

...le projet de loi de finances pour 2023

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

Le présent avis s'inscrit à la suite du [rapport budgétaire de l'an passé](#) et du [rapport d'information d'évaluation de la politique de la ville](#) adopté par la commission cet été et présenté par [Viviane Artigalas](#), [Dominique Estrosi Sassone](#) et [Valérie Létard](#).

Il s'appuie sur la même méthode conjuguant les auditions d'acteurs nationaux avec des visites de terrain à la rencontre de ceux qui sont dans les quartiers prioritaires et font la politique de la ville. La rapporteure s'est ainsi rendue à La Courneuve pour visiter [la pépinière d'entreprises](#) située à proximité de la cité des 4 000, et à Reims pour rencontrer Catherine Vautrin, présidente de la métropole, et ses équipes, Reims étant, contrairement à l'image véhiculée par le champagne, une ville de 186 000 habitants avec 48 % de logements sociaux et sept quartiers prioritaires rassemblant 19 % de sa population.

La rapporteure constate la hausse des crédits en 2023 et la poursuite de l'engagement financier du Gouvernement à l'égard des quartiers prioritaires de la politique de la ville, les QPV.

Elle formule toutefois plusieurs recommandations concernant le financement de l'ANRU par l'État, le déploiement des adultes relais et des « Bataillons de la prévention » et la relance de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV).

L'année 2023, devant être celle où seront définis la nouvelle géographie prioritaire et les nouveaux contrats de ville, la rapporteure propose une approche proche du terrain, souple et opérationnelle. Elle souligne l'intérêt de s'appuyer sur l'entrepreneuriat comme un levier de développement territorial et d'émancipation pour les habitants.

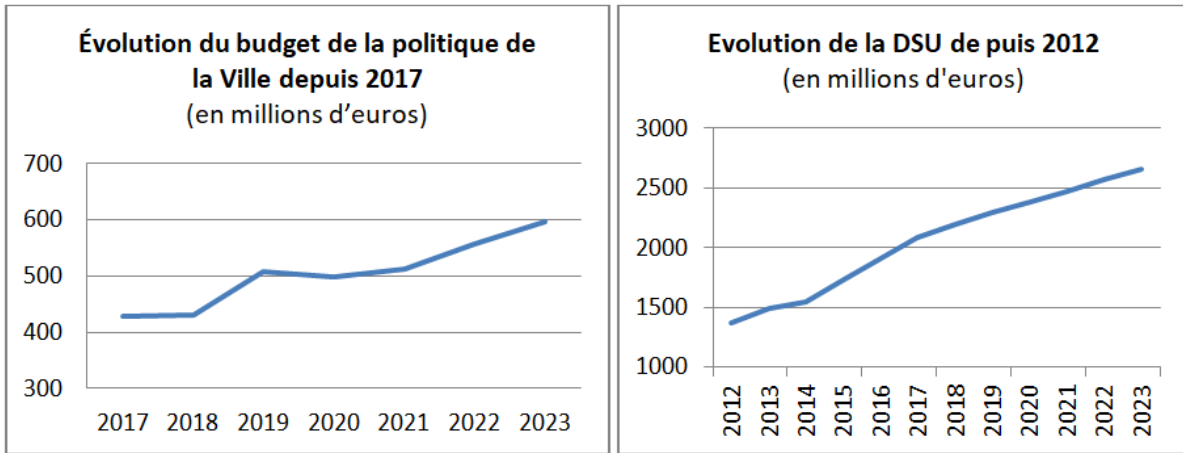
1. 2023 : LA CONFIRMATION FINANCIÈRE DES ENGAGEMENTS PRIS

A. UNE NOUVELLE AUGMENTATION DES MOYENS

En 2023, les crédits s'élèveront à 597,5 millions d'euros, soit une augmentation de 7,1 % et de 39,6 millions d'euros. Le budget augmente donc plus vite que l'inflation anticipée qui est de l'ordre de 4,2 %. 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) dépassera 2,6 milliards d'euros, en hausse de 3,85 %. Elle s'élevait à 2,1 milliards en 2017.

L'augmentation des moyens du programme 147 dans le PLF 2023 résulte principalement de quatre mouvements de crédits. Tout d'abord, elle va principalement servir à **financer le dispositif Quartiers d'été à hauteur de 30 millions d'euros**. Elle va ensuite permettre d'ouvrir une enveloppe supplémentaire de 5 millions d'euros pour des postes d'adultes relais supplémentaires.



Troisièmement, pour accompagner la montée en puissance de l'EPIDE, l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi, et pour rétablir la clef de répartition des charges entre les ministères de la Ville pour un tiers et de l'Emploi pour les deux tiers, le programme 147 va bénéficier d'un transfert de 7,7 millions d'euros en provenance du programme 102 consacré à l'accès et au retour à l'emploi. Enfin, quatrième mouvement, les crédits du programme 147 sont diminués de 2,6 millions d'euros en raison d'un transfert au profit du programme 112 « impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », afin d'assurer la répartition de la subvention pour charge de service public de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, l'ANCT, entre le budget de la Ville et celui du reste du ministère de la cohésion des territoires.

Le dispositif Quartiers d'été est plébiscité par les maires.

Au-delà de ces mouvements de crédits, le budget du programme **conforte l'ensemble des actions préalablement lancées**. C'est notamment le cas pour les **200 cités éducatives qui sont pérennisées jusqu'en 2027**, ce qui représente 77,8 millions d'euros par an. Il en est de même du financement des bataillons de la prévention. Il sera assuré pour une année supplémentaire pour 16 millions d'euros. Autre point de continuité, l'État versera 15 millions d'euros à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'ANRU, comme les années passées au titre du Nouveau programme national de renouvellement urbain, le NPNRU.

B. QUARTIERS D'ÉTÉ ET CITÉS ÉDUCATIVES, UNE STABILITÉ ATTENDUE

La rapporteure se félicite tout d'abord que les Quartiers d'été voient leur place confortée et leurs moyens budgétés dès le début d'année. En effet, depuis leur création à l'issue du confinement en 2020, leur financement n'était assuré qu'en cours d'année, et même parfois très tardivement, mettant les collectivités et les associations dans une situation très délicate. Sur le fond, ce dispositif, qui s'insère dans les dispositifs estivaux de l'Éducation nationale et du ministère de la Culture, est plébiscité par les maires. Il est très positif en termes de tranquillité publique et sur le plan éducatif en confortant les acquis, en rattrapant des retards ou en ouvrant l'horizon grâce à des pratiques sportives ou artistiques.

Concernant les **cités éducatives, le choix a été fait à la fois de les pérenniser jusqu'en 2027**, ce qui apporte de la prévisibilité, et de stabiliser l'existant, ce qui conduit à ne pas les généraliser ou lancer de nouveaux appels à projet. De fait, les retours du terrain sont variables. Globalement, leur action est saluée car elle crée un cadre de coordination autour du parcours des jeunes de 0 à 25 ans, du berceau à leur insertion dans le monde professionnelle. Mais il semble que la greffe ne fonctionne pas partout. Les cités ciblées avec des équipes motivées et des objectifs resserrés fonctionnent mieux. C'est souvent le cas des premières cités labellisées. D'autres, trop vastes, restent des superstructures un peu creuses.

C. ADULTES RELAIS, ONPV ET NPNRU : NE PAS SE PAYER DE MOTS

Concernant **les adultes relais** ensuite, **la rapporteure déplore le décalage entre les annonces officielles qui ont porté le nombre des postes censés être ouverts** de 4 000 à 6 514 au cours du quinquennat précédent **et la réalité** de 4 600 personnes réellement à l'œuvre sur le terrain. Pourtant, le constat a clairement été fait que la présence humaine dans les quartiers pour l'accompagnement et la médiation avait un grand rôle à jouer. Le diagnostic technique est qu'en réalité, les 6 514 postes n'ont jamais vraiment été budgétés, que seuls 5 000 conventions avec des employeurs ont été signées et que, pour le reste, la différence s'explique par des problèmes frictionnels liés aux délais de recrutement et aux mouvements d'entrée-sortie. Sur le fond, il y a deux explications principales. Les employeurs, à 80 % de petites associations, sont très prudents devant la précarité des financements et n'ont pas toujours les moyens du cofinancement attendu. Ensuite, ces postes sont peu qualifiés et qualifiants et peu rémunérés. Ils manquent donc d'attractivité et ne permettent pas d'assurer une insertion dans la durée.

Concernant la situation de **l'Observatoire national de la politique de la ville, l'ONPV. La commission a déjà dénoncé le fait qu'il soit devenu une coquille vide**, sans président depuis un an, sans personnel et sans moyen ou presque et dépourvu de lien avec la recherche. Le ministre Olivier Klein a indiqué, lors de son audition, qu'il n'y avait qu'un seul contrat Cifre (Convention industrielle de formation par la recherche) à l'ANCT permettant l'emploi d'un doctorant sur la politique de la ville. **La commission a donc adopté un amendement¹ pour relancer l'ONPV** et soutenir l'évaluation de la politique de la ville.

Enfin, concernant **l'ANRU et le NPNRU, le programme est entré en phase active**. La quasi-totalité des projets des quartiers ont été validés : 450 sur 453. 416 sont aujourd'hui en chantier et plus de 2 500 opérations ont déjà été livrées. L'ANRU va donc désormais avoir un rythme élevé de décaissement, de l'ordre d'un milliard par an au cours des cinq prochaines années. Or, dans ce contexte, si Action Logement et les bailleurs sociaux, pourtant fragilisés, sont au rendez-vous, **l'État n'a pas, lui, tenu ses engagements**. Il doit financer 1,2 milliard d'euros sur les 12 milliards du programme d'ici 2031. De 2017 à 2022, malgré sa promesse d'apporter 200 millions d'euros, seuls 92 millions ont été versés à l'ANRU. Reste donc plus d'1,1 milliard d'euros à payer, soit normalement un rythme de 110 millions par an environ. Or, une nouvelle fois, en 2023, prétextant la trésorerie abondante de l'ANRU, l'État ne versera que 15 millions. C'est néanmoins la crédibilité de l'État qui est en jeu. Un arbitrage aurait été obtenu pour garantir un versement de 300 millions d'euros sur le quinquennat, mais il n'a pas été officialisé. C'est la raison pour laquelle, **la commission a adopté un amendement² accroissant la contribution de l'État**.

2. L'ENTREPRENEURIAT, UN TREMLIN POUR LES QUARTIERS

Le rapport de la commission d'évaluation de la politique de la ville avait insisté sur l'entrepreneuriat comme **exemple de parcours de réussite, mais aussi parce qu'il a un vrai effet de levier et d'entraînement, correspondant aux aspirations d'un tiers des habitants des quartiers**. Le rôle de l'entrepreneuriat féminin comme facteur d'émancipation avait aussi été souligné. Une association comme **Positive Planet**, créée en 2006 par Jacques Attali et déployée dans cinq régions, accompagne actuellement 51 % de femmes vers la création d'entreprises. C'est très encourageant.



À La Courneuve, la pépinière d'entreprise a été créée en 2005. Elle est installée dans un bâtiment qui a remplacé une barre d'immeuble démolie dans le cadre du PNRU. Elle est gérée depuis l'origine par la Maison de l'innovation économique locale, la MIEL qui est portée par Plaine Commune. C'est une structure légère de quatre personnes qui accueille 30 entreprises et propose des bureaux et des

¹ http://www.senat.fr/amendements/2022-2023/114/Amdt_II-94.html

² http://www.senat.fr/amendements/2022-2023/114/Amdt_II-93.html

ateliers. Les entreprises accueillies génèrent 10 millions d'euros de chiffre d'affaires et 160 emplois. 10 % des entrepreneurs viennent du quartier, 50 % de Plaine Commune, 2/3 de Seine-Saint-Denis.

L'une des forces de la pépinière est son ouverture sur le territoire et le quartier d'implantation. Les employés et les entrepreneurs en viennent. Elle est aussi co-localisée avec une école de la 2^e chance et accueille les jeunes en stage, leur offrant insertion professionnelle et débouché.

L'atout maître de la pépinière, c'est aujourd'hui d'afficher de belles *success stories*. La société [Madame la Présidente](#), qui vend des compléments alimentaires pour les cheveux, réalise aujourd'hui 3,3 millions d'euros de chiffre d'affaires et emploie 17 personnes. [VGain](#), créé par deux jeunes de Sevrans, développe des compléments alimentaires protéinés végétaux pour sportifs qui sont exportés au Japon ! [Le Beau Thé](#), société créée par deux jeunes entrepreneurs de St-Denis, se positionne sur le créneau du sur-mesure et du luxe et a déjà pour client Dior, Chanel ou Bulgari... [True, the argan company](#) commercialise des produits alimentaires et cosmétiques à base d'huile d'argan. Visant la haute qualité, elle a convaincu Alain Passard, chef de l'Arpège, par sa démarche alliant exigence et développement durable au service des femmes.

De ces initiatives se dégagent une forte énergie entrepreneuriale et une réelle exemplarité. Les jeunes du quartier sont aussi touchés puisque la directrice de la MIEL indiquait que lors d'une récente séance de sensibilisation des lycéens à l'entrepreneuriat, à la surprise de leurs professeurs, 40 % déclaraient spontanément vouloir suivre cette voie.

Cela confirme tout l'intérêt pour ces quartiers d'intégrer pleinement la promotion de l'entrepreneuriat dans les futurs contrats de ville comme outil de développement et d'émancipation.

Cet entrepreneuriat des quartiers devrait aussi être pris en compte dans les réflexions sur la réindustrialisation et l'équilibre de notre balance commerciale car toutes les entreprises citées fabriquent en France. Plusieurs d'entre elles sont déjà exportatrices ou ont vocation à le devenir à brève échéance.

3. À REIMS, LA MISE EN SYNERGIE DES OUTILS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE AU SERVICE D'UNE STRATÉGIE DE TERRITOIRE

Reims est un exemple de la mise en œuvre d'une stratégie de territoire à travers la mise en synergie des outils de la politique de la ville et du renouvellement urbain.

Reims est la plus grande ville de France concentrant plus de 40 % de logements sociaux, ceux-ci étant d'ailleurs situés pour un tiers d'entre eux en QPV. La concentration est encore plus forte si on regarde plus spécifiquement les PLAI, les logements sociaux les moins chers, qui sont à 59 % dans les QPV ou à la frontière de ceux-ci. Le taux de logements sociaux a même progressé à Reims entre 2016 et 2019, passant de 44,8 % à 48,9 %.

A. LE NPNRU : UN PROJET URBAIN ET UNE POLITIQUE DE PEUPLEMENT

Le NPNRU représente un enjeu stratégique pour la ville afin de faire régresser la ségrégation et de développer plus de mixité. Dans cette perspective, le NPNRU permettra la destruction de 1 768 logements sociaux, dont seulement 50 % seront reconstruits et pour une large part en dehors de l'unité urbaine de Reims, dans le territoire plus large du Grand Reims afin d'assurer un rééquilibrage géographique.

Cette politique volontariste autour du bâti prendra tout son sens via une politique de peuplement tout aussi déterminée de « mixité inversée ». Le but est de maintenir le taux de relogement en QPV en dessous de 50 %. Par ailleurs, la convention intercommunale d'attribution (CIA) a retenu le principe d'une attribution en QPV, hors 1^{er} quartile, de 70 % au lieu de 50 %.

B. LA SYNERGIE ENTRE ÉDUCATION, EMPLOI ET TRANQUILLITÉ

Concernant les outils propres à la politique de la ville, ce qui caractérise le Grand Reims, c'est le déploiement d'une stratégie globale coordonnant les instruments touchant l'éducation, l'emploi et la tranquillité résidentielle.

En matière de tranquillité résidentielle, tout d'abord, le Grand Reims a décidé en 2018 avec l'aide de l'État d'exiger, dans le cadre de la **convention d'abattement de la TFPB avec les bailleurs sociaux**, un véritable effort de transparence sur l'usage des fonds et une action renforcée en matière de tranquillité. En effet, l'abattement représente 3,5 millions d'euros par an. Il est aujourd'hui employé à 60 % pour développer le gardiennage et mettre en place un centre de surveillance inter-bailleurs permettant de centraliser le suivi de la vidéo surveillance. Des réunions tripartites, bailleurs-collectivité-préfecture, sont organisées toutes les six semaines. D'abord contraints, les bailleurs perçoivent désormais comme gagnant-gagnant ces évolutions car elles facilitent la bonne tenue de leur patrimoine et la maîtrise des situations difficiles avec les locataires.

Par ailleurs, depuis 2021, Reims a obtenu d'entrer dans l'expérimentation « **bataillon de la prévention** » sur le quartier **Croix-Rouge**. Une équipe de 13 personnes, six éducateurs, six médiateurs (adultes relais) et un coordinateur a été validée. Mais seulement neuf recrutements ont été réalisés, faute d'attractivité suffisante des postes car il ne s'agit pas de CDI, et les postes d'éducateurs souffrent de la concurrence de la hausse des salaires consentis dans le domaine médico-social après le covid. Le différentiel est de 182 € par mois. La commission a donc adopté un **amendement**¹ pour compenser cette différence. Aujourd'hui, le bataillon représente un budget d'un million d'euros porté pour deux tiers par l'État et un tiers par le Grand Reims.

Dans le travail quotidien, **l'équipe du bataillon fait le lien sur le terrain à l'occasion de l'arpentage du quartier avec deux autres outils : la cité éducative pour les plus jeunes et la cité de l'emploi pour les plus âgés.**



Les coordinateurs des cités de l'emploi et du bataillon sont localisés dans les mêmes bureaux, à la limite du QPV, facilitant le travail en commun. L'animation de la cité de l'emploi est assurée par une association partenaire qui a pour objectif de développer un « collectif emploi ». Il s'est notamment traduit par la mise en place d'une initiative originale pour « aller vers » les publics éloignés de l'emploi et lever tous

les freins au retour au travail. Elle est intitulée « caravane de l'emploi » et consiste à démarcher les demandeurs et proposer directement des postes au pied des immeubles. Cette opération organisée en 2021 et 2022 est encourageante mais les difficultés sont souvent profondément enracinées. L'impossibilité de recruter dix maîtres-nageurs pour le centre aqua-ludique de la métropole géré par l'UCPA montre toute l'ampleur de la tâche.

Les cités éducatives, l'autre maillon de l'action dans les quartiers, **sont labellisées sur le quartier Croix-Rouge depuis 2020 et depuis 2022 sur le quartier d'Orgeval-Walbaum**. Ces deux cités sont conçues comme des « sœurs » et ont le même coordinateur pour maximiser les effets positifs. Le budget de chaque cité est de 255 000 euros par an, auquel s'ajoute le poste de coordinateur pris en charge par la collectivité. Sur Croix-Rouge, les effets de la cité sur le taux de réussite au brevet est déjà sensible.

C. LE SOUTIEN AU TISSU ASSOCIATIF

Le Grand Reims a enfin la volonté de soutenir véritablement les petites associations. **Les conventions pluriannuelles d'objectifs, les CPO**, importante proposition du rapport de la commission, sont effectivement mises en place. Elles **représentent 52 % de l'enveloppe**

¹ http://www.senat.fr/amendements/2022-2023/114/Amdt_II-95.html

du programme 147 destinée aux associations. Par ailleurs, dans le cadre d'un « **fonds d'initiative micro-projets** », toute demande d'association peut être instruite rapidement en cours d'année. Lancée en 2021, cette expérimentation a permis de financer sept actions pour 17 000 euros. Ce succès a conduit à accroître l'enveloppe en 2022 pour atteindre 30 000 euros. Pour aller plus loin, il est actuellement envisagé de créer une enveloppe commune interfinanceurs pour faire gagner du temps aux porteurs de projets comme à ceux qui instruisent les demandes. Une pépinière associative est également en réflexion.

Au total, la cohérence de la stratégie et la capacité d'initiative qui s'appuient sur un partenariat renforcé entre l'État, les collectivités et le tissu associatif confirme la volonté de **rendre les futurs contrats de ville très opérationnels et de les mettre à la main des acteurs.**

Enfin, en matière de géographie prioritaire, les observations de terrain à Reims, comme d'ailleurs l'audition d'Anne-Claire Boux, adjointe au maire de Paris chargée de la politique de la ville, confirment la volonté de la commission **d'introduire de la souplesse pour traiter la frontière des quartiers et la faire évoluer dans le temps.** Figer des périmètres et exiger la continuité géographique trouvent une limite dans la réalité où les situations bougent et où il faut pouvoir traiter des ilots hors quartier. À Croix-Rouge, 12 000 habitants sont stricto sensu en QPV dans un territoire de près de 20 000 habitants.

POUR EN SAVOIR +

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



Sophie Primas

Présidente

Sénatrice
des Yvelines

(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 :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>

