



... le rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2026

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

Réunie le 26 novembre, la commission des affaires économiques a donné un avis favorable aux crédits de la mission Cohésion des territoires.

Les crédits du programme 147 connaissent une hausse de plus de 6 % par rapport à la loi de finances pour 2025, à la faveur d'une augmentation de 66 millions d'euros de la contribution de l'État au Nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU), toutefois contrebalancée par une réduction de plus de 24 millions d'euros des crédits des « Quartiers d'été ».

La rapporteure, Viviane Artigalas, salue la hausse de la contribution de l'État au NPNRU, en ligne avec l'engagement de Valérie Létard en juin dernier. Ce montant demeure néanmoins insuffisant à terme, au regard de l'ampleur du retard accumulé. Elle appelle donc l'État à accroître drastiquement son effort financier dans les prochaines années afin de ne pas mettre en péril certains projets. Elle souligne également l'importance de convenir dès 2026 d'un troisième plan de renouvellement urbain.

En outre, la rapporteure accueille favorablement le maintien au niveau de 2025 des crédits dédiés aux trois dispositifs que sont les adultes-relais, les cités éducatives et le programme de réussite éducative.

Elle souligne notamment l'utilité des cités éducatives qui, depuis 2019, fournissent un cadre de coordination fécond, au-delà du seul temps scolaire : à ce titre, leur action auprès des moins de 3 ans et des 16-25 ans devrait être encore renforcée. Enfin, si la stabilisation de leurs crédits en 2026 est bienvenue après les *stop and go* des dernières années, la généralisation annoncée par le Président de la République en 2023 est bien restée lettre morte.

### **1. UNE HAUSSE DES CRÉDITS EN DEMI-TEINTE, QUI NE DISPENSE PAS L'ÉTAT D'EFFORTS BUDGÉTAIRES À VENIR**

#### **A. LA SANCTUARISATION DE DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE MALGRÉ UNE QUASI-SUPPRESSION DES « QUARTIERS D'ÉTÉ »**

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2026 prévoit une enveloppe de 651,7 millions d'euros pour le programme 147 « Politique de la ville », soit une hausse de plus de 6 % par rapport à la loi de finances pour 2025, qui prévoyait 609,5 millions d'euros.

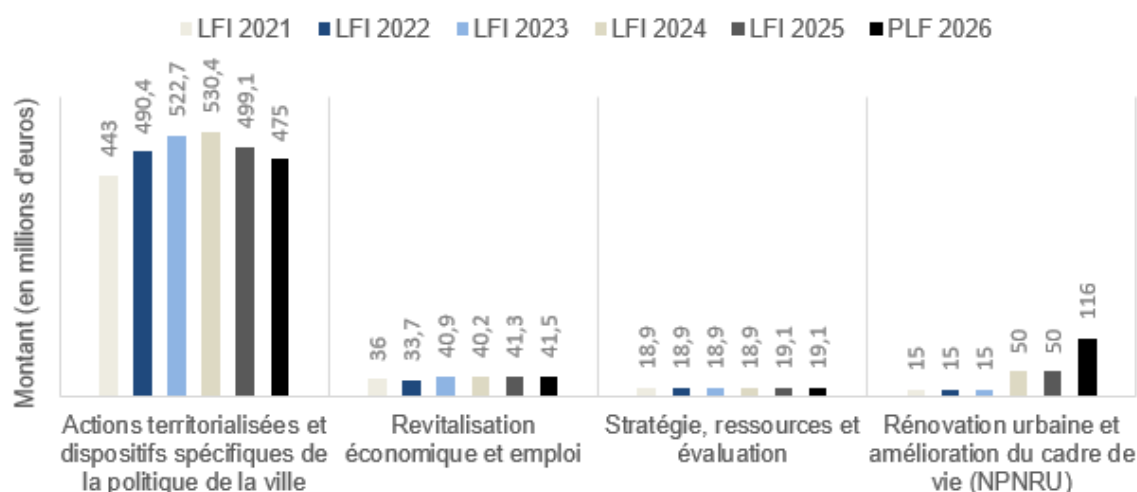
Cette hausse de 42 millions d'euros s'explique par l'augmentation substantielle de la contribution de l'État au NPNRU (+ 66 M€) et, dans une moindre mesure, par la hausse du financement des établissements publics pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) (+ 0,2 M€), que viennent tempérer les coupes opérées dans le dispositif des « Quartiers d'été » (- 24 M€).

La plupart des dispositifs de la politique de la ville voient leur financement maintenu constant entre la loi de finances initiale (LFI) pour 2025 et le PLF 2026, notamment les adultes-relais (98 M€), les cités éducatives (91 M€) et le programme de réussite éducative (66,1 M€).

La rapporteure accueille favorablement la décision du gouvernement de préserver ces dispositifs, dont **l'utilité sociale n'est plus à prouver** auprès des élus locaux.

Cependant, elle appelle à **une plus grande continuité et à une meilleure visibilité** de ces programmes sur le long terme. Comme l'an dernier, elle ne peut que partager le **désenclavement des élus locaux** face aux multiples **stop and go** qu'ont subi ces dernières années les dispositifs de la politique de la ville (gel du recrutement des adultes-relais et annulation de crédits en cours de gestion pour les cités éducatives en 2024) **et qui empêchent les acteurs de terrain de pleinement s'investir dans leur mise en œuvre.**

### Évolution des crédits du programme 147, par action, depuis 2021



Source : Commission des affaires économiques, à partir des documents budgétaires



Ce sont les crédits alloués aux « Quartiers d'été », destinés à l'organisation d'activités dans les QPV et de séjours pour leurs habitants pendant les vacances d'été et de la Toussaint, qui paient le prix de la hausse du financement du NPNRU. Leurs crédits seront **réduits de 30 à 5 millions d'euros**, pour revenir à un volume comparable à celui alloué avant la pandémie. La rapporteure déplore cette baisse de crédits, qui s'ajoute à la suppression des « colos apprenantes » du programme 163.

Elle rappelle que, jusqu'en 2023, le financement des quartiers d'été, créés en 2020, n'était assuré qu'en cours d'année, parfois même très tardivement, mettant les collectivités et associations dans une situation très délicate. Pourtant, le dispositif produit des **effets réels sur la socialisation et l'engagement des jeunes**, dans une période de l'année à fort risque d'isolement : en 2024, il a bénéficié à près de 1,7 million de personnes, dont 900 000 jeunes.

La rapporteure entend néanmoins les **arguments en faveur d'un ciblage de la restriction budgétaire sur un seul dispositif plutôt que d'une amputation de l'ensemble des actions de la politique de la ville**. Concrètement, il s'agira de recentrer le dispositif « Quartiers d'été », en le limitant aux seules vacances d'été, en priorisant les QPV les plus en difficulté et en réduisant la voilure des activités proposées, par exemple en favorisant les animations d'après-midi aux séjours plus longs et plus lointains.

## B. LA HAUSSE DE LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT À L'ANRU EN 2026 : UNE MESURE NÉCESSAIRE, MAIS INSUFFISANTE À TERME

Conformément à l'engagement de la précédente ministre chargée du Logement, Valérie Létard, **le PLF 2026 prévoit le financement du NPNRU par l'État à hauteur de 116 millions d'euros**. Cette enveloppe reste inférieure aux 250 millions d'euros demandés par l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), mais elle permettra à cette dernière, grâce à la mise en place de mesures de régulation budgétaire, d'assurer ses principaux engagements et ses décaissements au cours de l'année 2026.

**Ce sursaut intervient après plusieurs manquements de l'État.** En 2024, l'État a entièrement annulé ses crédits en cours de gestion et, en 2025, c'est un amendement sénatorial qui a permis d'inscrire 50 millions d'euros au PLF et de remédier à l'absence totale de contribution de l'État prévue dans le texte initial.

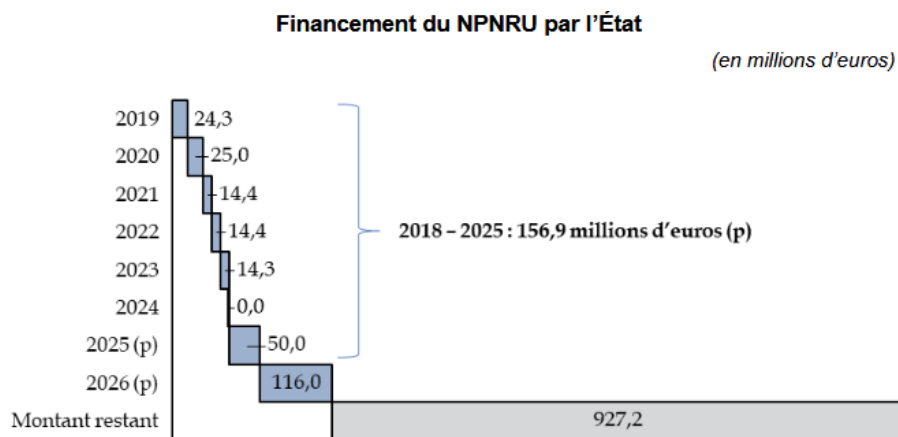
Or, sur les 12 milliards prévus pour le NPNRU, l'État s'était engagé à verser entre 2018 et 2023 un montant de 1,2 milliard d'euros, dont 300 millions sur la quinquennale 2023-2027. **Après sept années de versement, la contribution de l'État ne s'élève qu'à 156,9 millions d'euros, soit 13 % du montant auquel il s'était engagé,** quand Action Logement et les bailleurs sociaux ont déjà respectivement versé 35 % et 45 % de leur dû.

Si l'ANRU sera en capacité de mener à bien ses projets en 2026, la rapporteure rappelle le devoir pour l'État **d'agir comme un bon gestionnaire et d'anticiper** les dépenses à venir.

Dans un contexte d'accélération des paiements, **l'État devra contribuer**

**a minima** à hauteur de

250 millions d'euros **en 2027** et augmenter drastiquement ses crédits sur les dernières années du programme, s'il ne souhaite pas mettre en péril le rythme des opérations, voire en reporter certaines aux calendes grecques.



Source : Commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

« La hausse de la contribution de l'État au NPNRU en 2026 ne doit occulter ni le retard considérable accumulé par l'État, ni les tensions sur la trésorerie de l'ANRU, ni la nécessité d'engager rapidement un troisième programme de renouvellement urbain. »  
*Viviane Artigalas, rapporteure*

**L'article 66 du PLF 2026 prévoit par ailleurs le report de 2026 à 2027 de la date limite des engagements de l'ANRU,** mesure que la rapporteure avait proposée dans son rapport l'an dernier, ainsi que celui de la date limite de solde de 2030 à 2032. Ce décalage permettra à l'ANRU de repousser la date limite de versement des acomptes à 2027, et celle des décaissements à 2034. **Cette mesure était devenue nécessaire pour permettre à certains territoires de finaliser leurs opérations et surtout à l'État de lisser sa charge sur une plus longue période.** Selon ses projections, l'ANRU devrait ainsi engager 1,5 milliard d'euros l'an prochain, au lieu de 2 milliards.



Part des engagements de l'État remplis



Part des opérations du NPNRU déjà engagées

À l'heure actuelle, 88 % des opérations du NPNRU sont déjà engagées et il reste plus de deux années aux collectivités pour engager les dernières opérations. **La rapporteure met donc en garde le gouvernement contre la tentation de proroger cette mesure de décalage au-delà de 2027.** Si le report permet d'étaler les paiements liés au NPNRU, il ne règle en rien la soutenabilité financière du programme à moyen terme.



Par ailleurs, la rapporteure insiste sur l'importance d'un troisième programme de renouvellement urbain, confié à l'ANRU, dont il faudrait organiser la mise en place dès 2026 afin d'éviter toute « latence » entre les programmes. Une mission de préfiguration menée par Philippe Van de Maële, ancien directeur général de l'ANRU, a été lancée en ce sens par Valérie Létard.

## C. LES CONTRATS DE VILLE, OUTILS DE PROGRAMMATION STRUCTURANTS POUR LES QPV, CONNAÎTSENT PLUSIEURS MODIFICATIONS EN 2026

Le programme 147 du PLF 2026 prévoit 193,3 millions d'euros de crédits à destination de la mise en œuvre des contrats de ville. L'enveloppe complémentaire de 2 millions d'euros déléguée en 2025 aux territoires ultramarins, dont 1 million d'euros pour Mayotte, a été préservée au sein du projet de loi de finances pour 2026.

Le territoire mahorais, dont toutes les communes ont été classées en QPV par la loi du 11 août 2025, fait face à des difficultés structurelles, aggravées par le passage du cyclone Chido et de la tempête Dikeledi, qui rendent complexe la signature des contrats de ville d'ici le 31 décembre 2025, date limite fixée par la LFI 2025. De manière générale, **la rapporteure est favorable à un report au 31 juillet 2026 de la date d'autorisation de déploiement des crédits en l'absence de signature préalable des contrats de ville**, afin que la politique de la ville ne subisse pas d'interruption début 2026 dans les territoires ultramarins.



Conformément aux orientations du comité interministériel des villes (CIV) de juin dernier à Montpellier, qui a placé le **développement économique** parmi les priorités de la politique de la ville, l'article 12 du PLF 2026 réforme les dispositifs fiscaux en faveur de la politique de la ville et étend les exonérations d'impôts sur les bénéfices aux entreprises commerciales, artisanales et libérales qui s'installent en QPV. **La rapporteure salue cette mesure de simplification, qui fera des QPV le zonage unique en matière de fiscalité de la politique de la ville.**

Enfin, dans le cadre de la nouvelle génération des contrats de ville, les conventions d'utilisation de l'abattement de la taxe foncière, dont bénéficient les bailleurs sociaux pour la gestion urbaine de proximité, ont été récemment renouvelées. Après le travail engagé l'an dernier par Juliette Méadel pour évaluer l'action des bailleurs sociaux en contrepartie de cet abattement, les auditions menées par la rapporteure confirment le **bon fonctionnement général de la gestion urbaine de proximité** et la bonne implication globale des bailleurs sociaux sur le terrain.

## 2. LE LABEL « CITÉS ÉDUCATIVES », UNE DÉMARCHE POUR COORDONNER LES DISPOSITIFS DE POLITIQUE DE LA VILLE, UNE MÉTHODE QUI FAIT SES PREUVES

### A. UNE DÉMARCHE DE COOPÉRATION À PLUSIEURS NIVEAUX



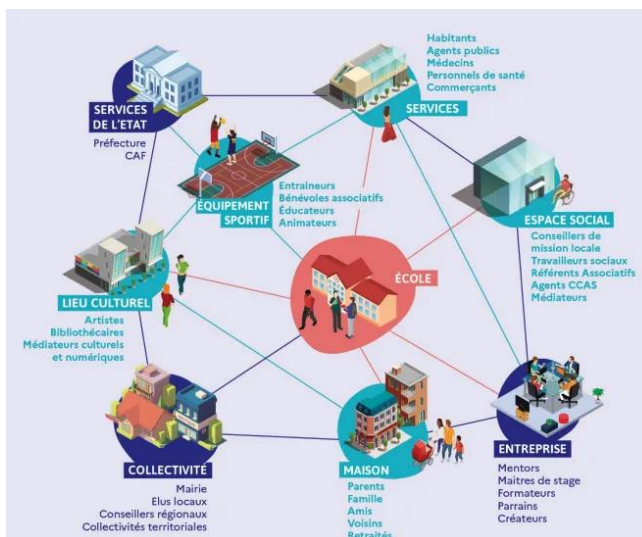
À la fois label, zonage et démarche, la Cité éducative est née d'une expérimentation à Grigny en 2017 et d'une réflexion lancée par le rapport Borloo de 2018. Elle fournit un cadre de coopération à l'ensemble des acteurs de la communauté éducative afin d'améliorer la prise en charge sociale et la réussite éducative des jeunes de 0 à 25 ans. **Au croisement de la politique de la ville et des politiques scolaires, la démarche « cités éducatives » coordonne des dispositifs souvent mis en œuvre de manière étanche et non concertée**, parmi lesquels les Cordées de la réussite, le Programme de réussite éducative et les adultes-relais.

Pour décroisonner questions éducatives et questions territoriales, le programme repose sur un pilotage national partagé par le ministère de l'Éducation nationale et le ministère chargé de la Ville, réunis au sein d'un secrétariat permanent commun à l'Agence nationale des collectivités territoriales (ANCT) et à la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO). **Depuis leur lancement en 2019, 250 cités éducatives ont été labellisées**, dont 39 en 2025. Les cités recouvrent 260 communes et 600 QPV, et elles bénéficient à 1,5 million de jeunes.

Depuis 2019, les cités éducatives ont reçu un financement total de 300 millions d'euros, majoritairement au titre du programme 147 « Politique de la ville », mais aussi, dans une moindre mesure, du programme 230 « Vie de l'élève ». Chaque cité éducative perçoit de la part de l'État une dotation annuelle de l'ordre de 120 000 à 650 000 euros, afin de financer le fonctionnement des cités et des actions ayant trait à la culture, à la citoyenneté, au sport ou encore à la santé, en grande partie portées par le tissu associatif local.

Cette articulation de la politique de la ville et des politiques éducatives se traduit également dans la gouvernance locale des cités puisque la prise de décision est assurée par une « Troïka » composée d'un représentant de la collectivité (le maire), d'un représentant de l'État (le préfet) et d'un représentant de l'Éducation nationale (le directeur académique), appuyée par un chef de projet opérationnel. Le programme conduit ainsi à faire travailler ensemble dans ses déclinaisons territoriales les établissements scolaires, les associations, les entreprises, les services sociaux, les collectivités, les jeunes et leurs parents.

La cité éducative est une stratégie globale qui entend dépasser le seul cadre scolaire, pour penser la réussite et l'émancipation des jeunes à tous les âges et dans toutes les sphères de leur vie sociale. Les actions de la cité éducative englobent ainsi les temps scolaire, périscolaire et extrascolaire. L'objectif est en effet de maintenir dans le giron de la politique de la ville l'ensemble des jeunes, y compris ceux sortis du système scolaire, et de travailler à leur insertion professionnelle.



Source : Agence nationale des collectivités territoriales (ANCT)



La rapporteure note cependant un angle mort dans cette démarche. Elle regrette que les tranches d'âge non « captives » de l'enseignement scolaire, à savoir les 0-3 ans et les 16-25 ans, soient sous-investies par les actions des cités éducatives, et appelle à une plus grande ouverture du programme aux enjeux de la petite enfance et de l'insertion professionnelle, en mettant par exemple en place un réseau étudiant à destination des jeunes arrivés dans le monde universitaire, comme c'est le cas à Gennevilliers.

## B. LA GÉNÉRALISATION DU LABEL : UNE ANNONCE PROMETTEUSE RESTÉE LETTRE MORTE

Lors de la présentation du plan « Quartiers 2030 » en juin 2023, le Président de la République a annoncé la généralisation des Cités éducatives à l'ensemble des 1 609 QPV d'ici la fin du quinquennat. Cette volonté politique a été réaffirmée lors du CIV suivant les émeutes de l'été 2023 et a été inscrite dans la loi de programmation des finances publiques du 19 décembre 2023. Elle se traduit par un assouplissement des critères de labellisation depuis 2024, et notamment par une ouverture des appels à candidatures sans date limite de dépôt. La labellisation « au fil de l'eau » permet ainsi aux acteurs locaux de prendre le temps de constituer leur dossier et de structurer des partenariats et des projets de qualité.



Malgré cette annonce prometteuse, le Gouvernement ne donne pas aux collectivités les moyens de ses propres ambitions, comme en témoignent la baisse des crédits alloués aux cités éducatives (- 20 M€) en 2025 et les mesures de gel et d'annulation de crédits en 2024, qui ont repoussé la notification des 39 nouvelles cités éducatives labellisées à juin 2025.

Aujourd'hui, la reconduction en 2026 de l'enveloppe budgétaire de 2025 ne permet pas d'envisager à la fois la consolidation des 250 cités éducatives existantes et le lancement de cités éducatives dans les 900 QPV qui n'en sont pas encore dotés : à ce stade, le ministère chargé de la ville et l'ANCT ne peuvent d'ailleurs pas s'engager sur une nouvelle vague

de labellisation en 2026. La rapporteure rappelle également que cette généralisation voulue par le sommet de l'État était en **contradiction avec un dispositif qui doit émaner d'une dynamique volontariste de la part des collectivités.**

### C. ÉVALUER LES RÉSULTATS DE LA DÉMARCHE ET ALIGNER LES ZONAGES : DEUX PISTES D'AMÉLIORATION DES CITÉS ÉDUCATIVES

Bien qu'elles soient saluées par l'ensemble des acteurs de la communauté éducative, la rapporteure regrette **le manque de conclusions objectivées et chiffrées** quant à l'impact des cités éducatives sur l'intégration sociale et la réussite éducative des jeunes de 0 à 25 ans. Malgré l'existence d'un protocole d'auto-évaluation et la production annuelle de revues de projets, qui permettent d'assurer un suivi régulier des cités éducatives, il n'existe plus d'instance dédiée au niveau national à l'évaluation des cités éducatives : le **Conseil national d'orientation et d'évaluation des cités éducatives**, installé en 2019, n'a plus d'activité depuis 2022.



Dans la lignée des travaux de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire et de l'Observatoire national de la politique de la ville, **la rapporteure encourage la systématisation de l'évaluation des cités éducatives à l'échelle nationale, notamment par le suivi de cohortes et l'observation de trajectoires de vie.** L'étude d'une population à un instant *t* passe sous silence les phénomènes de mobilité géographique des jeunes et tend à minorer les effets bénéfiques des dispositifs de la politique de la ville. En somme, il s'agit de s'intéresser davantage au « film » qu'à la « photo ».



**Les auditions de la rapporteure ont également mis en évidence la complexité induite par les cités éducatives en matière de zonage.** Le périmètre des cités éducatives ne recouvre pas parfaitement celui des QPV, et encore moins celui des REP/REP+, ce qui peut être facteur de confusion pour les acteurs locaux dans la mise en œuvre des actions des cités éducatives et dans la définition de leur portée.

En somme, la cité éducative englobe toutes les sphères de la vie sociale des jeunes défavorisés, afin de leur permettre d'accéder à un avenir social et professionnel meilleur. Elle rend compte *in fine* de l'importance, pour donner plus de résonance aux dispositifs éducatifs et sociaux de la politique de la ville, de faire cité dans les quartiers.

### POUR EN SAVOIR +

- [Avis n° 145 de Viviane Artigalas sur les crédits « Politique de la ville » de la Mission « Cohésion des territoires » du projet de loi de finances pour 2025, 21 novembre 2024](#)
- [Les cités éducatives : mission d'appui et d'accompagnement, Inspection générale de l'administration et inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, juin 2021](#)



**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

