

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

PROJET DE LOI
D'ORIENTATION ET DE
PROGRAMMATION POUR
LA VILLE ET LA
RÉNOVATION URBAINE

2003
Avis présenté par
Mmes Frédérique Rastoll et Pierrette Crosemarie

MANDATURE 1999-2004

Séance des 10 et 11 juin 2003

**PROJET DE LOI D'ORIENTATION ET
DE PROGRAMMATION POUR LA
VILLE ET LA RÉNOVATION URBAINE**

**Avis du Conseil économique et social
présenté par Mmes Frédérique Rastoll et Pierrette Crosemarie**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par lettre du Premier ministre en date du 7 mai 2003)

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 11 juin 2003....	1
Avis sur « les Titres I, II, III et V du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine » présenté par Mme Frédérique Rastoll, rapporteuse, au nom de la section du cadre de vie	5
INTRODUCTION.....	9
I - UNE POLITIQUE DE LA VILLE EN ÉVOLUTION DEPUIS 20 ANS.....	11
A - LES PREMIÈRES INTERVENTIONS EN FAVEUR DES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ.....	11
B - L'ÉLARGISSEMENT DES CHAMPS D'INTERVENTION.....	12
C - DU QUARTIER À L'AGGLOMÉRATION	12
D - LE RENFORCEMENT DES INTERVENTIONS SUR CERTAINS TERRITOIRES	13
II - LE PROJET DE LOI PREND EN COMPTE CETTE ÉVOLUTION.....	14
A - UNE POLITIQUE D'ÉQUITÉ TERRITORIALE	14
B - DES OBJECTIFS DE RÉSULTATS TRANSVERSAUX	15
C - DES MESURES D'EXONÉRATIONS FISCALES ET SOCIALES POUR 41 NOUVELLES ZONES FRANCHES URBAINES	15
III - PERMETTRE L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	18
A - UN OBSERVATOIRE NATIONAL ET DES RAPPORTS ANNUELS	18
B - UNE AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE	19
IV - LES MOYENS FINANCIERS POUR LA RÉNOVATION URBAINE	21

V - RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS OPÉRATIONNELLES	23
A - L'AGENCE NATIONALE ET LA MAÎTRISE D'OUVRAGE	24
B - LES ORGANISMES D'HLM FACE AUX ENJEUX URBAINS	24
C - L'ACTIONNARIAT ET LA GOUVERNANCE DES SOCIÉTÉS ANONYMES D'HLM	25
VI - TRAITEMENT DES COPROPRIÉTÉS EN DIFFICULTÉ	26
CONCLUSION.....	29
TABLE DES SIGLES	31
<i>Avis sur « le Titre IV du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine »</i> présenté par Mme Pierrette Crosemarie, rapporteure, au nom de la section des finances	33
INTRODUCTION.....	37
I - ANALYSE DU TITRE IV DU PROJET DE LOI.....	39
A - DESCRIPTION DE LA PROCÉDURE	39
B - COMMENTAIRES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ..	40
II - RECOMMANDATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL.....	42
A - LA NÉCESSAIRE PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT.....	43
B - COMPOSITION, RÔLE ET MOYENS DES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT	44
C - LE DÉLAI D'EXAMEN PRÉLIMINAIRE DES DOSSIERS DE SURENDETTEMENT	45
D - LA NOTION DE « SITUATION IRRÉMÉDIABLEMENT COMPROMISE ».....	46
E - INTERVENTION DU JUGE	46
F - L'INCLUSION DES DETTES FISCALES ET SOCIALES.	48
G - MESURES DE SUIVI SOCIAL À CARACTÈRE PÉDAGOGIQUE	49
H - INSCRIPTION AU FICHER DES INCIDENTS DE REMBOURSEMENT DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS.....	49
I - LE SUIVI DU PLAN DE REDRESSEMENT	50

J - LE LOGEMENT.....	50
K - LA DÉSIGNATION DES MANDATAIRES JUDICIAIRES.....	50
L - PRÉSERVER L'EGALITE D'ACCES AU CRÉDIT.....	51
M - EVALUATION DE LA NOUVELLE PROCÉDURE	51
CONCLUSION.....	53
ANNEXE A L'AVIS.....	55
SCRUTINS	55
DÉCLARATIONS DES GROUPES.....	59

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 11 juin 2003**

Par lettre du 7 mai 2003, le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social sur « *Le projet de loi et d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine* ».

Compte tenu des différents thèmes abordés dans cette loi et eu égard aux compétences des sections du Conseil économique et social telles que définies par le décret n° 84-822 du 6 septembre 1984, le Bureau a confié l'examen des Titres I, II, III et V à la section du cadre de vie et l'examen du Titre IV, relatif à la procédure de rétablissement personnel, à la section des finances.

Avis
sur
**« les Titres I, II, III et V du projet de loi d'orientation
et de programmation pour la ville et la rénovation
urbaine »**

présenté par Mme Frédérique Rastoll, rapporteure,
au nom de la section du cadre de vie

La préparation du projet d'avis concernant les titres I, II, III et V a été confiée à la section du cadre de vie qui a désigné Mme Frédérique Rastoll comme rapporteure ¹.

Pour son information, la section a entendu en audition les personnes dont les noms suivent :

- M. Xavier Benoist, directeur adjoint de la Fédération nationale des PACT-ARIM ;
- M. Jean-Louis Berho, secrétaire confédéral CFDT ;
- M. Christian Chevé, administrateur CGT membre du comité permanent de l'Association foncière logement ;
- M. Bernard Coloos, Fédération française du bâtiment ;
- M. Stéphane Dambrine, président de l'OPAC du Val-de-Marne ;
- M. Jean-Marie Delarue, conseiller d'Etat ;
- M. Etienne Guena, président de l'ANPEEC ;
- M. Patrick Laporte, directeur général de la CGLLS ;
- M. Bernard Loth, assistant confédéral CGT-FO auprès du secrétaire confédéral chargé du logement social ;
- Mme Bénédicte Madelin, directrice de l'association « Profession banlieue ;
- M. Jean de Mathan, conseiller technique logement auprès du service protection sociale de la CFTC ;
- M. Paul-Louis Marty, délégué général de l'Union sociale pour l'habitat ;
- M. Pierre Quercy, membre du Conseil général des Ponts et Chaussées ;
- M. Pierre Suchet, responsable des secteurs GPV et DSU de la communauté urbaine de Lyon ;
- M. Philippe Van de Maele, directeur adjoint du cabinet du ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine.

Que tous trouvent ici l'expression de la reconnaissance de la section.

¹ L'ensemble de ce projet d'avis a été adopté au scrutin public, par 137 voix et 1 abstention (voir le résultat du scrutin en annexe).

INTRODUCTION

Au siècle dernier, les villes ont été confrontées à trois faits générateurs de besoins en logements : les destructions massives au cours de la dernière guerre, l'afflux de populations rurales et enfin le baby boom. Une crise du logement sans précédent a culminé en 1954, initiant ainsi une politique de construction fondée sur les grands ensembles édifiés en périphérie des villes. Le ministère de la Construction lui-même s'en préoccupera en créant en 1958 une commission chargée d'analyser les conditions de vie en milieu urbain et de recenser les équipements socioculturels et commerciaux à implanter dans les grands ensembles. En 1973, décision est prise d'arrêter la construction des tours et des barres en dénonçant les méfaits de l'entassement, l'isolement et les risques de ségrégation sociale, c'est-à-dire les conséquences de la mono-fonctionnalité et de l'absence de mixité par la caractérisation « sociale » de ces grands ensembles.

Depuis, les programmes d'action se sont développés, alternant traitement spécifique et banalisation des mesures, multipliant et superposant les zones d'intervention.

Le projet de loi sur lequel le Conseil économique et social est appelé à se prononcer, hormis son titre IV relatif à la procédure de rétablissement personnel qui fait l'objet d'un avis séparé, est consacré à la rénovation de l'habitat et au développement économique dans les zones franches. Il s'inscrit dans la continuité de la politique de renouvellement urbain et réaffirme dans son Titre I la nécessité d'une politique d'équité territoriale et sociale au bénéfice des zones urbaines sensibles. Le ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine ayant déclaré que les questions sociales feraient l'objet d'un travail avec les ministères concernés particulièrement celui de l'Education nationale, le Conseil entend que le gouvernement marque avec ce projet de loi une première étape dans son action interministérielle en faveur de la politique de la ville.

Notre assemblée estime que le succès du projet de rénovation urbaine proposé dépend largement de la mise en œuvre simultanée des mesures d'accompagnement social et de développement. En outre, elle tient à préciser que si la dynamique doit venir de l'Etat pour impulser, orienter et coordonner, il appartient aux collectivités locales de proposer dans un cadre contractuel les politiques qu'elles souhaitent mettre en œuvre en accord avec les populations concernées.

I - UNE POLITIQUE DE LA VILLE EN ÉVOLUTION DEPUIS 20 ANS

A - LES PREMIÈRES INTERVENTIONS EN FAVEUR DES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ

Dès la fin des années soixante-dix, des procédures de contrats entre les organismes d'HLM et l'Etat, « Habitat et vie Sociale » (HVS) ont été lancées pour subventionner les actions de bailleurs sociaux prêts à élargir à l'habitat leur intervention traditionnelle sur le logement. Par habitat on peut alors retenir la définition avancée par le rapport de Robert Lion au Conseil économique et social en novembre 1975 : « *L'habitat est l'ensemble formé par le logement et son environnement : espaces, équipements sociaux, éducatifs, culturels et sportifs, commerces, transports, relation à la ville* ». La France devait alors rattraper son retard en matière de qualité de l'habitat.

Pourtant, les prémices de la politique nationale de la ville sont généralement situées dans les années quatre-vingt avec la création de la Commission nationale pour le développement social des quartiers (DSQ), de la Commission des maires de France sur la sécurité, du Conseil national de la prévention de la délinquance, de la Mission banlieue 89 et enfin de la mise en place du Fonds social urbain et du Conseil interministériel des villes (CIV).

Les quartiers concernés étaient ceux qui avaient accueilli une population à revenus modestes et moyens. Une partie en sortait en faisant notamment le choix de l'accession à la propriété, ce qui permettait l'arrivée de nouveaux habitants. Avec le ralentissement de la croissance et la montée corrélative du chômage de la fin des années soixante-dix, une population aux ressources de plus en plus faibles s'est installée puis est restée, la faiblesse des revenus ne permettant plus le parcours résidentiel choisi.

En 1988, sont mis en place le Conseil national des villes, chargé de la définition des orientations du Conseil interministériel des villes, instance gouvernementale, et la Délégation interministérielle à la ville née de la fusion du Conseil national de la prévention de la délinquance, de la Commission nationale pour le développement social des quartiers et de Banlieue 89.

L'institutionnalisation de la politique de la ville a connu une étape importante le 21 décembre 1990 avec la nomination d'un ministre de la Ville ayant rang de ministre d'Etat. La création de ce ministère faisait suite aux incidents violents survenus à Vaulx-en-Velin en 1990 et 1991 dans la région lyonnaise. A partir de là, les actions engagées ont pu être qualifiées de « politique de la ville » et la nécessité d'inscrire la politique de la ville dans le débat national a été largement partagée.

B - L'ÉLARGISSEMENT DES CHAMPS D'INTERVENTION

Jean-Marie Delarue, délégué interministériel à la ville, précisait en 1993 que la politique de la ville devait tenir compte de quatre exigences. « *En premier lieu il ne peut y avoir d'actions pour les cités sans engagement convergent du maire et de l'Etat. C'est pourquoi la politique de la ville ne peut être que contractuelle... En deuxième lieu, il importe que la politique de la ville soit locale, c'est-à-dire adaptée aux conditions économiques et sociales qui sont celles des cités en tenant compte de la grande diversité des situations... En troisième lieu, il convient que la politique de la ville appréhende, sur un territoire donné, tous les aspects de la vie quotidienne... Enfin, la dernière exigence est l'association des habitants aux décisions qui les concernent.* »

Cette définition prend en compte les évolutions constatées depuis 1977. La procédure « HVS » concernait une quinzaine de quartiers pour la réhabilitation des cités HLM et l'accompagnement social des ménages. Les conventions de développement social des quartiers, qui couvraient 155 quartiers sur la même échelle territoriale, lui ont succédé lors du IX^{ème} Plan (1984-1988). A ces conventions étaient assignées des objectifs plus étendus : développement économique et culturel, réhabilitation, prévention de la délinquance, éducation et santé.

C - DU QUARTIER À L'AGGLOMÉRATION

La mise en œuvre des actions en faveur des quartiers centrées sur le bâti, et une politique de la ville trop fractionnée sur des territoires trop rigides justifiaient le passage au « contrat de ville ». Expérimenté en 1989 ce contrat devient, dans le cadre du XI^{ème} Plan (1993-1998), l'acte contractuel unique. Avec lui, la politique de la ville passe de l'échelle du quartier à celle de la ville puis à celle de l'agglomération.

Le contrat de ville est élaboré conjointement par l'Etat et des collectivités territoriales. Il vise à mettre en cohérence et en synergie un ensemble d'actions destinées à remédier aux difficultés éprouvées par les populations d'un ou plusieurs quartiers afin d'intégrer ces territoires et leurs habitants dans le fonctionnement normal de l'agglomération. Dès 1991, la loi d'orientation pour la ville s'inscrivait dans cette perspective et consacrait un « droit à la ville ».

Toutefois, le contrat de ville s'avérant insuffisant pour certains territoires où perduraient voire s'accroissaient les dysfonctionnements, la procédure des grands projets urbains (GPU) mobilisant une intervention lourde de l'Etat a été mise en place parallèlement.

D - LE RENFORCEMENT DES INTERVENTIONS SUR CERTAINS TERRITOIRES

En 1996, avec le Pacte de relance pour la ville (PRV) le développement économique est placé au cœur de la politique de la ville. Il opte pour une diversité des zones d'intervention afin de mieux répartir les aides publiques. Fondé sur un principe de discrimination territoriale, le Pacte de relance pour la ville vise au maintien et au développement des activités marchandes. L'action repose sur une géographie d'intervention particulière qui se décline en Zones urbaines sensibles, Zones de redynamisation urbaine et Zones franches urbaines. Le principe de territorialisation est donc renforcé pour faire bénéficier les sites prioritaires de dispositifs dérogatoires importants.

Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2003, le député François Grosdidier recense :

- 751 Zones urbaines sensibles (ZUS) correspondant à des grands ensembles et à des quartiers d'habitat dégradé. Elles sont réparties sur 491 communes et 87 départements et concernent 4,7 millions d'habitants. Elles bénéficient de divers avantages, dérogation aux plafonds de ressources pour l'attribution des logements locatifs sociaux et exonération des surloyers HLM, développement du programme « école ouverte » et extension des Zones d'éducation prioritaire (ZEP), possibilité d'exonération de taxe professionnelle, bonification indiciaire pour les fonctionnaires et de diverses mesures pour l'équipement et l'aménagement urbain ;
- 416 Zones de redynamisation urbaine (ZRU) couvrent 342 communes et concernent 3,2 millions d'habitants. Ce sont des ZUS autrefois définies en raison de leur éligibilité à la dotation de solidarité urbaine, sélectionnées en application de critères spécifiques (taux de chômage des jeunes, taux de non-diplômés, population du quartier et potentiel fiscal de la commune...);
- 44 Zones franches urbaines (ZFU) réparties sur 58 communes concernent 768 000 habitants. Elles ont été créées par la loi du 14 novembre 1996 relative au Pacte de relance pour la ville pour maintenir et créer des emplois. Il s'agit de quartiers dont les caractéristiques sont les plus dégradées en termes d'emploi, de chômage des jeunes, de qualification professionnelle ou de ressources des communes. Elles font l'objet de mesures fiscales et sociales dérogatoires et bénéficient de dispositifs spécifiques en matière de logement, de fonction publique, de rythmes scolaires et d'équipements culturels.

Si l'on ajoute aux 751 ZUS de la loi relative au pacte de relance pour la ville les quartiers prioritaires non classés en ZUS cités dans les 247 contrats de ville 2000-2006, la géographie prioritaire de la politique de la ville totaliserait aujourd'hui quelque 1 300 quartiers.

Si ces dispositifs ont connu des retombées positives, ils ont également présenté des limites et des modifications ont été apportées.

En décembre 1999, un programme de renouvellement urbain a été adopté prévoyant la mise en place de 53 grands projets de villes (GPV). Projets globaux de développement social et urbain se substituant aux GPU, ils visent à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans leur agglomération et s'inscrivent dans le cadre des contrats de villes. Trente opérations de renouvellement urbain (ORU), dispositifs moins lourds que les GPV, ont également été programmées.

Pour la seconde génération de contrats de villes, de nouvelles méthodes d'élaboration ont été mises au point dans le cadre des contrats de plan Etat/région pour 2000-2006. Il s'est alors agi de mettre plus nettement l'accent sur l'agglomération. Le contrat de ville devient un cadre dans lequel plusieurs contrats territoriaux, à géométrie et signataires variables, peuvent s'inscrire.

Les débats sur la politique de la ville se sont mis à opposer deux logiques. L'une strictement territoriale qui visait à prendre en compte les quartiers les plus difficiles pour mieux les traiter (procédure DSQ, zones de rénovation urbaine, zones franches...). L'autre plus transversale dont l'ambition était de favoriser l'intégration d'un quartier sensible dans l'ensemble du tissu urbain.

Le Conseil national des villes a d'ailleurs souligné que la politique de la ville oscillait depuis ses débuts entre deux limites : « *créer un certain nombre de mesures destinées à être réservées à des territoires infra-communaux, et mener une politique de développement social à l'échelle d'une commune, voire d'une agglomération ou d'un district urbain* ».

Le Conseil économique et social retient pour sa part l'avis rendu par le Conseil national des villes lors de l'élaboration des contrats de villes pour la période 2000-2006. Il reconnaît l'agglomération comme échelle pertinente des actions engagées dans le cadre de la politique de la ville et décrit ainsi les territoires utiles : des territoires larges comme l'agglomération pour traiter des problèmes tels que l'habitat, les transports ou l'action sociale, et des territoires plus étroits quand il faut concentrer des efforts ou des moyens pour réduire les déséquilibres et lutter contre l'exclusion.

II - LE PROJET DE LOI PREND EN COMPTE CETTE ÉVOLUTION

A - UNE POLITIQUE D'ÉQUITÉ TERRITORIALE

Le ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine reconnaît les efforts engagés et les résultats obtenus au fil des vingt années de la politique de la ville. Il constate cependant que la crise urbaine et sociale n'est pas résolue et que des quartiers au caractère mono-fonctionnel concentrent des familles fragilisées économiquement et socialement, dans des conditions d'habitat et de cadre de vie médiocres et parfois indignes. Avec le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine il propose, pour cinq ans, la réalisation d'un programme national de rénovation urbaine pour instaurer une

politique d'équité territoriale et sociale au bénéfice des zones urbaines sensibles et de leurs 4,7 millions d'habitants. Les objectifs visent à retrouver dans les ZUS, un marché pour l'offre des logements, impulser une logique de projet, inscrire les projets dans un cadre contractuel, assurer la visibilité financière et simplifier l'accès aux financements nationaux, enfin consolider la maîtrise d'ouvrage et structurer les dispositifs opérationnels.

B - DES OBJECTIFS DE RÉSULTATS TRANSVERSAUX

Le programme prévu pour la période 2004-2008 propose le rétablissement, pour les habitants des quartiers en difficulté, de conditions de vie quotidienne et d'habitat comparables à celles de l'ensemble des habitants des agglomérations et un accès à une plus grande autonomie sociale et économique. Conformément à la démarche innovante de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine fixe des objectifs de résultats en ce qui concerne la réduction du chômage, le développement économique, l'amélioration de l'habitat et de l'environnement urbain, l'amélioration de l'accès à la prévention, aux soins et aux services publics, la progression de la réussite scolaire et le rétablissement de la tranquillité et de la sécurité publiques. Il s'inscrit donc dans la continuité de la politique de la ville. Ceci suppose que la politique de la ville fasse l'objet d'une véritable « mission interministérielle » au sens de la LOLF, regroupant différents « programmes » ministériels ou interministériels, seuls de nature à permettre au ministère de la Ville de s'engager sur des objectifs de résultat. A cet égard les crédits de fonctionnement sont au moins aussi importants que ceux d'investissement pour la réussite de la politique de la ville.

C - DES MESURES D'EXONÉRATIONS FISCALES ET SOCIALES POUR 41 NOUVELLES ZONES FRANCHES URBAINES

Le projet rétablit le régime fiscal et social dérogatoire appliqué à 44 zones franches urbaines par la loi du 14 novembre 1996 relative au Pacte de relance pour la ville et amélioré notamment par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Il poursuit la politique de zonage qui identifie des périmètres pour le traitement des difficultés par des moyens spécifiques.

Tableau 1 : Exonérations fiscales et sociales

(en millions d'euros)

	2002	2003	% d'évolution
Zones de redynamisation urbaine			
Exonération d'impôt sur les bénéfices	52,60	50,00	- 4,94
Réduction des droits de mutation sur fonds de commerce	3,13	3,13	-
Exonération de taxe professionnelle	42,83	42,83	-
Exonération de charges patronales pour les embauches	9,58	4,57	- 52,30
Sous-total	108,04	100,53	- 6,95
Zones franches urbaines			
Exonération d'impôt sur les bénéfices	90,60	75,00	- 17,22
Exonération d'imposition forfaitaire annuelle	5,00	5,00	-
Taxe professionnelle	46,83	46,83	-
Taxe foncière sur les propriétés bâties	5,56	5,56	-
Exonération cotisations patronales 50 premiers emplois	244,00	190,00	- 22,13
Exonération personnelle des artisans et commerçants	5,64	5,64	-
Sous-total	397,03	328,03	- 17,38
Exonération partielle de taxes foncières sur le foncier bâti	84,60	84,60	-
Total général	589,67	513,16	- 12,98

Source : Document parlementaire-jaune budgétaire ministère de la Ville.

Mille trois cents quartiers ont été retenus par les contrats de ville et se répartissent dans 751 zones urbaines sensibles, 416 zones de redynamisation urbaines, 44 zones franches urbaines auxquelles s'ajoutent 41 nouvelles ZFU. La liste, à ce jour, reste très proche de celle du décret de 1993 qui désignait des quartiers de la politique de la ville. La géographie est pratiquement constante depuis 1989.

Des réserves, voire des critiques, ont été émises sur l'instauration d'une politique fondée sur le zonage. Leur nombre important et la diversité des périmètres génèrent une trop grande complexité de la géographie. Le rapport de Dominique Allaume-Bobe et Claude Maillard du 4 juillet 2001 pour le Conseil économique et social régional (CESR) de Picardie sur la politique de la ville dans cette région signale que « *outré le fait que les zones franches urbaines ont déclenché une dynamique locale animée par des acteurs traditionnels de la politique de la ville, mais aussi par de nouveaux partenaires, celles-ci sont souvent remises en cause car elles se superposent à d'autres dispositifs existants.* » Pour la Cour des comptes, la mise en place des mesures spécifiques aux zones sans objectifs de résultats ni de coût ne permet pas de vérifier si ces mesures ont bien atteint leur but. Quant à l'Inspection générale des affaires sociales, elle constatait en 1998 des dysfonctionnements sur l'évaluation des ZFU et des zones de redynamisation urbaine.

Par contre, dix-huit mois après le lancement des zones franches urbaines, une amélioration en termes de revitalisation économique a pu être constatée et certains élus signalaient que le dispositif permettait d'enrayer la dégradation du tissu économique. Un bilan présenté en juin 2001 montrait que le nombre de salariés présents dans les zones franches urbaines était passé de 31 000 à 57 000 entre 1997 et 1999 et qu'un quart des salariés exonérés résidaient en zone franche (la loi imposait un seuil de 20 % à partir de la troisième embauche). Le projet actuel s'appuie sur un bilan présenté au Parlement en décembre 2002 et retient 11 000 entreprises installées en zones franches urbaines en cinq ans et 45 000 emplois supplémentaires.

Un rapport sur l'application de la loi du 14 novembre 1996 relative au Pacte de relance pour la ville instituant les zones franches urbaines a été présenté au Parlement en 1999 par le ministre délégué à la Ville. S'il signalait que le dispositif « ZFU, ZRU » était porteur d'effets pervers, il a cependant considéré que la gravité des problèmes d'emploi justifiait le maintien d'un effort accru de l'Etat dans les quartiers en difficulté et n'a pas remis en cause les engagements pris en direction des entreprises et des collectivités locales qui avaient réalisé d'importants investissements dans des zones franches. Des modifications ont toutefois été apportées pour corriger le dispositif et renforcer son efficacité sociale.

Le présent projet de loi retient les résultats positifs des 44 premières zones franches urbaines ainsi que les améliorations apportées et poursuit dans cette voie. Après la réouverture des 44 premières zones franches urbaines par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002, il propose l'extension du dispositif à 41 nouvelles zones franches pour cinq ans à compter du 1^{er} janvier 2004. Le dispositif comprend un régime dérogatoire d'exonérations fiscales et sociales, allègement d'impôt sur les bénéfices, exonération temporaire de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour des entreprises employant moins de cinquante salariés, réduction des droits de mutation pour les acquisitions de fonds de commerce et de clientèles, exonération des charges sociales patronales. Le projet reprend également les conditions d'embauche de salariés habitant en zones urbaines sensibles et enfin une exonération de cotisations personnelles maladie et maternité concerne les artisans, commerçants et chefs d'entreprise.

Le Conseil économique et social reconnaît l'intérêt des ZFU permettant la gradation de l'action publique en fonction des difficultés des quartiers, mais il demande que cette relance et la création de 41 nouvelles zones ne remettent pas en question l'échelle intercommunale, à savoir celle des contrats de ville, ni la contractualisation pour la réalisation des projets de rénovation urbaine. C'est en effet le contrat négocié qui permet d'adapter les actions aux besoins locaux.

Dans le cadre des mesures fiscales réservées aux zones franches il considère que les exonérations concernant les entreprises pourraient être complétées par des mesures favorisant l'implantation des associations et l'investissement locatif privé. La nécessité d'associer les habitants des quartiers à la mise en œuvre de la politique de la ville fait l'unanimité, un soutien au milieu associatif irait dans ce sens. Le souhait d'une mixité dans les zones urbaines sensibles est l'objectif qui sous-tend le travail sur l'environnement urbain. Une des formes de la diversité de l'habitat passant par la diversité des statuts d'occupation, il paraît utile d'encourager l'investissement immobilier privé dans les zones franches, tant par des aides renforcées à l'investissement locatif qu'à l'accession à la propriété.

III - PERMETTRE L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

L'Inspection générale des affaires sociales précise à juste titre, dans son rapport annuel de 2002 « Politiques sociales de l'Etat et territoires », qu'une évaluation globale de la politique de la ville, pour être satisfaisante, doit se situer dans le long terme et essayer de prendre en compte ce que seraient devenus les territoires sans son intervention. Elle préconise le développement d'outils d'observation car un dispositif territorial ne peut être efficace si les besoins des populations ne sont pas connus. L'efficacité de la politique de la ville dépend notamment de la connaissance des caractéristiques physiques et sociales des quartiers et de la mise en place d'un dispositif de suivi des actions engagées.

A - UN OBSERVATOIRE NATIONAL ET DES RAPPORTS ANNUELS

Le projet de loi propose la création d'un observatoire national des zones urbaines sensibles chargé de mesurer l'évolution de leur situation urbaine, sociale et économique, de suivre la mise en œuvre des politiques publiques et d'en évaluer les effets. Pour ce faire, un des textes aujourd'hui en annexe au projet fixe les objectifs, liste des indicateurs de résultats pour l'action en faveur de l'emploi, de l'habitat et du renouvellement urbain, de la santé, de la réussite scolaire, de la sécurité et de la tranquillité publique, de la mobilisation des services publics.

En complément du suivi et de l'évaluation rendus possibles par la mise en place de l'observatoire des ZUS, le projet prévoit la présentation annuelle de divers rapports, du gouvernement au Parlement, des préfets aux collectivités territoriales, des collectivités territoriales à leurs assemblées constituantes. L'objectif est l'information et le débat, tant au niveau national que local, en élargissant ce débat aux politiques de droit commun interférant sur la politique de la ville.

Le Conseil économique et social approuve la mise en place de cet observatoire qui répond à un souci de transparence et d'efficacité. Ce dispositif devrait permettre de disposer d'informations pour apprécier les résultats des efforts financiers et des actions engagées. Il serait également souhaitable qu'il soit en capacité de mettre en évidence des particularités locales.

On constate par exemple que les charges des locataires et propriétaires de ces quartiers sont souvent supérieures à celles des autres quartiers de la ville ou de l'agglomération du fait de la conception originelle de ces ensembles : les espaces verts sont souvent propriétés des bailleurs ou des copropriétés, et donc à leur charge, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères se double généralement du coût de la pré-collecte, les charges de gardiennage y sont plus nécessaires... Il en résulte une inégalité économique eu égard au service rendu. Notre assemblée considère qu'à terme, il devrait appartenir à l'observatoire de mettre en évidence ces disparités quand elles existent et inciter les acteurs locaux à en corriger les effets. A cet égard le Conseil économique et social souligne l'intérêt des conventions de gestion urbaine de proximité que le projet de loi prévoit en annexe et précise qu'elles ne peuvent se limiter à l'action des gardiens et des correspondants de nuit et doivent impliquer tous les partenaires concernés.

Enfin, chaque quartier en zone urbaine sensible doit faire l'objet d'une évaluation fine des possibilités de parcours résidentiel et des capacités des habitants à satisfaire légitimement leur souhait de mobilité tant en termes résidentiels que de changement de statut d'occupation. Les enquêtes sur le parc social pourraient utilement s'enrichir de quelques indicateurs supplémentaires sur la mobilité des résidents.

B - UNE AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE

Le projet propose la création d'une agence nationale, établissement public à caractère industriel et commercial dont la mission principale serait d'assurer le financement des opérations de rénovation urbaine dans les ZUS sous forme de subventions aux maîtres d'ouvrage. L'agence est chargée de la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine proposé pour cinq ans et, pour ce faire, de la gestion des financements nationaux.

Cette mesure tient compte des remarques relatives à la complexité des circuits et à la lourdeur des procédures actuelles. Toutefois, si la création d'un guichet unique constitue un progrès, ses recettes seraient limitées à quatre sources de financement puisque les fonds de l'agence proviennent de l'Etat, de la Caisse des dépôts et consignations, de l'Union économique et sociale pour le logement et des organismes d'HLM. Le projet de loi va dans le sens de la préconisation du sénateur Eric Dolige (rapport n° 68, loi de finances pour 2003, Ville et rénovation urbaine) relative à une mutualisation des fonds mais n'inclut pas les fonds provenant des autres ministères que le logement et la ville. De plus, si l'annexe II du projet de loi liste les financements des collectivités territoriales, de leurs groupements et des investisseurs ainsi que les subventions issues de

l'Union européenne, ces ressources ne sont pas prévues dans le cadre de l'agence. Pour le Conseil économique et social, la création de l'agence nationale pour la rénovation urbaine va dans le sens de la recommandation sur la connaissance et le regroupement des moyens financiers consacrés à la politique de la ville mais, à ce stade, elle ne marque qu'une première étape.

Le fait, pour l'agence nationale, de connaître précisément les opérations de rénovation urbaine à financer dans les zones urbaines sensibles, favorisera la réflexion nécessaire à la simplification du dispositif actuel appuyé sur une grande diversité de zonages et de projets. Elle devra le faire en veillant au devenir des projets pour lesquels l'Etat s'est déjà engagé. En effet, le Conseil économique et social signale des inquiétudes suscitées par le projet de loi sur la poursuite des financements nécessaires à la réalisation de grands projets de ville en cours de réalisation.

Pour un travail de simplification des dispositifs de zonage et un renforcement du caractère interministériel de la politique de la ville, le Conseil économique et social signale le rôle essentiel que pourra jouer la Délégation interministérielle à la ville (DIV) aux côtés de l'agence nationale. La création de l'agence ne saurait conduire à la disparition de la DIV, même s'il faut redéfinir ses missions par rapport à celles de l'agence. Chargée d'animer les réseaux de professionnels et les services déconcentrés de l'Etat, la DIV poursuivra la recherche de solutions aux difficultés rencontrées par les acteurs locaux. Par ses capacités d'expertise et bénéficiant de la création de l'observatoire des ZUS, elle pourra veiller à la dimension interministérielle des projets et au recentrage de l'action sur les domaines prioritaires en fonction des enjeux des territoires en difficulté.

Les représentants de l'Etat d'une part, les représentants des bailleurs sociaux, de la Caisse des dépôts et consignations, des partenaires du 1 % logement, de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ainsi que des personnalités qualifiées d'autre part, composeront le conseil d'administration de l'agence. Le Conseil économique et social préconise que soient également réservées des places aux collectivités locales et aux associations représentant les locataires et propriétaires au titre des personnalités qualifiées. Il souhaite également que le « 1% logement » soit représenté de façon paritaire. Il considère enfin qu'une place doit être réservée à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), dans un souci de coordination permanente entre l'amélioration des quartiers et celle de la gestion des bailleurs et dans un souci de réciprocité.

L'agence pourra accorder les aides, subventions et prêts, prévues par le livre III du code de la construction et de l'habitation dans les conditions précisées par ce même code : subventions et prêts locatifs à usage social (PLUS), prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS), prêts locatifs aidés d'insertion (PLAI) permettant la production de logements neufs, l'acquisition, et le cas échéant, l'amélioration des logements existants, ainsi que la réhabilitation et la démolition de logements locatifs

sociaux. De l'octroi de ces aides résultera la possibilité de bénéficier de dispositions fiscales favorables. Même si les services départementaux de l'Etat sont en mesure d'établir une cohérence des décisions, le Conseil économique et social souligne la nécessité d'une bonne articulation de la programmation des crédits entre l'agence et les DDE. Enfin il est prévu que l'agence puisse émettre des emprunts. Si une activité de prêteur et d'emprunteur était envisagée, elle aurait à exercer un métier réglementé. Le Conseil économique et social s'interroge sur les conditions dans lesquelles l'agence pourrait exercer des activités d'établissement financier.

IV - LES MOYENS FINANCIERS POUR LA RÉNOVATION URBAINE

Le programme de rénovation urbaine sera financé par :

- les crédits de l'Etat ;
- la contribution de l'Union économique et sociale pour le logement telle qu'inscrite dans le projet qui est soumis au Conseil, 550 millions d'euros entre 2004 et 2008 (457 millions d'euros ont été négociés dans le cadre de la convention 2002-2006) ;
- les contributions du Fonds de renouvellement urbain, de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ;
- des prêts sur fonds d'épargne consentis par la CDC ;
- la contribution des organismes d'HLM ;
- des financements des collectivités locales, de leurs groupements et des investisseurs ;
- des subventions de l'Union européenne.

La participation financière de l'Etat sur les lois de finances de 2004 à 2008 est prévue à hauteur de 2,5 milliards d'euros soit au minimum 465 millions par an.

Ces crédits ont deux origines :

- d'une part des crédits du ministère du Logement pour 250 millions d'euros inscrits à l'article 65-48 (lignes 02,10,60,70) dans la LFI pour 2003. Ces 250 millions ne sont donc plus fongibles géographiquement et sont « réservés » à l'intervention en zone urbaine sensible. Hors ZUS, les crédits sont donc amputés de 42 %. Le Conseil économique et social souhaite que cet effort au titre de la rénovation urbaine ne se fasse pas au détriment de la satisfaction des besoins dans d'autres territoires qu'ils soient urbains ou ruraux ;
- d'autre part des crédits d'investissement du ministère de la Ville pour 215 millions d'euros. Les aides à l'investissement de ce ministère représentaient 240 millions d'euros en 2003, chapitre 67-10-30 (155 millions d'aide aux GPV et aux ORU et 85 millions pour le Fonds d'intervention pour la ville). Une augmentation de la ligne

67-10-30 serait prévue en 2004 qui passerait de 155 à 215 millions d'euros. Il est indispensable que cette ligne soit abondée de façon à ne pas amputer la ligne réservée au fonds de renouvellement urbain, déjà très largement contractualisée.

Le Conseil économique et social regrette la faiblesse des moyens supplémentaires affectés par l'Etat au programme de renouvellement urbain proposé par la loi. Il s'inquiète cependant de la diminution corrélative des moyens affectés à la politique de construction neuve de logements sociaux sur le reste du territoire. A l'heure où émerge une crise du logement importante, il apparaît qu'il faudrait construire un minimum de 80 000 logements sociaux par an (soit 50 000 pour suivre l'évolution démographique et 30 000 pour résorber les déficits accumulés au cours des dernières années). Il convient d'ajouter à ce chiffre les 40 000 logements à construire dans le cadre du programme de démolition du plan de renouvellement urbain. Au total les besoins de construction s'élèvent à 120 000 logements sociaux par an, or seuls 38 000 logements ont été construits en 2002. Les crédits affectés à la construction neuve de logements sociaux dans la loi de finances initiale pour 2003 corrigée des annulations de crédits ne permettent pas de réaliser plus de 50 000 logements contre 55 000 programmés sans tenir compte de l'effet du gel supplémentaire de 21 % des crédits votés.

Le présent projet de loi, outre la procédure de rétablissement personnel, traite de la rénovation urbaine dans le cadre de la politique de la ville mais, même si l'accompagnement social est évoqué en annexe, aucun moyen d'Etat ne lui est affecté. Le ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine a indiqué à notre conseil qu'un programme d'action pour l'éducation et le soutien social, complémentaire à ce projet de loi était en cours d'élaboration. Le Conseil économique et social entend affirmer que la politique de la ville et la rénovation urbaine ne peuvent être réduites aux seuls champs du bâti et qu'un programme de démolition reconstruction ne peut effacer à lui seul les inégalités sociales auxquelles sont confrontées les habitants. Au-delà de cet impératif, ce programme doit avoir également le souci de reloger dans de bonnes conditions les habitants concernés.

En outre, tout programme nouveau d'investissement génère de nouveaux crédits de fonctionnement qui ne peuvent être laissés à la seule charge des collectivités locales. Le Conseil économique et social rappelle que la collectivité locale est le premier producteur local de service public et que l'Etat se doit d'assurer l'égalité des individus et des territoires par rapport à la production de services de base. Or les moyens de péréquation à cet égard sont notoirement insuffisants. Il est donc indispensable que de nouveaux moyens soient mis en œuvre au service des collectivités territoriales les plus démunies particulièrement au travers de la DGF et surtout de la DSU, volet non abordé par le présent projet de loi. Reprenant les propositions du Conseil national des villes, le Conseil économique et social propose que le taux de réduction des inégalités de ressources et de charges liées au transfert et au concours de l'Etat soit porté à

50 % pendant la durée de la loi de programmation. Ce taux était de 30 % lors de l'enquête du Commissariat général au Plan pour la période 1994-1997. L'actualisation en cours pour la période 1998-2002 révélait une baisse tendancielle de ce taux de réduction.

Aux côtés des crédits de l'Etat, des financements de l'Union économique et sociale pour le logement (UESL) et de la Caisse des dépôts et consignations, seule la contribution des bailleurs sociaux représente un apport nouveau au programme de rénovation urbaine. Le Conseil économique et social considère que d'autres sources de financement devraient être sollicitées parmi lesquelles le dividende social des organismes bancaires proches du secteur du logement social qui ont contractualisé avec l'Etat, dans le cadre de la distribution d'un dividende social (caisse d'épargne, crédit immobilier...).

Enfin, les ressources budgétaires de l'agence semblent devoir être sécurisées. La politique de la ville doit être financée de façon pérenne, les ressources actuellement prévues sont en partie issues de conventions provisoires. A titre d'exemple, la convention entre l'Etat et l'UESL avait été négociée pour la période 2002-2006.

V - RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS OPÉRATIONNELLES

Au fil de l'action en faveur de la rénovation urbaine, les élus locaux ont signalé des difficultés opérationnelles qui justifient les mesures suivantes du projet de loi :

- lorsqu'un dispositif local fait défaut l'agence nationale a pour mission d'assurer la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'aménagement ;
- les groupements d'intérêt public (GIP) intervenant en faveur du développement social urbain pourront recruter du personnel en propre ;
- un surclassement démographique des communes comprenant sur leur territoire une ou plusieurs zones urbaines sensibles leur permettra de recruter un encadrement de niveau plus élevé ;
- un élargissement de la mission de la CGLLS prévoit une réorganisation des organismes d'HLM face aux enjeux urbains ;
- la procédure de mise en conformité des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme est simplifiée ;
- une révision des principes régissant la gouvernance des sociétés anonymes d'HLM est envisagée.

Le Conseil économique et social attire plus particulièrement l'attention sur les points suivants.

A - L'AGENCE NATIONALE ET LA MAÎTRISE D'OUVRAGE

S'il convient de tenir compte du manque d'opérateurs signalé par des élus locaux, le Conseil économique et social s'interroge sur la capacité pour l'agence de répondre seule au problème qui nécessite une intervention plus locale.

La restructuration urbaine est une spécialité qui réclame des compétences diverses. Si des opérateurs sont présents pour un travail auprès des collectivités locales, la plupart du temps aucun ne dispose à lui seul de l'ensemble des compétences nécessaires. Pour notre assemblée, un complément à l'action de l'agence, lorsque cela est nécessaire, serait la mise en place d'opérateurs spécialisés, permettant de dépasser les obstacles auxquels sont confrontés les élus locaux plutôt que d'assurer une maîtrise d'ouvrage, par exemple sous la forme d'établissements publics intervenant dans la rénovation urbaine et le développement social, comme le prévoit le code de l'urbanisme depuis le pacte de relance pour la ville de 1996. Ces derniers devraient aussi pouvoir être constitués sous la forme d'établissements publics locaux.

B - LES ORGANISMES D'HLM FACE AUX ENJEUX URBAINS

La question du rôle des organismes d'HLM face aux enjeux urbains mérite une réflexion d'ensemble. Le fonctionnement actuel considérant les organismes d'HLM essentiellement comme des producteurs-bailleurs de logements réservés aux plus modestes mériterait une évaluation générale afin de mesurer les liens entre les modes d'organisation existants et les problèmes urbains.

Le rôle de la Caisse de garantie du logement locatif social est essentiel au titre de l'aide apportée aux organismes en difficulté. Il consiste également à prendre en compte les spécificités de chaque organisme traité pour aboutir à des solutions suffisamment pérennes. La connaissance et la prise en compte des quartiers a donc son importance pour elle.

Le projet de loi modifie l'objet de la CGLLS et, outre la création d'une nouvelle cotisation pour la contribution des organismes d'HLM et des SEM au financement de l'agence nationale pour la rénovation urbaine, il étend la mission de la CGLLS à la réorganisation des organismes. Derrière cet objectif général s'expriment des attentes très diverses, formulées elles-mêmes de façon très diverses par les différents partenaires concernés, souhait d'un moindre nombre d'organismes, d'une taille de gestion critique, d'une gouvernance plus politique, d'une implication financière plus importante de l'actionnariat...

Le Conseil économique et social considère que les objectifs de cette réorganisation et des regroupements souhaités fasse l'objet d'un rapport précis et d'une évaluation objective. Il est en effet illusoire de penser que la qualité de la gestion se mesure à l'aune du nombre de logements gérés, de même que le nombre d'organismes présents sur un territoire ne répond pas à des critères normatifs. Si un nombre important d'organismes sur une même commune handicape singulièrement le pilotage politique, l'absence totale d'émulation est elle-même également très contraignante. Le Conseil économique et social préconise donc l'élaboration d'une étude précise et sans *a priori* sur ce point. Enfin, puisque la CGLLS contribuera dorénavant à des actions de qualification des organismes d'HLM comme opérateurs urbains, cette qualification pourrait relever d'une labellisation sur la base de critères objectifs et normés.

C - L'ACTIONNARIAT ET LA GOUVERNANCE DES SOCIÉTÉS ANONYMES D'HLM

Le projet de loi affirme les principes qui devront régir la gouvernance des sociétés anonymes d'HLM et renvoie à une loi ultérieure pour donner du temps à la négociation avec le monde professionnel.

Le Conseil économique et social considère que le problème de la gouvernance des organismes de logement social peut légitimement être posé.

Pour les sociétés anonymes d'HLM la loi prévoit la suppression de la règle des dix voix parce que celle-ci ne permet pas le leadership d'un actionnaire majoritaire qui serait susceptible d'impulser un vrai contre-pouvoir à la technocratie. On ne peut toutefois imaginer un mode de gestion capitaliste classique de ces sociétés dans la mesure où leur outil de travail a été constitué à partir de subventions des collectivités publiques, de prêts d'Etat et du « 1% logement » et où leur objet est non lucratif. Il serait en effet illusoire de penser que des actionnaires privés puissent trouver intérêt à investir dans des sociétés d'HLM si une certaine rentabilité du capital investi ne leur est pas assurée. La règle d'impartageabilité des réserves et de limitation de la distribution des dividendes le leur interdit aujourd'hui. Toutefois, si cette règle devait à son tour être levée, la solution de rentabilité la plus facile pour les actionnaires majoritaires serait alors de vendre massivement le patrimoine social, au détriment de l'offre de logements sociaux et au détriment du contribuable qui a largement financé ces logements. La solidarité nationale elle-même serait alors mise en cause. Dès lors les actionnaires de référence ne peuvent être que des personnes morales intéressées directement au fonctionnement de la société et à sa mission de service public.

VI - TRAITEMENT DES COPROPRIÉTÉS EN DIFFICULTÉ

Le Conseil économique et social se félicite de retrouver dans le présent projet de loi nombre de préconisations qu'il avait formulées dans son avis relatif aux copropriétés en difficulté adopté le 24 septembre 2002.

Le chapitre III du projet de loi propose des mesures relatives à la sécurité des immeubles avec une obligation de faire pour les propriétaires. Il institue un état de carence permettant aux pouvoirs publics d'intervenir pour assurer la conservation des immeubles et la sécurité de leurs occupants.

Concernant les copropriétés en difficulté, la démarche est d'abord préventive et se situe au niveau de l'administration provisoire. Il s'agit de l'étape où une copropriété, connaissant une situation compromettant l'équilibre financier du syndicat de copropriétaires, peut voir le président du tribunal de grande instance désigner un administrateur provisoire chargé de rétablir un fonctionnement normal.

Le Conseil économique et social avait signalé le problème de compétence des administrateurs provisoires. En effet, les personnes désignées, lorsqu'elles sont administrateurs judiciaires, sont spécialisées dans la liquidation des entreprises sans pour autant maîtriser les problèmes de copropriété. Si le juge est en mesure de désigner une personne physique expérimentée et qualifiée, les compétences requises pour l'administration provisoire de la copropriété ne sont pas définies. Le Conseil économique et social approuve donc le projet de déterminer par décret l'expérience et la qualification dont devront justifier les administrateurs provisoires.

Notre assemblée avait également souligné l'importance de renforcer les moyens d'action pour le redressement d'une copropriété tant que sa situation pouvait être améliorée. Elle approuve donc l'extension du bénéfice de l'aide juridictionnelle aux syndicats de copropriétaires lorsque l'immeuble fait l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'une Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH).

Le Conseil économique et social approuve également la création d'une procédure permettant de constater l'état de carence du syndicat de copropriétaires et de permettre l'expropriation pour cause d'utilité publique. Cette procédure permettra de traiter des cas avérés où une situation satisfaisante et pérenne ne peut plus être retrouvée malgré une intervention publique lourde. Le Conseil économique et social suggère toutefois de sécuriser juridiquement l'action des opérateurs amenés à acheter des logements puis à les revendre à des acquéreurs privés après remise en état de la copropriété. Il propose de prévoir dans la loi les délais et les conditions d'une revente postérieure à la procédure d'expropriation.

Tenant compte de la situation des propriétaires occupants qui ont investi dans un appartement et subissent les conséquences de la dégradation de leur quartier, notre assemblée demande que soit prévue une assistance au relogement des propriétaires occupants pris dans l'expropriation dans le cadre des zones urbaines sensibles.

CONCLUSION

Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine marque une étape dans l'action en faveur de la rénovation urbaine dans les quartiers en difficulté.

La mise en place d'un observatoire national des zones urbaines sensibles permettra d'améliorer la connaissance des caractéristiques physiques et sociales des quartiers. Cet outil est fondamental pour mesurer l'efficacité des dispositifs et permettre aux pouvoirs publics de réorienter éventuellement leur action.

La création de l'agence nationale pour la rénovation urbaine dont la mission première sera de valider les projets bénéficiant de financements nationaux devrait permettre de mieux suivre l'évolution des efforts financiers et d'en mesurer l'efficacité au regard des objectifs assignés. Ainsi le projet de loi crée les conditions d'une révision des dispositifs existants pour actualiser la géographie prioritaire de la politique de la ville et favoriser la contractualisation sur les territoires les plus pertinents, le tout en bonne articulation avec la nouvelle étape de décentralisation.

L'ensemble des mesures présentées pour la rénovation urbaine attend le complément nécessaire au traitement des difficultés sociales des quartiers en crise annoncé par un prochain programme d'action pour l'éducation et le soutien social auquel travaille le ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine avec les ministères concernés. La dimension interministérielle de la politique de la ville pourrait alors, comme le souhaite le Conseil économique et social, s'en trouver renforcée.

La crise de certains quartiers est une préoccupation partagée par les pouvoirs publics nationaux et locaux mais les élus locaux sont les premiers confrontés aux problèmes. Leur capacité d'action dépend en partie des efforts de l'Etat mais également de leurs propres moyens d'action alors que les communes concernées sont souvent elles-mêmes en difficulté financière. Ceci milite en faveur d'un réexamen des conditions du calcul de la dotation de solidarité urbaine qui leur est versée. La politique d'équité territoriale et sociale que souhaite instaurer ce projet de loi en dépend.

La définition d'objectifs précis mesurés par des indicateurs nationaux et l'évaluation des effets des programmes d'action répondent à un souci d'efficacité. Cet objectif pourra être atteint par la transposition à un niveau local du soutien opérationnel que l'agence nationale doit apporter, et ce, grâce à une délégation de la mission de maîtrise d'ouvrage à des établissements locaux.

Pour le Conseil économique et social le programme de rénovation urbaine proposé, circonscrit aux zones urbaines sensibles, doit s'intégrer dans une politique plus large, celle de la ville, et se décliner en partenariat avec les collectivités territoriales. Les moyens qui lui sont consacrés ne doivent pas amputer les programmes de construction de logements nécessités par la pénurie qui se développe en maints points du territoire.

Enfin, la cohésion sociale ne pourra être atteinte sans l'adhésion des habitants aux projets qui les concernent et sans une réponse adaptée à leurs aspirations à une meilleure qualité de vie.

TABLE DES SIGLES

CDC	: Caisse des dépôts et consignations
CESR	: Conseil économique et social régional
CGLLS	: Caisse de garantie du logement locatif social
CIV	: Conseil interministériel des villes
DIV	: Délégation interministérielle de la ville
DSQ	: Commission nationale pour le développement social des quartiers
GIP	: Groupements d'intérêt public
GPV	: Grands projets de villes
HVS	: Habitat et vie Social
LOLF	: Loi organique relative aux lois de finances
OPAH	: Opération programmée d'amélioration de l'habitat
ORU	: Opérations de renouvellement urbain
PRV	: Pacte de relance pour la ville
UESL	: Union économique et social pour le logement
ZEP	: Zones d'éducation prioritaire
ZFU	: Zones franches urbaines
ZRU	: Zones de redynamisation urbaine
ZUS	: Zones urbaines sensibles

Avis
sur
*« le Titre IV du projet de loi d'orientation et de
programmation pour la ville et la rénovation urbaine »*

présenté par Mme Pierrette Crosemarie, rapporteure,
au nom de la section des finances

La préparation du projet d'avis, pour ce qui concerne le Titre IV relatif à la procédure de rétablissement personnel, a été confiée à la section des finances qui a désigné Mme Crosemarie comme rapporteure ¹.

Pour information, la section des finances a successivement entendu :

- M. François Malaterre, Délégué général de la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution accompagné de M. Richard Boutet, Conseiller pour les affaires européennes ;
- M. Stéphane Carrère, Sous-Directeur au service juridique de la Direction générale des impôts, accompagné de M. Lamure, Chef de Bureau des remises gracieuses et de Mme Berrebi, Inspectrice principale au Bureau T2 ainsi que M. Alain Bidard, Adjoint du chef du Bureau 4B à la Direction générale de la Comptabilité publique ;
- Mme Aline Peyronnet, Sous-Directrice (protection du consommateur) à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ;
- M. Jean-Louis Borloo, Ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine accompagné de Mme Sylvie Smaniotto-Gruska, Conseillère technique chargée de la justice, de la citoyenneté, de l'éducation et du surendettement et de M. Arnaud Richard, Conseiller technique chargé des relations avec le Parlement ;
- M. Benoît de la Chapelle-Bizot, Direction du Trésor accompagné de Mme Esther Martinez, Attachée principale d'administration à la Direction du Trésor ;
- Mme Catherine Chadelat, Conseillère au Cabinet de M. Dominique Perben, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice accompagnée de M. Jérôme Deharveng, Responsable de la mission d'inspection des mandataires de justice et de Mme Marie-Noëlle Teiller, Chef de bureau à la Sous-Direction de la législation civile, de la nationalité et de la procédure à la direction des affaires civiles et du Sceau ;
- M. Yves Barroux, Secrétaire général de la Banque de France accompagné de M. Jean-Luc Vatin, Directeur chargé des relations avec les particuliers à la Direction du Réseau ;
- M. Gilles Guitton, Directeur général de la Fédération bancaire française, accompagné de Mme Annie Bac, Directrice juridique, de Mme Françoise Palle-Guillabert, Directrice du département « *Banque de détail et banque à distance* » et de Mme Marie-Christine Caffet, Directrice du département de l'offre à la Confédération nationale du Crédit Mutuel ;

¹ L'ensemble de ce projet d'avis a été adopté au scrutin public à l'unanimité des votants (voir le résultat du scrutin en annexe)

- M. Christian Huard, Président de Conso-France ;
- M. Marc Mangez, Président du groupe CETELEM et M. Jean-François Trussant, Directeur financier et comptable ; M. Patrick Valroff, Président-directeur général de SOFINCO et M. Guiral de Raffin, Directeur central ; M. Michel Philippin, Directeur-général de COFINOGA et M. Dominique Perego, Secrétaire général.

La rapporteure remercie vivement toutes les personnalités qui se sont exprimées devant la section ou qu'elle a rencontrées personnellement pour l'aide qu'elles lui ont apportée.

INTRODUCTION

Depuis 1989, une procédure de traitement du surendettement des ménages a été instituée en France. Cette loi, dite « *loi Neiertz* », a fait l'objet d'aménagements en 1995, puis ultérieurement, dans le cadre de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 consacrée à la lutte contre les exclusions.

Le Conseil économique et social, dans un avis des 25 et 26 janvier 2000, sur le rapport de M. Jean-Christophe Le Duigou, avait pris acte de l'évolution du profil des ménages concernés par le surendettement depuis le début des années 90. Il jugeait globalement satisfaisante la procédure modifiée par la loi de 1998 pour le traitement du surendettement dans le cadre des commissions mais préconisait, face à l'augmentation des cas, d'approfondir la connaissance du phénomène, de mener un certain nombre d'actions préventives et d'améliorer le dispositif existant pour ce qui concernait l'écoute des personnes en situation de surendettement et certaines dispositions techniques. Il avait en revanche renoncé à préconiser l'extension à l'ensemble du territoire de la procédure de la faillite civile en usage en Alsace-Moselle.

Après avoir connu un rythme de dépôt assez stable jusqu'en 1996, les dossiers de surendettement sont devenus de plus en plus nombreux chaque année. En 2000, 150 000 dossiers ont été remis en commission de surendettement et l'on peut s'attendre, si le rythme actuel continue, à 170 000 dossiers en 2003. Depuis l'origine, 1,3 million de dossiers ont été déposés mais ce chiffre ne correspond pas au nombre de surendettés existant en France car de nombreux dossiers reçoivent une issue favorable alors que d'autres font l'objet de dépôts successifs.

Le moratoire se révèle être une procédure utile dans les nombreux cas où une issue favorable est envisageable et où, en conséquence, la vente des biens peut être évitée.

Une meilleure estimation du nombre de ménages en difficulté financière peut être obtenue à partir de l'examen du fichier des incidents de remboursement de crédits aux particuliers (FICP). Ce fichier concerne actuellement environ 500 000 personnes.

L'encours actuel des crédits à la consommation en France dépasse 100 milliards d'euros. Environ 20 % de la consommation de biens durables et deux tiers des ventes d'automobiles sont effectuées à crédit. 98 % d'entre eux se dénouent sans problème particulier. Les cas de surendettement quant à eux sont inclus dans les 2 % restant. Au demeurant, comme l'indiquait l'avis rapporté par M. Le Duigou, la France a un niveau de crédit à la consommation plus faible que les autres pays développés : 60 % de ses habitants ont recours au crédit à la consommation contre 80 à 85 % en Europe et aux Etats-Unis notamment.

Selon l'enquête de la Banque de France de 2001, 72 % des dossiers de surendettement correspondent à des ménages dont les revenus mensuels sont inférieurs à 1 525 euros et 42 % ont des revenus inférieurs au SMIC. La part des débiteurs percevant le RMI est faible (environ 5 %) sans doute du fait de leur accessibilité réduite au crédit. 64 % des dossiers résultent d'un accident de la vie (décès, maladie, chômage, divorce).

Moins de 15 % des surendettés sont propriétaires d'une résidence principale et 57 % de ces résidences sont évaluées à moins de 76 225 euros. De la même manière, très peu de surendettés (8,2 %) disposent d'une épargne. Enfin, 80 % de ces ménages ne possèdent qu'un seul des trois actifs patrimoniaux : résidence, épargne ou véhicule.

Dans 94 % des dossiers, il existe un endettement bancaire mais 20 % seulement des cas concernent uniquement des dettes bancaires.

Dans 27 % des cas, la capacité de remboursement est nulle ou négative.

Le « *reste à vivre* » est dans la majorité des cas (65 %) situé entre 765 et 1 525 euros.

Le Conseil économique et social considère que les analyses et les orientations de son avis de janvier 2000 demeurent largement valables :

- la modification du profil de la population des surendettés se confirme et même s'accroît. La part des débiteurs ne disposant d'aucune capacité de remboursement continue à augmenter ainsi que celle des débiteurs pour lesquels aucune amélioration de la situation n'est envisageable dans un délai raisonnable ;
- les principales innovations introduites par la réforme en 1998 à savoir le moratoire et l'effacement des dettes ont été très strictement encadrés ; cette procédure montre aujourd'hui ses limites pour les dossiers dans lesquels aucune capacité de remboursement n'existe et n'est prévisible. C'est pourquoi le Conseil économique et social apprécie les objectifs que se fixe le projet de loi d'orientation pour la ville et de rénovation urbaine dans son titre IV disposant du « *rétablissement personnel* » : « *permettre à des ménages surendettés et insolubles en raison de la faiblesse de leurs ressources et de leur incapacité à rembourser leurs dettes de voir leur situation apurée* ».
- l'évolution du surendettement et le nouveau dispositif réclament des moyens supplémentaires et adaptés pour améliorer le fonctionnement des commissions de surendettement.

I - ANALYSE DU TITRE IV DU PROJET DE LOI

A - DESCRIPTION DE LA PROCÉDURE

Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine en son Titre IV propose précisément d'aménager la procédure actuelle de traitement du surendettement en la diversifiant pour répondre aux cas des personnes qui sont dans l'impossibilité de rembourser les dettes contractées. La procédure nouvelle, simplifiée et plus rapide, dite de rétablissement personnel, viendrait ainsi compléter le dispositif existant permettant l'effacement des dettes moyennant une éventuelle liquidation du patrimoine.

Deux procédures coexisteraient, la procédure amiable, résultant des textes antérieurs, d'une part, et une nouvelle procédure, dite « *de rétablissement personnel* ». Dans les deux cas, une limite de dix ans est fixée pour le plan de redressement.

Les commissions de surendettement sont le point d'entrée obligé dans l'une ou l'autre des procédures, elles instruisent le dossier dans un délai de 5 mois.

Elles proposent au débiteur, qui reste ainsi au centre du dispositif, de transmettre au juge du tribunal d'instance les dossiers qui relèvent d'une « *situation irrémédiablement compromise* ».

Une fois le juge saisi, différents délais s'ouvrent pour cette nouvelle procédure.

Après transfert du dossier par la commission au tribunal d'instance, dans le délai d'un mois, le juge convoque le débiteur et les créanciers connus à une audience d'ouverture, il suspend les saisies en cours et il désigne un mandataire de justice qu'il charge des mesures de publicité et de dresser le bilan économique et social du débiteur en vérifiant les éléments d'actif et de passif. Une enquête sur la situation sociale du débiteur peut être demandée. Dans un délai maximum de 4 mois, le mandataire fait rapport au juge qui prononce alors la liquidation judiciaire du patrimoine du débiteur et désigne le mandataire en qualité de liquidateur. Celui-ci dispose de 12 mois afin de vendre les biens du débiteur. Une fois la réalisation de l'actif effectuée, le juge prononce la clôture de la procédure, en désintéressant les créanciers ou en constatant l'insuffisance d'actif. La clôture entraîne l'effacement de toutes les dettes du débiteur (sauf alimentaires). Le juge peut ordonner des mesures de suivi social à caractère pédagogique.

Si le débiteur ne possède que des biens meubles courants ou des éléments indispensables à l'exercice de son emploi, le juge peut désigner un mandataire ad hoc chargé de rendre un rapport dans un délai de 2 mois maximum. Le juge ne désigne pas de mandataire liquidateur ; il prononce, dès restitution du rapport, un jugement de clôture pour insuffisance d'actif sans procéder à la vente des biens du débiteur.

On peut comprendre que cette dernière mesure sera prononcée dans un délai maximum de 12 mois, soit : 5 mois en commission de surendettement, un mois pour jugement d'ouverture, 4 mois pour la réalisation d'un premier rapport établissant le bilan économique et social du débiteur et un délai de 2 mois pour réaliser un second rapport sur l'insuffisance d'actif.

Dans le cas où le débiteur possède un bien immobilier ou mobilier de très grande valeur, ces délais sont rallongés pour permettre la liquidation judiciaire et devraient conduire à une procédure d'un maximum de 22 mois si la vente des biens a pu se réaliser : 5 mois en commission de surendettement, un mois pour jugement d'ouverture, 4 mois pour la réalisation d'un premier rapport établissant le bilan économique et social du débiteur et un délai de 12 mois pour procéder à la vente.

Il est également prévu que le juge, au vu du rapport du mandataire, estimant qu'une liquidation judiciaire peut être évitée, s'efforce de concilier les parties en vue de l'élaboration d'un plan de redressement approuvé par le débiteur et les principaux créanciers. La durée de ce plan, arrêté par le juge et opposable à tous, est de 10 ans maximum.

Ainsi, le juge dispose de trois possibilités en fonction de la situation financière du débiteur :

- établir un plan de redressement ;
- décider d'un effacement des dettes après liquidation avec vente des actifs saisissables lorsqu'il existe des biens de valeur importante ;
- à défaut, clôturer sans liquidation pour insuffisance d'actifs.

Une quatrième procédure subsistera en Alsace-Moselle.

Les personnes ayant bénéficié de la procédure de rétablissement personnel font l'objet d'une inscription au fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers pendant 5 ans.

Par ailleurs, la composition de la commission s'élargit d'un conseiller en économie sociale et familiale et d'une personne justifiant d'une expérience dans le domaine juridique.

B - COMMENTAIRES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le projet confirme que 64 % des cas relèvent des accidents de la vie et souligne que cette situation rend de plus en plus vains, voire même impossibles à établir un certain nombre de plans élaborés par les commissions de surendettement : « *le principal défaut du système en place reste de traiter de la même façon toutes les situations de surendettement, quelle que soit la nature et l'ampleur de l'endettement...* » précise l'exposé des motifs.

Le constat permet notamment de sortir du faux débat endettement passif-endettement actif et pointe clairement les causes et les situations d'absence de ressources.

Le Conseil économique et social considère que la nouvelle procédure cherche à répondre aux préoccupations et aux attentes des personnes surendettées. Elle peut permettre d'offrir un nouveau départ en affichant la suspension immédiate des poursuites dès l'ouverture de la procédure par le juge, une vérification systématique des créances, l'intégration des dettes fiscales. Les « restes à vivre » sont calculés sans prendre en compte les prestations insaisissables.

L'aspect le plus positif de cette réforme serait de mettre un terme à des dossiers judiciaires de surendettement qui s'étalent sur huit années alors que le débiteur, dépourvu d'actif, ne pourra manifestement pas rembourser son passif. Les familles sont en souffrance psychologique du fait de leur situation financière. Ce projet présente un grand bénéfice pour ces personnes.

Cette procédure s'inspire de celle de la faillite civile, encore en usage en Alsace-Moselle. Elle n'en est pas la simple transposition, n'en reprend d'ailleurs pas la terminologie et propose des améliorations notamment :

- commissions de surendettement renforcées comme point de passage obligé des dossiers ;
- non inscription au casier judiciaire ;
- pas de vente systématique des biens.

En Alsace-Moselle, où coexistent les deux procédures de faillite civile et de traitement du surendettement, on note qu'utilisent la faillite civile les ménages qui ne souhaitent pas attendre l'issue d'un moratoire, aucune amélioration de leur situation n'étant prévisible et ceux qui désirent effacer également, mais pas majoritairement, leurs dettes fiscales et/ou professionnelles. Le tribunal de grande instance publie deux fois par semaine dans la presse locale les ouvertures de procédure avec mention des noms et domiciles. Un mandataire liquidateur est nommé par le tribunal, ses honoraires atteignent 2 300 à 3 000 euros par dossier mais les biens subsistant sont généralement uniquement mobiliers. Les associations jouent un rôle actif dans l'accompagnement des débiteurs aux divers stades de la procédure. Dans ces départements, certains surendettés peuvent en cours de procédure recourir à la faillite civile sans toujours le signaler à la commission de surendettement. Rappelons encore que la faillite civile s'applique également aux associations.

Après plusieurs décennies, la jurisprudence s'est stabilisée pour parvenir à une définition de l'insolvabilité (arrêt de la Cour d'appel de Colmar du 16 mars 1988) : « l'insolvabilité notoire ne se confond pas avec la cessation de paiements ; elle est caractérisée lorsque des faits et circonstances extérieurs, notamment des mesures d'exécution demeurées infructueuses, sont de nature à accréditer l'opinion que cette insolvabilité existe et révèlent, en outre, non seulement un arrêt matériel des paiements et une insuffisance d'actif mais une situation patrimoniale irrémédiablement compromise et sans autre issue, notamment par l'obtention de garanties ou de délais de paiement ». Il existe

également en Alsace-Moselle un livre foncier qui permet un recensement plus aisé du patrimoine de la population, sans équivalent dans le reste de la France.

Le dispositif spécifique à l'Alsace-Moselle sera maintenu et dans ces trois départements coexisteront alors plusieurs procédures : la faillite civile, le rétablissement personnel ou la procédure de surendettement.

Si les dettes professionnelles demeurent exclues de la nouvelle loi, le problème des cautions ne semble pas avoir été pris en compte. Un article du projet de loi portant sur l'initiative économique prévoit d'élargir le champ de compétences des commissions de surendettement aux dettes nées d'un cautionnement. Il atteste que la personne qui se porte caution est parfaitement informée des conséquences de son engagement. Enfin, il interdit aux banques de se prévaloir d'un contrat de cautionnement manifestement disproportionné par rapport aux biens et aux revenus de la caution.

Par ailleurs, il convient d'attirer l'attention sur la responsabilité particulière attribuée aux cautions qui ne devraient être tenues responsables financièrement au-delà de ce que peut l'être le débiteur principal.

Il faut également noter que, déjà dans la loi de 1998, la possibilité de recommandations visant à effacer totalement ou partiellement des créances avait été prévue. Cependant, les commissions de surendettement ont le plus souvent, au moins dans un premier temps, utilisé d'abord la possibilité de moratoire souvent de longue durée (3 ans). Dès lors, il est trop tôt pour porter un jugement sur l'importance de ces éventuelles mesures d'effacement de dettes qui commencent seulement à intervenir. On peut noter que les effacements partiels demeurent rares, du fait sans doute de la possibilité de renouvellement des plans. La durée des moratoires a d'ores et déjà été fortement raccourcie en 2002 : 5 000 d'entre eux ont une durée inférieure à 3 ans et 4 000 portent sur des plans à 3 ans. Avec le nouveau texte, les recommandations d'effacement partiel devraient être plus nombreuses du fait de l'impossibilité de renouveler les plans.

II - RECOMMANDATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le Conseil économique et social estime que les objectifs et la finalité du projet de loi sont positifs. Ce projet traduit un effort vers plus de solidarité dans notre société. Il pose néanmoins des problèmes de cohérence et de lisibilité pour les surendettés et leurs créanciers. Certaines notions devraient être précisées et certaines modalités remaniées.

Ces recommandations, qui prennent en compte l'expérience acquise depuis 1998, s'appuient sur le traitement actuel du surendettement dans les commissions et sur l'analyse du projet de loi.

A - LA NÉCESSAIRE PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT

Ce projet de loi ne traite pas de la prévention du surendettement, encore faut-il s'entendre sur cette notion. Sans méconnaître le fait que cette question devra être traitée dans un autre projet de loi et que quelques éléments sont inclus dans le projet de loi sur la sécurité financière en cours de discussion devant le Parlement, le Conseil économique et social insiste sur l'importance qu'il convient d'accorder à ce volet « prévention » : cela pose d'abord le problème de l'appréhension des causes de surendettement, ce qui concerne notamment les ressources, pouvoir d'achat, résorption du chômage et développement de l'emploi.

L'avis du Conseil économique et social de janvier 2000 avait lui-même formulé des propositions dont notre assemblée recommande, plus encore aujourd'hui, l'examen et la mise en oeuvre y compris par voie législative :

- clarification de l'information de l'emprunteur ;
- mention explicite du taux annuel effectif global du crédit ;
- respect de certaines règles en matière publicitaire ;
- renouvellement annuel explicite des crédits sans échéance fixe ;
- mécanismes institutionnalisés d'alerte après trois échéances impayées.

Le Conseil national de la consommation a pour sa part réclamé une amélioration de l'information délivrée à l'emprunteur et notamment de sa lisibilité.

Afin d'améliorer l'information des prêteurs sur la situation réelle des emprunteurs, d'autres propositions ont été faites telles que d'obtenir des emprunteurs des attestations sur l'honneur concernant leurs déclarations de ressources et de charges. Certains ont également proposé la création de fichiers positifs où seraient répertoriés l'ensemble des dettes ou emprunts des débiteurs. Le Conseil économique et social s'interroge sur ces propositions, leur faisabilité et leur nécessité dans le cadre de la prévention d'un surendettement essentiellement subi.

Ce volet « prévention » est absolument essentiel.

Le Conseil économique et social préconise l'instauration d'une procédure d'alerte. Tout magistrat qui, à l'occasion d'une affaire dont il aurait été saisi, constaterait qu'une partie est susceptible d'être surendettée, pourrait alerter la commission de surendettement du domicile de l'intéressé. Par ailleurs, les commissions de surendettement pourraient constituer une cellule de prévention dans laquelle les travailleurs sociaux auraient un rôle essentiel.

B - COMPOSITION, RÔLE ET MOYENS DES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT

Aujourd'hui, les commissions de surendettement comprennent le représentant de l'Etat dans le département (Président) le Trésorier Payeur Général (Vice-Président), le directeur des services fiscaux ou leur représentant, le représentant local de la Banque de France qui assure le secrétariat ainsi que deux personnalités représentant pour l'une les établissements de crédit et pour l'autre les associations familiales ou de consommateurs. Ces deux dernières disposent respectivement d'un suppléant.

La disparité entre les différentes commissions, le nombre variable de dossiers à traiter, l'environnement économique local ne permettent pas aujourd'hui d'avoir un même traitement dans des cas similaires dans tous les départements. Ceci influe sur l'accueil et l'accès aux guichets, la recevabilité des dossiers, la durée des procédures de traitement et des moratoires, la qualité des conventions et des recommandations...

Le nouveau dispositif, combinant deux procédures, confère des responsabilités beaucoup plus larges aux commissions.

Le Conseil économique et social avait préconisé, dans son avis de janvier 2000, un renforcement de la coopération entre les commissions et les acteurs sociaux. Il approuve donc la participation d'un conseiller en économie sociale et familiale aux travaux de la commission, tout en insistant sur la nécessité d'un renforcement de l'accompagnement social des familles mobilisant l'ensemble des acteurs de terrain. Des expériences de partenariat, en particulier avec les caisses d'allocations familiales, alliant information et aide contribuent, d'ores et déjà à cet accompagnement social. L'Etat et les collectivités locales ont une responsabilité particulière à assumer tenant à leur mission de cohésion sociale.

La dénomination et le mode de désignation de ce conseiller seront vraisemblablement précisés par décret. Son rôle mérite d'être également défini. Les familles surendettées doivent être prises en charge en amont avant même le dépôt de leur dossier en commission de surendettement. Le conseiller pourrait en particulier s'assurer que toutes les possibilités d'aides ont bien été explorées et qu'aucune solution autre qu'une procédure devant la commission de surendettement n'est envisageable. Il devrait pouvoir, lors de la réunion de la commission de surendettement, apporter des précisions utiles sur le dossier et faciliter l'expression du débiteur. Si une procédure de rétablissement personnel est ouverte et si le juge le réclame, ce conseiller pourrait également procéder à l'enquête sociale prévue dans le projet de loi. Enfin, il serait en charge du suivi pédagogique du ménage surendetté en cas de nécessité.

Le rôle de la « *personne justifiant d'une expérience dans le domaine juridique* » mérite également d'être précisé : s'agit-il uniquement de vérifier les créances et si oui, dans quelles conditions ? La question de sa désignation et de sa rémunération devra également être résolue. Il pourrait s'agir notamment d'un agent de la Banque de France.

Ces deux acteurs, présents dans la commission, ont-ils un rôle consultatif ou décisionnel ? Leur rôle au cours de la phase d'instruction du dossier devrait en tout état de cause être reconnu, pour la vérification des créances ou pour la prise en compte de situations sociales particulières.

Notre assemblée insiste aussi sur le fait que le nouveau dispositif modifie également l'équilibre entre les représentants des créanciers et des débiteurs du fait de l'inclusion des dettes fiscales. Les associations familiales et de consommateurs sont donc fondées à demander un renforcement de leur représentation. Pour le bon fonctionnement de la commission, la durée du mandat devrait être portée de un à trois ans.

Il convient de garder à l'esprit que cette procédure devrait rester rapide.

Ainsi, trois questions restent à préciser :

- la notion et les conditions d'appréciation de la « *bonne foi* », qui ne peut être retenue notamment en cas de fausse déclaration ;
- les moyens matériels et humains nécessaires pour que cette commission puisse assumer son rôle de proximité, surtout dans un contexte de réforme de la Banque de France et de restructuration du réseau qui supprime une partie des implantations et ne prévoit plus qu'un accueil personnel limité ;
- un examen sérieux, notamment dans la phase initiale de la procédure, devrait être fait sur la nature et sur les conditions de la coopération entre la commission et le juge.

Les commissions ne doivent pas exclure, si elles l'estiment utile eu égard à la situation du débiteur, de garder la maîtrise du dossier en passant directement à la phase de recommandation et à la proposition d'effacement total ou partiel des dettes.

C - LE DÉLAI D'EXAMEN PRÉLIMINAIRE DES DOSSIERS DE SURENDETTEMENT

Le projet de loi prévoit un délai maximum de 5 mois pour que les commissions procèdent à l'examen préliminaire des dossiers déposés et décident de l'orientation à leur donner : procédure de rétablissement personnel en cas de situation irrémédiablement compromise ou procédure classique d'examen en commission de surendettement. Il serait souhaitable qu'une pré-orientation du dossier puisse être indiquée rapidement. Des modalités particulières doivent être prévues pour le traitement du stock.

Le Conseil économique et social rappelle qu'actuellement nombre de commissions de surendettement traitent en phase amiable, jusqu'au plan conventionnel, en presque six mois et qu'il faut deux mois supplémentaires pour le prononcé des recommandations. C'est pourquoi notre assemblée s'interroge d'autant plus sur la capacité des commissions à faire face à la nouvelle procédure dans les délais évoqués par le projet de loi. Pour le Conseil économique et social, l'intérêt du surendetté est une instruction plus rapide de son dossier.

Le respect du délai de 5 mois est d'autant plus important qu'un article du projet de loi prévoit qu'à défaut de décision prise par la commission dans ce délai, le débiteur a la faculté de saisir directement le greffe du tribunal afin de demander l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel.

Il est important que la commission ait la possibilité de recenser les procédures collatérales en cours devant différentes juridictions : saisies des biens et des rémunérations, procédures en paiement, tutelle aux prestations sociales (juge des enfants), mesures de protection par le juge des tutelles, expulsion du logement (tribunal d'instance)... Un des avantages du projet de loi consiste en effet à permettre, dès l'ouverture de la procédure, de suspendre les poursuites.

D - LA NOTION DE « SITUATION IRRÉMÉDIABLEMENT COMPROMISE »

Pour que la mise en œuvre de la procédure de rétablissement personnel soit lisible pour les surendettés comme pour les créanciers, il convient que la notion de « *situation irrémédiablement compromise* » soit précisée. Il s'agit notamment d'éviter d'éventuels recours sur les décisions de la commission.

Il est indispensable qu'un équilibre entre le rôle des commissions de surendettement et celui des juges pour la procédure de rétablissement personnel soit respecté. Ceci ne peut se faire que si la commission de surendettement, point de passage obligé de l'ensemble des dossiers, peut opérer un examen en toute connaissance de cause de cette notion de « *situation irrémédiablement compromise* », ce qui pourrait notamment s'apprécier sur la base de critères objectifs.

Il conviendrait de souligner qu'une « *situation irrémédiablement compromise* » ne se confond pas avec la notion d'insolvabilité notoire. Elle implique en revanche l'impossibilité prévisible de retour à meilleure fortune dans un avenir proche. En effet, cela peut permettre d'appréhender un nombre un peu plus important de cas et d'éviter que des personnes ne soient condamnées à vivre au-delà du supportable avec des « *reste à vivre* » équivalents aux minima sociaux, peu compatibles avec l'objectif d'un nouveau départ des débiteurs et de leur famille.

Dans le même ordre d'idée, il serait sans doute souhaitable de s'en tenir à la référence déjà connue de « *biens meubles* » plutôt que d'avancer la nouvelle notion de « *biens meubles courants* », source d'ambiguïté. De même, « *les éléments indispensables à l'exercice de l'emploi* » devraient être mieux définis.

E - INTERVENTION DU JUGE

La nouvelle procédure devrait, pour les cas relevant du rétablissement personnel, supprimer les diverses décisions judiciaires susceptibles d'intervenir actuellement sur un même dossier, qui peuvent aller de deux à sept : recevabilité, suspension des voies d'exécution, vérification des créances, contestations des recommandations de la commission de surendettement, homologation du plan, réexamen du dossier à l'issue de la suspension du plan. Le projet de loi réduirait

en principe à deux les interventions du juge : jugement d'ouverture et jugement de liquidation.

Le projet de loi dans son article L-331-3-1 précise le rôle qui serait dévolu au juge dans le cadre de cette nouvelle procédure.

Le Conseil économique et social partage l'objectif de simplification et le souci de rapidité de la réforme. Dans ce souci, certains points méritent des précisions :

- la constatation de bonne foi devrait s'appuyer sur l'instruction du dossier réalisée par la commission pour laquelle le recours devant le juge est déjà possible en cas de contestation ;
- la vérification de la validité des créances fiscales peut-elle être réalisée par le juge civil ? Son rôle devrait être limité à son pouvoir d'effacement ;
- la vérification des créances et la possibilité d'établir un plan de redressement. Il semble logique d'éviter toute duplication des tâches entre la commission de surendettement et le juge. Pour autant, si la commission a estimé qu'il n'y avait pas de plan de redressement possible et a proposé au débiteur la procédure de rétablissement personnel, le juge conserve la faculté d'établir un tel plan s'il l'estime possible à titre exceptionnel ;
- le fait de désigner le juge d'instance pour traiter la procédure de rétablissement personnel pose à ce stade un autre problème : puisque la procédure classique de surendettement subsiste, on ne peut exclure qu'un juge d'exécution soit amené à se prononcer sur la même affaire. Le Conseil économique et social estime nécessaire un toilettage des textes existants pour en rester à l'intervention d'un seul et même juge ;
- la non inscription au casier judiciaire dans une procédure dite de « *liquidation judiciaire* » devrait être précisée de même que les mesures de publicité qui devraient être limitées à la presse spécialisée. Le Conseil économique et social fait remarquer que c'est l'emploi même du terme de « *liquidation judiciaire* » qui fait naître des interrogations liées à l'application de la procédure en terme de parallélisme des formes avec la procédure de liquidation pour les professionnels et la procédure existant en Alsace-Moselle.

F - L'INCLUSION DES DETTES FISCALES ET SOCIALES.

Une nouveauté du projet de loi consiste dans l'inclusion des dettes fiscales. Le Conseil économique et social fait remarquer que les dettes fiscales ne représentent que 5 % du total des dettes et que celles-ci peuvent être effacées par une procédure spécifique appelée « *recours gracieux* ». Ces remises gracieuses d'impôts sont accordées par les services fiscaux sur demande particulière du débiteur.

En incluant les dettes fiscales dans les compétences des commissions, le projet de loi liera l'administration fiscale aux décisions de celles-ci. Dès lors, il serait souhaitable que ces commissions tiennent compte des éléments d'appréciation de la bonne foi en matière fiscale pour prononcer l'effacement total ou partiel de ces dettes.

Le Conseil économique et social considère que tout dépôt de dossier de surendettement à la commission comportant des dettes fiscales devrait être considéré comme valant automatiquement demande de remise gracieuse et entraîner son instruction immédiate par l'administration fiscale. La demande de remise gracieuse ne valant pas suspension des mesures de recouvrement, celle-ci doit être explicitement prévue ce qui lèverait la responsabilité du comptable public. Si elle l'estime nécessaire, la commission peut demander au juge la suspension des poursuites. Dans le nouveau dispositif, cette demande vaut pour toutes les créances. La mise en œuvre d'une telle mesure suppose néanmoins un examen très attentif de l'acceptabilité du dossier, afin d'éviter tout risque de détournement de procédure.

Concernant les taxes parafiscales et en particulier la redevance audiovisuelle, un nouveau régime juridique est à l'étude. Le Conseil économique et social préconise qu'il soit assimilé à l'impôt.

L'inclusion des dettes fiscales dans le dispositif pose également le problème du traitement des dettes postérieures à l'ouverture de la procédure de rétablissement personnel. Le Conseil économique et social préconise que le traitement retenu s'inspire de la procédure commerciale.

Dans la même logique, il serait souhaitable de prévoir la remise automatique des intérêts de retard et des pénalités fiscales lorsque la procédure de rétablissement personnel est ouverte. Dans ce cas, la consultation du comité du contentieux fiscal n'apparaît plus nécessaire.

Plus généralement, le projet de loi indique que les créanciers seront désintéressés selon « *la qualité de leur créance* » ce qui pose le problème de la hiérarchie des créances et plus précisément du rang des sûretés assortissant les créances. Le Conseil économique et social considère que la hiérarchie des sûretés doit être plus lisible.

Concernant les dettes sociales, leur part dans les dossiers de surendettement des particuliers est faible et concerne pour l'essentiel les rémunérations pour la garde des enfants ou des personnes âgées dépendantes.

Les créances alimentaires sont exclues de la nouvelle procédure. Elles doivent néanmoins être déclarées à la commission pour que celle-ci en tienne compte dans l'établissement du plan. Le Conseil économique et social préconise que la notion de créance alimentaire soit précisée car le débiteur demeure redevable des dettes de cette nature pour lesquelles le droit de poursuite demeure inchangé.

G - MESURES DE SUIVI SOCIAL À CARACTÈRE PÉDAGOGIQUE

Le Conseil économique et social se félicite de la mention de ces mesures qui peuvent considérablement aider certains surendettés. L'avis de janvier 2000 l'avait d'ailleurs déjà suggéré.

Elles devraient au demeurant être mises en œuvre dès l'accueil des surendettés, qui mériterait d'être amélioré.

Toutefois, ces mesures ne doivent pas conduire à placer un trop grand nombre de particuliers sous un contrôle strict qui s'apparenterait à une curatelle. Le Conseil économique et social estime que la situation de la plupart des surendettés n'appelle pas une telle contrainte.

H - INSCRIPTION AU FICHER DES INCIDENTS DE REMBOURSEMENT DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS

Le Conseil économique et social considère qu'il est indispensable de procéder à une telle inscription, dans la mesure où la consultation de ce fichier par les établissements de crédit les conduit à plus de discernement dans l'octroi des crédits. A cet égard, il propose que cette inscription soit opérée en temps réel dès l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel voire dès la recevabilité du dossier devant la commission de surendettement. Dans un souci préventif, une réflexion devrait être menée sur l'opportunité d'une inscription au FICP, dès le dépôt du dossier en commission, avec la mention « *inscription provisoire : dossier en attente de recevabilité* ».

La durée d'inscription au fichier est prévue pour 5 ans dans le projet de loi. Elle devrait en tout état de cause être harmonisée avec celle en vigueur pour les procédures traitées par les commissions de surendettement qui est encore de 8 ans.

Dès apurement des dettes ou exécution du plan, il est normal que l'inscription à ce fichier soit levée.

I - LE SUIVI DU PLAN DE REDRESSEMENT

Il conviendrait de prévoir un meilleur suivi du déroulement des plans de redressement. Une personne de la commission pourrait être désignée comme interlocuteur du surendetté apportant conseil et assistance. Ainsi, pour les plans de longue durée, il devrait être prévu dans les calculs de « *reste à vivre* » la possibilité pour le surendetté et sous contrôle de cette personne d'accéder à un crédit pour acquérir un bien indispensable ou le remplacer.

J - LE LOGEMENT

Pour aboutir à l'objectif du dispositif et véritablement permettre un « nouveau départ », il convient de réserver un soin particulier au logement principal du débiteur.

La position du bailleur directement concerné, et notamment celle du bailleur social, acteur de la solidarité nationale, mérite aussi que soient clarifiés le sort du bail et des aides au logement qui y sont liées ainsi que les conditions du maintien dans les lieux.

K - LA DÉSIGNATION DES MANDATAIRES JUDICIAIRES

Le Conseil économique et social s'interroge sur les professionnels qui seraient susceptibles de remplir les fonctions de mandataires judiciaires. Il y a besoin de clarifier les rôles de chacun tel qu'énoncé dans le projet.

En effet, un premier mandataire est désigné pour établir le bilan financier du débiteur et remettre au juge ses conclusions.

Ce juge devra à nouveau désigner soit un mandataire liquidateur lorsque le débiteur aura un actif soit un mandataire ad hoc lorsqu'il n'y aura pas d'actif réalisable au sens du texte.

A l'évidence, le texte prend en référence la faillite civile telle qu'appliquée en Alsace-Moselle ce qui alourdit la procédure en terme de délais. Une simplification s'impose, évitant du même fait des risques importants de judiciarisation à chaque étape de la procédure.

Il semble difficile de s'appuyer sur les professionnels habituels que sont notamment les liquidateurs judiciaires pour leur confier la mission supplémentaire de traiter les procédures de rétablissement personnel.

Un décret devrait préciser les qualités de ce mandataire ad hoc qui pourrait être, par exemple, un agent de la Banque de France ou un juge de proximité.

Le Conseil économique et social demande que cette nouvelle procédure soit gratuite pour le débiteur comme elle l'est aujourd'hui dans les commissions de surendettement.

Il serait bon de préciser qu'une aide juridictionnelle devrait être accordée aux surendettés en tant que de besoin.

L - PRÉSERVER L'ÉGALITÉ D'ACCÈS AU CRÉDIT

L'accès au crédit doit être garanti pour tous, il faut absolument sortir de la culpabilisation des familles surendettées et éviter que certaines catégories sociales puissent se retrouver de fait exclues de l'accès au crédit parce qu'elles présenteraient des critères identifiant un « *risque potentiel élevé* ».

Le Conseil économique et social considère qu'il ne faut pas que les solutions justifiées apportées par le projet de loi conduisent à l'exclusion de certaines catégories déjà aujourd'hui partiellement privées d'accès aux instruments bancaires dont le crédit à la consommation.

M - ÉVALUATION DE LA NOUVELLE PROCÉDURE

Le Conseil économique et social considère qu'en cette matière comme en d'autres, il serait utile de procéder à une évaluation de la nouvelle procédure assez rapidement après la mise en œuvre de la loi, par exemple au bout d'une période d'application de deux ans. Ainsi, d'éventuelles insuffisances ou dysfonctionnements pourraient être rapidement analysés et des remèdes pourraient être apportés.

La création d'un observatoire public portant sur l'ensemble du dispositif (commissions et décisions judiciaires) permettrait un suivi indispensable de la loi. L'observatoire établirait un rapport annuel, chiffré et commenté. Cet observatoire travaillerait en lien avec l'observatoire européen du surendettement préconisé par l'avis du Comité économique et social européen du 24 avril 2002, portant sur le surendettement des ménages dans l'Union européenne.

CONCLUSION

Le phénomène de surendettement comporte des aspects sociaux, économiques, financiers et juridiques.

Le Conseil économique et social partage l'objectif d'améliorer le traitement du surendettement tout en luttant contre l'exclusion financière et sociale. Le surendetté doit demeurer au cœur du dispositif. Le Conseil économique et social insiste donc sur les mesures de prévention et l'accompagnement social.

Le projet de loi contribue à l'objectif social affiché. Il mérite d'être précisé sur plusieurs points. Il suppose que, dans le même temps, les moyens des commissions dont le rôle est renouvelé soient renforcés pour qu'un nouvel équilibre entre traitement conventionnel et traitement judiciaire soit trouvé.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTINS

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis relatif aux Titres I, II, III et V du projet de loi

Nombre de votants.....138

Ont voté pour.....137

S'est abstenu.....1

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 137

Groupe de l'agriculture - MM. Pierre Bastide, de Beaumesnil, de Benoist, Jean-Pierre Boisson, Ducroquet, Ferré, Giroud, Mme Gros, MM. Guyau, Le Fur, Lemétayer, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Pinta, Rousseau, Salmon, Sander.

Groupe de l'artisanat - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Delmas, Gilles, Kneuss, Lardin, Perrin, Teilleux.

Groupe des associations - M. Jean Bastide, Mmes Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - MM. Boulier, Denizard, Heyman, Mmes Lasnier, Lugnier, MM. Moussy, Quintreau, Rousseau-Joguet, Vandeweege.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Mme Viguié.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Naulin, Michel Picard, Mmes Prud'homme, Simon, M. Vivier.

Groupe de la CGT - M. Alezard, Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Forette, Mmes Geng, Hacquemand, MM. Larose, Manjon, Rozet.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bailleul, Bouchet, Gamblin, Mmes Hofman, Monrique, MM. Reynaud, Sohet.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Jean Gautier, Grave, Marquet, Prugue, Seguin, Verdier.

Groupe des entreprises privées - MM. Cerruti, Michel Franck, Pierre Gauthier, Ghigonis, Joly, Kessler, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Scherrer, Séguy, Pierre Simon, Didier Simond, Sionneau, Talmier, Tardy, Trépant, Veysset.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Brunel, Chauvineau, Gadonneix, Martinand, Vial.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Cariot, Gérard, Mme Rastoll.

Groupe de l'outre-mer - M. Fabien, Mme Tjibaou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Debout, Dechartre, Duharcourt, Mmes Elgey, Anne-Catherine Franck, MM. Gentilini, Ghayet, Jeantet, de La Loyère, Maffioli, Pasty, Pompidou, Didier Robert, Roussin, Schapira, Souchon, Mme Wieviorka.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Bouis, Brin, Edouard, Fresse, Guimet, Mme Lebatard.

Groupe de l'UNSA - M. Barbarant.

S'est abstenu : 1

Groupe des personnalités qualifiées - M. Cannac.

**Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis relatif au
Titre IV du projet de loi**

Nombre de votants.....138

Ont voté pour.....138

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 138

Groupe de l'agriculture - MM. Bastide, de Beaumesnil, de Benoist, Jean-Pierre Boisson, Ducroquet, Ferré, Giroud, Mme Gros, MM. Guyau, Le Fur, Lemétayer, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Pinta, Rousseau, Salmon, Sander.

Groupe de l'artisanat - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Delmas, Gilles, Kneuss, Lardin, Perrin, Teilleux.

Groupe des associations - MM. Bastide, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - MM. Boulier, Denizard, Heyman, Mmes Lasnier, Lugnier, MM. Moussy, Quintreau, Rousseau-Joguet, Vandeweege.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Mme Viguière.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Naulin, Picard, Mmes Prud'homme, Simon, M. Vivier.

Groupe de la CGT - M. Alezard, Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Forette, Mmes Geng, Hacquemand, MM. Larose, Manjon, Rozet.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bailleul, Bouchet, Gamblin, Mmes Hofman, Monrique, MM. Reynaud, Sohet.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Jean Gautier, Grave, Marquet, Prugue, Segouin, Verdier.

Groupe des entreprises privées - MM. Cerruti, Michel Franck, Pierre Gauthier, Ghigonis, Joly, Kessler, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Scherrer, Séguy, Pierre Simon, Didier Simond, Sionneau, Talmier, Tardy, Trépant, Veysset.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Brunel, Chauvineau, Gadonneix, Martinand, Vial.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Cariot, Gérard, Mme Rastoll.

Groupe de l'outre-mer - M. Fabien, Mme Tjibaou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Cannac, Debout, Dechartre, Duharcourt, Mmes Elgey, Anne-Catherine Franck, MM. Gentilini, Ghayet, Jeantet, de La Loyère, Maffioli, Pasty, Pompidou, Didier Robert, Roussin, Schapira, Souchon, Mme Wieviorka.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Bouis, Brin, Edouard, Fresse, Guimet, Mme Lebatard.

Groupe de l'UNSA - M. Barbarant.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

Titre I, II, III et V du projet de loi

Depuis 20 ans, les pouvoirs publics ont pleinement pris conscience que les crises qui traversent et fragilisent notre société se nourrissent pour beaucoup des erreurs urbaines. Elles trouvent un large écho dans la persistance d'ensembles urbains dégradés.

Mesurant cet effet et cherchant à le juguler, le projet de loi d'orientation qui nous est proposé aujourd'hui se concentre essentiellement sur la requalification de l'habitat. Il apparaît, en effet, urgent de modifier de façon tangible la physionomie et le cadre de vie des habitants des quartiers concernés. Malgré les efforts conduits durant ces dernières décennies, les difficultés se sont étendues : la crise urbaine concerne désormais un nombre croissant de villes et d'agglomérations.

Une première action passe bien sûr par la démolition et la reconstruction des immeubles suivant d'autres normes qui soient à la fois plus proches des besoins des individus et des familles et qui placent la personne au premier chef des priorités. Mettre l'accent sur l'accession à la maison individuelle s'inspire également de cette idée.

Le projet de loi est, à cet égard, assez ambitieux, il est vrai que l'ampleur des problèmes le justifie.

Pourtant, il réclame toute notre vigilance.

Le projet de loi est riche en propositions et en suggestions, mais il ne paraît pas s'appuyer sur des moyens financiers suffisants. Il ne faudrait pas que les actions conduites en faveur des zones urbaines le soient au détriment des zones rurales qui connaissent également des difficultés croissantes et qui réclament tout autant une intervention adaptée. Ne déplaçons pas les problèmes. N'opposons pas l'urbain au rural, qui offre aussi, ne l'oublions pas, une autre réponse à la crise des ensembles urbains.

La crise qui affecte certaines zones urbaines est en réalité multiple. Crise du logement bien sûr mais aussi crise sociale au travers de la ségrégation, de la violence, de l'insalubrité, du chômage, etc. C'est pourquoi l'on peut s'étonner que le projet de loi d'orientation ne mette pas plus l'accent sur l'accompagnement social des mesures qu'il préconise par ailleurs. Il faut redonner au tissu social toute sa cohérence et sa force. Il faut reconstruire les esprits et responsabiliser les citoyens.

Titre IV du projet de loi

Certes, un volet social est abordé, par le biais de la procédure de rétablissement personnel. Même s'il n'apparaît pas suffisant, il est néanmoins fort intéressant.

Le traitement du surendettement des ménages non solvables constitue un sujet important et l'amélioration du dispositif issu de la loi « Neiertz », qui avait fait la preuve de son utilité, ne peut qu'être partagée. Il faut en effet éviter que certaines familles ne se trouvent de fait exclues d'un mode de consommation ouvert à tous et aujourd'hui largement reconnu.

Pourtant, en substituant à l'actuelle procédure administrative, une procédure judiciaire de rétablissement personnel, le projet de loi porte en germe des risques de dérives regrettables. La perspective offerte d'un effacement total et définitif des dettes va favoriser, chez certains emprunteurs, une attitude de désresponsabilisation. Il serait alors à craindre des effets pernicioeux en terme de renchérissement du coût du crédit à la consommation et donc de difficulté d'accès au crédit pour les ménages les plus fragiles. Il serait, dans ces conditions, essentiel de limiter seulement la nouvelle procédure aux cas qui le justifient pleinement. L'inscription plus en amont au Fichier des Incidents de Remboursement des Crédits aux Particuliers, telle que proposée dans le texte de loi, participe également de ce principe et est de nature à clarifier les conditions d'octroi du crédit en faveur de l'ensemble des ménages.

Groupe de l'artisanat

Pour avoir été à l'initiative d'une réflexion sur le territoire pertinent d'intervention des politiques urbaines, le groupe de l'artisanat partage la nécessité de replacer cette loi d'orientation et de programmation dans le contexte plus large des contrats de ville et des grands projets urbains à l'échelle de l'agglomération.

Titres I, II, III et V du projet de loi

Concernant les actions sur l'habitat, il va de soi que les artisans du bâtiment approuvent l'objectif d'une meilleure offre de logements dans les zones urbaines sensibles et notamment les mesures visant à remettre sur le marché, après travaux, des logements sociaux, qu'ils soient publics ou privés.

Par ailleurs, l'extension de la procédure de péril aux travaux de sécurité dans les immeubles collectifs à usage d'habitation et toutes les mesures qui s'ensuivent (extension aux travaux d'entretien, notion de désordre) ainsi que la reprise des propositions du Conseil économique et social en matière de copropriétés en difficultés méritent d'être saluées.

Toutefois, au regard et de la mise en œuvre de ce programme et des moyens financiers prévus, un certain nombre d'inquiétudes demeurent.

Ces inquiétudes portent sur l'inadéquation du budget de l'ANAH à l'étendue de ses missions, la généralisation de la fongibilité des aides à la pierre au niveau local qui risque d'amoinrir les ressources de l'Agence et peser sur la qualité du parc privé et l'emploi dans le bâtiment, sans oublier les menaces de détournement du 1% logement de leur destination initiale et les effets destructeurs des politiques de zonage sur les autres territoires où les besoins de logements persistent.

C'est pourquoi, pour répondre au souci légitime de cohésion sociale dans ces quartiers difficiles, le groupe de l'artisanat suggère de prendre, parallèlement à ces dispositifs sur le logement social, des mesures incitatives de diversification des statuts d'occupation.

Il faut entendre par là une transposition du dispositif de Robien dans le neuf à l'ensemble des logements anciens, une ouverture du prêt à taux zéro dans l'ancien avec un abaissement de la quotité de travaux exigibles de 35 à 20% du coût total de l'opération, ainsi que la poursuite, au-delà de 2003, de la TVA à taux réduit.

S'agissant des actions de relance de l'économie dans les zones urbaines sensibles, le groupe de l'artisanat note avec intérêt le rétablissement du régime fiscal et social dérogatoire appliqué aux 44 Zones franches urbaines et son extension à 41 nouveaux quartiers, à condition toutefois que le droit aux dérogations donne lieu à des décrets d'application clairs pour ne pas laisser les entreprises démunies face aux contrôles et surtout répondre à l'objectif de développement et d'emploi. Il faut par ailleurs que l'offre foncière et immobilière soit suffisante pour accueillir les entreprises.

Titre IV du projet de loi

Enfin sur le volet plus spécifique du rétablissement personnel, le groupe de l'artisanat apprécie l'initiative du gouvernement de vouloir améliorer la procédure du traitement du surendettement, surtout dans le contexte d'une aggravation du nombre de cas d'accidents de la vie.

Toutefois, compte tenu des risques de dérives, le groupe de l'artisanat appuie les propositions de l'avis visant à introduire un certain nombre de précisions et de recommandations.

C'est ainsi que le projet de loi doit reprendre l'ensemble des mesures de prévention notamment celles relatives à la clarification des informations liées aux crédits et à l'instauration d'une procédure d'alerte pour permettre aux clients d'assumer leurs responsabilités en connaissance de cause.

Par ailleurs, pour une réelle efficacité du dispositif et une réponse appropriée à l'attente des personnes surendettées, il faut également tenir compte des remarques de l'avis concernant la réduction des délais des procédures.

Partageant l'esprit et le contenu de ces divers aspects de l'avis, le groupe de l'artisanat a émis un vote favorable.

Groupe des associations

L'avis de Mme Rastoll prend acte des avancées proposées par les **Titres I, II, III, V du projet de loi**. Il souligne le fait que le projet gouvernemental n'est pas un projet d'orientation pour la politique de la ville, mais seulement un élément d'un tel projet.

Le texte de l'avis met en garde contre les conséquences négatives que pourraient entraîner, d'une part, la disproportion entre les moyens et l'ampleur des objectifs et, d'autre part, la remise en cause de certaines structures telles que la Délégation interministérielle à la ville.

De même, l'avis montre bien que si, pour les sociétés d'HLM, la règle des dix voix n'était pas maintenue, des garanties contre d'« éventuelles dérives » seraient nécessaires.

Le groupe des associations formule quelques observations sur des aspects fondamentaux du projet : nous aurions aimé que le projet qui nous est soumis soit un véritable projet de programmation pour la politique de la ville. Une telle politique ne peut être prévue sans que soient posées les questions globales de l'environnement et de l'accompagnement social de la rénovation urbaine.

Or ces questions sont renvoyées à d'autres projets qui seraient en cours d'élaboration... les annexes évoquant la responsabilité des élus locaux. Il n'est certes pas de réelle politique de la ville sans convergence entre l'Etat et les collectivités locales. Il faudrait en savoir davantage. De plus, si l'école a un rôle prépondérant pour assurer l'égalité des chances, il ne faut pas pour autant lui subordonner toutes les initiatives éducatives, comme pourraient y mener certaines interprétations de l'annexe 4.1.2.

Notre groupe reconnaît, comme la rapporteure, le bien-fondé des zones franches urbaines.

Dans le domaine fiscal, où des exonérations devraient concerner les entreprises, nous souhaitons que soient inscrites, en complément, des mesures favorisant l'implantation des associations, l'investissement locatif privé ou l'accession à la propriété. Ces mesures seraient de nature à garantir l'expression et l'initiative des citoyens, et à créer une dynamique de mixité sociale.

La création d'une Agence nationale pour la rénovation urbaine peut être opportune. Toutefois, des interrogations subsistent sur son financement. D'autre part, l'équilibre futur entre les différents acteurs de son fonctionnement doit être repensé. Ainsi, nous approuvons la rapporteure qui propose que des représentants de collectivités locales, d'associations – de locataires comme de propriétaires – participent à ses instances. Par ailleurs, nous pensons comme elle que la création de cette agence ne peut conduire à la disparition de la DIV, dont l'expertise et l'expérience interministérielle permettent de recentrer l'action en fonction des priorités de territoires en difficulté. Ce projet de loi doit être la pièce d'un ensemble. C'est avec vigilance que nous suivrons les éventuelles mises en

œuvre des dispositions envisagées. Nous pensons qu'il est essentiel que les observations de cet avis soient prises en compte.

Concernant le **Titre IV du projet de loi**, notre groupe partage les analyses et les propositions du projet d'avis de Mme Crosemarie. Nous ferons quatre remarques.

Nous approuvons particulièrement le rappel des recommandations de l'avis du CES de janvier 2000. Nous nous devons de rappeler et de dénoncer les pratiques scandaleuses qui continuent à se développer en matière d'information des emprunteurs ainsi que les pratiques publicitaires tout à fait abusives qui sont de véritables « *pousse au crime* ». A cet égard nous approuvons particulièrement le projet d'avis qui estime profondément regrettable que le projet de loi ne porte pas sur la prévention. Ne faudrait-il pas que notre assemblée demande qu'une loi spécifique traite de ce problème essentiel qu'est la prévention en matière de surendettement ?

A la suite de nombreuses associations, notre groupe est favorable à des attestations sur l'honneur et à la création de fichiers positifs. Nous sommes conscients des difficultés liées à la création de ce fichier, voire des risques de dérives, le projet d'avis préconise quelques solutions qui devraient permettre de protéger la personne. L'existence d'un tel fichier devrait permettre aux « *banques sérieuses* » de connaître l'état d'endettement d'une personne avant de lui accorder un nouveau prêt ce qui constituerait finalement une protection de la personne trop encline à emprunter. La question est délicate et mérite réflexion mais la situation actuelle n'incline-t-elle pas à aller dans cette direction : est-il plus ennuyeux pour les personnes à faibles revenus de se voir restreindre l'accès à la consommation ou de se voir criblées de dettes ? Le fichier positif peut constituer un élément non négligeable d'une politique de prévention.

Nous approuvons particulièrement le projet d'avis qui regrette que le projet de loi ne précise pas « *la non-inscription au casier judiciaire* », de même il est fondamental de préciser dans la loi les limites de la publicité qui devraient être strictement limitées à la presse spécialisée.

Enfin, concernant la composition des commissions de surendettement nous sommes favorables à accroître la participation des associations familiales et de consommateurs ainsi que le propose l'avis. Le groupe a voté les deux avis.

Groupe de la CFDT

Titres I, II, III et V du projet de loi

La loi de programmation et d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine se fixe pour objectif l'équité sociale et territoriale, et elle annonce une série d'interventions publiques par un programme de constructions, de démolitions et de réhabilitations qui porteront sur plusieurs centaines de

milliers de logements. Cette loi doit être accompagnée par plusieurs autres déclinaisons législatives concernant l'éducation, la santé, la sécurité, l'accès aux services publics ainsi que la revitalisation économique et l'emploi, par la création de 41 zones franches s'ajoutant aux 44 existantes.

Une agence destinée au financement, au suivi de la rénovation et de la construction, à laquelle participent les partenaires sociaux par l'entremise du 1% logement doit être mise en place. L'ensemble des dispositifs devant être régulièrement évalué, cette politique de la ville forme une ambition qui retient toute l'attention de la CFDT. L'action contre l'exclusion est en effet un acte majeur de l'action publique ; cependant, les précautions d'usage invitent à observer avec attention les modes opératoires, les déclinaisons législatives et réglementaires de cette loi de programmation et d'orientation.

Il en est de même en ce qui concerne les politiques d'accompagnement (éducation, santé...) dont les financements devront être impérativement assurés et pérennisés dans cette période de resserrement budgétaire et de baisse programmée de l'impôt, si l'on veut assumer l'ambition annoncée sur cinq ans.

Il semble évident que la loi de programmation et d'orientation, qui veut concentrer l'action de la politique de la ville sur les quelques 4 700 000 personnes qui vivent, plus que d'autres, la relégation urbaine, vient s'inscrire à la suite d'une longue liste de procédures, de textes, d'institutions qui, sur presque trente ans, n'ont pas réussi (à de notables exceptions près) à éviter le délitement des « grands ensembles HLM » qui vivent l'accumulation des handicaps sociaux, avec plus de chômage et de plus faibles ressources qu'ailleurs.

La nouvelle phase de décentralisation doit apporter des réponses appropriées à ces questions du « droit à la ville » et du droit au logement, par une répartition claire des compétences, des missions entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités locales pour réparer les anomalies et les insuffisances des premières lois de décentralisation.

Ces questions sont vitales pour la cohésion nationale et l'intégrité de notre démocratie sociale.

Le texte de l'avis ayant été amendé pour permettre une dynamique d'accord entre les partenaires sociaux du 1 %, l'USH et l'Etat, la CFDT l'a voté.

Titre IV du projet de loi

Il faut se réjouir que le Conseil économique et social ait été saisi par le gouvernement sur « le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ».

Le titre IV du projet de loi porte sur le « rétablissement personnel » c'est-à-dire la transposition aménagée, améliorée de la « faillite civile » en vigueur dans les départements d'Alsace – Moselle à tout le territoire.

Ce projet requiert dans ses grandes lignes l'accord du groupe de la CFDT.

De quoi s'agit-il ? Pour l'essentiel de :

1/ prolonger, adapter, améliorer les dispositifs antérieurs (loi « Neiertz » de 1989, aménagée en 1995 ; loi d'orientation consacrée à la lutte contre les exclusions de 1998) ;

2/ de disposer de procédures variées permettant un traitement plus rapide des dossiers ;

3/ de prendre en compte à égalité l'ensemble des dettes ;

4/ d'élargir la composition des commissions de surendettement à des compétences nouvelles juridiques et sociales.

L'avis du Conseil économique et social approuve ces orientations. Il soulève néanmoins un certain nombre de questions pratiques portant sur : la clarification des compétences respectives entre les commissions de surendettement et le juge, les moyens des commissions de surendettement, les précisions indispensables à apporter dans le texte gouvernemental sur diverses notions juridiques concernant : la « bonne foi », la « situation irrémédiablement compromise ».

Le groupe de la CFDT partage ces préoccupations et les indications qui en découlent pour améliorer le projet de loi.

Le groupe de la CFDT insiste plus particulièrement sur deux points :

- l'amélioration de la prévention en amont du surendettement en s'appuyant sur la recherche d'un meilleur équilibre entre prêteurs et emprunteurs : ceci devrait, en particulier, conduire à une révision de la pratique actuelle des crédits revolving ;
- l'indispensable raccourcissement des délais de traitement des dossiers afin que de nouvelles chances soient accordées aux personnes en difficulté.

Le groupe de la CFDT, en accord avec le projet d'avis, l'a voté.

Groupe de la CFE-CGC

Titres I, II, III et V du projet de loi

L'avis soumis est de grande qualité. Le groupe de la CFE-CGC félicite la rapporteure pour le travail remarquable accompli dans un contexte de très grande technicité et d'urgence.

Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine propose la réalisation d'un programme national de rénovation urbaine pour instaurer une politique d'équité territoriale et sociale au bénéfice de zones urbaines sensibles.

Des mesures d'exonérations fiscales et sociales pour de nouvelles zones franches urbaines sont annoncées.

Si différents rapports ont dénoncé les dérives du dernier dispositif et les mauvais résultats en terme d'emplois, ils ont aussi constaté une revitalisation économique dans la plupart des zones franches, et ce parce qu'elles ont pu s'appuyer sur de grands programmes de renouvellement urbain.

Ainsi, le groupe de la CFE-CGC reconnaît tout l'intérêt des zones franches urbaines et les propositions de l'avis rencontrent notre assentiment. Cependant, le groupe de la CFE-CGC rappelle que des effets de distorsions de concurrence à la périphérie de ces zones existent. Par ailleurs, rien n'empêche certaines entreprises de quitter la zone à la fin des exonérations. Dès lors, des garde-fous sont nécessaires afin que les entreprises ne profitent pas de ces avantages sans assurer le lendemain.

Quant à l'autre volet sur la politique de rénovation urbaine entamée par la loi SRU, celle-ci a vu s'engager nombre de partenaires, parmi lesquels le 1 % logement.

Le 1 % apporte à l'Etat annuellement et sur cinq ans, 457 millions d'euros pour participer à sa politique de démolition-reconstruction. Les collecteurs du 1 % logement investissent autant chaque année dans le logement social. Cela démontre tout l'effort exceptionnel que le 1 % logement fait au regard du logement social et tout particulièrement des diverses sociétés d'HLM.

Parallèlement, le 1 % a créé la Foncière Logement dont le but, à terme, est de participer à la construction de 15 000 logements sociaux.

D'un autre côté, au travers des collecteurs, la CFE-CGC a constaté le très mauvais entretien des droits de suite attribués à ces derniers en contrepartie des financements de logements collectifs. On peut estimer aujourd'hui que sur les 800 000 droits détenus par eux, environ 40 % ne sont plus utilisables en raison de leur situation et de la qualité de leur entretien. C'est pour cette raison que le 1 % logement souhaitait ardemment accroître son influence dans les conseils d'administration des différentes sociétés et offices d'HLM.

Or, jusqu'à ce jour, la règle des 10 voix empêchait parfois qu'une décision soit prise allant dans le sens d'un meilleur entretien ou de localisations différentes des programmes de logements sociaux.

Le groupe de la CFE-CGC ne peut que souscrire à la proposition de regroupement des majorités de même type dans les SA d'HLM. Mais le groupe de la CFE-CGC souhaite qu'à compter de 33 % le partenaire de référence puisse avoir la majorité d'orientation, de décisions, voire de blocage et que ces majorités soient proportionnelles aux investissements consentis en particulier par les différents organes du 1 % logement dans le capital de la SA.

Cette réorientation de la gouvernance des sociétés anonymes d'HLM permettrait une meilleure action et une meilleure réactivité en liaison avec les besoins des populations de salariés éligibles au 1 % logement.

Par ailleurs, le projet d'avis suggérait que l'ensemble des acteurs puisse être représenté dans la gouvernance des organismes d'HLM. A cet effet, ce projet d'avis proposait la mise en place d'une société coopérative d'intérêt collectif. Le groupe de la CFE-CGC ne pouvait accepter cette proposition.

Cette solution allait à l'encontre d'une gouvernance précise, et tout particulièrement du souhait des partenaires du 1 % de mettre en place une gouvernance des SA d'HLM. Le groupe de la CFE-CGC est satisfaite que cette proposition ne figure plus dans l'avis.

Par ailleurs, des négociations sont en cours aujourd'hui entre le gouvernement, les partenaires sociaux et le monde HLM pour mieux définir cette gouvernance.

Des propositions du projet d'avis risquaient d'interférer de façon préjudiciable dans des négociations entreprises depuis de longs mois.

Quant à la création d'un établissement public permettant la coordination des différents financements pour le logement social, le groupe de la CFE-CGC y est favorable. Toutefois, le 1 % apporte déjà une contribution financière importante à la politique de l'Etat. Il ne saurait être question d'augmenter ces prélèvements pour financer cette politique sans remettre en cause les aides aux salariés. Cela reviendrait à faire du 1 % logement le financeur du logement social, se substituant ainsi au financement de l'Etat. Le groupe de la CFE-CGC estime que là n'est pas son rôle.

Si le groupe de la CFE-CGC considère qu'une aide notable doit être apportée par les entreprises et leurs salariés à l'amélioration du logement social, en aucun cas il ne pourra accepter que le 1 % se substitue à l'Etat pour cette mission. Le 1 % deviendrait alors un nouveau prélèvement au détriment des salariés pour lesquels il a été conçu.

Il importe que l'Etat sache mobiliser de réels moyens pour répondre aux besoins des populations de diverses origines qu'il doit satisfaire. Il doit remplir cette mission avec toute la responsabilité politique nécessaire sans la déléguer ni la substituer un autre organisme.

Aujourd'hui, l'équilibre des emplois du 1 % offre un financement du parcours résidentiel nécessaire au bien-être et à la vie professionnelle des salariés. Le groupe de la CFE-CGC ne saurait accepter de revenir sur ces points qui ont été longuement négociés.

Des propositions du projet d'avis ne figurent plus dans l'avis. En conséquence, le groupe de la CFE-CGC approuve les propositions de l'avis.

Le groupe de la CFE-CGC a émis un vote positif.

Titre IV du projet de loi

L'avis sur le titre IV concerne la faillite civile. C'est un sujet qui revêt une importance humaine, sociale, économique, juridique certaine.

Dans l'avis sur le surendettement présenté par M. le Duigou en janvier 2000, le Conseil Economique et Social avait constaté l'évolution du profil des ménages concernés par le surendettement. Les analyses et les orientations de cet avis demeurent toujours d'actualité. Mais cet avis de janvier 2000 n'avait pas préconisé l'extension de la procédure de faillite civile à l'ensemble du territoire.

Le nouveau dispositif consisterait à appliquer aux particuliers en état d'insolvabilité notoire les règles de la liquidation judiciaire des entreprises. Il s'inspire de la procédure en vigueur en France pour l'Alsace-Moselle ou ainsi que dans d'autres pays. Selon la procédure définie, il permettrait à un particulier l'effacement de toutes ses dettes.

Il est donc nécessaire que soit mieux appréhendé le phénomène de l'endettement et du surendettement des ménages.

Le surendettement est devenu un phénomène durable comme le démontre l'accroissement du dépôt des dossiers devant les commissions adéquates.

Le contexte économique, caractérisé par une plus grande précarité de l'emploi et la faiblesse des rémunérations, fragilise davantage la structure financière des ménages. Les situations de surendettement se nouent, moins comme par le passé par le recours abusif au crédit et l'enfermement dans une spirale d'endettement que par un phénomène de contraction des ressources.

Aujourd'hui, le déséquilibre budgétaire familial résulte moins de l'imprévoyance que d'un choc économique externe qui ne permet plus d'honorer les engagements du passé. C'est la situation de surendettement qui conduit trop souvent à l'exclusion d'abord économique, puis sociale. Il s'agit là d'un phénomène dont le développement est à craindre. Aussi, pour le groupe il est essentiel de rechercher rapidement les moyens d'arrêter un tel processus dès son apparition et non pas lorsque les dégâts sont irréversibles.

Dans ce contexte, un volet « prévention » du surendettement est nécessaire. L'avis propose une procédure d'alerte. Un magistrat qui constaterait qu'un particulier serait susceptible d'être surendetté pourrait alerter les commissions de surendettement ; celles-ci pourraient par ailleurs constituer une cellule de prévention. Cette préoccupation rencontre notre assentiment.

De même, les propositions concernant la composition de ces commissions, leur rôle et leurs moyens sont essentielles. Les organisations de consommateurs nous paraissent devoir jouer un rôle dans ce domaine.

Mieux informés, les emprunteurs comme les prêteurs doivent se montrer plus circonspects. Certaines catégories de la population ne doivent pas être exclues du crédit parce qu'elles présenteraient des critères identifiant un « risque potentiel élevé ». L'accès au crédit doit rester garanti pour tous.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

Titres I, II, III et V du projet de loi

Le groupe de la CFTC pense qu'un nouveau projet de loi dit d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine doit s'inscrire dans une démarche prospective et préventive. Il faut être conscient que ce n'est qu'à partir d'une volonté collective et d'une mise en synergie coordonnée que nous réussirons à résoudre ce problème du "mieux vivre dans nos cités".

Une partie aussi essentielle que le volet social nécessite une orientation forte et ciblée pour donner aux collectivités locales des axes clairs d'action permettant une adaptation locale en lien avec les populations concernées.

Il nous semble que l'agglomération est un lieu pertinent d'intervention.

Nous souscrivons à l'idée d'une véritable « mission interministérielle », au sens de la LOLF. Les crédits de fonctionnement sont importants, ils doivent être évalués à la bonne hauteur. L'avis relève que la liste des quartiers retenus par les contrats de ville est proche de celle du décret de 1993 et que la géographie est pratiquement constante depuis 1989 ; constat qui peut porter à réfléchir.

Nous nuancerons ce propos par l'effet bénéfique des zones franches urbaines. Aussi, nous souscrivons à la création de 41 nouvelles zones franches, car une évaluation a pu être menée, comme nous souscrivons fortement à l'idée d'introduire une mixité sociale dans ces zones par le biais de la diversité des statuts d'occupation.

Nous approuvons la création d'un observatoire national, la présentation annuelle de divers rapports, ainsi que l'objectif de donner à chacun la possibilité d'un parcours résidentiel. C'est ainsi que les familles peuvent réaliser leur projet à long terme, s'enraciner et s'épanouir.

Nouveauté dans ce projet de loi : la création d'une agence nationale. Les contours nous semblent encore flous et les missions tout autant. Les préconisations que nous avons pu faire pour améliorer la représentation de toutes les parties prenantes du logement au sein du conseil d'administration demandent à être confirmées.

Le groupe de la CFTC ne cache pas son inquiétude quant aux moyens financiers disponibles.

Nous nous réjouissons de voir prises en compte nombre de préconisations avancées dans l'avis sur les copropriétés dégradées.

Notre groupe exprime de fortes réserves sur le texte du projet de loi en ce qui concerne l'actionnariat et la gouvernance des sociétés anonymes d'HLM. En revanche, le projet d'avis aurait pu être plus explicite sur la possibilité pour les organisations syndicales d'être représentées à un niveau pertinent leur permettant de faire valoir les intérêts des salariés et de leurs familles.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Titre IV du projet de loi

La mise en œuvre de la procédure de rétablissement personnel implique que soit précisée la notion de « situation irrémédiablement compromise ». En effet, le manque de précision dans la loi d'orientation du 29 juillet 1998 a eu pour conséquence un traitement différencié des dossiers et un usage parcimonieux de l'effacement de la dette. Les charges réelles doivent être définies avec exactitude, augmentées d'un forfait « alimentation – hygiène - habillement » et confrontées aux ressources du ménage. Ainsi, peut apparaître, soit une capacité de remboursement, soit une absence de capacité déterminant l'insolvabilité.

Le fait que les commissions de surendettement soient un point de passage obligé nous paraît important et de bonne augure, pour permettre un nouveau départ aux surendettés ne pouvant rembourser leur passif.

Avec cette nouvelle procédure, ce sont trois possibilités qui s'offrent aux surendettés. Néanmoins, le groupe de la CFTC pense qu'une autre procédure serait utile. Elle permettrait l'ouverture d'un plan de redressement pour la faible partie des dettes pouvant être remboursée, le solde étant effacé. Elle offrirait l'avantage de ne pas exclure de la procédure de rétablissement personnel les surendettés ayant une faible capacité de remboursement. Il ne faudrait pas que la procédure ne soit réservée qu'aux cas extrêmes.

Il est nécessaire de développer des actions préventives. Ceci pourrait prendre la forme, entre autres, au moment du cycle scolaire, d'un enseignement sur la gestion d'un budget.

L'écoute des personnes doit être privilégiée. Une telle écoute serait de nature, en cernant mieux la situation, d'éviter les oublis de créances et de mieux traiter, et plus rapidement, les dossiers. Il ne faut pas, en effet, perdre de vue le désarroi dans lequel se trouvent, bien souvent, les surendettés.

Il y aura lieu de clarifier le rôle des mandataires judiciaires et de définir le rôle du conseiller en économie sociale et familiale devant participer aux travaux des commissions. Nous insistons fortement sur la nécessité de créer un observatoire public, portant sur l'ensemble du dispositif. Il permettra de réaliser des évaluations annuelles des pratiques des différentes commissions, de les harmoniser, de réformer, en fonction des besoins et des manques.

Notre groupe affirme que, dans la structure actuelle du réseau Banque de France, et avec mille agents dédiés à ce métier, le traitement reste long. En

réduisant certains secrétariats de commissions de surendettement à de simples points d'accueil, au minimum une demi-journée par semaine, il est difficile d'envisager une réduction des délais. La CFTC demande que la Banque de France, non seulement maintienne les services actuels mais qu'elle augmente le nombre de points d'accueil dans les zones en situation difficile. Une première expérience qui nous paraît restrictive, a été faite dans les années 1990. Elle a dû être abandonnée en raison tant de son inefficacité que de son rendement médiocre. Le remboursement des coûts complets par le gouvernement faciliterait le maintien voire le développement des moyens dédiés au surendettement.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Titre IV du projet de loi

Le débat d'aujourd'hui permet de rappeler que, dès les années 90, la CGT a mis en avant la possibilité d'effacement des dettes pour les particuliers.

Nous notons avec satisfaction qu'un certain nombre de préconisations formulées en janvier 2000 dans l'avis présenté par Jean-Christophe Le Duigou sont reprises dans le présent avis, en termes de prévention du surendettement et du renforcement du rôle des commissions de surendettement. Il en est de même de l'abandon du faux débat endettement passif – endettement actif ; les causes et situations d'absence de ressources sont en effet clairement pointées.

Bien entendu, la résorption durable de ces situations de surendettement passe par l'amélioration des ressources des ménages en termes de pouvoir d'achat ou d'accès à l'emploi, ainsi que par des mécanismes permettant à chaque salarié d'être véritablement prémuni contre les aléas de la vie professionnelle.

Comme le souligne l'avis, le surendettement connaît une augmentation significative dans notre pays, et peut toucher toutes les catégories sociales. Or, nous faisons nôtre le principe contenu dans l'avis, à savoir que l'accès au crédit doit être garanti pour tous. Il faut absolument sortir de la culpabilisation des familles surendettées et éviter que certaines catégories sociales puissent se retrouver de fait exclues de l'accès au crédit parce qu'elles présenteraient des critères identifiant un « risque potentiel élevé ». Et ce d'autant plus que la France a un niveau de crédit à la consommation qui demeure plus faible que celui des autres pays développés.

La nouvelle procédure proposée se fixe pour objectif de mieux prendre en compte la véritable nature du surendettement et les besoins des débiteurs. Encore faut-il que les commissions de surendettement voient leur rôle effectivement reconnu, soutenu et renforcé. L'apport très positif des associations de consommateurs et familiales dans ces commissions doit être garanti et élargi.

Avec ce projet, il est offert au débiteur une possibilité plus grande d'être entendu et donc d'être acteur dans le dispositif, cela renforce donc l'aspect mis

en avant dans la loi de 1998 sur le rôle central du débiteur. La présence d'un travailleur social dans les commissions pouvant intervenir pour l'aider participe à cette démonstration, il ne doit pas s'agir d'incitation à la mise sous curatelle.

Si les commissions demeurent le point d'accès obligatoire pour permettre un meilleur traitement du surendettement et de son évaluation, elles doivent disposer de moyens renforcés et d'une organisation adaptée. C'est pourquoi, nous confirmons ici notre inquiétude et notre désaccord concernant les projets de réorganisation et de suppression d'agences de la Banque de France.

Le groupe de la CGT exprime également des réserves sur deux points du projet de loi :

- la question de la vente du logement principal est contraire selon nous à l'esprit même du système plaçant le surendetté au centre du dispositif. Cette possibilité devrait être strictement réservée au cas où le logement et son entretien sont devenus hors de proportion eu égard aux moyens de subsistance des personnes ;
- le recours au juge ne doit pas être systématisé, la procédure devant la commission de surendettement qui a fait ses preuves doit pouvoir traiter l'essentiel des dossiers qui lui sont soumis en recourant plus fréquemment aux recommandations d'effacement de dettes.

Les objectifs et la finalité de cette partie du projet de loi sont positifs car il traduit un effort vers plus de solidarité dans notre société. C'est donc sans surprise mais avec de fortes exigences que le groupe de la CGT a voté l'avis.

Titres I, II, III et V du projet de loi

Le groupe de la CGT tient à féliciter la rapporteure pour la performance réalisée lors de l'élaboration de son projet d'avis, dans un délai aussi court, sur un sujet techniquement aussi touffu.

Nous évoquerons trois points qui nous tiennent à cœur dans ce projet de loi, et que le projet d'avis traite, selon nous, insuffisamment pour les deux premiers, et d'une manière qui ne nous satisfait pas vraiment pour le troisième.

En premier lieu, en décrétant qu'il existe des situations d'habitat indignes, le projet de loi dresse un constat qui a peu de chance d'être contesté : qui ne souhaiterait voir s'améliorer les conditions de logement en France et notamment pour les plus défavorisés ? Ce faisant, il opère un glissement en faisant de la question du logement, la question centrale de la politique de la ville. Or, si la politique de la ville pose la question du logement, c'est à travers la question de l'habitat d'une part (déshérence des services à l'habitat, tranquillité publique...), les mécanismes économiques de relégation sociale et de concentration ethnique d'autre part, et, enfin, l'inégalité d'accès à la mobilité résidentielle. La question des formes urbaines n'est abordée uniquement que dans la mesure où ces dernières témoignent d'une relégation dans l'espace urbain, d'un

dysfonctionnement technique, d'une dégradation des espaces et d'un environnement déshumanisant. La question de l'habitat dans la politique de la ville ne se limite pas à la seule question du logement.

Nous aurions souhaité que le projet d'avis insistât plus sur ce constat que le projet de loi de programmation, qui, en ne retenant que l'aspect rénovation urbaine, ne pouvait prétendre à être un vrai projet pour la ville. Le report des questions sociales « à plus tard », n'était pas de nature à faciliter la performance des mesures envisagées, en particulier en ne faisant pas la place nécessaire aux problèmes de l'interministérialité.

Ensuite, nous pensons que le projet d'avis ne pose pas d'une façon assez critique la question des exonérations fiscales et sociales dans les zones franches urbaines et celle de leur évaluation. Dans le projet de loi, le développement économique n'est envisagé que sous l'angle des ZFU et en termes de nombre d'emplois créés. La politique de la ville n'est-elle pas l'instrument qui permet de penser le développement urbain soutenable ? Qu'en est-il de la nature des activités générées ? Quelles en sont les retombées ? Quelles externalités en est-il attendu ? De quelle manière en fixer le périmètre ? Que se passe-t-il pour les ZFU qui ne disposent pas de foncier libre pour de nouvelles implantations ? Le problème se pose pour les départements qui connaissent une croissance économique indéniable en dépit du décrochage social et économique de leur population comme en Seine-Saint-Denis.

Ces questions auraient probablement mérité un examen plus attentif.

Le troisième point concerne l'article 29 du projet de loi sur la gouvernance des sociétés anonymes d'HLM.

La façon dont est abordé le problème ne nous satisfait pas totalement. Nous pensons que des négociations étant en cours entre les organisations professionnelles gérant le 1 % logement, les représentants de l'union sociale pour l'habitat, et les représentants des ministères du logement et de la ville, il serait mal venu qu'un avis du Conseil économique et social puisse apparaître comme un moyen de pression sur ces négociations. Aussi avons-nous proposé un amendement afin de lever cette ambiguïté.

Le groupe de la CGT a voté l'avis.

Groupe de la CGT-FO

Titre I, II, III et V du projet de loi

Le groupe FO tient à faire remarquer que le projet de loi aurait gagné à être inséré dans le panorama urbain en précisant la place et le rôle de tous les acteurs, notamment celui des collectivités territoriales ainsi que le niveau d'intervention au titre des fonctions importantes de qualification urbaine, à savoir les transports, les équipements publics de proximité, le développement économique et l'emploi, les actions d'accompagnement social, culturel, sportif, éducatif. Il aurait

également gagné à être présenté au regard de la démarche globale du gouvernement sur le logement.

L'avis retrace bien l'objectif poursuivi mais il ne met pas en évidence l'apport essentiel du 1 % logement au renouvellement urbain et plus globalement son intervention en faveur de la production de logements locatifs sociaux.

Aucune mention n'est faite des conventions des 11 octobre et 11 décembre 2001 attestant de la forte implication des partenaires sociaux dans la mise en œuvre des politiques publiques de logement. Citer ces conventions aurait conduit à ne pas considérer que seule la contribution des bailleurs sociaux constitue un apport innovant et aurait permis de reconnaître la capacité d'anticipation des partenaires sociaux.

Cela aurait conduit à formuler autrement certaines observations présentées, en particulier sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Si Force Ouvrière se situe dans une logique d'accompagnement des politiques publiques, ce n'est pas pour autant que le groupe est d'accord pour accepter la création d'organismes où le 1 % logement n'aurait pas sa place eu égard à son rôle.

Le 1 % logement ne saurait être une variable d'ajustement budgétaire, même pour le ministère du Logement ou pour celui en charge de la rénovation urbaine.

Le groupe FO déplore que l'instance dite « *Commission 1 % logement et renouvellement urbain* » n'ait pas été pérennisée. Une décision de cette nature aurait constitué un signe fort de la volonté de dialogue des pouvoirs publics.

Quant à la question de la gouvernance, il faut déplorer que l'avis proposé ne permette pas d'appréhender là encore les données de base sur l'état actuel de l'actionnariat des ESH (Entreprises Sociales de l'Habitat), des « *participations* » qu'y détiennent les partenaires sociaux du 1 % logement à travers les CIL (Comités Interprofessionnels du Logement). De même, pourquoi n'avoir pas retranscrit le souhait des interlocuteurs sociaux, de mieux impliquer les ESH dans les opérations de renouvellement urbain en assumant la juste part des responsabilités liées à la détention du capital de ces SA-HLM ?

Comment accepter sans réagir l'intention prêtée de vouloir une valorisation patrimoniale au détriment du logement social ? Si cela doit conduire à ne pas favoriser un mode particulier d'organisation, il conviendrait en conséquence que l'option de gouvernance présentée résulte d'un consensus le plus large possible, ce qui n'est pas le cas !

Pourquoi ne pas avoir traité en même temps de la gouvernance des ESH et des offices d'HLM ?

Le groupe FO ne croit pas que l'efficacité commande obligatoirement la transformation des offices en OPAC, c'est-à-dire le passage d'une gestion publique à une gestion privée et condamne cette dérive que rien ne justifie sérieusement.

Enfin, le groupe Force Ouvrière reconnaît les bonnes intentions du projet de loi, tout en soulignant le manque de volonté pour garantir le dialogue nécessaire entre les pouvoirs publics et les acteurs de terrain. Il prend acte de l'avis qui, cependant, présente des insuffisances dans la présentation des données de base et se révèle, parfois, maladroit dans l'expression de certaines observations et propositions à l'adresse des partenaires sociaux.

Le groupe Force Ouvrière a émis un vote positif.

Titre IV du projet de loi

Sur la question du surendettement, depuis 1990 le groupe FO a pris acte des engagements successifs de l'Etat à vouloir traiter un problème douloureux et difficile.

Seule l'action opiniâtre de chaque jour et un travail sans relâche de tous les acteurs professionnels de la filière, a permis, permet, et permettra bien évidemment, de régler au mieux les dossiers qui sont présentés aux secrétariats des Commissions de surendettement.

Il est nécessaire, de manière régulière, que le législateur se penche sur les évolutions du traitement du surendettement pour coller au plus près à ce qui est essentiel.

Incontestablement le projet du Ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine fait partie de cette ligne et, même si le projet de loi présente quelques lacunes - dont certaines peuvent d'ailleurs être corrigées par le décret qui ne manquera pas d'explicitier certaines parties - il n'en reste pas moins, surtout si les recommandations du Conseil économique et social sont suivies par le gouvernement, que ce projet va dans le bon sens.

Le groupe FO insiste sur la nécessité de prévenir autant que faire se peut les situations de surendettement notamment par le retour au plein emploi et l'augmentation du pouvoir d'achat.

Mais il faut également souligner que l'encadrement des publicités des crédits à la consommation – et notamment en ce qui concerne toutes les formes de crédit *revolving* – n'est pas suffisant.

Le projet de loi qui confère des responsabilités encore étendues aux Commissions, et donc aux secrétariats, devrait permettre d'harmoniser la façon de travailler de toutes les Commissions et obliger chacune d'entre elles à accueillir les surendettés autant que de besoin et à chaque demande de leur part.

C'est pourquoi il est nécessaire d'insister une nouvelle fois sur les moyens attribués aux Commissions - en particulier ceux des secrétariats des Commissions, rappelons-le tenus par les Agents de la Banque de France - d'autant plus que le contexte général relatif au projet de restructuration du réseau de la Banque de France tend à la suppression de la moitié des succursales de l'Institut d'émission et à la transformation de certaines d'entre elles en simples

« bureaux d'accueil et d'information » ouverts deux jours en moyenne par semaine.

D'autant plus encore que la qualité de mandataire judiciaire pourrait être accordée aux agents de la Banque de France comme cela est d'ailleurs préconisé par l'avis du Conseil économique et social.

Il faudra également aborder, peut-être dans le décret, mais cela aurait une plus grande force dans la loi elle-même, le problème du remboursement des coûts très importants générés par l'activité surendettement au budget de la Banque de France puisque par convention il y a remboursement par l'Etat à l'Institut d'émission ; mais il est primordial que ce remboursement s'effectue bien sur ce qu'il est convenu d'appeler les coûts *complets* générés par cette activité.

La clarification de la notion de « *situation irrémédiablement compromise* » s'impose on le comprend aisément aux retraités et aux handicapés, mais elle mérite une explication quant aux chômeurs, « *rmistes* » et femmes n'ayant jamais travaillé.

Il est important de continuer à tout faire pour réduire cette fracture sociale qu'est le surendettement des ménages ; à l'évidence le projet de loi qui nous est présenté va dans ce sens, même s'il demeure perfectible. Mais il est tout aussi primordial de rappeler que c'est une relance de la croissance et de l'emploi, comme du pouvoir d'achat, qui peut déjà réduire fortement les difficultés rencontrées par nombre de nos concitoyens.

Dans cet esprit, le groupe FO a voté le projet d'avis présenté.

Groupe de la coopération

Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine pose en toile de fond le problème de la relégation urbaine et de ce qui est désormais communément appelé les « quartiers ».

Le groupe de la coopération soutient l'avis de Mme Rastoll sur les **Titres I, II, III et V du projet de loi** et souhaite insister sur deux idées fortes.

Il se dessine tout d'abord en France une grave crise du logement sans doute comparable aux grandes crises de l'après guerre. Les besoins de construction se doublent du nécessaire remplacement de certains logements, lié à la restructuration des quartiers.

Par ailleurs, on ne peut pas considérer que les problèmes auxquels sont confrontés ces quartiers résultent seulement de leur configuration architecturale et urbanistique, même si cette dimension ne doit pas être sous-estimée.

Plusieurs problèmes se posent dès lors :

- les besoins en logement et l'accès au logement pour tous ne peuvent se résoudre que par un programme massif de construction et ses corollaires (maîtrise du foncier en particulier).

Comment imaginer l'opposabilité du droit au logement sans en premier lieu mettre en place une offre capable de répondre aux besoins ? Si l'on se donne également pour ambition de détruire des logements considérés comme obsolètes, inhumains ou dégradés, ce second objectif ne peut être atteint que par addition et non au détriment du premier. L'avis qui nous est proposé souligne cet aspect des choses : nous avons besoin pour satisfaire la demande et rattraper le retard de construire environ 90 000 logements sociaux par an. Les besoins issus du programme de démolition qui nous est proposé nécessitent la reconstruction de 40 000 logements par an. Ces 40 000 logements s'ajoutent aux premiers et ne s'y substituent pas. Là est la véritable impasse du projet qui nous est proposé puisque l'agence de renouvellement urbain, clef de voûte du projet, puise ses crédits dans ceux de la ligne fongible du ministère du logement dédiée à la construction de logements sociaux, elle-même à peine suffisante à la réalisation de 50 000 logements sociaux. Il y a donc une impasse qui nous inquiète.

- les quartiers posent un problème social auquel le projet de loi ne répond que partiellement. L'extension des zones franches et des mesures fiscales susceptibles de permettre la création d'emplois est une mesure nécessaire mais insuffisante.

Dans certains de ces quartiers se mêlent 40 nationalités. L'échec scolaire y est cuisant puisque seuls 15 % des enfants y réussissent le baccalauréat. Les communes sont souvent exsangues du fait même des faibles moyens de la population. A certains endroits seuls 30 % des administrés sont assujettis à l'impôt !

Des moyens de péréquation sont une nécessité absolue tant en ce qui concerne la DSU qu'une meilleure efficacité de la DGF. Nous regrettons que ce volet, certes difficile, n'ait pu être abordé par le projet de loi.

Enfin, certains articles tels celui relatif à l'actionnariat des sociétés anonymes ont fait couler beaucoup d'encre.

Nous regrettons de n'avoir pu disposer d'un temps suffisant pour l'aborder de façon pédagogique dans son ensemble. Nous considérons que la formule de la SCIC, que le groupe de la coopération a contribué à introduire dans la loi en 2001, est une bonne solution pour une entreprise de logement social dans laquelle l'intérêt général doit primer. L'entreprise doit pouvoir au travers de cet outil faire coexister des collègues responsables et tout aussi légitimes les uns que les autres.

Le projet de loi va dans le bon sens en introduisant les locataires et les collectivités locales dans la prise de décision. Il peut à notre sens être perfectionné en donnant une place aux salariés de l'entreprise et en soumettant les décisions à la légitimité du pacte d'actionnaires, même en l'absence d'actionnaire majoritaire.

Le traitement du **surendettement**, tel que traité dans le **Titre IV du projet de loi**, a sa place dans une loi programme qui veut apporter des réponses à la situation des plus démunis. En effet le surendettement, provoqué parfois et subi le plus souvent, créé des états de détresse dans les familles les moins expérimentées et dans celles qui connaissent les aléas fortuits de la vie.

Pour elles, il convient de réunir les conditions d'un nouveau départ. L'instauration d'une nouvelle procédure de « rétablissement personnel » inspirée de la faillite civile en vigueur en Alsace-Moselle va dans ce sens. Elle a le mérite de laisser le débiteur au centre du dispositif.

Le traitement du surendettement s'enrichit donc. L'analyse qui en est faite par l'avis explore ses nombreuses entrées par le juridique, le financier, l'économique et le social. Nous la soutenons.

Le groupe de la coopération estime que le législateur peut améliorer le dispositif sur plusieurs points :

La hiérarchie des créances et des sûretés demande une approche plus nette que celle qui en est faite. Nous ne perdrons pas de temps à bien cerner les questions juridiques de fond que pose le sort du patrimoine, les attentes légitimes des créanciers et le fait que le « rétablissement personnel » met en jeu la notion de solidarité entre tous.

La position du bailleur, et notamment du bailleur social, directement concerné et acteur de la solidarité nationale, mérite aussi que soit clarifié le sort du bail, des aides au logement qui y sont liées et les conditions du maintien dans les lieux.

Le rôle joué par le « conseiller en économie sociale et familiale » paraît primordial dans la gestion tant du processus que dans le suivi des conditions du rétablissement. On prendra donc du soin à définir sa mission, les moyens qui lui seront donnés, l'appellation sous laquelle il sera reconnu et ses liens avec la Commission de surendettement dont il devient nécessaire d'adapter le rôle et les moyens.

Le surendettement créé des situations de souffrance psychologique. Aussi le dispositif qui sera adopté en définitive, et quelles que soient ses modalités pratiques et juridiques, doit s'inscrire dans une perspective de rapidité.

Le crédit fait dorénavant partie des mœurs comme des données habituelles du comportement des ménages. Dans ces conditions le groupe de la coopération ne peut qu'approuver un projet qui se propose de remédier à certains de ses effets déviants.

Groupe des entreprises privées

Le groupe s'associe aux félicitations faites aux rapporteurs pour la qualité de leur travail, compte tenu notamment des délais extrêmement courts qui leur ont été accordés.

Titres I, II, III et V du projet de loi

S'agissant de l'avis sur la *rénovation urbaine*, nous avons un seul point de désaccord, qui portait sur la partie consacrée à la gouvernance des SA d'HLM. Ce point fondamental a finalement été vidé de sa substance, notamment pour ne pas gêner les discussions en cours entre les partenaires concernés.

Nous tenons toutefois à souligner l'importance de ce point. Pour nous, une bonne gouvernance passe obligatoirement par la reconnaissance du fait majoritaire, c'est-à-dire l'émergence d'un actionnaire possédant la majorité du capital et des droits de vote.

Le 1% logement, associant les employeurs et les syndicats de salariés, financeur social traditionnel de ces organismes, s'impose à l'évidence comme étant légitime pour assurer ce rôle dans les sociétés d'HLM où il est très présent. D'autres actionnaires que le 1% logement peuvent également jouer le rôle d'actionnaire de référence dans d'autres sociétés. Mais en tout état de cause, il faut un actionnaire de référence.

Les partenaires sociaux agissent dans le 1% logement dans le cadre de conventions passées avec les pouvoirs publics. Il en irait de même pour les SA d'HLM dont ils assureraient la gouvernance, en concertation avec l'Union sociale de l'habitat.

Le statut très spécifique des SA d'HLM et leur rôle dans la politique du logement social ne sont pas compatibles avec un actionnariat de personnes physiques ou de salariés. Il faudrait donc créer 4 collèges :

- un collège majoritaire détenant au moins 50% des droits de vote,
- un collège « autres actionnaires »,
- un collège « habitants »,
- un collège « collectivités locales ».

Dans ce cadre, il conviendrait que :

- les 2 collèges « habitants » et « collectivités locales » disposent ensemble de droits de vote à hauteur de 33%, comme cela est prévu dans le projet de loi,
- le collège majoritaire soit constitué d'un actionnaire unique « personnes morales » ou à défaut de 2 ou 3 actionnaires majoritaires « personnes morales », liées par un pacte d'actionnaires, et ayant une majorité.

Le groupe des entreprises privées a voté favorablement l'avis.

Titre IV du projet de loi

En ce qui concerne l'avis sur le *rétablissement personnel*, nous approuvons pleinement l'objectif poursuivi : la situation de personnes qui, du fait d'accidents

de la vie, se retrouvent face à des impossibilités de remboursement de leurs dettes (pour aujourd'hui et demain), mérite en effet la plus grande considération.

Nous partageons le diagnostic relatif au surendettement. Dans de nombreux cas, l'impossibilité de rembourser ses dettes n'est pas due à un excès initial de crédits bancaires mais à un accident ultérieur. Il convient de le souligner avec force, pour ne pas jeter l'opprobre sur le crédit à la consommation, qui apporte une contribution majeure à la croissance.

Nous regrettons, nous aussi, l'absence de mesures de prévention et surtout de traitement social des difficultés, en amont des commissions de surendettement. Pour cela, il conviendrait de simplifier considérablement l'accès aux aides sociales, qui constituent un vrai maquis. Nous approuvons l'accent mis dans l'avis sur les commissions départementales de surendettement. Elles ont fait la preuve de leur efficacité et doivent demeurer l'axe central du dispositif. Il serait également souhaitable que le dispositif prévu soit harmonisé avec ce qui existe au niveau européen.

Le rétablissement personnel, prévu par la loi, doit être un ultime recours, intervenant lorsqu'il s'avère qu'aucune autre solution n'est possible. Si tel n'était pas le cas, les établissements de crédit se montreraient beaucoup plus sélectifs dans l'octroi de crédits et seraient contraints de relever les taux d'intérêt. Le rétablissement personnel ne doit pas, non plus, créer un effet d'aubaine pour certains débiteurs de mauvaise foi, qui y verraient le moyen d'échapper à leurs obligations.

Nos propositions - qui visaient pour l'essentiel à préciser les conditions d'appréciation de la bonne foi ainsi que la notion de situation irrémédiablement compromise, ou encore à trouver des solutions de gestion des dossiers actuellement en cours - devraient permettre de limiter certaines dérives.

Le groupe des entreprises privées a voté favorablement l'avis.

Groupe des entreprises publiques

Titre I, II, III et V du projet de loi

Le groupe des entreprises publiques souhaite mettre l'accent sur quelques points majeurs de l'avis pour contribuer au renforcement nécessaire de la politique de la ville qui a vu ses préoccupations initiales (la politique des quartiers) progressivement élargies à la commune puis à l'agglomération.

Les actions se sont élargies à l'ensemble des questions susceptibles d'améliorer la situation des quartiers, c'est-à-dire : l'emploi, la lutte contre le chômage, la formation, la prévention, l'accès aux services essentiels (transports notamment) et pas uniquement le bâti et le cadre de vie.

Le présent projet de loi est dans la continuité des orientations antérieures, position sage et même indispensable. On peut cependant regretter l'absence de volets sur d'autres politiques essentielles qui devraient être mises au service de la

politique de la ville, si l'on veut atteindre des résultats significatifs mais peut-être ne sont-ils pas de nature législative.

C'est d'autant plus indispensable que des outils d'observation et d'évaluation sont mis en place et que des objectifs chiffrés devraient être atteints au cours des prochaines années. La politique de la ville ne dispose toujours pas vraiment de tous les leviers interministériels indispensables, à l'exception de la politique de l'habitat.

L'avis suggère de se saisir de la mise en œuvre de la loi LOLF pour enfin mettre en place des outils budgétaires appropriés : c'est à dire des programmes ou actions ministériels consacrés aux territoires spécifiques regroupés dans une mission interministérielle relative à la politique de la ville. C'est le moyen approprié pour franchir une étape décisive.

En ce qui concerne les outils opérationnels pour la rénovation urbaine, l'avis suggère aussi de compléter le dispositif de l'Agence nationale par la possibilité de créer, en cas d'absence d'opérateurs adéquats et compétents, des établissements publics soit nationaux (type Mantois) soit locaux. C'est bien préférable à la possibilité de faire agir en direct l'Agence nationale dont ce n'est pas la vocation sauf peut-être dans une phase de préfiguration.

Notre groupe fera deux observations :

- La création de l'Agence nationale de rénovation urbaine ne saurait conduire à la disparition de la DIV, même s'il faudra repréciser et recentrer ses missions ;
- La gouvernance des SA d'HLM apparaît comme une question sans rapport avec l'objet de la loi, d'autant plus qu'elle n'est traitée que partiellement. C'est l'ensemble des organismes d'HLM qui mériterait d'être examinés après mûre réflexion et concertation approfondie.

En définitive, le groupe des entreprises publiques constate que la politique de la ville, qui élargit indéniablement ses outils d'action à travers ce projet de loi, ne bénéficie toujours pas d'une capacité suffisante d'impulsion et de coordination interministérielle, le caractère partiel du texte en témoigne. Il a le sentiment en particulier que les nouvelles dispositions qui sont positives ne sauraient suffire à résoudre les problèmes majeurs posés par ces territoires en difficultés.

Titre IV du projet de loi, relatif à la procédure de rétablissement

Le groupe des entreprises publiques est en accord avec l'avis pour considérer comme positifs les objectifs ainsi que la finalité du projet de loi

L'avis pose néanmoins des problèmes de cohérence et de lisibilité à la fois d'ailleurs pour les surendettés et pour leurs créanciers. Il formule un certain nombre de recommandations auxquelles le groupe des entreprises publiques

adhère, essentiellement pour sa mise en œuvre ou plus largement, le traitement du surendettement, en particulier au niveau de la prévention.

Le groupe formulera trois observations :

La première pour souligner les enjeux économiques de ce dossier. Les crédits à la consommation dépassent aujourd'hui 100 milliards d'euros. De même, environ 20 % de la consommation de biens durables et 2/3 des ventes d'automobiles sont effectuées à crédit.

C'est dire l'importance aujourd'hui de savoir trouver le bon équilibre dans le traitement du surendettement pour ne réduire ni l'offre ni la demande de crédit. Alors que 60 % seulement de la population a actuellement accès au crédit, ce taux pourrait ainsi se trouver réduit à 49 %. Outre ses conséquences économiques, cette diminution irait ainsi à l'encontre du but poursuivi par le législateur.

Cette situation appelle une deuxième observation pour souligner l'importance de deux mesures préconisées par l'avis :

- la mise en place d'un observatoire du fonctionnement des commissions de surendettement,
- le choix d'une évaluation de la nouvelle procédure.

L'une comme l'autre devraient permettre de sauvegarder le bon équilibre préservant au mieux la dimension sociale du surendettement sans altérer, voire même en améliorant, l'accès au crédit.

Dans ce sens, la dernière observation du groupe des entreprises publiques concerne la communication qui pourra être faite autour de la loi, sous réserve naturellement de son adoption par le Parlement. Le risque peut être qu'elle détériore les conditions de recouvrement des crédits en cours.

Il serait particulièrement important dans ces conditions qu'elle soit très précise et pédagogique sur le champ d'application et les modalités de la nouvelle procédure.

Le groupe des entreprises publiques a voté les deux avis.

Groupe des Français de l'étranger, de l'épargne et du logement

Titres I, II, III et V du projet de loi

M. Gérard : « Le groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement est heureux de relever, avec sa présidente et rapporteure de l'avis de ce jour, que le projet de loi proposé à notre attention prend en compte une partie des recommandations antérieures formulées par notre conseil lors de l'adoption du rapport et avis de notre collègue Frédérique Rastoll sur les questions relatives aux copropriétés dégradées.

Aussi n'est-il pas étonnant que le texte qu'il nous est proposé d'adopter aujourd'hui mette particulièrement l'accent sur certaines de ces recommandations passées qui ne sont pas à ce stade reprises dans le projet gouvernemental, suggestions dont nous avons, il y a quelque temps, dit la grande qualité.

Dans ces conditions, personne ne s'étonnera que nous partagions totalement les vœux exposés dans l'avis retenu par la section du cadre de vie. Nous le voterons donc en pleine continuité de nos engagements précédents ».

Titre IV du projet de loi

M. Gérard : « Le groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement note tout d'abord que le titre IV du projet qui est soumis à notre avis et qui concerne la procédure de rétablissement personnel, ressemble bien à un cavalier juridique introduit dans le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et de la rénovation urbaine.

Il note ensuite que ce projet - une nouvelle fois - ne fait aucun cas des Français établis hors de France. Il est vrai que, probablement, ils sont moins nombreux à être en situation de surendettement irrémédiable pour les simples et bonnes raisons que, premièrement, il leur est généralement plus difficile que dans l'hexagone d'obtenir les prêts qu'ils pourraient souhaiter et que, deuxièmement, ils sont également moins souvent qu'ailleurs soumis à la tentation de nombreuses offres mercatiques pas toujours très raisonnables.

Néanmoins, notre groupe votera l'avis présenté par Mme Crosemarie, et ce pour plusieurs excellentes raisons.

Tout d'abord parce que, dans sa conclusion, il rappelle la nécessité de mettre l'Homme au cœur du dispositif. Le souhait de notre groupe est que cette grande ambition soit généralisée à l'ensemble des réformes, négociations et projets que notre pays entend porter, qu'il s'agisse par exemple de la réforme de l'Europe ou des prochains rendez-vous de l'OMC. Et quand nous disons l'Homme, c'est évidemment de toutes les femmes et de tous les hommes vivant sur toute la planète dont nous parlons.

Enfin parce que notre collègue rapporteure a parfaitement souligné deux faiblesses du projet qui est proposé à notre attention : celle qui concerne la prévention, et celle qui concerne les moyens de la Banque de France qui, demain, après sa propre réforme en cours, continueront à être mis à la disposition des commissions de surendettement.

Des améliorations pourront-elles être apportées par le gouvernement à ce projet sur ces différents points, avant sa présentation au Parlement ? C'est le vœu que nous formons. Il constitue bien évidemment un test concernant toutes les saisines gouvernementales pour lesquelles nous travaillons de plus en plus dans l'urgence ».

Groupe de l'Outre-Mer

Le phénomène urbain est relativement récent Outre-Mer mais n'a pas moins le caractère d'une urbanisation galopante, issue de la crise des économies rurales traditionnelles, d'une démographie explosive et d'une immigration difficilement maîtrisable. En quelques années, s'y sont concentrées toutes les difficultés que connaît, en ce domaine, la métropole. A La Réunion, le taux d'urbanisation se situe à 86 % de l'ensemble de la population.

Outre-Mer, l'explosion urbaine se focalise généralement sur la ville principale, souvent le chef-lieu administratif et politique, au détriment des autres unités urbaines. Le grand Nouméa, par exemple, regroupe les 3/5 des Néo-Calédoniens, Cayenne et Papeete autour de la moitié des habitants de Guyane et de Polynésie Française, Fort de France 40% des Martiniquais...

Aussi n'est-il pas surprenant qu'éclatent, ici ou là, les mêmes émeutes que dans certaines banlieues métropolitaines.

Les instruments de la politique de la ville ont impliqué depuis de longues années l'Outre-Mer à travers les zones franches urbaines, les zones de rénovation urbaine, les grands projets de ville ou les contrats de ville, mais les moyens n'ont pas été en rapport avec les enjeux, c'est spécialement le cas de la délimitation des zones franches et du logement social.

Cette question, en Outre-Mer, se caractérise cependant par des aspects bien particuliers.

Le foncier avant tout, très rare et très cher ou appartenant en quasi-totalité à l'Etat comme en Guyane, ce qui ne le rend pas plus disponible. Le logement également, où les besoins à satisfaire sont particulièrement importants, que ce soit en acquisition, en réhabilitation, en logement social ou très social. Il faut souligner les retards importants en équipements structurants en réseaux primaires et secondaires (eau potable, assainissement, équipements collectifs...) ainsi que les obstacles au désenclavement liés à l'absence de politique publique de transport. Besoins qui perdurent en liaison avec la pauvreté des finances locales.

Le handicap est aussi social : un taux de chômage qui oscille de 19 à 40 %, un taux de Rmistes qui reste malheureusement stable, entre 8 et 10 % de la population, contre 3 % en métropole. Les catégories défavorisées de la population restent nombreuses : familles monoparentales, personnes âgées, aux maigres ressources, bénéficiant tout juste du minimum vieillesse ou des différents palliatifs qu'on a pu y trouver, personnes qui ne trouvent que des activités temporaires.

Certes les efforts contenus dans le projet de loi d'orientation et de programmation vont certainement dans le bon sens. D'autres projets de loi y concourent, par exemple le projet de loi programme pour l'Outre-Mer qui prévoit des mesures en faveur du logement.

Le volet qui nous est soumis comporte des aspects positifs : comment, dans le contexte social décrit, ne pas être intéressé par le volet consacré au traitement du surendettement : les « accidentés de la vie » puisqu'ils sont ainsi nommés, sont suffisamment nombreux Outre-Mer pour apprécier la tentative de résoudre leurs difficultés.

La rénovation urbaine, pour sa part, est plus que jamais nécessaire Outre-Mer. Il faut véritablement résorber l'habitat insalubre, ancien ou contemporain, dans certains cas rattraper des erreurs d'urbanisme ou de construction qui rendent la vie quotidienne très difficile, voire impossible dans des quartiers pourtant neufs : dans tous les cas il faut assurer une maîtrise de l'urbanisation et des réseaux.

Le pilotage de l'ensemble de ces mesures sera délicat : comment assurer le minimum de cohérence nécessaire entre les différentes lois de programme ou d'orientation, entre elles-mêmes et les dispositifs nationaux, comment assurer la mise en œuvre réelle des financements, compte tenu des difficultés financières des collectivités ?

Il est clair que le niveau des dotations de solidarité urbaine en faveur de l'Outre-Mer doit, pour produire leurs effets, tenir compte des énormes retards qu'il y a à rattraper comme les handicaps structurels à compenser. Enfin, la question des moyens du pilotage en ingénierie et en hommes se pose. Il importe, et le groupe de l'Outre-Mer adhère à l'avis sur ce point, que la démarche soit globale, qu'elle lie dans une approche syncrétique les dimensions urbaines, sociales, économiques, culturelles et d'environnement. Une démarche qui doit s'appuyer sur les collectivités locales et les habitants.

Le groupe de l'Outre-Mer a voté l'avis.

Groupe des personnalités qualifiées

Titres I, II, III et V du projet de loi

Mme Elgey : « L'intérêt suscité par les auditions et les discussions qui ont entouré la rédaction de l'avis présenté par Mme Rastoll me conduit à formuler un regret et une suggestion.

La saisine gouvernementale a pour objet le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Il s'inscrit donc - et c'est une de ses qualités - dans la continuité de la politique de la ville dont tous les gouvernements successifs depuis une vingtaine d'années ont prôné les avantages.

Mais l'ampleur de la politique de la ville, qui concerne tous les aspects de la vie en société, qu'il s'agisse de l'éducation, de la santé, de la mixité sociale, de la lutte contre l'exclusion, n'apparaît guère dans ce texte. En effet, il traite essentiellement, tout au moins en ce qui concerne le travail demandé à notre section, des problèmes spécifiques du logement.

D'ailleurs, au fil des auditions, lorsque la politique de la ville était évoquée, il apparaissait que ses contours n'étaient pas clairement définis, qu'elle relevait certes du ministère de la Ville, mais qu'elle concernait la quasi-totalité des départements ministériels, sans que les règles du jeu de cette interministérialité ne soient clairement définies, sans même que ses limites géographiques soient très précises : comment concevoir une politique de la ville efficace, si elle concerne seulement les secteurs à problèmes, au risque d'aboutir à un résultat qui n'est pas celui recherché, en aggravant encore - au lieu de les diminuer - les disparités entre différentes régions ou même entre différentes parties de la même région ?

Est-ce qu'il n'incomberait pas au Conseil économique et social d'étudier la politique de la ville dans son ensemble, et de préconiser des mesures destinées à faciliter sa mise en œuvre ?

Je n'aurais pas osé formuler cette suggestion, si les préconisations que notre assemblée avait voté à propos des copropriétés en difficulté, n'avaient pas été reprises dans le projet de loi qui nous est présenté aujourd'hui.

Ces préconisations figuraient dans un avis dont la rapporteure était déjà Mme Rastoll. Le texte qu'elle nous présente aujourd'hui a les mêmes qualités de clarté, d'analyse et de simplification qui lui sont propres. Il va sans dire que je le vote ».

Groupe de l'UNAF

Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine traite de sections distinctes de la loi, tout en étant complémentaires. Le groupe de l'UNAF tient à remercier particulièrement les rapporteures, mesdames Crosemarie et Rastoll, pour la diligence avec laquelle les travaux ont été conduits, pour leur parfaite connaissance des sujets, leur clarté dans la rédaction de deux avis de grande qualité, et leur analyse précise et approfondie.

Les titres I, II, III et V du projet de loi, confiés à la section du cadre de vie, portent sur *la rénovation de l'habitat et le développement économique des zones franches*, et s'inscrivent dans la continuité de la politique de renouvellement urbain qui doit être ré-impulsée pour en renforcer l'efficacité. Le groupe de l'UNAF partage les principales orientations de l'avis. Il souscrit à la nécessité de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement social et de développement, et à l'implication des collectivités locales, en prise directe avec les réalités locales, dans un cadre contractuel, dans les politiques à conduire et à impulser.

Le groupe de l'UNAF insiste sur quelques points qui lui semblent fondamentaux pour la réussite de la rénovation :

- Associer étroitement la population à la mise en œuvre des politiques de la ville.

- Renforcer le soutien au milieu associatif, lieu essentiel de prise de conscience et d'expression des solidarités ;
- Promouvoir une politique d'urbanisme qui prenne en compte la qualité de l'habitat et du cadre de vie.
- Renforcer les moyens supplémentaires affectés par l'Etat au programme de rénovation urbaine, en particulier pour répondre à la demande urgente de logements sociaux. Le gel des crédits prévus cette année amplifie les difficultés des organismes gestionnaires, accentuant ainsi les disparités et pénalisant lourdement la vie des familles concernées.
- Consacrer des moyens adaptés au développement économique : réduction du chômage, amélioration de l'accès à la prévention, aux soins, aux services urbains, à la formation et à la sécurité publique.

Sur le Titre IV du projet de loi, le groupe de l'UNAF se félicite qu'il prenne en compte le délicat problème du *surendettement* qui touche de nombreuses familles. La *procédure de « rétablissement personnel »*, à la fois plus simple et plus souple, offre un nouveau départ en affichant une suspension immédiate des poursuites, dès son ouverture par le juge, une vérification systématique des créances et l'intégration de la dette fiscale. Le « *reste à vivre* » est calculé sans prendre en compte les prestations insaisissables, comme les allocations familiales destinées à l'entretien des enfants. L'UNAF est très fortement attachée à ce principe.

On peut regretter que de nombreuses familles ignorent la possibilité qui leur est offerte d'obtenir des aides du type « Fonds d'aide au logement » et qu'elles font appel aux crédits revolving pour régler des dettes qui auraient pu être évitées par l'intervention de personnels qualifiés. L'UNAF insiste donc particulièrement sur le renforcement de l'accompagnement social des familles en difficulté et sur les mesures préventives destinées à leur éviter de tomber dans la spirale infernale de la dette. La représentation accrue des associations familiales et de consommateurs, ainsi que la place nouvelle faite au « *Conseiller en économie sociale et familiale* » au sein de la Commission de surendettement, méritent d'être soulignées. L'accent doit également être mis sur la nécessité de sauvegarder le logement principal du débiteur, la perte du logement étant trop souvent l'amorce des processus d'exclusion.

Concernant la réorganisation prochaine de la Banque de France et la fermeture d'agences qui seraient remplacées par des points d'accueil, il convient de veiller à ce que les familles dont le dossier est en cours d'instruction ne soient pas pénalisées par l'éloignement du lieu où les formalités seront à faire. L'UNAF demande que ces points d'accueil soient également des lieux où les dossiers des familles surendettées puissent continuer à être traités.

Enfin, le groupe de l'UNAF regrette que le projet de loi n'envisage pas la création de fichiers positifs qui permettraient d'engager la responsabilité des prêteurs dans des cas significatifs, comme par exemple l'offre abusive de crédits revolving.

Au total, le projet de loi sur lequel notre assemblée est consultée constitue une avancée importante pour les familles et les habitants des quartiers concernés. Les avis présentés aujourd'hui le soulignent avec pertinence. Le groupe de l'UNAF s'est prononcé favorablement sur ces textes.

Groupe UNSA

Les Titres I, II, III, V du projet de loi traitant du logement et du développement économique dans les zones franches marquent une étape dans l'action en faveur des quartiers en difficulté. La définition d'objectifs précis mesurés par des indicateurs nationaux et l'évaluation des effets des programmes d'action répond à un souci d'efficacité. Selon l'avis, l'ensemble des mesures proposées attend un complément nécessaire au traitement des difficultés sociales des quartiers en crise qui a d'ailleurs été annoncé. La dimension interministérielle de la politique de la ville devrait être renforcée.

Le rôle des élus locaux, qui sont les premiers confrontés aux problèmes, dépend en partie des efforts de l'Etat d'autant que les communes concernées sont souvent, elles-mêmes, en difficulté financière.

Le programme de rénovation urbaine proposé, circonscrit aux zones urbaines sensibles, doit s'intégrer dans une politique plus large, celle de la ville et se décliner en partenariat avec les collectivités territoriales. Les moyens consacrés ne doivent pas amputer les programmes de construction de logement nécessités par la pénurie qui se développe en maints points du territoire.

Cette appréciation globale du projet de loi et les interrogations qu'exprime l'avis sont partagées par l'UNSA particulièrement en ce qui concerne les moyens pour la mise en œuvre.

L'UNSA, pour sa part, estime que le projet de loi qui cible les territoires en difficulté - ce sont parfois de véritables ghettos - ne considère pas que la mixité sociale devrait pouvoir s'exercer dans les deux sens : pourquoi ne pas proposer des mesures permettant aussi aux catégories sociales modestes de pouvoir accéder, dans de bonnes conditions, à d'autres quartiers, de centre-ville par exemple. Or, le projet de loi ne prévoit que le maintien dans le quartier d'origine.

Sur le volet logement, favoriser fiscalement l'investissement privé relève presque du vœu pieux : un investisseur privé cherche à valoriser son patrimoine, le social n'est pas forcément sa préoccupation première. Alors, si une politique plus globale et réellement efficace n'est pas menée, le risque est qu'il se retrouve avec un patrimoine dévalué, voire invendable. Ce n'est pas l'objectif qu'il recherche même si les allègements fiscaux peuvent être séduisants. L'Etat

semble pourtant en faire un substitut à son désengagement si l'on se réfère au budget en baisse en ce domaine. Ce dernier point est d'ailleurs bien souligné par l'avis.

En ce qui concerne le développement économique et l'augmentation du nombre des zones franches, l'UNSA s'interroge sur leur véritable efficacité. Il aurait fallu évaluer précisément l'incidence sur les emplois : s'agit-il de véritables créations ou de transferts liés aux avantages fiscaux offerts ? Sont-ils pérennisés ou précaires ? Une évaluation précise mériterait d'être faite. Cela pourrait être précisé dans le rôle de l'Agence nationale de rénovation urbaine.

Le Titre IV du projet de loi consacré au surendettement a des objectifs et une finalité positifs. C'est l'appréciation de l'avis que l'UNSA partage. Ce nouvel avis reprend les analyses et les orientations de celui de janvier 2000 qui restent largement valables et que l'UNSA avait approuvées.

Le constat fait par l'avis sur l'ampleur du surendettement pointe significativement les causes d'absence de ressources et considère qu'une meilleure analyse des ménages en difficulté financière peut être réalisée grâce à l'examen du fichier FICP. Il s'avère que 64% des cas relèvent des accidents de la vie (décès, divorce, maladie, chômage).

La nouvelle procédure de « *rétablissement personnel* » qui coexistera avec la procédure amiable devrait être plus simple et plus rapide. Elle viendrait compléter le dispositif existant permettant l'effacement des dettes moyennant une liquidation du patrimoine. De plus, la proposition permettant d'offrir un « *nouveau départ* » par la suspension immédiate des poursuites dès l'ouverture de la procédure par le juge est déterminante.

La prévention, dont l'avis souligne l'importance, fait l'objet de préconisations que l'UNSA approuve, en particulier sur l'examen et la mise en oeuvre, y compris par la voie législative, de certaines dispositions : plus de clarté, de la part des organismes de crédit, sur l'offre préalable et la présentation des échéanciers, renouvellement annuel explicite des crédits sans échéances fixes, etc. De plus, l'instauration d'un fichier positif permettrait de déceler beaucoup plus tôt certaines situations et rendrait service aux emprunteurs fortement endettés, même si cela ne pourra prévenir les conséquences liées aux accidents de la vie. L'instauration d'une procédure d'alerte en direction des commissions de surendettement dans lesquelles une cellule de prévention pourrait être constituée avec les travailleurs sociaux est essentielle.

La prévention doit aussi passer par la formation. Si l'on veut des consommateurs responsables - c'est-à-dire en mesure d'assumer leurs responsabilités - il faut renforcer leur éducation dès l'école, mais aussi l'intégrer dans la formation des adultes : formation continue, formation dans l'entreprise.

L'avis exprime un certain nombre d'interrogations - que l'UNSA partage - sur la composition, le rôle et les moyens des commissions de surendettement, sur les délais d'examen préliminaire des dossiers, sur certains points relatifs à l'intervention des juges (juge d'instance, juge d'exécution), sur la désignation des mandataires judiciaires et leur rémunération, sur la non-inscription au casier judiciaire. Ce point est fondamental pour la personne surendettée qui risque de voir compromise son insertion professionnelle - ou son maintien dans l'emploi - lorsqu'un extrait du casier judiciaire est requis.

L'inclusion des dettes fiscales dans les compétences des commissions de surendettement liera l'administration fiscale aux décisions desdites commissions. Pour l'UNSA l'effacement des dettes fiscales serait souhaitable.

Les mesures de suivi social à caractère pédagogique, l'inscription au fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers, un meilleur suivi du plan de redressement sont autant de préconisations positives. Deux aspects : le « *reste à vivre* » et l'objectif affiché pour permettre un « *nouveau départ* », en réservant un soin particulier au logement principal, mériteraient d'être précisés dans le projet de loi.

En conclusion, l'UNSA considère que les deux avis avancent des propositions constructives qui permettraient au projet de loi d'être amélioré, dans les mesures proposées comme dans les moyens nécessaires. Elle souhaite que le Conseil économique et social ait une vigilance particulière sur les suites qui leur seront données. Elle a voté les deux avis complémentaires relatifs au projet de loi d'orientation et de programmation.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

L'effort programmé par le gouvernement pour rénover les zones urbaines dégradées est nécessaire.

Le Conseil économique et social estime cependant que les orientations proposées par le projet de loi ne doivent remettre en question ni le caractère interministériel de la politique de la ville ni le développement de politiques contractuelles locales. Il importe également que l'accompagnement social ne soit pas négligé.

L'objectif de la création de la procédure de rétablissement personnel est jugé positif mais ses modalités de mise en œuvre pourraient être précisées et améliorées.