

...le rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2024

AVIS SUR LES CRÉDITS « POLITIQUE DE LA VILLE » DE LA MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES »

Les émeutes urbaines de l'été 2023, dont l'ampleur, la violence et les composantes restent encore à comprendre pour apporter des solutions appropriées, ont ravivé les questions sur la pertinence de la politique de la ville et du renouvellement urbain alors que c'est bien plus souvent l'absence de l'État, des services publics et des politiques sectorielles de « droit commun », qui est en cause.

Ces émeutes sont intervenues alors que la politique de la ville franchissait plusieurs étapes importantes : la définition de la nouvelle géographie prioritaire, la préparation de la nouvelle génération des contrats de ville pour la période 2024-2030, et l'accélération du Nouveau Programme de Renouvellement Urbain (NPNRU).

Ces émeutes appellent toutefois des réponses plus ambitieuses qui ne se retrouvent ni dans le budget pour 2024, ni dans les annonces du Comité interministériel des villes (CIV) du 27 octobre 2023, bien que nombre d'entre elles figuraient déjà dans le [rapport d'information](#) d'évaluation de la politique de la ville adopté par la commission des affaires économiques en juillet 2022.

Dans ce contexte, le présent avis s'appuie sur des auditions d'acteurs nationaux et des visites de terrain. La rapporteure s'est ainsi rendue à Dammarie-les-Lys, pour y rencontrer le maire Gilles Battail, et à Vaulx-en-Verin, auprès d'Hélène Geoffroy, ancienne ministre de la Ville.

La rapporteure constate la hausse des crédits en 2024 et la poursuite d'une trajectoire budgétaire ascendante, essentiellement portée cette année par la contribution de l'État à l'ANRU. Hormis cette dotation, ce budget conduira à une diminution des moyens de la politique de la ville compte tenu de l'inflation.

Elle se félicite néanmoins de la généralisation des Cités éducatives, mais s'interroge sur l'arrêt des Bataillons de la prévention au regard du besoin de médiation et de sécurité. Elle déplore surtout ce *stop and go* des dispositifs.

Elle regrette une réponse tardive et insuffisante aux émeutes urbaines. Les déclarations ne pouvant remplacer un déploiement effectif du droit commun dans ces quartiers et une réelle capacité de suivi et d'évaluation. Un cadre pluriannuel resterait le plus adapté pour garantir l'engagement de l'État dans la durée afin d'obtenir des résultats.

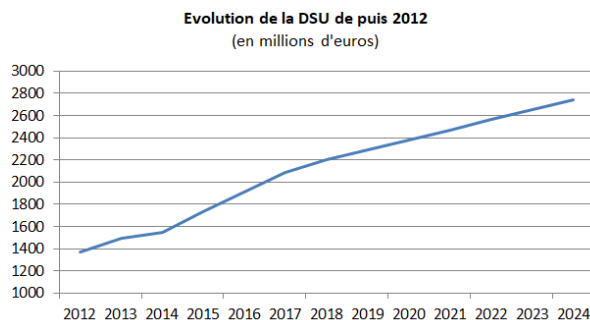
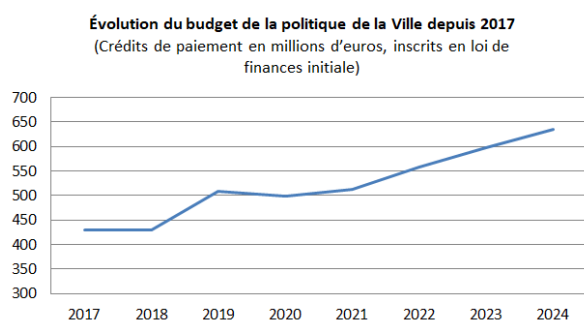
La commission des affaires économiques a donné un avis défavorable sur les crédits de la mission Cohésion des territoires.

1. 2024 : LA POURSUITE D'UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE ASCENDANTE MAIS CONTRASTÉE ET MARQUÉE PAR DES CHANGEMENTS DE PIED

En 2024, les crédits s'élèveront à 634,5 millions d'euros, soit une augmentation de 6,2 % et de 37 millions d'euros courants. Depuis 2017, le budget de la politique de la ville

poursuit son augmentation quasi constante. Rappelons qu'il s'élevait à 429 millions d'euros en 2017.

Parallèlement, la Dotation de solidarité urbaine (DSU) progressera de 90 millions d'euros et dépassera 2,7 milliards d'euros, en hausse de 3,39 %. Elle s'élevait à 2,1 milliards en 2017.



L'augmentation des moyens du programme 147 dans le PLF 2024 s'explique essentiellement par la hausse de 35 millions du versement de l'État à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Mais, **hors ANRU et compte tenu de l'inflation, les moyens de la politique de la ville vont baisser en 2024**. La généralisation de Cités éducatives sera financée par redéploiement. Pour l'avenir, on peut se demander si les besoins financiers croissants de l'ANRU ne risquent pas de phagocyter les moyens de la politique de la ville ou de reporter la charge sur d'autres acteurs.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS, ACTION PAR ACTION, DU PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE »

Actions	Autorisations d'engagement/Crédits de paiement					
	PLF/R 2020	LFI 2021	LFI 2022	LFI 2023	PLF 2024	Évolution
Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	417,6	443	490,4	522,7	525,5	+ 0,5 %
Revitalisation économique et emploi	36,9	36	33,7	40,9	40,2	- 1,7 %
Stratégie, ressources et évaluation	18,9	18,9	18,9	18,9	18,9	=
Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie (ANRU)	0	15	15	15	50	+ 233 %
Total	473,4	515,3	557,9	597,5	634,5	+ 6.2 %

A. UN EFFORT BUDGÉTAIRE AU BÉNÉFICE DE L'ANRU

De 15 millions d'euros accordés chaque année depuis 2021, les crédits de paiement et autorisations d'engagement passent à 50 millions d'euros, soit une hausse de 233 %.

Cette évolution est conforme à l'arbitrage effectué l'an passé et devant conduire l'État à apporter 300 millions d'euros sur le quinquennat. Si cette inflexion et le respect de l'engagement sont positifs, **la rapporteure renouvelle ses inquiétudes**. En effet, l'État s'est engagé à verser 1,2 milliard d'euros d'ici 2033, soit en moyenne 120 millions d'euros par an. Pourtant, fin 2023, il aura versé moins de 110 millions d'euros. Ainsi, du fait du retard accumulé et même si l'échéancier était respecté d'ici 2027, **l'essentiel de la charge aura été repoussé au-delà du quinquennat faisant peser le doute sur le réel investissement de l'État** aux côtés d'Action Logement et des bailleurs sociaux.

Ce retard de l'État devient également problématique au regard de la dynamique du Nouveau Programme de Renouvellement Urbain (NPNRU) qui est dans sa phase opérationnelle et devrait conduire à des décaissements d'un milliard d'euros par an jusqu'en 2028.

Le NPNRU en chiffres

Parmi les 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) intégrés dans la géographie actuelle, et les 480 éligibles au NPNRU au 30 juin 2023, 453 d'entre eux disposent d'un projet validé, pour un montant total prévisionnel de 13,678 milliards d'euros. Ces projets prévoient de traiter 249 000 logements (105 000 en démolition et 144 000 en réhabilitation), de produire 86 700 logements locatifs sociaux neufs au titre de la reconstitution de l'offre supprimée et près de 83 000 logements en diversification sur le foncier libéré par les démolitions, ainsi que de construire 1 033 équipements de proximité et plus de 268 équipements immobiliers à vocation économique. Au premier trimestre 2023, 1 272 opérations étaient livrées (contre 811 au 1^{er} mars 2022), pour 1 038 milliards d'euros de concours financiers programmés.

Malheureusement, **la hausse des coûts de construction et l'inflation pourraient gripper cette dynamique**. En effet, le NPNRU est une enveloppe fermée de subvention sans clause d'actualisation ou de révision. Il y a donc un risque que de nombreuses communes ou bailleurs, n'ayant pas les moyens de financer le surcoût des projets, soient conduits à revoir l'ambition de leurs projets à la baisse, voire d'y renoncer. Il est même possible que l'abandon de certains permette de financer une aide plus importante ailleurs, cette solution pouvant être facilitée par l'annonce espérée d'une continuité de l'ANRU après le NPNRU. Cette perspective doit être davantage prise en compte par l'État afin qu'aucun porteur de projet ne soit laissé de côté. Pour la rapporteure, c'est une raison supplémentaire pour que celui-ci soit financièrement plus engagé dans le programme.

L'ANRU reste en effet un outil essentiel pour restructurer ces quartiers comme la rapporteure l'a une nouvelle fois constaté à Vaux-en-Velin, 9,5 millions d'euros devant permettre de lancer la destruction de dalles de parking qui concentrent les problèmes de sécurité et de trafic dans le quartier des Sauveteurs-Cervelières où 13 copropriétés sont en difficulté et où 10 habitants sont morts dans un incendie en décembre 2022.

B. LA « GÉNÉRALISATION » DES CITÉS ÉDUCATIVES

Hors ANRU, la principale mesure du PLF 2024 est la « généralisation » d'ici 2027 des Cités éducatives annoncée par le Président de la République à Marseille en juin 2023 et qui conduit à une augmentation de crédits de 29 millions d'euros.

Si la rapporteure accueille cette décision positivement compte tenu des retours généralement bons sur ce dispositif et la nécessité d'investir sur l'éducation du berceau à la vie active, elle ne le fait pas sans une certaine surprise. L'an passé, il ne fallait pas généraliser, mais stabiliser... Pour 2024, on parle de « généralisation » mais sans faire des Cités éducatives un élément structurant du droit commun comme les REP... En réalité, « seuls les volontaires seront généralisés » après un appel à projet ! Quoiqu'il en soit, il y a une véritable attente. Ainsi, le maire de Dammarie-les-Lys a fait part de sa volonté de candidater, ne comprenant pas pourquoi, compte tenu des difficultés de sa commune, il n'avait pas été éligible jusque-là. À Vaux-en-Velin, où la Cité éducative englobe l'ensemble de la commune, c'est un outil efficace pour faire participer les parents au projet éducatifs.



Lors de son audition devant la commission, le 8 novembre 2023, Sabrina Agresti-Roubache a d'ailleurs indiqué que 214 millions d'euros étaient prévus sur le quinquennat pour passer de 208 à 850 Cités éducatives, dont 205 millions d'euros sur le programme 147 et 9 millions d'euros sur le programme 230 « vie de l'élève » de la mission Éducation nationale. Là aussi, la rapporteure s'interroge sur la soutenabilité de la trajectoire opérationnelle et financière,

d'autant que les Cités éducatives nécessitent que les collectivités territoriales apportent un financement équivalent à celui de l'État, soit 350 000 € par an et par Cité.

Les Cités éducatives : mission et périmètre

Les Cités éducatives créent un cadre de coordination globale autour du parcours des jeunes de 0 à 25 ans, de la petite-enfance à l'insertion professionnelle. Elles permettent notamment de dépasser la logique en silo qui domine le plus souvent dans les dispositifs d'accompagnement social des jeunes des quartiers populaires en associant l'ensemble des acteurs de la communauté éducative autour d'enjeux partagés. Mais cela ne fonctionne pas aussi bien partout. Les cités disposant d'équipes motivées et d'objectifs resserrés, souvent les premières cités labellisées, fonctionnent mieux que celles, trop vastes, qui restent des superstructures un peu creuses.

En 2024, au sein du programme 147, l'enveloppe de 105,8 millions devrait permettre de financer près de 300 Cités éducatives. 208 d'entre elles sont aujourd'hui opérationnelles : elles recouvrent 370 QPV, soit 25 % de l'ensemble des QPV et un million de jeunes de moins de 25 ans.

Les Cités éducatives sont issues des expérimentations faites à Clichy-sous-Bois et à Grigny. Leur généralisation avait été proposée par le [Rapport Borloo](#).

C. « L'ARRÊT » DES BATAILLONS DE LA PRÉVENTION

La généralisation des Cités éducatives est gagée sur plusieurs économies, dont la principale est l'arrêt au bout de trois ans des Bataillons de la prévention (- 16 millions d'euros).

Introduits par le CIV du 29 janvier 2021, les Bataillons de la prévention ont permis le recrutement de 300 éducateurs spécialisés et de 300 médiateurs sociaux dans 45 QPV dont certains « quartiers de reconquête républicaine ». Le dispositif visait à prévenir la délinquance juvénile et à renforcer les liens sociaux entre habitants ainsi qu'entre habitants et institutions. Il avait été pérennisé pour l'année 2023 suite aux annonces du CIV du 29 janvier 2022.

Si la rapporteure ne peut pas reprocher au Gouvernement de faire des choix et de fixer des priorités, **elle déplore ces dispositifs lancés un jour, pérennisés le lendemain et arrêtés le surlendemain...**

Alors que les conclusions d'une évaluation quartier par quartier des Bataillons de la prévention sont encore attendues, le Gouvernement met en avant le manque d'expérience des adultes relais, la difficulté de recruter des éducateurs, les défauts de coordination ou l'absence de perspectives pour des CDD de trois ans... À cet égard, la rapporteure a été interpellée par les réflexions du maire de Dammarie-les-Lys qui, constatant les limites des adultes relais en raison la précarité de leur origine, des difficultés de recrutement - plus de 9 mois -, la faiblesse de la rémunération et l'absence d'avenir, a souligné le caractère plus attractif de sa police municipale qui propose une réelle carrière et assure la fonction de médiation auprès des habitants.

Pour autant, la rapporteure avait constaté à Reims, l'an passé, comme à Nice en 2022, leur bon fonctionnement et leur intérêt dans le cadre d'une coopération étroite entre la préfecture et les collectivités.

Si une amélioration était nécessaire, la suppression d'un dispositif gage de présence humaine dans les quartiers, quelques mois après les émeutes, semble s'inscrire à rebours des besoins. Elle salue donc le fait que **la secrétaire d'État chargée de la Citoyenneté et de la Ville, lors de son audition devant la commission des affaires économiques le 8 novembre 2023, a expliqué avoir obtenu le dégel de 20 millions d'euros pour assurer la poursuite des Bataillons de la prévention partout où les retours sont positifs** corrigeant ainsi un PLF pas encore voté !

2. LE DÉFI D'UNE RÉPONSE ADAPTÉE AUX ÉMEUTES URBAINES

A. LES ÉMEUTES RELANCENT LES QUESTIONS SUR LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LES POLITIQUES SECTORIELLES DE DROIT COMMUN



Crédit : Mairie de Dammarie-les-Lys

Les émeutes urbaines survenues du 27 juin au 7 juillet 2023 viennent questionner en profondeur les politiques publiques menées depuis plusieurs années.

À Dammarie-les-Lys, 8 millions de dégâts sont à déplorer. Les violences ont été principalement commises par des collégiens qui ont brûlé la médiathèque au cœur de la Plaine du Lys, la maison de l'emploi, une école maternelle et attaqué le commissariat. Aujourd'hui, seule l'école maternelle a été reconstruite afin d'assurer une rentrée normale. Mais les

motivations ayant conduit des adolescents et des habitants à détruire des équipements qui leur sont dédiés suscitent toujours de profondes interrogations. À Vaulx-en-Velin, les violences ont été moins importantes. Des majeurs étaient principalement impliqués. Ils ont utilisé un très grand nombre de mortiers d'artifice. Le lien avec le trafic de drogue y est probable.

Même si un grand nombre des 555 communes ayant subi des violences (des petites villes aux grandes banlieues parisiennes) ont au moins un quartier prioritaire, la moitié d'entre elles n'a pas connu de violences¹. Ces émeutes se sont étendues à des petites villes, voire à des territoires proches de la ruralité. Si la dégradation des rapports entre la police et la population ou le sentiment de stigmatisation sont remontés par les préfets, les causes sont plus larges : rupture du dialogue intergénérationnel, développement de la pauvreté et des familles monoparentales. Par rapport à 2005, outre l'extension géographique, y compris outre-mer, et les violences hors QPV, les pillages sont une nouveauté. Pourtant, les auditions menées et les rencontres de la rapporteure avec les acteurs du terrain montrent également que les émeutes ont été le mieux jugulées là où la médiation, les associations, les parents, un conseil citoyen, soit l'ensemble du tissu d'encadrement et de proximité d'un quartier a pu intervenir.

Ainsi, la question posée par les émeutes est beaucoup plus large que la seule politique de la ville. C'est l'ensemble de l'action publique dans les territoires pauvres qui est interrogé. La mise en cause de l'efficacité de la politique de la ville ou du renouvellement urbain souligne une nouvelle fois **l'insuffisance de l'évaluation, alors que le marketing politique, le jeu des annonces et la froide logique budgétaire sont souvent les principaux mobiles**. La rapporteure renouvelle donc les propositions déjà formulées en 2022 de muscler les capacités d'évaluation locales et les moyens de long terme comme le suivi de cohortes individuelles, pour connaître les trajectoires des habitants.

Par ailleurs, c'est bien le manque des politiques sectorielles de droit commun qui est une nouvelle fois souligné et l'absence d'outils de suivi. [L'Orange budgétaire annexé au projet de lois de finances](#) censé le répertorier est tout à fait inopérant selon les mots mêmes de la ministre devant la commission. Il dénombre quelques 10 milliards de crédits théoriques alors que les évaluations qualitatives effectuées par [l'Assemblée nationale en 2018](#) ou [l'Institut Montaigne en 2020](#) ont montré l'étendue du différentiel par rapport aux territoires normalement dotés.

B. LES RÉPONSES TARDIVES ET PARTIELLES DU CIV

Lors du [Comité interministériel des villes \(CIV\), tenu le 27 octobre 2023](#) à Chanteloup-les-Vignes après tout de même quatre reports et plus d'un an d'attente, la

¹ [Article du 10 octobre 2023 de Marco Oberti et Maëla Guillaume Le Gall \(Sciences Po / Polytechnique\)](#).

Première ministre y a présenté plusieurs mesures, dont beaucoup figuraient déjà dans le [rapport d'information](#) déposé par Viviane Artigalas, Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard en juillet 2022, telles que **le soutien aux associations, le développement de l'entrepreneuriat, la signature de nouvelles conventions interministérielles d'objectif ou encore la réforme des conseils citoyens.**



Crédit : Service d'information du Gouvernement

Il reprend également [les travaux du Sénat](#) pour éviter les concentrations des difficultés en reprenant la notion de « **résidence à enjeu de mixité sociale** ». Cette notion avait pu figurer à [l'article 84 de la loi 3DS](#), contre l'avis du gouvernement, grâce aux apports de la commission des affaires économiques. Enfin, le CIV encourage également le **renforcement**

du rôle du maire dans l'attribution des logements sociaux, mesure qui a fait l'objet de [la proposition de loi](#) déposée dès avril 2023 par [Sophie Primas](#) et votée par le Sénat le 10 octobre 2023, sachant que le manque de logements sociaux à attribuer reste la principale difficulté.

La rapporteure salue la reconnaissance tardive des contributions de la commission des affaires économiques par le Gouvernement, mais souligne la nécessité d'en connaître les suites législatives et budgétaires dans la durée.

Elle regrette ainsi que, plutôt que de proposer une révision parlementaire de la loi Lamy de 2014, qui est le cadre de la politique de la ville, le Gouvernement envisage de saisir le Conseil constitutionnel en application de [l'article 37 de la Constitution](#) pour obtenir la « délégalisation » de certaines dispositions et conduire cette réforme par décret et en catimini.

Elle souligne, enfin, comme le faisait déjà le rapport de 2022, le besoin d'une programmation de moyen terme formalisant une stratégie d'action et crédibilisant une trajectoire budgétaire qu'il s'agisse de l'ANRU, des Cités éducatives, du renforcement de la médiation ou de la promotion de l'entrepreneuriat.

POUR EN SAVOIR +

- [Avis de la Commission sur le PLF 2023](#)
- [Rapport sénatorial d'information « La politique de la Ville, un tremplin pour les habitants » \(2022\)](#)



Dominique Estrosi Sassone

Présidente

Sénateur
des
Alpes-Maritimes
(Les Républicains)



Viviane Artigalas

Rapporteure

Sénatrice
des Hautes-Pyrénées
(Socialiste, Écologiste et
Républicain)

Commission des affaires économiques
http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2024.html>

