



Politique de la Ville : s'organiser pour plus d'efficacité

Table des matières

POLITIQUE DE LA VILLE : S'ORGANISER POUR PLUS D'EFFICACITE.....	1
Introduction.....	3
1. Améliorer la connaissance de la politique de la Ville	4
1.1. Mieux circonscrire le champ de la politique de la Ville.....	4
1.2. Évaluer les résultats, jugés aujourd'hui décevants au regard des grandes ambitions	5
1.3. Mobiliser les outils de la statistique publique de façon ambitieuse et innovante	6
1.4. Regarder le film plutôt que la photo	6
1.5. Estimer avec exactitude les budgets publics consacrés à la politique de la Ville	7
1.6. Articuler politique de la Ville et politique d'intégration des étrangers et des immigrés	8
1.7. Faire du DPT un outil stratégique de mobilisation du droit commun	8
1.8. Assurer un suivi des décisions des CIV	9
1.9. Adapter le programme de l'ONPV.....	10
2. Clarifier les responsabilités des acteurs nationaux et territoriaux	12
2.1. Assurer la cohérence conceptuelle de la politique de la Ville	12
2.2. Repenser l'avenir de l'ANCT et de l'ANRU dans une réflexion commune	12
2.3. Contrôler les obligations et les engagements des bailleurs sociaux.....	13
2.4. Conforter l'action interministérielle des autorités préfectorales	14
2.5. Animer le réseau des préfets délégués à l'égalité des chances.....	16
2.6. Organiser un dialogue de gestion sur les programmes concourant à la politique de la Ville	16
2.7. Engager toutes les collectivités selon leurs compétences	17
2.8. Mobiliser la dotation de solidarité communautaire	18
2.9. Mieux structurer la gestion des ressources humaines et animer les agents publics en QPV.....	18
2.10. Admettre une participation citoyenne moins institutionnelle	19
3. Articuler les outils de la politique de la Ville avec les procédures de droit commun	20
3.1. Cibler et évaluer les actions des contrats de Ville en fonction des impacts attendus.....	20
3.2. Unifier les comités de suivi ou de pilotage des contrats de Ville et des contrats ANRU	21
3.3. Clarifier le rôle des comités territoriaux de cohésion territoriale ou de la politique de la Ville	22
3.4. Stabiliser les dispositifs de prévention de la délinquance	23
3.5. Articuler les CIR et les CTAI pour l'intégration des étrangers en QPV avec les contrats de Ville	24

3.6.	Réordonner les dispositifs d'éducation prioritaire dans le cadre des Cités éducatives	24
3.7.	Intégrer enfin l'enseignement supérieur dans les politiques de la Ville	26
3.8.	Mieux identifier les spécificités familiales dans les QPV.....	26
3.9.	Expérimenter la refondation de la protection de l'enfance en QPV.....	27
3.10.	Stimuler une offre d'activités de proximité pour l'emploi et l'animation dans les QPV.....	27
3.11.	Mieux associer les collectivités territoriales en amont des actions de France Travail en QPV.....	28
3.12.	Agir sur les déterminants de santé en QPV et travailler sur les freins dans l'accès à la santé	29
3.13.	Systématiser les démarches « d'aller vers » pour l'accès au sport et à la culture	30
Conclusion		32
ANNEXES.....		33
ANNEXE 1. Les bases de la politique de la Ville		33
ANNEXE 2. Connaissance des populations : pauvreté, diversité et mobilité		37
ANNEXE 3. Architecture de la gouvernance nationale		40
ANNEXE 4. Les bailleurs sociaux		42
ANNEXE 5. L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)		44
ANNEXE 6. L'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU)		47
ANNEXE 7. Les documents budgétaires.....		49
ANNEXE 8. La gestion RH des intervenants dans les QPV		51
ANNEXE 9. Définition de la politique de la Ville : article premier de la Loi Lamy.....		53
ANNEXE 10. Les contrats de Ville : article 6 de la loi Lamy.....		55

Introduction

La politique de la Ville est un sujet sensible et conflictuel. Ses insuffisances sont dénoncées par les uns comme un abandon de nos banlieues malgré un empilement administratif tandis que d'autres évoquent un tonneau des Danaïdes de 40Md€ versés chaque année par l'Etat sans effet visible. D'autres encore y voient des avantages indus consentis à des quartiers qui concentrent des populations d'origine étrangère. Ces critiques convergent cependant vers un manque de lisibilité, d'identification des responsabilités et d'efficacité de l'action des pouvoirs publics confrontés aux problèmes spécifiques des banlieues et de quartiers dégradés ou en voie de dégradation.

Le Cercle de la réforme de l'Etat, dont la vocation est d'analyser la gestion des politiques publiques et de proposer des orientations pour en améliorer l'efficacité et répondre aux attentes des citoyens, a décidé de consacrer en 2025 des travaux à « l'ingénierie administrative » de la politique de la Ville. En effet la politique de la Ville mobilise une multiplicité de politiques et d'acteurs. Les attentes des habitants sont particulièrement fortes vis-à-vis des autorités locales qui à leur tour en appellent à la solidarité.

A la suite d'un groupe de travail pluridisciplinaire du Cercle, élargi à divers acteurs de cette politique publique, un séminaire s'est tenu en juin 2025 auquel ont participé la ministre alors chargée de la Ville, Juliette Méadel, et Dominique Faure, ancienne ministre, chargée d'une réflexion sur l'aménagement du territoire. La présente note s'appuie sur les informations collectées et traitées jusqu'en juillet 2025¹.

Ces travaux ont permis d'identifier de nombreux champs. Les quartiers de la politique de la Ville ont vocation comme l'ensemble du territoire de la République à voir s'y déployer l'ensemble des politiques publiques de droit commun, de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres porteurs de politiques publiques. Mais leurs difficultés particulières ont conduit à la mise en place de moyens financiers et humains spécifiques dont l'articulation avec le droit commun est complexe. Sans prétendre à l'exhaustivité, les travaux du Cercle ont permis de repérer des points critiques qui peuvent être améliorés à court terme dans trois domaines :

1. Améliorer la connaissance de la politique de la Ville
2. Clarifier les responsabilités des acteurs nationaux et territoriaux
3. Articuler les outils de la politique de la Ville avec les procédures de droit commun

Dans chacune de ces trois parties, le titre de chaque sous-partie exprime la proposition que le Cercle tire de son analyse, l'ensemble de ces sous-titres, récapitulés dans la table des matières, constituant la liste des recommandations. Les 10 annexes apportent, outre des rappels de données de base, des éclairages et orientations complémentaires.

¹ C'est ainsi que n'ont pas été examinées les Maisons de l'Enfance et de la Réussite Educative (MeRe) dont les premières ont été lancées en septembre 2025, non plus que le rapport de la mission sur l'avenir du commerce de proximité dans les centres-villes et les quartiers prioritaires de la politique de la Ville rendu en octobre 2025.

1. Améliorer la connaissance de la politique de la Ville

La notion même de politique de la Ville a connu des évolutions (cf. annexe 1) qui se sont traduites par des stratifications en affaiblissant la lisibilité.

Les données relatives à la situation démographique, économique, sociale, des quartiers de la politique de la Ville sont désormais nombreuses et largement disponibles, mais d'importants progrès restent à réaliser. Elles ne sont pas encore suffisamment interconnectées et observées de façon longitudinale ce qui nécessite de sérieux travaux méthodologiques.

S'agissant de l'emploi des moyens et de l'impact de la politique de la Ville, le caractère simplificateur des débats résulte ou témoigne d'une insuffisance manifeste de la connaissance.

1.1. Mieux circonscrire le champ de la politique de la Ville

La politique de la Ville concerne aujourd'hui en métropole 1362 quartiers où vivent 6 millions d'habitants.

Elle a pu être définie par ses faits générateurs qu'ont été la dégradation du modèle des « grands ensembles » et le malaise des banlieues s'exacerbant en émeutes urbaines. La « géographie prioritaire » définit les quartiers de la politique de la Ville (QPV) comme ceux où se concentrent des populations pauvres et où se déploient une architecture politico-administrative spécifique ainsi qu'un ensemble de moyens budgétaires. Les réponses ont varié depuis l'origine de la politique de la Ville dans les années 70. Celle-ci est régulièrement refondée (1973, 1982, 1994, 2003, 2014) mais les nouveaux principes directeurs ne viennent irriguer les politiques de droit commun au mieux qu'avec un fort décalage. Ces incertitudes n'ont pas toutes été levées par la loi de 2014², sa base juridique actuellement en vigueur. L'aspiration à une nouvelle étape est actuellement exprimée par les acteurs de terrain. Et plusieurs rapports parlementaires, gouvernementaux ou d'instances de contrôle y invitent, exprimant d'ailleurs des préoccupations très diverses.

Au vu de l'ensemble des évolutions démographiques et sociales, on ne peut exclure que le nombre de quartiers répondant à ces critères, quels que soient les efforts engagés, ne baisse guère voire soit amené à s'accroître, ce qui nécessite d'autant plus d'organiser l'action publique de manière qu'elle soit la plus efficace possible.

La géographie des QPV répond à des critères fixés par la loi Lamy de 2014 : les quartiers appartenant à une unité urbaine (UU) de plus de 10 000 habitants, comportant un nombre minimal de 1000 habitants et connaissant un écart du revenu par habitant³ par rapport, d'une

² Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (LPVCU) du 21 février 2014 dite loi Lamy (cf. annexe 9)

³ Précisé par le décret n° 2014-767 du 3 juillet 2014 relatif à la liste nationale des quartiers prioritaires de la politique de la ville et à ses modalités particulières de détermination dans les départements métropolitains.

part, au territoire national et, d'autre part, à l'unité urbaine dans laquelle se situe chacun de ces quartiers.

La situation Outre-Mer, avec 247 quartiers, présente des caractéristiques particulières et d'ailleurs non homogènes d'une collectivité à l'autre. Aux Antilles, on ne peut ignorer l'importance des instances politiques au niveau de chaque DROM dans la double représentation régionale et départementale : les exécutifs des collectivités départementales et régionales et leurs assemblées délibérantes sont des interlocuteurs majeurs de l'Etat. La Réunion se rapproche plus du modèle métropolitain mais l'insularité n'est pas non plus sans incidence. En tout état de cause, cela justifie que la politique de la Ville Outre-Mer s'exerce de manière différente qu'en Métropole. La solution adoptée pour Mayotte, dans le cadre du projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte, intègre ces spécificités. Les particularités de l'Outre-mer ont été prises en compte dans la définition de la géographie prioritaire⁴.

Une fois les quartiers définis, il faut déterminer les actions spécifiques de la politique de la Ville à mener, mais aussi les politiques de droit commun à mobiliser.

1.2.Évaluer les résultats, jugés aujourd'hui décevants au regard des grandes ambitions

Ces quartiers appartiennent à des communes qui sont les premières intéressées à leur développement urbain et à leur cohésion sociale. Mais l'intervention de l'Etat, revendiquée par les élus de ces collectivités, se justifie aussi par le caractère partagé, y compris après la décentralisation, des compétences mobilisées par la politique de la Ville et par la responsabilité de l'Etat en matière d'ordre public. La loi Lamy ajoute aux objectifs antérieurs de réduction des écarts de développement entre les quartiers défavorisés et les unités urbaines auxquelles ils appartiennent et d'amélioration des conditions de vie de leurs habitants, un objectif plus ambitieux « d'assurer l'égalité des territoires » qui concerne l'ensemble du territoire de la République, donc une coresponsabilité de l'Etat.

Mais comment traduire les objectifs très généraux exprimés dans la loi en termes de critères mesurables ? Les écarts de développement entre les QPV et leur agglomération peuvent se mesurer à l'aide de nombreux indicateurs issus de la statistique publique dans les domaines de la démographie, des revenus, de la pauvreté, de l'accessibilité aux services, aux équipements publics et aux droits, de l'éducation, de l'emploi et de l'activité économique, de la santé, de la culture, de l'égalité femmes-hommes, du cadre de vie et de la sécurité. Ces écarts révélant une situation plus défavorable dans les QPV que dans leur agglomération évoluent très peu. Les évolutions des quartiers peuvent s'apprécier par les mouvements d'entrée-sortie dans la géographie prioritaire, à la faveur d'un réajustement décennal qui est nécessaire. Ainsi au 1^{er} janvier 2024, la nouvelle géographie prioritaire comporte en métropole 1362 QPV, au lieu de

⁴ Décret n° 2024-1211 du 27 décembre 2024 relatif aux modalités de détermination des quartiers prioritaires de la politique de la ville particulières aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Martin et à la Polynésie française

1296 dans la géographie prioritaire initiale. Tous les départements sont désormais concernés. 960 quartiers ont vu leur contour modifié, 291 ont conservé un contour similaire à celui de 2015. 45 quartiers sont sortis mais 111 sont entrés. Même dans les quartiers à faible évolution, cela ne signifie pas que la situation des personnes accueillies dans les QPV, prises individuellement, ne s'est pas améliorée. Ce paradoxe s'explique par l'effet de mobilité au sein de ces quartiers.

1.3. Mobiliser les outils de la statistique publique de façon ambitieuse et innovante

Les services de la statistique publique ont mené et publié des études clés sur des questions de politiques de la Ville, par exemple sur la dynamique de la Seine-Saint-Denis. Mais une mobilisation plus systématique et plus ambitieuse semble indispensable pour plusieurs raisons :

- Les données sont clés pour évaluer les politiques mises en œuvre et la justification des moyens.
- Les données et analyses des chiffres sont indispensables pour aligner les acteurs au moins sur les diagnostics et sur l'évaluation des actions, alors que quasi toutes les actions sont des partenariats.
- L'évaluation permet de sélectionner les actions les plus efficaces ou de déterminer les conditions d'efficacité de certaines (par exemple en termes de ciblage ou de conditions de suivi), ce qui est plus encore clé dans des périodes de contraintes budgétaires fortes

L'évaluation des actions suppose des croisements et chaînages des bases de données. Fluidifier et faire connaître l'outil majeur que représente – plus exactement devrait représenter - le CASD (Centre d'Accès Sécurisé aux Données)⁵ pour les quartiers de la politique de la Ville, est aussi une façon de reprendre la question de l'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté de façon générale, et de travailler différemment sur les sujets scolaires. Le CASD devrait inclure les bases de l'Éducation nationale.

1.4. Regarder le film plutôt que la photo

La statique comparative ne rend pas compte des phénomènes de mobilité résidentielle qui sont plus importants dans les QPV que dans le reste des agglomérations. Comme l'a fait remarquer un rapport sénatorial de 2022⁶, « à regarder la photo et non le film, les difficultés des quartiers et non l'histoire des habitants, une partie de la réalité échappe à l'analyse. » Et de préconiser « une vision dynamique de la politique de la Ville. Car de manière statique, de dix ans en dix ans, et sans qu'il faille s'en satisfaire, un quartier ville pauvre va être, le plus souvent, confronté

⁵ GIP dont la convention constitutive a été approuvée par arrêté interministériel du 20 décembre 2018.

⁶ Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat sur le bilan de la politique de la ville, Par Mmes Viviane Artigalas, Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard, juillet 2022.

à des difficultés analogues. Mais de manière dynamique, si on regarde qui sont les habitants, on verra qu'ils ont changé. En dix ans, environ 50 % auront déménagé. » ⁷

La dynamique peut aussi différer en fonction de sous-ensembles de publics qu'il faut pouvoir identifier et suivre : actifs/inactifs, jeunes/vieux, familles nucléaires et/ou recomposées ou complexes ; familles monoparentales qui peuvent représenter jusqu'à 40% des résidents des QPV.

Faut-il continuer à viser une réduction des écarts dans une optique de recherche d'égalité territoriale ou donner la priorité au devenir des personnes dont le parcours d'ascension sociale se traduit le plus souvent par une mobilité hors des QPV ? Il convient de se doter pour cela d'outils statistiques et méthodologiques intégrant la mobilité résidentielle et le suivi de cohortes. Seules existent actuellement les deux enquêtes dites Trajectoires et Origines⁸ menées en 2008-2009 et 2019-2020 ainsi que les enquêtes ELIPA⁹ (Enquête Longitudinale sur l'Intégration des Primo-Arrivants) réalisées en 2011-2013 et en 2019-2022 par le département des statistiques, des études et de la documentation de la Direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'Intérieur. Les mobilités positives ainsi observées apportent déjà une nuance aux critiques sur l'inefficacité imputée à la politique de la Ville mais les observer et analyser davantage doit être un objectif essentiel. Il est largement partagé par les collectivités territoriales et l'ensemble des acteurs. Le construire nécessite une impulsion forte et continue.

1.5. Estimer avec exactitude les budgets publics consacrés à la politique de la Ville

La politique de la Ville mobilise des moyens provenant des budgets de l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes de sécurité sociale et autres organismes gestionnaires de services publics, tant de « droit commun » que spécifiques. Les documents officiels ne permettent pas d'avoir une vue d'ensemble de ces moyens, même si on se limite à l'Etat et à ses opérateurs. Ce sujet n'est pas seulement de gestion budgétaire. Il est essentiel compte tenu des contestations de fond qui portent sur cette politique.

Le montant de 40 Mds€, avancé lorsque l'on s'inquiète de son coût, provient du document de politique transversale (DPT) Ville, annexé au projet de loi de finances pour 2025. En effet la

⁷ Fin 2024, 34 quartiers sont sortis de la « géographie prioritaire ».

⁸ Les enquêtes Trajectoires et Origines, TeO1 de 2008-2009 et TeO2 de 2019-2020 ont été coproduites par l'Institut national d'études démographiques (Ined) et l'Insee. L'enquête TeO2 est issue d'une procédure d'échantillonnage complexe. La collecte a permis d'obtenir des informations sur 27 181 individus, représentatifs de la population résidant en France métropolitaine âgée de 18 à 59 ans, au sein desquels sont sur-échantillonnés les immigrés, les personnes originaires des Départements et régions d'Outre-Mer (Drom), et les enfants de ces deux groupes. Le sur-échantillonnage QPV est en cours d'exploitation par l'ONPV.

⁹ L'enquête ELIPA1 a donné lieu à une première collecte auprès de 6 107 personnes de France métropolitaine entre mars et juin 2010 et les premiers résultats ont été diffusés dès le début de l'année 2011. La deuxième collecte s'est déroulée entre mars et juin 2011 auprès de 4 756 personnes. La troisième et dernière collecte s'est déroulée de mars à juin 2013, 3 573 personnes ont été réinterrogées.

La deuxième édition, ELIPA 2, a interrogé en trois vagues, en 2019, en 2020 et en 2022, un panel de 6 500 étrangers auxquels a été délivré un premier titre de séjour d'au moins un an en 2018.

politique de la Ville repose certes sur des crédits spécifiques inscrits au programme 147 doté pour 2025 de 600M€, mais beaucoup plus largement sur la mobilisation adéquate des crédits de droit commun des ministères et de leurs opérateurs. La construction du DPT est hétérogène. La plupart des ministères n'identifient pas les actions au bénéfice des QPV et de leurs habitants. Certains essayent de le faire en les individualisant. D'autres appliquent un taux de contribution au prorata de la population des QPV, en raison de l'absence de géolocalisation des dépenses.

On trouve aussi des programmes budgétaires complets intégrés au DPT Ville alors qu'ils concernent l'ensemble du territoire national. C'est le cas du programme 304 « inclusion sociale et protection des personnes » à hauteur de 14Mds€ et du programme 157 « Handicap et dépendance » à hauteur de 16Mds€. Le directeur général de la cohésion sociale, responsable du programme 304, indique qu'« il n'est pas possible de retracer la part de ces actions qui concerne spécifiquement les quartiers prioritaires de la politique de la Ville. » Une large part de ces 30Mds€, et donc des 40Mds€ du total du DPT, est donc imputée à tort à la politique de la Ville.

La géolocalisation des dépenses publiques, particulièrement importante pour une politique transversale comme la politique de la Ville qui repose sur la mobilisation du droit commun, doit être engagée si l'on veut vraiment estimer avec exactitude, ou au moins approcher, les budgets qui y sont consacrés. Il ne s'agit pas seulement d'un sujet budgétaire et comptable mais d'une démarche stratégique pour éclairer les décisions politiques.

1.6. Articuler politique de la Ville et politique d'intégration des étrangers et des immigrés

Le DPT Ville en revanche n'inclut pas le programme 104 « intégration des étrangers primo arrivants » alors que les QPV concentrent des populations d'origine immigrée et accueillent nombre d'étrangers primo-arrivants. C'est d'ailleurs une dimension peu explicitée dans les textes relatifs à la politique de la Ville. Historiquement, la querelle des statistiques dites ethniques et la crainte de stigmatiser les quartiers et d'accentuer la discrimination à l'égard de leur population avaient conduit à occulter ces caractéristiques. Les personnes étrangères et immigrées représentent respectivement 23 % et 28 % des 6 millions d'habitants des QPV soit respectivement 1,380 et 1,680 millions de personnes. Ces parts sont 2,8 et 2,5 fois plus élevées que dans leurs environnements urbains. La politique d'intégration concerne certes l'ensemble du territoire, qui accueille 7,3 millions d'immigrés dont 2,5 millions naturalisés, mais les QPV les concentrent notamment à leur arrivée en France. Certaines difficultés des QPV sont liées à la différence culturelle des populations arrivant en France, parlant une autre langue et élevées dans d'autres habitudes. La politique d'intégration et la politique de la Ville devraient être étroitement articulées et une part des crédits de la première imputée à la seconde.

1.7. Faire du DPT un outil stratégique de mobilisation du droit commun

Le DPT pourrait évoluer d'un outil descriptif, retraçant de façon hétérogène les contributions, sans vraiment chercher à les identifier, des programmes budgétaires ministériels à la politique

de la Ville, vers un outil stratégique de mobilisation du droit commun, ce qui est d'ailleurs la nature que la loi de finances lui assigne. Cet exercice pourrait venir se substituer à la procédure des conventions interministérielles d'objectifs (CIO) tombée en désuétude, malgré la tentative de relance par la circulaire Valls de 2022. Le ministre chargé de la Ville en aurait logiquement la responsabilité et devrait pouvoir compter sur une mise à disposition à cet effet de la direction du budget et de la direction générale des finances publiques (DGFIP). La notion « d'effort financier consacré par l'Etat à la politique transversale » qui, en l'absence de norme commune, est laissée à l'appréciation de chaque responsable de programme, devrait être définie par la direction du budget, en lien en l'occurrence avec le ministère de la Ville. Les systèmes d'information ministériels devraient être adaptés afin de permettre la géolocalisation des crédits dans une optique territoriale comme indiqué précédemment mais aussi populationnelle.

Pour que le DPT soit l'outil stratégique qu'il devrait être, il faudrait, au-delà de la connaissance des moyens mis en place, chercher à identifier les effets produits par leur mise en œuvre. Faute de connaissance de la réalité des dépenses publiques dans les QPV et de leur géolocalisation, une évaluation globale des différents dispositifs est en réalité impossible.

Des monographies sur les quartiers existent et fournissent des indications intéressantes. Pour aller au-delà, il faut construire les outils et instruments permettant une telle évaluation. Cette mesure de l'impact pose certes les questions classiques d'imputabilité en matière d'évaluation. Mais il faut pourtant pouvoir définir plus précisément les leviers à actionner, s'assurer de leur mise en fonctionnement et observer l'effet produit pour orienter l'action publique.

1.8. Assurer un suivi des décisions des CIV

L'usage d'outils et de méthodes rigoureuses pourrait à tout le moins s'appliquer aux décisions des comités interministériels des villes (CIV). Le dernier CIV, qui s'est tenu le 6 juin 2025, a été beaucoup plus précis sur ce point que les précédents. Il a constaté que, si environ un tiers des actions définies lors du précédent CIV de 2023 avaient été réalisées, un autre tiers devait être retravaillé notamment « les mesures pour lesquelles l'évaluation de l'impact était difficile en l'absence d'outils pertinents ». Le dossier de presse de ce CIV indique aussi que « pour toutes les actions, le Gouvernement a précisé leur objectif chiffré et leurs échéances, des indicateurs de suivi voire d'impact, garantissant une meilleure lisibilité et un suivi plus efficace de leur mise en œuvre. » De fait parmi les nombreuses décisions du CIV de 2025, 14 sont mises en exergue et se voient associés des indicateurs de suivi. Ceux-ci sont cependant encore le plus souvent des indicateurs d'activité.

La multiplication des indicateurs nuit à la lisibilité d'une politique. Aussi conviendrait-il d'assurer une articulation entre les documents budgétaires et notamment le DPT, document prévu par la loi, soumis au Parlement, et les autres documents retraçant les objectifs de la politique où les indicateurs sont encore le plus souvent des indicateurs d'activité. L'étape suivante impliquerait aussi de se doter d'indicateurs d'impact, et d'une méthodologie commune d'évaluation. La plupart des politiques et des mesures impliquant l'engagement non seulement

de l'Etat mais aussi des collectivités territoriales et d'autres acteurs publics, cette fonction ne peut relever que d'une structure partenariale et des travaux en ce sens ont été engagés par l'ONPV.

1.9. Adapter le programme de l'ONPV

L'ONPV est une structure à la fois indépendante et partenariale, créée par la loi de 2014, chargée d'évaluer la politique de la Ville. Il résulte de la fusion en 2014 de l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) et du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU (CES-ANRU). Son comité d'orientation est notamment composé des différents acteurs publics et de personnalités qualifiées. L'ONPV s'est trouvé dans le viseur de la proposition de loi sur les comités Théodule. Sa suppression n'a finalement pas été retenue. Lors de l'examen, le 17 juin 2025, par l'Assemblée du projet de loi de simplification de la vie des entreprises (loi Lemaire), un amendement de suppression de l'ONPV a été adopté. Le devenir du projet de loi est subordonné à la réunion d'une commission mixte paritaire entre l'Assemblée et le Sénat. La suppression éventuelle ne rapporterait pas d'économies réelles, son coût étant en quasi-totalité du temps-agent des structures du partenariat. Les missions qui lui sont assignées par la loi sont très larges et il peut s'appuyer sur les structures locales d'évaluation. Outre la production de données et d'études relatives à la situation des habitants et aux actions mises en œuvre, il bénéficie d'une obligation légale pour les organismes nationaux et locaux producteurs de données et de statistiques de lui fournir les éléments nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Ces données infra-communales sont indispensables à la conduite de la politique publique.

Le programme de l'ONPV doit être établi de manière à répondre aux besoins d'éclairer, conformément à la loi, les politiques publiques, les moyens consacrés et les résultats.

Au-delà d'études ponctuelles ou de l'exploitation des enquêtes statistiques générales, il faut bâtir un véritable système d'information à partir de données géolocalisées en routine et exploitables dans des délais adaptés à la prise de décision. Une partie importante de la dépense publique est géolocalisable comme le sont les dépenses de prestations sociales, d'autres pourraient le devenir. Le nombre des quartiers et celui des habitants appellent un tel système.

Il faut également identifier les crédits de droit commun qui constituent de loin la majeure partie des moyens utilisés dans les quartiers. L'ONPV pourrait s'engager dans un travail d'identification du champ financier de la politique de la Ville qui a besoin d'être clairement circonscrit. Il pourrait, avec la DGCL, la direction du Budget et la DGFIP, proposer la structure nouvelle d'un DPT stratégique identifiant, avec les ministères, crédits, procédures et effectifs dédiés. Dans chaque région, le comité de l'administration régionale (CAR), présidé par le préfet de région, pourrait traduire cet exercice au niveau régional au cours d'une réunion annuelle dédiée à la politique de la Ville.

Un autre axe de travail devrait être la constitution de cohortes permettant de suivre les effets sur les habitants.

Etant par nature le lieu d'établissement de méthodologies fiables, l'Observatoire devrait proposer une méthodologie générale d'évaluation notamment pour les contrats de ville.

En ce qui concerne les thèmes de fond, la sécurité sous tous ses aspects, l'emploi, la transition écologique, le vieillissement qui commence à apparaître dans ces quartiers et qui entraînera des conséquences sur les réalités des QPV, les structures familiales, pourraient être des thèmes à prioriser pour répondre aux besoins des acteurs et nourrir l'orientation des politiques publiques.

Compte tenu des perceptions souvent biaisées et incomplètes mais aussi de l'évolutivité de la situation dans ces quartiers, les pouvoirs publics doivent disposer d'outils d'observation permanente.

2. Clarifier les responsabilités des acteurs nationaux et territoriaux

2.1. Assurer la cohérence conceptuelle de la politique de la Ville

Cette cohérence suppose une certaine stabilité de l'architecture gouvernementale et l'existence d'une administration centrale indépendante des opérateurs.

La politique de la Ville n'échappe pas à l'instabilité de l'architecture gouvernementale. Sa responsabilité a été de janvier à octobre 2025 partagée entre le ministre du logement, chargé notamment de la rénovation urbaine et de la tutelle de l'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), et le ministre chargé de la Ville, qui pouvait s'appuyer sur une autre agence, l'agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT). Tous deux étaient, il est vrai, rattachés, au ministre de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation. La tutelle de l'ANRU jusqu'alors confiée au ministre de la Ville a été transférée à celui du logement lors de la formation du gouvernement constitué en décembre 2024, en conséquence de la séparation des portefeuilles ministériels ville et logement. Le gouvernement nommé le 12 octobre 2025 réunifie les deux portefeuilles tout en comportant par ailleurs un ministre chargé de l'Aménagement du territoire.

Les inconvénients de ces fluctuations pourraient être atténués par l'existence d'une administration centrale porteuse de la continuité et de la cohérence conceptuelle de la politique de la Ville. Ce n'est pas le cas depuis la suppression en 2013 du secrétariat général du comité interministériel des villes (ex-DIV, délégation interministérielle à la Ville). Ces fonctions de conception sont partagées entre la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) et la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN). Dans la pratique, l'évolution de la conception de la politique de la Ville repose largement sur des compétences logées dans les agences. C'est ainsi que l'ANCT et l'ANRU ont joué jusqu'ici un rôle d'administration centrale (voir annexes 5 et 6). Le gouvernement devrait pouvoir s'appuyer, pour l'élaboration de ses politiques, sur un service indépendant des opérateurs. Point n'est besoin d'une grosse structure. Une équipe légère mais inscrite dans l'organisation permanente de l'Etat devrait y pourvoir, sous la forme d'une délégation à vocation interministérielle, rattachée par exemple à la DGCL, regroupant des compétences relevant par nature d'une administration centrale. La DGCL a créé à l'été 2025, un bureau de la politique de la Ville, ce qui constitue une étape intéressante dans la structuration de l'administration centrale.

2.2. Repenser l'avenir de l'ANCT et de l'ANRU dans une réflexion commune

Les deux opérateurs nationaux de la politique de la Ville ont des genèses illustrant des conceptions assez différentes de la politique à mener. L'ANRU a été créée en 2003 pour mettre en œuvre un programme précis de rénovation urbaine (PNRU) en 10 ans, alimenté principalement par des fonds extrabudgétaires. Le bilan établi en 2013 a été très positif et un

nouveau programme lancé pour la période 2014-2030. L'ANCT, créée en 2019, a un caractère mixte, établissement public à la fois administratif et industriel et commercial, ce qui n'est pas sans incidence sur la gouvernance. Elle embrasse un vaste champ de l'aménagement du territoire post-décentralisation. Elle gère une multiplicité de procédures sous forme d'appels à projets et de contrats couvrant une large palette de types de territoires. A l'intérieur de l'agence, la politique de la Ville est supervisée par un directeur général délégué à la tête de l'un des quatre pôles¹⁰.

Les responsabilités importantes de l'ANCT en matière de politique de la Ville comme support de l'ONPV et du Conseil national des Villes et, dans la pratique, la préparation des comités interministériels de la ville (CIV), pâtissent de cette organisation. Celle-ci est peut-être due à l'impression, non vérifiée, d'aides excessives aux QPV au détriment des territoires ruraux, des petites villes, des centres villes, de la montagne, du littoral etc. qui demandent eux aussi un soutien de l'Etat adapté à leur spécificité. La lisibilité en souffre cependant. L'ANRU a aussi fait l'objet de demandes reconventionnelles d'interventions dans d'autres domaines que son champ initial. Elle a ainsi été amenée à élargir son action à des opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD), ce qui est cohérent lorsqu'elles sont situées en QPV ou à proximité immédiate. En faire un opérateur tous azimuts risque de diluer son action et de porter atteinte à sa cohérence. La réflexion sur l'avenir de ces structures qui dépasse le champ de la politique de la Ville, objet de la présente note, devrait être menée conjointement. Il convient d'éviter la poursuite d'évolutions aboutissant à faire coexister deux agences généralistes.

2.3. Contrôler les obligations et les engagements des bailleurs sociaux

Historiquement ce sont les bailleurs sociaux qui ont construit les quartiers de la politique de la Ville, hier sous une étroite tutelle de l'Etat, aujourd'hui dans une proximité principale avec les collectivités locales, mais appartenant sans rupture à la mouvance de la Caisse de Dépôts qui assure toujours l'essentiel des prêts. 63% des habitants des quartiers prioritaires habitent un logement social, contre 13 % en dehors. Au total, un quart du parc social est implanté dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville.

Malgré les intentions maintes fois exprimées, l'objectif de mixité sociale a toujours du mal à se concrétiser. Même le PNRU, avec les démolitions et la dissémination des constructions de compensation, n'a pu éviter la reproduction de la concentration de populations à faible revenu voire de communautés de même origine. La question du niveau géographique auquel cet objectif de mixité doit être atteint reste discutée. La base la plus claire réside dans l'article 55 de la loi SRU¹¹ de 2000 qui impose un quota de logements sociaux par commune. Cependant la loi ALUR¹² de 2014 a créé une conférence intercommunale du logement (CIL) rendue obligatoire en 2017 par la loi Égalité et citoyenneté¹³ dans les intercommunalités dotées de

¹⁰ Mais le secrétariat de l'ONPV est assuré par une autre DG de l'ANCT, chargée de l'appui opérationnel et de la stratégie de l'agence, et également chargée du secrétariat de l'observatoire national des territoires.

¹¹ Loi n° 2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

¹² Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

¹³ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté

QPV. La responsabilité de la politique de peuplement s'élargit avec un souci accru de permettre le logement des publics prioritaires, notamment bénéficiaires de la loi DALO¹⁴. Les bailleurs sociaux ont une responsabilité majeure en lien avec les maires au sein des Commissions d'Attribution de Logements et d'Examen de l'Occupation des Logements (CALEOL). Un bilan qualitatif annuel des mouvements devrait leur être demandé. L'analyse des résultats de la mixité sociale des quartiers en serait facilitée.

Ainsi la politique de la Ville dans son volet social ne doit pas seulement réparer un héritage ancien mais faire face aux difficultés que les politiques du logement menées depuis une vingtaine d'années n'ont pas suffi à résoudre. Et, quel que soit le volontarisme des gestionnaires, ils ne peuvent faire obstacle à la liberté de choisir le lieu de sa résidence qui est un droit fondamental des personnes, qui s'applique aux étrangers comme aux nationaux, ce qui peut se traduire par des choix de proximité avec une communauté d'origine. Ce constat renforce l'idée d'une mise en plus grande cohérence du volet logement et du volet social de la politique de la Ville.

Différentes initiatives relèvent de la gestion urbaine de proximité qui est une responsabilité partagée, à mener dans la durée et dont les bailleurs sociaux sont un maillon essentiel. Les bailleurs sociaux, dont les résidents doivent bénéficier des services publics de proximité de droit commun de la collectivité locale, ont cependant des responsabilités particulières¹⁵ dont il convient de bien préciser le périmètre. Pour cela, le transfert des espaces publics, restés dans le patrimoine des bailleurs sociaux depuis l'époque de l'aménagement du quartier, vers le patrimoine des collectivités locales doit être mené à bien. La norme d'un gardien pour 100 logements dans les QPV, applicable aussi aux copropriétés, devrait faire l'objet de vérifications. Les contreparties de l'abattement de 30% de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) dont ils bénéficient doivent être contrôlables et effectivement contrôlées avec l'appui de la DGFIP. Au-delà des campagnes de contrôles engagées depuis début 2025 à l'initiative de la Ministre, ces vérifications devraient être systématiques. Ces contreparties devraient encourager les actions de sécurisation de l'espace sous leur responsabilité et la gestion urbaine de proximité (GUP) pour laquelle elles constituent un levier important. Les conventions, adaptées à chaque situation locale, doivent voir leur contenu précisé.

2.4. Conforter l'action interministérielle des autorités préfectorales

La complexité de la politique de la Ville tient à la fois à son caractère interministériel au sein de l'Etat, mais aussi à son ancrage partenarial entre l'Etat et les collectivités territoriales. Le préfet de département représentant de l'Etat et interlocuteur institutionnel des collectivités territoriales a vocation à être l'acteur territorial de la politique de la Ville au nom de l'Etat, avec l'appui des services déconcentrés. Cependant les politiques de l'Etat qui contribuent à la politique de la Ville transitent par de nombreux organismes vis-à-vis desquels les autorités

¹⁴ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

¹⁵ Cf. annexe 4.

préfecturales ont un degré d'information et de contrôle à géométrie variable. Un progrès a été réalisé avec la désignation du préfet de département comme délégué territorial de nombreuses agences : c'est le cas pour les deux opérateurs nationaux de la politique de la Ville, l'ANRU et l'ANCT. Il a ainsi accès dans de meilleures conditions à l'information, ce qui lui permet de faire valoir son point de vue en temps utile. Mais les décisions restent soumises aux processus propres à ces agences, situation inhérente au fait qu'elles mobilisent des fonds provenant d'autres contributeurs que l'Etat¹⁶.

Dans les départements concentrant les difficultés les plus importantes ont été institués, dans le cadre des décisions consécutives aux émeutes urbaines de 2005, des préfets délégués à l'égalité des chances (PEDEC)¹⁷. Ils sont aujourd'hui douze dont sept en région Ile-de-France. Le PEDEC est chargé d'assister « le préfet de département pour toutes les missions concourant à la coordination et à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière de cohésion sociale, d'égalité des chances et de lutte contre les discriminations. A ce titre, il participe à la mise en œuvre des actions visant à l'intégration des populations immigrées résidant en France. »

C'était aussi à la suite des émeutes urbaines dans de nombreuses banlieues, après celles de Vaulx-en-Velin, que, dans le cadre d'une série de décisions prises lors du séminaire gouvernemental du 7 décembre 1990, avaient été institués treize « sous-préfets chargés de mission pour la politique de la Ville » dans les départements les plus touchés par la crise urbaine¹⁸. Cette fonction s'est progressivement étendue à de nouveaux départements. Ils sont aujourd'hui au nombre de 17. S'y ajoutent 5 postes de sous-préfets à la cohésion sociale en Outre-Mer¹⁹. Au total ce sont donc 34 départements où existe un dispositif spécifique de l'administration préfectorale.

Même si de nombreux acteurs appellent à une simplification, la plupart reconnaissent que les QPV reflètent une réalité sociale des plus complexes, ressortissant de diverses politiques, déclinées en outre selon les spécificités locales. Même s'il est source de complexité, le partenariat entre des acteurs aux objectifs, aux méthodes et aux outils variés est donc incontournable, même s'il pourrait être simplifié. Dans tous les cas de figure, toutefois, les acteurs locaux demandent un interlocuteur unique et responsable de l'Etat, ce qui est logiquement le rôle du préfet. Encore faut-il qu'il dispose des compétences pour l'exercer et dont il devrait être doté. Cela permettrait de simplifier la comitologie qui détourne les agents de l'action concrète.

¹⁶ Par exemples le 1% logement pour le financement de l'ANRU.

¹⁷ Décret n°2005-1646 du 27 décembre 2005 modifié désignant les départements dans lesquels est nommé un préfet délégué pour l'égalité des chances. Bas-Rhin ; Bouches-du-Rhône ; Essonne ; Gironde ; Hauts-de-Seine ; Nord ; Rhône ; Seine-et-Marne ; Seine-Saint-Denis ; Val-de-Marne ; Val-d'Oise ; Yvelines.

¹⁸ Décret du 28 janvier 1991.

¹⁹ La Réunion, Guadeloupe, Martinique, Guyane, Mayotte.

2.5. Animer le réseau des préfets délégués à l'égalité des chances

La création et le rôle des PEDEC sont très largement appréciés des acteurs locaux. Ce sont des collaborateurs précieux pour les préfets de ces départements, dont cinq sont aussi préfets de région, dépassant le million d'habitants et comportant de nombreux QPV. Des critiques ont été émises sur la brièveté de l'exercice de la fonction de PEDEC, encore plus que celle des préfets de département. Leur recrutement fait appel à la fois à des sous-préfets, valorisant ainsi leur expérience territoriale, à d'autres profils issus de la fonction publique et aussi à des personnalités extérieures espérant poursuivre ensuite une carrière préfectorale. La spécificité de ce poste nécessite une connaissance du terrain analogue à celle attendue pour les postes départementaux. La compétence des PEDEC dépasse le strict cadre des QPV et ils sont en outre, dans ces quartiers, plus sollicités que sur les autres territoires pour une présence soutenue aux côtés des acteurs et de la population. La fonction est à la discrétion du gouvernement, avec les aléas que cela comporte. Mais la durée de fonctions devrait être de 2 à 3 ans sur le poste, deux ans étant un minimum pour connaître la multiplicité des acteurs et mener une action réelle.

Les PEDEC, en tant que préfets, bénéficient des formations organisées par le ministère de l'Intérieur. La spécificité de leur mission rend cependant indispensable une animation conjointe du réseau par ce ministère de l'Intérieur et celui chargé de la Ville, qui n'existe pas aujourd'hui.

2.6. Organiser un dialogue de gestion sur les programmes concourant à la politique de la Ville

Les crédits du budget de l'Etat, outre ceux du programme 147 « Politique de la Ville », relèvent de nombreux programmes ministériels, une quarantaine déjà repérés au DPT, dont les budgets opérationnels de programme (BOP) sont gérés à différents niveaux. En outre nombre de ministères confient à des opérateurs la mise en œuvre de leur politique. Les crédits gérés par ces organismes devraient aussi être connus des autorités préfectorales concernées. Pour préparer des dialogues de gestion qui assurent la prise en compte de la politique de la Ville dans le droit commun, il serait utile que les préfets de région consacrent une réunion annuelle du comité de l'administration régionale (CAR) à la politique de la Ville dans sa plus large acception.

Ce type de réunion a pu se tenir, au fil des générations de la politique de la Ville, à l'initiative des préfets de région. Mais elles n'engageaient pas les ministères. Elles ont été formalisées dans les circonstances particulières du plan de relance post-Covid en 2021. En effet sur les 100Mds€ du plan de relance, 1Md€ était fléché vers les QPV²⁰. Cet apport a mobilisé les ministères. Mais en procédure de routine les préfets et les administrations déconcentrées ont du mal à faire valoir leurs préoccupations sur l'emploi des crédits de droit commun. Pour les QPV, au-delà des CAR thématiques sur la politique de la Ville, une association étroite des préfets de département et des services départementaux permettrait de mieux cibler les crédits de droit commun.

²⁰ Ce milliard, certes lié à un programme de relance exceptionnel, se déploie en fait de façon pluriannuelle, et est un montant non négligeable comparé aux 600 M€ des crédits spécifiques de la politique de la Ville au budget 2025.

2.7.Engager toutes les collectivités selon leurs compétences

Au fil des générations de la politique de la Ville, la question s'est posée de l'interlocuteur principal de l'Etat au sein des collectivités territoriales. La détermination du zonage des QPV n'emporte pas automatiquement émergence spontanée de celui-ci.

Dans la politique partenariale qu'est la politique de la Ville, chaque acteur doit apporter ce qui relève de sa compétence. Mais l'on fait désormais grand cas de la réponse au besoin d'incarnation dans l'efficacité de la mise en œuvre d'une politique.

Dans la grande majorité des cas, c'est le maire, souvent appuyé par un adjoint chargé de la politique de la Ville, qui incarne cette politique et reçoit les revendications, les critiques comme les propositions et contributions des habitants. C'est lui qui est responsable politiquement. La compétence dévolue aux EPCI en la matière s'est traduite par des modalités d'engagement diverses selon les agglomérations. Si certains EPCI tirent la politique de la Ville vers une gestion trop bureaucratique, on trouve aussi des exemples d'engagement fort de certains EPCI qui cherchent à couvrir une palette complète d'actions en direction des QPV. Cette situation est inhérente à la libre administration des collectivités territoriales.

Cependant la solidarité territoriale vers les QPV doit s'exprimer au premier chef par la mobilisation du droit commun non seulement de l'Etat mais aussi de celle relevant des compétences des collectivités territoriales. C'est notamment le cas des politiques sociales relevant des départements avec des préoccupations particulières pour la mobilisation dans les QPV de leurs politiques concernant les jeunes, leur protection, l'assistance éducative, la prévention de la délinquance et le soutien aux personnes en situation de pauvreté.

Les caisses d'allocations familiales, partenaires majeurs de ces politiques sociales, sont signataires des contrats de ville²¹ mais leur engagement dans la conception et la mise en œuvre des actions publiques dans les QPV devrait être plus adapté aux particularités locales. Quant aux régions, leur compétence en matière de développement économique, de formation, d'orientation et d'emploi en fait des partenaires importants sans oublier l'aménagement du territoire dans lequel la politique de la Ville doit aussi s'inscrire. Tous les niveaux de collectivités sont concernés par l'éducation tant pour l'investissement que pour le fonctionnement des écoles et établissements d'enseignement. Dans ces domaines, il est important que les collectivités, dont la vocation n'est pas d'être prestataires de services, soient impliquées dès la conception des actions particulières à mener dans les QPV. L'Etat devrait accompagner cette légitime aspiration, notamment en limitant le recours à des appels à projet nationaux.

²¹ Cf. annexe 10

2.8. Mobiliser la dotation de solidarité communautaire

Les communes n'attendent pas nécessairement de la part de l'EPCI un niveau d'engagement qui irait jusqu'à la substitution. Mais elles ont besoin de leur solidarité notamment financière. Or les dispositifs la traduisant ne sont pas globalement mobilisés de façon dynamique : c'est le cas de la dotation de solidarité communautaire (DSC) qui est obligatoire pour les métropoles et les communautés d'agglomération relevant du contrat de Ville. L'assouplissement récent de ses critères de répartition considérés comme trop complexes n'enlève rien à l'objectif de solidarité envers les communes ayant un écart de richesse et des charges liées aux QPV. Son effet de péréquation est inférieur à celui produit par la solidarité nationale notamment via la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU, intégrée à la DGF et financée par prélèvement sur recettes de l'Etat) et la dotation politique de la ville (DPV) imputée sur le programme 119 « concours financiers aux collectivités territoriales et leurs groupements ».

2.9. Mieux structurer la gestion des ressources humaines et animer les agents publics en QPV

La dynamique de la politique de la Ville est très liée à l'engagement des moyens humains. Elle repose sur la volonté de travailler ensemble et d'unir les moyens dépendant du préfet, du maire ou du président de l'EPCI. L'Etat a spécialisé des personnels à cette fin : outre les préfets délégués à l'égalité des chances (PEDEC) créés en 2005 dont la mission déborde des QPV et les sous-préfets Ville (voir supra), il existe aussi des « délégués du préfet », aujourd'hui plus de 300.

Créés en 2008, la définition des missions de ces délégués date de 2017. Référents dans les QPV, ils renforcent la présence de l'Etat et sont, notamment dans les quartiers les plus en difficulté, des interlocuteurs de proximité de l'ensemble des intervenants locaux présents sur le terrain. Leur recrutement est hétérogène. Une simplification de leurs modalités de recrutement permettrait de limiter la vacance sur ces postes soumis à un taux de rotation élevé. Leur mission mérite d'être actualisée par la DGCL au regard de la nouvelle génération des contrats de Ville²² en intégrant un renforcement de l'animation départementale.

Les « adultes-relais », au nombre de 4500, dont les employeurs vont des collectivités aux associations subventionnées par l'Etat, participent aussi à la mise en œuvre de la politique de la Ville. Leur besoin de bénéficier d'une animation et de formations centrées sur leurs missions doit être assuré dans un copilotage entre l'Etat et les collectivités.

²² Initialement prévus pour une durée de 6 ans (2014-2020), les contrats de ville de première génération ont été allongés à 9 ans (2014-2023). 435 contrats avaient été conclus. Pour la nouvelle génération, les objectifs ont été précisés par circulaire du 31 août 2023 relative à l'élaboration des contrats de ville 2024-2030 dans les départements métropolitains et par circulaire du 19 mars 2025 relative à l'élaboration des contrats de ville 2025-2030 dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Martin et à la Polynésie française.

Les collectivités locales recrutent des chefs de projet Ville qui peuvent être cofinancés par l'Etat et dont la mission est globale. Ils devraient faire l'objet d'une évaluation partagée entre la collectivité employeur et l'Etat. Des formations existent pour ces agents. Elles devraient être décloisonnées. C'est ainsi que les chefs de projet pourraient bénéficier, en phase de prise de fonctions, d'une période de formation de quelques jours, auprès du PEDEC ou du sous-préfet Ville, et d'une immersion auprès de partenaires comme France Travail ou la CAF.

Les difficultés d'exercice pour les agents des services publics dans les QPV, y compris pour les agents de droit commun comme les policiers ou les enseignants exerçant dans les QPV, posent des problèmes d'attractivité et de fidélisation que le recours à des contractuels ne suffit pas à pallier :

- Il serait temps d'élaborer et mettre en œuvre un plan RH interministériel destiné à l'ensemble des agents de l'Etat exerçant dans les QPV.
- Pour la fonction publique territoriale, l'idée d'inclure le développement local et la politique de la Ville dans le cursus initial de formation des cadres A+ mériterait d'être retenue. Pour l'encadrement supérieur cela relèverait de l'INET et pour les autres personnels du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).
- On pourrait aussi concevoir cette sensibilisation des cadres supérieurs et dirigeants de l'ensemble du service public et des 3 versants de la fonction publique dans le cadre du tronc commun confié à l'INSP.

2.10. Admettre une participation citoyenne moins institutionnelle

Instituant la co-construction comme principe fondateur de la politique de la Ville, la loi Lamy a rendu obligatoire la création des conseils citoyens dans les QPV. Ils sont composés de deux collègues : les habitants, en principe tirés au sort, et les représentants associatifs et acteurs locaux. L'ANCT a recensé au 1^{er} janvier 2023 1034 conseils citoyens dont 55% actifs et 17% en veille. Les autres sont en sommeil. Il n'en existe donc de réellement actifs que dans un tiers des quartiers.

Ces conseils souffrent des mêmes difficultés que les diverses méthodes de participation citoyenne expérimentées dans d'autres cadres. En principe indépendants, ils peuvent être vus par l'équipe municipale comme des contre-pouvoirs encombrants voire des écuries pour de futurs concurrents aux élections. La tentation existe alors d'en maîtriser la composition et le fonctionnement. Leur intérêt s'en trouve amoindri. Il ne faudrait pas non plus que cela se transforme en réunion des bénéficiaires de subventions.

Sans négliger l'intérêt de lieux d'association à la préparation des actions, la formule très institutionnelle des conseils citoyens a donné lieu à des applications variées. Plus de liberté pourrait être laissée aux autorités locales pour en adapter en tant que de besoin les modalités par accord entre le maire et le préfet.

3. Articuler les outils de la politique de la Ville avec les procédures de droit commun

3.1. Cibler et évaluer les actions des contrats de Ville en fonction des impacts attendus

Le partenariat se traduit dans le contrat de Ville. Même si l'annualité budgétaire limite la portée de ces contrats, ils donnent une lisibilité pluriannuelle aux acteurs locaux. La gouvernance de la nouvelle génération des contrats de Ville (2024-2030) « Engagements Quartiers 2030 » désigne :

- les co-contractants obligatoires
 - l'Etat, ses établissements publics et les groupements d'intérêt public dont l'Etat est membre ;
 - les communes et les EPCI à fiscalité propre concernés ;
 - les départements et les régions,
- les partenaires souhaitables

et insiste sur la participation des habitants.

La préparation des contrats en métropole a donné lieu à une concertation nationale « Quartiers 2030 : vos projets pour les quartiers ». Le premier défi perçu par les habitants des quartiers et hors QPV, c'est la prévention de la délinquance. Pour ceux qui exercent leur activité en QPV, c'est l'éducation.

Outre la concertation nationale, les priorités à soutenir ont pu être éclairées par des diagnostics locaux partagés. Cependant les actions prévues dans les contrats dépendent de la disponibilité et des compétences des acteurs de terrain ce qui ne permet pas d'écarter des phénomènes d'abonnement. Les appels à projet qui pourraient mobiliser de nouveaux acteurs n'évitent pas les effets de guichet. La définition des besoins doit être mieux hiérarchisée et les projets soutenus en fonction des objectifs visés. L'évaluation doit aller au-delà de la mesure de la réalisation des actions et viser plus clairement l'imputabilité des impacts sur les quartiers et leur population. Cela suppose que soient mises en œuvre les méthodes et outils nécessaires comme indiqué supra, faute de quoi la mise en place des instruments de l'évaluation au cas par cas peut être longue et onéreuse.

Dans une évaluation finale des contrats de Ville 2015-2022, la Cour des comptes, s'appuyant sur une contribution du Réseau National des Centres de ressources politique de la Ville (RNCRPV) de novembre 2022, relève que ces contrats avaient vocation à s'inscrire dans une démarche intégrée avec l'ensemble des politiques contractuelles existantes (contrat éducatif local, contrat local de santé, contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance), ce qui passe par un fort portage interministériel et une concertation qui ne sont pas toujours au rendez-

vous. Elle souligne les difficultés liées au recrutement et au turnover ainsi que la lourdeur administrative et de gestion des appels à projet. Face à la diversité et parfois à la confusion des échelles géographiques, des compétences, rôles et missions des différents signataires des contrats de Ville, le rapport recommande de mieux articuler les niveaux de décision pour optimiser les interventions. Cette recommandation reste d'actualité.

Une analyse par l'ONPV de l'ensemble des 333 contrats de Ville actuels fait apparaître qu'une part non négligeable ne comporte aucune clause d'évaluation et d'autres des dispositions partielles. Cette lacune devrait être comblée pour permettre une évaluation générale des contrats. Il faudrait que les compléments nécessaires soient apportés avant l'évaluation à mi-parcours des contrats de Ville qui doit aboutir en 2027 et donc se préparer en 2026.

3.2. Unifier les comités de suivi ou de pilotage des contrats de Ville et des contrats ANRU

Les deux agences, ANCT et ANRU, concourent bien aux mêmes objectifs. Le renouvellement urbain, articulé avec le soutien aux populations les plus fragiles des QPV, doit contribuer à sortir ces quartiers de la paupérisation, de l'insécurité, de l'échec scolaire et de la dégradation du cadre de vie des habitants. A la participation des deux agences s'ajoute nécessairement celle des municipalités, des bailleurs sociaux, des conseils départementaux et régionaux, voire des entreprises qui s'installent dans ou à proximité des quartiers.

Les acteurs locaux sont attachés au caractère national de l'ANRU pouvant mobiliser des crédits partenariaux importants. L'ANRU agit sur le « temps long » par la conception et la réalisation d'opérations de renouvellement urbain et des programmes pluriannuels de travaux, qui font appel à un financement décidé au seul niveau central.

Les contrats prévoient un volume d'autorisations d'engagement de crédits pluriannuels, qui donnent lieu à des crédits de paiement en fonction de l'avancement des travaux. L'intervention de l'ANRU en dehors du renouvellement urbain est par nature marginale. Cependant ces programmes incluent aussi des opérations d'équipements, par exemple sportifs, éligibles à d'autres budgets publics, avec lesquels il faut assurer une coordination dans une comitologie simplifiée.

La logique du pilotage est ainsi différente de celle de la politique de la Ville telle qu'elle s'exerce au travers du BOP 147 qui fait l'objet d'une répartition locale en soutien à des actions de fonctionnement annuelles. Il n'y a pas réellement d'articulation opérationnelle au niveau central entre l'ANRU et l'ANCT. Les métiers sont différents. Plus que fusionner les deux agences, il faut bien délimiter et respecter leurs champs d'action respectifs.

De même, les programmes se déroulent localement de manière encore trop autonome, avec des chefs de projets et des comités de pilotage distincts, bien que placés sous la direction unique du

préfet de département. Il y a un besoin évident de mieux articuler, au niveau central comme au niveau départemental, l'intervention des deux agences dont le préfet est le délégué territorial.

Les comités de suivi ou de pilotage des contrats de Ville et des contrats ANRU doivent être unifiés et dotés des outils leur permettant de mesurer les résultats et les effets de ces contrats en faveur des populations des quartiers.

3.3. Clarifier le rôle des comités territoriaux de cohésion territoriale ou de la politique de la Ville

Rares sont les politiques publiques qui s'appliquent de façon indifférenciée sur le territoire de la République. En effet si le principe d'égalité s'oppose à toute distinction discriminatoire, il peut au contraire appeler à une différenciation de traitement de situations différentes pour viser plus d'égalité. Cependant ce critère est apprécié au regard de l'objectif de chaque politique publique. Ainsi tous les élèves en difficulté ne se trouvent pas dans les QPV, même si ceux-ci en concentrent particulièrement. A la question de la combinaison au sein de chaque politique publique de l'approche populationnelle et de l'approche territoriale vient donc se superposer l'impact différent des critères de différenciation d'une politique publique à l'autre. D'où la non-coïncidence des publics et des géographies prioritaires. De nombreux responsables locaux dénoncent une comitologie pléthorique absorbant l'énergie des acteurs.

La loi créant l'ANCT²³ a inséré dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) un article L1232-2 créant un comité local de cohésion territoriale qui a une vocation généraliste correspondant à l'ensemble des actions de l'ANCT. Cependant ces instances se consacrent en pratique aux programmes de l'ANCT autres que ceux de la politique de la Ville, par exemple la ruralité. Ce partage répond à des réalités sociologiques différentes.

A l'occasion du plan de relance post-Covid, le Comité interministériel des villes du 29 janvier 2021 a demandé aux préfets de mettre en place des instances départementales ou infra-départementales pour assurer la coordination du déploiement du plan de relance dans les QPV. En effet l'affectation précitée aux QPV d'une enveloppe de 1Md€ sur les 100Mds€ du plan de relance a intéressé les ministères et permis une certaine déconcentration du dialogue de gestion au niveau régional et de la coordination de la mise en œuvre au niveau départemental. Les préfets de départements ont réuni des comités départementaux ou territoriaux de la politique de la Ville. Dans certains départements, cette instance a été jugée intéressante, même en l'absence de crédits exceptionnels de l'Etat, notamment pour la coordination avec les Départements,

²³ Loi n°2019-753 du 22 juillet 2019, article 4 : les préfets de département « réunissent régulièrement, au moins deux fois par an, un comité local de cohésion territoriale, qui est informé des demandes d'accompagnement émanant des collectivités territoriales et de leurs groupements, des suites qui leur sont données et, le cas échéant, de la mise en œuvre des projets concernés. »

ceux-ci ayant de nombreuses compétences importantes pour les QPV. Dans les départements où c'est utile et où d'autres instances de coordination ne fonctionnent pas, cette formule pourrait être utilisée en routine.

3.4. Stabiliser les dispositifs de prévention de la délinquance

Parmi les objectifs de la politique de la Ville, l'un de ceux qui répond le plus aux attentes des habitants est celui de « *garantir la tranquillité des habitants par les politiques de sécurité et de prévention de la délinquance* ». Et l'on ne peut ignorer le lien entre les relances de la politique de la Ville et les réunions du CIV comme celle de 2023 et les émeutes urbaines consécutives à la mort de Nahel Merzouk, un franco-algérien de 17 ans, lors d'un contrôle de police le 27 juin 2023 à Nanterre. Ce CIV n'aborde qu'allusivement les questions de sécurité mais celles-ci avaient fait l'objet, la veille, 26 octobre 2023, d'une déclaration d'Élisabeth Borne, Première ministre, aux maires, annonçant une nouvelle mesure emblématique en matière de sécurité : le déploiement de force d'action républicaine (FAR). Ce nouveau dispositif ne remplace pas les quartiers de reconquête républicaine (QRR), créés en 2018 à l'initiative du ministre de l'Intérieur, Gérard Collomb, et amplifiés en 2020 et 2021 par son successeur Gérard Darmanin, dispositif sur la mise en œuvre duquel la Cour des comptes a donné une appréciation nuancée en relevant que les bilans portent sur la réalité de la mise en place des moyens annoncés mais rarement sur les résultats obtenus. Ces dispositifs répondent à des situations qui ne sont pas propres aux QPV même si ceux-ci y émergent largement.

Trafic de stupéfiants, islamisme radicalisé mais aussi incivilités troublant la propreté et la tranquillité des habitants appellent des réponses tant préventives que d'intervention. Pour l'intervention, l'intensité nouvelle des narco-trafics et leur changement d'échelle nécessitent à l'évidence une dimension nouvelle des services spécialisés. Cette exigence ne doit pas conduire à négliger la prévention : en la matière, c'est le maire qui assure le rôle pivot. En cas de troubles à l'ordre public, c'est le préfet qui est responsable. Et en cas d'infraction, c'est le procureur de la République qui engage les procédures judiciaires. Mais l'efficacité globale de l'action publique en matière de sécurité dépendra de la bonne coordination entre ces autorités et les services sous leur responsabilité. Des dispositifs partenariaux sont nécessaires mais ils se sont superposés et devraient être simplifiés ; contrats locaux de sécurité (CLS), conseil communal (ou intercommunal) de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD), groupe local de traitement de la délinquance (GLTD), Groupes de Partenariat Opérationnels (GPO).

Des initiatives comme les « bataillons de prévention » lancés dans les QPV avec le soutien de l'Etat en 2021 n'ont pas toujours trouvé le relais chez les collectivités compétentes, départements et métropoles, à l'issue, en 2025, de l'expérimentation. Il s'agit d'équipes d'éducateurs spécialisés et de médiateurs sociaux agissant dans les quartiers « *les plus exposés à la délinquance juvénile* », en réengageant les jeunes « *les plus éloignés des institutions* », tout en renforçant le lien éducatif et en facilitant l'insertion professionnelle et citoyenne. Pour convaincre les collectivités de pérenniser ces expérimentations, il faudrait qu'elles fassent

l'objet d'une évaluation démontrant leur impact. L'importance de l'enjeu nécessiterait que celle-ci soit menée très rapidement.

3.5. *Articuler les CIR et les CTAI pour l'intégration des étrangers en QPV avec les contrats de Ville*

Alors que les QPV concentrent des populations d'origine immigrée, on a observé supra que les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » n'étaient pas inclus dans le DPT Ville. Si le programme 303 « Immigration et asile » revêt un aspect très régalien de la compétence de l'Etat, il n'en va pas de même du programme 104 « Intégration des étrangers primo-arrivants » dont le responsable de programme (RPROG) est le directeur général des étrangers en France sous l'autorité du ministre de l'Intérieur. Pour sa mise en œuvre, le responsable du programme s'appuie sur la direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité (DIAN) qui existe au sein de la direction générale, le réseau des préfectures, ainsi que sur l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et ses directions territoriales, relevant tous de l'autorité du ministre de l'Intérieur. Celui-ci devrait fournir les éléments nécessaires et procéder, avec les ministres du Budget et de la Ville, à l'adjonction de ces crédits au DPT pour permettre une vue et des analyses plus réalistes.

Le processus d'intégration individuel repose sur la signature d'un Contrat d'Intégration Républicaine (CIR) entre le préfet au nom de l'Etat et l'étranger non européen admis au séjour en France souhaitant s'y installer durablement, sauf exceptions. Au niveau collectif, l'Etat propose, depuis 2019, aux collectivités territoriales de signer des Contrats Territoriaux d'Accueil et d'Intégration (CTAI), pour favoriser l'intégration des personnes primo-arrivantes en situation régulière, dont les réfugiés, résidant sur leur territoire.

En 2023, les contrats territoriaux ne couvraient pas tous les territoires : 44 territoires engagés dont 28 communes de toutes tailles, 13 métropoles ou EPCI, 2 conseils départementaux, 1 conseil régional. 11 millions d'euros ont été consacrés par l'État à l'accompagnement des collectivités en matière d'intégration en 2023. Il existe déjà des passerelles avec la politique de la Ville. Les contrats de Ville mentionnent généralement les contrats territoriaux d'accueil et d'intégration. Certains contrats de Ville prévoient aussi des modalités opérationnelles d'articulation. Cela devrait être renforcé et généralisé d'une part en faisant des CTAI un volet intégration des contrats de Ville et d'autre part en assurant territorialement un suivi des CIR.

3.6. *Réordonner les dispositifs d'éducation prioritaire dans le cadre des Cités éducatives*

L'éducation prioritaire a consisté à renforcer des moyens alloués au service public de l'éducation dans un ensemble de territoires et d'établissements scolaires qui concentrent le plus de difficultés sociales avec l'objectif de « *corriger l'inégalité par le renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et dans les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé* ». La première réponse de l'Éducation nationale, ce sont des personnels supplémentaires et des mesures indemnitaires pour attirer et fidéliser les personnels pour

l'éducation prioritaire. A partir des zones d'éducation prioritaire (ZEP) de 1982, le dispositif a évolué avec en 2006 les réseaux de réussite scolaire (RRS) et les réseaux ambition réussite (RAR), en 2010 le programme CLAIR (Collège Lycée Ambition Innovation Réussite) élargi aux écoles ECLAIR en 2011.

Malgré ces efforts, l'attractivité des établissements recrutant leurs élèves en QPV est toujours trop faible et ils se voient affecter des professeurs en début de carrière. Ainsi, selon un récent article du journal Le Monde, se référant à des rapports parlementaires ou des collectivités territoriales, en Seine Saint-Denis, 43% des professeurs avaient moins de 35 ans en 2022 contre 16% à Paris. De même le taux de non-remplacement peut atteindre 20%, l'équivalent d'un mois de cours perdu. Parmi les nombreuses propositions émises dans ces rapports, il est suggéré de revoir l'espace d'affectation des enseignants à l'échelle du Grand Paris pour mettre plus de leviers de réussite dans les établissements fréquentés par des élèves qui ont une insuffisante maîtrise du français.

Le dispositif actuel s'inscrit dans la refondation de l'éducation prioritaire engagée en 2014. Il définit deux niveaux d'intervention, les Rep (réseaux d'éducation prioritaire) et Rep+ (renforcés), qui se substituent aux précédents. Le périmètre est appuyé sur un indice composite de difficultés sociale et scolaire des collèges. Il est construit à partir de quatre indicateurs : le taux d'élèves défavorisés, le taux de boursiers, le taux de retard à l'entrée en 6e et le taux des élèves résidant dans un QPV ou à moins de 300 mètres. A la rentrée 2023, 1081 collèges et 6778 écoles étaient en Rep ou Rep+ et environ 80% des écoles et collèges en Rep et Rep+ sont en QPV.

Cependant l'idée qui prévalait était une différence d'objectif avec la politique de la Ville ce qui se traduisait par un processus de décision purement interne à l'Éducation nationale. Un nouvel état d'esprit est intervenu en 2019 avec le programme des Cités éducatives mis en place dans les QPV pour accompagner les parcours éducatifs individuels depuis la petite enfance jusqu'à l'insertion professionnelle. Ces Cités éducatives sont copilotées par la préfecture, les services académiques et les collectivités territoriales. Elles concernent 600 QPV dans 261 communes. Elles sont soutenues par le programme 147 avec un budget global de 86M€ en 2025. Elles sont unanimement saluées par les acteurs de terrain de la politique de la Ville. Néanmoins elles cohabitent avec les Programmes de Réussite éducative (PRE) de l'ANCT, créés en 2005, les contrats locaux d'accompagnement scolaire (CLAS) créés en 2021, mais également avec tous les dispositifs internes à l'Éducation Nationale, à l'image des missions de lutte contre le décrochage scolaire. Une mention particulière pour les Cordées de la réussite qui produisent des effets positifs et mériteraient d'être étendues à d'autres établissements d'enseignement supérieur. L'idée mûrit d'une intégration de tous les dispositifs de l'éducation au sein des Cités éducatives, ce qui supposerait de compléter la couverture des QPV et permettrait la mutualisation des chefs de projet. Cette orientation est à encourager.

3.7. Intégrer enfin l'enseignement supérieur dans les politiques de la Ville

Tout se passe comme si, parce qu'un jeune habitant d'un QPV avait passé le baccalauréat, les politiques publiques ne devaient plus se préoccuper de son avenir. Et pourtant, la majorité des jeunes des QPV ont un bac en poche, mais ce diplôme ne permet pas d'éviter le chômage, pour différentes raisons largement étudiées.

Il semble indispensable aujourd'hui de travailler sur la réussite post bac des jeunes des quartiers.

Parmi les mesures envisageables :

- Mettre en place un plan spécifique aux établissements d'enseignement supérieur qui accueillent des jeunes des quartiers QPV, pour leur permettre d'éviter le décrochage scolaire dans le supérieur et d'accompagner les jeunes vers l'emploi. Les besoins sont majeurs compte-tenu de l'origine sociale d'une majorité des jeunes : actions de découverte des métiers, d'orientation, d'accès aux stages, d'accès au premier CDI... Une plus grande implication du ministère de l'Enseignement supérieur est sans doute indispensable. Des acteurs de l'ESS peuvent jouer un rôle majeur s'ils sont financés et associés aux travaux des équipes pédagogiques.
- Investir résolument dans le sujet de l'orientation des jeunes des QPV à tous les niveaux, avec des moyens dédiés à dégager par redéploiement, sur la base des centaines d'expériences réussies.

Le retour sur investissement de telles actions est évident, compte tenu du coût collectif – pour ne pas parler du coût humain – du chômage des jeunes.

3.8. Mieux identifier les spécificités familiales dans les QPV

Une caractéristique de la jeunesse en QPV, c'est l'importance des origines étrangères. Parmi les jeunes de 15 à 29 ans des QPV, 40% sont nés à l'étranger soit le double des villes englobantes. Beaucoup sont allophones qu'ils aient été ou non scolarisés dans leur pays d'origine. Les familles dont ils sont issus ont également des caractéristiques particulières : une proportion plus importante de familles nombreuses, y compris de familles dites complexes, et de familles monoparentales.

Parmi les spécificités familiales des QPV figure la question des familles monoparentales en raison de la place qu'elles occupent au sein des quartiers. Un suivi social particulier de ces familles devrait être demandé aux bailleurs sociaux, avec l'appui des municipalités (CCAS) et des conseils départementaux (assistantes sociales de secteur). Leur niveau de ressources, leurs conditions de logement, la prise en charge scolaire des enfants, les conditions de garde des jeunes enfants, tels que places en crèche ou assistantes maternelles, et le taux d'emploi des personnes seules (presque toujours des femmes) méritent une attention prioritaire dans le suivi

et l'évaluation de la politique de la Ville, articulant ainsi les moyens spécifiques de ceux de droit commun afférent à cette politique.

Dans les affaires civiles ordinaires comme dans les transmissions d'informations préoccupantes au titre de la protection de l'enfance, les autorités administratives et judiciaires sont confrontées à des situations créées dans le pays d'origine et qui continuent de produire des effets en France. Dans ceux où l'islam est religion officielle, le statut des personnes et de la famille est réglé par la *charia*. Des pratiques comme la *kafala*, improprement qualifiée d'adoption de droit musulman, peuvent difficilement rentrer dans les cadres de l'adoption et de la tutelle des enfants mineurs. La question de l'autorité parentale se pose de façon particulièrement aiguë. Les praticiens des différents métiers intervenant en matière d'affaires familiales et en direction de l'enfance doivent être mieux informés, par exemple à l'occasion des formations destinées aux personnels œuvrant dans les QPV, de ces spécificités afin de les intégrer dans le traitement des problèmes qu'ils rencontrent. L'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) pourrait être mobilisée en lien avec des laboratoires universitaires compétents sur ces questions.

3.9. Expérimenter la refondation de la protection de l'enfance en QPV

A l'heure où la refondation de la protection de l'enfance est à l'ordre du jour, sa mise en œuvre dans les QPV devrait avoir identifié ces difficultés afin d'y apporter des réponses. La politique de l'enfance et de la famille met en jeu de nombreuses autorités : l'Etat, des Affaires sociales à l'Éducation nationale, mais aussi les autorités judiciaires ; les conseils départementaux mais aussi les autres collectivités territoriales ; sans oublier les organismes de sécurité sociale à commencer par les caisses d'allocations familiales (CAF).

Alors que certaines politiques publiques particulièrement importantes pour les QPV sont en cours de redéfinition, les réflexions étant engagées depuis plusieurs années, l'idée de faire des QPV un terrain d'expérimentation de leurs futures orientations permettrait de dépasser le fonctionnement en silo qui explique la persistance d'un sentiment d'inefficacité. C'est le cas de la politique de l'enfance et de la famille. Les leçons à en tirer pourraient, le cas échéant, être étendues à d'autres politiques publiques.

3.10. Stimuler une offre d'activités de proximité pour l'emploi et l'animation dans les QPV

L'inclusion sociale passe principalement par l'accès à l'emploi. La politique de la Ville a toujours comporté un volet économie et emploi incitant à l'implantation d'activités économiques dans ces quartiers et à l'embauche de personnes qui y résident.

Le dispositif des zones franches urbaine (ZFU), créé en 1996, prévoyant des exonérations fiscales pour les entreprises, avait dans un premier temps produit des effets positifs en soutenant ou relocalisant des activités économiques dans ces zones. Le dispositif a été étendu en 2001, 2004, 2006 et 2007 pour atteindre 100 ZFU. Dès 2014, certaines limites des ZFU sont évoquées : effets d'aubaine, création de boîtes aux lettres ou risque de concurrence déloyale.

Un rapport inter-inspections de 2020 portant sur « les dispositifs zonés de soutien du développement économique et de l'emploi dans les territoires » conclut que les exonérations fiscales et sociales zonées n'ont pas démontré leur efficacité en matière de création d'entreprises et d'emplois. Pourtant l'accès à l'emploi des habitants des QPV est, aux yeux de la majorité des acteurs, la voie privilégiée d'intégration et de sortie de la pauvreté. Faute d'alternative, le dispositif a été reconduit jusqu'au 31 décembre 2025.

Cependant outre son aspect d'insertion professionnelle des habitants, la présence d'activités dans les QPV revêt aussi un intérêt de présence de points d'animation voire de convivialité. C'est notamment le cas des commerces. Leur présence dans les QPV, comme celle d'autres activités, a été dissuadée par les questions d'insécurité, de vols, de vandalisme qui occasionnent des risques et des charges supplémentaires pour des entreprises n'ayant pas toujours une rentabilité suffisante. Une mission a été créée, à l'été 2025, par les ministres de la ville et du commerce pour « identifier les leviers et les solutions pour redynamiser l'activité commerciale dans ces centres-villes et quartiers ».

3.11. Mieux associer les collectivités territoriales en amont des actions de France Travail en QPV

La présence dans ou à proximité des QPV du réseau des missions locales et des services de l'emploi offre aux habitants l'accès aux mesures d'aide à l'insertion professionnelle, que ce soient les mesures de droit commun ciblées sur ces publics ou des mesures spécifiques comme les emplois francs dont le programme s'est déroulé de 2019 à 2024. Ce type de programme temporaire entend éviter une discrimination des habitants des QPV en période de chômage conjoncturel mais cesse pour éviter les effets d'aubaine quand on s'approche du plein emploi.

Le renforcement du suivi individuel des demandeurs d'emploi des QPV par France-Travail est permis par un portefeuille de suivi des conseillers limité à 60/70 personnes soit plus de deux fois moins qu'en secteur ordinaire. Au-delà de cette meilleure prise en compte individuelle, une approche plus collective a été structurée avec le DTA, dispositif territorial d'accompagnement des demandeurs d'emploi en QPV. Débordant le cadre strictement professionnel, ce dispositif s'attache à identifier et traiter les freins sociaux à l'accès à l'emploi. Il nécessite une coordination étroite avec les autres services de l'Etat et des collectivités locales ainsi qu'avec le monde économique. Les comités locaux de l'emploi dont le rôle et le fonctionnement ont été précisés en application de la loi de décembre 2023 sur le plein emploi²⁴ ont vocation à assurer cette coordination. Ils sont présidés conjointement par le préfet et les représentants des collectivités territoriales. La diversification des modes d'action de France-Travail avec des opérations de repérages par le sport, des évaluations des compétences en milieu de travail, des rencontres pour l'emploi (job dating) nécessite le recours à des moyens relevant des acteurs

²⁴ Vu la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, notamment son article 4

locaux, équipements municipaux et entreprises. Il y a tout intérêt à les associer dès la conception à l'organisation de ces offres.

3.12. Agir sur les déterminants de santé en QPV et travailler sur les freins dans l'accès à la santé

Trop souvent, comme sur le reste du territoire, la question de la santé en QPV est principalement posée en termes d'accès aux soins et d'observation des lacunes de l'offre. Cependant, les QPV présentent aussi des caractères spécifiques en matière d'une part de déterminants de santé (avec une prévalence de certains risques liés à l'alimentation, à l'environnement, au mode de vie et à la santé mentale), d'autre part de freins dans l'accès au système de santé (notamment pour les femmes). Un certain nombre de thèmes ont été identifiés, comme la prévention contre le surpoids et l'obésité, notamment par des actions promouvant une alimentation plus équilibrée, dont les résultats sont limités. La prévention est également essentielle pour contribuer à éviter les épisodes dépressifs aigus, avec une prise en charge adaptée aux QPV, notamment vis-à-vis de populations qui ont été exposées à des traumatismes antérieurs. Tout en étant conscient de leurs limites, on peut rappeler les actions de terrain comme les épiceries solidaires avec leur offre de fruits et légumes.

Mais manquent à date des études nationales de santé publique qui permettent de spécifier les enjeux de santé (mortalité infantile anormale, prise en charge trop tardive des cancers, obésité, addictions, mauvaise utilisation des antibiotiques, ...) et déployer des actions efficaces (avec probablement des ratios efficacité/coût exemplaires). Cela suppose une mobilisation des équipes de santé publique.

La politique de la Ville a pourtant soutenu depuis 2000 des instances chargées d'animer une politique de santé dans les quartiers prioritaires : les Ateliers Santé Ville (ASV). Créés à la suite du CIV de 1999, ils s'inscrivaient complètement dans le cadre des contrats de Ville 2000-2006 et confirmés par le CIV de 2006 qui les étendait à tous les quartiers prioritaires. La création des ARS en 2009, avec un risque de priorité donnée au soin par rapport à la prévention, les a amenés à se repositionner notamment au regard des contrats locaux de santé (CLS) jusqu'à la mutualisation de la fonction d'animation. Cette mise des Ateliers Santé Ville sous le chapeau des CLS répond à une réalité des parcours de santé qui s'exercent dans un bassin plus large que les QPV.

Les contrats locaux de santé (CLS) conclus entre les agences régionales de santé (ARS) et les collectivités territoriales visent à décliner localement les projets régionaux de santé (PRS). Ceux-ci portent sur la promotion de la santé, la prévention, les politiques de soins et l'accompagnement médico-social. Les CLS sont prioritairement ciblés sur les zones rurales isolées et les quartiers urbains en difficulté. Leur ambition est de faciliter les parcours de soins et de santé en prenant aussi en compte les autres facteurs qui ont une incidence sur la santé et la vie des populations comme le logement, l'environnement, l'éducation, le travail. La faculté pour les ARS d'y associer les préfets, les services de l'Etat, les acteurs de santé et les

associations est pertinente. Une instruction conjointe Ville-Santé de 2014 précisait aux préfets et aux DG d'ARS les modalités d'intégration des enjeux de santé dans les contrats de Ville. Lorsqu'il existe, le CLS constitue le volet santé du contrat de Ville. Il a vocation à intégrer le soutien aux Ateliers Santé Ville.

Une même coordination est à assurer avec les contrats locaux de santé mentale (CLSM). Présidé par un élu local, le CLSM est coanimé par les représentants de la psychiatrie publique et intègrent les usagers et les aidants. Une instruction interministérielle de 2016 insiste sur leur rôle en QPV. En effet *« les enfants issus de familles précaires sont trois fois plus hospitalisés pour raisons psychiatriques. Les personnes exilées sont également un public dont la santé mentale est fortement impactée par les nombreux traumatismes issus de leur parcours d'exil. »* Il existe près de 280 CLSM actifs, et ils couvrent plus des ¾ de la population des QPV. L'impact de la Covid-19 sur la santé mentale dans les QPV en particulier a conduit le Centre national de ressources et d'appui aux conseils locaux de santé mentale (CNRACLSM) à lancer avec le soutien de l'ANCT un programme de sensibilisation « Santé mentale dans mon quartier ». D'autres facteurs influent vraisemblablement sur cette évolution qui devraient être explorés plus avant compte tenu de l'ampleur du phénomène. Les initiatives ne manquent pas mais les dispositifs d'évaluation restent partiels et ponctuels. Pour utiles qu'elles soient les monographies ne peuvent suffire au regard de la dimension épidémique de la santé mentale.

Globalement les QPV concentrent des difficultés économiques et sociales, et donc ont des spécificités en matière de santé, qui concernent de très nombreux champs : la prévention (générale, mais aussi spécifique pour des malades chroniques), le rapport à la santé et au vieillissement, la compréhension incomplète – y compris due au frein de la langue – de l'organisation du système de santé qui devraient être beaucoup mieux analysés, permettant de construire – aussi systématiquement que nécessaire – un volet politique de la Ville dans les plans de santé publique, y compris les plans de prévention naturellement. Les outils existants, qui s'appuient sur des démarches collectives d'action sur les déterminants de santé devraient être renforcés, en s'appuyant sur des évaluations nationales et internationales pour gagner en efficacité. En matière de prévention, des travaux spécifiques sur l'utilisation des réseaux sociaux numériques à des fins de prévention semblent notamment une voie prometteuse pour atteindre des habitants avec un rapport complexe au système de soins, qui pourrait être travaillée avec les réseaux existants.

3.13. Systématiser les démarches « d'aller vers » pour l'accès au sport et à la culture

La politique de la Ville vise aussi à faire bénéficier les habitants des QPV des services publics sans discrimination par rapport au reste du territoire. Sachant que ce sont en général les catégories les plus éduquées qui ont l'accès le plus facile à ces services, il importe dans les QPV de systématiser les démarches « d'aller vers ». Lorsque ces services relèvent principalement des collectivités territoriales, il est important de bien identifier les objectifs partagés et l'appui que peut apporter l'Etat : le contrat de Ville en est le réceptacle logique.

Le sport est un vecteur de santé et de bien-être mais aussi d'intégration, de promotion sociale et d'apprentissage du respect de la règle même si le sport donne aussi l'image de débordements en marge de grands matchs voire à l'occasion de rencontres amateur. Les interventions de l'Etat peuvent porter sur les équipements à l'instar du programme « 5000 équipements sportifs de proximité » lancé en 2021 pour accompagner l'engagement sportif de toute la France à l'occasion des jeux olympiques de Paris 2024. Les collectivités et clubs bénéficiaires devaient s'engager à entretenir et assurer le fonctionnement de l'équipement. Priorité est donnée dans ce programme aux zones rurales et aux QPV. En effet il était observé que le taux de licences sportives par habitant est de 110 pour 1000 en QPV contre 248 pour 1 000 hors QPV et que le taux d'équipements sportifs en QPV est de 22 pour 10 000 habitants contre 34 pour 10 000 pour la population générale. Ce programme a été porté par l'Agence nationale du sport (ANS), groupement d'intérêt public créé en 2019. Au bilan, 1/3 des équipements de ce programme ont été réalisés dans les QPV. De son côté l'ANRU intègre la réalisation d'équipements sportifs dans ses programmes de rénovation urbaine. Au-delà de la réalisation des équipements et de l'enregistrement des engagements des gestionnaires, il convient de s'assurer d'un accès équitable dans les QPV, notamment pour les femmes pour qui c'est un facteur d'autonomie et de bien-être. L'Etat et les collectivités territoriales devront veiller à ce que dans la mise en œuvre des contrats de Ville, l'égalité femmes-hommes, par exemple, soit bien réalisée dans le sport.

La culture est aussi un enjeu essentiel, sans négliger qu'une partie importante des habitants des QPV porte, par son origine, des cultures différentes. Cependant ils partagent largement les aspirations de la population générale. L'accent a été mis sur la densification du réseau des bibliothèques-médiathèques, équipements de proximité dans les QPV, pour lequel l'Etat vient en soutien des collectivités locales. Le ministère de la Culture n'est pas intégré au partenariat institutionnel de la politique de la Ville aux différents niveaux à commencer par le CIV. Il faut l'y intégrer car la culture est une dimension importante de l'intégration. Cela incitera les services de ce ministère à alléger ses systèmes de validation jugés trop complexes par les collectivités locales. Il cherche à se rapprocher du tissu culturel des QPV notamment via les centres socio-culturels locaux. Cette récente orientation est à encourager²⁵.

²⁵ Le Pass culture vient de publier, le 14 novembre 2025, une étude sur l'utilisation du Pass culture dans les QPV.

Conclusion

Ce tableau non exhaustif du fonctionnement de la politique de la Ville montre une superposition de dispositifs historiques qui ne relèvent pas tous de la même inspiration. D'une politique du logement, on est passé à une politique de l'habitat, nécessairement multisectorielle et partenariale. Or, chaque politique publique sectorielle a ses propres critères, ses priorités particulières, ses circonscriptions d'action. Il faut les simplifier là où c'est possible, et c'est possible sur de nombreux points, et organiser leur mise en cohérence avec les objectifs et les priorités de la politique de la Ville, tout en favorisant les initiatives locales. Actualiser la vision d'ensemble, clarifier l'organisation, optimiser la gestion de cette politique transversale.

En l'état actuel de la situation, une politique de la Ville reste indispensable. Son évaluation doit s'inscrire dans une vision dynamique, et ne pas occulter les problèmes les plus difficiles comme la problématique de l'accueil et de l'intégration des étrangers. Cette politique doit être identifiée en tant que telle, même si les quartiers prioritaires ne doivent pas être isolés de leur environnement. Aux problèmes de pauvreté, de difficulté à trouver un emploi, de qualité du logement et de son environnement, de handicap scolaire, d'accès aux services, sont venus s'ajouter un narcotrafic en aggravation rapide et une emprise accrue de l'islamisme radical. Ces réalités exigent une connaissance fine de l'ensemble de ces phénomènes et une révision des modes d'action dans un large champ des politiques publiques.

Face à la gravité et à la multiplicité des enjeux, le Cercle de la Réforme de l'Etat a considéré important d'apporter sa contribution dans son domaine de réflexion. Les 32 recommandations ou ensembles de recommandations qui structurent la présente note en sont la traduction²⁶.

²⁶ Le titre de chacune des sous-parties des trois parties exprimant la proposition que le Cercle dégage de son analyse, la table des matières constitue la liste des recommandations : 9 dans la première partie, 10 dans la deuxième et 13 dans la troisième.

ANNEXES

ANNEXE 1. Les bases de la politique de la Ville

Une politique partenariale mobilisant des compétences décentralisées ou partagées

Après plus de 40 ans, la politique de la Ville n'a pas levé l'ambiguïté de sa naissance dans le contexte de la décentralisation de l'urbanisme. L'État ne peut se désintéresser d'aucune parcelle du territoire de la République, « patrimoine commun de la nation ». Et tous les habitants ont en France des droits et des devoirs dont l'État est le garant. Cependant ce sont les communes qui ont au premier chef la responsabilité de leur organisation urbaine, de la vie dans leurs quartiers et de la cohésion sociale.

La politique de la Ville ne pouvait être logiquement que partenariale et contractuelle.

La préfiguration de la politique de la Ville dès les années 70 a trouvé son origine dans la relégation des grands ensembles à l'écart des centres villes au moment même où ils donnaient des premiers signes de vieillissement et où la crise consécutive aux chocs pétroliers faisait basculer nombre de ses habitants d'un statut de salarié et consommateur intégré à la société dans une situation de déclassement lié au chômage et au manque de perspectives. Ces nouveaux quartiers et leurs populations restaient à part du reste de l'agglomération tant sur le plan urbain que social.

La politique de la Ville est née des interrogations des concepteurs des « grands ensembles » sur la durabilité de cette manière nouvelle de « vivre la ville ». Dès 1973 la circulaire Guichard visait à lutter contre la ségrégation entre communes des agglomérations urbaines, diversifier les formes urbaines et favoriser « une bonne intégration des quartiers nouveaux dans le site urbain, (et) celle des habitants nouveaux au sein de la commune qui les accueille. »

Les grands ensembles étaient la réponse technique aux besoins de reconstruction après la guerre, à l'arrivée massive en ville des populations issues de l'exode rural, à l'accueil sur la seule année 1962 de 600 000 pieds-noirs, puis des immigrés appelés par les besoins de l'économie sans oublier la résorption des bidonvilles.

Au fil de ses évolutions, la politique de la Ville, encore fortement centrée sur les cités dans le programme Banlieues 89, dont le colloque de Bron en 1990 avait pour mot d'ordre « Pour en finir avec les grands ensembles », s'est intéressée aux quartiers dans la ville et dans l'agglomération, bientôt organisée en intercommunalité.

L'évolution des appellations des quartiers prioritaires de la politique de la Ville, depuis Habitat et vie sociale (HVS) jusqu'aux Quartiers prioritaires de la politique de la Ville (QPV) en passant par les zones urbaines sensibles (ZUS), est liée à une volonté d'éviter leur stigmatisation. Le zonage allait-il être facteur d'inclusion ou de relégation ?

Si le regard négatif souvent porté sur ces quartiers, après l'enthousiasme des premières décennies, se fondait sur la forme urbaine (les cages à lapins) ou le niveau de CSP- de ses habitants, s'y est greffée une notion de discrimination du fait de l'origine immigrée d'une proportion de plus en plus importante de leurs habitants.

La détérioration de la situation dans les années 80 s'est traduite par des mouvements sociaux et des affrontements donnant lieu à ce que l'on a appelé les violences urbaines. La politique de la Ville est apparue comme une réponse à ces violences dont l'origine est tantôt attribuée à la situation socio-économique des habitants tantôt aux discriminations voire au racisme à leur égard.

La refondation de 2014 et les limites de la loi Lamy

Les bases actuelles de la politique de la ville sont la loi Lamy²⁷ de 2014 et ses textes réglementaires d'application, notamment l'actualisation de la géographie prioritaire, ainsi que les dispositions budgétaires et fiscales figurant dans les lois de finances.

L'étude d'impact de la loi Lamy se fonde sur un constat d'échec de la génération précédente de la politique de la Ville à réduire les inégalités entre ces quartiers prioritaires et le reste du pays. Cette réduction des inégalités était une des priorités du Président de la République élu en 2012 ce qui devait conduire le gouvernement à engager une nouvelle étape de la politique de la Ville.

Mais le mot d'ordre de la génération précédente concrétisée dans le plan Borloo était sensiblement différent puisqu'il s'agissait de « remettre ces quartiers dans la République et la République dans ces quartiers ».

Extraits de l'étude d'impact de la loi Lamy

Cette réforme vise à réduire les inégalités profondes et persistantes auxquelles sont confrontés les quartiers défavorisés malgré les efforts déployés par tous ceux qui agissent auprès de leurs habitants. Quelques données issues du dernier rapport de l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) suffisent à traduire l'ampleur de ces inégalités : le taux de pauvreté dans les zones urbaines sensibles (ZUS) est près de trois fois plus élevé que dans les autres territoires ; le taux de chômage y est près de deux fois et demi supérieur ; leurs habitants se déclarent en moins bonne santé et rencontrent plus souvent des difficultés dans l'accès aux soins ; les élèves issus des collèges de ces

²⁷ Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (LPVCU) du 21 février 2014

quartiers restent plus souvent que les autres orientés vers les filières professionnelles ; enfin, le sentiment d'insécurité est plus répandu dans les ZUS qu'en dehors.

Ainsi que l'ont dénoncé plusieurs rapports publics, l'échec des pouvoirs publics à résorber les écarts dont souffrent les habitants des quartiers défavorisés est en grande partie imputable à l'inefficacité et à l'inadaptation des instruments de la politique de la Ville et à la dispersion des moyens mobilisés. Ainsi, le rapport de la Cour des comptes « La politique de la Ville, une décennie de réformes » paru le 17 juillet 2012, a pointé : l'extension et l'enchevêtrement des zonages ; l'organisation éclatée de la gouvernance de la politique de la Ville tant au niveau national que local ; l'évaluation encore défailante des résultats de cette politique ; le cloisonnement marqué entre la rénovation urbaine et les actions de cohésion sociale ; l'insuffisante mobilisation des politiques sectorielles et le risque de substitution des crédits spécifiques aux crédits de droit commun ; la nécessité de clarifier les liens entre la dotation de solidarité urbaine et la politique de la Ville.

Dix ans après ce constat, et malgré l'ambition et les dispositions de la loi Lamy, les données sur la situation des quartiers prioritaires de la politique de la Ville et les critiques de la Cour des comptes pourraient être formulées dans des termes presque identiques.

Pourtant dès son article premier, la loi de 2014 définissait à la fois des objectifs et des outils pour les soutenir.

L'objectif est « d'assurer l'égalité entre les territoires, de réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines et d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants ».

La notion d'égalité des territoires n'est pas spécifique à la politique de la Ville. Elle s'est substituée dans le cadre de la décentralisation à l'aménagement du territoire, politique volontariste de l'Etat projetant une vision nationale sur l'ensemble du territoire de la République. En introduisant, lors de la réforme constitutionnelle de 2003²⁸, un objectif de « favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales », on donnait un fondement légal aux nouvelles politiques territoriales.

Mais un glissement sémantique allait traverser de son ambiguïté toute une série de politiques territoriales. De concept de géographie humaine, le mot « territoire » a été assimilé à la notion institutionnelle de collectivité territoriale. Cela traduisait une conception de la décentralisation faisant de la collectivité territoriale le porteur exclusif de l'action publique territorialisée y compris pour les politiques de l'Etat. Les collectivités territoriales seraient devenues point de passage obligé de la relation entre l'Etat et les citoyens.

Cette conception est battue en brèche non seulement au niveau des principes par les responsabilités constitutionnelles de l'Etat vis-à-vis de l'égalité des citoyens devant la loi ou l'intégrité du territoire mais en pratique par la superposition sur un même territoire physique de plusieurs catégories de collectivités territoriales : communes, départements, régions, dont aucune n'assume de tutelle sur une autre. En outre il n'y a pas de corrélation entre les ressources des collectivités territoriales et la situation financière de leurs habitants. Les mécanismes correcteurs de solidarité s'en trouvent compliqués.

²⁸ Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, article 72-2, alinéa 5. « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

Un récent rapport parlementaire²⁹ souligne les limites de ces dispositifs de péréquation sur la réduction des inégalités et des fractures territoriales. La dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) échappent à ces critiques. Les rapporteurs préconisent de « *supprimer la dotation nationale de péréquation, au bénéfice de la DSU et de la DSR* ». Ils souhaitent aussi être associés à la réforme en cours de réflexion de dotation politique de la Ville³⁰ (DPV).

En mettant la politique de la Ville sous la responsabilité commune de « l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements », le législateur assume cette complexité. Mais on trouve encore au regard de la politique de la Ville des réticences chez certains élus à cette coresponsabilité. Certains voudraient assumer la totalité de la décision, l'Etat se contentant d'apporter des financements de solidarité sans intervenir dans leur affectation. D'autres seraient prêts à déléguer à l'Etat l'ensemble des interventions dans ces quartiers défavorisés.

La loi appelle à la mobilisation prioritaire des « *actions relevant des politiques publiques de droit commun et, lorsque la nature des difficultés le nécessite, met en œuvre les instruments qui lui sont propres*. » Elle énumère 10 priorités thématiques qui pourront être adaptées en tenant compte de la diversité des territoires. Elle donne une base juridique aux contrats de Ville qui doivent s'articuler avec les contrats de plan conclus entre l'Etat et la région.

La loi de 2014 confirme le Conseil national des Villes comme instance consultative au niveau national et crée des instances organisant la participation obligatoire des habitants dans les quartiers prioritaires de la Ville (QPV).

Se trouve aussi fondée dans la loi une structure indépendante d'évaluation, l'Observatoire national de la politique de la Ville (ONPV) qui « *analyse la situation et les trajectoires des résidents de ces quartiers, mesure l'évolution des inégalités et des écarts de développement au sein des unités urbaines* », (...). « *Il élabore une méthodologie nationale et apporte son concours aux structures locales d'évaluation*. » En cela il reprend les missions de l'Observatoire des zones urbaines sensibles (ONZUS). L'ONPV est en outre chargé d'évaluer « *les progrès en matière de participation des habitants aux instances décisionnelles de la politique de la Ville* » ainsi que « *l'analyse spécifique des discriminations et des inégalités entre les femmes et les hommes* ». Il reprend aussi les compétences du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU (CES-ANRU), instance qui avait une indépendance dans ses travaux tout en étant rattachée à l'ANRU.

²⁹ Assemblée nationale, Rapport d'information sur les fractures territoriales et la péréquation, Marina Ferrari et Emmanuel Mandon, rapporteurs spéciaux, 28 mai 2025, https://www.assembleenationale.fr/dyn/17/rapports/cion_fin/117b1480_rapport-information.pdf

³⁰ La DPV soutient des projets d'investissements pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

ANNEXE 2. Connaissance des populations : pauvreté, diversité et mobilité

Des quartiers définis par la faiblesse des revenus des habitants

Les QPV regroupent près de 6 millions d'habitants dont 40% de moins de 25 ans.

Si la forme urbaine a été le premier élément d'identification des quartiers prioritaires de la politique de la Ville, la situation de ses habitants s'est vite imposée comme critère du zonage donnant l'éligibilité aux dispositifs spécifiques.

La loi de 2014, si elle confirme le caractère nécessairement urbain et le nombre minimal d'habitants du quartier, définit le QPV en fonction du revenu des ménages : « *un écart de développement économique et social apprécié par un critère de revenu des habitants. Cet écart est défini par rapport, d'une part, au territoire national et, d'autre part, à l'unité urbaine dans laquelle se situe chacun de ces quartiers, selon des modalités qui peuvent varier en fonction de la taille de cette unité urbaine.* »

Il devient difficile de faire le partage entre la politique de la ville et la politique de lutte contre la pauvreté. Il est également plus difficile de résister aux revendications de territoires présentant un écart de développement similaire mesuré par le critère « revenu ». C'est notamment le cas de certains territoires ruraux parfois devenus refuges de familles marginalisées ou simplement à bas niveaux de rémunération des actifs eux-mêmes.

Les critiques récurrentes sur une politique de la Ville qui concentrerait des moyens considérables sur les banlieues au détriment de zones rurales aussi « méritantes » ont d'ailleurs abouti à l'extension des zones urbaines sensibles dans des villes moyennes et à la mise en place de dispositifs spécifiques pour les zones rurales³¹.

Des quartiers concentrant des populations d'origine étrangère

L'une des caractéristiques non explicites des QPV est la forte proportion de populations d'origine étrangère.

La querelle des statistiques dites ethniques a longtemps empêché d'identifier les spécificités et les besoins en résultant des populations d'origine immigrée qui ont eu tendance à se concentrer dans les QPV. Il a fallu attendre l'enquête Trajectoires et Origines TeO1 (collecte 2008-2009) dont l'exploitation s'est développée entre 2010 et 2016 pour disposer de données pertinentes sur ces populations. Une nouvelle enquête TeO2, réalisée dix ans après (collecte 2019-2020), « vise à "étudier l'influence des origines sur les conditions de vie et les trajectoires sociales, en articulation avec les autres caractéristiques sociodémographiques" et répond ainsi au même

³¹ Les zones de revitalisation rurale (ZRR), créées en 1995, dans le cadre de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, ont été réformées en loi de finances pour 2024. Celle-ci fixe un nouveau zonage appelé "France Ruralités Revitalisation". Cette réforme concrétise le 4e volet du plan France Ruralités. Ce Plan, annoncé en juin 2023, vise à répondre aux besoins des territoires ruraux en assurant une égalité des chances entre tous les Français. Il vise notamment à accompagner les villages dans la conception de leurs projets.

premier enjeu social que la première édition ("Fournir des informations détaillées pour alimenter le débat public en données objectives sur l'immigration et la diversité de la population"), elle apporte aussi des solutions méthodologiques uniques contribuant activement au débat scientifique sur les trajectoires des enfants et petits-enfants d'immigrés. »

Au-delà du débat sur les ELCO (enseignement de langue et de culture d'origine) remplacés en 2020 par les EILE (enseignements internationaux de langues étrangères), ne peut-on penser que l'insuffisante prise en compte du facteur culturel voire l'occultation de l'impact de l'origine des populations des QPV par la politique de la Ville explique le développement parallèle des politiques éducatives et sécuritaires qui ne peuvent en faire abstraction ?

Le professeur dont la majorité des élèves vient d'une famille qui ne pratique pas le français à la maison doit nécessairement adapter sa pédagogie. Le policier confronté à des jeunes qui dans leur culture d'origine ne se voient pas inculquer l'égalité filles-garçons ou la supériorité de la loi civile doit aussi adapter sa pratique.

Si les champs d'observation sont différents, certaines analyses de l'enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants : ELIPA 2, outil d'évaluation des processus d'insertion des immigrés en France et des politiques favorisant leur intégration, pourraient être transposées dans les QPV. Ces données concernent le parcours et projet migratoire des primo-arrivants, leur progression dans leur compréhension en français, leur niveau de diplôme et domaine de qualification, leur insertion sur le marché du travail, leur condition d'accès à un logement, leur état de santé général et mental et une analyse des premières années en France des réfugiés. Au-delà de la mise en évidence des obstacles à surmonter, ces études font apparaître d'importantes capacités d'intégration et de mobilité.

L'impact du facteur culturel sur les capacités de promotion sociale des familles et des personnes invite à l'intégrer aussi dans les modalités de mise en œuvre de la politique de la Ville.

Une mobilité majoritairement positive

Les quartiers de la politique de la Ville (QPV), de leur côté, connaissent une mobilité résidentielle importante pour 50% de leur population pour lesquels le QPV fonctionne comme un sas³². Les autres connaissent une stabilité choisie ou subie (effet nasse). Cela invite à ne pas diluer les QPV dans une politique couvrant toute l'agglomération.

L'objectif de la politique de la Ville est exprimé de façon principalement territoriale en visant la réduction des écarts entre les QPV et le reste de l'agglomération ainsi que le reste de la France. Or l'importante mobilité résidentielle et la nature des logements des QPV qui sont ceux qui ont les loyers les plus faibles créent pour une partie de leurs habitants un effet de sas. Les habitants qui quittent les QPV vont vers des logements de meilleure qualité, souvent en accession à la propriété. Le passage par le QPV leur a permis de bénéficier de conditions

³² « La moitié des personnes ayant habité en quartier prioritaire entre 2011 et 2020 y restent tout au long de la période », Insee, mai 2024.

financières plus favorables voire de l'accompagnement lié à la politique de la Ville. Ils sont remplacés par des ménages plus pauvres ou récemment arrivés en France.

C'est ainsi que les observations faites sur les QPV ne permettent pas de constater de réduction des écarts entre les QPV et le reste de l'agglomération ou de la France. Cela donne alors le sentiment que, malgré les moyens importants consacrés à ces quartiers, aucun effet positif ne serait enregistré. C'est pourquoi il serait plus pertinent de suivre des cohortes entrantes et sortantes des QPV pour mesurer les progrès constatés à l'occasion de ce passage en QPV.

ANNEXE 3. Architecture de la gouvernance nationale

Une organisation gouvernementale instable

Au sein même de l'État, depuis l'émergence de la politique de la Ville, l'organisation gouvernementale a été très changeante, la formule du rattachement d'un ministre délégué à un ministre au large portefeuille conjugué à un poids politique fort a souvent prévalu.

Ce fut le cas dans le gouvernement de janvier à octobre 2025. Les décrets d'attribution donnaient une large compétence à François Rebsamen, avec une délégation ANRU précisée à Valérie Létard, ministre chargée du logement et politique de la Ville à Juliette Méadel. Mais s'agissant de l'éducation, c'est Élisabeth Borne qui reste compétente pour l'éducation prioritaire avec association du ministre Rebsamen. La sécurité reste de la compétence du ministre de l'Intérieur avec qui une coordination doit être organisée : la politique de la Ville a souvent été présentée comme une réponse aux émeutes urbaines.

Cette organisation n'était pas satisfaisante. Le ministre en charge de la Ville doit pouvoir couvrir les deux aspects spécifiques de cette politique que sont la rénovation urbaine et les actions à visée sociale. Il doit aussi pouvoir mobiliser avec suffisamment d'autorité les ministres responsables de politiques publiques qui doivent prendre en compte les handicaps particuliers des habitants de ces quartiers et les phénomènes caractéristiques comme l'insécurité. C'est pourquoi les ministres de l'Éducation nationale, de l'Intérieur et de la Santé doivent pouvoir considérer le ministre chargé de la Ville comme un partenaire majeur. Beaucoup militent pour un rattachement au Premier ministre ce qui assure l'autorité interministérielle mais présente l'inconvénient de ne pas trouver assise dans une administration centrale stable. L'organisation retenue dans le gouvernement d'octobre 2025 réunit les compétences logement et Ville.

Des directions d'administration centrale peu mobilisées

Dans l'organisation de janvier à octobre 2025, « pour l'exercice de ses attributions, la ministre déléguée auprès du ministre de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation, chargée de la Ville, dispose des services placés sous l'autorité du ministre de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation ou dont il dispose ».³³ Quant au ministre de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation, il a sous son autorité : trois directions d'administration centrale (DAC), dont la DGCL, une délégation interministérielle et conjointement avec d'autres ministres, trois directions d'administration centrale. Il dispose en outre de 20 DAC, délégation ou secrétariats généraux. L'appui à la ministre de la Ville semble vaste mais son autorité propre, compte tenu de sa délégation, s'exerce sur la direction générale des collectivités locales (DGCL) et spécialement sur la sous-direction chargée de la cohésion et de l'aménagement du territoire.

³³ Décret n° 2025-97 du 31 janvier 2025 relatif aux attributions de la ministre déléguée auprès du ministre de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation, chargée de la ville

Les directions d'administration centrale qui ont pour mission l'élaboration, la conduite et le pilotage des politiques publiques, semblent peu mobilisées sur la politique de la Ville elle-même et plus sur des questions de contrôle administratif, économique et financier que sur la conception et l'animation de l'action publique.

Un faible portage interministériel

Alors que la politique de la Ville repose sur une capacité à faire effet de levier sur le droit commun, le portage interministériel est faible. La délégation interministérielle à la Ville (DIV) créée en 1988 a été remplacée en 2009 par un secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV), placé comme elle auprès du Premier ministre. Au terme de plusieurs réorganisations, cette fonction se trouve actuellement logée au sein de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), opérateur chargé de la mise en œuvre de plusieurs politiques territoriales dont la politique de la Ville.

La tentative relancée par la circulaire Valls³⁴ de mobilisation des moyens de droit commun par la conclusion de conventions interministérielles d'objectifs (CIO) n'a pas connu de suites. Cette procédure, coordonnée en son temps par le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)³⁵, semble tombée en désuétude.

Le nouveau mode de pilotage des politiques gouvernementales³⁶ (PPG) n'accorde aucune place particulière à la politique de la Ville. Parmi les 60 PPG, confirmées en février 2024, aucune n'a un intitulé direct avec la politique de la Ville. Si la PPG « Garantir l'égalité des chances dans l'ensemble des territoires : pilotage MTECT/MIOM/MENJ » couvre bien les QPV, elle ne constitue pas une priorité spécifique envers eux. Le pilotage par les PPG semble également perdu de vue sans avoir été aboli ou actualisé.

³⁴ Premier ministre N° 5833/SG du 12 janvier 2016 Politique de la ville – Elaboration des conventions interministérielles d'objectifs 2016-2020

³⁵ Créé en mars 2014 et remplacé en 2020 par l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT)

³⁶ Premier Ministre N° 6373/SG du 19 septembre 2022 Politiques prioritaires du Gouvernement

ANNEXE 4. Les bailleurs sociaux

Des acteurs historiques

63 % des habitants des quartiers prioritaires habitent un logement social, contre 13 % en dehors. Au total, un quart du parc social est implanté dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville.

Les QPV regroupent pour l'essentiel des ensembles de logements à caractère social, en grande majorité locatifs même si peuvent aussi s'y trouver des copropriétés dont certaines appelleront des interventions des pouvoirs publics du fait de leur dégradation. Il reste que les acteurs premiers dans les QPV sont les bailleurs sociaux. Le patrimoine immobilier a été constitué par une diversité de maîtres d'ouvrage : tous types d'organismes de logement social qu'il s'agisse d'offices publics de l'habitat, rattachés aux collectivités du bloc communal ou aux départements, comme des entreprises sociales pour l'habitat au statut de droit privé. A noter le rôle historique joué par la SCIC et ses filiales constituées en sociétés d'économie mixte (SEM).

La politique de construction mise en œuvre par ces maîtres d'ouvrage a dès l'origine associé l'Etat, les collectivités territoriales et la sphère de la Caisse des Dépôts. Cependant les bailleurs sociaux se sont vu devenir gestionnaires non seulement de logements et des locaux collectifs intégrés aux immeubles mais aussi d'espaces publics qui n'ont que très progressivement, et ce n'est pas toujours et partout les cas, été intégrés au patrimoine de la collectivité.

Il leur appartenait déjà d'assurer l'entretien incombant au propriétaire. Dès les années 70, il est apparu que du fait d'une insuffisante qualité de la construction ou du gros entretien conjugué à une surpopulation ou un mode d'occupation intensifs, de nombreuses cités HLM se dégradaient. C'est en 1977 qu'a été créée la subvention PALULOS (prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale) qui avait pour objet d'aider les bailleurs propriétaires ou gestionnaires de logements locatifs sociaux à réaliser les travaux d'amélioration dans les logements ou immeubles existants. Ce régime a cessé en 2009 avec la montée en puissance de la rénovation urbaine.

Des obligations soutenues par des avantages

L'attention nouvelle portée à la gestion urbaine de proximité (GUP) s'est traduite par de nombreuses initiatives encouragées par des aides publiques notamment fiscales. L'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) dont bénéficient les bailleurs sociaux se traduit par une multiplicité de conventionnements, à l'échelle de chaque commune, concernant le patrimoine de chacun des bailleurs. Ce fractionnement rend le pilotage complexe et requiert une ingénierie importante en suivi et en évaluation.

Le suivi de la TFPB est un dispositif tripartite Etat- Collectivités locales- Bailleurs qui donne lieu à un mode de pilotage et des conventions signées qui offrent une bonne latitude de définition, de suivi et de bilan des actions contractualisées. Le dispositif peut garantir un bon suivi de l'abattement si tout le monde s'en saisit pleinement. Il nécessite une animation d'un partenariat où les délégués du préfet peuvent jouer un rôle efficace. Du côté de l'Etat, la DDFiP

s'assure de l'existence des conventions et de la conformité de leur contenu avec les rubriques d'actions éligibles à l'abattement. Les services de la DDFiP ne peuvent toutefois pas toujours vérifier la réalité de réalisations avec les intentions affichées.

Les contreparties des abattements de TFPB sont parfois trop floues, difficilement contrôlables. Elles devraient être recentrées sur des actions identifiables relevant de la sécurité et de la gestion urbaine de proximité : sécurisation et entretien des espaces communs (amélioration de l'éclairage public dans les résidences, mise en place ou renforcement de la vidéosurveillance et des dispositifs de contrôle d'accès, entretien et rénovation des halls et espaces collectifs) ; présence humaine et médiation sociale ; aménagement du cadre de vie : équipement social en pied d'immeuble, aménagement d'une aire de jeux ; accompagnement des habitants : financement d'adhésions aux associations culturelles et sportives, financement de consultations médicales gratuites en pied d'immeuble. Ce recentrage impliquerait l'exclusion des actions difficiles à évaluer : financement d'événements ponctuels ou d'actions non directement liées à l'amélioration du cadre de vie. En tout état de cause, ces contreparties doivent être plus aisément contrôlables et effectivement contrôlées.

Certaines obligations inscrites dans les textes peuvent aussi être imputées sur ces contreparties comme le respect de la norme d'un gardien pour 100 logements³⁷.

³⁷ Code de la Sécurité intérieure Article R271-1 Version en vigueur depuis le 01 janvier 2014 Création Décret n°2013-1113 du 4 décembre 2013

« Afin de satisfaire à l'obligation prévue à l'article L. 271-1, le bailleur fait assurer, dans les conditions et selon les modalités prévues au présent chapitre, le gardiennage ou la surveillance des immeubles collectifs à usage locatif dont il a la gestion.

Les dispositions du premier alinéa s'appliquent à tout bailleur dès lors qu'il gère cent logements locatifs ou plus dans un immeuble ou groupe d'immeubles collectifs formant un ensemble situé soit dans une zone urbaine sensible définie au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, soit dans une commune dont la population dépasse 25 000 habitants ou qui est comprise dans une aire urbaine d'un seul tenant regroupant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes comptent plus de 15 000 habitants. »

ANNEXE 5. L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

Créée le 1^{er} janvier 2020, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) est un établissement public ayant pour objectif de faciliter les projets portés par les collectivités, en déployant des dispositifs de l'État en faveur de la cohésion territoriale et en facilitant l'accès des petites collectivités à l'ingénierie.

La loi du 22 juillet 2019 crée un établissement public dont le caractère, administratif ou industriel et commercial, n'est pas précisé : « L'agence nationale de la cohésion des territoires est une institution nationale publique, créée sous la forme d'un établissement public de l'État ».

La Cour des comptes dans un rapport de février 2024³⁸ souligne les implications du caractère hybride de cet établissement à la fois administratif et industriel et commercial, admis par le Conseil d'Etat. La Cour analyse l'exercice de certaines compétences d'administration centrale par l'ANCT :

Lors de la création de l'ANCT, une nouvelle sous-direction de la cohésion et de l'aménagement du territoire (CAT) a été créée au sein de la DGCL, afin de reprendre les missions d'administration centrale du CGET. Parmi celles-ci figurent la fixation des orientations en matière de politique d'aménagement du territoire et de politique de la Ville et l'élaboration des propositions d'affectation des crédits du programme 147 - politique de la Ville dont l'ANCT assure l'exécution et le suivi.

S'agissant de la politique de la ville, ce partage des compétences auparavant exercées par le CGET a néanmoins laissé au sein de l'ANCT la majorité des ressources humaines concernées et la capacité d'impulsion et d'animation de cette politique. Le rapport de la Cour relatif aux dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la Ville (QPV) a relevé la place centrale de l'ANCT qui doit coordonner l'action des autres ministères dans le cadre de cette politique.

Les difficultés juridiques de cette situation avaient été signalées par le SGG :

Surtout, dans une note du 10 juillet 2018 adressée au commissaire général à l'égalité des territoires, le secrétaire général du gouvernement, en se fondant sur les articles 20 et 21 de la Constitution, considérait qu'il n'était pas possible de confier à une personne publique distincte de l'État des missions d'administration centrale, identifiant notamment le pilotage des négociations européennes et la coordination interministérielle.

³⁸ L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), Un outil à consolider, Communication à la commission des finances du Sénat, Cour des comptes, février 2024

Au-delà des aspects juridiques, et de ses conséquences sur la gouvernance, le statut et le positionnement de l'ANCT ne lui donnent pas la légitimité et l'autorité d'un service central de l'Etat pour concevoir et piloter une politique par essence interministérielle.

L'ANCT est chargée du secrétariat du Conseil national des Villes (CNV), instance placée auprès du Premier ministre, qui concourt à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de la Ville, au travers de ses propositions, avis ou recommandations. Renouvelé en mai 2023, le CNV réunit 63 membres. Il a émis 2 contributions en 2023 et 3 avis et une synthèse en 2024.

L'ANCT doit aussi, en pratique, assurer le secrétariat de Comité interministériel des Villes (CIV). Présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre chargé de la politique de la Ville, il est « composé du ministre et le cas échéant du secrétaire d'État chargés de la politique de la Ville, ainsi que des ministres chargés de l'éducation nationale, de l'économie, de l'environnement, de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du logement, de la justice, de la défense, de l'intérieur, des collectivités territoriales, de l'immigration, de l'intégration, du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle, de la fonction publique, de la culture, de l'outre-mer, des affaires sociales, de la famille, de la santé, du budget, du commerce et de l'artisanat, de la jeunesse et des sports. » Il « est chargé de définir, animer, coordonner et évaluer les actions de l'État dans le cadre de la politique de la Ville, avec le concours du Conseil national des Villes. »

Le CIV est l'instance stratégique de la politique de la Ville. Ses réunions sont très attendues mais rares. Après les réunions de 2006, 2009, 2011, 2013, il a fallu attendre 2021 pour une relance du CIV. Un CIV s'est tenu le 27 octobre 2023 sous la présidence d'Élisabeth Borne. Le dernier CIV s'est réuni le 6 juin 2025 sous la présidence de François Bayrou.

Sur la place de la politique de la Ville au sein de l'ANCT

La politique de la Ville conserve une place essentielle à l'ANCT, comme elle l'avait au CGET. C'est au sein du pôle dédié à cette politique que l'on trouve le plus grand nombre d'agents de l'ANCT et un grand nombre de programmes constitués par thématique : éducation, emploi, cadre de vie et sécurité, ainsi que des missions « soutien à la vie associative » et « réussite républicaine », l'ensemble étant placé au sein d'une direction de la politique de la Ville.

Cependant, cette direction cohabite avec beaucoup de programmes animés par l'ANCT et donnant lieu à des contractualisations locales entre les préfets et les collectivités territoriales, tels que les programmes « cœur de ville », « petites villes de demain », « villages d'avenir » et précédemment en 2020 les contrats de relance et de transition écologique du gouvernement Castex.

L'ANCT finance, dans ces nombreux contrats, des postes de chefs de projet et des audits ou des études qui mobilisent de différentes façons des crédits de droit commun déconcentrés, tels que la DETR ou la DSIL, placées sous la responsabilité d'engagement des préfets de départements.

Les acteurs territoriaux constatent ainsi une profusion des dispositifs animés par l'ANCT qui nuit à la lisibilité de la politique de la Ville.

L'animation sous le pilotage unique de la délégation à la Ville donnait une meilleure visibilité centrale à cette politique interministérielle. Certes, la synthèse est opérée localement par les préfets qui président un comité local de la cohésion des territoires, mais il leur manque des relais au niveau central.

ANNEXE 6. L'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU)

Le bilan fait en 2013 sur le premier programme national de rénovation urbaine (PNRU 1)³⁹ a mis en évidence l'ampleur des moyens financiers mobilisés et l'impact physique impressionnant obtenu grâce à sa mise en œuvre. Ce PNRU 1 a été plébiscité y compris par la majorité des habitants malgré l'importance des démolitions (140 000 logements) et les difficultés inhérentes au relogement. Au-delà des logements, le PNRU 1 avait permis la réalisation d'aménagements dans l'espace public comme des opérations de désenclavement par des transports en commun. Toutefois on notait une faible prise en compte de la question de sécurité et le regret d'une séparation entre l'urbain et le social. La poursuite du programme était recommandée, ce fut le NPNRU 2014-2030, en préconisant une plus grande intégration du PNRU et de la politique de la Ville.

Un nouveau bilan a été réalisé en 2025 et des propositions de poursuite de l'action⁴⁰ en l'élargissant comme l'indique son sous-titre : « Pour un renouvellement urbain résilient des quartiers et des territoires fragiles ». Au-delà de l'achèvement des opérations déjà programmées qui nécessitent encore l'apport de financements, l'Etat étant le co-financeur le plus en retard, le rapport propose le lancement d'une nouvelle génération de programmes. Mais on y trouve aussi des perspectives d'évolution de l'ANRU tendant à capitaliser son expertise « au service des territoires » hors QPV.

C'est en se référant aux violences que le rapport appelle les pouvoirs publics à « assumer et renforcer les politiques de lutte contre la ségrégation socio-spatiale ». En relevant que les « villes avec un QPV ont 15 fois plus de chance de connaître une émeute plutôt que de ne pas en connaître par rapport à celles qui n'en ont pas », on retrouve un critère implicite de définition de la géographie prioritaire des QPV. Faut-il pour cela attribuer aux émeutes de 2023 et à la mobilisation des gilets jaunes en 2018 des ressorts communs qui serait « la ségrégation et l'éloignement des services ».

Dans le QPV se pose la question des copropriétés dégradées. Les syndicats gestionnaires de ces copropriétés sont confrontés à des problèmes qui dépassent une gestion classique. L'engagement, déjà délicat de travaux urgents en gestion ordinaire, est souvent voué à l'échec en QPV. Pour répondre à ce type de situations des programmes de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD), trouvant leur base dans la loi ALUR de 2014, ont été lancés.

Ces situations atteignent de telles proportions qu'elles appellent des réponses exceptionnelles à l'image de l'opération d'intérêt national de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD-IN) de Grigny 2. Celle-ci repose sur un large partenariat où l'ANRU intervient aux

³⁹ Dix ans de Programme national de rénovation urbaine : Bilan et perspectives, Rapport d'évaluation de l'ONZUS présidé par Bernadette Malgorn, mars 2013.

⁴⁰ Ensemble, refaire ville Pour un renouvellement urbain résilient des quartiers et des territoires fragiles, Jean-Martin Delorme, Anne-Claire Mialot, Cédric Van Styvendael, février 2025.

côtés de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et de l'établissement public foncier d'Ile de France. Cette opération a nécessité des procédures dérogatoires.

Exemple de Grigny 2

En proie à la délinquance et à la paupérisation progressive de ses habitants, la plus grande copropriété d'Europe, avec 20 000 habitants, s'est dégradée avec le temps, piégeant les habitants qui ne peuvent plus déménager puisque la valeur de leur bien s'est effondrée.

Cette copropriété est aussi la cible de marchands de sommeil, qui partagent les appartements en plusieurs studios, et qui sont peu soucieux de contribuer aux charges de copropriété, faisant souvent obstacle dans les instances gestionnaires aux travaux.

Un vaste programme a été engagé avec les préfectures d'Ile-de-France et de l'Essonne, l'ANRU, l'EPF et l'ANAH : modification du PLU, démolition de certains immeubles, rachat d'appartements pour requalification et location, lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil, accompagnement des syndicats de gestion principal et secondaires, reprise des communs et de la voirie, vidéosurveillance, effectifs policiers, accompagnement social.

Malgré des moyens énormes, Grigny 2 reste un quartier très difficile.

Une telle opération n'est pas reproductible à l'identique. Cependant l'existence dans le QPV de copropriétés dégradées aux côtés de logements sociaux en rénovation urbaine limite l'impact de la politique de la Ville. L'intervention de l'ANRU est alors la bienvenue.

ANNEXE 7. Les documents budgétaires

La politique de la Ville mobilise de nombreux ministères et moyens. Pour en avoir une vision panoramique, il convient normalement de se référer au « document de politique transversale » (DPT Ville), qui constitue une annexe au projet de loi de finances. Celui-ci, dans le PLF 2025, sollicite environ 30 programmes et 40 Md€.

Les DPT sont des documents lourds (193 pages pour celui-ci) et peu agiles, puisqu'ils agrègent des crédits de différents ministères de manière peu coordonnée. Idéalement, le DPT devrait être un document de transparence sur l'ensemble de l'effort financier consacré par l'Etat à la politique, mais aussi sur les orientations stratégiques. Il ne devrait pas être un simple document d'affichage.

Cela nécessite d'en assurer un pilotage centralisé, veillant notamment à conserver une certaine homogénéité dans la proximité entre les crédits et les objectifs de la politique. En l'espèce, sur les 40 Md€, 16 Md€ relèvent du programme 157 « handicap et dépendance », ce qui représente l'intégralité de ce programme et pose question sur la pertinence de ce document. On constate aussi l'absence du programme 104 « intégration des étrangers primo arrivants ».

Enfin, le document mériterait d'être enrichi qualitativement pour refléter le positionnement de l'Etat, celui d'un facilitateur d'un ensemble associant de nombreux partenaires publics et privés. Il faudrait définir clairement les frontières de la politique de la Ville et qu'elles soient retracées dans le DPT Ville. Les indicateurs devraient être revus pour mieux identifier et évaluer les objectifs de la politique. A défaut, ce document risque de servir une communication peu maîtrisée, retraçant des éléments ayant peu de liens entre eux.

La politique de la Ville dispose aussi d'un programme dédié dans le budget de l'Etat (P147), doté d'environ 600 M€. Celui-ci ne porte que sur les crédits dits « spécifiques » qui doivent avoir un « effet levier » sur les politiques de droit commun et les compléter. Sur le plan financier, le programme 147 « Politique de la Ville » ne représente que 1,5% des engagements de l'Etat retracés dans le document de politique transversale (DPT) Ville

Le programme 147 « Ville » est piloté par la DGCL, il est doté de deux objectifs et trois indicateurs de performance.

Objectif 1 : Renforcer l'activité et la mixité fonctionnelle des territoires urbains prioritaires.

Indicateur 1.1 : Écart entre la densité d'établissements exerçant une activité d'industrie et de commerce dans les territoires entrepreneurs et celle constatée dans les unités urbaines correspondantes.

Objectif 2 : Améliorer la qualité de l'habitat pour les habitants des quartiers concernés dans le cadre des programmes de rénovation urbaine

Indicateur 2.1 : Suivi de la reconstitution de l'offre de logements locatifs sociaux NPNRU

Indicateur 2.2 : Suivi de l'amélioration de la qualité des logements locatifs sociaux dans le cadre du NPNRU

Les objectifs et les indicateurs du PAP ont peu à voir avec les résultats politiquement attendus qui devraient être explicités via le responsable de programme (DGCL). Dans l'organisation

ministérielle actuelle la tutelle de l'ANRU ne relève pas de la ministre chargée de la Ville, responsable du programme 147.

Le bleu budgétaire décrit les différentes actions financées sans qu'il ne soit possible d'identifier les priorités, les arbitrages et les objectifs fixés pour chacune des actions. Les objectifs et indicateurs de performance du programme ne semblent couvrir d'une part limitée du champ de la politique en question. Cela interroge sur la déclinaison de cette maquette de performance au sein du pilotage opérationnel de la politique. Il doit normalement y avoir un lien entre cette maquette votée par le Parlement (et désormais amendable par les parlementaires) et le pilotage de la politique.

Cette approche est partagée par l'ensemble des praticiens. Après plusieurs réformes, et l'augmentation des crédits affectés à cette politique publique, y compris dans un contexte de restrictions budgétaires, les méthodes ont peu changé : des appels à projets à répétition, avec parfois des montants relevant de la qualification de « saupoudrage ». La norme est la reconduction de moyens de fonctionnement, l'action devenant une sorte d'habillage.

Le cadrage budgétaire et financier ne reflète pas la répartition des projets associés aux financements, dont les sources sont en réalité multiples. L'essentiel des crédits inscrits au BOP 147 est délégué aux préfets de départements en fonction du poids démographique des quartiers prioritaires de la Ville (QPV) présents dans le département. Or, l'absence d'un véritable dialogue de gestion entre les financeurs, notamment les collectivités locales, et les gestionnaires de la politique de la Ville ne favorise pas la responsabilisation, mais privilégie plutôt une approche axée sur l'équilibre financier.

Les acteurs territoriaux estiment avoir peu de marge de manœuvre quant à la gestion des projets locaux. Ce n'est que très rarement qu'une analyse d'impact est effectuée.

Quant à l'articulation avec les politiques de droit commun, elle ne semble pas être un critère discriminant pour l'attribution des crédits. De ce fait, « l'effet levier », à la base de l'existence de la politique, ne peut que rarement être mesuré.

ANNEXE 8. La gestion RH des intervenants dans les QPV

Les QPV voient intervenir à la fois des personnels de droit commun dont l'exercice professionnel est cependant marqué par des difficultés particulières et des professionnels spécialisés relevant de la politique de la Ville.

Les difficultés d'exercice pour les agents des services publics dans les QPV posent des problèmes d'attractivité et de fidélisation que le recours à des contractuels ne suffit pas à pallier. Une stratégie ambitieuse reste à construire.

La gestion RH des intervenants de l'Etat dans la politique de la Ville n'est pas lisible et demeure imparfaite et aléatoire : pas de formation, ni de véritable suivi des délégués du préfet, des sous-préfets Ville ou des PDEC ; pas de sélection préparatoire à l'affectation des enseignants et des policiers dans les quartiers.

Mettre en exergue une idée de réponse aux risques psycho-sociaux illustre le malaise de nombreux personnels affectés dans les QPV, la rotation des effectifs, les difficultés d'installation, la légèreté des formations d'adaptation. Il n'y a pas de suivi, ni de doctrine d'emploi nationale de ces personnels, qui pourtant font face à des exigences spécifiques en raison de la nature des territoires, les QPV, où ils exercent.

La question de l'attractivité et de la fidélisation des agents publics dans les QPV dépasse le simple cadre du recrutement. Elle pose des enjeux de long terme : comment créer les conditions d'un engagement durable et choisi dans des contextes d'exercice parfois difficiles ? Cette problématique s'inscrit dans une crise d'attractivité généralisée de la fonction publique : celle-ci touche toutes les étapes de la relation de travail — avant l'embauche, au moment du recrutement, au début et au cours de carrière — et fragilise aussi bien les éléments matériels (rémunération, sécurité de l'emploi) que symboliques (sentiment d'utilité, reconnaissance).

Attirer et fidéliser les agents publics dans les QPV impose une approche globale et cohérente, mêlant :

- Reconnaissance professionnelle à long terme,
- Accompagnement humain (psychologique, managérial, collectif),
- Formation continue et valorisation des parcours QPV,
- Renforcement des collectifs interprofessionnels,
- Recours assumé et encadré aux contractuels, pour des missions spécifiques.

Enfin, penser cette question à l'échelle de la ville (et non du seul quartier) permet d'éviter l'enfermement des agents dans des territoires trop restreints, et d'inscrire leur action dans une logique de parcours et de mobilité choisie.

Les fonctions de PEDEC⁴¹, sous-préfets Ville, délégués du préfet et chefs de projet Ville de la collectivité ont montré leur utilité. Ils pourraient bénéficier d'une actualisation de leur base juridique et d'une reconnaissance renforcée, assise sur des formations et une animation plus active.

Les PDEC ont été créés par décret du 27 décembre 2005. Les PDEC ont été missionnés d'une part sur la politique de la Ville, et d'autre part, sur les interstices qui n'étaient pas auparavant toujours pleinement investis comme la lutte contre les discriminations et l'intégration des étrangers primo-arrivants. Leur mission va au-delà de la seule animation de la politique de la Ville. Elle intègre la prévention de la délinquance et des violences sociales, parfois jusqu'à la gestion de la vidéo prévention, le suivi des dispositifs de l'engagement citoyen (service civique, SNU), comme la lutte contre le décrochage scolaire, la supervision des dispositifs de veille sociale, d'hébergement d'urgence et de lutte contre la pauvreté.

Créé en 2008, le dispositif des délégués du préfet (DP) vise à renforcer l'action de l'État dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville. Ils y assurent une présence effective et assurent le lien avec les habitants, les associations et l'ensemble des acteurs du quartier. Les délégués du préfet interviennent sur l'ensemble des thématiques du contrat de Ville.

La fonction de délégué du préfet est encadrée par la circulaire du 21 avril 2017, relative aux missions, aux conditions d'exercice, aux modalités d'accompagnement et à la gestion administrative des délégués du préfet. Celle-ci n'a pas été remise à jour, avec la nouvelle génération de contrats de Ville. De la même façon, aucune évaluation de la portée de la fonction de déléguée du préfet, n'a été réalisée.

Les délégués sont nommés pour trois ans, renouvelables une fois. Leur gestion administrative est assurée par le ministère de l'Intérieur, en lien avec les préfetures, la DGCL et l'ANCT. Les DP sont parfois contractuels, d'autres fois détachés ou mis à disposition d'autres ministères.

Les chefs de projet Ville en collectivité locale sont généralement recrutés par les communes dotées de quartiers prioritaires, quand bien même la compétence incombe à l'intercommunalité. Leur profil a évolué d'une logique militante « professionnalisée » à une logique institutionnalisée, d'une culture associative à une « municipalisation » de la fonction. Il existe des formations initiales et continues pour ces cadres spécialisés. Mais il y aurait intérêt aussi à ce que la politique de la Ville figure dans la formation des cadres supérieurs des collectivités territoriales. L'État peut contribuer au financement de cette ingénierie par les crédits du BOP 147. Ces contributions demeurent hétérogènes (financement jusqu'à 50% de certains postes). Il n'existe cependant pas d'évaluation partagée de leur activité, même lorsqu'ils sont financés par l'État.

⁴¹ Préfet délégué pour l'égalité des chances

ANNEXE 9. Définition de la politique de la Ville : article premier de la Loi Lamy

La politique de la ville est une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants.

Elle est conduite par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements dans l'objectif commun d'assurer l'égalité entre les territoires, de réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines et d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants.

Elle est mise en œuvre au moyen des contrats de ville prévus à l'article 6, qui intègrent les actions relevant des fonds européens structurels et d'investissement et s'articulent avec les contrats de plan conclus entre l'Etat et la région.

Elle mobilise et adapte, en premier lieu, les actions relevant des politiques publiques de droit commun et, lorsque la nature des difficultés le nécessite, met en œuvre les instruments qui lui sont propres.

Elle s'inscrit dans une démarche de coconstruction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques, s'appuyant notamment sur la mise en place de conseils citoyens, selon des modalités définies dans les contrats de ville, et sur la coformation.

Elle vise, en tenant compte de la diversité des territoires et de leurs ressources, à :

- 1° Lutter contre les inégalités de tous ordres, les concentrations de pauvreté et les fractures économiques, sociales, numériques et territoriales ;
- 2° Garantir aux habitants des quartiers défavorisés l'égalité réelle d'accès aux droits, à l'éducation, à la culture, au sport, aux services et aux équipements publics ;
- 3° Agir pour le développement économique, la création d'entreprises et l'accès à l'emploi par les politiques de formation et d'insertion professionnelles ;
- 4° Agir pour l'amélioration de l'habitat ;
- 5° Développer la prévention, promouvoir l'éducation à la santé et favoriser l'accès aux soins ;
- 6° Garantir la tranquillité des habitants par les politiques de sécurité et de prévention de la délinquance ;
- 7° Favoriser la pleine intégration des quartiers dans leur unité urbaine, en accentuant notamment leur accessibilité en transports en commun, leur mixité fonctionnelle et urbaine et la mixité de leur composition sociale ; elle veille à ce titre à la revitalisation et la diversification de l'offre commerciale dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;
- 8° Promouvoir le développement équilibré des territoires, la ville durable, le droit à un environnement sain et de qualité et la lutte contre la précarité énergétique ;
- 9° Reconnaître et à valoriser l'histoire, le patrimoine et la mémoire des quartiers ;
- 10° Concourir à l'égalité entre les femmes et les hommes, à la politique d'intégration et à la lutte contre les discriminations dont sont victimes les habitants des quartiers défavorisés, notamment celles liées au lieu de résidence et à l'origine réelle ou supposée.

II. — Pour mesurer l'atteinte des objectifs de la politique de la ville énoncés au I par rapport aux moyens mobilisés dans le cadre des politiques en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville, un Observatoire national de la politique de la ville analyse la situation et les trajectoires des résidents de ces quartiers, mesure l'évolution des inégalités et des écarts de développement au sein des unités urbaines, contribue, de manière indépendante, à l'évaluation de la mise en œuvre des politiques en faveur de ces quartiers prioritaires et évalue les progrès en matière de participation des habitants

aux instances décisionnelles de la politique de la ville. Il élabore une méthodologie nationale et apporte son concours aux structures locales d'évaluation.

Cet observatoire a également pour mission l'analyse spécifique des discriminations et des inégalités entre les femmes et les hommes. L'ensemble des données et statistiques qu'il produit sont établies par sexe.

Cet observatoire élabore un rapport annuel sur l'évolution des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement. Il est rendu public.

ANNEXE 10. Les contrats de Ville : article 6 de la loi Lamy

I. — La politique de la ville est mise en œuvre par des contrats de ville conclus à l'échelle intercommunale entre, d'une part, l'Etat et ses établissements publics et, d'autre part, les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés. Ces contrats sont signés par les départements et les régions.

Ces contrats peuvent également être signés par la Caisse des dépôts et consignations, les organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, les sociétés d'économie mixte mentionnées à l'article L. 481-1 du même code, les organismes de protection sociale, les chambres consulaires, les établissements d'enseignement supérieur et les autorités organisatrices de la mobilité.

Ils sont signés dans l'année du renouvellement général des conseils municipaux. Ils entrent en vigueur le 1er janvier de l'année suivante pour une durée de six ans. Les contrats qui ne peuvent être signés dans le délai prévu le sont, au plus tard, l'année suivant celle du renouvellement général des conseils municipaux. Dans ce cas, leur entrée en vigueur est décalée d'une année et leur durée est de cinq ans. Ils sont actualisés tous les trois ans si la rapidité des évolutions observées le justifie.

Sur la base d'un projet de territoire coproduit et partagé à l'échelle intercommunale, les signataires du contrat de ville s'engagent, dans le cadre de leurs compétences respectives, à mettre en œuvre les actions de droit commun concourant à la réalisation des objectifs énoncés au I de l'article 1er de la présente loi.

Sur le territoire intercommunal, l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de politique de la ville est chargé du diagnostic du territoire, de la définition des orientations, de l'animation et de la coordination du contrat de ville et, dans le cadre défini par ce dernier, de la mise en œuvre des actions relevant de ses compétences et de celles de portée intercommunale.

Sur le territoire de la commune, le maire est chargé, dans le cadre de ses compétences, de la mise en œuvre du contrat de ville et contribue aux actions des autres signataires selon des modalités définies par le contrat de ville.

Une instance de pilotage est instituée en vue de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation du contrat de ville. Son organisation et son fonctionnement sont précisés par les signataires du contrat de ville.

Les objectifs des contrats de ville s'inscrivent dans les orientations définies à l'échelle intercommunale par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre avec les communes ou, à défaut, par la commune, pour le développement de leur territoire.

II. — Sur le périmètre des métropoles mentionnées aux chapitres VIII et IX du titre Ier du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales, le représentant de l'Etat dans la région peut proposer des contrats de ville sur des périmètres différents de ceux des établissements publics de coopération intercommunale existant à la date d'entrée

en vigueur de la présente loi et, à compter du 1er janvier 2016, de celui des métropoles s'y substituant.

III. — Dans les départements et collectivités d'outre-mer, les contrats de ville peuvent être conclus à l'échelle communale.

IV. — Les contrats de ville élaborés sur les territoires comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville fixent :

1° Les objectifs, notamment chiffrés, que les signataires s'engagent à poursuivre dans le cadre des domaines mentionnés à l'article 1er de la présente loi ;

2° La nature des actions à conduire et, le cas échéant, les modalités opérationnelles de leur mise en œuvre ;

3° Les moyens humains et financiers mobilisés au titre des politiques de droit commun, d'une part, et des instruments spécifiques de la politique de la ville, d'autre part ;

4° Les moyens d'ingénierie pour l'élaboration, la conduite et l'évaluation du contrat de ville ;

5° Les indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus. Outre les indicateurs disponibles au niveau national pour chaque quartier prioritaire, les contrats de ville incluent des indicateurs et éléments d'appréciation qualitative issus de l'observation locale ;

6° La structure locale d'évaluation chargée de mesurer et d'évaluer ces résultats selon la méthodologie nationale élaborée par l'Observatoire national de la politique de la ville, à laquelle tous les signataires du contrat communiquent leurs données.

Ils fixent les orientations et le cadre de référence pour la passation des conventions mentionnées au I de l'article 10-3 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Ces contrats intègrent les actions prévues par l'ensemble des plans, schémas ou contrats visant les quartiers prioritaires ainsi que les politiques thématiques concernées par la politique de la ville, de manière à en garantir la cohérence.

Les objectifs spécifiques de la politique de la ville visant les quartiers prioritaires sont pris en considération par les plans et schémas de planification en matière d'aménagement, d'habitat, de cohésion sociale et de transports ainsi que par les contrats conclus par les collectivités territoriales et leurs groupements, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, lorsque ces plans, schémas et contrats incluent, en tout ou partie, un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville et lorsque leur élaboration ou leur révision générale est postérieure à la promulgation de la présente loi.

Les contrats de ville constituent une des dimensions territoriales des contrats conclus entre l'Etat et les régions en application du chapitre III du titre Ier de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

V.-Les contrats de ville conclus à partir du 1er janvier 2017 définissent des actions

stratégiques dans le domaine de la jeunesse.

VI.-Les contrats de ville conclus à partir du 1er janvier 2017 définissent obligatoirement des actions stratégiques dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes.

VI.-Les conseils citoyens mentionnés à l'article 7 de la présente loi peuvent saisir le représentant de l'Etat dans le département des difficultés particulières rencontrées par les habitants.

Cette saisine fait l'objet d'une transmission au maire, au président de l'établissement public de coopération intercommunale et aux signataires du contrat de ville.

Lorsque la nature et l'importance des difficultés rencontrées le justifient, le représentant de l'Etat dans le département soumet au comité de pilotage du contrat de ville le diagnostic et les actions qu'il préconise pour y remédier.

En vue de l'actualisation du contrat de ville, un débat sur ce diagnostic, sur ces propositions et sur l'avis des membres du comité de pilotage est inscrit à l'ordre du jour du conseil municipal et, le cas échéant, de l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale ainsi qu'à celui des assemblées délibérantes des autres collectivités territoriales signataires du contrat de ville.

VII.-A la suite de la saisine du conseil citoyen prévue au VI et lorsque la nature et l'importance des difficultés le justifient, le représentant de l'Etat dans le département peut, après consultation du maire de la commune et, le cas échéant, du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de politique de la ville, demander la nomination d'un délégué du Gouvernement qui lui est directement rattaché.

Le délégué du Gouvernement, après consultation de l'ensemble des signataires du contrat de ville, établit, dans un délai de trois mois, un diagnostic et une liste des actions à mener. Ces propositions sont présentées au comité de pilotage du contrat de ville ainsi qu'au conseil citoyen. Un débat sur le diagnostic et sur les actions proposées est inscrit à l'ordre du jour du conseil municipal et, le cas échéant, de l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale ainsi qu'à celui des assemblées délibérantes des autres collectivités territoriales signataires du contrat de ville.

Pour la mise en œuvre de ces actions, il bénéficie du concours des services de l'Etat et de ses opérateurs, du comité de pilotage du contrat de ville et des services des collectivités territoriales signataires dudit contrat.