

N° 2298

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2020** (n° 2272)

TOME IV

## COHÉSION DES TERRITOIRES

### VILLE

PAR M. PATRICE ANATO

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. DES CRÉDITS STABLES PERMETTANT LA MISE EN ŒUVRE DE LA FEUILLE DE ROUTE EN FAVEUR DES QUARTIERS PRIORITAIRES</b> .....	7
1. Des crédits stables qui permettent de poursuivre les actions engagées dans le cadre des contrats de ville .....	8
a. Favoriser la cohésion sociale à travers l'éducation et l'accès au soin .....	8
b. Favoriser le lien social et la participation citoyenne .....	10
c. La mobilisation en faveur du développement économique et de l'emploi.....	11
d. Le dispositif adultes-relais .....	11
2. La poursuite de la politique de rénovation urbaine.....	12
3. La poursuite de l'effort de l'État dans le cadre des politiques de droit commun ...	13
<b>II. LA GÉNÉRALISATION ATTENDUE DES EMPLOIS FRANCS EN 2020</b> .....	15
1. Un dispositif souple .....	15
2. Des débuts décevants .....	15
3. Des perspectives encourageantes pour 2020.....	16
<b>III. FAIRE DU SPORT UN LEVIER DE PROGRÈS ÉCONOMIQUE ET SOCIAL</b> .....	19
1. Répondre au sous-équipement des quartiers prioritaires de la ville en infrastructures sportives .....	19
a. La mobilisation des pouvoirs publics.....	19
b. Le rôle fondamental du monde associatif .....	20
2. Saisir les opportunités offertes par les jeux Olympiques.....	20
a. L'héritage des Jeux .....	21
b. Les retombées en emplois .....	21
c. Mettre en avant la richesse humaine des QPV .....	22
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	23
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	59



## INTRODUCTION

**La feuille de route pour la politique de la ville présentée le 18 juillet 2018** traduit les ambitions du Gouvernement en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Issue d'un long travail de concertation et fruit d'une démarche de co-construction, elle vise à garantir l'égalité des droits des habitants des QPV, à favoriser leur émancipation par l'éducation et par l'emploi, et à soutenir les solidarités locales en luttant contre les discriminations.

Elle se décline en **40 mesures réparties en 5 programmes** (sécurité, éducation, emploi, logement et lien social), engageant l'ensemble des ministères et appuyées par un surcroît de ressources d'environ trois milliards d'euros par an en année pleine. La circulaire n° 6057-SG du 22 janvier 2019 relative à la mise en œuvre de la mobilisation nationale pour les habitants des quartiers a ensuite décrit les conditions de la mobilisation interministérielle pour la mise en œuvre de la feuille de route.

Cette mobilisation complète les orientations du **pacte de Dijon** pour une nouvelle politique de cohésion urbaine et sociale, signé le 16 juillet 2018. Proposé au Gouvernement par les élus locaux et notamment les métropoles et agglomérations, il définit les voies d'intervention des collectivités dans leurs domaines de compétence que sont le développement économique, l'emploi et l'excellence numérique, l'habitat, le renouvellement urbain et les mobilités quotidiennes.

La loi de finances (LFI) pour 2019 a proposé la première traduction budgétaire de l'ensemble de ces orientations. Cette traduction portait d'abord sur les **crédits du programme 147 « Politique de la ville »** en croissance de 20 % par rapport à 2018. Mais elle se traduisait également par le **fléchage en faveur des QPV de ressources allouées aux politiques dites « de droit commun »**, telles que la sécurité, avec la mise en place dans certains quartiers de la police de la sécurité du quotidien (PSQ), l'éducation, avec la montée en puissance du dédoublement des classes dans les réseaux d'éducation prioritaire, ou encore l'emploi, avec, en particulier, le financement des emplois francs.

**Le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 s'inscrit dans la continuité.** Il présente un niveau équivalent de ressources qui doivent permettre de poursuivre les chantiers engagés en 2018-2019 et sont destinées pour la plupart à se développer jusqu'à la fin du quinquennat.

Dans le présent rapport, votre rapporteur analyse les crédits du programme 147 « Politique de ville », essentiellement dévolus au financement des contrats de ville. Il a ensuite souhaité **suivre l'expérimentation relative aux emplois francs**, qui a démarré au printemps 2018 dans certains territoires et qui doit être généralisée en 2020. Dans la perspective de l'organisation des jeux Olympiques de Paris en 2024, il formule également des propositions sur le rôle de levier que peut jouer le sport en matière de développement économique et social.

**Au terme de son analyse, votre rapporteur émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 147 de la mission « Cohésion des territoires ».**

## I. DES CRÉDITS STABLES PERMETTANT LA MISE EN ŒUVRE DE LA FEUILLE DE ROUTE EN FAVEUR DES QUARTIERS PRIORITAIRES

La politique de la ville est une politique publique territorialisée qui bénéficie à 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville, dont 1 300 en métropole, répartis sur 859 communes. Ces crédits sont alloués dans le cadre de 435 contrats de ville, définis à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et sont conclus entre l'État, représenté par le Préfet, les communes concernées et le plus souvent l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Ces contrats associent un ensemble de partenaires locaux : organismes de logement social, Pôle emploi, ou encore missions locales. Leur durée a été prorogée jusqu'en 2022.

Les contrats de ville reposent essentiellement sur les trois piliers que sont la cohésion sociale (75 % des crédits), le développement de l'activité économique et de l'emploi (17 % des crédits d'intervention), et le cadre de vie et le renouvellement urbain (3 % des crédits, l'essentiel des financements relevant de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, ANRU). Ils couvrent en outre des champs d'intervention transversaux : jeunesse, lutte contre les discriminations, égalité femmes-hommes, soutien à la vie associative, lien social, participation des habitants, ainsi que des actions d'ingénierie et le co-financement d'équipes en charge de la politique de la ville au sein des collectivités territoriales.

Les contrats de ville, comme l'ensemble de la politique de la ville, interviennent en complément des politiques dites « de droit commun » qui, elles aussi, apportent souvent un soutien particulier aux QPV dans l'ensemble des domaines d'intervention de l'État et notamment l'éducation, la culture, le sport, ou encore la sécurité.

C'est à cette aune qu'il convient d'examiner le PLF pour 2020, dont les ressources inscrites au programme 147 « Politique de la ville » sont retracées dans le tableau suivant par comparaison avec les crédits inscrits en loi de finances pour 2019.

### RÉPARTITION ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 147

(En millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	LFI 2019	PLF 2020	Évolution (en %)
<b>01 – Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville</b>	415,30	416,20	+ 0,2
<b>02 – Revitalisation économique et emploi</b>	44,30	36,90	- 16,7
<b>03 – Stratégie, ressources et évaluation</b>	24,40	18,90	- 22,5
<b>04 – Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie</b>	25,00	25,00	/
<b>Total</b>	<b>508,90</b>	<b>498,40</b>	<b>- 2,1</b>

Source : *Projet annuel de performances (PAP) du programme n° 147*

Inscrits dans la continuité des actions engagées en 2019, ces crédits se caractérisent par une quasi-stabilité.

La diminution constatée à l'action 02 – « Revitalisation économique et emploi » s'explique par l'extinction progressive d'exonérations liées au régime des zones franches urbaines (ZFU) et zones franches urbaines territoires (ZFU-TE) et donc par une diminution de la ressource nécessaire aux compensations versées aux régimes de sécurité sociale.

L'action 03 – « Stratégie, ressources et évaluation », qui finance essentiellement la masse salariale des délégués des préfets, voit ses crédits diminuer de 5,6 millions d'euros. Cette baisse s'explique notamment par le transfert de charges de fonctionnement vers l'Agence nationale pour la cohésion des territoires, *via* les ressources du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

Dans l'ensemble les ressources du programme « Politique de la ville » se maintiennent donc au niveau élevé de la loi de finances pour 2019.

### **1. Des crédits stables qui permettent de poursuivre les actions engagées dans le cadre des contrats de ville**

L'essentiel des crédits de la ville correspond à des enveloppes gérées au niveau décentralisé dans le cadre des contrats de ville. Ils sont retracés à l'action 01 de ce programme, dévolue aux actions territorialisées et aux dispositifs spécifiques de la politique de la ville. En 2018, ils ont permis de financer 21 040 projets et 27 310 actions, portés par 11 000 acteurs, qui ont bénéficié d'une subvention médiane de 4 500 euros.

Les crédits inscrits au PLF pour 2020 vont permettre de financer un volume comparable d'actions territorialisées dans le cadre des trois piliers d'intervention des contrats de ville. Cette année encore, le soutien aux actions de cohésion sociale sera la priorité, avec 250,6 millions d'euros, le pilier développement de l'activité économique et de l'emploi bénéficiant de 57,2 millions d'euros et celui dévolu à la tranquillité et la sûreté publique de 0,3 million d'euros (ce dernier relève en effet essentiellement de l'action de droit commun du ministère de l'intérieur).

Sans avoir de traduction budgétaire, les mesures de simplification administratives conduites par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) apporteront également un gain indirect particulièrement appréciable en allégeant la charge administrative des plus petites structures.

#### ***a. Favoriser la cohésion sociale à travers l'éducation et l'accès au soin***

Les crédits inscrits dans le projet de loi finances pour 2020 permettront de prolonger les actions soutenues en 2019 et notamment en matière d'éducation et de santé.

– **Dans le domaine éducatif**, les ressources du programme 147 permettront de financer une plateforme intégrée de recherche de stage, facilitant prioritairement les démarches des élèves de troisième issus des QPV. Elle doit leur donner accès à 15 000 stages en entreprises et à 15 000 autres proposés par des administrations et agences, hôpitaux et établissements médico-sociaux.

La politique de la ville financera de nombreux programmes touchant au soutien scolaire, à la lutte contre le décrochage, au dispositif « école ouverte » qui maintient les collèges et lycées ouverts pendant les vacances scolaires, ou encore à la préparation aux concours de la fonction publique dans le cadre de classes préparatoires intégrées.

Le **programme de réussite éducative** permet à plus de 85 000 élèves de bénéficier d'un suivi personnalisé par plus de 2 500 équipes de soutien pluridisciplinaire. Les **cités éducatives**, mises en place à la rentrée 2019, visent à assurer la coordination entre les acteurs de l'éducation dans les quartiers le plus défavorisés dans des domaines aussi variés que l'enseignement, la petite enfance, la santé, l'action sociale ou encore l'activité des éducateurs. Le PLF pour 2020 prévoit de soutenir leur développement avec une ligne budgétaire de 31 millions d'euros.

Ces programmes complètent les actions menées par le ministère de l'Éducation nationale et notamment le dédoublement des classes : à la rentrée 2019-2020 ce sont 300 000 élèves de CP et CE1 qui en bénéficieront. L'efficacité de cette mesure a été unanimement saluée lors des travaux de votre rapporteur (voir *supra*).

– **La politique de la ville poursuivra le développement de l'accès aux soins**. Au cours de son déplacement à Soissons, aussi bien qu'à l'occasion de tables rondes avec des associations et les établissements publics intercommunaux, votre rapporteur a relevé l'importance accrue de cette problématique. Elle se caractérise par une difficulté à accéder à l'offre de soins et par une forme de renoncement constaté chez de nombreux habitants des QPV. C'est là encore un domaine d'intervention de la politique de la ville qui, dans le cadre des contrats de ville, peut allouer des ressources complémentaires aux politiques de droit commun. Le PLF inscrit ainsi une enveloppe de 10 millions d'euros destinée à soutenir des investissements dans le domaine de la santé en QPV. Cet effort s'inscrit dans le cadre de la mobilisation nationale pour les habitants des quartiers présentée le 18 juillet 2018, qui prévoit le doublement du nombre de maisons et de centres de santé d'ici à 2022 ainsi que le renforcement des mesures de formation des professionnels et d'accompagnement des populations.

Votre rapporteur salue cet effort. Toutefois, compte tenu des retours du terrain, il insiste sur la nécessité de prévoir un accompagnement humain d'ampleur destiné à *aller vers les populations éloignées des soins*. Nombre de jeunes, de personnes âgées ou isolées ou encore de personnes à mobilité réduite

ont besoin d’être sollicitées et accompagnées afin de recourir à ces infrastructures, aussi proches de leur domicile soient-elles.

*b. Favoriser le lien social et la participation citoyenne*

Deuxième pilier des contrats de ville, les actions de **développement du lien social et de renforcement de la participation citoyenne** font également l’objet d’une attention particulière avec l’allocation d’une enveloppe de 87,4 millions d’euros.

– **Le PLF prévoit le doublement des postes de coordonnateurs associatifs dans les QPV, financés par le fonds de coopération de la jeunesse et de l’éducation populaire - dits postes « FONJEP ».** Ces contrats portent sur une durée de trois ans, et sont spécifiquement fléchés sur la politique de la ville. Leur nombre doit passer de 760 à ce jour à 1 520 à la fin de l’année prochaine. En 2020, les associations recourant à des postes FONJEP recevront un soutien de 7 164 euros par poste, en hausse par rapport à 2019 (7 000 euros par an) et surtout 2018 (5 000 euros par an).

Ces contrats sont particulièrement précieux pour le milieu associatif, même s’ils n’ont que partiellement compensé la diminution des emplois aidés, devenus « parcours emplois compétences », d’une durée d’un an et dont le nombre a décré de 226 000 en 2017 à un peu plus de 100 000 en 2019.

– Au même titre que pour l’exercice 2019, le PLF pour 2020 renouvelle une **enveloppe de 15 millions d’euros dévolue aux associations nationales les plus structurantes.** Il s’agit de la seconde tranche d’un soutien de 45 millions d’euros destiné à les accompagner dans la mise en œuvre de leurs actions de proximité.

– En dehors de ces deux actions majeures, l’action 1 du programme 147 reconduit les soutiens à de nombreuses autres mesures d’encouragement au lien social. Elles sont conçues et développées au niveau local par les associations ou encore les centres sociaux, et sont donc extrêmement variées : animations de quartier, accès aux savoirs de base, accès aux droits et aux services publics, actions en faveur de l’égalité femmes-hommes, ou encore sport et loisir. Ces soutiens complètent utilement les politiques de droit commun. Par exemple, à la suite de la mobilisation nationale, a été décidé un **plan de développement des équipements sportifs dans 50 quartiers prioritaires et dans les outre-mer**, bénéficiant d’une enveloppe de 9 millions d’euros provenant de l’Agence nationale du sport (ANS).

– Le fonds de participation des habitants (FPH) permet de financer des initiatives locales de participation citoyenne mais également l’animation des **conseils citoyens** instaurés dans le cadre des contrats de ville.

– La mobilisation nationale prévoit enfin que le nombre de jeunes issus de QPV en **service civique** progressera de 50 % d’ici 2022 pour concerner à terme 25 000 personnes.

### *c. La mobilisation en faveur du développement économique et de l’emploi*

Le troisième pilier des contrats de ville porte sur le développement de l’activité économique et de l’emploi, qui bénéficie d’une enveloppe de 57,2 millions d’euros en 2020. Elle vient soutenir les initiatives des collectivités et des associations, là encore en sus des financements de droit commun.

– Ces crédits permettent le financement des **écoles de la deuxième chance**, des mesures destinées à **l’insertion par l’activité économique** ou encore d’encourager l’accès à des formations aux métiers du numérique.

– En complément, 36 millions d’euros sont inscrits à l’action 2 « Revitalisation économique et emploi », afin de financer, hors contrats de ville, des **actions complémentaires de revitalisation économique**, avec la compensation des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) pour près de 9 millions d’euros et avec une **subvention à l’établissement public d’insertion de la défense**, à hauteur de 28 millions d’euros, dont 29 % des volontaires sont issus des QPV.

Le plan d’investissement dans les compétences (PIC) porte une attention particulière aux QPV, en fléchant deux milliards d’euros, sur les 15 milliards inscrits au programme, destinés à proposer un parcours de formation à 150 000 jeunes sans qualification et à 150 000 chômeurs longue durée résidant dans les quartiers sur la période 2018-2022.

Parmi les actions menées sur le long terme par les pouvoirs publics, il convient enfin de saluer celle de l’établissement public national d’aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) qui, sur saisine des communes de la politique de la ville, peut assurer la restructuration et la remise sur le marché de centres commerciaux ou artisanaux. Son positionnement est appelé à évoluer, la loi portant création de l’Agence nationale de la cohésion des territoires adoptée le 9 juillet 2019 prévoyant son rapprochement au sein de cette nouvelle agence avec le CGET et l’Agence nationale du numérique. Ce projet va dans le sens d’une simplification et d’une plus grande cohérence de la politique de la ville. Il conduira au rapprochement sur une même ligne budgétaire inscrite au programme 112 de l’ensemble des fonds destinés à la restructuration du commerce et de l’artisanat, quelle qu’en soit la géographie.

### *d. Le dispositif adultes-relais*

Ce dispositif vise à favoriser les actions de médiation sociale dans la vie des quartiers. Il concerne l’ensemble des secteurs du quotidien (éducation, transport, tranquillité publique et prévention de la délinquance, culture, accès aux

droits et soins, aux services publics, etc.) mais également le développement de la participation des habitants, en relation avec les centres sociaux.

Il s'agit d'une solution d'insertion destinée à des personnes de moins de 30 ans résidant dans un QPV et sans emploi ou bénéficiant d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi ou d'un contrat d'avenir. L'organisme employeur est une association dans 77 % des cas ou une collectivité territoriale dans 15 % et, une fois sur deux, il compte moins de dix salariés. L'allocation dont il bénéficie au titre de cette embauche est de 19 639,39 euros par an par emploi depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2019.

Un contingent de 5 000 postes a été ouvert sur l'ensemble du territoire. La mobilisation nationale en faveur des quartiers a prévu la création de 1 000 postes supplémentaires par an à compter de 2019. Le PLF y pourvoit en inscrivant 81,5 millions d'euros pour 2020 auxquels s'ajoute une enveloppe de 1,5 million d'euros dévolue au plan de professionnalisation des adultes-relais. Ce plan prend en charge la formation des intéressés pour l'exercice de leur fonction mais également la préparation de leur mobilité en fin de contrat.

## 2. La poursuite de la politique de rénovation urbaine

L'article 3 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a instauré le nouveau programme de rénovation urbaine (NPRU). Les programmes de rénovation urbaine conduits par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) s'inscrivent dans le cadre de la géographie et des orientations de la politique de la ville et s'articulent avec les contrats de ville. Le NPRU était, à sa création, doté d'une ressource de 5 milliards d'euros d'équivalent-subvention. La loi de finances pour 2018 a traduit l'engagement de doubler ces crédits sur la période 2014-2031. À cette fin, deux conventions ont été signées en 2018 par l'État :

– le 4 avril 2018 avec l'Union sociale de l'habitat, à hauteur de deux milliards d'euros, versés *via* la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) ;

– le 11 juillet 2018, avec Action Logement, également à hauteur de 2 milliards d'euros.

Conformément à l'article 132 de la loi de finances pour 2018, l'État contribuera au NPNRU à hauteur de 1 milliard d'euros d'ici 2031, dont 200 millions d'euros de crédits de paiement décaissés au cours de ce quinquennat. **Cet engagement se traduit par l'inscription à l'action 4 du programme 147 de 25 millions d'euros de crédits de paiement dans le PLF pour 2020**, qui correspondent au second décaissement des 185 millions d'euros d'autorisations d'engagement inscrits dans la loi de finances pour 2019, la montée en charge du programme étant attendue pour les années 2021 et 2022.

Le NPRU vise prioritairement les quartiers les plus en difficulté, qu'ils soient ou non concernés par les actions initiées antérieurement au titre du programme national de rénovation urbaine (PNRU).

Parmi les 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville, 216 quartiers d'intérêt national et 264 quartiers d'intérêt régional ont été identifiés pour bénéficier du NPRU. Au 1<sup>er</sup> août 2019, la quasi-totalité des protocoles de préfiguration avaient été signés.

### **3. La poursuite de l'effort de l'État dans le cadre des politiques de droit commun**

Conformément au pacte de Dijon, l'État poursuit ses efforts spécifiques en direction des QPV dans le cadre des politiques de droit commun qui relèvent principalement de sa compétence et notamment la sécurité et l'éducation.

– **Le dédoublement des classes de CP et CE1** dans les écoles REP et REP+ constitue une véritable réussite. Initiée en septembre 2017, cette mesure a particulièrement bénéficié aux QPV avec les moyens supplémentaires accordés aux réseaux d'éducation prioritaire (REP) et aux réseaux d'éducation prioritaire renforcée (REP +), qui recoupent le zonage des QPV (86 % des collèges et 84 % des écoles relevant de l'éducation prioritaire sont situés dans les QPV ou à proximité, ce taux étant de 99 % pour les établissements classés en REP +).

Au cours de l'année 2017, 2 200 classes de CP ont été dédoublées en REP+, au bénéfice de 60 000 élèves. À la rentrée 2018, ce sont 3 200 classes de CP qui ont été dédoublées en REP et 1 500 en classes de CE1 en REP+, touchant 190 000 élèves. **En 2019, ce sont 700 classes de CE1 en REP + et 3 200 classes de CE1 en REP qui ont été concernées.** Au total, les classes de CP et de CE1 en REP + comptent désormais en moyenne 12 élèves.

Tous les acteurs auditionnés par votre rapporteur se sont félicités du succès de cette mesure et ont souligné son importance pour les habitants des QPV. Auditionné par votre rapporteur, le Conseil représentatif des Français d'Outre-mer (CREFOM) a particulièrement salué l'efficacité de cette mesure.

Si l'État accompagne l'effort demandé aux collectivités territoriales pour réaliser les travaux nécessaires au dédoublement des classes, les communes pouvant mobiliser des subventions de la dotation politique de la ville et de la dotation de soutien à l'investissement local, nombreux sont les témoignages de collectivités ayant assumé seules un surcoût matériel conséquent. Il serait donc particulièrement utile que les services de l'État communiquent davantage sur ces moyens d'accompagnement.

– **La sécurité constitue l'autre pilier des politiques de droit commun** conduites par l'État. Si dans ce domaine les crédits de la politique de la ville sont relativement limités, les quartiers prioritaires de la politique de la ville bénéficient particulièrement des moyens de l'État. Ils sont ainsi au cœur de plusieurs outils

emblématiques développés par le Gouvernement, au premier rang desquels la désignation de 60 quartiers de reconquête républicaine (QRR). Ces quartiers, qui sont tous des QPV, bénéficient d'un accroissement des effectifs de police et de gendarmerie à hauteur de 1 300 postes au total. Les moyens ont été déployés par étapes, à raison de 15 quartiers en 2018, 17 autres en 2019 et 28 en 2020. Au total, chacun de ces quartiers bénéficiera en moyenne de l'affectation de 10 à 30 policiers ou gendarmes supplémentaires.

## II. LA GÉNÉRALISATION ATTENDUE DES EMPLOIS FRANCS EN 2020

Le taux de chômage enregistré dans les QPV est trois fois plus élevé que la moyenne nationale (24,7 % en 2017), deux adultes sur cinq en âge de travailler s’y trouvant à l’écart du marché de l’emploi. De surcroît, à niveau de qualification comparable, leurs habitants occupent généralement un emploi moins qualifié que ceux du reste de leur agglomération.

### 1. Un dispositif souple

Instaurés par l’article 175 de la loi de finances pour 2018, les emplois francs comptent parmi les réponses marquantes à cette situation de fracture socio-économique. Il s’agit d’une **aide à l’embauche ouverte à toute entreprise ou association, quelle que soit son implantation géographique sur le territoire national**, lui faisant bénéficier d’une aide financière pour l’embauche en contrat à durée indéterminée (CDI) ou en contrat à durée déterminée (CDD) d’un demandeur d’emploi résidant dans un QPV, et ce pour une durée minimale de six mois.

L’aide peut atteindre 5 000 euros par an pendant trois ans pour une embauche en CDI et 2 500 euros par an pendant deux ans pour une embauche en CDD de plus de six mois.

**Tous les demandeurs d’emploi résidant dans les QPV désignés sont éligibles au dispositif**, sans condition d’âge, de niveau de diplôme, d’ancienneté d’inscription à Pôle Emploi ou de rémunération. Ils doivent simplement être inscrits à Pôle Emploi et habiter l’un des QPV concernés par l’expérimentation. C’est l’employeur qui sollicite le bénéfice du dispositif en envoyant un formulaire administratif adressé à Pôle Emploi, au plus tard trois mois après la signature du contrat de travail.

### 2. Des débuts décevants

L’expérimentation a été lancée du **1<sup>er</sup> avril 2018 au 31 décembre 2019**, dans sept territoires, dont la liste a été définie par arrêté le 30 mars 2018, et concerne 194 QPV. Il s’agissait de :

- la métropole de Lille ;
- la métropole d’Aix-Marseille-Provence ;
- la communauté urbaine d’Angers ;
- la communauté d’agglomération Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart ;
- la communauté d’agglomération de Roissy Pays de France ;
- le département de la Seine-Saint-Denis ;

– la communauté d’agglomération de Cergy-Pontoise.

Ces sept territoires d’expérimentation ont été choisis afin que **25 % des chômeurs résidents en QPV**, environ 200 000 personnes, soient éligibles au dispositif. Pôle Emploi a été chargé du portage au niveau local, en partenariat avec les entreprises, collectivités, associations et missions locales. L’organisme a mis en place des campagnes locales de communication, initialement centrées sur les agences présentes dans les QPV des territoires expérimentaux et peu à peu élargies aux 191 agences susceptibles de recruter des demandeurs d’emploi éligibles.

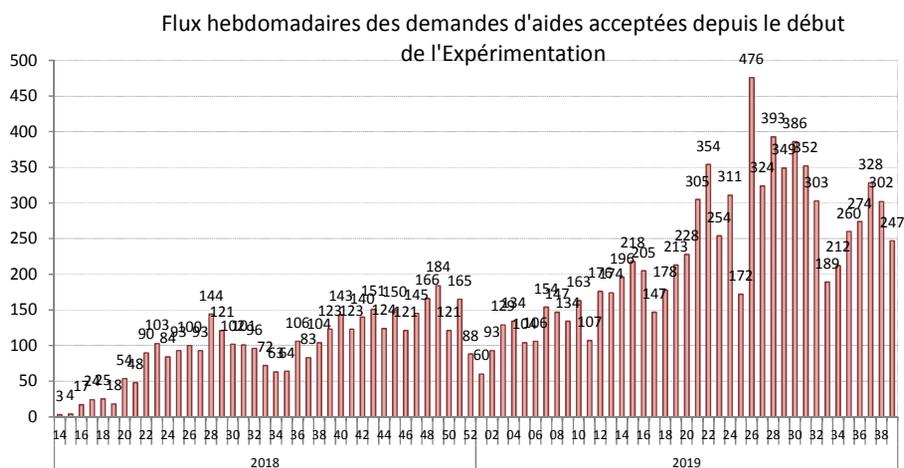
**Au cours de l’année 2018, 3 750 emplois francs ont été financés sur 4 594 demandes.** Il s’agit d’un résultat décevant au regard des objectifs initiaux fixés à 5 000 emplois francs acceptés sur l’année, conduisant à une sous-consommation des crédits (3,76 millions d’euros consommés, contre 11,72 millions d’euros inscrits en loi de finances).

### **3. Des perspectives encourageantes pour 2020**

L’arrêté du 22 mars 2019 a élargi le périmètre de l’expérimentation aux régions Hauts-de-France et Île-de-France, aux départements des Ardennes, des Bouches-du-Rhône, de la Haute-Garonne, du Maine-et-Loire, du Vaucluse ainsi qu’à l’ensemble des départements d’outre-mer et à la collectivité de Saint-Martin. Le nombre de QPV couverts par le dispositif est passé de 194 à 740, concernant ainsi plus de 400 000 demandeurs d’emploi. L’objectif est également de faciliter le pilotage et la communication autour de cette mesure.

À la date du 14 juillet 2019, seuls 5 164 emplois francs sur 11 632 demandes avaient été acceptés. Ces chiffres portent le total des demandes acceptées à près de 9 000 emplois francs. Dans l’ensemble, 80,6 % des demandes concernent des contrats à durée indéterminée (CDI). Deux tiers des bénéficiaires sont âgés de 26 à 49 ans et 25 % ont moins de 26 ans.

Il s’agit d’un rythme encore insuffisant au regard de l’objectif de 40 000 emplois francs signés à la fin de l’année 2020, même si l’élargissement de l’expérimentation a dernièrement apporté des effets positifs, dont témoigne le graphique ci-après.



Source : Pôle Emploi

Ce graphique atteste du décollage lent mais incontestable du dispositif à compter de l'été 2019. Il commence à bénéficier d'un effet de notoriété et le rythme hebdomadaire moyen avoisinant les 300 signatures laisse augurer d'un rattrapage d'ici à la fin de l'année.

Surtout, **la généralisation du dispositif prévu en 2020** dans la mission « Travail et emploi » **permettra de toucher l'ensemble des 1 500 QPV**, ce qui, outre l'accroissement du nombre de personnes éligibles, augmentera nettement la notoriété du dispositif en permettant des campagnes de communication nationale et en favorisant la remontée et l'échange de bonnes pratiques. Il faudra apporter une attention particulière à la situation outre-mer où le dispositif semble trop peu connu alors même qu'il pourrait y constituer une réponse très adaptée au chômage des jeunes.

Votre rapporteur se réjouit particulièrement de cette évolution. Les emplois francs constituent un dispositif bienvenu qui, à condition de bénéficier d'une meilleure communication, pourra très certainement atteindre les objectifs qui lui ont été assignés par le législateur.



### III. FAIRE DU SPORT UN LEVIER DE PROGRÈS ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le sport occupe une place paradoxale dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il est un facteur de lien social et de rayonnement, dont atteste le nombre important de médaillés olympiques ou de champions de renom. Mais, dans le même temps, sa pratique y souffre d'un faible taux d'équipement et de licences.

Le sport doit pourtant être considéré comme une opportunité vers l'emploi que la perspective des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 doit pour le moins encourager.

#### 1. Répondre au sous-équipement des quartiers prioritaires de la ville en infrastructures sportives

Ainsi que l'a rappelé la rapporteure pour avis des crédits de la politique de la ville pour 2019, Mme Annaïg Le Meur, les QPV sont marqués par un **sous-équipement chronique** en matière d'infrastructures sportives. En 2017, 428 quartiers prioritaires dont 50 en outre-mer, soit 28,5 % des QPV de France, ont été ainsi identifiés comme des quartiers disposant d'aucun équipement sportif.

##### a. La mobilisation des pouvoirs publics

Pour faire face à cette situation, la convention d'objectifs 2013-2015 conclue le 4 avril 2013 entre le ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative et le ministère délégué à la ville a retenu un objectif de réduction des inégalités d'accès à la pratique sportive. Les pouvoirs publics ont entendu favoriser l'accès aux équipements, le développement de l'offre mais également encourager la pratique sportive chez les femmes<sup>(1)</sup>. Afin de compléter les politiques de droit commun menées dans ce domaine, la circulaire du 15 octobre 2014, a permis l'inclusion de crédits d'accompagnement de la pratique sportive en QPV dans le pilier cohésion sociale des contrats de ville.

En 2017, le Centre national pour le développement du sport (CNDS) a identifié 50 QPV comme cumulant le plus de handicaps dans ce domaine : non seulement ils ne disposent d'aucun équipement sportif mais le taux d'équipement pour 10 000 habitants est particulièrement faible dans un zonage défini autour de ces quartiers. **En se fondant sur ce constat, la feuille de route du 18 juillet 2018 en faveur des habitants des quartiers a prévu de développer des équipements sportifs dans ces 50 QPV.**

Le 19 avril 2019, la ministre des sports et le ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ville et du logement, ont signé la **circulaire interministérielle sports-villes-inclusion**, qui

---

(1) Seules 3,3 % des femmes en QPV sont en effet affiliées à un club ou une association sportive.

prévoit que le sport va systématiquement figurer dans les contrats de ville, dans un volet intitulé « Action sportive à vocation d'inclusion sociale et territoriale ». La pratique sportive y est identifiée comme révélatrice de talents, devant permettre de repérer et de valoriser « *des savoir-être et des savoir-faire mobilisables pour l'accès à la formation et à l'emploi* ». Le sport est également vu comme porteur de valeurs, permettant de « *diffuser des messages faisant la promotion de valeurs citoyennes : cohésion sociale, prévention et traitement des dérives (racisme, antisémitisme, homophobie, égalité hommes-femmes...)* ».

Le **programme SESAME**, porté par le ministère des sports, illustre cette volonté. Il vise à accompagner 1 000 jeunes d'ici à la fin de cette année (dont 750 dans le champ du sport et 250 dans celui de l'animation). Il cible des jeunes de 16 à 25 ans résidant prioritairement dans un QPV et rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle et/ou professionnelle.

### ***b. Le rôle fondamental du monde associatif***

Les associations sont les premiers acteurs de la pratique du sport en QPV. L'association « **Sport dans la ville** » a développé en deux décennies des infrastructures sportives qui promeuvent la pratique du sport et le lien social dans les QPV. D'abord implantée dans la région Rhône-Alpes, elle a étendu son action aux régions Île-de-France, Hauts-de-France, et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Elle touche aujourd'hui 7 000 jeunes et emploie 150 éducateurs sportifs auxquels s'ajoutent 80 personnels permanents et 30 jeunes en service civique.

Elle cofinance les projets d'infrastructures à hauteur des deux tiers, le complément étant généralement pris en charge par les collectivités territoriales. Son action permet notamment de promouvoir la pratique du sport par les femmes et favorise la diversification de l'offre. Elle anime également le **programme « Job dans la ville »**, un réseau d'entreprises partenaires qui soutiennent financièrement l'association, proposent des systèmes de parrainage, de tutorat, de stages et organisent des journées portes ouvertes. L'association bénéficie des crédits de la politique de la ville mais également, en dépit de leur grande complexité, de ressources provenant du Fonds social européen (FSE).

## **2. Saisir les opportunités offertes par les jeux Olympiques**

L'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) de 2024 à Paris devrait générer environ 150 000 emplois divers sur la période 2019-2024. Ils se répartissent comme suit : 11 700 emplois dans le secteur de la construction à compter de 2019, 60 000 emplois dans le secteur du tourisme à partir de 2024 et 78 300 emplois dans le secteur de l'organisation, principalement à partir de 2024. Il s'agit d'une opportunité considérable pour favoriser l'insertion professionnelle, le développement économique et la participation dans les QPV.

### ***a. L'héritage des Jeux***

Les retombées des JOP pour la population et les territoires concernés doivent être étudiée très en amont. C'est la notion « d'héritage » mise en avant dans la candidature de Paris, conformément à l'avis du Conseil national des villes (CNV), adopté le 3 novembre 2016, qui a soutenu cette notion afin que les habitants des QPV soient pleinement bénéficiaires de jeux.

Le CNV a préconisé de permettre à toute personne employée pendant les JOP d'accéder à un parcours d'insertion et de bénéficiaire, à l'issue des Jeux, d'un véritable suivi. Il a également souhaité que les JOP s'appuient sur un réseau « d'ambassadeurs » bénévoles, qui, outre des conditions favorables pour adhérer à un club sportif, pourraient bénéficier d'une forme de valorisation de leur engagement et de validation des acquis de leur expérience dans le cadre des Jeux.

La délégation interministérielle aux jeux Olympiques et Paralympiques pilote le plan Héritage qui définit les objectifs interministériels quant aux retombées des Jeux avec un objectif prioritaire en termes d'emploi. Des déclinaisons territoriales sont en cours de préparation.

La valorisation économique des Jeux en faveur des QPV constitue un enjeu crucial en Île-de-France et notamment pour le département de Seine-Saint-Denis. Ce département, qui compte 63 QPV dans lesquelles résident 600 000 habitants (soit 40 % de sa population) et dont le taux de chômage moyen avoisine les 58 % pour les hommes, est aussi celui qui accueillera bon nombre des épreuves sportives ainsi que 70 % des ouvrages à construire. Il y a donc un travail à mener afin que les JOP soient également bénéfiques aux populations « accueillant » les épreuves dans leur département. Cet objectif a été pris en compte dans la Charte sociale des JOP de Paris, signée le 19 juin 2018 par les organisations syndicales et patronales et l'organisation Paris 2024.

### ***b. Les retombées en emplois***

La société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO) a fixé pour objectif que, sur les 11 700 emplois attendus dans la construction, 10 % des heures travaillées bénéficient à des personnes éloignées de l'emploi, avec une approche prioritaire en faveur des habitants des QPV. En complément, 25 % du montant global des marchés relevant de SOLIDEO seront attribués à des TPE-PME, ce qui devrait mécaniquement bénéficier à celles implantées dans les QPV avoisinantes.

La perspective des Jeux offre également l'opportunité de développer les formations liées aux métiers en tension au profit des habitants des QPV. De nombreux établissements publics intercommunaux conduisent ainsi des projets ciblés. Par exemple, le projet « Toutes Championnes – Tous Champions » porté par Plaine Commune en lien avec la Ville de Paris vise à former 1 000 personnes aux emplois liés aux Jeux. La région Île-de-France a également pris en compte la perspective des Jeux dans le pacte régional pour l'investissement dans les compétences signé avec l'État le 4 avril 2019.

Des opérations de sensibilisation seront destinées aux demandeurs d'emploi issus des QPV et Pôle Emploi s'efforcera d'assurer un repérage des publics cibles.

*c. Mettre en avant la richesse humaine des QPV*

Les Jeux seront l'occasion de valoriser la richesse et l'identité des QPV à travers le sport. L'ensemble du secteur sportif doit naturellement être partie prenante. On peut ainsi saluer l'action de l'association Sport dans la ville qui a conçu le projet « Passe décisive » pour favoriser le retour à l'emploi durable de 600 jeunes des QPV en les réinsérant par le sport. De son côté, **l'agence pour l'éducation par le sport (APELS) a initié l'ambitieux programme « Déclics sportifs »** destiné à former des coaches d'insertion professionnelle par le sport.

Votre rapporteur se réjouit bien évidemment de cette dynamique. Il souhaite que ce travail soit complété par un effort tout particulier dans le domaine de l'organisation. **Les habitants des QPV concernés seront très heureux d'accueillir les athlètes et visiteurs dans leurs départements** et d'être ainsi pleinement parties prenantes à cet événement. À cette occasion, ils devront bénéficier le plus souvent possible d'emplois durables, ce qui suppose de se projeter dès maintenant dans l'après jeux Olympiques et Paralympiques. De ce point de vue, les opportunités d'emploi ouvertes dans le tourisme constitueront certainement un gisement à valoriser. Pour ce faire, votre rapporteur propose le recrutement de personnels dédiés au sein du réseau Pôle Emploi et des missions locales concernées afin « d'aller chercher » les publics potentiellement intéressés. Ce travail pourra être accompli au cours de l'année 2020 et suivi de formations ou de dispositifs de validation des acquis, par exemple dans le domaine linguistique.

L'organisation des JOP est une chance pour l'ensemble des acteurs de la politique de la ville. Ils doivent s'en saisir dès maintenant afin de valoriser l'identité et le sentiment de participation des populations.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa réunion du mercredi 23 octobre 2019, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur les rapports de M. Patrice Anato (Ville) et de Mme Stéphanie Do (Logement), les crédits de la mission « Cohésion des territoires ».*

**Mme la présidente Valéria Faure-Muntian.** L'ordre du jour appelle l'examen de quatre avis budgétaires. Nous débiterons par les deux rapports ayant trait à la mission « Cohésion des territoires » : celui consacré au logement, présenté par Mme Stéphanie Do, puis celui consacré à la politique de la ville, présenté par M. Patrice Anato. Les rapporteurs disposent de dix minutes pour présenter leur avis, les orateurs de groupe de trois minutes et les autres intervenants d'une minute. Nous terminerons par l'examen des crédits du tourisme et de la recherche.

Concernant le logement, le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 prévoit une forte diminution des besoins en financement au titre du programme « Aide à l'accès au logement », à hauteur de 1,4 milliard d'euros. Cette diminution s'explique notamment par la réduction de loyer de solidarité (RLS) appliquée dans le parc locatif social, ainsi que par la réforme du mode de calcul des aides personnalisées au logement (APL).

Les crédits du programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » sont quant à eux en forte hausse, de près d'un quart des crédits inscrits en 2019 ; ils avoisinent désormais les 350 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Ils permettront notamment de lutter contre l'habitat indigne et participeront à la transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

La rapporteure pour avis, Mme Stéphanie Do, a assorti ses analyses budgétaires de nombreuses propositions de nature à encourager la réhabilitation et la construction de logements. Elle s'est également intéressée aux moyens d'amélioration de l'accès au logement des personnes les plus fragiles. Enfin, deux ans avant son extinction, elle a analysé les conditions de suivi du dispositif « Pinel » d'encouragement à l'investissement locatif.

Madame la rapporteure, comment le parc locatif social s'est-il adapté à la RLS ? Quel regard portez-vous sur les retombées du dispositif Pinel ?

**Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis.** En 2019, le Gouvernement a poursuivi le chantier de transformation de la politique du logement engagé en 2018. Plusieurs réformes d'envergure ont été menées et seront poursuivies en 2020. Elles concernent avant tout les aides au logement, mais également ce que l'on appelle les aides à la pierre.

Concernant le programme « Aide à l'accès au logement », grâce à la RLS, à la mise en œuvre des APL en temps réel et à une contribution d'Action Logement au Fonds national d'aide au logement (FNAL), il sera possible de diminuer la dépense de l'État de 1,4 milliard d'euros par rapport à la loi de finance 2019 sans diminuer l'aide destinée au logement. Parmi ces mesures, deux grandes réformes permettent d'arriver à ce résultat.

Je commencerai par la RLS. Il s'agit d'un mécanisme désormais bien connu, visant à diminuer les loyers dans le secteur des habitations à loyer modéré (HLM) en compensation d'une baisse du niveau des APL. Son niveau évolue par paliers : en 2019, le montant de la RLS a ainsi été fixé à 890 millions d'euros ; il atteindra 1,3 milliard d'euros en 2020.

Nous avons beaucoup échangé au sujet de l'impact de la RLS lors de l'examen de la loi de finances pour 2019. Les acteurs du secteur avaient fait part d'une grande inquiétude et je m'étais engagée à suivre cette question avec beaucoup d'attention. D'après les chiffres dont j'ai eu connaissance et à la suite des auditions que j'ai menées, je note que la RLS a été mise en œuvre de façon très satisfaisante. Le volume des agréments est resté proche de son niveau historique atteint en 2017 : 107 000 agréments en 2018 contre 113 000 en 2017. La capacité d'autofinancement des organismes concernés est restée stable, avoisinant les 6 milliards d'euros. Je tiens à saluer les efforts collectifs de mise en œuvre de cette réforme. Ce succès est imputable en partie aux efforts d'organisation des organismes de logement social, engagés à la suite de la loi ELAN. Il est également le fruit des mesures d'accompagnement décidées par l'État, la Caisse des dépôts et consignations et Action Logement. Permettez-moi de citer quelques-unes de ces mesures : le lissage de l'impact de la RLS grâce à la cotisation payée par les bailleurs sociaux à la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), la stabilisation du taux du livret A, l'allongement de la durée des prêts, les prêts de haut de bilan, les éco-prêts, le programme Tonus. Ces mesures, élaborées en concertation avec les bailleurs sociaux, ont permis de stabiliser leur capacité d'autofinancement malgré la baisse des loyers.

Le pacte signé entre l'État et ces acteurs le 24 avril 2019 a permis de s'accorder sur un niveau de RLS de 1,3 milliard d'euros en 2020 et sur la mise en place de mesures d'accompagnement supplémentaires. Dans mon rapport budgétaire pour avis de 2018, j'avais attiré l'attention sur la difficulté, pour les organismes sociaux, de mettre en œuvre une somme de 1,5 milliard d'euros de RLS. Je me réjouis donc qu'une concertation ait pu aboutir à la réduction de ce montant, assortie de mesures d'accompagnement renforcées. J'avais demandé l'élaboration d'un rapport d'évaluation de l'impact de la RLS sur l'autofinancement et les capacités d'investissement des organismes de logement social, dans la perspective d'une hausse du montant de ce dispositif. Ma demande avait été acceptée dans la loi des finances pour 2019 et ce rapport devait être remis avant le 1<sup>er</sup> septembre 2019.

La seconde réforme concerne la modernisation des APL. La mise en place d'un mode de calcul fondé sur les revenus contemporains du versement de l'aide doit permettre une diminution des dépenses de 1,2 milliard d'euros en 2020. Lors de l'examen du PLF 2019, nous avons adopté le principe d'une mise en œuvre de cette réforme à compter de l'été 2019. La complexité du chantier technique pour la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et pour la Mutualité sociale agricole (MSA) a conduit au report de cette réforme au mois de janvier 2020.

Cette réforme me semble logique et cohérente. Elle fait suite à la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et rendra le mode de calcul des APL plus proche du cycle économique. La croissance économique et le retour à l'emploi susciteront une diminution des dépenses plus rapide ; inversement, les personnes confrontées à des accidents de la vie seront prises en charge plus rapidement. Nous devons suivre très attentivement les conditions de mise en œuvre de cette réforme au cours des tout premiers mois de l'année prochaine.

Les personnes auditionnées nous ont fait part de leur inquiétude concernant les étudiants devenant jeunes actifs ; le montant de leur aide sera adapté plus rapidement à leur situation réelle, et ce, sur douze mois glissants, ce qui permettra davantage de progressivité. J'ai personnellement tenu à alerter le Gouvernement à ce sujet ; il a bien pris en considération cette problématique. La prise en compte immédiate des variations de revenus est la bienvenue lorsque la situation des ménages se dégrade, en raison du chômage, de la maladie ou encore d'une baisse d'activité. Par ailleurs, cette réforme aura un impact positif pour les retraités récents, pour les primo demandeurs et pour les indépendants.

J'en viens maintenant à l'autre volet de la politique du logement, que l'on qualifie souvent d'« aides à la pierre ». Les crédits correspondants, regroupés dans le programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », connaissent une augmentation importante, de plus de 20 %, qui s'explique pour l'essentiel par le versement d'une enveloppe de 60 millions d'euros au programme « Habiter mieux » de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), dans le cadre de la transformation du CITE en prime. Dans le prolongement de la loi de finances pour 2019, les crédits de ce programme financeront une série d'autres mesures mentionnées dans mon rapport, telles que la lutte contre l'habitat indigne ou les opérations de revitalisation des territoires, prévues dans le cadre de la loi ELAN.

Pour compléter ces mesures, j'ai souhaité, dans la partie thématique de mon rapport, formuler plusieurs propositions de nature à soutenir la rénovation et la construction, d'une part, et à améliorer l'accompagnement des plus fragiles, d'autre part.

Comme nombre de députés, je regrette l'extinction du prêt à taux zéro (PTZ) en zones dites détendues. Je défendrai à ce titre un amendement en commission des finances visant à maintenir ce dispositif.

À deux ans de son extinction, je propose en outre que nous nous intéressions aux modalités d'évaluation du dispositif d'encouragement à l'investissement locatif mis en place par notre collègue Sylvia Pinel. J'avais proposé un amendement sur ce sujet en 2017, qui a été adopté dans la loi de finances pour 2018. Je regrette que le rapport relatif à ce dispositif ne nous soit pas parvenu à ce jour. Je propose de ne pas prolonger ce dispositif au-delà de 2021 en l'absence d'une évaluation rigoureuse confirmant son efficacité sociale.

De nombreux acteurs s'inquiètent de la disparition des APL « accession », qui permettent à de nombreux ménages de sortir du dispositif des APL « location » et, ce faisant, de diminuer les dépenses de l'État concernant ce poste. Ce dispositif, peu coûteux pour l'État, s'ajuste aux variations de revenus des bénéficiaires ; il ne s'agit donc pas d'un engagement pour toute la durée du prêt. Par conséquent, je propose d'engager des discussions avec le Gouvernement pour le renouveler, éventuellement assorti d'aménagements visant à préciser sa vocation sociale.

Concernant l'accompagnement des plus fragiles, je formule des recommandations de nature réglementaire pour une meilleure mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO), ainsi que pour la poursuite du plan quinquennal « Pour le logement d'abord ». Toujours au niveau réglementaire, je formule quelques propositions visant à fluidifier les conditions de pilotage de la politique du logement au niveau déconcentré. Autant de propositions au sujet desquelles nous pourrions continuer à échanger ensemble et avec le Gouvernement.

Pour conclure, je crois utile de saluer à nouveau l'état d'esprit constructif et optimiste qui anime les acteurs du logement. Un tel état d'esprit permettra la réussite des réformes en cours, en alliant responsabilité budgétaire et souci de protection des plus fragiles.

J'émetts donc un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Cohésion des territoires » s'agissant du logement.

**Mme la présidente Valéria Faure-Muntian.** Nous allons maintenant entendre les orateurs des groupes.

**M. Mickaël Nogal.** Madame la rapporteure, je vous remercie pour votre travail. J'ai participé à plusieurs des auditions que vous avez menées et je me retrouve pleinement dans les préconisations et dans les constats formulés dans votre rapport.

Je tiens également à saluer la priorité du Gouvernement en matière de logement, qui a permis la signature d'accords historiques avec les partenaires de l'État tels qu'Action Logement. Cet accord a permis le lancement du plan d'investissement volontaire de 9 milliards d'euros, sans compter l'ensemble des mesures relatives aux différents publics ciblés par Action Logement.

Cette priorité a également permis l'instauration de la RLS, dont l'application n'a pas été facile pour les organismes de logement social. Ces derniers ont toutefois été accompagnés et de nombreuses mesures de compensation ont été mises en place. La réforme d'ampleur votée dans le cadre de la précédente loi de finance porte désormais ses fruits.

La réforme des APL pour les adapter en temps réel aux revenus des bénéficiaires constitue un autre chantier, qui sera mené en 2020. Il s'agit d'une réforme de bon sens et de justice sociale : les APL ne seront plus calculées en fonction des revenus perçus deux ans plus tôt, mais en fonction des revenus contemporains, selon le même principe que le prélèvement de l'impôt à la source. Cette réforme permettra de s'adapter au mieux à la situation de tous les Français dans l'ensemble des territoires : c'est une évolution heureuse.

Je partage votre avis quant à la pertinence du dispositif des APL « accession », qui mériterait d'être réinstauré. Il est en effet pertinent, non seulement compte tenu de la faible dépense qu'il engendre, mais aussi en raison des résultats très concrets qu'il produit. En outre, ce dispositif va dans le sens de la loi ELAN, qui encourage la vente de logements HLM. Enfin, le rétablissement des APL « accession » permettrait de faire des économies sur les APL « location ».

Le plan quinquennal « Pour le logement d'abord » me tient particulièrement à cœur : Toulouse a répondu à l'appel à manifestation d'intérêt relatif à l'intermédiation locative. Cet appel n'entre pas dans le cadre de la loi de finances, puisqu'il s'agit de subventions de l'ANAH, mais je souhaite qu'un travail soit mené sur l'encouragement à l'intermédiation locative. Actuellement, les propriétaires bailleurs bénéficient d'une prime de 1 000 euros à cet effet ; j'ai proposé dans mon rapport « Louer en confiance », remis au Premier ministre en juin 2019, de la doubler, voire de la tripler, afin de la rendre plus incitative.

S'agissant du PTZ, je suis favorable au retour de l'éligibilité des zones B2 et C, mais en ciblant plus particulièrement les opérations de revitalisation des territoires et le programme « Action Cœur de ville ».

Enfin, j'ai déposé un amendement auprès de la commission des finances afin de prolonger le dispositif Cosse « louer abordable » pour une durée de trois ans. Ce dispositif est très intéressant, mais n'a pu faire ses preuves en raison d'un manque de communication.

**M. Thibault Bazin.** Le budget 2020 prévoit une baisse de 1,4 milliard d'euros des aides au logement avec la réforme de la « contemporanéisation » des APL au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Si l'on peut être favorable à l'adaptation des aides aux ressources actuelles des ménages, les modalités de cette réforme inquiètent légitimement les locataires et leurs bailleurs. Quelle visibilité les locataires auront-ils sur leur reste à charge si leurs ressources varient souvent en raison de l'alternance de périodes de chômage, d'intérim et de travail ? Cela ne risque-t-il pas de leur poser des problèmes de gestion budgétaire ? Comment le risque

d'évolution des impayés est-il appréhendé pour qu'il n'ait pas d'impact sur les bailleurs ? Actuellement, alors que la mise à jour est annuelle, la remise en route des droits par les caisses d'allocations familiales (CAF) est longue. Avec une mise à jour tous les trois mois, comment les dysfonctionnements pourraient-ils être moins nombreux ?

Votre stratégie relative au logement ne me semble pas la bonne : en témoignent la baisse de la construction et la baisse de l'accès à la propriété constatées en 2018. Nous pouvons d'ailleurs nous étonner de l'absence d'un certain nombre de chiffres dans le bleu budgétaire, y compris concernant 2018 ; ainsi, si vous regardez les différentes pages d'estimation, en particulier la page 92, il est question d'un nombre non déterminé de bénéficiaires du crédit d'impôt PTZ ou d'autres réductions. Nos interrogations sont légitimes, compte tenu du recul de plus de dix mois dont nous disposons désormais.

Votre réforme est également injuste territorialement. Le budget 2020 traduit la fin totale de l'APL « accession », qui freinera les acquéreurs et ralentira d'autant les ventes de logements HLM, au sujet desquelles l'ambition du Gouvernement était pourtant élevée au travers de la loi ELAN. Le budget 2020 confirme la concentration injuste du PTZ dans les territoires dits tendus, tout comme pour le dispositif Pinel.

Quelles chances sont-elles données aux autres territoires représentant 95 % du pays ? Quelles chances sont-elles données aux candidats à l'accession à la propriété dans ces territoires ? Cette mission « Cohésion des territoires » porte finalement bien mal son nom. Le volet logement privé peine à se déployer dans les programmes « Action Cœur de ville », le dispositif « Denormandie ancien » ne suffit pas et la restriction du dispositif Pinel aux seules zones tendues se révèle pénalisante. Ne faudrait-il pas en étendre le bénéfice aux opérations de revitalisation des territoires (ORT) ?

Enfin, la suppression du CITE pour les classes moyennes supérieures mettra à mal la rénovation thermique. Quel sera l'impact, selon vos estimations, de cette suppression sur l'artisanat et le bâtiment dans nos territoires ?

**M. Jean-Luc Lagleize.** Je souhaite tout d'abord remercier Mme Stéphanie Do pour son travail de grande qualité.

L'examen de cette mission budgétaire se déroule à un moment charnière : la loi ELAN a été promulguée il y a tout juste un an ; nous allons être amenés à nous prononcer d'ici à quelques semaines sur le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ; enfin, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) est sur le point de voir le jour – début 2020. Cette agence, produit de la fusion de plusieurs acteurs, devra mobiliser et projeter sur le terrain l'ingénierie nécessaire aux collectivités pour construire leurs projets. À ce stade, il apparaît que les relations entre l'ANCT et les deux opérateurs principaux en matière de politique de la ville et du logement, à

savoir l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) et l'ANAH, seront formalisées au travers de conventions. Concrètement, comment s'assurer que l'ANCT agira de manière complémentaire à ces deux opérateurs spécialisés ?

Je souhaite également vous présenter brièvement le contexte qui m'amènera à vous soumettre d'ici à quelques minutes plusieurs amendements. Ils résultent de la mission que m'a confiée le Premier ministre en avril dernier, afin de maîtriser les coûts du foncier dans les opérations de construction et lutter contre la spéculation foncière. Cette mission fait suite à des débats que nous avons pu avoir, il y a un an et demi, sur le projet de loi ELAN, qui visait à construire plus, mieux et moins cher, ainsi qu'à améliorer le cadre de vie. Finalement, cette loi n'a abordé qu'à la marge la question foncière, alors même que les prix du foncier ont augmenté de 71 % au cours des dix dernières années, contre 24 % seulement, si l'on peut dire, pour le prix de construction d'une maison. De même, le poids moyen du foncier dans le bilan d'une opération d'aménagement atteint 30 %, voire 40 % ou 50 % dans les zones les plus tendues.

Dans ce contexte, le Premier ministre m'a donc demandé d'identifier des moyens permettant de soutenir les collectivités locales et les élus dans la mise en œuvre de leur stratégie d'intervention foncière et de maîtrise des prix des terrains. Je remettrai mon rapport et mes préconisations dans les prochaines semaines à M. Julien Denormandie. Je vous le présenterai bien évidemment au sein de cette commission. Je souhaite malgré tout saisir l'occasion que représente le PLF 2020 pour commencer à présenter quelques-unes des propositions ; il y en aura d'autres portant sur d'autres dispositions de la deuxième partie de la loi de finances et certaines préconisations figureront également dans une proposition de loi examinée dans la « niche » du groupe MODEM à la fin du mois. S'il le souhaite, le Gouvernement se saisira du reste au moment qui lui semblera opportun.

Les amendements présentés aujourd'hui visent notamment à financer les observatoires du foncier, à numériser certains aspects de la politique du logement, à former les élus locaux et les administrations en matière de gestion du foncier, à renforcer les prérogatives des établissements publics fonciers, à encourager la surélévation des bâtiments, notamment pour récupérer des financements relatifs à la rénovation énergétique, ou encore à financer la dépollution des friches urbaines.

**M. Jean-Louis Bricout.** Madame la rapporteure, je vous remercie pour votre exposé.

Les budgets se suivent et se ressemblent : les plus modestes feront encore les frais des cadeaux consentis aux plus aisés. Tel est peut-être l'enseignement essentiel de cette mission budgétaire en matière d'accompagnement social pour le logement. Bien évidemment, nous condamnons cette nouvelle diminution drastique des crédits alloués aux aides au logement, s'élevant à près de 1,4 milliard d'euros tout de même. Il est regrettable que les économies attendues de l'actualisation du calcul des APL ne puissent, à budget constant, permettre le

renforcement de ces APL, alors que celles-ci ont connu une diminution croissante depuis 2017.

En effet, le Gouvernement poursuit la sous-indexation de la réévaluation des crédits des APL, en fixant leur évolution à 0,3 % en 2020 comme en 2019. Il s'agit là d'une nouvelle atteinte au pouvoir d'achat des ménages les plus modestes, après la baisse de 5 euros du montant des APL en 2017 et le gel du barème en 2018. Par conséquent, le groupe Socialistes et apparenté défendra un amendement pour établir une indexation sur l'inflation effective ; il en défendra un autre visant à rétablir les APL « accession » telles qu'elles existaient dans la loi de finances pour 2018 : chacun s'accorde, année après année, sur le constat des conséquences catastrophiques de leur disparition sur la mobilité résidentielle et la production de logements neufs en zones détendues.

En matière de production de logements, les dispositions prises dans le cadre du programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » ne font en fin de compte que traduire les orientations données par la loi ELAN : provoquer un choc de l'offre dans les zones tendues, grâce à différentes dispositions et mesures d'accompagnement, permettant notamment de construire plus haut, de libérer du foncier ou de fiscalement inciter à construire toujours plus et moins cher, là où il y a peut-être déjà trop de monde. Vous ne faites en réalité qu'accompagner le phénomène de métropolisation et de concentration, sans même le contrarier. Le constat est pourtant clair : nos villes grossissent à l'extrême, sont surpeuplées et font le lit des fractures territoriales. Les métropoles se concurrencent entre elles, les banlieues étouffent et s'étendent indéfiniment, à l'exemple de ce que prévoit le projet du Grand Paris ; pendant ce temps, ce sont tous les territoires de la France profonde qui se dépeuplent.

La mission « Cohésion des territoires » devrait avoir pour objectif essentiel d'endiguer ce mouvement de concentration ; or il n'en est rien, elle le rend inéluctable. Ne devrions-nous pas changer de logiciel ? Certes, il nous faut répondre à l'urgence de celles et ceux qui sont en mal de logement, mais ne faudrait-il pas en même temps agir bien plus en amont ? N'est-il pas temps de créer les conditions permettant de fixer les populations dans nos campagnes, voire de les y attirer ? L'enjeu est avant tout économique, mais il y va également de l'attractivité des territoires. Bien sûr, des dispositifs existent : les pactes de développement, les contrats de ruralité, les territoires d'industrie. Mais sont-ils suffisants ? Pour moi, la réponse est non ; il manque le lien entre politique du logement et politique économique, qui permettrait un meilleur équilibre entre territoires. Le choc de l'offre en zones tendues retrouverait de la mesure et donnerait une nouvelle dynamique aux zones détendues.

Parallèlement à cette mission budgétaire, la priorité consisterait à engager des politiques d'incitation à la création d'emplois en zones détendues, en particulier en zones d'aides à finalité régionale (AFR) et de revitalisation rurale (ZRR). Les solutions à l'échelle de notre pays ne résident pas dans l'inexorable

mouvement de métropolisation. À quand une politique à la hauteur des enjeux de la cohésion des territoires ?

**Mme Sylvia Pinel.** Je regrette que pour la troisième année consécutive, le projet de loi de finances persiste dans une logique purement comptable au détriment de l'accès au logement pour tous et de l'emploi dans le secteur du bâtiment. Entre la suppression des APL « accession », le rabet sur le PTZ et le dispositif d'investissement locatif élagué, ce PLF traduit une volonté manifeste de faire des économies sur la politique du logement.

Madame la rapporteure, vous estimez inopportun de prolonger le dispositif d'investissement locatif Pinel au-delà de 2021, au motif que ses conditions d'octroi sont insuffisamment contrôlées. À vous entendre, ce dispositif perdait sa vocation sociale. N'est-il pas contradictoire d'abandonner un dispositif qui a pourtant fait ses preuves au simple prétexte que l'exécutif n'a pas mis en place les outils de contrôle nécessaires ? N'est-ce pas seulement l'aveu d'un manque de volonté politique ? Je tiens à rappeler que l'objectif de ce dispositif était de relancer la construction ; il a été atteint. Si des effets pervers se manifestent, dotons-nous des moyens de l'encadrer ou de mieux circonscrire ses effets de bord.

**M. Thibault Bazin.** Elle a raison !

**Mme Sylvia Pinel.** Je vous invite d'ailleurs à vous intéresser aux effets d'aubaine que ne manquera pas de susciter le dispositif « Denormandie » en raison notamment de sa large ouverture dans des zones où le besoin locatif n'est pas avéré. Nous aurons l'occasion de reparler de cette évaluation.

La question du zonage est récurrente. Compte tenu de l'évolution démographique et de celle des territoires, sa réforme devrait être menée. En 2014, j'avais procédé à une révision du zonage ; toutefois, de nombreuses communes ont entre-temps connu des évolutions en matière d'équipements structurants, qui jouent sur la tension du marché, précisément prise en compte dans plusieurs de ces dispositifs.

Je ne reviendrai pas sur les propos de plusieurs de mes collègues concernant le PTZ, qui est inaccessible désormais à toute une partie du territoire. En outre, son évolution touche les ménages modestes et aura un impact sur les parcours résidentiels. De nombreux ménages ne seront pas solvabilisés et seront donc maintenus dans le parc social, alors que nous avons besoin de ces logements pour loger des personnes en plus grande précarité. Tout se tient ; or vous examinez les situations en ne prenant en compte qu'un seul aspect de la politique du logement. Vous travaillez point par point, alors qu'une vision globale est nécessaire. S'agissant de l'APL « accession », je souscris aux propos tenus par M. Thibault Bazin.

Enfin, concernant le logement social et la RLS, nous aurions gagné beaucoup de temps et nous aurions évité de nombreux impacts sur l'emploi, sur la croissance dans nos territoires et en particulier sur l'accès au logement des

personnes les plus en difficulté, si depuis 2017 vous nous aviez un peu plus écoutés...

**M. Éric Straumann.** J'abonde dans le sens de ma collègue sur la question de la révision du zonage dans le cadre du dispositif Pinel. Dans mon département, Mulhouse en bénéficie alors que le marché ne connaît aucune tension ; en revanche, à Colmar, le marché est très tendu, en particulier concernant les petits logements ; du coup, dans la commune de sa banlieue dont j'étais le maire, il n'existe plus aucune offre. Il est très difficile pour les jeunes actifs de s'y installer, en raison de la disparition du dispositif Pinel. Ce sujet mérite d'être saisi à bras-le-corps, d'autant que son impact sur le budget de l'État est neutre.

**Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis.** Je ne reviendrai pas sur mes propos liminaires, afin de ne pas retarder les travaux de la commission.

Je partage les points de vue qui ont été exprimés au sujet du rétablissement de l'APL « accession », comme mon rapport et ma présentation en attestent. L'amendement que je défendrai tout à l'heure va d'ailleurs dans ce sens.

Comme l'année dernière, je réitère mon souhait de prolonger le PTZ en zones détendues jusqu'au 31 décembre 2021. C'est un enjeu de justice sociale, car ce dispositif bénéficie à des ménages exclus de fait des zones tendues où les prix sont trop élevés. J'ai déposé un amendement en ce sens à la commission des finances.

**M. Thibault Bazin.** La majorité le votera-t-elle ?

**Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis.** En l'absence d'évaluation du dispositif Pinel, il est difficile pour le Parlement de se prononcer sur cette dépense fiscale, qui avoisinera le milliard d'euros en 2020. La Cour des comptes a formulé des recommandations à ce sujet. Nous devons réfléchir à l'étape suivante ; nous pourrions tirer d'utiles conclusions de l'expérimentation relative au zonage en cours en Bretagne.

Le mode de calcul des APL est effectué sur douze mois glissants. Par ailleurs, le secteur de la construction ne montre pas de fléchissement cette année. Les acteurs du secteur du bâtiment que j'ai auditionnés ont exprimé leur satisfaction à cet égard.

**M. Richard Lioger.** De plus en plus d'économistes expliquent qu'une bulle spéculative est en train de se créer en France. Alors que les taux d'intérêt sont au plus bas, il est temps de revenir à un marché qui ne soit pas ainsi « sponsorisé » : même si l'État peut retrouver de l'argent au travers de la TVA et de la construction, je reste inquiet du lobbying intense des promoteurs et des constructeurs : ils n'ont de cesse de nous expliquer que sans les aides importantes de l'État, ils auraient des difficultés à construire. C'est devenu une drogue dont il va falloir les sevrer progressivement.

**M. Thibault Bazin.** Nous avons évoqué les dépenses fiscales liées au logement, mais n'oublions pas les recettes : à chaque fois que l'on construit un logement, l'État touche de la TVA relative aux constructions, et c'est autant d'activité en plus, deux emplois en moyenne, avec les cotisations sociales à la clé. Une approche analytique ne peut être que globale.

Quant à la bulle spéculative, cela regarde les investisseurs ; les APL « accession » visent à aider les locataires du parc social à en sortir en accédant à la propriété, souvent par le biais de prix remisés. Un bailleur m'expliquait ce matin encore que six candidats avaient vu leur dossier refusé depuis le début de l'année, car ils ne parviennent pas à être solvables. L'APL « accession » et le PTZ n'ont pas vocation à favoriser la spéculation, mais bien à solvabiliser des ménages. Par ailleurs, la dépense fiscale concernant l'APL « accession » est ridicule, comparativement au nombre de logements qui n'ont pas été construits depuis deux ans. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : moins de 400 000 logements ont été produits en France et le nombre de PTZ est désormais inférieur à 100 000.

**Mme Sylvia Pinel.** J'invite chacun des intervenants à la mesure : les convictions des uns et des autres ne reposent pas sur leurs rencontres avec des lobbies. Nous sommes nombreux ici à détenir une expérience dans le domaine du logement, ce qui nous permet d'avoir une vision sur les différentes politiques en la matière.

M. Thibault Bazin a évoqué les recettes fiscales : on se plaît à rappeler – mais c'est la logique de Bercy – que les dépenses en matière de politique du logement atteignent 40 milliards d'euros, mais en oubliant systématiquement les recettes, de l'ordre de 70 milliards...

L'APL « accession » et le PTZ visent en effet à rendre solvables des ménages modestes, afin de fluidifier les parcours résidentiels. Quant au dispositif Pinel, il avait pour objectif de créer du logement intermédiaire dans des territoires tendus. En effet, certaines catégories, notamment modestes, y rencontrent des difficultés : elles ne peuvent se loger dans le parc public, car leur plafond de revenus est trop élevé, mais elles ne peuvent pas non plus accéder au parc locatif privé en raison de la cherté des loyers. C'est pourquoi la question du zonage est cruciale. Depuis la révision de 2014, certains territoires ont beaucoup évolué ; les plafonds et le ciblage devraient sans doute y être revus.

**Mme la présidente Valéria Faure-Muntian.** Je vous rappelle qu'outre les quatorze amendements concernant ce rapport, nous avons encore trois rapports à examiner. Je vous demande donc de respecter le temps de parole qui vous est imparti.

**M. Jean-Luc Lagleize.** N'enterrons pas trop vite le dispositif Pinel, qui rend beaucoup de services et permet de loger de nombreux concitoyens. Il est probablement possible de l'améliorer, afin notamment d'atténuer la concentration de ce type de logements dans certains quartiers et d'encadrer son impact en

matière d'inflation sur les prix. Je vous présenterai d'ici à une quinzaine de jours une proposition de loi visant à étendre ce dispositif et à améliorer la possibilité de défiscalisation pour les grands logements : on n'en construit quasiment plus.

**Mme la présidente Valéria Faure-Muntian.** Nous en venons à l'examen des crédits du programme 147 « Politique de la ville », dont M. Patrice Anato est, pour la première année, le rapporteur pour avis.

Les crédits de la politique de la ville pour la période 2019-2020 sont globalement stables, avec un niveau de crédits de paiement (CP) avoisinant les 500 millions d'euros. Ils financent essentiellement des actions décentralisées, au travers des contrats de ville qui lient l'État aux collectivités territoriales comptant des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Ces actions, souvent associatives, touchent au quotidien des habitants des 1 500 QPV : actions éducatives et sociales, accès aux soins, accompagnement vers l'emploi, sécurité et tranquillité, etc.

Au-delà des crédits du programme, la politique de la ville concerne directement plusieurs programmes d'envergure conduits par le Gouvernement, tels que les emplois francs, le dédoublement des classes de CP et de CE1, ou encore le dispositif des quartiers de reconquête républicaine.

Dans son rapport, notre collègue a consacré des développements spécifiques à la question du sport dans les quartiers. Il a en particulier étudié les occasions offertes par l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques pour y dynamiser l'emploi.

Monsieur le rapporteur, comment s'assurer du succès du dispositif des emplois francs, dont la généralisation est prévue l'année prochaine ? Comment pouvons-nous mieux associer les quartiers prioritaires de la politique de la ville à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ?

**M. Patrice Anato, rapporteur pour avis.** Permettez-moi tout d'abord de vous remercier à nouveau de m'avoir désigné rapporteur des crédits de la politique de la ville pour 2020, d'autant que je suis élu de la Seine-Saint-Denis, département symbolique en la matière.

Ces crédits, retracés dans le programme 147 « Politique de la ville » de la mission « Cohésion des territoires », financent principalement les contrats de ville et secondairement des mesures de revitalisation économique et de renouvellement urbain. La dotation pour 2020 de ce programme est stable : elle passe de 509 millions d'euros dans la loi de finances pour 2019 à 498 millions d'euros. La très légère baisse s'explique essentiellement par des raisons techniques.

La ressource est conforme aux besoins identifiés à la suite du pacte de Dijon signé le 16 juillet 2018. Elle contribuera positivement à la mise en œuvre de la feuille de route du Gouvernement pour la politique de la ville.

Par nature, les ressources dévolues aux contrats de ville sont consommées de façon décentralisée. À titre d'illustration, en 2018 plus de 21 000 projets défendus par plus de 11 000 acteurs, bien souvent associatifs, ont ainsi été soutenus par les crédits que nous examinons aujourd'hui. En 2020, ces crédits seront en légère croissance, passant de 415 à 416 millions d'euros. Si les mesures de soutien à la cohésion sociale et à l'éducation représentent 70 % de l'enveloppe, je constate avec satisfaction que celles en faveur du développement économique et de l'emploi croissent légèrement, pour dépasser 57 millions d'euros. Je me réjouis à cette occasion du chantier de simplification administrative engagé par le Gouvernement en faveur des associations.

Parmi les mesures emblématiques de ce PLF, je note avec satisfaction le doublement des postes de coordonnateurs associatifs dans les QPV, dits postes FONJEP, qui passeront l'année prochaine à plus de 1 500. Je note également la reconduction d'une enveloppe de 15 millions d'euros visant à soutenir les grandes associations structurantes, le financement des programmes de réussite éducative et de cités éducatives et le financement de 1 000 postes supplémentaires d'adultes relais.

Néanmoins, je tiens à souligner que la politique de la ville dépasse largement le seul périmètre budgétaire du programme « Politique de la ville ». De nombreux programmes dits « de droit commun » ciblent directement les QPV ou comportent un volet spécifiquement conçu en leur faveur. Tel est le cas du programme de dédoublement des classes de CP et de CE1, salué unanimement, tant lors de mon déplacement à Soissons que dans le cadre de mes échanges avec le conseil représentatif des Français d'outre-mer (CREFOM), ou encore, le domaine de la sécurité, dans des quartiers de reconquête républicaine. En relève également le dispositif des emplois francs, au sujet duquel il convient de s'arrêter à la veille de sa généralisation. Ce programme a été lancé en 2018 dans 194 QPV ; en 2019, il a été étendu à 740 QPV, soit près d'un quartier sur deux. Il prend la forme d'une aide à l'embauche pouvant atteindre 5 000 euros, soit 15 000 euros en trois ans, pour toute entreprise ou association recrutant une personne issue d'un QPV et inscrite à Pôle emploi. Il est vrai que le bilan à ce jour n'est pas à la hauteur de nos espérances, puisque seuls 9 000 emplois francs ont été signés, pour un objectif de 20 000 attendus fin 2019. Cependant, le nombre moyen de demandes a doublé depuis cet été ; en outre, la généralisation du dispositif aux 1 500 QPV lui offrira une plus grande visibilité et permettra de conduire des actions de communication d'envergure nationale.

Pour compléter ce panorama budgétaire, j'ai souhaité échanger avec les personnes auditionnées sur la place du sport dans le développement des quartiers, notamment en matière économique. Nous connaissons le constat, déjà présenté par Mme Annaïg Le Meur, du manque d'infrastructures et d'offres sportives dans ces quartiers. C'est tout le paradoxe, alors même que les QPV peuvent s'enorgueillir d'avoir vu naître un grand nombre de champions. J'ai relevé et salué un certain nombre d'initiatives, souvent associatives, encourageant l'insertion à travers la

pratique du sport – la notion de « coaching » donne, semble-t-il, des résultats très positifs.

Je me suis également intéressé aux retombées possibles des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 pour nos quartiers, notamment en Île-de-France. Le comité d'organisation des Jeux évalue à 150 000 le nombre d'emplois suscités par la préparation et le déroulement de cet événement. Conformément à la notion d'héritage des Jeux, je crois indispensable que les habitants de nos quartiers puissent se saisir de cette occasion de contribuer à l'accueil et à l'organisation de cet événement. Ils pourront ainsi exprimer la fierté de tous nos territoires et mettre en avant les talents qui y demeurent. Nous devons nous organiser pour que l'expérience qu'ils auront acquise dans ces emplois, mais aussi en tant que bénévoles, soit valorisée et puisse s'inscrire dans un parcours de long terme. L'année 2020 doit permettre de faire progresser cet ambitieux chantier.

Tel est le panorama que je souhaitais vous exposer à l'occasion de ce projet de loi de finances. La politique de la ville se trouve dans une phase dynamique et nous pouvons espérer des avancées très positives au cours de l'année prochaine.

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 la présidente Valéria Faure-Muntian.** Nous allons maintenant entendre les orateurs des groupes.

**Mme Annaïg Le Meur.** La pédagogie est l'art de la répétition et je suis en accord avec les propos de M. le rapporteur.

Nous sommes réunis pour examiner les crédits alloués au programme 147 « Politique de la ville », qui servent à financer les actions dans les QPV, quartiers souvent considérés comme des réservoirs de talents et d'énergie, mais dans lesquels deux habitants sur cinq sont pourtant durablement éloignés de l'emploi. L'an dernier, en tant que rapporteure, j'avais eu l'occasion de défendre ces crédits, dans la droite ligne du discours de Roubaix du Président de la République.

La politique de la ville bénéficie d'une feuille de route claire et de crédits en hausse de 20 % par rapport au précédent budget. Cette année, une enveloppe budgétaire pratiquement stable fixe son cadre : la poursuite des actions entreprises depuis deux ans et la continuité dans l'intervention de l'État, qui doivent nous permettre de garantir, pour tous, les mêmes chances de trouver sa place dans la société, où que l'on vive.

Cependant, ces actions ne doivent pas nous faire oublier l'importance du droit commun dans les politiques publiques dont bénéficient les QPV. Je retiens notamment le doublement du budget de l'ANRU, acté il y a deux ans, le dédoublement des classes scolaires CP-CE1 ou la prochaine généralisation des emplois francs.

Je rappelle que les 1 500 QPV connaissent plus de difficultés que les autres : le chômage y touche 25 % de la population et les services publics, particulièrement ceux de la santé, y sont moins présents. De plus, ainsi que je le mentionnais l'année dernière, les QPV manquent drastiquement d'équipements sportifs, alors que la demande des jeunes est très forte. À titre personnel, je me réjouis d'ailleurs que, depuis le début de l'année, les contrats de ville doivent systématiquement intégrer un volet relatif à l'inclusion par le sport, un vecteur d'émancipation et de transmission des valeurs et des savoirs vivants.

La mise en place des cités éducatives et le soutien à la recherche par nos jeunes de stages et de services civiques sont des mesures importantes. Les inégalités peuvent commencer dès le plus jeune âge, et il faut les combattre le plus tôt possible. C'est aussi le sens d'une autre mesure saluée par tous, les classes de douze élèves en CP et CE1, mesure qui concerne au premier chef les QPV. Il faut également noter le doublement des postes FONJEP et la création de 1 000 postes adultes-relais pour effectuer de la médiation sociale.

J'ai lu avec attention les chiffres relatifs à la poursuite de l'expérimentation des emplois francs : il y a eu 9 000 créations d'emplois en juillet 2019. Le dispositif est globalement monté en puissance par rapport à l'année dernière, mais il reste insuffisant pour atteindre les objectifs fixés. Je salue la généralisation de cette mesure dans l'ensemble du territoire, qui est prévue pour l'année prochaine. Cela permettra de gagner en visibilité et en efficacité, et j'espère que cela conduira à réduire la barrière invisible à laquelle se heurtent les habitants des QPV en matière de recherche d'emploi.

C'est sur cette note d'espoir que je tiens à saluer, au nom du groupe La République en Marche, le budget 2020 pour la politique de la ville : ce ne sera ni le grand soir, ni un recul, mais une incarnation de la continuité de nos engagements en faveur des plus modestes.

**M. Thibault Bazin.** Ce budget de la politique de la ville me semble incomplet. Si l'on veut réussir à rétablir l'égalité républicaine et l'ordre républicain dans nos quartiers, il faut une approche cohérente pour toutes les politiques publiques qui concernent la sécurité, le cadre de vie et la tranquillité. Un véritable problème se pose en la matière. Je pense en particulier à la question du zonage : celui de la politique de la ville ne correspond pas à celui de la politique éducative – on peut être un QPV mais ne pas faire partie des réseaux d'éducation prioritaire REP ou des REP + et ne pas bénéficier des dispositifs de dédoublement des classes et d'accès aux stages.

Par ailleurs, on veut de la mixité dans ces quartiers, mais force est de constater que le logement privé ne s'y développe pas. C'est une vraie difficulté qu'il faut regarder en face : il faut trouver des pistes d'action. Pourquoi n'y a-t-il pas de parcours d'accession à la propriété dans ces quartiers ? Doit-on adopter un plan spécifique – en matière d'APL « accession », de PTZ, et peut-être même de

Pinel – pour créer une véritable dynamique et arriver à une diversité entre le locatif aidé, le locatif privé et l'accèsion à la propriété ?

Le nerf de la guerre, si on veut qu'il y ait un avenir dans ces territoires, est l'emploi. Il est évident que les emplois francs, qui constituaient pourtant un dispositif intéressant, ne sont pas à la hauteur des objectifs fixés. Vous faites même le choix, contrairement à ce qu'a suggéré la mission « Agenda rural », de ne pas étendre les emplois francs aux territoires ruraux en souffrance, qui sont les grands oubliés : ils ont également besoin d'un accompagnement et de moyens.

**M. Jean-Luc Lagleize.** Vous avez souligné, Monsieur le rapporteur pour avis, que l'examen du programme 147 « Politique de la ville » est particulièrement important puisqu'il nous permet de faire un point d'étape un an après la présentation de la feuille de route pour la politique de la ville, qui était attendue de longue date par l'ensemble des parties prenantes. Nos villes et nos quartiers connaissent, en effet, des réalités de plus en plus difficiles. La feuille de route était claire : il faut soutenir les quartiers prioritaires de la politique de la ville, garantir l'égalité des droits pour leurs habitants, favoriser l'émancipation par l'éducation et par l'emploi, et soutenir les solidarités locales en luttant contre toutes les discriminations.

Mme Le Meur nous a expliqué dans son rapport de l'année dernière comment ces engagements se concrétisaient à travers deux mesures symboliques : le renforcement de l'encadrement au sein des maternelles, dans une soixantaine de grands quartiers sans mixité sociale, et la création de cités éducatives sur le modèle d'une expérience menée à Grigny dans le cadre du programme de réussite éducative. Un an plus tard, quel regard portez-vous sur l'état d'avancement de ces programmes et leurs résultats ? Par ailleurs, comment les autres mesures prévues par la feuille de route se concrétisent-elles dans le projet de budget pour 2020 ? Quels sont les choix budgétaires faits pour soutenir les quartiers prioritaires ?

Je constate, à la lecture de votre rapport, que le soutien aux actions de cohésion sociale constituera encore la priorité principale en 2020. Comment les fonds ont-ils été utilisés l'année dernière ? Leur affectation sera-t-elle différente ?

J'évoquerai pour finir la question du renforcement de la présence des services publics. Afin de garantir les mêmes droits aux habitants des quartiers prioritaires de la ville, la feuille de route du Gouvernement entend développer les maisons de services au public (MSAP) dans ces quartiers. L'année dernière, cette ambition, dont le principe a notre soutien, se heurtait à une absence de financement adéquat. Qu'en sera-t-il l'année prochaine ? De nouveaux fonds ont-ils été décidés pour soutenir le développement des MSAP ? Quelle sera, en outre, l'articulation entre les maisons « France services » dont le Gouvernement a annoncé la création dans l'ensemble du territoire et les MSAP prévues dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ?

**M. Jean-Louis Bricout.** Le groupe Socialistes et apparentés n'a pas de commentaires particuliers à faire sur les crédits de la politique de la ville en tant que tels. Les moyens prévus sont globalement stables : ils sont loin de témoigner d'une véritable ambition face aux problèmes de mixité sociale et de ghettoïsation qui peuvent se poser, y compris dans les zones rurales en souffrance.

Nous avons, en revanche, des interrogations en ce qui concerne les crédits dévolus à la rénovation urbaine dans le cadre du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). De nombreuses collectivités ont formulé des demandes de démarrage anticipé de travaux ou d'engagements opérationnels pour leurs projets. Les crédits de paiement prévus pour 2020 pourraient donc être insuffisants.

S'agissant des emplois francs, le dispositif que nous avons adopté sous la précédente législature a connu la même fortune que l'expérimentation, lancée en 2017, sur laquelle vous revenez dans votre rapport. Nous avons soutenu la relance des emplois francs, dont nous étions à l'origine, mais force est de constater que les mêmes causes produisent les mêmes effets : l'objectif de 40 000 emplois francs paraît difficilement atteignable. Ne faudrait-il pas plutôt relancer le dispositif des « zones franches urbaines – territoires entrepreneurs », à l'instar de ce que nous avons fait en 2012 puis en 2015 ? Quels autres dispositifs sociaux et fiscaux pourrait-on utiliser pour favoriser l'emploi dans les QPV ?

Votre rapport met en avant, à juste titre, le retard paradoxal de ces quartiers en matière d'équipements sportifs. C'est notamment vrai à propos des piscines, alors que la part des enfants sachant nager est particulièrement faible dans ces territoires. La confiance que vous placez dans le futur héritage des jeux Olympiques nous paraît en décalage avec la réalité des territoires : les élus locaux assistent plutôt à un assèchement des moyens au profit des équipements et des infrastructures prévus dans le cadre des Jeux.

Au-delà de cette question, je voudrais souligner le sous-équipement chronique des territoires de banlieue en termes d'équipements et de services publics. L'État y ferme, comme dans certains territoires ruraux, des trésoreries, des centres de caisses primaires d'assurance maladie, des bureaux de poste et tant d'autres services. Dans ces territoires, les taux d'encadrement de Pôle emploi sont parfois inférieurs de 25 % aux taux nationaux alors que le chômage est très élevé. En fait, l'État poursuit son recul massif dans les territoires relevant de la politique de la ville et cache la réalité derrière les crédits alloués à cette politique.

Selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi dite « Lamy », adoptée en 2014, « la politique de la ville est une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants. Elle est conduite par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements dans l'objectif commun d'assurer l'égalité entre les territoires, de réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines et d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants. » Pensez-vous que cette loi est respectée ?

**Mme Sylvia Pinel.** Je voudrais remercier le rapporteur pour sa présentation du programme 147. Nous connaissons tous les problèmes importants des QPV en termes de pauvreté, de ghettoïsation et de faiblesse en équipements et en services publics. Votre rapport met en avant un certain nombre de points sur lesquels nous pouvons être d'accord, comme le dispositif adultes-relais. Nous n'avons pas davantage d'opposition à la généralisation des emplois francs, mais nous savons tous que ce dispositif est marqué par des freins et des blocages. Pourquoi est-ce le cas, et que faudrait-il faire, selon vous, pour le rendre beaucoup plus efficace ? Je suppose que vous avez regardé la situation de près et que vous avez des propositions à faire.

On peut regretter la baisse de 2 % du budget prévu pour la politique de la ville par rapport à 2019. Les actions menées en matière de revitalisation économique et d'emploi sont particulièrement importantes dans les quartiers prioritaires. Je regrette notamment la baisse de la subvention allouée à l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE), qui a fait ses preuves. C'est un outil qui a permis d'avoir des résultats.

En ce qui concerne l'action « Stratégie, ressources et évaluation », les crédits de fonctionnement spécifiques à la politique de la ville et les fameux transferts à l'ANCT, je vais répéter ce que j'ai déjà dit lors des débats sur la proposition de loi créant cette agence. On n'intègre pas un certain nombre d'agences qui sont au plus près des acteurs, comme l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), qui joue un rôle essentiel. On va l'associer, mais on ne l'intègre pas dans le nouveau dispositif, alors que nous avons vraiment besoin d'opérateurs dans ces quartiers en matière de logement – je rejoins les propos de M. Thibault Bazin – mais aussi d'équipements publics structurants et de services publics.

Je voudrais aussi alerter le rapporteur et, au-delà, le Gouvernement, sur le risque que l'on prend avec la multiplication des abondements venant d'Action Logement, principal financeur de la politique de rénovation urbaine. Dans le cadre de ce projet de budget, le Gouvernement propose un abondement, par principe dans le cadre d'une contractualisation, en faveur du Fonds national d'aide au logement (FNAL), au risque d'éloigner peu à peu Action Logement de son cœur de métier : la construction de logements sociaux et les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

**M. Patrice Anato, rapporteur pour avis.** Je vous remercie pour vos interventions et vos questions.

M. Bazin a dénoncé un budget incomplet, qui ne prendrait pas en compte la globalité du sujet, et a regretté que tous les QPV ne bénéficient pas d'un accompagnement dans le cadre des REP et des REP +.

**M. Thibault Bazin.** Je regrette l'incohérence des zonages.

**M. Patrice Anato, rapporteur pour avis.** Vous savez très bien que, depuis 2010, 99 % des REP et des REP + sont en QPV.

**M. Thibault Bazin.** Mais 99 % des QPV ne sont pas en REP +...

**M. Patrice Anato, rapporteur pour avis.** Vous avez également évoqué les territoires ruraux. J'ai fait un déplacement à Soissons dans le cadre de mes travaux préparatoires : cette ville est entourée de territoires ruraux, mais le dispositif des emplois francs y est très dynamique. Les acteurs municipaux et sociaux sont assez actifs dans ce domaine. Il s'agit de faire connaître le dispositif, de le présenter aux acteurs concernés. Il ressort de mes entretiens à la mairie et à Pôle emploi que les contrats « emplois francs » qui ont été signés sont très satisfaisants.

Le programme de réussite éducative, Monsieur Lagleize, permet aujourd'hui à plus de 85 000 élèves de bénéficier d'un suivi personnalisé, grâce à plus de 2 500 équipes de soutien pluridisciplinaires. Les cités éducatives visent à assurer la coordination entre les acteurs de l'éducation dans les quartiers les plus défavorisés. L'action sociale et l'activité des éducateurs sont naturellement prises en compte dans le projet de budget pour 2020.

Les crédits consacrés aux actions de cohésion sociale s'élèveront à 250,6 millions d'euros sur un total de 416,2 millions pour les dépenses d'intervention. La proportion restera stable.

M. Bricout a évoqué les emplois francs créés lors de la précédente législature. Le dispositif fonctionne beaucoup mieux. Les conditions ont été élargies : il n'y a plus de limite d'âge et on a supprimé l'obligation, pour les entreprises, de s'installer dans les quartiers, afin que les demandeurs d'emploi puissent en sortir. Les entreprises peuvent désormais être implantées un peu partout en France du moment que le lieu de résidence des demandeurs d'emploi est un QPV. Cela permet de toucher davantage de personnes. Par rapport à la première expérimentation réalisée dans ce domaine, on a multiplié par dix le nombre de contrats signés en un mois. Par ailleurs, nous sommes persuadés que le dispositif aura davantage de visibilité dès lors qu'il sera généralisé, d'autant que le nombre de QPV concernés va passer de 194 à 740 à partir de 2020.

S'agissant des freins et des blocages, Madame Pinel, j'ajoute à ce que je viens de dire que nous allons faire plus de communication et que l'extension du dispositif permettra de lui donner davantage d'écho. Il faut continuer à travailler sur le terrain. J'organise des réunions publiques dans mon département avec la chambre de commerce et d'industrie, Pôle emploi et les associations : nous réunissons des jeunes pour les informer de l'existence de ce dispositif et il y a des contacts, à l'issue de la réunion, avec les entrepreneurs présents. C'est aussi l'implication des élus sur le terrain qui permettra au dispositif d'être de plus en plus connu.

J'espère avoir répondu à toutes les interrogations.

**M. Thibault Bazin.** Vous avez dit, en inversant ma question, que tous les établissements REP sont dans des QPV. Mais il existe des établissements dont une majorité d'élèves habitent dans un QPV mais qui ne sont pas pour autant classés REP ou REP +. Il faut donc se poser la question de la cohérence des zonages suivis par nos politiques publiques – en matière de politique de la ville comme en matière éducative, économique et de sécurité. Il faudra aligner ces différents dispositifs pour arriver à être efficace.

Par ailleurs, vous n'avez pas répondu à ma question relative à la mixité en matière de logement. C'est un véritable défi. Je ne suis pas sûr qu'on ait forcément toutes les réponses : il faut travailler sur ce sujet. Si l'on n'offre pas de la mixité dans le cadre de parcours résidentiels au sein des quartiers, on risque de rater leur déghettoisation.

**M. Patrice Anato, rapporteur pour avis.** Je suis tout à fait d'accord avec l'idée d'une mise en cohérence, mais peut-être pas avec celle d'un alignement systématique : les réalités peuvent être différentes selon les quartiers. Il faut regarder la question de près, afin d'intégrer progressivement dans le dispositif que vous évoquez tous les quartiers qui nécessitent de l'être.

*La commission aborde ensuite les crédits de la mission « Cohésion des territoires ».*

### **Article 38 et État B**

*La commission examine l'amendement II-CE47 de M. Jean-Louis Bricout.*

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** L'amendement II-CE47 vise à geler la baisse des APL prévue dans le cadre de la réduction du loyer de solidarité (RLS), à hauteur de 1,3 milliard d'euros, et à orienter les crédits correspondants vers la transition énergétique dans le parc de logements sociaux.

Selon le Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations, la France compte 4,6 millions de logements sociaux, dont 980 000 sont énergivores, autrement dit classés E, F et G dans leur diagnostic de performance énergétique. 370 000 sont des « passoires énergétiques », classés F ou G – j'ai présenté ce matin un rapport pour avis qui portait plus particulièrement sur ce sujet.

Nous avons adopté le projet de loi relatif à l'énergie et au climat, qui renforce les objectifs à suivre en matière de transition énergétique et prévoit notamment la neutralité carbone pour le parc de logements à l'horizon 2050. C'est un engagement majeur puisque le logement représente 25 % de la consommation énergétique nationale.

Afin d'accompagner les bailleurs sociaux, dont les capacités financières ont été fortement contraintes par l'application de la RLS depuis 2018, nous proposons que les travaux de rénovation énergétique réalisés par ces acteurs soient déduits du montant de la RLS qu'ils doivent appliquer.

Le coût de cet amendement est facialement de 1,3 milliard d'euros, mais il sera en réalité pondéré par le fait que la RLS ne sera pas « amortie » à 100 % par un montant équivalent de travaux et qu'il y aura de substantielles recettes fiscales supplémentaires grâce à ces travaux. Le coût sera bien inférieur à 1,3 milliard d'euros.

**Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis.** Votre amendement vise à prélever 1,3 milliard d'euros sur les crédits relatifs à l'hébergement, au parcours vers le logement et à l'insertion des personnes vulnérables pour les orienter vers la transition énergétique dans le parc social, afin que les travaux réalisés en la matière soient déduits de la RLS consentie par les bailleurs sociaux.

J'émet un avis défavorable à cet amendement d'appel. Le dispositif de la RLS est désormais stabilisé : son niveau a fait l'objet d'une concertation avec les acteurs du logement social, et je crois qu'il faut s'y tenir. Par ailleurs, le coût de la RLS est largement compensé par des mesures d'accompagnement que je décris dans mon rapport et qui ont été saluées par les bailleurs. Enfin, des dispositifs spécifiques existent déjà pour accompagner la rénovation énergétique des logements sociaux – une ligne budgétaire de 600 millions d'euros est notamment prévue pour les éco-prêts.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Il n'a échappé à personne que les règles de la recevabilité financière nous obligent à proposer des ponctions sur d'autres programmes... Nous souhaitons évidemment que le Gouvernement lève le gage afin de ne pas pénaliser le programme 177.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement II-CE64 de Mme Marie-Noëlle Battistel.*

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** La performance énergétique du parc social est bien meilleure que celle du parc privé, mais la fragilisation du modèle financier des bailleurs sociaux, notamment en raison de la hausse de la réduction des loyers de solidarité, pourrait réduire leur capacité à investir dans la rénovation de leur parc. Il est indispensable de poursuivre et d'amplifier l'action de ces acteurs en matière de rénovation énergétique. C'est pourquoi nous proposons qu'une partie de l'économie réalisée par l'État grâce à la « contemporanéisation » des APL, estimée à 1,2 milliard d'euros, soit utilisée pour la rénovation énergétique du parc social.

Comme il n'est pas possible d'affecter le résultat d'une économie de dépenses pour augmenter d'autres crédits, l'amendement II-CE64 tend à réaliser une ponction sur le programme 147, en attendant que le Gouvernement lève le gage, afin d'augmenter les crédits du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), qui est notamment chargé de contribuer au financement des opérations d'amélioration du parc de logements locatifs sociaux appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré (HLM), aux sociétés d'économie mixte (SEM) et aux

organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage. Ce serait une mesure très incitative pour les bailleurs.

**Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis.** Cet amendement s'apparente au précédent, bien que son impact budgétaire soit plus modeste. Pour les mêmes raisons que tout à l'heure, j'émetts un avis défavorable.

**M. Thibault Bazin.** C'est un appel qui est lancé. Le fait que vous ne l'entendiez pas, alors qu'il est légitime, me préoccupe. Vous n'avez pas répondu à la question qui se pose pour les bailleurs sociaux du fait de la « contemporanéisation » des APL. Il y a un risque de manque de solvabilité des ménages : ils ne connaîtront pas vraiment leur loyer puisque l'APL va varier, ce qui entraînera une augmentation des impayés et un problème de trésorerie pour les bailleurs, déjà mis à mal : les réformes structurelles que vous avez engagées ont réduit leurs capacités d'investissement.

L'amendement qui nous est proposé permettrait de créer un cercle vertueux : on aiderait, à travers les travaux énergétiques, à réduire les charges des ménages et à améliorer le confort thermique. Ce serait donc une logique « gagnant-gagnant ». Le cercle dans lequel vous vous inscrivez est, au contraire, « perdant-perdant » : il y a moins d'investissement et les charges ne baissent pas – le coût de l'énergie augmente, au contraire, pour les particuliers. Il faut s'attaquer au cœur du problème en rétablissant une capacité d'investissement en faveur de la rénovation thermique dans les logements aidés.

**M. Jean-Louis Bricout.** Je suis d'accord avec ce qui vient d'être dit. La baisse des APL réduit le reste à vivre pour les familles, et il serait bon d'investir dans des travaux portant sur la performance énergétique des logements. Les passoires thermiques sont un vrai problème. Par ailleurs, les investissements réalisés dans ce domaine ont une importance pour l'économie locale, et cela permettrait de redonner un peu de pouvoir d'achat à des gens à qui vous allez en faire perdre avec la réforme des APL.

**Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis.** Le versement en temps réel ne signifie pas une baisse des APL, mais seulement une adaptation de leur montant à la situation de l'allocataire.

**M. Thibault Bazin.** Je ne voudrais pas être vulgaire, mais il ne faut pas prendre les Français pour...

**M. Jean-Baptiste Moreau.** Pour des canards sauvages ! (*Sourires*).

**M. Thibault Bazin.** Ce budget sera en baisse de 1,4 milliard d'euros, et les APL versées aux Français seront réduites d'autant. Vous diminuez, par ailleurs, les capacités d'investissement des bailleurs pour réaliser des logements nouveaux mais également réhabiliter le parc existant, sans parler des problèmes de trésorerie. Les plans d'investissement sont revus à la baisse : il suffit d'aller voir les conseils d'administration des bailleurs, notamment ceux des HLM. Les plans

de rénovation des logements se réduisent, et la précarité énergétique va se poursuivre. Vous faites de grandes déclarations sur l'écologie et, « en même temps », vous diminuez les capacités de réponse à la précarité énergétique.

**M. Richard Lioger.** N'allons pas refaire le débat sur la loi « ELAN ». On est passé de l'aide à la personne à l'aide à la pierre : il en résulte, je vous l'accorde, une transition qui est un peu difficile. Plutôt que de verser de l'argent à des locataires qui paient ensuite leur logement social, on donne directement aux bailleurs sociaux. On ne peut pas dire que la capacité financière de ces derniers se réduit : c'est même le contraire. Grâce à Action Logement et à la Caisse des dépôts et consignations, les bailleurs sociaux vont retrouver des marges de manœuvre – et cela commence déjà à être le cas –, notamment s'ils ont une vraie politique de regroupement au sein de sociétés anonymes de coordination (SAC). Il y a effectivement un trou d'air, mais il est circonstanciel : le fait de passer d'un modèle à un autre nécessite une adaptation. Je fais confiance aux bailleurs sociaux. J'ai participé à leur congrès en septembre dernier : je pense qu'ils ont compris et qu'on est sur la bonne voie.

**M. Grégory Besson-Moreau.** Tout à fait.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle aborde ensuite l'amendement II-CE43 de M. Jean-Louis Bricout.*

**M. Jean-Louis Bricout.** L'amendement II-CE43 vise à majorer de 83,8 millions d'euros les crédits alloués aux APL afin de suivre le niveau de l'inflation, ce qui signifie une hausse de 1 %, alors que le PLF pour 2020 prévoit seulement 0,3 % de plus. Ce que propose le Gouvernement se traduirait, en moyenne, par une perte de 12,70 euros par an pour les bénéficiaires des APL, en plus de la réduction de 5 euros par mois décidée pendant l'été 2017, de la non-indexation des APL sur l'inflation au 1<sup>er</sup> octobre dernier et de la réévaluation forfaitaire de 0,3 % déjà appliquée en 2019. Notre amendement permettra tout simplement de préserver le pouvoir d'achat des ménages les moins favorisés.

**Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis.** La revalorisation de 0,3 % de certaines prestations sociales prévue par l'article 67 du projet de loi de finances ne concerne pas seulement les APL, et elle fait partie d'une stratégie globale pour maîtriser la hausse des dépenses publiques tout en préservant les ressources destinées aux ménages les plus modestes. Il faut aborder cette question dans une perspective d'ensemble. J'émet donc un avis défavorable.

**M. Jean-Louis Bricout.** Je trouve que c'est dommage. Des cadeaux ont été faits dès 2017 dans le cadre de la *flat tax*, le prélèvement forfaitaire unique, ce qui a conduit à l'adoption de mesures d'économies, notamment en ce qui concerne les APL et les contrats aidés, et à la mise en place de recettes nouvelles, puis à l'explosion que nous avons connue avec le mouvement des gilets jaunes. Vous avez l'occasion d'apporter une réponse, peut-être d'une façon globale, puisque vous avez souligné que cette mesure concerne aussi d'autres prestations. Une

indexation sur l'inflation permettrait tout simplement de préserver le pouvoir d'achat. Vous allez le réduire pour des gens qui sont dans la nécessité.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements II-CE84 de la rapporteure pour avis et II-CE42 de M. Jean-Louis Bricout.*

**Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis.** Mon amendement II-CE84 vise à émettre une alerte sur les conséquences de la suppression totale des APL « accession », qui est prévue pour 2020. Certains des acteurs que j'ai auditionnés m'ont fait part de leur étonnement : ce dispositif, peu coûteux, permet à des ménages modestes de sortir du parc social en acquérant leur propre logement, ce qui laisse des places libres et accroît la mobilité que nous appelons de nos vœux au sein de ce parc. Par ailleurs, les APL « accession » sont limitées dans le temps, et elles s'ajustent à la situation de leurs bénéficiaires. Elles favorisent aussi la réalisation du programme de vente de logements sociaux à leurs occupants. À cet égard, on sait qu'un logement vendu permet de produire au moins deux logements nouveaux.

Le coût de ce dispositif est limité : un montant de 50 millions d'euros était anticipé en 2018 pour le logement ancien. Le bilan pourrait même être positif sur le plan budgétaire : il faut tenir compte des ménages qui ne reçoivent plus les APL locatives. Le montant moyen des APL « accession » est de 150 euros par mois, contre 260 euros pour les APL locatives. Si l'on suppose que les nouveaux bénéficiaires des APL « accession » percevaient auparavant les APL locatives, il y a d'un côté une moindre dépense, qui s'élève à 93 millions d'euros par an pour 30 000 accessions à la propriété au cas où on reviendrait au système antérieur et, de l'autre côté, une dépense de 50 millions d'euros pour financer les APL « accession », dont j'ai déjà dit qu'elles ne sont versées que pour un temps limité. Cela représente donc une économie nette. Je précise que ces chiffres sont fondés sur le coût moyen des APL.

Si les bénéficiaires sont majoritairement d'anciens bénéficiaires des APL locatives, l'effet sur le budget de l'État est positif. À cela s'ajoutent des impacts sociaux bénéfiques pour les ménages qui voudraient sortir du parc HLM dans les zones tendues et un effet d'entraînement favorable à la revitalisation des zones rurales ou des villes moyennes.

Plusieurs solutions sont envisageables pour contenir le budget consacré à ce dispositif. On peut, par exemple, réserver les APL « accession » aux ménages qui bénéficiaient déjà des APL locatives.

Mon amendement tend à affecter 50 millions d'euros à l'aide à l'accès au logement dans le cadre de l'APL « accession ».

**M. Jean-Louis Bricout.** Notre amendement II-CE42 vient d'être parfaitement présenté. La majorité pourrait faire preuve d'un peu d'humilité : c'est

elle qui a supprimé les APL « accession ». Vous étiez d'ailleurs plutôt d'accord avec nous, Madame la rapporteure, lorsque nous disions qu'il ne fallait pas le faire. Nous demandons également le rétablissement de ce dispositif, mais votre amendement est placé avant le nôtre. C'est le premier qui dit qui y est, comme on dit...

Nous avons tout intérêt à rétablir ce dispositif pour des raisons qui sont économiques et sociales, notamment si on veut développer les ventes de HLM, mais aussi financières – les APL « accession » coûtent en moyenne 155 euros par mois, contre 260 euros pour les APL locatives, et il faudrait également prendre en compte les recettes supplémentaires au titre de la TVA.

**M. Thibault Bazin.** Je soutiens cet amendement. Je remarque, Madame la rapporteure pour avis, que vous êtes beaucoup plus prolixes quand vous défendez vos amendements que lorsque vous vous opposez aux nôtres...

Pour reprendre ce que disait Aimé Jacquet à Robert Pirès, il va falloir muscler votre jeu (*Sourires*) : vous avez tenu les mêmes propos l'année dernière, mais vous avez pratiqué le retrait en séance... J'espère que ce ne sera pas le cas cette année. Il faut y aller, vraiment.

Ce dispositif met en jeu des sommes minimales à l'échelle du budget de l'État, mais il crée un effet de levier qui permet d'assurer une véritable égalité des chances dans le cadre de parcours résidentiels.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Si l'amendement de la rapporteure pour avis était adopté, j'imagine que le nôtre tomberait. Ces amendements ne sont pas identiques par le seul fait qu'ils ne sont pas gagés exactement de la même façon. Nous avons déposé notre amendement il y a quelques jours mais Mme Do, qui a la chance de pouvoir déposer ses amendements à la dernière minute, présente son texte avant le nôtre. Je trouve qu'elle devrait, au titre des bonnes pratiques, relier notre amendement au sien pour qu'il soit également adopté.

**M. Thibault Bazin.** La rapporteure pour avis pourrait aussi retirer son amendement au profit du vôtre.

**Mme Valéria Faure-Muntian, présidente.** En cas de discussion commune, les amendements du rapporteur viennent toujours en premier : c'est la règle.

**M. Jean-Luc Lagleize.** Le groupe MODEM votera en faveur de ce qui nous est proposé. Nous avons déposé le même amendement l'année dernière, et nous avons regretté que les APL « accession » soient supprimées. Ce dispositif a toutes les vertus que la rapporteure pour avis a indiquées.

**Mme Sylvia Pinel.** Le groupe Libertés et Territoires votera dans le même sens. Je fais partie de celles et ceux qui se sont toujours opposés à la suppression des APL « accession », et pas seulement depuis le début de cette législature. Cette

idée avait pu naître, pour des raisons d'économies budgétaires, lorsque j'étais aux responsabilités. Je m'y étais fortement opposée, sachant qu'environ 35 000 personnes devenaient propriétaires chaque année grâce à ce dispositif, pour un coût assez modeste en ce qui concerne les finances publiques. Je suis ravie de voir que certains arguments qui avaient été rejetés les années précédentes sont repris aujourd'hui. La rapporteure pour avis a souligné que l'APL « accession » coûte moins cher que l'APL pour les locataires, ce qui est vrai. Nous l'avions dit les années précédentes, mais cela n'avait malheureusement pas été entendu.

**Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis.** Comme l'a rappelé M. Bazin, je défends ardemment les APL « accession » depuis 2017, et on va essayer de passer cette année.

Nos amendements diffèrent, Madame Battistel, dans la mesure où le mien propose de prélever des crédits sur le programme 147, « Politique de la ville », et le vôtre sur le programme 135, « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ».

**M. Mickaël Nogal.** Est-il techniquement possible de lier ces deux amendements ? La seule différence est le gage, et je crois qu'il y a un consensus sur le rétablissement des APL « accession ».

**Mme Valéria Faure-Muntian, présidente.** L'amendement de la rapporteure pour avis peut être cosigné, mais on ne peut pas « lier » les amendements.

**Mme Sylvia Pinel.** Ce que nous dit la rapporteure pour avis à propos des gages, depuis le début, n'est pas très sérieux : nous savons tous qu'il faut gager les amendements pour passer le filtre de la recevabilité et que, si les amendements sont adoptés, le Gouvernement lève le gage en séance. Un peu de bonne volonté de votre part serait bienvenue, Madame Do.

**Mme Valéria Faure-Muntian, présidente.** Il y a une difficulté sur le plan légistique : on ne peut pas adopter ces amendements en même temps, car ils n'ont pas le même gage.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Notre amendement est déposé depuis plusieurs jours, Madame la rapporteure pour avis : il aurait quand même été très facile de gager le vôtre de la même façon – le gage n'est qu'une sorte d'artifice. Les amendements auraient ainsi été identiques et on aurait pu les adopter ensemble. Je n'ose pas imaginer que la différence de gage est volontaire... En tout cas, il serait bien que l'on trouve une solution. C'est un sujet sur lequel nous travaillons depuis longtemps, et il serait un peu dommage que ce ne soit pas reconnu.

**Mme Valéria Faure-Muntian, présidente.** Vous aurez la possibilité de redéposer votre amendement en commission des finances, puisque nous ne

sommes saisis que pour avis, même si cela compte. Ces deux amendements pourront ainsi être adoptés en même temps.

**M. Thibault Bazin.** Ce n'est pas possible, car la commission des finances se réunit demain : il aurait fallu déposer l'amendement plus tôt.

**Mme Valéria Faure-Muntian, présidente.** Dans ce cas, l'amendement pourra être redéposé en séance.

**M. Jean-Louis Bricout.** Mme la rapporteure pour avis pourrait retirer son amendement au profit du nôtre, tout simplement – et cosigner notre amendement.

**M. Mickaël Nogal.** Il y a des rapporteurs de la majorité et d'autres de l'opposition. Notre rapporteure va défendre la position de la commission des affaires économiques, et je ne doute pas qu'elle rappelle demain, devant la commission des finances, qu'il y a un consensus autour de l'amendement qui va être adopté par notre commission. Je ne suis pas certain qu'il soit utile de pousser plus loin la discussion. Nous avons pris la parole, les uns et les autres, pour dire que nous sommes d'accord pour rétablir les APL « accession ». C'est la position qui sera défendue par notre rapporteure pour avis, au-delà des clivages qui peuvent exister. Ne peut-on pas cosigner l'amendement de Mme Do, puisqu'elle est notre rapporteure pour avis, et adopter tous ensemble cet amendement ?

**Mme Valéria Faure-Muntian, présidente.** Je rappelle, en outre, que tous les amendements que nous adoptons deviennent, devant la commission des finances, qui est saisie au fond, des amendements de notre commission : il n'y a plus de noms particuliers sur les amendements. Il est dommage d'avoir un tel débat alors que la commission est unanime sur cette question.

**M. Fabien Di Filippo.** Il ne faudrait pas qu'il y ait une deuxième délibération à 3 heures 30 du matin (*Sourires*).

Les deux amendements ne sont pas identiques : l'argent doit venir de quelque part – et cette majorité va être celle qui fait passer la dette de la France au-delà de 100 % du PIB. Ces deux amendements ont une approche différente, et on ne peut pas présumer que le Gouvernement lèvera le gage. S'il faut choisir, je préfère retirer des crédits à la politique de la ville, déjà très richement dotée, compte tenu de ses résultats, plutôt qu'à celle de l'amélioration de l'habitat. Je suis plutôt favorable, à titre personnel, à l'amendement de la rapporteure pour avis.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Cette affaire paraît totalement technique : nous sommes tous d'accord sur le fond, ce qui est déjà une belle avancée, que l'on peut saluer. Mais il y a aussi la question de la reconnaissance de ceux qui travaillent sur ce sujet depuis un certain nombre d'années – et ils ne se résument pas à Mme Do. Nous avons déposé notre amendement le 16 octobre, et la rapporteure pour avis a déposé le sien le 22 octobre. Elle pouvait le gager exactement de la même façon que le nôtre : elle savait pertinemment quelle serait

l'issue si les amendements n'étaient pas identiques. Je trouve qu'il faudrait faire un geste permettant d'adopter un amendement collectif, ou bien retenir le nôtre.

**Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis.** Je voudrais juste préciser que je dépose rigoureusement le même amendement depuis 2017 : je n'ai rien changé.

*La commission adopte l'amendement II-CE84.*

*En conséquence, l'amendement II-CE42 tombe.*

*La commission examine ensuite l'amendement II-CE45 de M. Jean-Louis Bricout.*

**M. Jean-Louis Bricout.** L'amendement II-CE45 vise à favoriser la construction dans les zones tendues en permettant aux communes de bénéficier d'une aide allant de 1 500 à 2 000 euros par logement si un effort de construction supérieur à 1 % du parc existant est réalisé. Cela aidera à créer les équipements publics et les infrastructures nécessaires à l'accueil de nouveaux habitants. Cet amendement permettra aussi d'améliorer, ou d'apaiser, les relations entre le Gouvernement et les maires au moment où l'on retire à ces derniers la taxe d'habitation.

**Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis.** Cet amendement vise à rétablir l'aide aux maires bâtisseurs, supprimée par le Gouvernement parce qu'elle défavorisait certains territoires. Celui-ci a toutefois mis en place des outils efficaces d'encouragement à la construction, notamment en faveur du parc social. Les dispositifs de droit commun s'appliquent pour accompagner les municipalités ; si de nouvelles mesures devaient être décidées, elles ne pourraient être que le fruit d'une concertation postérieure aux prochaines élections municipales... Avis défavorable.

**Mme Sylvia Pinel.** Je soutiendrai cet amendement visant à rétablir le dispositif d'aide aux maires bâtisseurs que j'avais créé. Contrairement à ce que vient de dire Mme la rapporteure pour avis, tous les maires qui en bénéficiaient avant 2017 en étaient très satisfaits. L'accueil de nouvelles populations à la suite d'un effort de construction induit des dépenses de construction d'équipements publics : ce dispositif était donc incitatif dans les communes en tension. De plus, la charge pour les finances publiques n'est pas énorme. Enfin, cela permettrait de retisser des liens de confiance avec les élus locaux.

**M. Thibault Bazin.** Dans mon département, la commune de Saint-Max, en zone très tendue, n'a pratiquement pas de foncier. Le maire bâtisseur, encouragé par ce dispositif, consacre beaucoup d'énergie à la recomposition de chaque friche, au détriment d'autres projets. Alors qu'elles peuvent être sanctionnées si elles n'atteignent pas tel taux de logement social, les communes ont besoin de mécanismes accompagnateurs pour financer les études et travailler

sur le foncier, qui reste le nerf de la guerre pour créer des logements et répondre ainsi aux besoins de nos compatriotes.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement II-CE46 de M. Jean-Louis Bricout.*

**M. Jean-Louis Bricout.** L'objet de cet amendement est d'augmenter les aides à la pierre pour retrouver le niveau de 2018, avec 38,8 millions d'euros supplémentaires.

**Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis.** Le présent amendement vise à rétablir la contribution de l'État au financement du Fonds national des aides à la pierre (FNAP). La cotisation de l'État a en effet fortement diminué, et sera nulle en 2020. Toutefois, les ressources du FNAP correspondent aux besoins effectivement consommés. Il disposera en 2020 d'une contribution de 350 millions d'euros d'Action Logement, de 75 millions d'euros provenant des bailleurs sociaux et de 25 millions d'euros au titre de la majoration prévue par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU). La diminution des crédits budgétaires a été compensée par la taxe sur les plus-values des ventes de logements sociaux instaurée lors de la loi de finances pour 2018. Enfin, l'État ne se désengage pas du FNAP, cinq des quinze membres du conseil d'administration étant ses représentants ; de plus, les services du ministère de la cohésion des territoires en assurent le secrétariat. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle se saisit ensuite de l'amendement II-CE44 de M. Jean-Louis Bricout.*

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Le présent amendement a pour objet de renforcer de 10 millions d'euros les moyens dévolus à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) afin de lui permettre de verser des subventions aux bailleurs sociaux pour cofinancer les travaux au bénéfice des personnes en situation de handicap. Ce coup de pouce est nécessaire en raison du retard pris dans l'adaptation des logements.

**Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis.** Le budget de l'ANAH consacré à l'autonomie a été multiplié par deux en 2019 afin d'atteindre un objectif de financement de 30 000 logements adaptés. Son programme « Habiter facile » est spécifiquement destiné au cofinancement des travaux d'adaptation des logements aux personnes en situation de handicap.

Par ailleurs, le groupe Action Logement mobilise 1 milliard d'euros pour adapter les salles d'eau au vieillissement, avec un objectif de transformation de 200 000 douches sur les territoires. Ces aides sont ouvertes aux salariés se retrouvant en situation de perte d'autonomie. Votre amendement me semble donc satisfait. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'examen de l'amendement II-CE73 de M. Jean-Luc Lagleize.*

**M. Jean-Luc Lagleize.** Les friches urbaines, qu'elles soient industrielles ou commerciales, représentent du foncier disponible mais plutôt cher et compliqué à réhabiliter. De ce fait, dans les zones tendues, on artificialise du sol pour construire un peu plus loin, sans se préoccuper des friches urbaines, pourtant extrêmement intéressantes.

Ainsi, une friche de cinquante-cinq hectares située en plein centre de Toulouse, entre deux stations de métro, est à l'abandon depuis vingt ans, le ministère des armées ne la vendant pas. En dépit d'un premier projet de protocole signé entre Mme Cosse et le maire de l'époque, cette friche n'est toujours pas la propriété de Toulouse Métropole en raison de l'existence d'une pollution. Toutes les friches connaissent ce problème : neuf fois sur dix, les projets de cession capotent en raison du coût financier de la dépollution, généralement à la charge du vendeur.

J'ai donc proposé au ministère, dans le rapport que je lui remettrai officiellement dans une semaine, de créer un fonds national de contribution à la dépollution, qui pourrait cofinancer à hauteur de 30 % ou 50 % les dépollutions des friches.

**Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis.** Vote amendement me donne l'occasion de saluer le travail que vous conduisez à la demande du Premier ministre. Vous déposez une série d'amendements visant à traduire dans le projet de loi de finances certaines des propositions que vous formulerez prochainement. Dans leur ensemble, il s'agit de mesures intéressantes. J'observe cependant que vous n'avez pas encore remis votre rapport au Premier ministre ; nous n'avons donc pas pu prendre connaissance de l'ensemble des mesures qu'il préconise.

Le présent amendement vise à financer la création d'un fonds national pour la dépollution des friches industrielles. En l'état, je demande le retrait de cet amendement pour plusieurs raisons : l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie conduit déjà des actions d'accompagnement à la dépollution de friches ; il revient fondamentalement aux responsables de la pollution de prendre en charge les frais de dépollution, ou bien, dans certaines conditions et si les parties s'accordent, à l'aménageur de se substituer au vendeur ; enfin, notre commission mettra en place, bientôt, une mission d'information, commune avec la commission du développement durable, sur la revitalisation des friches industrielles et sera certainement amenée à aborder de façon générale le sujet de la dépollution des friches. Je propose d'attendre ses conclusions. Demande de retrait.

**M. Mickaël Nogal.** J'ai pris connaissance d'une partie du travail réalisé par notre collègue Lagleize : je tiens à le saluer car ses propositions étaient très attendues. La question du foncier avait été un peu mise de côté lors de l'examen

de la loi ELAN. J'ai donc hâte que M. Lagleize présente son rapport devant la commission car ses préconisations sont pertinentes. Certaines doivent être retranscrites dans le projet de loi de finances, raison pour laquelle je voterai pour ses amendements ; j'invite mes collègues à faire de même. Les autres mesures, certaines d'ordre réglementaire, seront traitées dans un second temps.

**Mme Sylvia Pinel.** Je veux saluer le travail de notre collègue, Jean-Luc Lagleize, qui mène une mission sur un sujet éminemment complexe. Si nous avons toutes les solutions, ces sujets auraient été traités depuis bien longtemps !

Je veux dire l'intérêt que je vois à son amendement : la question de la dépollution des friches, notamment en cœur de ville, est essentielle. Il est important de ne pas laisser passer l'occasion de ce débat budgétaire et d'adopter des mesures opérationnelles et efficaces : ne nous privons pas des outils évoqués par notre collègue !

À ce sujet, je souhaite savoir comment ce fonds s'articulerait avec les missions de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (ÉPARECA). Les friches commerciales peuvent elles aussi être polluées, par la présence d'amiante dans les toits des bâtiments commerciaux, par exemple. Comment avez-vous imaginé l'articulation avec d'autres outils tels que les établissements publics fonciers (EPF) ? Cet aspect devrait être pris en compte car cela a des conséquences budgétaires pour les EPF.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Je veux à mon tour soutenir cet amendement et saluer le travail de notre collègue. Je lui conseille fortement de ne pas suivre la demande de retrait de la rapporteure afin que nous puissions voter son amendement ! Même si le rapport n'a pas encore été rendu, la commission peut prendre position et être force de proposition. Puisque nous sommes majoritairement d'accord, ne nous privons pas de cette opportunité de faire avancer ce sujet éminemment complexe.

**M. Jean-Luc Lagleize.** Je voudrais présenter mes excuses à Mme la rapporteure : il eût été effectivement logique que je remette le rapport d'abord au Premier ministre, puis à la commission des affaires économiques. Nous aurions ensuite pu en tirer un certain nombre de projets de loi classiques, puis inscrire des mesures nouvelles dans le projet de loi de finances – et nous serions arrivés en 2021... Je suis confus d'avoir pris trois semaines de vacances cet été, ce qui m'a empêché de remettre mon rapport au mois de septembre. Je vais donc le remettre dans une semaine !

Parmi les quarante-cinq mesures de ce rapport, certaines sont d'ordre budgétaire, d'autres sont moins abouties. Concernant la loi Pinel, je propose des ajustements pour la rendre plus efficace et plus pérenne. D'autres éléments feront l'objet d'une proposition de loi qui sera examinée dans le cadre de la niche parlementaire du groupe MODEM, le 28 novembre ; le rapport sera alors

largement connu. Nous devons aussi tenir compte du calendrier législatif. Même si tout n'est pas présenté dans l'ordre, nous avançons dans la bonne direction.

**Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis.** Monsieur Lagleize, à la suite de vos explications, j'émetts finalement un avis favorable à votre amendement.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement II-CE72 de M. Jean-Luc Lagleize.*

**M. Jean-Luc Lagleize.** Il faut éviter de gâcher du foncier et d'artificialiser les sols autour de nos communes. Dans les zones tendues, il y a beaucoup de fonciers disponibles, que l'on ne voit pas parce qu'il est aérien : il s'agit du foncier sur les toits des immeubles. Une grande majorité des immeubles est construite en dessous du seuil de constructibilité du plan local d'urbanisme (PLU). Il est donc possible de surélever les immeubles d'un, deux ou trois étages, si les fondations le permettent. C'est ce foncier disponible et quasiment gratuit – pas tout à fait, parce qu'il faut céder des droits à construire – que je propose au moins de recenser ; pour ce faire, il faut lancer des appels à manifestation d'intérêt.

Si un bailleur social a besoin de construire, il construira sur un terrain nu parce que c'est plus simple : il ne cherchera pas à surélever ses immeubles. Cela lui permettrait pourtant de vendre les appartements ainsi construits, de créer de la mixité sociale et de récupérer de l'argent sans avoir besoin d'emprunter pour faire de la rénovation énergétique. Il en va de même dans les copropriétés. Le présent amendement a donc pour objet de lancer des appels à manifestation d'intérêt auprès des trois types de propriétaires que sont les copropriétés, les sociétés foncières et les bailleurs sociaux.

**Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis.** Avis favorable.

**M. Thibault Bazin.** Cet amendement est très intéressant. J'ai passé dix ans à rechercher des friches pour densifier davantage. Mais ce n'est pas sans poser problème, notamment pour les locaux commerciaux, les supérettes ou les stations-service de plain-pied, au-dessus desquels nous pourrions construire. L'obtention du permis de construire pose en effet problème, certaines règles, environnementales et techniques, avec des mixités d'usages, se conjuguant parfois mal. Il faut donc imaginer des permis de construire à tiroirs, y compris dans le temps si l'activité commerciale doit se poursuivre ou déménager. Cela suppose également une adaptation du code de l'urbanisme. Il serait peut-être intéressant, d'ici à la séance, de mener une réflexion de fond sur les blocages observés lorsque l'on essaye de monter des projets.

**M. Jean-Luc Lagleize.** Cette dernière proposition n'entrant pas dans le champ de la loi de finances, je ne l'ai pas présentée ici mais nous y avons effectivement pensé. Cela étant, ce n'est pas parce que l'on repère du foncier aérien que celui-ci sera obligatoirement constructible : des études devront être

menées. L'appel à manifestation d'intérêt porte également sur le cofinancement des études par les copropriétés, les bailleurs sociaux et les sociétés immobilières qui le voudront bien.

**M. Mickaël Nogal.** Lors de l'examen de la loi ELAN, un consensus avait été trouvé sur un bonus de constructibilité de 30 % en cas de transformation de bureaux en logements, afin de rendre attractives ces opérations qui sont techniquement très compliquées. Les premiers verrous vont sauter : je salue donc votre proposition. Nous voterons pour cet amendement.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle se saisit ensuite de l'amendement II-CE67 de M. Jean-Luc Lagleize.*

**M. Jean-Luc Lagleize.** L'augmentation souvent délirante des prix du foncier s'explique aussi par l'opacité totale des transactions. L'absence d'information concernant les prix et les besoins en foncier rend le marché peu fluide. Nous proposons donc de créer, dans toutes les zones tendues, des observatoires du foncier chargés de recenser systématiquement les prix. Ils viendront en appui des maires pour déterminer les zones où des améliorations sont nécessaires, établir des prix cibles, définir les zones où il faudra préempter. Lille et Nantes disposent déjà d'observatoires de ce genre, mais d'autres communes n'ont aucune culture du foncier, ou bien développent de très gros programmes sans la moindre organisation. Les communes en zones tendues disposeraient d'une année pour indiquer comment elles entendent procéder, par exemple *via* une agence d'urbanisme ou un EPF. Il s'agit d'un simple appel à manifestation d'intérêt : le but est qu'elles s'organisent localement, sans que l'État leur impose quoi que ce soit.

**Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis.** Avis très favorable.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement II-CE71 de M. Jean-Luc Lagleize.*

**M. Jean-Luc Lagleize.** Le présent amendement vise à développer ces outils formidables que sont les établissements publics fonciers (EPF), qu'ils soient d'État ou locaux. L'objectif est de faire en sorte que, dans toutes les zones tendues, il existe au moins un établissement public foncier local ou un établissement public foncier d'État. Les EPF sont utilisés par les collectivités locales pour acheter des terrains ; nous proposons qu'ils exercent également des compétences complémentaires, comme la mise en place d'une politique foncière et de préemption.

**Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis.** Je vous invite à poursuivre les discussions avec le Gouvernement. En l'état, je souhaite le retrait de cet amendement.

**M. Thibault Bazin.** Je ne comprends pas toujours la position de Mme la rapporteure ; j’imagine qu’elle apportera des réponses plus précises en séance. Pour ma part, je m’interroge surtout sur le montant : avec 1 million d’euros, on ne pourra pas traiter beaucoup de friches ! Cela pose un vrai problème de trésorerie aux EPF.

**M. Jean-Luc Lagleize.** Comme la commission ne fait qu’émettre un avis, je vais répondre au souhait de Mme la rapporteure.

*L’amendement II-CE71 est retiré.*

*La commission examine ensuite l’amendement II-CE68 de M. Jean-Luc Lagleize.*

**M. Jean-Luc Lagleize.** Il existe aujourd’hui soixante-dix-neuf bases de données contenant des informations partielles sur le foncier. Or il est extrêmement compliqué de connecter toutes ces données pour obtenir une information complète. Nous proposons donc de mettre en place une mission de préfiguration pour harmoniser l’information et créer une base de données au niveau national. Cette mesure n’a pas encore été présentée au Gouvernement – je le précise pour que Mme la rapporteure se sente parfaitement à l’aise ! (*Sourires.*)

**Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis.** J’é mets le même avis que pour l’amendement précédent : demande de retrait.

**M. Jean-Luc Lagleize.** Ma réponse sera donc la même.

*L’amendement II-CE68 est retiré.*

*La commission en vient à l’examen de l’amendement II-CE70 de M. Jean-Luc Lagleize.*

**M. Jean-Luc Lagleize.** Dans ma pratique d’ élu local, j’ai pu me rendre compte que nombre de mes confrères – maires, vice-présidents de métropole, présidents de commission d’aménagement foncier – n’avaient pas une vraie culture du foncier. Il existe un véritable besoin de formation et d’appropriation de ces outils par ces élus. Ceux-ci ne peuvent s’appuyer uniquement sur leurs services techniques, lesquels sortent parapluie, ceintures et bretelles en leur conseillant systématiquement de passer par des enchères publiques, qui multiplient par trois le prix des terrains. Il s’agit donc de proposer des formations à l’ensemble des élus gérant l’urbanisme, l’habitat et le foncier. Ces formations doivent se faire au niveau national, afin que cette culture infuse.

**Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis.** Il s’agit là d’une proposition très intéressante : je vous invite à poursuivre les discussions avec le Gouvernement d’ici la séance. En effet, en l’état, des dispositifs budgétaires et réglementaires existent, et cela ne justifie pas d’amendement au projet de loi de finances.

**Mme Anne-Laurence Petel.** Des groupes de travail travaillent actuellement sur la lutte contre l'artificialisation des sols, notamment dans le cadre de l'objectif « zéro artificialisation nette ». La formation des élus est aussi au cœur de cette réflexion : je suis donc tout à fait favorable au développement d'une culture non seulement du foncier, mais aussi de l'aménagement, afin que ce sujet soit abordé par les élus comme un enjeu d'aménagement du territoire, et non seulement sous l'angle financier.

Je souligne également la nécessité d'accoutumer les élus à la séquence « éviter, réduire, compenser », qui n'est pas vraiment connue par les adjoints à l'urbanisme. Cela est nécessaire si l'on veut éviter de consommer du foncier. Cet aspect de la pédagogie est très important : nous devrions travailler ensemble à la définition des formations destinées aux élus.

**M. Jean-Luc Lagleize.** C'est exactement dans ce sens que j'ai rédigé l'amendement. J'ai été glacé d'effroi en entendant un adjoint à l'urbanisme d'une très grande métropole de France, lors de son audition, dire qu'il n'avait aucune politique foncière : c'est à la suite de cela que nous avons décidé qu'il fallait faire quelque chose. Nous avons rencontré des gens qui avaient une vision pour le foncier de leur territoire, tandis que d'autres n'en avaient pas : c'est extrêmement disparate. Nous devons donc travailler ensemble sur ce sujet. L'objectif de cet amendement était de vous sensibiliser à cette question.

*L'amendement II-CE70 est retiré.*

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

## **Après l'article 75**

*La commission examine l'amendement II-CE74 de M. Mickaël Nogal.*

**M. Mickaël Nogal.** La loi ELAN avait permis aux offices publics de l'habitat (OPH) d'émettre des titres participatifs. Cette nouvelle possibilité est particulièrement adaptée aux OPH, qui ne peuvent recourir à des capitaux privés en raison de leur statut d'établissement public, contrairement aux organismes d'habitations à loyer modéré, lesquels disposent d'actionnaires.

Cet amendement a pour objet de permettre aux collectivités territoriales et à leurs groupements compétents en matière d'habitat de souscrire à des titres participatifs émis par les offices publics de l'habitat. Pour leur ouvrir cette possibilité, il est nécessaire d'introduire une dérogation à l'obligation de dépôt de leurs fonds au Trésor : tel est l'objet de cet article additionnel.

**Mme Stéphanie Do, rapporteure pour avis.** Monsieur Nogal, vous avez parfaitement défendu votre amendement : avis favorable.

*La commission adopte l'amendement.*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Conseil représentatif des français d’outre-mer (CREFOM)**

M. Daniel Dalin, président

M. José Althey, secrétaire général, ancien directeur de cabinet de la délégation interministérielle pour l’égalité des chances des Français d’outre-mer

### **Délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) du ministère du Travail**

M. Fabrice Masi, sous-directeur en charge des parcours d’accès à l’emploi

M. Laurent Suster, chef de la mission insertion professionnelle

Mme Lucie Lestienne, chargée de mission

Mme Anne-Laure Hochedez-Planche, sous-directrice du financement et de la modernisation

Mme Maéva Lamand, chargée de mission pilotage et performance

### **Audition commune :**

#### **France urbaine**

M. Emmanuel Heyraud, directeur cohésion sociale et développement urbain

#### **Association des maires ville et banlieue de France**

M. Marc Goua, maire de Trélazé, ancien député

### **Établissement public national d’aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)**

Mme Valérie Lasek, directrice générale

**M. Jean-Philippe Acensi**, délégué général de l’agence pour l’éducation par le sport, président de l’association Bleu Blanc Zèbres

### **Table ronde :**

#### **Grand Orly Seine Bièvre**

M. Richard Doms, vice-président en charge de la politique de la ville et du renouvellement urbain à l’EPT Grand-Orly Seine Bièvre

M. Benjamin Badia, directeur de la cohésion territoriale et de la politique de la ville

#### **Paris Ouest la Défense**

Mme Claudine Mignard, directrice générale adjointe des services

#### **Paris Terre d’Envol**

M. Fabrice Levi, directeur général adjoint politiques territoriales

### **Est Ensemble**

M. Mayeul Places, directeur général adjoint d'Est Ensemble, département solidarités et vivre ensemble

Mme Anne-Laure Chantelot, directrice de l'emploi et de la cohésion sociale

### **Mairie de Paris**

Mme Marie Colou, sous-directrice, direction de la démocratie, des citoyens et des territoires

### **Plaine Commune**

M. Patrick Braouzec, président

Mme Sandrine Joinet Guillo, responsable du service politique de la ville

### **Vallée Sud Grand Paris**

M. Hervé Leroy, directeur général adjoint développement territorial de Vallée Sud

### **Paris Est Marne et Bois**

M. Vincent Billard

M. Pierre Welsch

### **Pôle Emploi**

M. Michaël Ohier, directeur général adjoint en charge du réseau

Mme Aude Busson, adjointe au directeur du pilotage, de la performance et de l'organisation du travail

### **Table ronde acteurs associatifs :**

#### **Association Zy'Va**

M. Mamadou Diallo, directeur

#### **AJPN**

M. Alain Ibrahima Wagne, président

#### **Plus sans ascenseur**

Mme Céline Boisseau

M. Steve Larranaga

M Fouad Ben Ahmed

### **Association « Sport dans la ville »**

M. Quentin Moreno, directeur général adjoint

### **Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)**

M. François-Antoine Mariani, commissaire général par intérim

Mme Gabrielle de Nadaillac, cheffe du pôle programmation et exécution des crédits de la politique de la ville

## **Union sociale pour l'habitat**

M. Thierry Asselin, directeur politiques urbaines et sociales

Mme Francine Albert, conseillère pour les relations avec le Parlement

### **Déplacement à Soissons le vendredi 27 septembre 2019 :**

Rencontre avec :

Mme Séverine Pelletier, conseillère en formation continue au GRETA pour « Action préparatoire à la professionnalisation et l'emploi »

Mme Stéphanie Magniez, directrice territoriale Sud Aisne pour BGE Picardie pour son action « Sensibiliser à la création d'entreprises »

M. Daniel Avrillon, président de France Victimes 02 pour accès aux droits

Mme Nathalie Moncriol, direction Pôle Action Sociale et CCAS, pour le PRE

Mme Thérèse Le Van chargée de projet politique de la ville pour l'EPCI Grand Soissons

Mme Carole Deville-Cristante adjointe au maire de Soissons, vice- présidente de la communauté d'agglomération Grand Soissons, et conseillère Régionale

M. Vincent Pierson, chef de projet rénovation urbaine, Pôle aménagement et grands projets Ville de Soissons

M. Jean-Denis Mege, directeur général de l'OPAL

Mme Sophie Gervais, directrice territoriale adjointe Sud Aisne pour Clésence

M. Romaric Egain, responsable du Pôle d'expertise Politique de la Ville, Qualité de service et Innovation Sociale, Clésence

Mme Caroline Arnaud, secrétaire générale sous-préfecture de Soissons

Mme Olivia Toupet-Laborde, pôle sécurité et politiques publiques, sous-préfecture de Soissons

Mme Brigitte Mendes, déléguée du Préfet pour la politique de la ville

Mme Stéphanie Malachowski, responsable de l'unité politique de la ville DDCCS

Mme Christelle Hoskin, pôle ville, jeunesse et sport unité politique de la ville DDCCS

Mme Marie-Hélène Tome, directrice du Centre Social de Saint-Crépin

Mme Amandine Houdard, conseillère technique de territoire, Caf de l'Aisne

Mme Ghyslaine Vezien, cheffe de service adjointe, service Habitat Rénovation Urbaine et Construction, DDT

M Yann Richet directeur de l'agence pôle emploi Soissons