

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires économiques

– Examen pour avis du projet de loi de finances pour 2022
(n° 4482) :

– Mission « Cohésion des territoires »

. Logement (*Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis*)... 2

. Ville (*Mme Annaïg Le Meur, rapporteure pour avis*)..... 15

– Informations relatives à la commission..... 22

Mardi 12 octobre 2021

Séance de 17 heures 15

Compte rendu n° 2

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

**Présidence
de Mme Annaïg Le
Meur,**
Vice-présidente



La commission a examiné pour avis, sur les rapports de Mme Stéphanie Do (Logement) et de M. Jean-Luc Lagleize (Ville), les crédits de la mission « Cohésion des territoires ».

Mme Annaïg Le Meur, présidente. Nous ouvrons la première réunion consacrée à l'examen des crédits des missions de la seconde partie du projet de loi de finances (PLF) pour 2022. La commission des affaires économiques a désigné quatorze rapporteurs budgétaires pour avis – elle est de loin la commission qui rend le plus grand nombre d'avis budgétaires.

L'examen de chaque rapport donnera lieu à une discussion durant laquelle les orateurs de groupe disposeront de quatre minutes et les auteurs de questions, de deux minutes. Le vote sur les crédits d'une mission interviendra à l'issue de l'examen de tous les avis s'y rapportant.

Je précise que notre commission ne peut se prononcer que sur les amendements de crédits portant sur le ou les programmes dont elle est saisie pour avis et sur les amendements qui concernent les articles rattachés à une mission. Les amendements sur les articles dits non rattachés sont examinés par la seule commission des finances.

Nos avis se décomposent en deux parties : un rapide examen des crédits des programmes concernés par l'avis ; la discussion d'une thématique choisie par le rapporteur pour avis.

Mission Cohésion des territoires (Mme Stéphanie Do et M. Jean-Luc Lagleize, rapporteurs pour avis).

Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis (Logement). Pour la cinquième fois de la législature, vous m'avez fait confiance pour rapporter les crédits d'une mission fondamentale de l'État. Ce fut un honneur et un plaisir de revoir tous les ans les acteurs de ce secteur très important. En 2020, nous nous livrions à l'exercice budgétaire dans un contexte marqué par la crise sanitaire. Depuis, l'action décisive de notre majorité et du Gouvernement a permis de redresser la barre et d'envisager l'avenir avec confiance.

Le projet de loi de finances pour 2022 conforte largement cette confiance. L'effort historique consenti par notre majorité en faveur du logement se confirme, avec des crédits en hausse de plus de 1,1 milliard d'euros, soit une augmentation de 7 %. Le PLF a su tirer les leçons de la période éprouvante que nous venons de traverser, notamment en poursuivant la mise en œuvre du plan de relance, qui se concentre sur deux ans.

D'abord, nous apportons des moyens massifs – 2 milliards d'euros de crédits – à la rénovation énergétique des logements. En 2021, l'aide MaPrimeRénov' a été élargie à tous les propriétaires occupants, propriétaires bailleurs et copropriétaires, de façon à massifier l'adaptation thermique du parc de logements. La transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en prime a permis de réorienter l'aide vers les plus démunis, puisque 65 % des bénéficiaires sont des ménages modestes et très modestes, issus des quatre premiers déciles de revenus.

De façon tout à fait impressionnante, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) a su remplir de nouvelles missions, tout en continuant à assumer son cœur de mission historique. En plus d'apporter MaPrimeRénov' à plus de 700 000 foyers, elle a massifié son aide Habiter mieux et accompagné 100 000 foyers, soit 20 000 de plus. Ce programme n'a pas été vampirisé par le succès de MaPrimeRénov'. Au contraire, il permet à de plus en plus de ménages parmi les plus fragiles de réaliser d'importants travaux de rénovation globale, essentiels pour maîtriser leur budget. Je salue l'investissement des personnels de l'ANAH, dont l'activité a été multipliée par dix en trois ans.

Cette année, nous poursuivons et menons à son terme le changement historique de méthode que notre majorité a introduit pour traiter le sans-abrisme, qui passe par l'augmentation des crédits pour l'hébergement : une nouvelle hausse de plus de 20 % les portera de 1,7 milliard en 2017 à 2,8 milliards en 2022, soit une hausse de 65 % durant la législature.

Plusieurs réformes majeures ont marqué 2021 dans ce domaine. En pérennisant 190 000 places d'hébergement qui avaient été créées lors de la crise sanitaire, la ministre chargée du logement a mis fin à la gestion en fonction des températures enregistrées au thermomètre – le gain de 50 000 places ainsi obtenu par rapport aux 145 000 qui étaient mobilisées avant la Covid, permet de mieux planifier l'effort pour les années à venir. La gouvernance de l'hébergement d'urgence a évolué vers un pilotage mieux maîtrisé et plus efficace. Les compétences en matière d'hébergement et d'accès au logement ont ainsi été regroupées au sein de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL). Je salue son action infatigable en faveur de la mise à l'abri des personnes et d'un véritable service public « de la rue au logement ».

Le PLF 2022 consacre aussi notre détermination à accompagner les Français vers un logement abordable. L'accent reste mis sur la sécurisation des rapports locatifs, avec la poursuite de la garantie Visa pour le logement et l'emploi (VISALE), notamment à destination des jeunes et des salariés modestes. Le budget des aides personnelles au logement (APL) reste stable, à 15,5 milliards d'euros, contribuant à soulager les dépenses de loyer pour 6 millions d'allocataires. Les effets de la réforme du versement des APL en temps réel se conjuguent à ceux de tous les dispositifs déployés par le Gouvernement pour soutenir l'économie dans cette période, tels que le chômage partiel. Il s'agit bien d'une réforme de justice et d'efficacité. Le conditionnement des APL au revenu contemporain n'a entraîné aucune modification pour 52 % des allocataires ; pour 18 % d'entre eux, il a conduit à une hausse des APL perçues ; pour 29 %, à une baisse. Des adaptations ont été apportées : les ressources des étudiants ont été prises en compte sur une base forfaitaire, et les apprentis et les personnes en contrat de professionnalisation ont bénéficié d'un abattement sur leurs ressources. Malgré quelques difficultés techniques, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et les caisses d'allocations familiales (CAF) ont donc mené à bien une réforme ambitieuse.

L'état de la construction de logements neufs est l'objet de la partie thématique de mon rapport. L'an dernier, j'avais soulevé la nécessité de soutenir le secteur avec des aides fiscales et budgétaires. Cette année, en dépit du soutien du Gouvernement, la production de logements est encore insuffisante pour satisfaire la forte croissance de la demande. Dans un rapport récent, la commission pour la relance durable de la construction de logements, dite « Rebsamen », a relevé les résultats décevants dans les zones tendues, attribuables notamment aux réticences des élus à engager des opérations de construction et d'aménagement ainsi que des populations, qui associent parfois l'art de construire au bétonnage méthodique. La

défiance de l'opinion publique et des élus vis-à-vis de la construction s'illustre par le net ralentissement de la délivrance des permis de construire, notamment dans les métropoles. Je rejoins la position du Premier ministre : continuer à y créer des emplois tout en freinant la construction revient à accepter l'éviction des plus pauvres des métropoles.

Le dispositif d'incitation à l'investissement locatif doit être repensé pour mieux accompagner un urbanisme et une construction durables, notamment pour atteindre nos objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. Ceux-ci ne signifient pas la fin de la construction neuve ; ils appellent à une construction raisonnée, inscrite dans la sobriété foncière. Il faut massifier la construction, mais pas à n'importe quel prix. Le logement de demain sera durable et de qualité.

Tous les acteurs du logement partagent la nécessité de telles évolutions. Ils sont enthousiastes à l'idée d'inventer de nouveaux modes d'habitat qui répondront aux contraintes que nous nous fixons. Je me réjouis des avancées en cours, telles que l'annonce par le Premier ministre de la compensation totale de l'exonération de taxe foncière pour les nouvelles constructions – une mesure qui devrait beaucoup aider les collectivités. Il s'agit d'un investissement majeur, dont le montant pourrait atteindre 4 milliards d'euros sur quinze ans, soit 300 millions par an.

Plusieurs des dispositions qui relèvent des programmes relatifs au logement seront reconduites. Dans l'ancien, le dispositif Denormandie continuera d'accompagner le plan Action Cœur de ville, lui-même prolongé jusqu'en 2026. Ces instruments renforçant l'investissement locatif doivent faire l'objet d'une discussion parlementaire approfondie pour rationaliser leur emploi : prolongation, pérennisation, extinction progressive sont autant de paramètres à intégrer dans une vision globale de la politique du logement.

C'est une action de grande ampleur que le Gouvernement a menée pour dynamiser la production de logements neufs. Un grand nombre d'appels à projets régionaux ont été lancés, pour un montant de 259 millions d'euros. Les projets en faveur du recyclage foncier, pilotés par les préfets de région, pourraient produire 37 000 logements sociaux et 64 000 logements privés sur des secteurs en friche ainsi que près de 5,6 millions de mètres carrés de surface d'activité économique. Je salue, à cet égard, la création du fonds pour le recyclage des friches, et encourage à le pérenniser.

La construction de logements sociaux, qui constitue une des réponses à apporter à la crise du logement, sera également stimulée par l'abondement du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), qui atteint près de 500 millions d'euros. Action Logement travaille également activement, avant et après la crise, à soutenir des millions de Français dans l'accès au logement, et a encore augmenté sa participation au budget de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Le PLF 2022 consent un effort considérable en faveur de l'accès des Français au logement et à l'hébergement, effort qui se prolonge dans le soutien à l'économie du bâtiment pour lui permettre de répondre aux besoins.

J'émetts donc un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission *Cohésion des territoires* consacrés au logement.

M. Mickaël Nogal (LaREM). Voir ce dernier budget de la législature accorder un effort aussi important en faveur du logement fait de moi un député heureux. Il marque l'action

que nous menons depuis cinq ans et, sur des volets tels que la rénovation énergétique, l'aide à la construction ou même les friches, il est souhaitable que les prochains se montrent aussi ambitieux.

En matière de rénovation, grâce à « MaPrimeRénov' », l'objectif de 500 000 logements rénovés par an a été dépassé, il atteindra 700 000 à 800 000 en 2021. Le succès du dispositif est tel que les crédits prévus dans le plan de relance pour les années 2021 et 2022 ont été consommés ; 2 milliards d'euros supplémentaires ont été alloués pour conserver cette dynamique. Cette révision à la hausse envoie un très bon signal alors même que la loi « climat et résilience » vient d'être promulguée.

La politique du « logement d'abord » est celle qui nous a animés depuis le début de la législature. Il s'agit de faire du logement le premier facteur d'inclusion dans la société et d'émancipation, en mettant fin à la logique de l'hébergement d'urgence. Grâce au logement, 280 000 personnes ont pu être sorties de la rue et intégrer un parcours d'intégration. Ce sont autant de familles qui peuvent se reconstruire après avoir traversé bien des difficultés. Nous pouvons être fiers de notre bilan, même si on ne peut évidemment pas résoudre toutes les situations. Zéro sans-abri reste l'objectif et la gestion de l'hébergement et du flux ne sera désormais plus fonction de la météo et de la saison : les personnes qui ne peuvent pas encore bénéficier d'un logement pérenne seront mises à l'abri même après la trêve hivernale.

Sur le même principe que le prélèvement à la source pour l'impôt sur le revenu, la réforme de l'APL a adapté les aides au logement en fonction des revenus de l'année, non de ceux perçus deux ans auparavant. C'est une réelle avancée, l'idée étant, non pas de faire des économies, comme on nous en a accusés, mais de s'adapter aux besoins et à la situation de chaque Français. C'est, je pense, ce que l'on peut retenir de l'action du Gouvernement et de la majorité en matière de logement. Qu'un concitoyen n'ait plus de logement, qu'il cherche à acquérir une propriété ou qu'il ait besoin d'un logement social, à chaque fois nous avons répondu présent.

Ce budget logement atteste de notre ambition et de nos efforts, qui s'inscrivent dans le temps long. Je le voterai avec fierté.

M. Thibault Bazin (LR). Chiffres à l'appui, je veux mettre plusieurs bémols au tableau parfait de la rénovation et de la construction que vous venez de dresser.

Depuis 2017, vous aviez affiché la volonté d'un élan pour la construction : vous vouliez construire plus et moins cher. En 2017, on dénombrait 437 781 logements commencés ; en 2018, il y en avait 399 966 ; 387 435 en 2019 ; 357 026 en 2020. C'est le déclin du logement en marche ! Du côté du prêt à taux zéro (PTZ), 123 000 avaient été accordés en 2017 ; 87 000 en 2018 – avant la Covid ; 90 000 en 2019 ; 66 732 en 2020. C'est autant de baisse de soutien à l'accession à la propriété.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes : depuis 2017, bien avant la crise sanitaire, la production de logements diminue – elle est passée sous les 400 000 logements commencés par an en 2018 et 2019. La baisse du nombre de PTZ est plus inquiétante encore : ce sont autant de foyers empêchés d'accéder à la propriété, autant de mobilités impossibles pour des personnes du parc social. Malgré de fortes progressions au premier semestre 2021, les niveaux de la demande et de l'offre demeurent plus bas qu'en 2019, à - 13 % et - 12 %. Pire, ils sont plus bas qu'en 2017. Avez-vous construit plus et moins cher ? Non et non.

De plus, les baisses ne sont pas homogènes dans le territoire. Les coups de rabot et l'exclusion de 95 % du territoire français du bénéfice des dispositifs de soutien à l'accès à la propriété – quotité finançable du PTZ, investissement locatif en zone B2 avec l'agrément prévu dans le dispositif Pinel – ont aggravé les fractures territoriales. Il en résulte moins de mixité dans les opérations et moins de mobilité du parc social. Dans les zones détendues – qui occupent 95 % du territoire –, l'accès à la propriété, l'investissement locatif et l'investissement des bailleurs sociaux ont été bien moindres ; la réforme de l'APL y a davantage pénalisé les bénéficiaires, plus nombreux. À nouveau, vous semblez les exclure des aides aux maîtres bâtisseurs. C'est profondément injuste !

Quant à « MaPrimeRénov' » son succès ne peut masquer le retard à l'allumage en matière de rénovation. Là encore, tout n'a pas été parfait dans le dispositif, avec des délais de versement qui s'allongent et pénalisent les artisans et les bénéficiaires. L'élargissement que vous mettez en avant exclut encore des classes moyennes, pénalisées par la complexité du bouquet à réaliser.

J'émet donc un avis défavorable à la stratégie défailante et injuste du Gouvernement en matière de logement. Elle n'a que mépris pour la pierre, les propriétaires et 95 % du territoire français.

M. Jean-Luc Lagleize (Dem). Le rapport pour avis de Mme Stéphanie Do permet de saisir l'engagement du Gouvernement pour accompagner l'ensemble de nos concitoyens vers un meilleur accès au logement, et nos collectivités, vers la nécessaire transition écologique et énergétique des bâtiments. Avec une nouvelle augmentation de 1 milliard d'euros des moyens alloués à la mission *Cohésion des territoires*, le Gouvernement poursuit un effort intensif en réponse à la crise sanitaire, qui a fortement touché les secteurs du logement et de l'aménagement du territoire. Cette hausse permettra de poursuivre nos efforts de rénovation des logements, d'améliorer les programmes de lutte contre le sans-abrisme et d'aller vers un logement plus abordable pour tous. Le logement est une politique publique qui doit satisfaire à la fois les nécessités sociales et les exigences environnementales. Les unes ne vont plus sans les autres, ce que le Gouvernement a très bien compris.

L'année 2021 a marqué un tournant de l'action environnementale du Gouvernement dans le domaine du foncier, notamment avec le fonds « friches » et l'objectif de zéro artificialisation nette. Le fonds a été créé par le plan de relance dès septembre 2020. J'avais soutenu la mesure dans mon rapport sur la proposition de loi visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français, votée à l'unanimité en 2019. Elle est essentielle à l'heure de la lutte contre l'étalement urbain. D'abord doté de 300 millions d'euros, le fonds « friches » a financé 544 projets de réhabilitation et de valorisation des friches urbaines et industrielles. Il a été augmenté de 350 millions supplémentaires puis, début septembre 2021, le Président de la République en a annoncé la pérennisation, preuve que la mesure est désormais indispensable pour valoriser le foncier à recycler.

L'adoption de la loi « climat et résilience » a formellement engagé la France dans les objectifs ambitieux de diviser par deux le rythme de l'artificialisation des sols d'ici à 2030 et d'atteindre zéro artificialisation nette d'ici à 2050. Parce qu'une telle lutte doit s'accorder à la nécessité de continuer à produire des logements neufs, la loi a permis d'adapter les règles d'urbanisme, notamment en matière de surélévation des bâtiments. La mesure, que j'avais également défendue, répond aux exigences de la lutte contre l'étalement urbain.

Si l'ensemble des engagements pris par la majorité parlementaire et le Gouvernement permet d'adapter notre foncier aux besoins des populations et à notre environnement, force est toutefois de reconnaître que la situation n'est pas optimale du point de vue de la construction des logements. La crise sanitaire a réduit drastiquement le rythme des constructions, alors que le secteur du bâtiment et de la construction connaît, depuis quelques années déjà, un ralentissement marqué de son activité. Une autre explication réside dans la réticence des élus locaux à délivrer de nouveaux permis de construire, une frilosité liée à l'inacceptabilité sociale de l'acte de construire, mentionnée par Mme Stéphanie Do. Ce *statu quo* laisse libre cours à l'étalement urbain, avec ses conséquences – pollution, allongement des temps de trajet domicile-travail, difficulté d'accès aux services publics tels les transports en commun. La situation, délétère, doit évoluer. Afin de rendre les projets de construction en zone tendue plus consensuels, il est urgent d'inventer de nouveaux modes de dialogue entre les populations et leurs élus. Quelles pistes peuvent être explorées ?

Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC). Le rapport pour avis met en lumière quelques avancées mais aussi quelques déceptions.

Du fait de la contemporanéisation des ressources, le nombre des bénéficiaires de l'APL avait baissé de 580 000 personnes au 1^{er} janvier 2021. La baisse s'est poursuivie jusqu'en juillet pour tomber, d'après le dernier rapport dont nous disposons, au plus faible nombre de bénéficiaires depuis 2010. Les données ne permettent pas d'analyser en détail ceux qui ont vu leur APL baisser mais qui demeurent éligibles. Quel est le profil des sortants et le nombre de perdants parmi ceux qui sont restés bénéficiaires ?

Du fait de la réduction du loyer de solidarité, qui a réduit les capacités d'investissement des bailleurs, la production de logements, notamment sociaux, connaît une dégradation pérenne et reste très en dessous des besoins. Si l'ampleur de l'investissement de l'État dans « MaPrimeRénov' » est à saluer, c'est avec quelques réserves cependant. Les moyens mobilisés, quoique substantiels, paraissent insuffisants rapportés au coût moyen d'une rénovation complète et performante, estimé à 38 000 euros. Les volumes ont augmenté en nombre de dossiers, à 300 000, mais la somme engagée par dossier représente moins de 2 000 euros par logement. Un effort supplémentaire est donc requis pour mener à bien des rénovations plus complètes.

Pour finir, il est incompréhensible que le PLF 2022 ne prévoie pas de prolonger les échéances de l'éco-PTZ et du nouveau crédit d'impôt pour la rénovation énergétique des TPE-PME, actuellement fixées au 31 décembre 2021.

Mme Sylvia Pinel (LT). Une politique d'accès au logement plus juste et plus solidaire, la rénovation des logements et la construction de logements neufs, telles sont les trois priorités que s'est fixées la ministre du logement en janvier dernier, et j'y souscris. Cependant, le projet de loi de finances pour 2022 n'est pas à la hauteur, pas plus d'ailleurs que ne l'a été la politique du Gouvernement depuis le début du quinquennat.

Le développement de l'offre de logement social n'a jamais été aussi limité. En 2020, le nombre de logements sociaux agréés s'élève à 48 000 unités contre 75 000 en 2016. Les causes du déclin ne sont pas à chercher bien loin : un quinquennat de mesures financières et fiscales portant préjudice aux finances des bailleurs locaux. Ainsi, la baisse du montant des APL et de la réduction du loyer de solidarité (RLS), bien que tempérée par le pacte d'investissement pour le logement social, ont pesé à hauteur de 1,3 milliard d'euros sur les finances des bailleurs sociaux. Quant au protocole en faveur de la relance de la production de

logements sociaux en 2021 et 2022, il aurait pu, comme les annonces du Premier ministre lors du congrès du mouvement HLM à Bordeaux, redonner du souffle au secteur, à condition toutefois que l'un et les autres se concrétisent dans le projet de loi de finances.

Il y a un problème de méthode. La commission pour la relance durable de la construction de logements, présidée par François Rebsamen, a présenté plusieurs propositions, dont la compensation de l'exonération de la taxe foncière sur les logements sociaux agréés entre 2021 et 2026. Non seulement elles ne sont pas reprises dans le texte initial mais elles ne font pas non plus l'objet d'amendements.

S'agissant de la construction, elle suit à peu de chose près la même évolution que le logement social. C'est la conséquence d'un manque de vision stratégique, que nous avons pourtant dénoncé et sur lequel nous avons alerté à plusieurs reprises le Gouvernement et la majorité. Nombre de décisions prises ont porté atteinte aux outils d'accès à la propriété : la suppression de l'APL accession en 2017 ; la réduction de la quotité du PTZ – celui-ci étant néanmoins prolongé jusqu'en 2023 – dans les zones B et C, qui a fortement freiné la construction dans les zones rurales ; le recentrage du dispositif portant mon nom, même si celui-ci est également prolongé, qui risque d'exclure un très grand nombre de biens. Il ne faudrait pas que, sous couvert de respect de critères environnementaux et de qualité d'usage, Bercy cherche à réaliser des économies.

Quant à la lutte contre l'artificialisation des sols, elle implique un effort de densification de l'habitat, à rebours des attentes de nos concitoyens qui, au lendemain des confinements, rêvent avant tout de maisons avec des extérieurs. Les élus locaux éprouvent des difficultés à assumer face à la population un programme de maire bâtisseur. Il est urgent de leur donner les moyens de mener une véritable politique de construction en libérant du foncier. Il faut aussi réhabiliter l'acte de construire et améliorer son acceptabilité notamment dans les zones tendues. Sur le sujet, je ne peux que vous renvoyer au rapport de la commission Rebsamen.

Enfin, en ce qui concerne la rénovation énergétique, au-delà des 2 milliards d'euros additionnels prévus dans le projet de loi de finances, nous n'avons aucune visibilité sur la poursuite du dispositif « MaPrimeRénov' » à compter de 2023 – je rejoins les interrogations soulevées par ma collègue Marie-Noëlle Battistel. Or si la France veut respecter ses engagements, celui-ci devra s'inscrire dans la durée et s'accompagner d'un financement pérenne, tout comme la politique du logement d'ailleurs.

M. David Corceiro. La crise de la Covid-19 a accentué le risque de creuser les inégalités pour les populations les plus fragiles. Les prix de l'immobilier ont augmenté ces derniers mois, laissant une partie de la population en marge du marché, notamment la jeunesse, qui est souvent victime de la précarité en matière de logement. Le Gouvernement n'est pas resté inactif en la matière.

Madame la rapporteure, vous avez plaidé l'an dernier en faveur d'un élargissement des critères d'éligibilité à la garantie VISALE qui connaît un immense succès. Vous avez été entendue puisque, depuis le 1^{er} juin 2021, le bénéfice de la garantie est étendu à tous les salariés gagnant moins de 1 100 euros nets par mois, quels que soient leur âge et la nature de leur contrat de travail. Cependant, ce plafond peut constituer un frein pour les jeunes étudiants – je vous remercie de l'avoir identifié dans votre rapport. Quelles autres mesures fiscales pourraient être prises pour aider plus et mieux les jeunes et les étudiants ?

M. Fabien Di Filippo. MaPrimeRénov', ce dispositif est encensé mais connaît sur le terrain des problèmes de versement. D'un côté, les artisans sont parfois au bord de la faillite faute d'être payés alors qu'ils ont dû stocker des produits en quantité très importante, parfois pour plusieurs centaines de milliers d'euros ; de l'autre côté, les usagers, de bonne foi, sont amenés à avancer des sommes importantes car les dossiers sont kafkaïens. Qu'en est-il réellement ? Les difficultés sont-elles liées à un manque de financement ? Pourquoi les dossiers ne sont-ils pas traités beaucoup plus rapidement ?

Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis. Monsieur Bazin, les constats doivent être exhaustifs. Dans le panorama que vous dressez, vous oubliez les difficultés à obtenir des permis de construire, que nombre de personnes auditionnées ont dénoncées. Quant au foncier, alors qu'il est le nerf de la guerre, il fait défaut. Les élections successives ont aussi compliqué la tâche des équipes municipales. Enfin, les habitants s'opposent aux maires bâtisseurs. Il faut avoir à l'esprit l'ensemble des termes du débat.

Madame Battistel, je vous renvoie à mon rapport, qui répond de manière détaillée à votre question. Pour 52,2 % des allocataires, la réforme des APL est sans impact sur le montant de leur allocation ; pour 29,8 % d'entre eux, la réforme donne lieu à une baisse des APL d'un montant moyen de 73 euros ; 6,6 % perdent leur droit à l'APL ; pour 18,2 %, la réforme conduit à une hausse des APL d'un montant de 49 euros en moyenne. Sans la réforme, 115 000 allocataires n'auraient pas bénéficié d'APL. Ce sujet a largement occupé mon audition de la Caisse nationale d'allocations familiales, ce qui m'a permis d'éclaircir de nombreuses zones d'ombre.

Madame Pinel, vous avez évoqué l'année 2022 en lieu et place de l'année 2021. Ce sont plus de 100 000 agréments de logement sociaux qui doivent être accordés en 2021.

Monsieur Corceiro, s'agissant du logement étudiant, l'année dernière, j'ai défendu l'extension du dispositif VISALE et j'ai obtenu satisfaction. J'attends toujours un retour du ministère sur un point que j'ai souligné dans mon rapport avant de déposer éventuellement un amendement ; je ne sais toujours pas quel sera le seuil de revenus retenu pour ouvrir aux étudiants le droit au dispositif.

Pour compléter, je mentionnerai deux sujets qui ont souvent été abordés lors des auditions. D'une part, l'avantage fiscal Censi-Bouvard, réduction d'impôt qui finance la construction dans les résidences, notamment étudiantes, sera prorogé cette année par un amendement du Gouvernement et évalué l'an prochain par un rapport d'inspection. D'autre part, l'avenant entre l'État et Action Logement, signé en février, prévoit un volet sur les résidences étudiantes, comprenant 145 millions d'euros en prêt et 65 millions en subvention pour financer 14 000 nouvelles places pour les jeunes actifs et étudiants.

Mme Sylvia Pinel. Les permis de construire, le foncier ou le calendrier électoral ne sont pas des arguments recevables. Lorsque j'étais ministre, des élections ont eu lieu : en 2014, élections municipales ; en 2015, élections départementales et régionales, dissociées. Il est vrai qu'elles ne favorisent pas la réalisation des projets, mais tous les gouvernements ont subi le calendrier électoral. S'agissant du foncier, une mission avait été confiée à M. Thierry Repentin sur la mobilisation du foncier public. Vous avez supprimé l'aide aux maires bâtisseurs que j'avais initiée. Pour encourager la construction, nous avons alourdi les sanctions de la loi SRU. Nous avons défini un plan de relance de la construction qui concernait tous les segments du marché de la construction.

Reconnaissez simplement, Madame la rapporteure, que les mesures que vous avez prises en 2017 ont brisé la confiance et créé de l'instabilité, ce qui a freiné la construction. C'était prévisible, ne vous abritez pas derrière des arguties.

M. Thibault Bazin. Je connais nombre de maires qui souhaiteraient accorder des permis de construire sur des terrains en plein centre-ville – des friches commerciales, scolaires ou agricoles –, mais ils se heurtent au manque de solvabilité des ménages puisque l'APL accession a été supprimé et la quotité du PTZ divisée par deux dans 95 % du territoire français.

Vous ne répondez pas à la question du rapport que vous entretenez avec les territoires. Cette mission porte mal son nom, car nous sommes très loin de la cohésion des territoires.

Je reviens aux chiffres parce que les paroles, c'est bien, mais les actes, c'est mieux. Combien de permis de construire ont été accordés avant la crise sanitaire et les élections municipales ? Le nombre de logements dont la construction a été autorisée a baissé de 32 000 entre 2017 et 2018, et de 14 000 entre 2018 et 2019. Ce sont donc 46 000 logements en moins, autant de ménages qui ne trouvent pas de solution dans notre pays.

Article 20 et état B

Amendement II-CE2 de M. Thibault Bazin.

M. Thibault Bazin. Mes amendements sont autant d'appels que je vous lance. Le premier concerne la quotité que le PTZ finance. Lors de la première année du quinquennat, vous avez fait le choix de la diviser par deux pour 95 % du territoire français. Résultat : le nombre de prêts à taux zéro a diminué de 30 000. Ce sont autant de projets qui n'ont pas vu le jour pour des familles qui ne peuvent pas accéder à la propriété.

L'amendement vise à augmenter le nombre de PTZ dans les territoires ruraux en rétablissant la quotité antérieure.

Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis. Je suis favorable au maintien du PTZ. Je me réjouis de la prorogation du dispositif jusqu'en 2023 annoncée par Mme la ministre. Cette évolution très favorable rend votre amendement sans objet.

M. Thibault Bazin. Mon amendement ne vise pas à proroger le PTZ mais à rétablir à 40 % la quotité que vous avez abaissée à 20 % dans 95 % du territoire. La prorogation d'une injustice ne la rend pas plus juste.

Mme Sylvia Pinel. L'amendement a en effet pour objet de revenir au PTZ tel qu'il existait avant le coup de rabot de 2017. En 2016 et 2017, les chiffres étaient favorables à l'accès à la propriété pour les jeunes ménages. Aujourd'hui, la quotité pose un problème auquel l'amendement cherche à répondre. C'est la raison pour laquelle je le soutiens.

M. Mickaël Nogal. Lorsque la suppression du PTZ sur une partie du territoire a été envisagée, nous avons été plusieurs, sur tous les bancs, à défendre son maintien sur l'ensemble du territoire, même contre l'avis du Gouvernement dans un premier temps.

Le PTZ est prorogé. Pourquoi une quotité différente est-elle appliquée selon que la zone est tendue ou détendue ? Nous venons d'adopter des mesures pour lutter contre l'artificialisation des sols dans la loi « climat et résilience ». Notre objectif n'est pas d'empêcher les Français d'accéder à la propriété, bien au contraire, nous les encourageons. Mais les logements doivent être construits dans les bons endroits.

Vous pouvez avancer des chiffres qui montrent une baisse de la construction dans certains territoires, mais ces chiffres ne reflètent pas la réalité vécue par nos concitoyens. Ne devons-nous pas aider nos concitoyens à s'installer dans des territoires pourvus de transports et d'emplois ? C'est cette préoccupation qui doit nous guider et non les statistiques sur le nombre de PTZ.

Il faut prendre en considération les opérations de revitalisation des territoires que vous aviez soutenues, Monsieur Bazin, – le plan Action Cœur de ville ou l'opération de revitalisation de territoire – et pas seulement s'arc-bouter sur la quotité. Ce sont des détails techniques alors que le sujet est politique : où construit-on et quel type de logements ?

M. Thibault Bazin. La République en Marche veut dicter aux Français le lieu où ils doivent habiter. À vos yeux, certains territoires seraient sans avenir faute d'emplois. Je m'inscris en faux : en raison du vieillissement de la population et du phénomène de décohabitation, nous avons besoin de produire des logements partout, dans des proportions évidemment différentes selon les territoires.

Il faut garantir à un foyer qui souhaite accéder à la propriété une égalité des chances dans toutes les communes de France, même s'il ne s'agit pas d'une grande métropole et même si les emplois n'y sont pas très nombreux. Le rapport aux territoires est ce qui nous différencie.

M. Fabien Di Filippo. Après la crise des gilets jaunes puis la crise sanitaire, admettez que la métropolisation à marche forcée n'est pas bonne pour le pays ni souhaitée par nos concitoyens.

En concentrant les moyens et l'artificialisation des sols toujours dans certaines zones et en empêchant toute réhabilitation des logements dans d'autres, vous aggravez encore la fracture territoriale. Cet outil n'est sans doute pas suffisant, d'autres politiques d'accompagnement sont nécessaires, mais vous ne pouvez pas toujours aller dans le même sens sans créer de graves difficultés.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CE4 de M. Thibault Bazin.

M. Thibault Bazin. Il s'inscrit dans la même logique que le précédent, mais concerne le prêt social location-accession (PSLA).

Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis. Le PSLA est un instrument au service de l'accession à la propriété auquel notre majorité tient. Dans la loi de finances de 2020, nous avons décidé de l'étendre à l'acquisition de logements existants à la condition que des travaux soient réalisés, et ce afin d'encourager la réhabilitation du bâti existant. C'est en privilégiant un urbanisme et une construction durables que nous parviendrons à favoriser une production de logements compatible avec nos autres objectifs. Avis défavorable.

M. Thibault Bazin. Quel talent ! Vous êtes capable de présenter un rétrécissement comme un élargissement.

Le dispositif était bien plus large précédemment. Cela aurait pu être pire, me direz-vous, il aurait pu disparaître totalement ! Mais les acquéreurs, issus du parc social, rencontrent souvent des difficultés pour faire financer les travaux, ce qui peut les placer dans une grande précarité. Ils ont besoin de connaître le reste à charge lorsqu'ils s'engagent dans une démarche d'achat. Il est préférable de leur livrer un bien clé en main.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CE3 de M. Thibault Bazin.

M. Thibault Bazin. Il s'agit d'un amendement d'appel visant à rétablir l'APL accession. Votre politique depuis 2017 a abouti à une remise en cause de l'APL accession qui ne représentait pourtant que 2 % des crédits consacrés au logement. Ce sont 35 000 foyers qui ne peuvent désormais plus accéder à la propriété, faute de pouvoir bénéficier de l'APL accession.

En outre, dans une période où le sérieux budgétaire pourrait être de mise, l'APL accession coûte bien moins cher à l'État sur le long terme que les APL.

Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis. Depuis 2017, nous nous sommes battus pour défendre l'APL accession. Pour la première fois cette année, je ne présente pas d'amendement sur le sujet parce que les crédits de l'action 01 *Aides personnelles* du programme *Aide à l'accès au logement* sont passés de 12,4 milliards d'euros à 13,1, soit une augmentation de plus de 5 %. En dépit d'une économie estimée à plus de 1,1 milliard d'euros du fait de la réforme, le tendancier de versement des APL reste très dynamique.

Face à une telle dynamique de la dépense, il ne me semble donc pas opportun d'alourdir encore le poids de l'action.

M. Thibault Bazin. Pendant plusieurs années, vous avez soutenu le dispositif de l'APL accession contre votre majorité et le Gouvernement, et aujourd'hui, vous y renoncez.

Je ne comprends pas le lien avec la réforme des APL. Je le répète, l'APL accession, non seulement est moins coûteuse pour l'État, mais elle permet aussi à des personnes d'accéder la propriété et de leur apporter une plus grande sécurité lors de leur retraite, si un jour une réforme devait être adoptée.

M. Jean-Luc Lagleize. Je suis un peu mal à l'aise, car le groupe MODEM a toujours défendu l'APL accession. Il s'agit d'un outil qui assure aux familles une solvabilité qu'elles n'auraient pas sans lui. Néanmoins, les biens à vendre sont de plus en plus rares.

J'espère que l'APL accession reviendra un jour. Le groupe MODEM ne pourra pas voter contre l'amendement ; il s'abstiendra.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CE5 de M. Thibault Bazin.

M. Thibault Bazin. Malgré la promesse de couverture téléphonique mobile de l'ensemble du territoire à la fin de l'année 2022, certaines communes de ma circonscription ont pris du retard et risquent de rester en zone blanche ou grise. Cela explique sans doute que vous n'avez pas reçu mon appel...

Je vous lance un nouvel appel s'agissant, cette fois, du dispositif Pinel. Je ne propose pas de le rétablir, mais de l'ouvrir à la rénovation ou la réhabilitation de logements dans le cadre du plan Action Cœur de ville ou de l'opération de revitalisation de territoire dans les zones B2 et C – même si, dans certaines friches urbaines, il est préférable de démolir et de reconstruire à cause des problèmes de vis-à-vis ou de la qualité des logements. Il faut rapidement prendre acte de l'échec du dispositif Denormandie dans l'ancien pour que les cœurs de ville puissent compter des logements privés destinés à la location et pas seulement des logements aidés.

Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis. La réduction d'impôt pour investissement locatif dans l'ancien, dite Denormandie, permet précisément de financer les achats de logements avec un engagement à rénover, réhabiliter et réparer le bâti. Le dispositif est ciblé sur les opérations de revitalisation de territoire (ORT) et les zones faisant l'objet du plan Action Cœur de ville. Sa mise en place ne remontant qu'à 2018, on ne peut pas dire qu'il s'agit d'un échec ; nous n'avons pas assez de recul. La réduction sera pérennisée jusqu'en 2026, le Premier ministre ayant annoncé la prolongation d'Action Cœur de ville jusqu'à cette date.

Mme Sylvia Pinel. La réalité, c'est que le dispositif Denormandie ne fonctionne pas. Vous le prolongez car il ne coûte pas grand-chose aux finances publiques. Nous examinons un budget d'économies budgétaires et c'est la même logique qui prévaut avec le recentrage du dispositif d'investissement locatif qui porte mon nom. C'est également celle qui a prévalu, depuis 2017, dans vos choix de politique du logement, avec l'abaissement de la quotité du prêt à taux zéro de 40 % à 20 %, et le recentrage et l'exclusion de beaucoup de dispositifs – APL accession, APL logement social, PTZ. Je trouve très regrettable que vous balayiez d'un revers de la main les propositions qui fonctionnent sur le terrain.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CE6 de M. Thibault Bazin.

M. Thibault Bazin. C'est encore un amendement d'appel, qui vise à maîtriser à la fois le risque budgétaire pour l'État et le risque pour les candidats à l'investissement locatif. Sous le précédent quinquennat, dans des zones B2 sous tension, des agréments dérogatoires étaient délivrés, après étude par les services de la direction régionale de l'environnement, de

l'aménagement et du logement (DREAL). Cela permettait d'établir un dialogue responsable et constructif.

À l'heure actuelle, dans certaines métropoles, des communes limitrophes sont classées, selon le côté d'une rue, en zone B1 ou en B2 – ces dernières étant inéligibles au dispositif Pinel. En conséquence, les projets de logements collectifs ne sortent plus, car on n'a plus d'investisseurs locatifs – ou alors, on ne fait plus que des logements aidés, ce qui pose problème en termes de mixité. Il est injuste que les communes ne soient pas toutes traitées de la même façon, sans parler de la fracturation infraterritoriale que crée une telle situation.

Je vous propose de rétablir la possibilité d'agrément, éventuellement avec un contingentement, dans un souci de maîtrise des finances publiques.

Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis. Je continue de regretter l'absence d'une évaluation systématique du zonage du dispositif Pinel, sur lequel je demande la remise d'un rapport depuis 2017. Mon amendement avait d'ailleurs été adopté en commission et en séance. Cette étude aurait permis une meilleure compréhension des forces et des faiblesses de l'existant et aurait été un outil précieux pour penser l'avenir du dispositif. J'ai relancé le Gouvernement sur ce rapport, mais aussi sur l'évaluation de l'expérimentation prévue en Bretagne par l'article 164 de la loi de finances de 2020, dite « Pinel breton ». En l'absence de telles évaluations, je ne peux pas appuyer votre demande d'extension des zones d'application du dispositif Pinel. Avis défavorable.

M. Thibault Bazin. Je vous sais gré de défendre ce sujet depuis 2017, et vous n'êtes pas la seule. Vous avez défendu, en séance, un amendement sur l'expérimentation bretonne. Certes, nous ne disposons pas encore de suffisamment de retours mais certains opérateurs en soulignent les effets positifs. Il faudrait aller plus loin.

Les contingentements existent pour les PSLA ou pour les prêts locatifs sociaux (PLS). Afin de mieux adapter les dispositifs aux territoires, nous pourrions expérimenter plus largement, puisque vous aimez les expérimentations ! Si vous ne votez pas mon amendement, reprenez-le au moins à votre compte.

M. Mickaël Nogal. Je salue la ténacité de M. Bazin sur ce sujet. Nous sommes d'accord, le dispositif Pinel est intéressant s'il est mieux ciblé. La Bretagne bénéficie en la matière d'une expérimentation que nous sommes plusieurs à vouloir reproduire. Le modèle breton fonctionne car une enveloppe budgétaire constante signifie que des maires qui sont en zone B1 – donc éligibles au dispositif Pinel – acceptent de passer en zone B2 – non éligible. Cela nécessite d'avoir toujours un consensus parmi les élus locaux et une discussion entre l'État et les collectivités.

Je défends la déconcentration et la décentralisation, mais cela ne se fait pas en un claquement de doigts. Ne mettons pas la charrue avant les bœufs. Laissons l'expérimentation aller à son terme et les zonages évoluer avec leurs mesures d'application. Alors nous pourrions réexaminer votre proposition.

Mme Sylvia Pinel. Le dispositif d'investissement locatif Pinel est déjà zoné et le zonage a été révisé en 2014. Cette révision est uniquement entre les mains du Gouvernement puisqu'il s'agit d'un acte de l'exécutif, qui s'appuie sur les DREAL en concertation avec les élus locaux. Lorsque je l'ai fait en 2014, là où le décalage entre les prix du parc locatif social et du parc privé était particulièrement important, nous avons ouvert l'investissement

intermédiaire. Il ne faut pas des années pour effectuer une telle révision : je suis arrivée au ministère du logement le 1^{er} avril 2014 et la révision est intervenue en septembre 2014.

Mal ciblé, le dispositif l'est tout simplement parce que les zonages A, B et C méritent d'être revus du fait des évolutions démographiques, économiques ou sociales. Ainsi, à Bordeaux, l'arrivée de la ligne à grande vitesse (LGV) nécessiterait probablement une telle révision. Ce travail est uniquement du ressort du Gouvernement.

La commission rejette l'amendement.

Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis. J'émet un avis favorable à l'adoption des crédits logement de la mission *Cohésion des territoires*.

M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur pour avis (Ville). Je vous remercie de m'avoir une nouvelle fois nommé rapporteur pour avis des crédits de la politique de la ville pour ce dernier exercice budgétaire de la législature.

Si la crise sanitaire est, en partie, derrière nous et si nous avons réussi à repartir de l'avant, la situation dans les 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) continue à s'apparenter à ce que le Premier ministre a appelé, en janvier, lors du comité interministériel des villes (CIV), une crise de l'égalité des chances. C'est pourquoi je me réjouis que les financements alloués en faveur de ces quartiers ces dernières années continueront de l'être au cours des prochaines. En 2022, les crédits de la ville augmentent de 9 % par rapport à 2021, année où ils avaient déjà connu une hausse de 10 % par rapport à la précédente. Ces augmentations financent des mesures importantes.

En ce qui concerne la jeunesse, des actions majeures ont été menées en faveur de la jeunesse des quartiers, qui a été encore plus durement éprouvée que d'autres par la crise sanitaire. Du dispositif Quartiers solidaires, lancé en 2020, qui permet de financer des actions associatives au service des habitants des quartiers, est issue une initiative Quartiers solidaires jeunes, qui vise les personnes de 0 à 25 ans. L'opération Quartiers d'été, dont je vous avais rapporté le succès l'an dernier et qui a permis d'animer les quartiers pour les jeunes qui n'avaient pas pu partir pendant les vacances d'été, a été reconduite au même niveau qu'en 2020. Le bilan global de ces opérations est très positif : le nombre de jeunes ayant bénéficié d'actions de proximité a plus que doublé par rapport à 2020 et le spectre des actions a été largement enrichi et diversifié. Enfin, dix Cités de la jeunesse vont être créées d'ici à la fin de l'année. Elles seront dotées de 70 000 à 100 000 euros, et trois d'entre elles ont déjà été labellisées.

En matière d'emploi, l'effort fourni tout au long de la législature se poursuit après les décisions du CIV. Le dispositif des emplois francs, expérimenté en 2018 et 2019 dans 740 quartiers, puis généralisé à l'ensemble des quartiers prioritaires depuis le 1^{er} janvier 2020, représente un levier d'action complémentaire pour renforcer l'accès à l'emploi des habitants des quartiers prioritaires. En juillet 2021, ce sont près de 55 000 aides d'emplois francs qui ont été acceptées depuis le début du dispositif. Dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution », le dispositif Emplois francs +, revalorisé pour les moins de 26 ans, a été déployé entre le 15 octobre 2020 et le 31 mai 2021 ; 4 322 demandes d'emplois francs + ont été acceptées.

Pour la formation de 150 000 jeunes sans qualification et de 150 000 chômeurs de longue durée résidant en quartier prioritaire, un investissement de 2 milliards d'euros issus du plan d'investissement dans les compétences (PIC) a été confirmé cette année.

Dans le contexte du plan de relance, plus de 9 milliards d'euros sont investis dans « 1 jeune, 1 solution ». Ce plan fait l'objet d'un suivi attentif afin que les mesures bénéficient bien aux jeunes résidant en quartier prioritaire.

Les Cités de l'emploi, que nous avons lancées en 2020 avec une vingtaine de cités expérimentales, ont été amplifiées en 2021 avec soixante nouvelles cités annoncées à l'été. Dotées chacune de 100 000 euros par an, elles visent à renforcer les liens entre toutes les communautés professionnelles qui interviennent sur le champ de l'insertion.

À l'échelle locale, le Gouvernement a demandé aux préfets de porter à 20 % la part des crédits du programme 147 consacrés à l'emploi et au développement économique, contre 16 % en 2020. De nombreuses actions hors programme 147 renforceront le soutien à l'entrepreneuriat. Par exemple, au titre de la convention entre le ministère chargé de la ville et la Caisse des dépôts et consignations, 225 millions d'euros permettront de financer de nombreuses actions, comme la création de quatorze Quartiers productifs à visée de développement économique et d'emploi.

L'effort en faveur de la tranquillité publique dans les quartiers prioritaires a également été renforcé, avec la création de 300 bataillons de la prévention, formés par des éducateurs spécialisés en binômes avec des adultes-relais. Ces bataillons sont en cours de déploiement dans quarante-cinq quartiers – en priorité des quartiers de reconquête républicaine.

Plus qu'un catalogue de mesures, c'est une action en profondeur qui a été engagée pour la réussite éducative dans les quartiers prioritaires au cours de cette législature – c'est la thématique de mon rapport.

Même si la géographie de l'éducation prioritaire, avec 1 092 réseaux d'éducation prioritaire (REP) ou REP renforcés (REP+), et celle de la politique de la ville, qui concerne 1 514 quartiers prioritaires, ne se recoupent pas entièrement, leur convergence s'accroît depuis 2015 ; 70 % des collégiens résidant en quartier prioritaire sont scolarisés en éducation prioritaire. C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité inclure dans mon analyse la réforme du dédoublement des classes de CP et CE1, bien que celle-ci n'ait pas été financée sur le programme 147. À la rentrée 2021, l'arrivée en CM2 de la première cohorte d'élèves concernée par le dédoublement des classes de CP en REP+ nous donne suffisamment de recul pour tirer un premier bilan. Je me suis appuyé, pour ce faire, sur les résultats de la deuxième étude de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale, publiés en septembre.

Le Gouvernement a mis en œuvre le dédoublement des classes de CP en REP+ dès la rentrée 2017 puis l'a généralisé à toutes les classes de CP et CE1 en REP+ et en REP en 2018 et 2019. Depuis 2020, les grandes sections de maternelle sont progressivement dédoublées en REP+ et en REP. L'objectif est triple : réduire les conséquences des inégalités sociales et territoriales sur la réussite scolaire ; combattre les difficultés scolaires de tous les élèves en visant les apprentissages fondamentaux dès les premières années ; soutenir les élèves les plus fragiles dans leur parcours.

Selon la dernière évaluation de la DEPP, l'objectif initial de moins de 15 élèves par classe est atteint : on est passé de 21,6 élèves par classe en REP+ en 2016 à 13,1 élèves par classe à la rentrée 2021 ; en REP, on est passé de 21 à 14,2 élèves par classe.

Les élèves scolarisés dans les REP+, concernés par la réforme, ont davantage progressé que ceux qui ne l'étaient pas. L'écart-type de performance se réduit de 9 % en français et de 14 % en mathématiques. En REP, si la progression en français, qui réduit de 13 % la distance avec les autres élèves, ne remplit que partiellement les attentes, la progression en mathématiques, qui réduit cette distance de 38 %, constitue quant à elle un marqueur de succès encourageant.

Cette réussite est également corroborée par des marqueurs plus qualitatifs, comme les déclarations des élèves et des enseignants sur leur environnement de travail. Les élèves ont le sentiment d'une plus grande efficacité personnelle ; les enseignants disent avoir davantage recours à des méthodes personnalisées.

Devant ces résultats encourageants, je considère que l'élargissement du dédoublement aux classes de grande section de maternelle est une bonne chose. Les études montrent, en effet, qu'une grande partie de l'écart entre les élèves en éducation prioritaire et hors éducation prioritaire existe dès avant l'entrée en CP. Je me réjouis donc qu'en cette rentrée 2021, le dédoublement ne concerne plus seulement 20 %, mais 50 % des classes de grande section.

Les efforts entrepris pour l'éducation dans le cadre de la politique de la ville sont de moindre ampleur et de moindre ambition. Plusieurs initiatives lancées au cours des dernières années ont toutefois connu un vrai succès. Les cordées de la réussite et les vacances apprenantes, par exemple, ont permis à 500 000 jeunes de bénéficier d'actions spécifiques pendant les vacances.

J'ai été frappé d'entendre presque tous les acteurs avec qui j'ai eu l'occasion d'échanger reconnaître la valeur ajoutée des cités éducatives. Comme le plus souvent dans la politique de la ville, l'objet de ces cités est la lutte contre les inégalités de destin des enfants en mobilisant tous les acteurs intervenant dans le quotidien des enfants et des jeunes âgés de 3 à 25 ans. À travers les cités éducatives, le Gouvernement a souhaité fédérer tous les acteurs de l'éducation scolaire et périscolaire dans les territoires qui en ont le plus besoin et où sont concentrés les moyens publics.

À l'origine de la démarche, les trois pilotes de chaque cité éducative – le chef d'établissement, un directeur adjoint de la commune et un représentant désigné par le préfet – travaillent à l'élaboration de projets prévisionnels d'actions pour conforter la réussite des enfants et des jeunes. Ces projets ont abouti à l'élaboration et à la signature de conventions d'une durée de trois ans. Ce trinôme de coordination a prouvé son efficacité, notamment pendant la crise sanitaire. Au cœur du dispositif des cités éducatives, la coordination entre les différents acteurs de l'éducation – familles, écoles, collèges, lycées, administrations, élus, associations – est l'occasion de faire parler et agir ensemble des acteurs qui ne se connaissaient pas.

Je me réjouis donc que le Premier ministre ait annoncé l'extension du programme, avec la labellisation prévue de 74 nouvelles cités éducatives en 2022 pour atteindre la barre des 200. Je me félicite aussi qu'un quartier de ma circonscription en ait bénéficié cette année. Il me semble que c'est en privilégiant ce genre de programme, qui fédère des acteurs déjà

existants, que nous pourrons faire des progrès dans ces quartiers, plutôt qu'en additionnant toujours de nouvelles strates d'actions.

Dans le cadre de ce projet de loi de finances, la politique de la ville continue donc d'être mobilisée, en sortie de crise, notamment pour accompagner les jeunes. Et la législature a apporté une véritable rupture en matière éducative dans les quartiers.

J'émet donc un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission *Cohésion des territoires*, pour ce qui concerne la politique de la ville

Mme Corinne Vignon (LaREM). La lutte contre les inégalités sociales et urbaines est, depuis le début de la législature, une priorité de notre majorité. Que ce soit à travers le dédoublement des classes de grande section, de CP et de CE1 en REP, le développement des emplois francs ou le déploiement de la police de sécurité du quotidien, nous avons cherché à développer des actions à caractère innovant afin de restaurer l'égalité des chances et d'améliorer les conditions de vie dans les quartiers prioritaires de la ville.

Cette volonté se reflète dans ce dernier budget du quinquennat. Les crédits du programme 147, qui concentre les moyens attribués aux politiques de la ville, sont en hausse pour la deuxième année consécutive. En 2022, ils atteignent 558,1 millions d'euros, soit une hausse de 8,8 % par rapport à 2021.

Cette hausse va permettre de financer, à travers les 490 millions affectés aux actions territorialisées et aux dispositifs spécifiques de la politique de la ville, des actions ambitieuses à effet direct sur le quotidien des habitants des 1 514 QPV du territoire français. Elle permettra : une aide à la réussite scolaire, avec le financement de 74 nouvelles cités éducatives qui s'ajouteront aux 126 déjà labellisées ; une aide à l'accompagnement des jeunes, avec le déploiement de 1 000 nouveaux postes d'adultes-relais et le développement d'une plateforme destinée à faciliter l'accès aux stages de troisième ; une aide au maillage local, avec le financement de quarante-quatre associations pour lancer des actions innovantes à travers l'appel à manifestation d'intérêt « Tremplin Asso ».

Le budget pour l'année 2022 consacre également 33,7 millions d'euros à la revitalisation économique et à l'emploi, qui permettront de financer l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi, ainsi que les exonérations de charges sociales dans les zones franches urbaines.

L'adoption de ce budget doit ainsi permettre, dans la continuité directe des budgets précédents, de réduire les écarts de développement au sein de nos villes et viser à l'égalité des chances.

M. Thibault Bazin (LR). Avant d'en venir aux crédits du programme *Politique de la ville*, je souhaite en dénoncer les conditions d'examen. Le bleu budgétaire, en version numérique, n'a été accessible que jeudi 7 octobre, alors que les amendements devaient être déposés avant le vendredi 8, à 17 heures, si bien qu'aucun amendement n'a été déposé. Le projet annuel de performances lui-même n'a été mis en ligne que le samedi. Je sais que vous n'y êtes pour rien, madame la présidente, mais il faudrait qu'à l'avenir le Gouvernement se montre plus respectueux du Parlement.

La politique de la ville est importante et comporte plusieurs dispositifs intéressants, comme l'école de la deuxième chance. J'aimerais toutefois mettre quelques bémols aux

propos du rapporteur, parce que la situation dans nos quartiers n'est pas aussi idyllique qu'il le dit.

Les dispositifs ne portent pas toujours leurs fruits. Un récent rapport de la Cour des comptes a ainsi montré que le taux de recours au dispositif des emplois francs est assez faible – de l'ordre de 11 %, de mémoire. Plus embêtant, il n'a pas entraîné une baisse massive du taux de chômage dans ces quartiers, dont l'attractivité n'a pas progressé non plus. Les entrants sont plus précaires que les sortants, ce qui est quand même très inquiétant. Dans ces quartiers, le chômage reste très important, les jeunes sont sur le carreau et les activités illicites continuent de prospérer. Le rapport de la Cour des comptes évoque même une « déprise économique et commerciale ininterrompue ». Il souligne également un problème d'image, de sorte que je me demande si l'on ne devrait pas abandonner le fléchage « quartier prioritaire de la ville ». Les personnes qui habitent ces quartiers ont du mal à y développer des projets et, lorsqu'elles en ont un, elles quittent le quartier.

Il y a aussi un problème majeur de zonage, puisque certains territoires ne sont pas en QPV alors qu'y vivent des populations en grande difficulté, notamment des jeunes, et que certains collèges qui ne sont pas classés en REP accueillent des enfants dont la situation est très précaire. Les différentes politiques publiques de la sécurité, de la ville, de l'économie et des territoires manquent de cohérence.

Mme Annaïg Le Meur, présidente. Je reconnais que les délais d'examen de ces crédits étaient très courts et très contraints. Je relaierais votre agacement.

Mme Michèle Crouzet (Dem). Vous dressez des réformes menées en faveur de la réussite éducative dans les quartiers prioritaires un bilan positif, notamment s'agissant du dédoublement des classes dans les écoles en REP et REP+. Le PLF 2022 poursuivant ces efforts, vous émettez un avis favorable à l'adoption des crédits du programme relatif à la ville. Vous déplorez toutefois un manque de coordination entre les nombreuses initiatives éducatives existantes et soulignez le rôle déterminant que jouent et devraient jouer à l'avenir les cités éducatives. Ces cités ont été créées dès 2018 pour renforcer les dispositifs en mobilisant tous les acteurs de terrain, des services de l'État jusqu'aux citoyens, en passant par les collectivités et les associations.

Les personnes que vous avez auditionnées saluent globalement l'efficacité des cités éducatives, certaines notant toutefois qu'il est difficile de l'évaluer. Vous-même indiquez que les plus petites cités éducatives se trouvent lésées dans l'élaboration de protocoles d'éducation. De plus, l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) s'inquiète de ce que l'évaluation en soit parfois confiée à des chefs de projet, ce qui soulève la question de son indépendance.

En tant que parlementaires, nous savons à quel point il importe de connaître précisément la portée des politiques publiques financées par les Français et pour eux. Ne serait-il pas opportun de remédier à ces biais d'évaluation, et par quel moyen ? N'est-il pas urgent d'imposer une distinction entre juges et parties, comme semble le recommander l'INJEP ?

Mme Sylvia Pinel (LT). La crise sanitaire a frappé les quartiers populaires avec une violence particulière et accentué les inégalités sociales. Dans ces territoires, l'épidémie de la Covid-19 s'est traduite par une montée de la précarité, un décrochage scolaire accru et un

chômage des jeunes qui ne faiblit pas, à l'encontre des priorités affichées depuis le début du quinquennat. Le moment du bilan est venu, et il est contrasté.

Le projet de loi de finances est-il vraiment au niveau de la détresse et des difficultés vécues dans ces territoires ? Les crédits du programme 147 sont en progression de 8,8 % par rapport à l'année précédente, ce qui devrait se traduire par 45 millions d'euros supplémentaires pour nos quartiers. La grande majorité des crédits de ce programme bénéficiera aux actions territorialisées des contrats de ville. Concernant ces derniers, il nous semble nécessaire de pousser plus loin la logique de cocontractualisation. En effet, dans certains territoires, le contrat de ville reste piloté principalement par l'État, sans réelle concertation ni travail collectif, au risque d'un décalage avec les attentes et les besoins des quartiers.

En matière d'éducation, je veux redire mon soutien aux mesures de dédoublement des classes de CP et de CE1. De même, les 31 millions d'euros prévus pour la création de soixante-quatorze cités éducatives me semblent aller dans le bon sens. Se pose toutefois la question de la pérennisation de la démarche et de son financement par l'État et par les collectivités territoriales, au-delà de 2022.

Lors du comité interministériel des villes du 29 janvier 2021, le Premier ministre a annoncé un abondement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), à hauteur de 2 milliards d'euros, dans le PLF 2022. Cet effort, même s'il est notable, ne suffira pas à compenser un quinquennat de sous-financement. Le Premier ministre, par ailleurs, n'a cessé de défendre la politique de sécurité du Gouvernement. Ont été évoqués les bataillons de la prévention, les contrats de sécurité intégrée ou encore le développement des amendes forfaitaires délictuelles. Ces mesures, si elles sont nécessaires, ne sauraient résumer à elles seules la politique de la ville, qui doit faire l'objet d'une approche globale et transversale, en prenant comme boussole l'éducation, la mixité sociale et l'accès à un logement de qualité – des priorités d'ailleurs affichées par un certain candidat en 2017.

M. Jean-Luc Lagleize, rapporteur pour avis. Les crédits du programme 147 ont effectivement vocation à garantir l'égalité des chances et à lutter contre l'assignation à résidence dont souffrent trop souvent les personnes qui sont nées dans ces quartiers prioritaires de la ville.

Monsieur Bazin, je partage votre remarque au sujet des conditions d'examen de ces crédits. Moi-même, j'ai dû commencer mes auditions avant d'avoir le bleu budgétaire et je n'ai terminé mon rapport que dimanche, en début d'après-midi. Nous nous sommes tous plaints de ces conditions de travail loin d'être idéales.

Vous avez raison, le taux de chômage des jeunes est deux fois plus important dans les quartiers que dans le périmètre de leur agglomération. Le dispositif des emplois francs n'a pas encore produit tous les effets escomptés, mais il faut le poursuivre.

Depuis une cinquantaine d'années, on constate effectivement que dès qu'une famille réussit à sortir de la misère, elle quitte le quartier et est remplacée par une famille dont les revenus sont bien plus faibles. C'est la même chose dans le logement social : une famille qui quitte un logement social parce qu'elle ne répond plus aux critères est remplacée par une famille qui, elle, les remplit. En fin de compte, on en vient à stigmatiser des quartiers par les populations que l'on y fait résider. Une réflexion beaucoup plus globale s'impose, notamment autour de la loi SRU, qui a fini par créer des ghettos de riches et des ghettos de pauvres.

De même, savoir si la qualification QPV n'induit pas de fait une dégradation de l'image de ces quartiers est une vraie question. Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) engloutissent des millions d'euros dans le marketing pour changer l'image de leurs quartiers, mais si on leur colle d'emblée une étiquette de quartier difficile ou sensible, c'est assez contre-productif.

Le manque de cohérence entre le zonage des QPV et celui de l'éducation prioritaire, je le note aussi dans mon rapport : 70 % seulement des enfants relèvent des deux zonages. Une refonte de ces zonages est en cours : par le ministère de l'éducation nationale pour celui de l'éducation prioritaire ; par le ministère de la ville pour celui des QPV. Une feuille de route commune a été définie pour aboutir à une harmonisation d'ici à 2023.

Comme Mme Crouzet, je demande la coordination des dispositifs dans mon rapport. Lorsqu'un dispositif est coordonné à la fois par l'éducation nationale, l'État et la commune ou la collectivité locale qui reçoit des aides, il connaît généralement une belle réussite. Il y aurait probablement intérêt à ce que cette coordination ne se limite pas aux cités éducatives, mais qu'elle concerne l'ensemble des dispositifs relevant du programme 147.

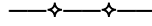
Je propose, moi aussi, de pousser plus loin la contractualisation. Jusqu'à la création des cités éducatives, tout le monde travaillait en silo. À partir du moment où la contractualisation a touché tous les niveaux – national, local et ministères –, les choses ont avancé beaucoup mieux. Il faut donc amplifier la démarche et la pérenniser – il reviendra aux gouvernements suivants de le faire.

En ce qui concerne le renouvellement urbain, vous vous souvenez peut-être que, l'année dernière, j'avais consacré la seconde partie de mon rapport à la mixité sociale dans les quartiers et au renouvellement urbain. Je m'étais déjà ému du faible budget attribué à l'ANRU. Or, chaque fois, on me dit que la trésorerie de l'ANRU est pléthorique mais qu'elle finance assez peu de constructions de logement. Parce qu'il y a eu beaucoup moins de constructions et de renouvellements dans les quartiers, l'ANRU a moins financé. On en revient à la question de l'inacceptabilité sociale de l'acte de construire. Si les maires signent moins de permis de construire, c'est aussi parce qu'ils savent que des recours seront déposés.

Aidons les maires à trouver un nouveau mode de communication. Il faut qu'ils puissent expliquer aux habitants de leurs communes que la ville a besoin d'évoluer, que s'ils veulent des transports en commun plus performants, ils devront accepter d'être un peu plus nombreux. Sinon, ils devront aller vivre plus loin, dans des endroits où ils auront besoin d'une voiture, et ils devront se garer en périphérie des villes, devenues zones à faibles émissions (ZFE).

J'émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission *Cohésion des territoires* consacrés à la politique de la ville.

Suivant la préconisation des rapporteurs pour avis, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Cohésion des territoires.



Informations relatives à la commission

La commission des affaires économiques est saisie pour avis du projet de loi, modifié par le Sénat, relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dit « 3DS » (n° 4406).

La commission bénéficie d'une délégation au fond accordée par la commission des lois sur 43 articles, dont 38 articles du titre III (relatif à l'urbanisme et au logement : articles 15 à 30 *quater*, à l'exception des articles 27 à 27 *quater* et 29) et 5 articles portant sur des sujets divers (articles 63, 63 bis, 68, 68 *bis* et 84).

Le texte devrait être examiné par la commission des affaires économiques les 16 et 17 novembre. M. Mickaël Nogal est nommé rapporteur pour avis de ce projet de loi.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires économiques

Réunion du mardi 12 octobre 2021 à 17 h 15

Présents. – Mme Marie-Noëlle Battistel, Mme Sophie Beaudouin-Hubiere, Mme Barbara Bessot Ballot, M. Jean-Luc Bourgeaux, M. Sébastien Cazenove, M. Dino Cinieri, M. David Corceiro, Mme Michèle Crouzet, M. Nicolas Démoulin, Mme Marguerite Deprez-Audebert, M. Frédéric Descrozaille, M. Fabien Di Filippo, Mme Stéphanie Do, Mme Laurence Gayte, M. Jean-Luc Lagleize, M. Luc Lamirault, Mme Célia de Lavergne, Mme Annaïg Le Meur, Mme Graziella Melchior, M. Mickaël Nogal, M. Jérôme Nury, Mme Sylvia Pinel, M. Dominique Potier, M. Denis Sommer, Mme Corinne Vignon, M. Cédric Villani

Excusés. – Mme Anne-Laure Blin, M. Roland Lescure

Assistait également à la réunion. – M. Thibault Bazin