

...le rapport d'information sur le projet de loi de finances pour 2022

CRÉDITS « POLITIQUE DE LA VILLE » DE LA MISSION « COHÉSION DES TERRITOIRES »

L'an passé, le budget de la politique de la Ville a été examiné à la suite de [l'appel des maires du 14 novembre 2020](#). C'était la seconde fois du quinquennat, après [l'appel de Grigny](#), le 16 octobre 2017, que les maires des quartiers prioritaires de la politique de la Ville, les QPV, signaient un appel au Président de la République pour ne pas être oubliés et laissés à leurs difficultés. L'an passé, ces maires faisaient le constat de la grande détresse de leur population après la crise sanitaire et d'un décrochage de la communauté nationale. Ils demandaient à bénéficier d'au moins 1 % du plan de relance, soit 1 milliard d'euros.

Le Sénat, et la commission des affaires économiques en particulier, a voulu être à l'écoute de ces élus de terrain. Le président Larcher a reçu les porte-parole du mouvement avec les sénateurs plus particulièrement investis sur ces questions. [Un certain nombre d'amendements](#) au projet de loi de finances ont été adoptés pour transcrire leurs demandes financières dans la mission relance et la mission cohésion des territoires.

Bien que ces amendements n'aient pas été retenus par le Gouvernement, la mobilisation a été fructueuse puisque lors du [Comité interministériel des villes du 29 janvier 2021](#), le Premier ministre a non seulement pris l'engagement de consacrer au moins 1 % du plan de relance aux quartiers prioritaires et d'abonder de 2 milliards d'euros le Nouveau programme national de renouvellement urbain, le NPNRU, mais aussi de piloter lui-même son application en réunissant régulièrement cette instance pour s'assurer de sa déclinaison territoriale.

C'est la raison pour laquelle, au-delà des crédits du programme 147 pour 2022, la rapporteure est retournée à la rencontre de ces maires pour faire un point de situation et voir si la relance avait été déclinée sur leur territoire.

La rapporteure constate la hausse des crédits en 2022 et de 30 % sur l'ensemble du quinquennat ainsi que la bonne application sur le terrain du plan de relance et des moyens supplémentaires de l'ANRU.

Elle formule toutefois plusieurs recommandations concernant le financement de l'ANRU par l'État, la poursuite des programmes « Quartiers d'été - Quartiers d'automne », la reconnaissance de la surcharge scolaire, le déploiement des « Bataillons de la prévention », les limites des appels à projets et la pérennité des postes créés grâce aux moyens exceptionnels du plan de relance.

1. EN 2022, UNE NOUVELLE HAUSSE DU PROGRAMME 147

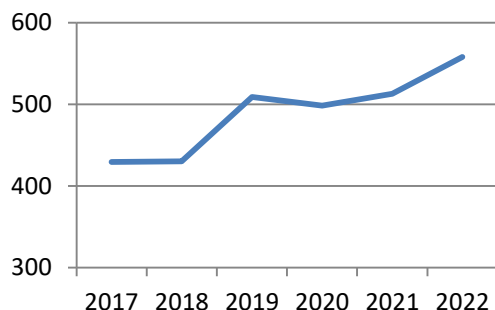
A. LES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE AUGMENTENT DE 8,8 %

Les crédits du programme 147 s'élèveront, en 2022, à 558 millions d'euros. Mais ces crédits ne représentent qu'une petite partie de ce que l'État identifie comme relevant de la politique de la Ville, et qui totalise 7 milliards d'euros, sans tenir compte de la part du plan de relance dévolu aux QPV. Ainsi, les crédits du programme, spécifiques ou de pilotage, ne représentent que 6 à 7 % de l'ensemble des moyens identifiés.

En 2022, ces crédits augmentent de 45 millions d'euros, soit + 8,8 % en crédits de paiement comme en autorisation d'engagement.

Sur l'ensemble du quinquennat et par rapport à 2017, où ils s'élevaient à 429 millions d'euros, ces crédits ont quasiment été en hausse constante. Au final, il y a 129 millions d'euros de plus soit + 30 %.

Évolution du budget de la politique de la Ville depuis 2017
(Crédits de paiement en millions d'euros, inscrits en loi de finances initiale)



Même si le rejet du [Rapport Borloo en 2018](#) est certainement l'une des graves erreurs politiques du quinquennat, on ne peut pas nier que, sur ce strict volet financier, le Gouvernement fasse preuve d'une certaine constance.

L'évolution positive en 2022 s'explique par deux mesures nouvelles :

- **31,5 millions d'euros viennent financer l'ouverture de 74 nouvelles cités éducatives** pour atteindre l'objectif de 200, annoncé par le Premier ministre en janvier ;
- **et 16 millions d'euros pour financer en année pleine les « Bataillons de la prévention »**. Il s'agit en réalité de 300 binômes constitués d'un éducateur spécialisé et d'un adulte-relais formé à la médiation, qui sont déployés dans 45 « Quartiers de reconquête républicaine ».

Ces deux ouvertures de crédits de 47,5 millions d'euros sont légèrement minorées par l'extinction progressive du dispositif des zones franches urbaines, soit une économie de 2,5 millions d'euros cette année.

B. MAIS NE RÉPONDENT PAS À L'ENSEMBLE DES BESOINS

Ce panorama financier positif doit faire l'objet de quatre tempéraments.

1. L'État ne finance toujours pas l'ANRU à hauteur de ses engagements

L'État se dispense toujours de payer son écot au NPNRU. Au début du quinquennat, le Président de la République avait pris l'engagement de porter la part de l'État à 1 milliard et d'en payer 200 millions sur cinq ans. Preuve de cet engagement irrévocable, 185 millions d'autorisations d'engagement avaient même été inscrites au budget 2019 ! Mais à peine la première marche franchie, c'est-à-dire de porter les crédits de paiement de 15 à 25 millions, la détermination a manqué et ce sont désormais 15 millions d'euros qui sont versés chaque année. **Au total, sur cinq ans, moins de 80 millions d'euros ont été versés par rapport aux 200 millions annoncés !**

Certains se félicitent que l'État reste un financeur du NPNRU, d'autres estiment qu'une augmentation de sa contribution n'est pas nécessaire puisque l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'ANRU, ne les dépenserait pas dans l'immédiat. Pourtant si l'État ne respecte pas ses engagements actuels, on peut craindre qu'au final ce soient à nouveau Action Logement et les bailleurs sociaux qui assurent le financement de la rénovation des QPV !

2. Le financement des « Quartiers d'été – Quartiers d'automne » n'est pas garanti

Les programmes « Quartiers d'été » et « Quartiers d'automne » ont été lancés, en 2020, après le confinement, en complément des dispositifs de l'Éducation nationale visant à rattraper ou consolider les acquis pédagogiques pendant les congés d'été. Il s'agissait aussi d'ouvrir ces quartiers et ces jeunes sur l'extérieur et de lutter contre la relégation et l'oisiveté estivale.

« Oui, ce programme coûte cher, mais combien coûtent les dégradations ? Une compagnie de CRS dans un quartier c'est 40 000 euros par jour. Quelle société voulons-nous ? »

Les retours d'expérience sont très positifs. En 2021, près d'un million de jeunes et familles (un jeune sur deux, un habitant sur quatre) a été touché. Selon le ministère de la ville, cela fait près de 20 ans que l'État n'a pas touché autant de bénéficiaires. Ce sont également 500 communes et 3 000 associations qui se sont mobilisées.

Malgré cela, ces programmes rencontreraient une vraie résistance du ministère des Finances de telle sorte que les crédits ont été délégués très tard en 2021, en mai-juin pour juillet-août. Si le principe de la reconduction est normalement acquis, les moyens ne sont pas fléchés. Qu'en sera-t-il l'année prochaine avec les élections ? Quelle sera la visibilité des communes et des associations ?

3. La nécessaire reconnaissance de la surcharge scolaire

La plupart des villes abritant des QPV sont des villes jeunes à la démographie dynamique. Elles ont beaucoup plus d'écoles que les autres. Grigny en est peut-être l'archétype. 45 % des habitants sont en dessous du seuil de pauvreté, 45 % ont moins de 25 ans. La natalité est celle d'une ville deux fois plus importante. 10 % de la population est sans titre régulier de séjour. De ce fait, dans certains quartiers, le taux de scolarisation est supérieur à 100 % ! Sans être confrontés à une situation aussi difficile, à Chanteloup-les-Vignes toutes les écoles et tous les collèges sont classés en Réseau d'éducation prioritaire, REP ou REP +. Ces villes demandent légitimement que leurs charges spécifiques soient reconnues. **Il serait nécessaire de créer une dotation pour surcharge scolaire qui a été évaluée à 40 millions d'euros par an.**

**« Entre les annonces et les réalisations,
ce sont les maires qui assurent le dernier kilomètre »**

Philippe Rio, maire de Grigny (Essonne)

4. Les « Bataillons de la prévention », une coordination insuffisante avec les collectivités

Concernant le déploiement des « Bataillons de la prévention », l'État semble s'être aperçu un peu tardivement que la prévention spécialisée était de la compétence des départements et que la médiation était assumée par les communes.

Dans les Yvelines par exemple, 16 binômes ont été attribués à Trappes et aux Mureaux par l'État quelques jours après que le département avait déjà pris la même décision. De ce fait, il faut maintenant trouver une solution pour que les moyens puissent être redéployés.

**« Ce n'est pas de la communication que nous demandons,
c'est de travailler sur les territoires ! »**

Catherine Arenou, maire de Chanteloup-les-Vignes (Yvelines)

Réaction assez similaire à Grigny (Essonne) dont la ville est déjà dotée, même si un complément est bienvenu, et dont le maire Philippe Rio s'est étonné que les effectifs n'aient pas été attribués à des secteurs complètement dépourvus, pointant un manque de dialogue avec les territoires.

Par ailleurs, l'État finance des CDD de 18 mois. Comment organiser une action dans la durée dans ces conditions ? Le sujet est renvoyé aux prochains contrats de villes, c'est-à-dire après les échéances de 2022...

2. SUCCÈS ET LIMITES DU PLAN DE RELANCE

A. UNE PROMESSE GLOBALEMENT TENUE

Globalement, **le Gouvernement affirme avoir tenu ses engagements et même être allé au-delà, 1,2 milliard d'euros étant d'ores et déjà fléché vers les QPV**. Dans les grandes masses, ce sont 436 millions d'euros pour la transition écologique, 393 millions pour la compétitivité et l'attractivité économique et 389 millions d'euros pour la cohésion sociale.

Pourtant, ces grands chiffres ne disent rien de la réalité sur les territoires. Dès l'an passé, certains avaient dénoncé le piège d'un pourcentage dont l'État démontrerait nécessairement qu'il serait atteint. « *Pourquoi vous plaignez-vous, vous avez déjà 1 % du plan de relance !* » entendait-on d'ailleurs après l'appel des maires !

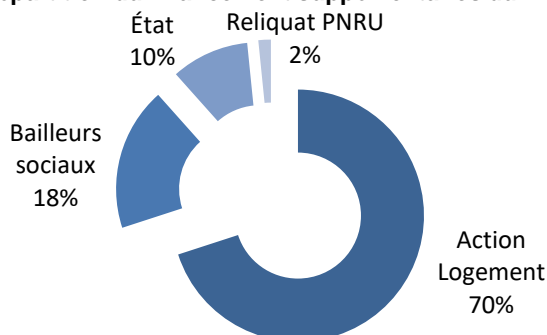
C'est la raison pour laquelle, la rapporteure a interrogé les acteurs terrain et a réalisé trois sondages, l'un auprès des QPV de Tarbes et Lourdes, les deux autres en se rendant à Grigny et à Chanteloup-les-Vignes.

Concernant le plan de relance, les retours sont très positifs. On peut constater que le plan de relance a apporté un vrai plus pour les communes concernées permettant de financer des projets en attente ou d'en faire émerger d'autres :

- **Sur Tarbes et Lourdes**, ce sont par exemple 990 000 euros qui ont été mobilisés pour deux écoles, un collège et la rénovation d'un terrain de sport synthétique. Le remplacement du système de chauffage d'un collège représente à lui seul plus de 420 000 euros. Sur ces mêmes quartiers, 1,2 million d'euros du fonds friches a été débloqué au profit de deux opérations pour créer des logements.
- **À Grigny**, l'État a accepté de prendre en charge la rénovation TTC de Grigny 2, la plus grande copropriété dégradée de France, pour 24,5 millions d'euros. Les habitants dont le revenu moyen est inférieur à 9 000 euros par an ne pouvaient pas même prendre en charge la TVA. 2 millions d'euros ont également été débloqués pour réhabiliter une école maternelle.
- **À Chanteloup-les-Vignes**, c'est le projet de construction de la cité éducative qui a pu décoller grâce à une enveloppe supplémentaire de 800 000 euros.

Concernant les moyens supplémentaires en faveur du NPNRU, le Premier ministre a ouvert, le 29 janvier dernier, **une enveloppe de 2 milliards d'euros. Elle est financée par Action Logement à hauteur de 1,4 milliard**, par les bailleurs sociaux (368 millions d'euros), par l'État (200 millions d'euros) et par des économies constatées lors de la clôture d'opérations du PNRU (32 millions d'euros). Il ne s'agit pas d'un nouveau programme, mais bien de donner des moyens supplémentaires pour enrichir les projets du NPNRU.

Répartition du financement supplémentaires du NPNRU



Au 1^{er} juillet, 38 QPV auraient déjà validé des compléments. **Sur ce volet aussi, l'avis des maires est très positif :**

- **Dans les Yvelines**, cette dotation supplémentaire « *a fait la différence* ». Elle a permis de valider en septembre des rénovations dans le quartier du Val-Fourré à Mantes-la-Jolie. De même, à La Verrière, il a été possible de lancer un programme en un an. À Chanteloup-les-Vignes, où l'essentiel de la cité de la Noé a déjà été réhabilité, le PNRU a été décisif pour faire passer le taux de logement social de la commune de 82 % à 46 % et pour créer de la mixité et des parcours résidentiels pour les habitants qui le peuvent.
- **À Grigny**, 400 démolitions supplémentaires ont pu être validées à la Grande Borne, un quartier déjà à moitié rénové grâce au PNRU.

B. LES LIMITES DU PLAN DE RELANCE

Malgré ces succès, trois observations peuvent être formulées.

1. Les appels à projets suscitent précarité et inégalité

Le mécanisme des appels à projets est un mode de fonctionnement qui a deux défauts principaux : la précarité des financements et l'inégalité des territoires.

La précarité tout d'abord, car rien n'est jamais acquis. Il faut sans cesse redemander pour telle ou telle opération. C'est également chronophage, sur Tarbes et Lourdes, par exemple quatre associations avaient candidaté pour 9 000 € dans le cadre des « Jardins partagés ». De même, des associations locales n'avaient pas été retenues dans le cadre d'un appel à projets sur la culture, l'État semblant avoir favorisé des associations de plus grande dimension.

« Cette insécurité financière provoque une forme d'épuisement. Ce sont les collectivités qui doivent garantir les projets structurants. »

Des mairies s'organisent pour répondre systématiquement et envisagent de manière assez fataliste un système où « *tous les gagnants ont tenté leur chance* »... Il faut également que les territoires fassent preuve d'une grande réactivité, les appels à projets ne sont pas ouverts très longtemps, parfois très tardivement comme pour les quartiers d'été dont les moyens ont été délégués en mai et juin, mais bien évidemment par appels à projets !

Ce mode de fonctionnement introduit également une grande **inégalité** entre les territoires au bénéfice des mieux organisés, des plus mobilisés et des plus visibles. À Tarbes et Lourdes, c'est l'organisation sous la forme d'un groupement d'intérêt public, un GIP, qui permet au territoire d'attirer à lui des moyens. Dans les Yvelines, c'est le rôle de la préfecture qui semble être déterminant. Très mobilisée et réactive, elle a multiplié les réunions d'information et de suivi et s'assure que les communes puissent répondre à tous les appels à projets dans tous les domaines. À Grigny, c'est plutôt la visibilité de la commune et des équipes très professionnelles qui permettent de tirer le meilleur parti du plan de relance.

« Premier arrivé, premier servi, est-ce la promesse républicaine ? »

2. Quel avenir pour les postes créés ?

On peut ensuite s'inquiéter de la pérennité des financements et des postes créés. C'est particulièrement flagrant pour les conseillers numériques déployés dans les Maisons France services. Le plan de relance finance, pour 24,5 millions d'euros, 477 postes de conseillers numériques.

À Tarbes et Lourdes, 470 000 euros ont été attribués pour une dizaine de postes sur deux ans. **L'action ne s'inscrit pas dans la durée.** Il n'y a ni pilotage ni mise en réseau. Le

constat des équipes du GIP, c'est que tout peut retomber s'il n'y a pas au final une prise en charge par les collectivités et les associations déjà implantées sur le territoire.

À Chanteloup-les-Vignes, l'équipe municipale explique que, particulièrement dans le domaine sportif, les associations sont échaudées par la précédente suppression des contrats aidés. Elles hésitent à s'engager alors que, de petite taille, constituées essentiellement de bénévoles et fragilisées par la baisse des pratiquants en raison de la crise sanitaire, elles ne peuvent assumer un salarié si l'aide venait à se tarir. **C'est donc la commune qui doit s'engager et apporter les garanties.**

3. Le plan de relance, un tournant pour les quartiers ?

Enfin, se pose la question de **l'impact du plan de relance sur la trajectoire des quartiers.**

Le sentiment des équipes du GIP de Tarbes et Lourdes, c'est que le plan de relance est un **outil technique utile** qui vient consolider le travail de terrain, **mais il reste invisible pour les habitants** qui ne perçoivent pas un changement net entre avant et après. En matière de développement économique et d'emplois, de nombreux jeunes intègrent les dispositifs proposés, mais il n'y a aujourd'hui aucun recul sur leur impact.

À Grigny, le retour est un peu plus positif. Le mouvement impulsé est visible des habitants qui reconnaissent que « *les choses avancent* » même si là aussi toute une partie est invisible compte tenu des délais de mise en œuvre. Par exemple à Grigny 2, les relogements avant démolition progressent à toute petite vitesse.

Ce sont les programmes « Quartiers d'été » et « Vacances apprenantes » qui ont provoqué l'effet le plus sensible, « *des moments de retrouvailles extraordinaires* » et un vrai progrès scolaire avec un nombre d'enfants en stages de remise à niveau multiplié par cinq ou la distribution de cahiers de vacances du CP à la 5^e vécue par beaucoup comme une vraie chance !

À Chanteloup-les-Vignes, malgré les moyens du plan de relance qui devraient permettre de bâtir la cité éducative et de démolir un immeuble où se concentrent les trafics, **le risque est permanent de voir se défaire ce qui a été construit avec beaucoup d'effort** : le suivi des jeunes qui quittent la commune pour le lycée, le maintien en bon état des biens publics face aux dégradations et à la volonté des trafiquants de reprendre le contrôle du territoire, ou encore l'attribution des logements à des ménages toujours plus en difficulté à la place de ceux qui ont été accompagnés par le centre d'action sociale vers un parcours résidentiel ascendant.

On touche là une des difficultés fondamentales de la politique de la Ville qui doit empêcher que ces quartiers soient des ghettos fermés pour en faire des sas vers la République tout en ne parvenant pas à les normaliser et à les intégrer pleinement dans leurs villes de rattachement.

POUR EN SAVOIR +

- [Avis de la Commission sur le PLF 2021](#)
- [Rapport d'information sur l'application de la loi SRU \(2021\)](#)
- [Rapport de contrôle de l'ANRU – Commission des finances \(2020\)](#)
- [Rapport d'information sur le bilan de la politique de la Ville \(2017\)](#)



Sophie Primas



Viviane Artigalas

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

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

Présidente

Rapporteure

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>

Sénatrice
des Yvelines
(Les Républicains)

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

