



Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

AVIS DU CNV

Lors de son assemblée plénière de Clichy-sous-Bois, le 20 juin 2003, le CNV a adopté le présent avis relatif à la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Dans une première partie, le CNV relève d'importants éléments de satisfaction qu'il trouve dans la loi. Dans la deuxième partie, il rappelle quelques idées clés pour la ville et formule des propositions pour que cette loi joue pleinement son rôle de levier pour le développement urbain.

Des annexes techniques décrivent les mesures précises que le CNV préconise d'adopter dans le cadre de cette loi ou de manière complémentaire.

DES MOTIFS DE SATISFACTION IMPORTANTS

La nécessité d'une loi «cadre» pour la politique de la ville est enfin reconnue et défendue

Le CNV se félicite que le principe d'une loi d'orientation et de programmation urbaine soit posé. Il réitère son soutien au Ministre de la ville, qui devrait recevoir tous appuis ministériels et politiques en faveur d'«un objectif central de l'action gouvernementale» pour «réduire les inégalités sociales et les écarts de développement», tant sur les objectifs de rénovation urbaine que sur les objectifs de développement social, urbain et économique.

Le principe de réduction des inégalités sociales et territoriales devient un «objectif central de l'action gouvernementale sur tous les territoires de la République, au nom de la cohésion nationale».

Le texte soutenu par le ministre Jean-Louis Borloo consacre donc, par la loi, l'objectif de réduction des inégalités dans les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) comme un objectif partagé pour lequel « l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics doivent mettre en œuvre de manière concertée ou par voie de convention des programmes d'action » au profit des ZUS.¹ Pour la première fois, un texte fondamental sur la Politique de la ville «engage» clairement de nouveaux partenaires : mouvement HLM, CDC, mais aussi les partenaires sociaux.

Les programmes d'action devront porter sur un ensemble de champs - chômage, développement économique, diversification et amélioration de l'habitat, renforcement des services publics, accès au système de santé, amélioration de l'éducation, de la formation professionnelle, tranquillité et sécurité publique - qui font de la politique de la ville une politique nécessairement interministérielle et « intégrée ».

Dans un avis récent,² le CNV soulignait combien «la politique de la ville» s'épuisait à déjouer les inégalités territoriales et combien la mobilisation des services de droit commun devait être amplifiée pour restaurer cette égalité, rompre avec les situations de pauvreté et d'exclusion. Le projet de loi fait écho à cette préoccupation.

La création d'un observatoire et l'instauration d'indicateurs pour suivre les progrès accomplis et faciliter le «pilotage» du renouvellement urbain (cf. annexe1)

Ces programmes d'action devront fixer «pour chaque zone et sur une période de 5 ans des objectifs de résultats chiffrés» et concerneront l'Etat, comme les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

La création d'un observatoire et la détermination d'indicateurs constituent un premier pas pour évaluer les objectifs poursuivis et les résultats atteints. Ces objectifs seront déterminés pour chaque ZUS «en concordance avec les objectifs nationaux». Le CNV se félicite que dans le contexte actuel de décentralisation, l'Etat se voit rappeler son obligation de préciser et tenir ses objectifs dans le débat avec les collectivités territoriales.

Ceci suppose deux choses :

- qu'en amont chaque politique publique fasse connaître sa doctrine, ses objectifs, ses interventions, les moyens humains et financiers qui seront mobilisés et qu'en cas de défaillance les réorientations indispensables s'ensuivent immédiatement...

¹ - la consécration d'un principe général d'équité territoriale et sociale qui figurait dans une version antérieure, semblait plus forte que la simple réduction des inégalités, qui en revanche, est peut être plus concrète.

² Avis «Les enjeux du renouvellement urbain, de la mixité et du logement social» (décembre 2002).

- que les services centraux de l'État soient, comme ceux des collectivités territoriales, chargés de fournir les informations et éléments de bilan en leur possession. ³

Cependant, cet observatoire ne doit pas être considéré comme une fin en soi mais bien comme un outil pour un pilotage stratégique indispensable à tous les niveaux. Pour le CNV, ces indicateurs ne sauraient se limiter à une approche quantitative mais devraient aussi rendre compte des progrès de la cohésion sociale et de la « qualité » de la société.

La nécessité de démolir certains ensembles d'habitat social et d'amplifier le mouvement d'investissement en faveur des « démolitions-reconstructions » est concrétisé (cf. annexe 2)

Ce projet de loi acte la nécessité de démolir une partie du patrimoine social devenu obsolète et de reconstruire ou remettre sur le marché, au moins le même nombre de logements que ceux qui auront été démolis. Il prévoit, en outre, un nombre égal de réhabilitations (200 000)

Pour faciliter ces opérations, il met en place une « agence nationale » et un système financier nouveau qui facilitera le financement grâce à une certaine fongibilité des crédits. La loi garantit, en outre, ces crédits dans la durée, par une programmation quinquennale.

Ces logements annoncés dans le cadre de cette loi ne devront bien évidemment pas hypothéquer le programme ordinaire de construction de logements sociaux sur l'ensemble du territoire national mais, conformément aux annonces faites lors du récent congrès de l'Union sociale de l'habitat, s'y ajouter.

Des mesures novatrices sont prises en faveur des co-propriétés dégradées ou en difficulté (cf. annexe 3)

Le CNV se félicite des dispositions concernant la sécurité et la protection des immeubles dans les copropriétés dégradées. Les maires et les préfets disposeront d'outils juridiques leur permettant d'intervenir pour assurer l'entretien et garantir la sécurité des immeubles collectifs, y compris dans les copropriétés quand celles-ci sont dangereusement dégradées ou lorsque les conditions d'habitation sont compromises. Le CNV souligne toutefois que le pouvoir de certains maires restera théorique s'ils n'ont pas la capacité financière à agir.

D'une manière générale, le CNV note que la gestion de ces copropriétés par les habitants eux-mêmes, à travers les conseils syndicaux, présente souvent des avantages.

A cet égard, autre mesure bienvenue, les syndicats de copropriétaires pourront désormais bénéficier de l'aide juridique. Mais il faut aussi leur apporter formation et assistance.

Un système de rétablissement personnel qui permet aux familles surendettées de sortir de la spirale de l'exclusion. (cf. annexe 6)

Le CNV se félicite également de l'extension du principe de la faillite civile, jusque là réservé aux seuls départements de l'Alsace et de la Moselle, à l'ensemble du territoire national. Cette procédure de rétablissement devrait permettre aux débiteurs de bonne foi d'échapper à la spirale du surendettement et de l'exclusion, qui pèse gravement sur un certain nombre de familles qui habitent les quartiers de la Politique de la ville.

Sur tous ces points - et même s'il formule des suggestions pour faciliter leur mise en œuvre et en accroître la portée - le CNV apporte un clair et fort soutien au Ministre J.L. Borloo, promoteur de cette loi.

³ Cette mention, présente dans la version antérieure du projet, devrait donc être réintroduite

IDEES-CLES POUR LA VILLE ET PROPOSITIONS

Cette loi constitue donc le « socle » sur lequel devrait pouvoir, en 5 ans, se réaliser la réorganisation structurelle de larges pans de la Ville qui vont mal. Cette décision était indispensable pour tourner la page dans certains quartiers : les habitants, les élus et tous les professionnels qui vivent et font vivre la ville au quotidien ne peuvent que s'en réjouir. Le CNV s'en félicite également.

Toutefois, le CNV considère que certaines mesures appellent des commentaires ou des précisions, tandis que d'autres questions, importantes au regard de la Politique de la ville, ne sont pas traitées par la loi.

Aussi, préoccupé de ce que les villes de France ne ratent pas cette opportunité de retrouver leur équilibre et leur rôle de moteur du développement, le CNV tient à souligner plusieurs points-clés auxquels il faudra, collectivement, être particulièrement attentifs pour que ces premières mesures servent effectivement à « fonder » une nouvelle étape du renouveau des villes.

Le renouveau des villes passe nécessairement par une approche intégrée et impose une dynamique interministérielle forte

L'impératif, posé par l'article premier de la loi, d'instaurer une politique de réduction des inégalités territoriales et sociales est clair.

Mais le CNV aurait souhaité voir réaffirmé avec force, dans ce projet de loi, que la Politique de la ville est nécessairement une politique interministérielle et ne saurait se résoudre à l'addition de quelques politiques sectorielles, nationales ou locales ; elle constitue, par essence, une politique intégrée, c'est-à-dire globale et interministérielle.

A cet égard, le CNV rappelle son avis récent visant à consolider le travail interministériel en positionnant le Ministre de la ville auprès du Premier ministre et les sous-préfets ville sous son autorité directe ; le Premier ministre étant seul capable de garantir une interministérialité indispensable, mais sans cesse contredite par les tendances naturelles des uns et des autres. Cette transversalité doit être animée, au quotidien, par une DIV confortée.

P *Pour le CNV, la Politique de la ville est par essence une « politique intégrée » et une loi d'orientation pour la ville se doit de réaffirmer et conforter ce principe d'interministérialité.*

Le renouveau des villes ne pourra « fonctionner » que s'il repose, bien en équilibre, sur trois piliers : rénovation urbaine, développement économique et développement social et humain

1. Cette loi vise prioritairement le pilier « habitat », le volet « dur » de la politique de la ville : bâti et aménagement urbain (cf. annexe 2). Elle intervient avec des objectifs extrêmement ambitieux au moment même où la pénurie de logement social est de plus en plus grave, avec 30 000 logements nouveaux construits par an, pour un besoin de plus de 50 000 (objectif minimal déclaré). Il va donc falloir pour le gouvernement « tenir » deux objectifs à la fois : « tenir » le rythme « normal » de construction de logement social, pour faire face à une demande qui s'accroît sur l'ensemble du territoire - soit 50 000 logements par an - et assurer, en sus, la mise en œuvre de cette loi de programmation, avec 40 000 logements démolis et re-construits dans les ZUS chaque année. L'un ne saurait se substituer à l'autre.

Sous réserve donc que ces conditions de mise en œuvre soient effectivement assurées et que toutes précautions soient prises, la loi de programmation constituera une avancée importante sur le plan du logement.

Cependant, le CNV souligne que progresser exclusivement sur la question du logement ne suffira pas. Si la politique de la ville pose la question du logement, c'est en fait plus largement à travers les questions d'habitat, de mobilité résidentielle, de relégation sociale ou de concentration ethnique, de peuplement, de gestion urbaine et de services publics de proximité, de tranquillité publique...

P *Ces questions qui ne relèvent pas prioritairement du législatif ne doivent pas pour autant être « oubliées » : il appartiendra au Ministre de la ville et au gouvernement de veiller à les traiter simultanément et avec une égale détermination, faute de quoi le « bâti » ne résoudra rien !*

Par ailleurs, progresser sur ces questions impose souvent de les traiter au niveau de l'intercommunalité. C'est en effet à ce niveau que peuvent, au mieux, se traiter les questions de peuplement et de mixité. Or l'intercommunalité n'est pas confortée dans le projet de loi. Le CNV s'inquiète donc du risque qu'il y a, faute de véritables stratégies et solidarités intercommunales, de voir certaines familles ballottées de logement démolit en logement à démolir, au gré des vacances des offices et sociétés de logement social, en dehors de toute politique de mixité urbaine.

P *Le CNV souligne la nécessité de reconstituer l'offre, et plus généralement la production de logements sociaux, par la mise en œuvre de PLH d'agglomérations favorisant la mixité sociale et la diversification des produits logements sur le territoire.*

2. Le projet de loi aborde également l'aspect développement économique dans les quartiers en étendant les dispositions ZFU à 41 de nouveaux sites. (Cf. annexe 4. Ces premières mesures doivent s'inscrire dans un effort permanent d'aménagement du territoire ou de stratégie de macro- économie, qui échappent assez largement au ministre de la ville mais qu'il est en droit d'interroger. Elles posent aussi au ministre de la ville bien d'autres questions en termes d'accès à l'emploi pour les plus défavorisés ou les moins qualifiés, de discrimination à l'embauche, de types d'activités à développer dans les quartiers.

A ce sujet, le CNV tient aussi à souligner l'importance du secteur associatif dans ces quartiers : les associations constituent un employeur non-négligeable et rendent de nombreux services de proximité, peu couverts par le secteur privé traditionnel. Par ailleurs, elles apportent, dans un certain nombre de cas, le soutien socio-éducatif indispensable pour réussir l'accès à l'emploi de ceux qui sont le plus en difficulté. Le risque de leur fragilisation⁴, au travers d'un ensemble de mesures récentes ne sera pas sans impact sur le développement économique des quartiers! Ces associations sont pourtant productrices de développement et de richesses au même titre que les entreprises.

P *Le secteur associatif doit être « protégé » dans le cadre de la Politique de la ville et bénéficier des mêmes avantages que les entreprises, notamment sur le plan fiscal.*

P *Au-delà d'une approche ZFU, le CNV souligne que, sur cette question comme sur d'autres, la stratégie de développement pour les quartiers ne saurait se mener dans les seuls quartiers mais doit se concevoir et se mener à d'autres échelles, notamment agglomérations et régions et concerner l'ensemble du secteur économique.*

⁴ Avis et note sur « les emplois aidés » (novembre 2002)

3. Le signal de la re-mobilisation étant donné sur ces deux plans fondamentaux pour le développement urbain, reste à redonner le même élan et les mêmes garanties de moyens au volet «développement social et humain»

En effet, la vie quotidienne dans les villes s'organise aussi autour de problèmes de pauvreté et d'exclusion, de discriminations, d'insécurité, de besoin d'aide sociale et de santé, d'environnement, de démocratie et de citoyenneté... Une ville qui va bien est une ville capable de faire face simultanément et avec autant d'efficacité à tous ces enjeux. L'erreur consisterait à croire que les problèmes d'hommes et de société se régleront par la seule intervention sur le «dur». Au contraire, chaque élu sait à quel point un investissement sur le bâti appelle *ipso facto* plus d'investissement sur le fonctionnement, plus de gestion urbaine de proximité.

P *Ce projet de loi doit être replacé sans retard dans un programme de développement social et urbain complet.*

Aussi, le CNV demande-t-il au Premier ministre et au Ministre de la ville de prévoir, avant la fin de l'année, la tenue d'un Comité interministériel des villes (CIV), qui consolidera les autres volets de la politique de la ville et les moyens d'un développement urbain intégré.

Ce CIV devra notamment clarifier les conditions dans lesquelles la Politique de la ville évoluera dans la seconde phase de la décentralisation et comment les nombreuses expérimentations qu'elle a permises pourront être définitivement consolidées dans le cadre de politiques de droit commun, tandis que les moyens additionnels de la Politique de la ville pourront continuer à soutenir de nouvelles expériences et pratiques pour adapter en permanence les stratégies au regard des évolutions. Ces orientations devront notamment trouver leur traduction dans la mise en oeuvre de la récente loi organique sur les lois de finances qui prône une démarche par «objectifs».

Le CNV qui, selon son décret constitutif, contribue à la définition du cadre et des orientations des relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités locales, et apporte son concours pour le CIV - chargé de définir, animer et coordonner les actions de l'Etat dans le cadre de la politique nationale des villes - a produit ces derniers mois un important travail sur un ensemble de questions-clés de la politique de la ville, travail qu'il verse au débat pour construire le CIV.⁵

P *Le CNV demande donc au Premier Ministre et au Ministre de la ville de réunir sans retard un CIV, à la préparation duquel il demande à être étroitement associé. Ce CIV devra décliner toutes les mesures indispensables pour compléter et mettre en oeuvre la loi d'orientation et de programmation. Il devra aussi préciser avec force, les orientations du gouvernement pour le développement social et humain dans les villes : politique éducative, intégration des migrants, prévention de la délinquance, santé publique, services de proximité...*

⁵ Avis sur : « Architecture républicaine : décentralisation, déconcentration et gouvernement de la ville » (janvier 2003)

« Les enjeux du renouvellement urbain, de la mixité et du logement social » (décembre 2002)

« Pour une réforme des finances locales » (décembre 2002)

« Quelle école voulons-nous ? » (adopté lors de l'A.G des 19 et 20 juin 2003)

« Mieux vivre ensemble » : Immigration / intégration, approche individuelle / approche collective (avril 2003)

« Les Maisons de justice et du droit » (adopté lors de l'A.G des 19 et 20 juin 2003)

« La prévention de la délinquance : sur les nécessaires articulations des dispositifs de prévention et de sécurité » (juin 2002)

« Les emplois-aidés » (novembre 2002)

« La place des habitants dans la politique de la ville » (février 2000)

La ville est une affaire locale / la ville est une affaire d'État / la ville est l'affaire des citoyens

La ville, réalité composite relevant de la combinaison de compétences multiples est au carrefour de la décentralisation et de la déconcentration. Tout comme le rappelle fortement le CES dans son avis sur le même projet de loi, le CNV souligne l'importance de la négociation Etat / partenaires locaux et du cadre contractuel pour organiser, de manière cohérente et durable, la mise en œuvre du projet urbain.

***P** Le CNV souligne l'importance de bien articuler le projet de renouvellement urbain avec les contrats de ville, les GPV et autres conventions locales existantes.*

A cet égard, le CNV tient à redire des points de vue déjà exprimés :

C'est le politique qui doit conduire le projet urbain

Le projet urbain est d'abord un projet local. La rénovation urbaine en constitue un élément important. Le maire (ou les élus de l'agglomération) en sont donc les premiers responsables et les maîtres d'ouvrage, sur la base des conventions conclues pour la définition et la mise en œuvre du projet local. C'est pourquoi, tout en admettant la nécessité d'une agence nationale pour rassembler les crédits...

***P**... le CNV exprime le vœu que toutes les précautions soient prises pour limiter au maximum le pouvoir d'ingérence de cet établissement dans la teneur même des projets locaux.*

Le projet doit être instruit localement, avec tous les partenaires, y compris l'Etat local, puis soumis pour financement à l'agence nationale, qui doit «l'accompagner», sans droit d'ingérence ni contrôle d'opportunité sur la teneur du projet lui-même, élaboré par les partenaires locaux, dont le préfet, et qui les engage. Le CNV plaide, en revanche, pour des agences locales, à la fois instrument financier et opérateur, placées à disposition du partenariat local, sous le pilotage politique des élus.

L'État doit réduire les inégalités en amont de la politique urbaine

Pour autant et comme dans tous les domaines qui font l'objet de décentralisation, le CNV considère que l'Etat conserve un rôle important, de garantie des équilibres, des droits fondamentaux - dont le droit au logement - et de l'accès aux services publics de base sur tout le territoire. Ceci impose que l'Etat garantisse les «préalables» et ait une vision et une stratégie ; il doit notamment «tenir» les objectifs nationaux tels que décrits à l'annexe 1 du projet de loi. Le préfet doit, alors, être chargé de croiser le point de vue de l'Etat avec les propositions locales pour «faire» le projet urbain local. C'est aussi pourquoi, tout en étant peu favorable à un rôle d'opérateur pour l'agence nationale, le CNV admet que ce rôle puisse lui revenir dans les seuls cas de carence évidente et dommageable des pouvoirs locaux ou à leur demande expresse.

***P** Dans ce domaine comme dans de nombreux autres rattachables à la Politique de la ville, le CNV rappelle que l'accentuation de la décentralisation et les transferts de compétences aux diverses collectivités territoriales ne devront pas aboutir à créer de trop grandes disparités entre les villes et les quartiers. Aujourd'hui plus encore, l'État devra être vigilant sur les questions d'équilibre et d'égalité.*

Les citoyens doivent être partie prenante du projet et de son évaluation

La stratégie de renouvellement urbain sera d'autant plus adaptée et facile à énoncer et sa mise en œuvre aisée à évaluer que les habitants auront été étroitement associés à l'ensemble du projet : élaboration, réalisation, suivi et évaluation. Ils auront ainsi une bonne visibilité quant aux évolutions à l'œuvre et pourront eux-mêmes le porter de manière durable.

⇒ A cet égard, le CNV accueille avec satisfaction la création d'un observatoire national des zones urbaines sensibles et la mise en place de batteries d'indicateurs. Il recommande toutefois que la notion même d'indicateurs soit approfondie, pour que, dépassant les seuls indicateurs quantitatifs, le développement urbain et son corollaire, le développement humain, puissent être mieux appréciés pour faciliter le pilotage stratégique.

Les données collectées par cet observatoire devraient permettre, chaque année, l'élaboration d'un rapport. Cependant, faire rapport à la seule représentation politique ne suffit pas. La société civile, les habitants des ZUS sont les premiers concernés par les progrès accomplis et les difficultés rencontrées, ils sont les meilleurs juges d'efforts déployés à leur intention. Le CNV regrette que sur l'ensemble du projet de loi, l'implication de la société civile soit peu présente.

¶ Il suggère de prévoir, au niveau national comme au niveau local, un débat public et démocratique, sorte de conférence régulière sur la ville, à laquelle seront associés une large palette d'acteurs et des jurés citoyens.

Il appartiendra ensuite aux différents responsables de tirer de ces rapports toutes les conséquences en termes de pilotage stratégique des politiques publiques, qu'elles dépendent des collectivités locales ou de l'Etat ou d'autres partenaires...

Les moyens financiers doivent être au rendez-vous au bon moment, au bon endroit.(cf. annexe 7)

Seule, aucune volonté politique ne peut suffire à faire aboutir un projet. Tout projet requiert que les moyens de sa réalisation soient disponibles au bon moment, au bon endroit. Or, s'agissant des moyens financiers du renouveau des villes, le CNV ne peut que s'inquiéter et ce à plusieurs titres :

1. Sa première inquiétude, qu'il a déjà exprimée à plusieurs reprises,⁶ est la suivante : un certain nombre de villes (environ 400) cumulent de fortes charges du fait d'une importante dégradation urbaine et sociale et de faibles ressources. Quel que soit l'effort de l'Etat dans ces villes, elles disent aujourd'hui ne plus être en capacité de payer le « ticket modérateur » exigé pour contractualiser avec lui. Par ailleurs, elles s'inquiètent beaucoup des transferts de compétence en cours ou envisagés dans nombre de domaines. Elles savent, qu'à ressources égales, elles ne pourront pas faire face aux besoins particulièrement importants de leurs populations.

*¶ Le CNV redit donc que, pour lui, la réforme préalable à toutes les autres, et qui conditionne leur succès pour les villes et les quartiers pauvres de la politique de la ville est la réforme des clés de répartition pour les finances locales : DGF et DSU
L'urgence de cette réforme est encore plus grande dans la perspective des nouvelles lois de décentralisation si l'on veut éviter l'aggravation des disparités.*

2. Sa deuxième inquiétude est liée à l'histoire de précédentes lois de programmation dans d'autres domaines. Trop souvent leurs ambitions se sont vues réduites au gré des lois de finances qui les ont suivies. Sachant les conditions difficiles dans lesquelles s'élabore aujourd'hui le projet de loi de finances pour 2004, le CNV formule le vœu que la politique de la ville soit « protégée » au moment des prochains arbitrages budgétaires et appuie la demande

⁶ Avis. « pour une réforme des finances locales » et délibération adoptée lors de l'assemblée plénière de Bordeaux des 14 et 15 mars 2003

du ministre de la ville d'obtenir des crédits de paiement et non pas seulement des autorisations de programme.

P *le budget 2004 doit être mis en cohérence avec les ambitions de la loi.*

3. Sa troisième inquiétude concerne les crédits de fonctionnement de la politique de la ville. Comme dit précédemment, investir dans le bâti sans investir sur le fonctionnement et la gestion urbaine de proximité n'a pas de sens. Les derniers mois ont été porteurs de trop de nouvelles «étonnantes» : suppression des emplois jeunes et pression sur les autres emplois aidés⁷, réduction des crédits FASILD, des crédits des CAF pour les associations, nouvelles contradictoires sur les gels des crédits d'intervention de la politique de la ville et les crédits d'insertion. Autant d'éléments qui mettent les préfets, les associations et services, notamment ceux oeuvrant dans la politique de la ville, dans des situations très délicates, au moment où ils auraient besoin de mobiliser toute leur efficacité au profit des populations les plus touchées par la nouvelle dégradation de l'emploi. Ces ambiguïtés doivent être immédiatement levées : la politique de la ville et les quartiers en difficulté ont besoin d'un engagement fort et durable dans le domaine social également.

P *Les crédits d'investissement ne sauraient absorber ni même réduire les besoins de crédits de fonctionnement. Cette réalité doit être admise et ces crédits, qu'il faudrait également pouvoir fongibiliser, doivent être garantis eux aussi pour les années à venir. S'ils ne sont pas au rendez-vous, le succès n'y sera pas non plus !*

⁷ Avis sur « les emplois aidés » (novembre 2002)

CONCLUSION

Le CNV se félicite de ce projet de loi auquel il apporte son soutien.

Le CNV rappelle, d'abord, l'impérieuse nécessité et l'urgence d'une réforme des finances locales, préliminaire désormais indispensable à toute nouvelle avancée sur la ville.

Il demande par ailleurs, instamment, que les moyens financiers de la mise en œuvre de ce projet de loi soient inscrits au budget 2004 sans que soient réduits pour autant les crédits ordinaires réservés à la construction de logement social ni les crédits de fonctionnement indispensables à la Politique de la ville.

Il regrette toutefois que certaines mentions ou dispositions prévues dans le projet initial de cette loi aient disparu, suite aux débats interministériels, aux derniers arbitrages budgétaires et à certains avis :

- la référence au «développement durable» et à «une plus grande autonomie sociale et économique des habitants» des ZUS,
- la création d'agences locales pour le renouvellement urbain, que le CNV avait recommandées dans son avis,
- les dispositions étendant dans les ZFU, les avantages fiscaux consentis aux associations - qui auraient ainsi pu se maintenir plus facilement dans les quartiers - et aux investisseurs privés, mesure incitative à la diversification de ces zones urbaines
- la disparition de la mesure abrogeant la possibilité de supprimer les allocations familiales pour cause d'absentéisme scolaire.

Il suggère au Parlement de réintroduire l'ensemble de ces dispositions.

Il constate, par ailleurs, que ce texte traitant d'abord de rénovation urbaine, apparaît incomplet en tant que loi d'orientation. Il appelle en complément une stratégie forte et un programme pour la « rénovation sociale » et d'importants compléments sur le développement économique, pendant indispensable de l'actuel projet, dans une perspective d'équité sociale.

Il attend donc du Premier ministre et du Ministre de la ville qu'ils convoquent rapidement un CIV qui arrêtera la liste des mesures indispensables dans tous les autres champs de la Politique de la ville et organisera la mise en œuvre de cette loi.

Enfin, il appelle l'attention sur le fait que toutes les nouvelles mesures ciblées sur les ZUS ne doivent pas aboutir à les refermer sur elles-mêmes et remettre en cause leur inscription dans des territoires plus larges, notamment l'agglomération. Les contrats de ville, les GPV et autres contrats thématiques tels que les CLS, ne doivent pas se trouver déstabilisés par la loi de programmation et leurs moyens ne doivent en aucun cas être remis en cause. Au contraire, les opérations de renouvellement urbain doivent s'inscrire de manière cohérente dans leur cadre tracé par ces conventions et en devenir un élément structurant.

ANNEXE 1 concernant le Titre 1

Evaluation et débat public : un enjeu pour la construction de la décision publique

Le CNV regrette que l'article 1 ne fasse plus mention de deux enjeux fondamentaux dans notre société : le développement durable, l'accès pour les habitants à une plus grande autonomie sociale et économique. La version précédente faisait obligation à l'Etat et aux collectivités locales de fournir les éléments statistiques et informations nécessaires au travail de l'observatoire. La suppression de cette mesure affaiblit une des dimensions importantes du texte sur l'évaluation comme outil de pilotage des politiques publiques.

De même, la référence à un rapport annuel sur l'évolution des indicateurs, des moyens et des actions mis en œuvre, élaboré par le Préfet pour l'ensemble des échelons territoriaux concernés, prévu dans une version antérieure du texte, constituait une base pour un débat démocratique, transparent. La disparition de cette obligation rendra les débats des assemblées délibérantes des collectivités locales moins complets et qualitativement moins intéressants.

Le CNV se félicitait de ces mesures de la précédente version du projet de loi : elles constituaient une réelle avancée dans la démocratisation de l'action publique, en privilégiant la transparence de l'information nécessaire au bon fonctionnement de notre vie démocratique.

P Il en suggère le rétablissement

Observatoire et pilotage stratégique

P Concernant l'observatoire, le CNV souhaiterait que soient mentionnées dans la loi les grandes lignes de son fonctionnement, le décret se bornant ensuite à organiser la mise en œuvre.

Il lui semble important, par exemple, de clarifier le rôle de l'observatoire par rapport aux organismes existants (comité national d'évaluation, Institut de la ville, CNV...) et les relations qui devront se développer entre eux.

P Le CNV souhaiterait qu'émerge une conception de l'évaluation comme outil au service d'un processus démocratique, privilégiant la transparence par le débat public.

En effet, le CNV estime que, pour traiter ces questions à haut degré d'incertitude, il est nécessaire de faire le lien avec la société civile et d'organiser des confrontations de points de vue.

P Aussi le CNV formule-t-il deux suggestions :

- que l'observatoire et le CNV coopèrent régulièrement pour réfléchir au développement des indicateurs, quantitatifs et qualitatifs, à leur exploitation et leur diffusion,*
- que ces indicateurs soient exploités, au niveau national, dans le cadre de séminaires interministériels publics qui permettraient de présenter régulièrement les bilans des actions*

menées, d'en débattre et d'élaborer pour les différents acteurs de la politique de la ville des «feuilles de route» pour la période suivante.

Ces séminaires pourraient donner lieu à des conférences de citoyens, des sondages délibératifs, des jurys citoyens... toutes formes de processus démocratiques qui privilégient la délibération comme mise en commun de regards différents, de points de vue divergents... battant en brèche le technocratisme de l'évaluation pour en faire un véritable outil au service de la construction des politiques publiques.

Indicateurs

Les indicateurs sont un enjeu pour toute politique publique, nationale ou locale. Ils donnent à voir les atouts, les faiblesses, les progrès, les échecs. Ils ne sont pas seulement le reflet passif des phénomènes qu'ils prétendent résumer. Ils font partie, avec d'autres éléments, de notre environnement informationnel, de ce qui structure nos cadres cognitifs, notre vision du monde, nos valeurs, nos jugements.

La domination de certains types d'indicateurs n'est donc pas neutre. C'est un enjeu citoyen. Ils constituent des outils au service du débat public dans une optique de pilotage. Ceci exige l'ouverture de débats qui, pour l'instant, restent bien souvent internes à un petit cercle d'experts.

L'annexe 1 du projet de loi précise les politiques publiques concernées par la politique de la ville, qui devront être suivies grâce à ces indicateurs.

On peut noter que les domaines couverts : emploi et développement économique, habitat et environnement urbain, santé (prévention, accès aux soins), réussite scolaire, sécurité et tranquillité publique, services publics sont des domaines concrets qui peuvent donner lieu à des comparaisons. Les indicateurs choisis par exemple, pour l'emploi et le développement économique sont : le taux de chômage, le taux de couverture des différents dispositifs d'aide à l'emploi dans les ZUS comparé aux agglomérations, le développement économique dans les ZFU (nombre d'entreprises créées ou transférées... Pour réussir l'objectif d'amélioration de l'habitat et de l'environnement, les indicateurs concernent par exemple, le nombre annuel de logements sociaux réhabilités, construits, démolis... dans les ZUS. Si ce type d'indicateurs pour mesurer les résultats d'une politique publique est nécessaire, il est insuffisant à rendre compte du mieux être ou du développement de la qualité de vie d'un quartier.

Ces insuffisances ont permis l'émergence depuis quelques années, au plan international comme au plan national, d'une réflexion nouvelle sur des systèmes rassemblant indicateurs qualitatifs et indicateurs quantitatifs et permettant d'évaluer les politiques publiques au regard de la qualité de la société et de la cohésion sociale. Au plan international, on peut ainsi citer les travaux du Programme des Nations -Unies pour le Développement qui a mis en place l'Indicateur de développement humain, ainsi que le Bip 40 inventé par le Réseau d'aide sur les inégalités.

Lors de son assemblée générale des 19 et 20 juin, le CNV a auditionné Patrick Viveret à propos de son rapport « Reconsidérons la richesse » et Céline Witaker, de l'association « connecter » qui travaillent dans le même sens et renouvellent la réflexion sur les indicateurs et l'évaluation à partir d'expériences de débat démocratique.

P Le CNV suggère de davantage prendre en compte ces initiatives :

- *il propose que, au-delà des indicateurs quantitatifs déjà mentionnés par le projet de loi, soit élaboré un système d'indicateurs synthétiques et multiformes permettant d'apprécier sous tous les angles, les progrès accomplis et d'en faire débat public.*

- *à cet égard, le CNV prône l'élaboration et l'expérimentation, sur quelques sites, d'indicateurs qualitatifs permettant d'apprécier l'évolution de la société (cf. annexe1) et souligne que seul un débat démocratique ouvert et régulier permettra d'apprécier les progrès qualitatifs et d'élaborer de tels indicateurs.*

Objectifs et Lois de Finances

Le projet de loi s'inscrit dans la réforme des lois de finances (loi organique du 1er août 2001 relative aux Lois de Finances), fondée sur le principe d'une budgétisation orientée vers les résultats à partir d'objectifs définis : les programmes regroupent les crédits nécessaires à la mise en œuvre d'actions auxquelles sont associés des objectifs précis et des résultats attendus, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats obtenus faisant l'objet d'une évaluation, à partir d'indicateurs précis. Il est prévu de mener des expérimentations jusqu'en 2006.

Dans le même temps, la stratégie nationale du développement durable en cours d'élaboration prévoit notamment que les politiques publiques doivent intégrer les objectifs de développement durable et pour cela, faire l'objet d'évaluations systématiques sur la base d'indicateurs adéquats. Ce projet de loi pourrait, en pionnier, indiquer la voie pour une intégration de ces deux stratégies.

P *Pour permettre de progresser sur ces questions, le CNV entend mener un programme expérimental sur deux points indissolublement liés :*

- *la définition de nouveaux indicateurs (qualitatifs et quantitatifs) qui, dans la lisibilité et la transparence, permettent d'évaluer les politiques publiques au regard de la cohésion sociale et la qualité de la société.*
- *la mise en œuvre de processus démocratiques qui privilégient la délibération comme mise en commun de regards différents, participant à l'évaluation des politiques publiques et donc à la construction de la décision publique.*

Annexe 2 concernant le Titre 1

A propos de la création d'une agence nationale pour la rénovation urbaine

Le CNV dans son avis sur « Les enjeux du renouvellement urbain, de la mixité et du logement social » a recommandé la décentralisation au niveau des agglomérations ou des régions des politiques de l'habitat, du logement et de peuplement et, par extension, du renouvellement urbain.

Il a aussi recommandé le rattachement directement auprès du Premier Ministre de la politique nationale de réduction des inégalités territoriales et du développement urbain ; politique évidemment interministérielle et clarifiée dans sa doctrine, comme dans ses directives. Ces directives devant être relayées et adaptées au niveau local autour du projet urbain.

Il a recommandé la création d'un fonds pour le développement urbain ayant pour objectif la fongibilité des concours publics destinés à la politique de la ville.

Dernier point, le CNV a toujours soutenu le pilotage local des projets et jugé que le maire dans une association avec le préfet était le plus légitime et avisé pour définir le projet urbain et en confier - s'il le souhaitait - la maîtrise d'ouvrage technique à une agence locale du développement urbain.

La loi d'orientation et de programmation ne retient que partiellement l'ensemble de ces propositions qui avaient une cohérence globale.

La loi prévoit la création d'une agence nationale qui doit contribuer à la réalisation du programme national de rénovation urbaine. La forme retenue est celle d'un établissement public à caractère industriel et commercial, doté d'un directeur général, nommé par le ministre et d'un conseil d'administration. L'agence accorderait des subventions aux collectivités locales, et aux organismes publics et privés qui assureront la maîtrise d'œuvre d'opérations. L'agence pourrait être elle-même opérateur.

Le CNV comprend la logique qui préside à ces choix : celle de vouloir mobiliser en un seul endroit tous les crédits « habitat » émanant de diverses lignes budgétaires de l'Etat et du 1% logement et de faciliter l'engagement des opérateurs sur des programmes de démolitions-reconstructions.

Le CNV se réjouit de la mobilisation nouvelle des partenaires sociaux via le 1%, en faveur du renouvellement de l'offre de logements sociaux.

A propos des fonds, de leur provenance, de leur destination.

Le CNV regrette :

- que seuls les crédits dédiés à la rénovation urbaine soient regroupés et rendus fongibles. Le CNV souhaitait la création d'une ligne budgétaire restant sous la tutelle du Ministre et rassemblant tous les crédits de la politique de la ville (crédits de droit commun et crédits spécifiques) et d'un fonds

permettant d'associer les crédits des partenaires publics, para-publics et privés dans le cadre d'un comité d'engagement financier.

Le CNV craint que cette agence nationale qui concentrera les seuls crédits «rénovation urbaine» n'accroisse la séparation déjà fortement dommageable entre le volet social et le volet urbain. «Le CNV a démontré dans un récent avis⁸ qu'un projet de démolition ne prend véritablement son sens que dans le cadre d'un projet urbain plus large »⁹.

Le CNV regrette que les fonds concernés soient principalement des crédits d'investissement alors que la politique de la ville – le CNV l'a souvent rappelé – demanderait davantage de crédits de fonctionnement.

À propos de la cohérence entre la politique de l'agence nationale, la politique du logement social et la politique de la ville

Compte tenu de ces éléments, le CNV se demande comment la politique de l'agence s'inscrira dans la politique contractuelle avec les élus et actuellement pilotée par la DIV?

Le CNV se demande comment la politique de l'agence s'articulera avec la politique du logement social déconcentrée dans les préfetures et elle-même contractualisée dans le cadre de conventions avec les agglomérations ou certaines intercommunalités ?

Il semble qu'une grande part des crédits réservés au logement social (PLUS, PALULOS, PLAI) etc. devait être regroupée au sein de l'agence nationale.

Or, le ministre de l'Équipement et du Logement, Gilles de Robien, en avait annoncé la déconcentration en février dernier...Le CNV ne comprend pas bien la cohérence entre ces deux décisions, ni comment les politiques déconcentrées et la politique de l'agence s'articuleront.

Le CNV voit dans cette décision de créer une agence, une re-centralisation d'une partie des crédits destinés au logement social et une possible complexification et accentuation des disparités. Que se passera-t-il pour les villes «hors géographie prioritaire»? Que se passera-t-il si des décisions nationales sont prises par l'agence sans que les collectivités territoriales ne puissent s'engager ou si elles le refusent?

⁸ Avis du CNV au Ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine sur « Les démolitions-reconstructions et le renouvellement de l'offre de logements sociaux » - 2003.

⁹ Troisième risque : l'absence d'impact des démolitions sur la requalification urbaine.

Le CNV a identifié de nombreux exemples d'opérations de démolitions conçues ou menées isolément, indépendamment d'un projet d'ensemble visant la requalification urbaine, économique et sociale du quartier. Or, il est clair que la démolition ne peut-être une fin en soi. Elle ne prend son sens que si elle s'inscrit dans une nouvelle dynamique de développement, incarnée par un projet de renouvellement urbain, permettant de diversifier l'offre de logements et de redonner une attractivité au territoire.

A défaut, les démolitions apparaîtront vite comme un alibi illusoire mais coûteux pour les finances publiques et perturbant pour les populations, un refus de traiter en profondeur les fractures sociales et territoriales (In l'avis du CNV sur les démolitions- reconstructions opus cité).

Le CNV voit dans la création d'une agence une re-centralisation de crédits publics et parapublics qui seront aux mains d'une technostructure - fonctionnant principalement avec des crédits d'Etat et les crédits des contribuables¹⁰ dans une logique semi-privée et avec un rôle ambigu de distributeur de subventions et d'utilisateur de ces subventions...en tant qu'opérateur éventuel. Cette ambiguïté étant vraie aussi pour les co-financeurs para-publics de l'agence qui ont eux-même des fonctions d'opérateurs locaux dans les «zones sensibles»...

Sur cet aspect de l'ambiguïté des pouvoirs, le CNV ne comprend pas comment le préfet peut être désigné comme le délégué local de l'agence alors que celle-ci disposera d'une autonomie, d'une personnalité morale et d'un conseil d'administration ?

A propos du pilotage politique et de la maîtrise d'ouvrage locale

Le CNV a toujours considéré que les collectivités territoriales devaient assumer la maîtrise politique des projets urbains – et c'est encore plus légitime depuis que les financements de l'Etat y sont devenus minoritaires.

Le CNV souhaite que l'agence nationale ne se substitue pas aux responsables des projets locaux, et n'instruise pas les projets en opportunité. Seuls les niveaux décentralisés devraient pouvoir le faire. L'agence nationale se bornerait donc à décider des financements des dossiers qui lui seront remis selon des règles financières claires.

Le CNV recommandait la création d'agences locales pour le développement urbain (en fonction des décisions locales) capables d'exercer une maîtrise d'ouvrage déléguée et d'opérer en qualité d'aménageurs urbains, sans possible confusion entre le niveau de décision stratégique et politique et celui relevant de la réalisation des opérations.

A propos de la composition du conseil d'administration : renforcer la présence des élus et des locataires

Si cette proposition aboutit, la composition du conseil d'administration de cette agence sera essentielle. Il sera important que les élus (de toutes tendances politiques) et que les citoyens soient représentés, en tant que tels, par des regroupements ou par les associations, pour éviter toute confusion d'intérêt et agir dans la plus grande clarté sur les critères d'affectation et de choix qui présideront aux subventions et à leur localisation.

000

¹⁰ A propos de la contribution supplémentaire des bailleurs sociaux pour le fonctionnement de l'agence pour la rénovation urbaine, la CNL souligne que les bailleurs sociaux contribuent financièrement (sur fonds propres) lors des constructions et réhabilitations. Cela signifie que l'effort financier sera à nouveau supporté en intégralité par les locataires et aura pour conséquence finale de majorer les loyers. La CNL propose que la subvention de l'Etat soit d'un minimum de 20% sur toutes les opérations.

Annexe 3 concernant le Titre 1

Sécurité dans les immeubles et copropriétés en difficulté

Le CNV accueille avec satisfaction les mesures concernant la sécurité dans les immeubles et les copropriétés dégradées ou en difficulté.

Il tient toutefois à suggérer un certain nombre de dispositions qui, en l'état, ne figurent pas dans le projet de loi et pourraient utilement le compléter

Avant la carence des copropriétaires, il y a la carence de régulation par la justice, la carence des syndicats et la carence de la prévention

D'une manière générale le CNV appelle l'attention sur la nécessité d'avoir une démarche de prévention des dégradations et de recours au judiciaire.

L'expérience montre que les copropriétés peuvent résister à des situations difficiles et les redresser. Encore faut-il que les situations soient identifiées très en amont.

Le nombre de copropriétés en difficulté est largement sous-estimé. L'identification des difficultés arrive trop tard, de même que la recherche de solutions.

Il faudrait identifier très vite les copropriétés qui commencent à aller mal et avoir une démarche judiciaire et/ou préventive : des malfaçons dans la construction d'un immeuble entraîneront des difficultés ultérieures de refus de paiement des charges...une impossibilité de revendre...la sous-location à des prix exorbitants.

La cause des difficultés est souvent la mauvaise gestion par des syndicats et il faudrait pouvoir constater «leur état de carence» avant de recourir au constat de la carence des copropriétaires... Cette défaillance des syndicats est sous-évaluée et maltraitée. Elle appelle des mesures de redressement professionnel (sanctions et détermination des compétences) et des réparations fixées en justice.

D'une manière générale la façon dont la justice peut intervenir devrait être mieux connue et des solutions plus collectives recherchées avec les tribunaux concernés.

Cela concerne de nombreux contentieux : les syndicats défaillants, les impayés de loyers ou de charges, la lutte contre les marchands de sommeil, les ventes judiciaires (et leur maîtrise) etc.

Avant le constat de carence des copropriétaires il doit y avoir l'accompagnement des copropriétaires

Le CNV tient à souligner l'intérêt que présente, pour ces copropriétés, les prises en mains de leur gestion par les habitants eux-mêmes, à travers les conseils syndicaux.

Mais les copropriétaires sont parfois face à des problèmes très lourds et ils ont besoin de soutien - de soutien juridique, d'expertises, et aussi de soutien pour pouvoir se constituer face aux problèmes qu'ils affrontent.

Le CNV préconise que des financements soient rendus disponibles pour aider les copropriétaires à se constituer en « syndicats de copropriétés ».

Il est nécessaire aussi d'envisager un soutien aux locataires. Dans de nombreuses copropriétés les locataires ou sous-locataires sont parfois de l'ordre de 50%, voire plus... Les représentations des deux types de statuts – copropriétaires et locataires -et l'établissement d'un dialogue entre eux, pourraient permettre un traitement plus collectif des difficultés et une appropriation des solutions préconisées.

Avant de prononcer « l'état de carence » d'un syndicat de copropriétaires (pouvant justifier l'expropriation) il faudrait pouvoir prononcer « la mobilisation d'utilité publique »

L'innovation principale du projet de loi est que le préfet ou le juge puisse prononcer l'état de carence d'un syndicat de copropriétaires. Cette mesure ne peut pour le CNV n'être qu'un dernier recours. S'il y a des raisons objectives dans certains cas de procéder à l'expulsion, dans d'autres toutes les mobilisations nécessaires et d'utilité publique n'ayant pas eu lieu, on peut s'interroger sur un recours à la démolition qui déplacerait le problème, sans le résoudre.

Dans certaines copropriétés, il y a lieu de produire un électrochoc, mais l'expulsion n'est pas le seul. Toutes les tentatives doivent être faites pour favoriser une reprise en main et la mobilisation de tous ceux qui peuvent contribuer à la mise en place de solutions.

Les propositions du CNV

***P** Pour le CNV il faut inventer des moyens nouveaux pour permettre aux copropriétés qui le veulent de sortir des difficultés et mobiliser autour d'elles les autorités en charge du renouvellement urbain.*

1 - Il faudrait par exemple que des «missions copropriétés» puissent se mettre en place dans le cadre des GPV avec l'appui des moyens consacrés à la rénovation urbaine, avec pour objectif de mieux détecter les problèmes, d'assister les habitants, de veiller à leur formation... Les communes qui souhaitent se mobiliser en faveur des copropriétés doivent pouvoir le faire et recruter des équipes sur une durée raisonnable et suffisante. C'est le cas à Clichy-Sous-Bois qui met en place des projets de sauvegarde des copropriétés, en liens constants avec les syndicats de copropriétés, aide à élaborer et négocie des conventions de redressement.

2 - Il faudrait par exemple que les gérants et les habitants des copropriétés qui font preuve de bonne foi pour régler les charges courantes mais sont incapables de rembourser un arriéré trop important puissent bénéficier d'un abandon de créances. Ce système s'inspirait du rétablissement personnel et permettrait l'annulation de tout ou partie des dettes. Une telle solution, aurait pour avantage d'encourager la poursuite d'une gestion saine pour l'avenir et rendrait une partie de leur valeur aux logements concernés.

3 - Il faudrait par exemple mettre en place des structures immobilières non-HLM pour favoriser le portage foncier provisoire en cas de saisies immobilières avec éligibilité aux subventions de l'ANAH pour les parties privatives et incitations fiscales aux investisseurs.

Ce sont trois pistes et il y en a d'autres probablement. Le CNV lors de sa dernière assemblée plénière à Clichy-Sous-Bois a décidé d'approfondir l'analyse et les propositions sur l'ensemble des points abordés et de préparer, avant la fin de l'année, un avis au Ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine.

Annexe 4 Concernant le titre 2

Du développement économique des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Le dispositif contenu dans le projet de loi consiste à revenir aux principes initiaux tels qu'ils avaient été développés par la loi n° 96- 987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville et que la loi dite SRU avait tempérés, notamment concernant l'exonération des charges sociales pour les emplois existants transférés dans les établissements situés dans les zones franches urbaines.

En étendant le champ des bénéficiaires potentiels de la mesure de soutien à l'embauche à l'ensemble des habitants des ZUS d'une même « unité urbaine¹¹ », le projet de loi assouplit la contrainte qui pèse sur l'entreprise, sans remettre en cause l'objectif de favoriser les demandeurs d'emplois issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Le Conseil regrette toutefois que certaines mesures, préalablement envisagées lors de la phase préparatoire du projet de loi, n'aient pas été validées :

- ⇒ *En effet, l'innovation majeure consistait à faire bénéficier les associations employeurs, au même titre que les entreprises, de mesures d'exonération pour les emplois exercés à titre principal dans les ZFU. Le CNV ne peut que déplorer que cette mesure d'équité n'ait pas été maintenue à l'issue des arbitrages.*
- ⇒ *Dans le même sens, le CNV, aurait souhaité que le gouvernement examine la possibilité d'exonérer les associations de la taxe sur les salaires, puisque déjà les entreprises bénéficient d'exonérations fiscales dans les ZFU.*
- ⇒ *Le CNV regrette aussi que la disposition à fort effet de levier, consistant à la défiscalisation des placements immobiliers d'entreprise dans les ZFU, n'ait pas été retenue.*
- ⇒ Le CNV demande que ces mesures soient réintroduites par voie d'amendements au cours du débat parlementaire.

Le CNV aurait souhaité qu'une loi d'orientation et de programmation soit l'occasion de faire émerger de nouvelles notions comme celle tendant à définir un développement soutenable et durable en milieu urbain ou celle encore consistant à repenser les périmètres au regard de la saturation foncière des espaces considérés en ZFU. En outre, le CNV s'interroge sur la pertinence de certains instruments ou dispositifs lorsque la croissance économique de certains territoires (comme celui de la Seine-Saint-Denis) ne réussit pas à faire obstacle au décrochage économique et social de leur population.

¹¹ Auparavant 30 % originaires de la zone franche urbaine concernée.

Annexe 5 concernant le Titre 4

Dispositions diverses

Réforme des groupements d'intérêts publics compétents en matière de développement social urbain (article 31) :

Le projet de loi « libère » l'un des obstacles à la création des GIP-DSU et qui concernait la difficulté de trouver des mises à disposition sur des emplois très spécifiques à la politique de la ville et au développement social urbain, y compris certains personnels d'exécution. Une réforme antérieure avait déjà permis d'étendre le recrutement de personnel contractuel de niveau équivalent à la catégorie A, mais en avait limité l'effectif. Dorénavant, en donnant plus de souplesse au groupement pour recruter des personnels en fonction de ses besoins, cette mesure aura pour effet de rendre la formule du GIP plus attractive parce que plus simple dans sa gestion comme dans ses formes de management du partenariat. Le CNV se félicite de cette réforme qui facilitera le partenariat, notamment en ce qui concerne la fongibilisation des fonds au niveau local.

Élargissement des formes de recrutement dans la fonction publique territoriale (article 33) :

C'est une disposition intéressante et attendue. La complexité des problèmes des collectivités territoriales en contrat de ville (intégrant des ZUS) et l'encadrement des rémunérations de la fonction publique territoriale rendait difficile le recrutement de cadre de niveau supérieur. Dorénavant cette mesure de sur-classement des villes devrait avoir pour effet de favoriser la mobilité des cadres administratifs et techniques vers les villes qui se trouvaient en deçà du seuil pour pouvoir les recruter. Reste que ces mêmes villes devraient pouvoir disposer d'une allocation de moyens supplémentaires pour assurer la rémunération de cet encadrement de haut-niveau que requiert leur situation spécifique.

Reconnaissance de la ZUS comme territoire spécifique d'intervention des politiques de prévention sociale départementales (article 34) :

Le CNV se félicite de cette novation. Outre qu'elle participe de la définition de droits positifs spécifiques aux zones urbaines sensibles, cette disposition devrait avoir pour conséquence un engagement accru des départements à dominante rurale, dans les politiques urbaines.

Suppression des allocations familiales (ancien article de l'avant-projet) :

Le CNV s'étonne que les arbitrages aient abouti à la suppression d'une rédaction précédente qui visait à abroger l'article L.552-3 du code de la sécurité sociale qui dispose que « La suspension ou la suppression du versement aux parents des prestations familiales en cas de manquements à l'obligation scolaire sont régis par l'article 5 de l'ordonnance n° 59-45 du 6 janvier 1959 ». Il estime en effet que le maintien de cette sanction ne répond qu'insuffisamment au traitement de l'absentéisme scolaire en pénalisant durement les familles nombreuses

allocataires pour un enfant non assidu, et ne touche pas les familles à enfant unique (plus de 1,3 millions). Il appelle le Gouvernement à réfléchir à l'instauration d'une sanction plus équitable.

Annexe 6 concernant le Titre 3

Procédure de rétablissement personnel

Sur cette partie du texte, le CNV a été informé et associé plus tôt que sur les autres titres ce qui lui a permis de formuler son point de vue de manière utile et de développer un certain nombre de suggestions.

En conséquence, le CNV tient tout d'abord à redire à quel point cette nouvelle procédure de rétablissement personnel de familles de bonne foi sur-endettées lui paraît constituer un véritable progrès par rapport à la situation antérieure et de nature à permettre à nombre de familles frappées par les accidents de la vie, et qui habitent souvent les quartiers de la politique de la ville d'espérer sortir de la spirale infernale de l'endettement et de l'exclusion qui l'accompagne.

Conscient des dégâts que peut créer sur toute une famille mais aussi sur plusieurs générations une situation trop incertaine, le CNV ne peut que partager cet objectif de rétablissement de la dignité et d'un minimum de possibilités de vivre et de prendre des initiatives pour ces familles.

Sur le texte de loi

Article 27

L.331-2 et L.331-7

P Le CNV soutient le principe selon lequel les mesures prises dans le cas du rééchelonnement de la dette par la commission ou de son annulation par le tribunal s'appliquent à toutes les dettes c'est à dire également aux dettes « publiques » fiscales ou sociales.

L.331-3-1

Le CNV appelle l'attention sur le fait que la faillite d'une personne en difficulté ne devrait pas, tant que faire se peut, entraîner d'autres graves difficultés pour d'autres familles également en situation de fragilité.

*P En conséquence le CNV demande à ce que, en cas de liquidation comme en cas de plan pour l'épuration de la dette, certaines dettes soient examinées avec une toute particulière attention et puissent bénéficier d'un traitement spécifique : il pense tout particulièrement aux dettes d'aliments (pensions alimentaires...) mais aussi à certaines dettes envers des particuliers, eux-mêmes en risque de précarité : Emprunt à des proches, loyers dus à des « petits propriétaires » etc. L'actif éventuellement disponible devrait leur être **prioritairement** affecté.*

Par ailleurs le conseil se félicite de ce que l'ensemble des « biens meubles courants et les éléments indispensables à l'exercice de l'emploi » échappent à la liquidation. En effet ces éléments sont fondamentaux pour l'équilibre psychologique de la famille et essentiels pour son redressement économique.

En revanche tout en accueillant favorablement la disposition qui prévoit que « le juge peut ordonner des mesures de suivi social à caractère pédagogique », mesure destinée à éviter une rechute, le CNV considère que ce soutien socio-pédagogique devrait pouvoir, dans certains cas, intervenir plus tôt, avant que la situation ne soit compromise (voir ci-dessous).

Au-delà des dispositions législatives susvisées...

...et dans le même esprit, pour en parfaire l'efficacité, le CNV tient à formuler, sur plusieurs problèmes qui participent aux phénomènes de surendettement, un certain nombre de propositions complémentaires, qui ne sont pas toutes d'ordre législatif.

Sur les dettes elles-mêmes, celles ci sont souvent de deux sortes :

Crédits multiples ou trop importants : Les familles modestes sont souvent de véritables proies pour les organismes de crédit qui les démarchent, tentent de les convaincre à tout prix et intègreraient le coût des impayés dans leurs frais de gestion. Les délais de rétractation prévus par la loi Neiertz sont utiles mais insuffisants car ils supposent que l'emprunteur se ressaisisse vite. Des mesures dissuasives et d'autres pédagogiques pourraient être imaginées.

P Le CNV propose que soit élaboré un « code de déontologie » pour les organismes de crédits aux termes duquel ceux ci s'engageraient à renforcer les précautions avant d'octroyer un crédit. La loi pourrait aussi prévoir qu'en cas de crédit manifestement abusif établi par le liquidateur, l'organisme prêteur pourrait être appelé en comblement de passif de tout ou partie des dettes.

Frais d'huissiers : Il n'est pas rare que le passif du débiteur soit constitué pour une large part par des frais d'huissiers (commandements de payer, sursis, saisies multiples...) coûteux mais inutiles faute d'actif suffisant pour rembourser le principal. Ces procédures constituent de véritables abus et ce d'autant plus que l'huissier se rembourse par priorité sur les éventuelles rentrées.

P Bien que conscient des difficultés liées à une telle réforme, le CNV suggère qu'une réflexion soit menée pour limiter de tels abus : mesures dissuasives et mesures d'encadrement de l'intervention des huissiers

Sur les débiteurs,

Beaucoup de familles, notamment jeunes, sont dans une situation fragile. Il suffit d'un incident, divorce ou chômage de l'un des deux, pour entrer dans une spirale de catastrophes successives: au divorce succède le chômage ou inversement, puis l'arrêt du paiement des emprunts (maisons, voiture), puis les saisies et l'exécution forcée, l'expulsion du logement, la commission de surendettement, le non-paiement des pensions alimentaires auquel on répond par des non-représentation d'enfants... et parfois ensuite, au pénal, une condamnation pour abandon de famille qui n'arrange rien. Aux conséquences désastreuses de toutes ces procédures s'ajoutent inévitablement d'importants frais d'huissier qui aggravent sensiblement la situation financière de la famille. Bien que le scénario soit connu et prévisible, tous les tribunaux traitent ces contentieux en série, les uns après les autres, et l'organisation segmentée des juridictions ne permet ni de repérer ni d'endiguer ces phénomènes dont l'issue est presque toujours fatale. Rien n'est fait pour essayer d'anticiper un problème qui pourrait être sensiblement réduit par un traitement social approprié mis en place dès les premiers signes d'alerte. Pourtant, nombre de familles se trouveraient dans une situation moins grave si elles avaient de meilleures notions d'économie sociale et familiale et une meilleure connaissance de leurs droits et recours possibles, notamment à diverses allocations ou aides et si elles recevaient, au plus tôt, l'aide d'un travailleur social compétent. Mais les travailleurs sociaux sont souvent également mal informés sur les procédures judiciaires, les voies d'exécution et donc n'apportent pas toujours aux familles les aides qui leur seraient utiles.

En outre un tel dispositif de soutien socio-éducatif suffisamment en amont aurait aussi l'avantage de réduire le nombre des procédures judiciaires successives, qui embouteillent les juridictions et rejoindrait ainsi les préoccupations légitimes du garde des Sceaux.

***P** Il est proposé, d'organiser dans chaque juridiction un système d'alerte systématique et d'offre d'intervention des services sociaux, auprès de toute famille ou tout justiciable apparaissant dans une situation délicate. Ce ou ces justiciables seraient encouragés par le juge à prendre contact avec une permanence sociale (dans le tribunal?) chargée de les aider à faire le point sur leurs difficultés, les aides auxquelles ils peuvent prétendre, les précautions qu'ils peuvent prendre...*

Ce service social spécialisé pourrait également être chargé de l'accompagnement des familles impliquées dans une procédure collective des particuliers.

***P** Le CNV suggère, en outre, que les travailleurs sociaux aient une formation plus solide sur ces questions (stages chez des huissiers, en juridiction....*

Annexe 7 concernant la politique de la ville, la rénovation urbaine et les finances locales

Le CNV appelle l'attention du ministre sur les conditions de la rénovation urbaine dans les villes aux faibles capacités financières. Ces opérations sont génératrices de dépenses de fonctionnement par les nouveaux services publics qu'elles génèrent. Or, le rétablissement d'un équilibre entre le niveau des recettes et celui des dépenses nécessite des délais que les programmes ne prennent actuellement pas en compte.

Aussi il appelle l'attention du ministre sur la nécessité de privilégier plusieurs types de mesures qui répondent à la réflexion des élus du CNV :

- ⇒ *L'instauration de subventions exceptionnelles d'équilibre de l'État pour les communes comportant une ou plusieurs zones urbaines sensibles engagées dans des programmes de rénovation urbaine à l'instar du dispositif pour les villes nouvelles. Ces subventions sont limitées dans le temps et prennent en compte l'état la situation financière particulière de la commune. L'octroi de la subvention est conditionné à la signature d'une convention particulière. Les communes bénéficiaires doivent répondre à des critères objectifs définis par décret.*
- ⇒ *L'extension du bénéfice du remboursement du FCTVA pendant l'exercice en cours aux communes comportant des ZUS et engagées dans des programmes de rénovation urbaine lourde (GPV, ORU).*

Sans toutefois résorber les effets de ciseaux que les finances de ces villes ont aujourd'hui à supporter, ces mesures devraient pouvoir en atténuer temporairement les effets. Toutefois elles ne sauraient se substituer à la nécessité de rénover en profondeur le système de péréquation. La réforme des dotations ou pour le moins la correction des inégalités les plus manifestes que ne corrigent nullement la DGF et la DSU, devient le point de passage obligé de renouvellement urbain. Or sans commencement de réponse à cette question, le risque est grand que la politique de la ville ne puisse y survivre.

- ⇒ *Le CNV rappelle l'urgence de la réforme de la DSU qui en simple équité devrait s'appuyer sur une restriction du champ des bénéficiaires pour la limiter aux seules villes engagées dans des politiques urbaines et qui ont à supporter des charges spécifiques. À cette fin, il demande que seule soit prise en compte la population totale de la ZUS dans le calcul de la dotation de solidarité urbaine afin d'en renforcer les effets péréquateurs.*
- ⇒ *Dans le même sens le CNV propose que dans le calcul de la DGF, la population des ZUS soit prise en compte deux fois dans le décompte total de la population au titre de laquelle la dotation est versée.*
- ⇒ *Le Conseil national des villes appelle l'attention du Premier ministre et du ministre délégué à la politique de la ville et à la rénovation urbaine sur la nécessité d'assurer aux collectivités locales les plus en difficulté, disposant sur leur territoire de Zones urbaines sensibles, et inscrites dans des programmes de rénovation urbaine (GPV, ORU), le maintien jusqu'au terme de la*

contractualisation de la subvention versée au titre du 46 –60-40. Il lui demande par ailleurs d'en envisager à court et moyen terme l'accroissement dans l'attente d'une réforme plus équitable de la DSU afin de permettre à chacune de ces villes de répondre à leur mission et à leurs obligations contractuelles.

Enfin, sans qu'il soit besoin de revenir sur le bien-fondé de l'exonération de taxe professionnelle pour les entreprises exerçant leur activité en zone franche urbaine, le Conseil demeure plus circonspect pour ce qui concerne l'impact de cette mesure sur les finances communales des villes bénéficiaires de ce dispositif lorsqu'elles sont membres d'une intercommunalité en TPU. Rien ne contraint en effet l'EPCI à reverser par le truchement de la dotation de solidarité communautaire (DSC) une somme équivalente correspondant à la compensation du produit de la franchise de taxe versée par l'Etat au budget communautaire. Si une telle obligation était formulée, elle permettrait de consolider les finances communales des villes identifiées comme financièrement et fiscalement pauvres. De surcroît, rien ne garantit que cette compensation de l'Etat pour les installations nouvelles, sera affectée *a minima* à l'exercice de la compétence politique de la ville qui revient pour partie aux intercommunalités (communautés d'agglomération et communautés urbaines).

⇒ *Le CNV suggère au ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine d'envisager un dispositif qui permette de transférer aux budgets communaux des villes pauvres, le produit compensé de l'exonération de TPU.*