



25 novembre 2020

...le projet de loi de finances pour 2021

AVIS **COHÉSION DES TERRITOIRES** **(POLITIQUE DE LA VILLE)**

Le 14 novembre dernier, 101 maires de banlieues de toutes les couleurs politiques publiaient une [Lettre ouverte au Président de la République pour l'égalité républicaine de nos quartiers prioritaires](#). Au regard des espoirs soulevés par le [discours d'Emmanuel Macron à Tourcoing](#), trois ans auparavant, le 14 novembre 2017, et de son ambition de « *changer le visage de nos quartiers d'ici la fin du quinquennat* », **le constat est amer**. Le [Rapport Borloo](#), qui avait été justement lancé à Tourcoing, est resté lettre morte, loin des 70 % de mesures mises en œuvre annoncées, le 2 octobre dernier, par le Président de la République dans le [discours prononcé aux Mureaux](#). Selon ces maires, « *seules quelques mesures éparses, bien souvent portées par les villes ont pu être engagées, dont quatre seulement avec le portage de l'État !* ». Ils rappellent que Jean-Louis Borloo préconisait un changement radical de méthode : « *Il faut mettre en mouvement chacun des programmes en même temps afin de provoquer un effet de blast et une dynamique extrêmement puissante. C'est un plan de réconciliation nationale* ». **Mais ce changement de méthode n'a pas vu le jour, la réconciliation nationale non plus.**

C'est la parole de l'exécutif qui est aujourd'hui **décrédibilisée**. Dans le [discours du 23 mai 2018](#) par lequel Emmanuel Macron enterrait le Rapport Borloo, il annonçait la concrétisation d'ici à juillet 2018 d'une « initiative cœur de quartier » à l'exemple du programme Action cœur de ville. Elle n'a jamais vu le jour ! Lorsque les maires en ont fait état au Premier ministre, le 23 novembre dernier, personne ne savait de quoi il s'agissait.

C'est dans ce contexte que se présente l'examen des crédits de la politique de la ville, inscrits au programme numéro 147, au sein de la mission de cohésion des territoires du projet de loi de finances pour 2021.

L'analyse de ce projet de budget suscite **trois principales observations** :

1. Les quartiers dits « *prioritaires* » sont en réalité les oubliés du plan de relance.
2. L'absence de choix est le signe d'un manque de vision.
3. Et, enfin, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'ANRU, a redémarré, mais le Gouvernement est resté sur le bord de la route.

1. LES QUARTIERS « PRIORITAIRES » : LES OUBLIÉS DE LA RELANCE

Comment cela a-t-il pu se produire ? Il y a en fait trois temps.

LE RESPECT FORMEL DES ENGAGEMENTS DE 2018

Le premier est le respect formel des engagements pris par le Président de la République de sanctuariser les crédits de la politique de ville, lors du lancement de la [Mobilisation nationale pour les habitants des quartiers](#), le 18 juillet 2018. En effet, après avoir rejeté le Rapport Borloo, Emmanuel Macron a toutefois annoncé une augmentation de 80 millions d'euros par an des crédits sur le quinquennat et un doublement du nouveau programme de renouvellement urbain, le NPNRU.

Mobilisation nationale pour les habitants des quartiers Juillet 2018 – Répartition des 80 millions d'euros annuels

- 80 cités éducatives, 33 millions d'euros ;
- Renforcement des stages de 3^e, 2 millions d'euros ;
- Parrainages et cordées de la réussite, 3 millions d'euros ;
- Création de postes FONJEP, 7 millions d'euros ;
- Création de 1 000 postes d'adultes-relais, 20 millions d'euros ;
- Soutien à 44 associations structurantes, 15 millions d'euros.

Concernant les crédits, effectivement, en 2021, le programme 147 dépassera 515 millions d'euros, soit + 3,4 % par rapport à l'année dernière et 87 millions de plus qu'en 2018. L'engagement est tenu, dont acte.

UN BUDGET 2021 EN TROMPE-L'ŒIL

Le Gouvernement va même plus loin, il présente un budget en forte augmentation, mais en trompe-l'œil, c'est le second temps de l'occultation.

Il annonce en effet une augmentation de 46 millions d'euros soit une hausse de 9,8 %, mais il s'agit d'autorisations d'engagement. **Les crédits de paiement n'augmentent, eux, que de 21 millions d'euros**. La différence s'explique par le fait que, d'un côté, on a inscrit + 15 millions d'euros en autorisations d'engagement en faveur de l'ANRU, et que, de l'autre côté, on constate une baisse de 10 millions d'euros des crédits de paiement en défaveur de l'ANRU. C'est une sorte de « tour de passe-passe » budgétaire. Ces nouvelles autorisations d'engagement ne sont pas utiles puisque 200 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont déjà été inscrits en 2018 et 2019 et n'ont pas été entièrement décaissés !

Actions	Autorisations d'engagement en millions d'euros					Crédits de paiement en millions d'euros				
	LFI 2018	LFI 2019	LFI 2020	PLF 2021		LFI 2018	LFI 2019	LFI 2020	PLF 2021	
Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	333,9	415,3	417,6	444,6	+ 27	333,9	415,3	417,6	444,6	+ 27
Revitalisation économique et emploi	50,3	44,2	32,8	36,8	+ 4	50,3	44,2	32,8	36,8	+ 4
Stratégie, ressources et évaluation	29,4	24,4	18,9	18,9	-	29,4	24,4	18,9	18,9	-
Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	15	185	0	15	+ 15	15	25	25	15	- 10
Total	428,6	668,9	469,4	515,3	+ 46	428,6	508,9	494,4	515,3	+ 21

UN RISQUE DE DÉCROCHAGE

Du respect formel des engagements à l'illusion d'une forte augmentation, on passe au troisième temps, celui de l'oubli dans le plan de relance alors que les quartiers sont en plein désarroi.

Que disent les 101 maires dans l'appel du 14 novembre ? **Partout sur le terrain, les signaux sont au rouge.**

Les quartiers populaires sont deux fois plus infectés par la Covid-19 en raison notamment de l'exiguïté des logements et de la typologie des métiers exercés. C'est ce qu'a montré l'enquête de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale, l'INSERM, dans [l'étude EpiCov](#) (épidémiologie et conditions de vie) publiée le 9 octobre dernier. Ces données sont corroborées par celle du Pr Guy Burgel du [Laboratoire de géographie urbaine de l'université de Paris-Nanterre](#), qui fait ressortir une **surmortalité** importante par rapport aux zones plus aisées.

De plus, la crise sanitaire a provoqué une très grave crise économique et sociale. **Les demandes d'aide alimentaire explosent.** À Mantes (Yvelines), le nombre de tickets alimentaires distribués a doublé entre 2019 et 2020. **Les demandes de RSA progressent massivement.** D'octobre 2019 à octobre 2020, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 20 % à Grigny (Essonne). Il a doublé à Arras (Pas-de-Calais). **Le chômage augmente.** + 13 % à Chanteloup-les-Vignes dans les Yvelines. Il aurait doublé à Reims (Marne).

« Le virus du décrochage de la République se répand »

Or, les maires dénoncent aujourd'hui une véritable « *non-assistance à territoires en danger* ». Selon eux, un virus bien plus dangereux que la Covid-19 se répand dans les quartiers, celui du « **décrochage de la République** ». « *En dépit des alertes, les quartiers populaires restent un angle mort du plan de relance, aucune mesure ambitieuse n'a été prise* ».

Déjà, dans le rapport intitulé [Tirer les leçons de la crise, construire pour demain](#) d'[Annie Guillemot](#) et [Dominique Estrosi Sassone](#) sur la crise sanitaire et les mesures de relance pour notre commission, le diagnostic avait été posé. Elles alertaient sur les conséquences du confinement dans ces territoires fragilisés et elles demandaient la mise en œuvre d'une politique ambitieuse à la fois de médiation sociale en direction de la jeunesse et de construction à travers l'ANRU. Elles soulignaient en outre qu'après la crise de 2008, les quartiers avaient fait l'objet d'une attention toute particulière.

LES TERRITOIRES OUBLIÉS DU PLAN DE RELANCE

Face aux critiques qui se faisaient croissante en raison de l'absence de dispositions spécifiques dans le plan de relance, Nadia Hai déclarait : « *Pourquoi se contenter d'une enveloppe quand on peut prétendre à l'ensemble du plan de relance ?* ». Pourtant, « *C'est n'être nulle part que d'être partout* » écrivait Sénèque avec la sagesse des antiques, proche de celle des élus de terrain !

Les maires de banlieues **demandent aujourd'hui 1 % du plan de relance, soit un milliard d'euros** dont la moitié pour financer de l'aide d'urgence pour les associations de jeunesse, les distributions alimentaires et l'action sanitaire. L'autre moitié viserait à mobiliser les acteurs de la formation professionnelle et de l'emploi ainsi qu'à recruter des médiateurs.

Pour répondre concrètement à cet appel et à l'urgence de la situation, **il est proposé, par amendements, de débloquer 500 millions d'euros dès 2021**, ce qui rend possible d'atteindre un milliard sur le plan de relance.

Cela comprend :

- **la création d'un Fonds spécifique de 200 millions d'euros** dédié à ces communes pour leur permettre de disposer des moyens financiers pour pallier l'urgence de la situation économique et sociale et lancer des projets qui pourront recréer une dynamique ;
- des **moyens en faveur de l'emploi** (89 millions d'euros) à travers les [parcours emploi compétences](#) et [les cités de l'emploi](#), de **l'éducation** (51 millions d'euros) autour du

[programme de réussite éducative](#) et des [cités éducatives](#), et de [la santé](#) (15 millions d'euros) pour déployer des actions spécifiques alors que ces quartiers ont été les plus touchés par la crise sanitaire ;

- les fonds nécessaires pour que l'État tienne ses engagements et donne une [nouvelle impulsion au NPNRU](#) (145 millions d'euros) ;
- la [création du Conseil national des solutions](#) inspiré du rapport Borloo.

2. UN MANQUE DE VISION ?

Si la politique de la ville a été oubliée dans le plan de relance, c'est sans doute parce que le Gouvernement manque d'une vision sur le sujet. On remarque dans le budget la poursuite ou l'amplification de dispositifs peu ou mal évalués et la pérennisation de mesures d'urgence peu structurantes tandis qu'il serait souhaitable de promouvoir une vision positive et dynamique de ces quartiers.

POURSUITE DE DISPOSITIFS MAL ÉVALUÉS

On peut en donner [deux exemples](#).

[Le premier est le dispositif des zones franches urbaines – territoires d'entrepreneurs \(ZFU-TE\)](#). Il arrivait à son terme le 31 décembre. Par [amendement](#), le Gouvernement l'a fait prolonger de deux ans par l'Assemblée nationale. Pourtant, au premier semestre 2020, un rapport d'inspection, promis mais toujours pas communiqué au Parlement, a conclu que cette mesure d'exonération d'impôt sur les sociétés ou les revenus, [dont le coût est de 201 millions d'euros, n'avait pas démontré son efficacité en matière de création d'entreprises et d'emplois](#). Le Gouvernement motive cette prolongation par le caractère symbolique de la mesure et la nécessité d'ouvrir une concertation pour imaginer une alternative...

[Le second exemple](#), ce sont [les emplois francs](#). Leur financement n'est pas assuré par le budget de la politique de la ville. Mais ils sont importants car c'était une des [promesses présidentielles](#) lors de la campagne de 2017 et, dans le [plan de relance](#), il a été décidé de renforcer les aides à hauteur de [8,1 millions d'euros pour 3 100 jeunes](#) bénéficiaires potentiels. Les emplois francs sont une aide de 5 000 euros par an sur trois ans pour l'embauche en CDI d'une personne issue des quartiers quel que soit son âge. L'aide est de 2 500 euros sur deux ans pour un CDD. Environ 30 000 contrats ont été signés mais c'est très loin de l'ambition initiale puisque seulement 10 à 15 % de l'enveloppe budgétaire est consommée.

A contrario, [l'EPIDE](#), l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi, dispositif éprouvé de formation et de réinsertion de jeunes se fondant sur l'apprentissage des règles de vie dans un cadre structuré, est doté de 4 millions d'euros supplémentaires pour appuyer l'ouverture d'un nouveau centre en Seine-Saint-Denis et pourrait être plus amplement soutenu.

PÉRENNISATION DE MESURES PEU STRUCTURANTES

On constate ensuite la pérennisation de mesures d'urgence peu structurantes. Le principal exemple est le dispositif [Vacances apprenantes](#) qui, en 2020, a coûté [283 millions d'euros](#) dont 86,5 millions d'euros sur la mission cohésion des territoires. Cette mesure qui visait à combler le décrochage scolaire en raison du premier confinement et de la reprise partielle de l'école avait aussi une finalité « *occupationnelle* » et sociale non dissimulée. 1 514 nouveaux adultes relais ont également été recrutés à cet effet. Leur prolongation en 2021 est chiffrée à 10 millions d'euros.

En revanche, [la pérennisation](#) des Vacances apprenantes, [annoncée](#) par le Président de la République aux Mureaux, le 2 octobre dernier, [n'a pas été budgétée](#), soit un manque de 85 millions d'euros sur un budget total de 515 millions.

PROMOUVOIR UNE AUTRE VISION

Face à cette absence de vision au regard des enjeux des quartiers, il est possible d'esquisser deux pistes se fondant sur des travaux de *think tank* ou de recherche. Elles ne sont naturellement pas exhaustives mais elles permettent de sortir, sans angélisme, d'une vision exclusivement communautaire, pour ne pas dire religieuse, et sécuritaire de ces quartiers. Car si leur fragilité est indéniable, une réelle dynamique économique et entrepreneuriale les anime comme l'avait rappelé le Rapport Borloo. C'est sans doute grâce à elle que se comblera le fossé avec le reste de la société.

Première piste, en octobre 2020, [l'Institut Montaigne a publié un rapport intitulé « Les quartiers pauvres ont un avenir »](#). Que dit-il ? Qu'il faut d'abord abandonner les préjugés. **La Seine-Saint-Denis, département le plus pauvre de France est pourtant le 8^e contributeur au financement de la protection sociale** et celui qui en reçoit le moins par habitant. Il compte aussi pour 29 % de l'augmentation de la masse salariale en France entre 2007 et 2018. Pour l'Institut Montaigne, il s'agit donc de s'appuyer sur les atouts de ces quartiers : la jeunesse, la mobilité et une réelle compétitivité foncière dans les métropoles. Le rapport plaide notamment pour une **« ANRU des habitants » à côté de « l'ANRU des bâtiments »** d'autant que ces quartiers sont plus des sas que des trappes à pauvreté. Il plaide également pour une sorte de **« loi SRU à l'envers »**, c'est-à-dire un plafonnement des logements sociaux dans ces communes.

« Le 93 pèse 29 % de l'augmentation de la masse salariale »

La seconde piste, c'est une étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques, l'INSEE, et de l'Institut Paris Région, de juillet 2020, qui la suggère. Que dit ce travail sur **« Les trajectoires résidentielles des habitants des QPV »** ? Tout d'abord que les habitants de ces quartiers sont tout autant mobiles que les autres, c'est-à-dire qu'environ 10 % de la population déménagent par an. Dans plus de la moitié des cas, ils quittent la géographie prioritaire. Dans plus de 40 % des cas, ils changent de statut d'occupation et 31 % d'entre eux accèdent à la propriété. Il y a donc **une réelle trajectoire d'émancipation et d'ascension sociale**. C'est le premier point important. Le second est que cette trajectoire se réalise à proximité immédiate des quartiers pour ne pas perdre l'ancrage amical et familial. **Dans 30 % des cas, ces habitants s'installent dans la bande des 300 mètres bénéficiant d'un taux de TVA réduit pour le logement neuf intermédiaire**. Dans cette même zone, plus de 40 % des primo-accédants ont un revenu inférieur à 30 000 euros¹, deux fois plus qu'ailleurs. C'est la raison pour laquelle, un **amendement** a été adopté en première partie du budget pour revenir au périmètre de 500 mètres, tel que voulu en 2003 par Jean-Louis Borloo, car cela fonctionne. **Cette bande à proximité des quartiers est une zone dynamique et de mixité effective** qui facilite l'insertion des QPV rénovés dans leur environnement urbain et social plus large.

3. L'ANRU A REDÉMARRÉ MAIS L'ÉTAT EST RESTÉ AU BORD DE LA ROUTE

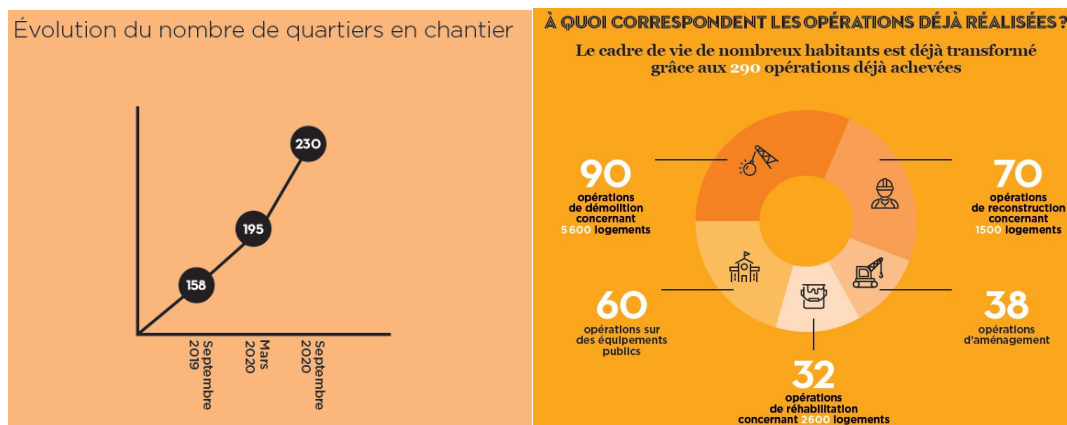
L'ANRU EST RELANÇÉE

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine a été critiquée pour son immobilisme au cours de ces dernières années. Mais aujourd'hui, l'ANRU a redémarré. Entre juillet 2008, après la confirmation du doublement du programme à hauteur de 10 milliards d'euros – dont un milliard financé par l'État initié dès 2016 par François Hollande – et mars 2020, l'ANRU a validé à marche forcée les projets de plus de 400 quartiers sur les 450 concernés par le nouveau programme national de renouvellement urbain, le NPNRU. Ce sont l'essentiel des moyens qui sont désormais

¹ Chiffre Nexity 1^{er} semestre 2020.

engagés, plus de **85 % des projets sont validés**. Ils doivent entraîner plus de 33 milliards d'euros de travaux, tous financeurs confondus, sur la durée du programme.

Déjà 290 opérations concernant 10 000 logements sont achevées. 600 sont actuellement en chantier. Par rapport à l'objectif fixé par le Premier ministre de 300 quartiers en travaux à la fin de 2021, en octobre 2020, **les chantiers ont démarré dans 230 quartiers**.



Source ANRU, octobre 2020.

LE GOUVERNEMENT EST RESTÉ SUR LE BORD DE LA ROUTE

Le Gouvernement n'est pas au rendez-vous de ce redémarrage. Comme cela a été rappelé, il doit apporter un milliard sur la durée du NPNRU, 200 millions sur la durée du quinquennat. En termes d'autorisations d'engagement, 15 puis 185 millions d'euros ont été inscrits en 2018 et 2019. En termes de crédits de paiement, en revanche, le compte n'y est pas. L'État n'a pas respecté la planification arrêtée en 2018 pour financer le NPNRU (cf. ci-dessous). En 2020, il a versé 10 millions de moins que prévu et, en 2021, il ne prévoit de verser que 15 millions d'euros contre 50 millions d'euros prévus. **Il manque donc 45 millions d'euros** par rapport à la programmation annoncée. Comment croire que cela sera rattrapé l'an prochain ou au cours du prochain quinquennat ?

La commission a donc approuvé un **amendement** pour rétablir les crédits prévus.

Ressources des programmes de rénovation urbaine : quinquennal 2018-2022							
	Contribution globale Tous programmes	Dont NPNRU	2018	2019	2020	2021	2022
Total ressources	4 606 m€	3 316 m€	3 316 m€				
Etat	200 m€	200 m€	15	25	35	50	75
OLS (via CGLLS)	766 m€	676 m€	-	154	154	184	184
Action Logement subvention	2 480 m€	1 280 m€	1 280 m€ Voir diapositive suivante				
Action Logement Prêts bonifiés (40%)	1 160 m€	1 160 m€	1 160 m€				

Dans ce contexte, **le discours du Président de la République** aux Mureaux frise le déni de réalité. Le 2 octobre, le budget venant d'être présenté un mois après le plan de relance, **il annonce une augmentation des moyens de l'ANRU alors que justement dans le budget, les moyens de l'État en faveur de l'ANRU diminuent et qu'il n'y a rien dans le plan de relance !**

Dès lors, comment aider l'ANRU à accélérer et à répondre aux demandes supplémentaires qui lui sont faites à la fois pour tenir compte du Covid mais aussi tout simplement parce que les besoins sont grands ?

À cet égard, **le plan de relance et le budget 2021 sont une triple occasion manquée :**

- Occasion manquée pour l'État d'avancer le décaissement du milliard d'euros promis ;
- Occasion manquée pour l'État d'amorcer une dotation supplémentaire et de solliciter une contribution supplémentaire du principal financeur du programme, Action Logement. Au contraire, il ponctionne un milliard pour financer les aides au logement et non l'investissement ;
- Occasion manquée enfin de solliciter les bailleurs sociaux qui financent également l'ANRU, en allégeant ou supprimant la réduction de loyer de solidarité qui pèse pour 1,3 milliard d'euros sur leurs comptes. Cela aurait également un impact sur l'ensemble du secteur du logement social et de la construction.

Cette absence de perspectives est inquiétante. Prenons garde que nos craintes et nos manières de les combattre ne deviennent des prophéties auto-réalisatrices. Au contraire, comme l'avait impulsé Jean-Louis Borloo et les très nombreuses personnes qui ont participé à son travail dont la plupart des maires signataires de l'appel du 14 novembre dernier : « ***Nous sommes capables de traiter l'essentiel de ces problèmes en quittant les angoisses de notre histoire, les dispositifs accumulés, entassés, sédimentés, inefficaces, contradictoires, éparpillés, abandonnés où l'annonce du chiffre tient lieu de politique. Redevenons une puissance d'action*** ».

La commission des affaires économiques a approuvé cet avis le 25 novembre 2020 et les cinq amendements présentés.

		COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
		http://www.senat.fr/commission/ affaires_economiques/index.html
		Téléphone : 01.42.34.23.20
Sophie Primas	Viviane Artigalas	
Présidente de la commission Sénateur (Les Républicains) des Yvelines	Rapporteure Sénatrice (Socialiste, Écologiste et Républicain) des Hautes-Pyrénées	Consulter le dossier législatif : https://www.senat.fr/dossier- legislatif/pjlf2021.html