

...le rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2025

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

Réunie le 20 novembre, la commission des affaires économiques a donné un avis favorable sur les crédits de la mission Cohésion des territoires.

La rapporteure a néanmoins constaté une baisse des crédits en 2025, dans la lignée des mesures d'annulation et de gel connues en 2024. Elle a regretté que l'insuffisant financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) par l'État, en méconnaissance de ses engagements, risque de la conduire à une impasse financière. La rapporteure propose en conséquence une revue des projets afin de prioriser les chantiers les plus importants et reporter ceux qui peuvent l'être.

Elle constate aussi la réduction des crédits alloués aux cités éducatives, pour lequel l'objectif de généralisation est abandonné alors qu'il avait été énoncé l'an dernier.

Elle relève aussi une diminution des crédits alloués aux adultes-relais. La rapporteure appelle à une gestion intelligente et proactive de la disette budgétaire.

Enfin, la rapporteure souligne la pertinence et l'utilité des actions visant à encourager les pratiques culturelles et notamment l'apprentissage de la musique classique dans les quartiers prioritaires, tel que le projet Démos ou la Philharmonie des quartiers à Saint-Nazaire qui ont des effets structurants très positifs sur la réussite des enfants.

L'année 2024 a marqué une étape importante pour la politique de la ville du fait de l'actualisation de la géographie prioritaire. Sur cette base, une nouvelle génération de contrats de ville a été élaborée. Cependant, 2024 a aussi été une année difficile sur le plan budgétaire. Alors que ses crédits avaient été augmentés de 40 millions d'euros en loi de finances initiale, des mesures de gel puis d'annulation de crédits l'ont privée de presque 90 millions d'euros.

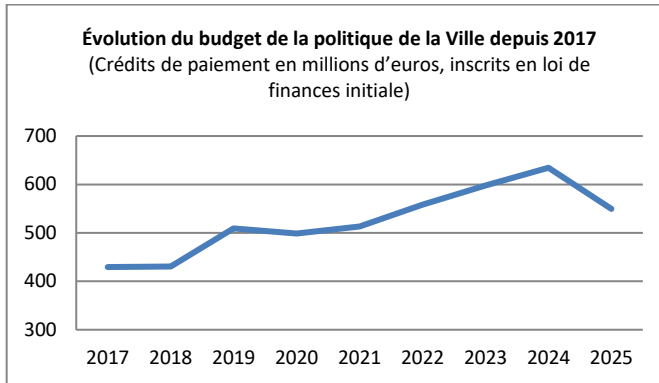
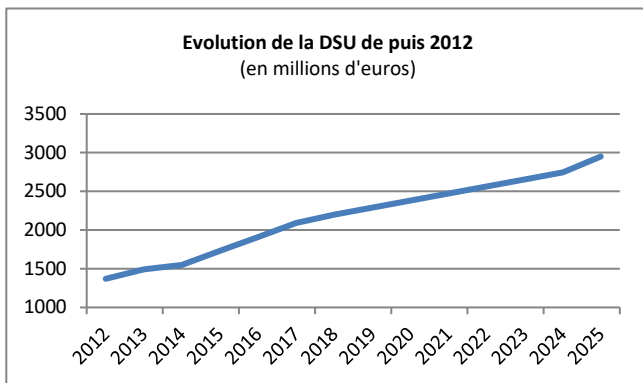
Les perspectives ne sont pas meilleures pour 2025. Dans ce contexte budgétaire compliqué, le présent avis s'appuie sur des auditions d'acteurs nationaux et locaux ainsi que des visites de terrain. La rapporteure s'est ainsi rendue à Saint-Denis et à La Courneuve pour y rencontrer le maire Gilles Poux ainsi qu'à Saint-Nazaire, pour y rencontrer le maire David Samzun ainsi que le chef d'orchestre Philippe Hui.

### **1. 2025 : LA RÉDUCTION DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE CONTRAINT À PRIORISER**

#### **A. UNE POLITIQUE DE RESTRICTION INITIÉE DÈS FÉVRIER 2024**

Le projet de loi de finances pour 2025 prévoit des crédits à hauteur de 549,5 millions d'euros, soit une diminution de 14,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2024 dans laquelle ils avaient augmenté de 40 millions d'euros pour atteindre 639,5 millions d'euros.

En revanche, il est prévu d'augmenter la dotation de solidarité urbaine de 140 millions d'euros, soit une hausse de 5 %, pour atteindre 2,95 milliards d'euros.



Cette diminution de 90 millions d'euros s'explique d'abord par l'absence de crédits alloués par l'État à l'ANRU (50 M€), la réduction des moyens dévolus aux cités éducatives (20 M€) et aux adultes relais (5 M€).

Cette diminution s'inscrit dans le sillage de l'exécution budgétaire 2024. [Le décret du 21 février 2024 portant annulation de crédits](#) a supprimé 49 millions d'euros dévolus à la politique de la ville. Puis, en juillet 2024, un « surgel » a été décidé à hauteur de 50 millions d'euros, que [le PLF de fin de gestion pour 2024](#) prévoit d'annuler définitivement.

En 2025, hors ANRU, **le principal poste de réduction des dépenses sera celui des cités éducatives**. Le Président de la République avait pourtant annoncé en juin 2023 leur généralisation dans tous les QPV et elles avaient été dotées de 28 millions d'euros supplémentaires en 2024. Aujourd'hui, le projet de loi de finances pour 2025 prévoit une réduction de 20 millions d'euros et l'objectif de généralisation est abandonné. Une nouvelle fois, et comme elle l'avait déjà dénoncé pour les bataillons de la prévention dans [son avis budgétaire de l'an dernier](#), **la rapporteure regrette un de ces énièmes stop and go** dont la politique de la ville est trop souvent victime.

En outre, les crédits alloués aux [adultes-relais](#) seront réduits de 98 à 93 millions d'euros. **La rapporteure recommande ici une gestion proactive de la situation, plutôt qu'une gestion purement comptable** consistant à attendre de mettre fin au contrat arrivant à échéance au fil de l'eau. Il faudrait plutôt maintenir des adultes-relais là où ils sont les plus utiles en cherchant à prioriser.

#### Évolution des crédits, en millions d'euros, action par action, du programme 147 « Politique de la ville »

Actions	Autorisations d'engagement/Crédits de paiement					
	LFI 2021	LFI 2022	LFI 2023	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 204/2025
Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	443	490,4	522,7	525,5	<b>489,1</b>	<b>- 7,8 %</b>
Revitalisation économique et emploi	36	33,7	40,9	40,2	<b>41,3</b>	<b>+ 2,8 %</b>
Stratégie, ressources et évaluation	18,9	18,9	18,9	18,9	<b>19,1</b>	<b>+ 1,4 %</b>
Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie (ANRU)	15	15	15	50	<b>0</b>	<b>- 100 %</b>
<b>Total</b>	515,3	557,9	597,5	639,5	<b>549,5</b>	<b>- 14 %</b>

## B. LES RETARDS DE L'ÉTAT METTENT L'ANRU EN DIFFICULTÉ

Le PLF 2025 ne prévoit, pour l'instant, pas de contribution de l'État au nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) piloté par l'ANRU.

Sur les 12 milliards prévus pour le NPNRU, l'État s'est engagé à verser 1,2 milliard d'euros d'ici 2033, dont au moins 300 millions d'euros entre 2023 et 2027. L'ANRU avait d'ailleurs demandé de porter la part de l'État sur cette période à 600 millions d'euros.

Mais l'État a accumulé un retard considérable. À ce jour, l'État n'a versé que 107 millions d'euros à l'ANRU, soit à peine 9 % du montant prévu d'ici 2033. En comparaison, Action Logement et les bailleurs sociaux ont respectivement versé 24 et 31 % de leur dû.

La rapporteure estime que le manquement de l'État à ses engagements n'est pas acceptable, et ce d'autant plus que la carence de l'État risque de mettre l'ANRU en difficulté financière en plein cœur de la phase opérationnelle du NPNRU.

Le dynamisme du déploiement du NPNRU a conduit l'ANRU à engager 1,8 milliard d'euros de dépenses en 2023. Ce montant devrait atteindre 2,1 milliards en 2024. Sur le triennal 2024-2026, l'ANRU doit, pour continuer la mise en œuvre des opérations au rythme prévu, décaisser environ 1 milliard d'euros par an jusqu'en 2029.

### LE NPNRU EN CHIFFRES FIN 2024

Au 30 septembre 2024, 13,9 milliards d'euros de concours financiers sont alloués au titre du NPNRU (10,6 milliards en subventions et 3,3 milliards en prêts bonifiés). Ces montants doivent servir à :

- la démolition de 106 000 logements (76 % des opérations engagées) ;
- la réhabilitation de 146 000 logements (64 % des opérations engagées) ;
- la production de 177 000 logements ;
- la production de 1 300 équipements de proximité ou à vocation économique.

Sur la seule année 2024, des opérations sur plus de 56 000 logements ont été engagées, signe du dynamisme du NPNRU.

Or le prolongement de cette phase opérationnelle ne serait pas soutenable à moyen terme en raison du soutien financier insuffisant de l'État et des difficultés des collectivités. Selon ses estimations, au rythme actuel, la trésorerie de l'ANRU deviendrait déficitaire en 2026. Selon un scénario dégradé, l'ANRU pourrait ralentir la cadence des projets, ce qui lui permettrait de réduire les nouveaux engagements financiers de 600 millions d'euros et les paiements de 400 millions d'euros sur les deux prochaines années. Toutefois, même en suivant cette hypothèse, la trésorerie de l'ANRU deviendrait déficitaire en 2027. Cette situation la mettrait dans l'impossibilité d'honorer ses engagements et entacherait gravement sa crédibilité auprès de ses partenaires.

Face à ces difficultés, la rapporteure recommande quatre solutions.

Tout d'abord, comme les années passées, estimant que l'État doit contribuer à la politique de rénovation urbaine, la commission a adopté sur proposition de la rapporteure un amendement visant à rétablir la contribution de l'État à l'ANRU, à hauteur de 50 millions d'euros.



Lors de son audition devant la commission le 12 novembre 2023, Valérie Létard, ministre du logement et de la rénovation urbaine, a aussi fait part de l'intention du Gouvernement de déposer un amendement au cours des débats au Sénat pour permettre le versement par l'État de 50 millions d'euros à l'ANRU.

Toutefois, ce ne sera pas suffisant et il convient d'envisager de **reporter la date de fin d'engagement des crédits du NPNRU**, actuellement prévue pour 2026, afin de permettre le lissage de la charge pour l'État, de **reporter certains projets à un troisième programme de renouvellement urbain**, comme cela avait été fait à la fin du premier programme national de renouvellement urbain (PNRU). Enfin, que l'une ou l'autre des premières solutions soient mises en œuvre ou non, il faudrait **réaliser une revue de programme afin de prioriser les projets**.

Ces solutions sont des pis-aller conduisant toutes à retarder la mise en œuvre du NPNRU, ce qui revient à reporter l'amélioration des conditions de vie des habitants. En outre, le principe d'un troisième plan national de rénovation urbaine n'est ni acté, ni financé. Toutefois, **ces solutions sont moins mauvaises que le renoncement à des projets de rénovation, après avoir constaté la défaillance de telle ou telle collectivité, alors même que le NPNRU est un succès**.

La rapporteure a encore pu le constater cette année à La Courneuve où le NPNRU a permis le remplacement des grandes barres de la Cité des 4 000 par de petits immeubles et des rues arborées. Aux Francs-Moisins, des démolitions et reconstructions sont également en cours pour remplacer des immeubles dégradés inaugurés en 1974 et construits à la hâte pour faire disparaître un des plus grands bidonvilles de France.



Une résidence rénovée à la Courneuve : la résidence Frida Kahlo  
Crédit : Plaine Commune Habitat

**Malgré les rénovations, certains quartiers prioritaires, comme à Saint-Nazaire, restent victimes du trafic de drogue et d'armes.**

Si une présence policière renforcée permet d'atténuer la pression sur les habitants, les maires sont insuffisamment outillés pour faire face à ce phénomène, dont le champ excède très largement celui des QPV. Comme l'a souligné [la commission d'enquête sénatoriale sur le narcotrafic en France](#), seule une politique globale et de grande ampleur permettra de lutter efficacement contre le trafic de drogue.

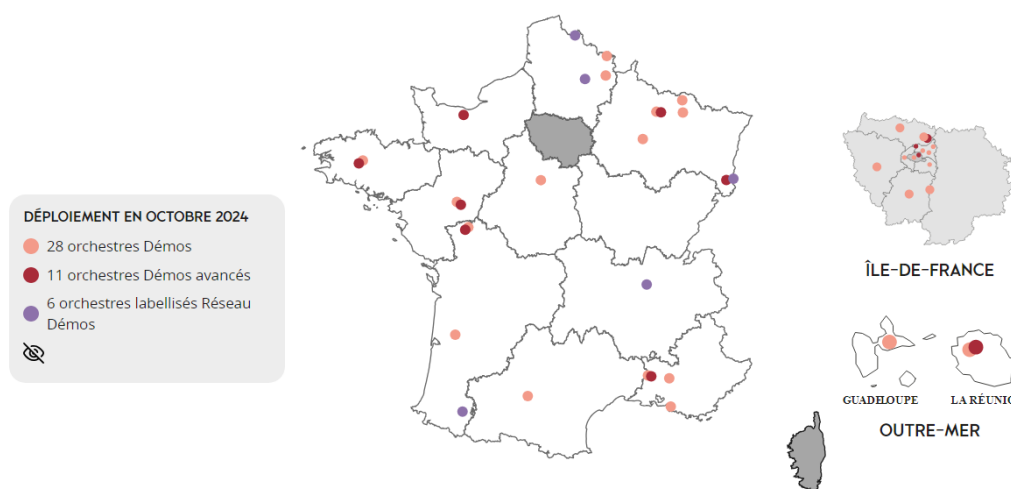
## 2. LA MUSIQUE CLASSIQUE DANS LES QUARTIERS : DES INITIATIVES À SOUTENIR, DES LEÇONS À RETENIR

### A. LE PROJET DÉMOS ET LA PHILHARMONIE DES QUARTIERS, DEUX EXEMPLES DE RÉUSSITE

L'apprentissage de la musique classique peut sembler anecdotique au regard des problématiques des quartiers prioritaires. Toutefois, **cet outil peut s'avérer être d'une grande efficacité**. D'abord, cet apprentissage donne la possibilité d'accéder à une musique de répertoire dont les habitants des quartiers se sentent exclus. Ensuite, un orchestre est une sorte de « société idéale » avec ses règles strictes qu'il faut apprendre à respecter. Ce sont donc autant de savoir-faire et de savoir-être qui peuvent être acquis grâce à la musique classique. Deux projets, l'un national, l'autre local, prouvent ces bienfaits : le projet Démos et la Philharmonie des quartiers.

Le **projet Démos**, piloté par la Philharmonie de Paris, vise à faciliter l'apprentissage de la musique classique à des enfants de sept à douze ans habitant dans des QPV ou dans des zones de revitalisation rurale. **Créé en 2010, le projet compte désormais 45 orchestres et a accompagné plus de 10 000 enfants**. Concrètement, chaque enfant se voit confier un instrument pour trois ans. Les enfants, réunis par groupes d'une quinzaine, suivent quatre heures d'ateliers hebdomadaires, encadrés par deux intervenants artistiques et un professionnel du champ social.

## Déploiement du projet Demos en 2024



La [Philharmonie des quartiers](#) a, quant à elle, été fondée en 2018 par le chef d'orchestre Philippe Hui, à Saint-Nazaire, qui vise à créer des orchestres à cordes d'une trentaine d'enfants résidant dans les QPV. Ces enfants se voient eux aussi confier des instruments, sur un cycle d'initiation de un à deux ans qui comprend une à deux séances hebdomadaires. Chaque séance est animée par le chef d'orchestre de la Philharmonie des deux mondes, assisté de divers musiciens-tuteurs de spécialité différente. Outre la musique, les enfants découvrent les fondamentaux du chant. À la fin du cycle

de deux ans, les enfants qui le souhaitent peuvent poursuivre leur apprentissage de la musique et sont ensuite orientés vers le conservatoire de Saint-Nazaire.

De tels programmes supposent des moyens humains, et donc financiers, importants. Financé essentiellement par des crédits du ministère de la culture, mais aussi par des crédits des ministères de l'éducation nationale, des outre-mer et de la ville, le **coût annuel du projet Demos pour l'État est d'environ 4 millions d'euros**. Un tel projet peut, de prime abord, sembler trop coûteux et le nombre d'acteurs impliqués excessif pour un projet qui vise à étendre l'apprentissage de la musique classique.

Toutefois, **les bénéfices d'un tel projet excèdent largement le seul apprentissage de la musique classique**. Sur le plan scolaire, des évaluations commandées par la Philharmonie de Paris montrent que les enfants participant au projet Demos connaissent une progression remarquable. À Strasbourg, les résultats scolaires des enfants des quartiers étaient, après 3 ans de participation au projet, légèrement meilleurs que la moyenne des résultats des autres enfants scolarisés dans la ville. À Marseille, un même phénomène de progression a pu être observé sur des enfants qui connaissaient de très grandes difficultés scolaires.

Au-delà des résultats scolaires, de tels projets redonnent de la confiance et de la fierté à des parents et des enfants qui en manquent souvent. Le lien social et associatif en sort aussi renforcé. **Il y a un gain en matière de citoyenneté**. À Clermont par exemple, un orchestre Demos avait été institué pour trois ans, à la fin du programme, des mères de famille se sont associées de leur propre initiative pour créer leur propre orchestre montrant l'appropriation du projet localement.

## B. LA CONTINUITÉ ET L'INTERDISCIPLINARITÉ, CLÉS DE LA RÉUSSITE

Deux raisons essentielles expliquent la réussite de ces projets : **la continuité et l'interdisciplinarité**.

D'abord, **le projet Demos et la Philharmonie des quartiers existent tous les deux depuis de nombreuses années**. Cette ancienneté permet notamment aux acteurs locaux, ainsi



qu'aux habitants de quartiers de clairement identifier et reconnaître ces projets. Ce temps long permet aussi l'amélioration des projets.

Cette quête de continuité ne se fait pas sans difficultés, notamment financières, car de tels programmes sortent de la logique des appels à projets temporaires et exigent des partenariats de long terme. Si pour Démon, le soutien du ministère de la culture et d'une institution culturelle nationale sont des atouts, tel n'est pas le cas pour la Philharmonie des quartiers dont les moyens sont limités. Elle ne dispose pas de financement à long terme. **Comme tant d'autres associations des quartiers, elle doit régulièrement se livrer à une « course aux financements »**. Pour être éligible de nouveau, elle doit faire évoluer son projet : changer de quartier, changer de style, changer d'école partenaire. En outre, l'absence de « guichet unique », qui permettrait de centraliser les diverses demandes de fonds, alourdit la charge administrative qui pèse sur l'orchestre. Cette charge administrative est une perte de temps et d'énergie, qui pourraient être consacrés utilement aux enfants. **La rapporteure retrouve là les problématiques et les recommandations formulées en 2022 dans son rapport avec Valérie Létard et Dominique Estrosi Sassone sur l'évaluation de la politique de la ville.**

Enfin, **les personnes auditionnées ont fortement insisté sur l'utilité du travail interdisciplinaire**. Ces deux projets ont la particularité de réunir des acteurs de la musique, de l'éducation, du champ social, et les délégués à la politique de la ville. Une telle diversité permet de mieux prendre en compte les besoins des enfants des quartiers. Si Démon a fait le choix de se développer hors champ scolaire en raison de l'importance du temps dévolu à la musique (4 heures par semaine), la Philharmonie des quartiers travaille avec la cité éducative et les écoles partenaires. A contrario, Démon, qui est un programme d'envergure nationale, offre une perspective plus globale de coopération et sort même du cadre des quartiers pour y adjoindre la ruralité en déprise.

À travers cet exemple de l'enseignement de la musique classique, c'est bien le rôle de tremplin pour les habitants de la politique de la ville qui est mis en exergue. Ces programmes auront peut-être changé la vie d'enfants et de leurs parents en leur redonnant confiance et en leur ouvrant de nouveaux horizons.

## POUR EN SAVOIR +

- [Avis de la commission sur le PLF 2024](#)
- [Rapport sénatorial d'information sur « 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](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20

[Consulter le dossier législatif](#)

