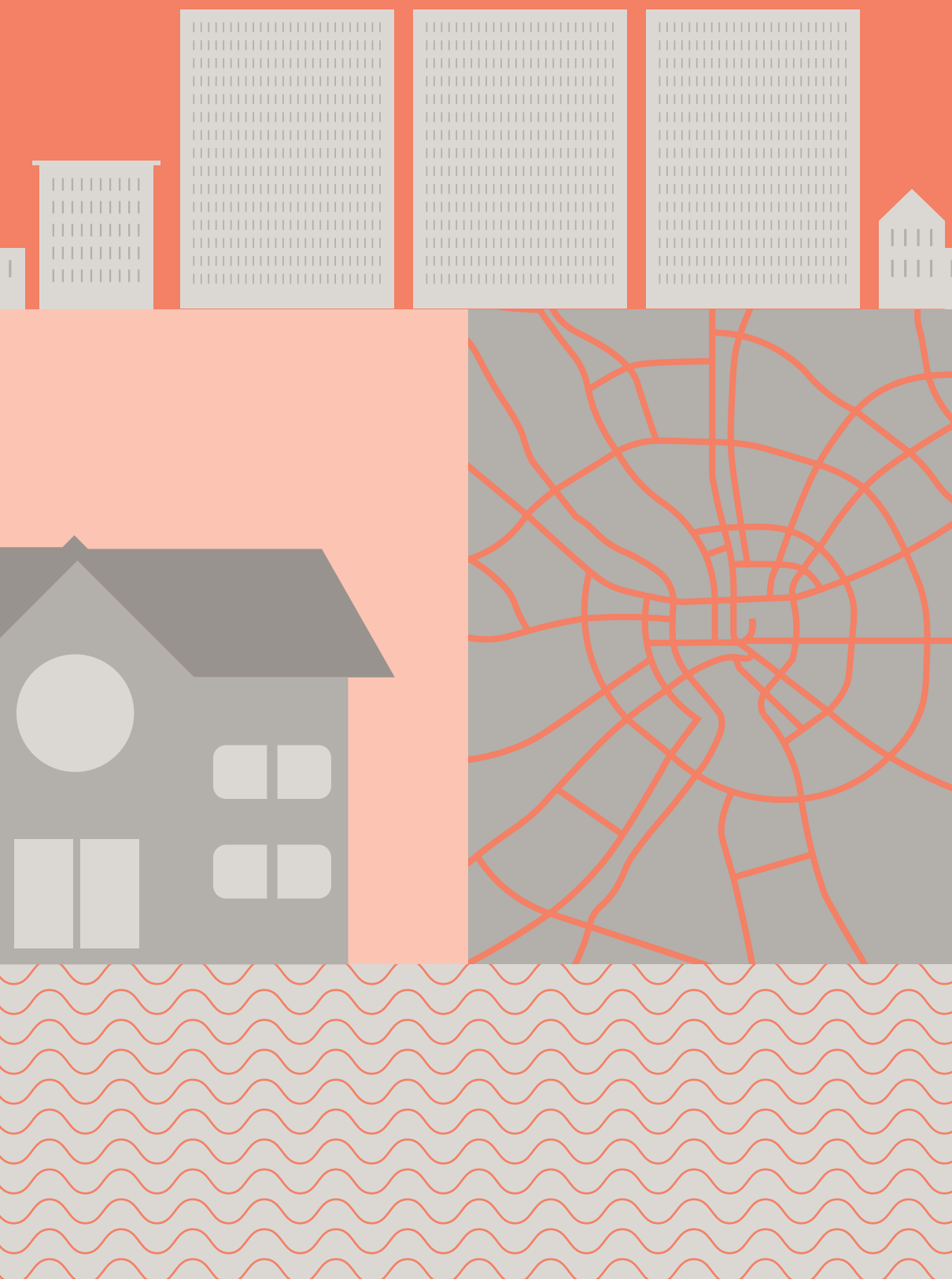


1.
Articuler davantage la politique de la ville et les politiques de droit commun dans les quartiers prioritaires de la ville

Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) font l'objet d'actions spécifiques afin d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants et réduire les écarts de développement entre ces territoires et leurs environnements urbains.

La politique de la ville relève de la cohésion à la fois sociale et territoriale. Elle bénéficie de moyens et d'une gouvernance propres.

La Cour a examiné en 2025 deux dispositifs relevant de cette politique : l'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les bailleurs sociaux, dépense fiscale de 126 M€ en 2024, qui doit permettre de faire face au besoin de « sur-entretien » des logements sociaux dans les QPV et celui des cités éducatives, démarche d'articulation

des actions locales en faveur de la réussite éducative des 0-25 ans qui, avec 250 cités, concerne 600 QPV en 2025. Ces dispositifs confirment les constats récurrents de la Cour sur l'emploi des crédits de la politique de la ville, notamment leur manque d'articulation avec le droit commun[1].

En 2025, 1 362 QPV en métropole et 247 en outre-mer regroupent 8,7 % de la population française. Ils bénéficient de moyens budgétaires de l'État spécifiques, d'un montant exécuté de 524 M€ en 2024. 333 contrats de ville ont été signés en 2024 dans la métropole, qui renouvellent les engagements des partenaires locaux en faveur des QPV jusque 2030.

Les QPV sont caractérisés par les difficultés socio-économiques durables de leur population. Ils bénéficient à ce titre de moyens spécifiques, qui complètent en principe le droit commun (I). Les deux dispositifs étudiés sont confrontés aux enjeux qui naissent d'une articulation insuffisamment aboutie avec le droit commun, ce qui requiert une meilleure identification des moyens déployés et sa mobilisation accrue au niveau national (II).

1. Cour des comptes, *La politique de la ville, une décennie de réformes*, 2012 ; *L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires, une dimension majeure de la politique de la ville*, 2020.

Chiffres clés

1 609 **quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)**, dont 247 en outre-mer, représentant 8,7 % de la population française

× 3

Dans les QPV, un taux de pauvreté monétaire trois fois supérieur à celui de la métropole, et un taux de chômage deux fois plus élevé

524 M€

exécutés en 2024 s'agissant des crédits de la politique de la ville

250 cités éducatives

en 2025

126 M€

de dépenses fiscales en 2024 au titre de l'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les bailleurs sociaux dans les QPV

I. Les difficultés persistantes des quartiers prioritaires de la politique de la ville, motif d'actions publiques en leur faveur

Les quartiers prioritaires de la politique de la ville concentrent par définition des difficultés socio-économiques (A). L'action publique cherche à réduire les écarts de développement avec les environnements urbains[2] et à améliorer les conditions de vie dans les QPV, en œuvrant à la fois au bénéfice de ces territoires et de leurs populations (B).

A. Les QPV, des territoires caractérisés par un ensemble de difficultés socio-économiques

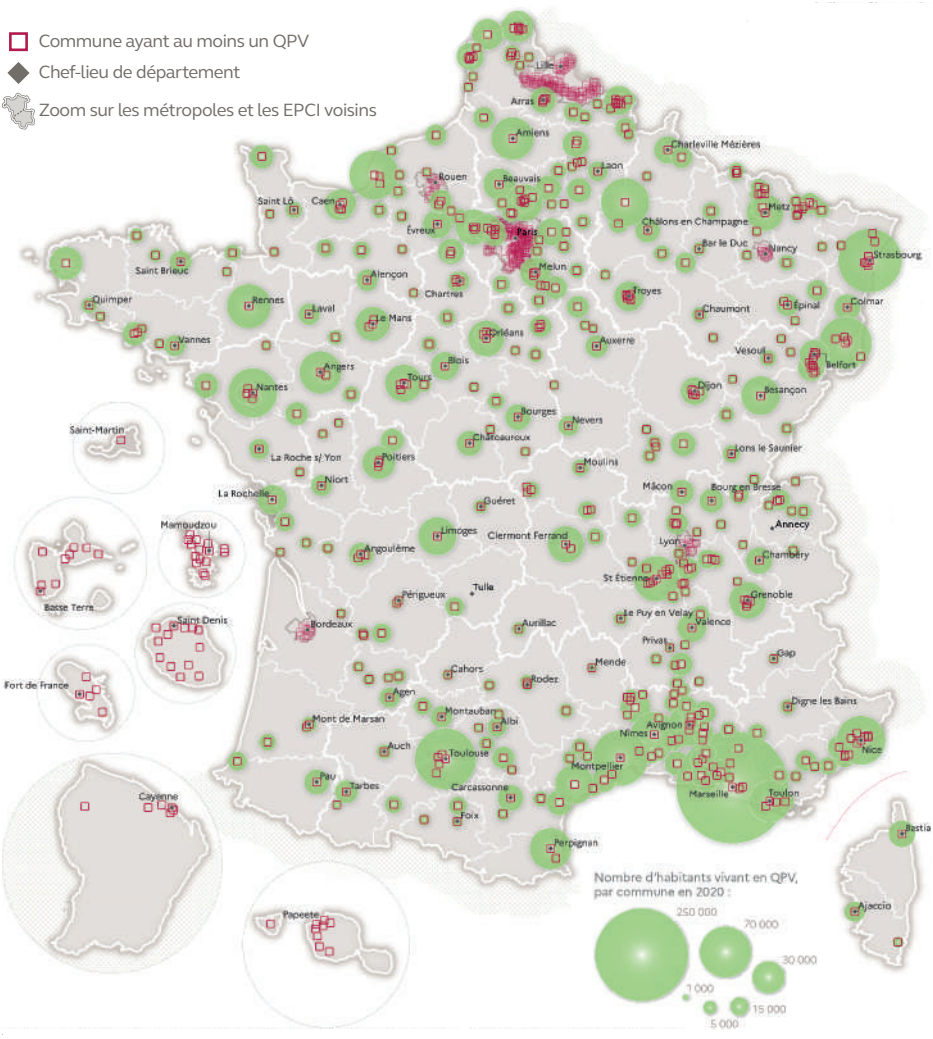
1. Une concentration de populations défavorisées

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 (dite loi Lamy) a redéfini les QPV, simplifiant une géographie prioritaire superposant auparavant quatre zonages[3]. Leur périmètre est délimité par décret[4] après une consultation des élus locaux, en fonction de critères de revenu et de population. 1 362 QPV accueillent 5,3 millions d'habitants dans la métropole[5], auxquels s'ajoutent 247 QPV outre-mer comptant plus de 700 000 habitants. La répartition territoriale va d'un seul QPV dans certains départements[6] à 94 dans le Nord, tandis que la Seine-Saint-Denis compte la plus grande part des populations résidant en QPV (42 %). Outre-mer, cette part va de 15 % en Guadeloupe et Martinique à 48 % en Guyane.

2. Selon l'INSEE, l'environnement urbain est *« le reste de l'unité urbaine dans laquelle se situe un QPV »* (c'est-à-dire l'unité urbaine, définie comme une zone de bâti continu d'au moins 2 000 habitants, mais hors sa partie QPV).
3. Les zones urbaines sensibles (ZUS) ; les zones de redynamisation urbaine (sous-ensemble des ZUS) ; les zones franches urbaines ; les zones définies par les contrats urbains de cohésion sociale.
4. Décret n° 2023-1312 du 28 décembre 2023 relatif à la liste nationale des QPV complété par le décret n° 2024-1212 du 27 décembre 2024 s'agissant des outre-mer.
5. Recensement 2020, INSEE.
6. Tels que les Hautes-Alpes, le Cantal ou le Gers.

CARTE N° 1 | Répartition géographique des QPV

La géographie prioritaire de la politique de la ville
Les communes concernées par un ou plusieurs quartiers de la géographie prioritaire (QPV)

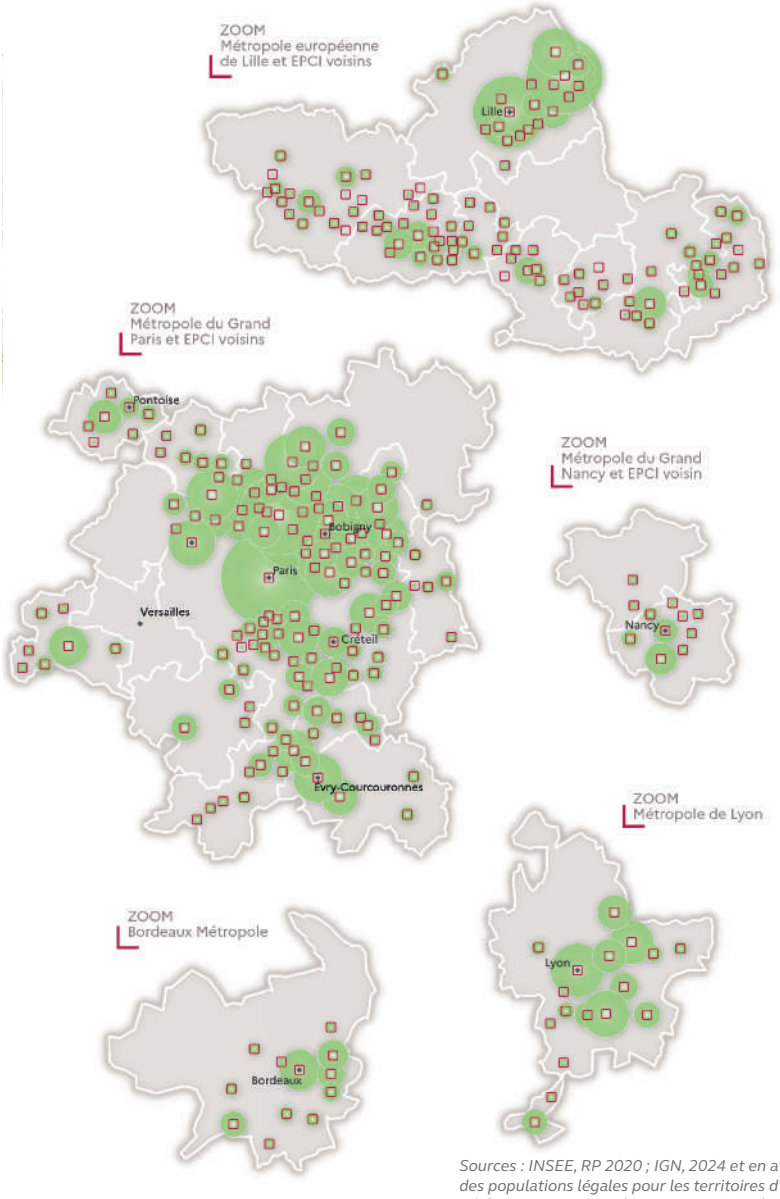


Sources : INSEE, RP 2020 ; IGN, 2024 et en attente des populations légales pour les territoires d'outre-mer - Réalisation : cartographie PADT ANCT 03/2025

Source : Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), octobre 2025

CARTE N° 2 | Zoom sur cinq métropoles et EPCI voisins

La géographie prioritaire de la politique de la ville (suite)
Les communes concernées par un ou plusieurs quartiers de la géographie prioritaire (QPV)



Sources : INSEE, RP 2020 ; IGN, 2024 et en attente des populations légales pour les territoires d'outre-mer - Réalisation : cartographie PADT ANCT 03/2025

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

agence nationale de la cohésion des territoires

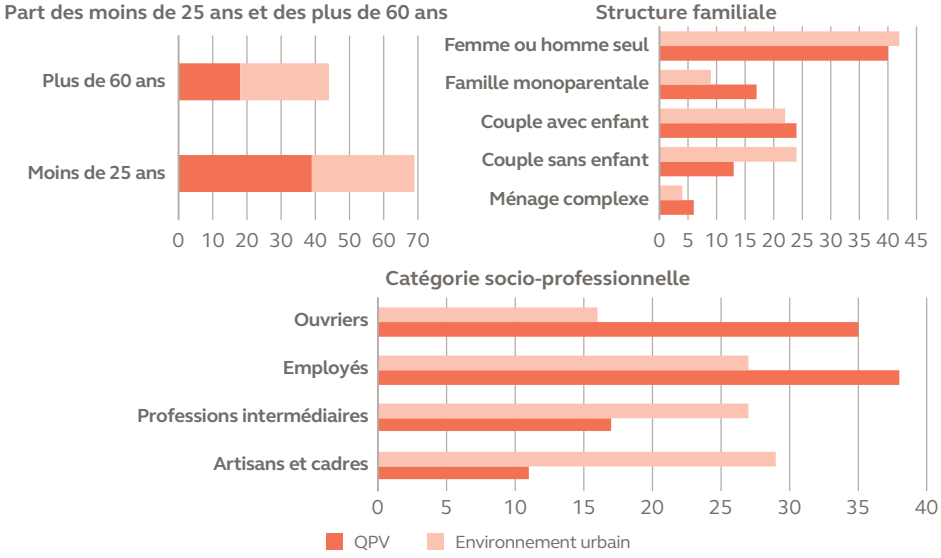
Source : Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), octobre 2025

En métropole, un QPV doit être situé dans une unité urbaine de plus de 10 000 habitants et compter plus de 1 000 habitants, disposant d'un revenu médian en décrochage par rapport à l'agglomération d'appartenance et à la métropole.

Outre-mer, outre des seuils démographiques adaptés, un indicateur synthétique agrégeant des données socio-économiques est utilisé, dont les taux de chômage, de non-diplômés et de logements suroccupés.

Les QPV concentrent ainsi, par construction, des populations défavorisées. Dans les QPV métropolitains[7], le taux de pauvreté monétaire est de 44 %, contre 15 % pour la métropole[8], le revenu disponible médian est de 14 700 € contre 23 080 €[9] et la part des prestations sociales[10] sur le revenu disponible est de 22 % contre 5,4 %. Le taux de chômage, à 27,5 % en 2020, y est deux fois plus élevé qu'en métropole et l'emploi y est plus précaire[11]. Leurs habitants sont plus jeunes, plus fréquemment ouvriers et employés lorsqu'ils travaillent et les ménages plus souvent complexes ou monoparentaux.

GRAPHIQUE N° 1 | Caractéristiques des QPV métropolitains du zonage de 2024 par rapport aux environnements urbains (données de 2020)



Source : Cour des comptes, à partir des données de l'INSEE, *Portrait des nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville en France métropolitaine*, août 2024 (données 2021)
Note : un ménage complexe est un ménage qui n'est pas composé exclusivement soit d'une seule personne, soit d'une seule famille.

7. INSEE, *Données sur les quartiers 2024 de la politique de la ville* (données 2021), les données pour les QPV ultra-marins n'étant pas disponibles en juillet 2025.
8. Le taux de pauvreté correspond à la proportion d'individus appartenant à des ménages dont le niveau de vie est inférieur au seuil de 60 % du revenu disponible médian de l'ensemble de la population.
9. Par unité de consommation. Source INSEE.
10. Les prestations familiales, d'aide au logement et les minima sociaux.
11. 23 % des travailleurs salariés ont un contrat à durée limitée en 2020, contre 12 % en métropole. Il convient de noter par ailleurs qu'il s'agit ici du taux de chômage tel qu'il est mesuré dans les enquêtes de recensement de la population, qui peut donc différer à la marge de l'indicateur de référence au niveau national, tiré des enquêtes *Emploi en continu*.

2. Des conditions de vie plus dégradées dans les QPV que dans les environnements urbains

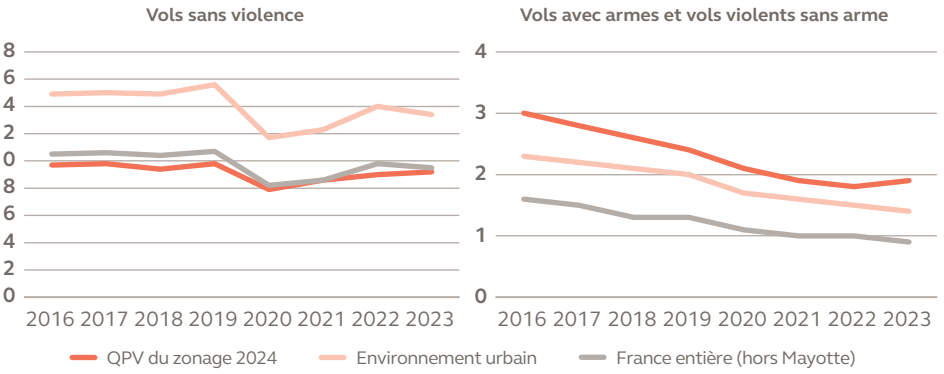
(Le zonage QPV 2024 est une actualisation du zonage 2015. Sauf mention contraire, les données présentées dans cette partie concernent les QPV du zonage de 2015)

Les QPV offrent des conditions de vie moins favorables notamment s'agissant du logement et de la sécurité. Seuls 25 % des habitants des QPV trouvent ainsi leur quartier « tout à fait agréable à vivre », contre 58 % dans leur environnement urbain[12].

De nombreux indicateurs font état du caractère dégradé des conditions de logement : la part de portes d'entrée (22 %), d'escaliers (28 %) ou d'ascenseurs (10 %) en mauvais état est supérieure dans les QPV par rapport aux environnements urbains (respectivement 6 %, 7 % et 2 %) et la part de logements ayant une installation électrique dégradée y est de près du double[13]. La suroccupation des logements concerne le quart des couples avec enfants dans les QPV métropolitains, 2,8 fois plus que dans leur environnement urbain[14].

En matière d'insécurité, les QPV connaissent une évolution similaire aux moyennes nationales entre 2016 et 2023[15] mais présentent des taux d'infraction qui diffèrent de ces moyennes, à la hausse ou à la baisse selon les infractions (voir graphique n° 2). Cette insécurité touche en premier lieu les habitants des quartiers, qui constituent les deux tiers des victimes concernées, expliquant pour partie un sentiment d'insécurité élevé : en 2018, 26 % des habitants des QPV indiquent se sentir souvent ou de temps en temps en insécurité dans leur quartier, contre 10 % à l'échelle nationale[16].

GRAPHIQUE N° 2 | Nombre de vols sans violence et de vols avec violence enregistrés pour 1 000 habitants (2016-2023)



Source : Cour des comptes, données du SSMSI

12. ONPV, *Bien vivre dans les quartiers prioritaires*, 2019.
13. Enquête *Cadre de vie et sécurité 2018* dirigée par l'INSEE.
14. *Portrait des nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville en France métropolitaine*, INSEE Première n° 2008, août 2024.
15. Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), *Quartiers prioritaires de la politique de la ville et quartiers de reconquête républicaine : davantage de violences enregistrées que sur le reste du territoire en 2023*, Info rapide n° 46, décembre 2024.
16. *SSMSI, Rapport d'enquête Cadre de vie et sécurité*, 2018.

L'accès aux équipements et services présente une situation contrastée, nourrissant des débats sur la présence effective des services publics dans les QPV. La Cour a constaté en 2020 une accessibilité globalement meilleure à ces équipements et services dans les QPV par rapport aux environnements urbains[17]. Une étude de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) a conclu que la part des habitants des QPV ayant accès aux équipements publics ou privés de la vie quotidienne en moins de quinze minutes à pied était supérieure à celle de leur environnement urbain[18]. Cette étude relevait toutefois une offre plus limitée et moins variée.

Ainsi, les QPV ne comptent que 2,5 % des équipements culturels pour 8,5 % de la population et 18 % des QPV ne comptent aucun équipement culturel *in situ* ou aux alentours[19]. Les salles multisports sont quatre fois plus présentes en QPV[20] que dans les environnements urbains et les terrains de grands jeux près de deux fois plus[21], mais l'offre y est moins variée : les terrains de football sont prépondérants alors que l'accès aux bassins de natation et aux courts de tennis[22] est plus faible.

Les résultats varient selon les études, en matière de santé, d'éducation ou encore d'aide à la recherche d'emploi. La Cour a ainsi estimé que, les habitants des QPV bénéficiaient en 2019 et 2020 de 13 % des dépenses d'aides à l'emploi de droit commun, alors qu'ils représentaient 14 % des inscrits à France Travail[23]. En revanche, les moyens humains consacrés par cet opérateur y étaient supérieurs. Le ministère de la ville et du logement signale que les QPV comptent 20 % des espaces France Services déployés (soit 480 en tout), pour une moyenne de 28 démarches par jour contre 17 au niveau national.

L'évaluation de l'accès aux services publics, en l'absence d'un recensement fiable des moyens de droit commun déployés dans les QPV (voir ci-après), ne peut être que parcellaire et nécessiterait de tenir compte de la diversité des QPV eux-mêmes, ce que l'ANCT indique envisager de faire dans une nouvelle typologie des quartiers.

17. Cour des comptes, *L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires, une dimension majeure de la politique de la ville*, décembre 2020.
18. ONPV, *L'accessibilité à pied aux équipements dans les QPV*, rapport annuel 2019.
19. Inspection générale des affaires culturelles, *L'action du ministère de la culture dans les quartiers de la politique de la ville*, juin 2024.
20. Équipements situés dans les QPV et dans une bande de 300 mètres alentour.
21. ONPV, *L'accessibilité à pied aux équipements dans les QPV*, rapport annuel 2019.
22. ONPV, *Quelle pratique sportive et quels équipements dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ?* septembre 2024.
23. Cour des comptes, *Les dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville*, juillet 2022.

B. Un déploiement des moyens publics dans les QPV confronté à la persistance des inégalités territoriales

Afin de réduire les écarts de développement et d'améliorer les conditions de vie des habitants, les QPV bénéficient de moyens et dispositifs spécifiques en renfort du droit commun, à l'instar des cités éducatives et de l'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les bailleurs sociaux. En dépit de l'ensemble de ces moyens, certains indicateurs tendent à montrer que les progrès sont faibles s'agissant des objectifs d'accroissement de la mixité sociale et de rattrapage en matière socio-économique.

1. La politique de la ville : des moyens spécifiques en renfort du droit commun

a) De multiples objectifs qui appellent la mobilisation du droit commun, auquel s'ajoutent les crédits « politique de la ville »

La politique de la ville existe depuis la fin des années 1970 et poursuit deux objectifs définis à l'article 1 de la loi Lamy de 2014 : *« réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines et améliorer les conditions de vie de leurs habitants »*. Ils sont déclinés en dix objectifs précis : lutte contre les inégalités ; égalité d'accès aux droits et aux équipements publics ; développement économique et emploi ; amélioration de l'habitat ; prévention en matière de santé et accès aux soins ; sécurité et prévention de la délinquance ; intégration dans l'unité urbaine et accessibilité ; qualité de l'environnement ; valorisation du patrimoine ; lutte contre les discriminations.

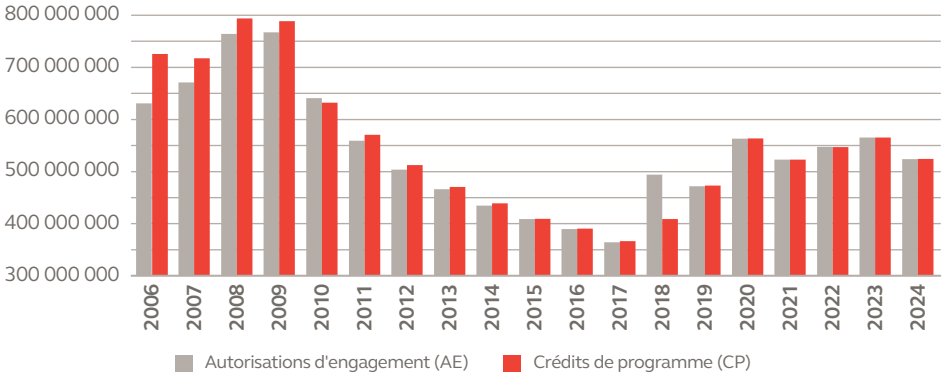
L'atteinte de ces objectifs, qui balayent tous les champs de l'action publique, suppose en premier lieu la mobilisation de crédits de droit commun de l'État. Il s'agit des moyens déployés par l'État dans les QPV au même titre que partout ailleurs ainsi que des moyens qui y sont déployés de façon renforcée (par exemple, le taux de surencadrement à l'école) ou complémentaire (comme les maisons de la justice et du droit, dont plus de la moitié sont en QPV)[24]. Ils sont recensés dans un document de politique transversale (DPT *Ville*) qui n'est pas fiable, en l'absence d'une méthodologie harmonisée entre les ministères. Le montant global des moyens budgétaires dont bénéficient les QPV est dès lors inconnu.

En sus des crédits de droit commun, la politique de la ville proprement dite est structurée en deux piliers bénéficiant de circuits de financements pour l'essentiel distincts : la cohésion sociale et le renouvellement urbain.

La cohésion sociale est au cœur des moyens dit « spécifiques », regroupés au sein du programme budgétaire 147 - *Politique de la ville*. Ces crédits ont fluctué après 2006, avant de se stabiliser depuis 2020 pour atteindre 524 M€ exécutés en 2024.

24. D'après le DPT *Ville* 2025, 78 maisons de la justice et du droit sur 150 se trouvent en QPV en 2023.

GRAPHIQUE N° 3 | Crédits exécutés du programme 147 (2006-2024)



Source : Cour des comptes d'après les rapports annuels de performance

Ces crédits budgétaires sont concentrés à près de 90 % sur les « actions territorialisées des contrats de ville » qui représentent, entre 2004 et 2024, 11 Md€ de crédits exécutés. L'ANCT précise qu'ils sont majoritairement versés sous forme de subvention aux associations.

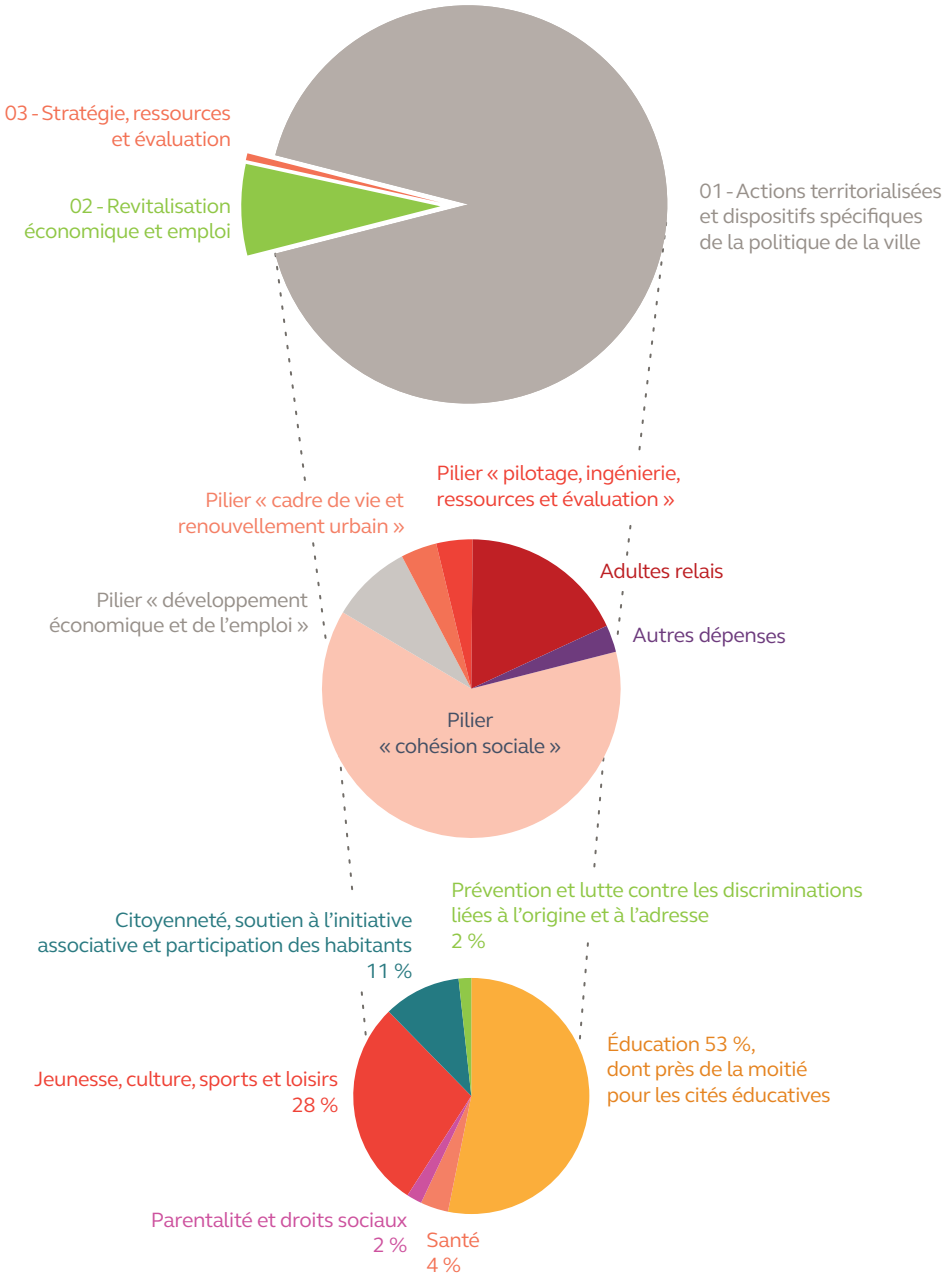
Ils sont principalement constitués d'actions de « cohésion sociale » (300,9 M€ exécutés en 2024) qui se répartissent, en fonction des besoins locaux, entre l'éducation (160 M€), dont les cités éducatives, la « jeunesse, culture, sport et loisirs » (86 M€) ou encore la santé (11,5 M€).

S'y ajoute le dispositif *adultes-relais* (86,4 M€), qui existe depuis 1999 et concerne près de 4 300 médiateurs fin 2024. Ces médiateurs sociaux occupent des fonctions variées dans les domaines scolaires, sportifs, de la prévention de la délinquance, etc. Un rapport inter-inspections de 2024 souligne la pertinence de ce dispositif, pour la vie des quartiers et comme facteur d'insertion professionnelle des médiateurs.

Le programme 147 finance aussi subsidiairement le développement de l'activité économique et de l'emploi (42,3 M€ exécutés en 2024), ainsi que des actions en faveur du « cadre de vie et renouvellement urbain » (18,8 M€), dont les actions liées à la transition écologique (5,8 M€) et à la tranquillité et la sûreté publiques (3,2 M€).

Les crédits sont répartis sur proposition de la direction générale des collectivités locales à l'échelle nationale et selon les décisions de financement prises par les préfectures au niveau local. Alors que près du tiers des crédits concerne l'éducation, certains axes et dispositifs ne dépassent pas le million d'euro : permanences juridiques de proximité, *C'est mon patrimoine* (programme d'appropriation des lieux patrimoniaux), actions liées à la « mobilité douce », etc..

GRAPHIQUE N° 4 | Répartition des crédits exécutés du programme 147 (2024)



Source : Cour des comptes, sur le fondement du rapport annuel de performance 2024
Note de lecture : le détail des crédits de l'action 01 « actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » du premier diagramme figure dans le deuxième diagramme, celui du « pilier cohésion sociale » figure dans le troisième diagramme.

Parmi ces moyens spécifiques, les dépenses fiscales en faveur des QPV s'élèvent en 2024 à 245 M€, dont 126 M€ au titre de l'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Les dépenses effectuées par les collectivités territoriales dans les QPV (hors rénovation urbaine, voir *infra*) ne peuvent être estimées globalement, en l'absence d'une comptabilité distincte. Seul le montant des subventions de la dotation politique de la ville (DPV) est connu, fixé chaque année depuis 2017 à 150 M€[25]. Ces subventions de l'État sont attribuées aux communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU)[26], ayant plus de 16 % de leur population en QPV et présentant d'importants dysfonctionnements urbains[27]. En 2023, 182 communes de la métropole et 17 communes d'outre-mer y étaient éligibles.

b) Des moyens *ad hoc* pour financer le renouvellement urbain

Le renouvellement urbain représente sur la période 2004-2024, 14 Md€ de concours financiers (prêts et subventions). Ils sont principalement financés par Action Logement et l'Union sociale pour l'habitat et, à hauteur de 800 M€, par des crédits de l'État (programme 147), afin d'« enrayer la dégradation physique et sociale des grands ensembles »[28]. Porté par l'Agence nationale du renouvellement urbain (ANRU), ce programme finance, dans les QPV identifiés comme prioritaires, des travaux relatifs au logement (démolition, construction ou réhabilitation) et dans une moindre mesure à l'aménagement urbain (réalisation ou rénovation d'équipements publics, de commerces, aménagement des espaces).

Le programme national de renouvellement urbain (PNRU), de 2004 à 2021, a mobilisé 11,2 Md€ de concours financiers attribués par l'ANRU et a généré 48,4 Md€ d'investissements tous financeurs confondus, y compris collectivités territoriales et bailleurs[29]. Conduit dans 546 quartiers, il a permis la destruction de 175 000 logements, dont 164 400 logements sociaux, et la construction de 220 000 logements, dont 142 000 logements sociaux. Un nouveau programme (NPNRU) engagé sur la période 2014-2030 concerne 446 des 1 362 QPV pour un total de 14 Md€ de concours financiers programmés, dont 10 Md€ par Action Logement, 2,7 Md€ par les bailleurs sociaux et 1,2 Md€ par l'État. Les 2/3 étaient engagés au 31 décembre 2024, les paiements s'élevant à 2,7 Md€. Tirant les enseignements du PNRU, le NPNRU cherche notamment à intégrer davantage les enjeux environnementaux et économiques et à mieux impliquer les habitants *via* des « conseils citoyens », qui font toutefois l'objet d'un bilan « mitigé »[30].

25. La DPV est légèrement sous-exécutée (117 M€ de crédits de paiement consommés en 2024).
26. La DSU bénéficie aux communes dont les ressources ne permettent pas de couvrir les charges élevées (article L. 2334-15 du code général des collectivités locales (CGCL). S'élevant à 2,8 Md€ en 2024, elle bénéficie à 871 communes en 2025.
27. Article L. 2334-40 du CGCL.
28. Circulaire du Premier ministre du 3 mars 1977 relative au Fonds d'aménagement urbain et au groupe interministériel « habitat et vie sociale ».
29. *Rapport partenarial sur l'impact du PNRU*, coordonné par la direction générale des collectivités locales (DGCL), juin 2024.
30. Cf. Jean-Martin Delorme, Anne-Claire Mialot et Cédric Van Styvendael, *Ensemble, refaire la ville*, février 2025, rapport fait à la demande du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, du ministre délégué chargé du logement et de la secrétaire d'État chargée de la citoyenneté et de la ville.

2. Des écarts durables avec les autres territoires

a) Des inégalités territoriales qui s'accroissent ou persistent entre les QPV et le reste de la France

Alors que la politique de la ville devait être « à durée déterminée » et prendre fin avec la résorption des écarts territoriaux, la nouvelle carte des QPV a donné lieu à son extension. Sur les 1 296 QPV métropolitains de 2015, 1 251 ont été reconduits et 40 sont sortis de la géographique prioritaire en 2024. 111 nouveaux QPV ont été identifiés. Ces évolutions augmentent de 500 000 habitants la population résidant en QPV dans la métropole. En outre-mer, le nombre de QPV est passé de 218 à 247.

Les 40 quartiers sortis du zonage en métropole présentent en moyenne de meilleurs résultats sur un ensemble d'indicateurs, dont le niveau de vie[31], la part des revenus d'activité dans le revenu disponible des ménages et la part de ménages propriétaires. En revanche, la sortie de certains QPV tient moins à l'amélioration de leur situation, qui présente toujours des indicateurs préoccupants, qu'à un passage sous le seuil des 1 000 habitants[32] à l'instar des quartiers de la résidence sociale Nicéa à Nice, Diderot-Les Mesliers à Rouen et Chalet–Solférino–Paul Petit à Reims.

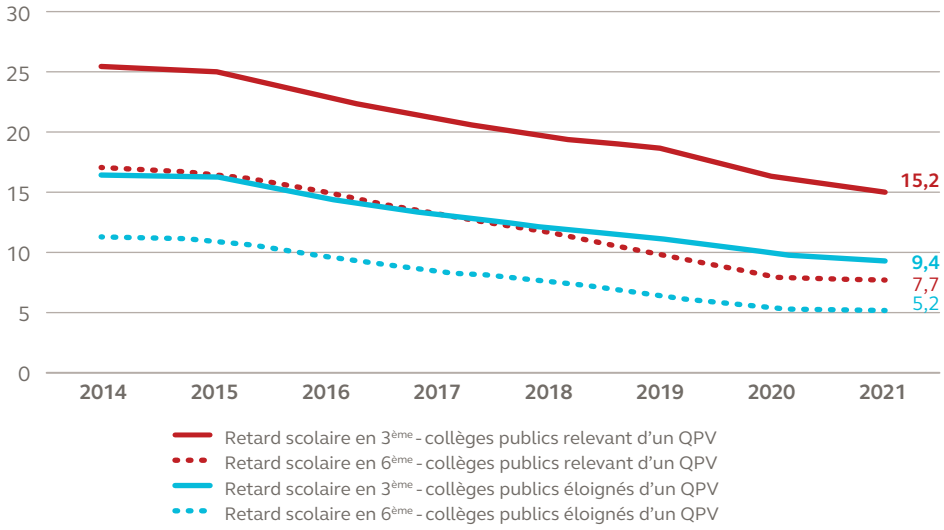
L'extension de la géographie prioritaire témoigne de la persistance des inégalités territoriales. Certes, sur le périmètre des QPV de 2015, pour lesquels les données existent dans la durée, certains indicateurs font état d'une amélioration de la situation. En particulier, le taux de chômage a baissé de 25 % à 18 % entre 2014 et 2022, contre une baisse de moins de trois points dans les environnement urbains[33].

Toutefois, les évolutions du niveau de vie révèlent la difficulté à résorber les écarts territoriaux. Le revenu disponible médian des ménages résidant dans les QPV métropolitains n'a cru que de 10 % entre 2017 et 2022, contre 17 % en France[34], alors que l'inflation s'élevait dans un même temps à 11,7 %. Le poids des prestations sociales dans le revenu disponible des ménages résidant en QPV a augmenté de 1,8 point entre 2020 et 2024, alors que la part des revenus d'activité baissait de 1 %.

Des indicateurs associés à une amélioration durable de la situation, comme la réussite scolaire et l'insertion sur le marché de l'emploi, restent préoccupants. À la rentrée 2022, 9,7 % des élèves résidant en QPV sont en retard à l'entrée en 6ème, taux qui passe à 15,3 % à l'entrée en 3ème, contre respectivement 5,6 % et 10 % à l'échelle nationale[35]. Les collèges relevant des QPV connaissent des taux de retard plus élevés que les autres, bien que les écarts s'amenuisent (voir graphique n° 4). Le taux de réussite au brevet y est de 83 % en 2022, contre 90 % dans les collèges éloignés des QPV.

31. Défini par l'INSEE comme le revenu disponible par unité de consommation.
32. Seuil minimal d'habitants pour être classé QPV.
33. ONPV, *Situation de l'emploi de 2014 à 2022 en QPV*, rapport 2023.
34. Source : Cour des comptes d'après le fichier démographique sur les logements et les individus.
35. Données du ministère de l'éducation nationale.

GRAPHIQUE N° 5 | Évolution du retard scolaire selon la proximité de l'établissement à un QPV (2014-2021)



Source : ONPV, *La réussite éducative dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville*, rapport 2023, sur le fondement des données du ministère de l'éducation nationale

Ces retards se répercutent sur le parcours des jeunes et leur insertion professionnelle : en 2022, 25 % des 15-29 ans des QPV ne se trouvent ni en études, ni en emploi, ni en formation, contre 11 % dans leur environnement urbain[36]. Seules 48 % des personnes en âge de travailler ont un emploi, contre 69 % dans leur environnement urbain[37]. Ce taux d'emploi s'est amélioré depuis 2014 (+ 2,7 points) mais l'écart s'est légèrement creusé avec les environnements urbains, où l'amélioration est de 3,3 points.

b) Un objectif de mixité sociale non atteint

L'accroissement de la mixité sociale dans les QPV[38] est un des objectifs de la politique de la ville. Dans son rapport de 2020 précité, la Cour constatait que cet objectif achoppait sur l'absence d'attractivité « spontanée » des quartiers, le défaut d'alternative de logement pour les résidents et les faiblesses et incohérences des stratégies d'attribution des logements sociaux. Selon l'INSEE, la mixité sociale dans les QPV des grandes villes a même reculé, concomitamment à l'accroissement général de la ségrégation spatiale[39]. En 2019, les QPV accueillent une plus grande part des habitants les plus modestes et une plus faible part des habitants les

36. ONPV, *Situation de l'emploi de 2014 à 2022 en QPV*, rapport 2023. Données INSEE.
37. *Ibid.*
38. Article 1 de la loi Lamy de 2014.
39. INSEE, *En 15 ans, les disparités entre quartiers, mesurées selon le revenu, se sont accentuées dans la plupart des grandes villes*, INSEE Analyses n° 79, janvier 2023. L'étude porte sur les 50 plus grandes villes de France.

plus aisés, par rapport à 2004. En revanche, une étude de France Stratégie[40] fait état d'une amélioration de la mixité sociale dans les 25 % des quartiers étudiés qui ont bénéficié des rénovations les plus intenses dans le cadre du PNRU. Dans ces quartiers la part des logements sociaux, qui restent majoritaires, a baissé de 6 points entre 1999 et 2019 et celle des ménages les plus pauvres est passée de 30 à 25 %. L'impact pour les autres quartiers n'est pas établi.

Ces évolutions à l'échelle des quartiers masquent les trajectoires individuelles de leurs habitants. Certains quittent le quartier à la faveur de l'amélioration de leur situation, le QPV faisant alors office de « sas ». Corrélativement, les ménages entrant dans le QPV présentent des profils plus défavorisés, double dynamique que la Cour a démontrée sur les années 2015-2017[41] et qui explique pour partie la faible amélioration de la situation globale des QPV.

Parmi les études portant sur la mobilité des habitants des QPV[42], celle de l'INSEE met en évidence plusieurs types de parcours résidentiels sur les années 2011-2020[43]. Elle montre que les habitants des QPV sont un peu plus mobiles que ceux de leur environnement urbain (53 % ont déménagé au moins une fois en neuf ans, contre 47 %), constat qui varie selon les années, l'âge et le statut d'occupation des logements. L'étude tend à confirmer que les QPV sont un « sas » pour une fraction de leurs habitants, mais aussi une « nasse » pour d'autres. 40 % des habitants des QPV, parmi lesquels les populations aux revenus les plus élevés, en sortent après un plus ou moins long passage. *A contrario*, les situations les moins favorables sont celles des 11 % d'habitants qui déménagent au sein de la géographie prioritaire et des 12 % nouvellement entrés en QPV et qui ne déménagent plus sur la période. Pour ces habitants, le déménagement entre QPV ou dans un QPV est souvent lié à l'attribution de logements sociaux.

Cette fonction de « sas » vient percuter l'objectif de mixité sociale et révèle une tension interne à la politique de la ville, qui vise à la fois à donner *« les moyens de partir et l'envie de rester »*[44]. Un rapport de la commission des affaires économiques du Sénat appelle à cet égard à faire figurer explicitement, aux côtés de l'égalité des territoires, le rôle de « tremplin » attendu des QPV comme objectif de la politique de la ville[45].

Ces constats au mieux mitigés s'agissant des évolutions de la situation des QPV sont à mettre en regard de l'ambition comme du nombre élevé des objectifs fixés à la politique de la ville et des moyens spécifiques dont elle bénéficie. À cet égard, la mobilisation du droit commun et l'amélioration de son articulation avec les dispositifs spécifiques sont est d'autant plus cruciales.

40. France Stratégie, *Quinze ans de PNRU : quels effets sur l'habitat et le peuplement ?* La note d'analyse n° 133, février 2024. L'étude concerne 497 quartiers.
41. Cour des comptes, *L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires, une dimension majeure de la politique de la ville*, décembre 2020.
42. L'étude de Philippe Estèbe et Laurent Davezies, *Le sas ou la nasse*, réalisée pour l'ANRU en 2011, continue de faire référence. Voir également ONPV, Mobilité résidentielle des habitants des quartiers prioritaires, 2017.
43. INSEE, *La moitié des personnes ayant habité en quartier prioritaire entre 2011 et 2020 y restent tout au long de la période*, INSEE Première, n° 1996, mai 2024.
44. Daniel Béhar, *Réussir l'intégration : les moyens de partir, l'envie de rester*, projet n° 227, septembre–novembre 1991.
45. Sénat, *Le bilan de la politique de la ville*, juillet 2022.

II. Une articulation à renforcer entre politique spécifique et droit commun

Les évaluations en 2025 des dispositifs d'abattement de la TFPB et des cités éducatives dans les QPV relèvent les difficultés de l'articulation entre les moyens spécifiques et le droit commun, confirmant les constats effectués par la Cour dans ses travaux antérieurs sur la politique de la ville.

Ces deux dispositifs illustrent le caractère partenarial de la politique de la ville, qui doit garantir la cohérence des actions menées localement. Toutefois, dans les deux cas, la superposition des dispositifs, des moyens et des zonages complexifie le contrôle et l'évaluation des actions relevant de la politique de la ville *stricto sensu* (A). Elle accroît en outre le risque de substitution des crédits de droit commun, d'autant plus que la gouvernance nationale ne fait pas de cette articulation une priorité (B).

L'abattement de la TFPB

Depuis 2001, les bailleurs sociaux bénéficient d'un abattement de 30 % de la TFPB sur leur parc locatif social situé en QPV, en contrepartie d'actions visant à améliorer le cadre de vie et apporter un supplément de qualité de service pour les locaux et l'animation dans les QPV. Ces actions sont définies dans une convention triennale associant État, collectivité et bailleurs et couvrent un spectre large : renforcement de la présence du personnel, gestion des déchets, animation du vivre-ensemble, végétalisation du quartier ou encore vidéosurveillance. Il s'agit notamment de compenser la propension des logements des QPV à se dégrader plus rapidement.

La perte de recette fiscale induite pour les collectivités, estimée à 315 M€ en 2024, est compensée par l'État à hauteur de 40 %, soit 126 M€ d'où une perte de recettes pour les collectivités de 189 M€.

Les cités éducatives

Lancé en 2019, le programme des cités éducatives s'est amplifié de 80 cités labellisées initialement à 250 en 2025.

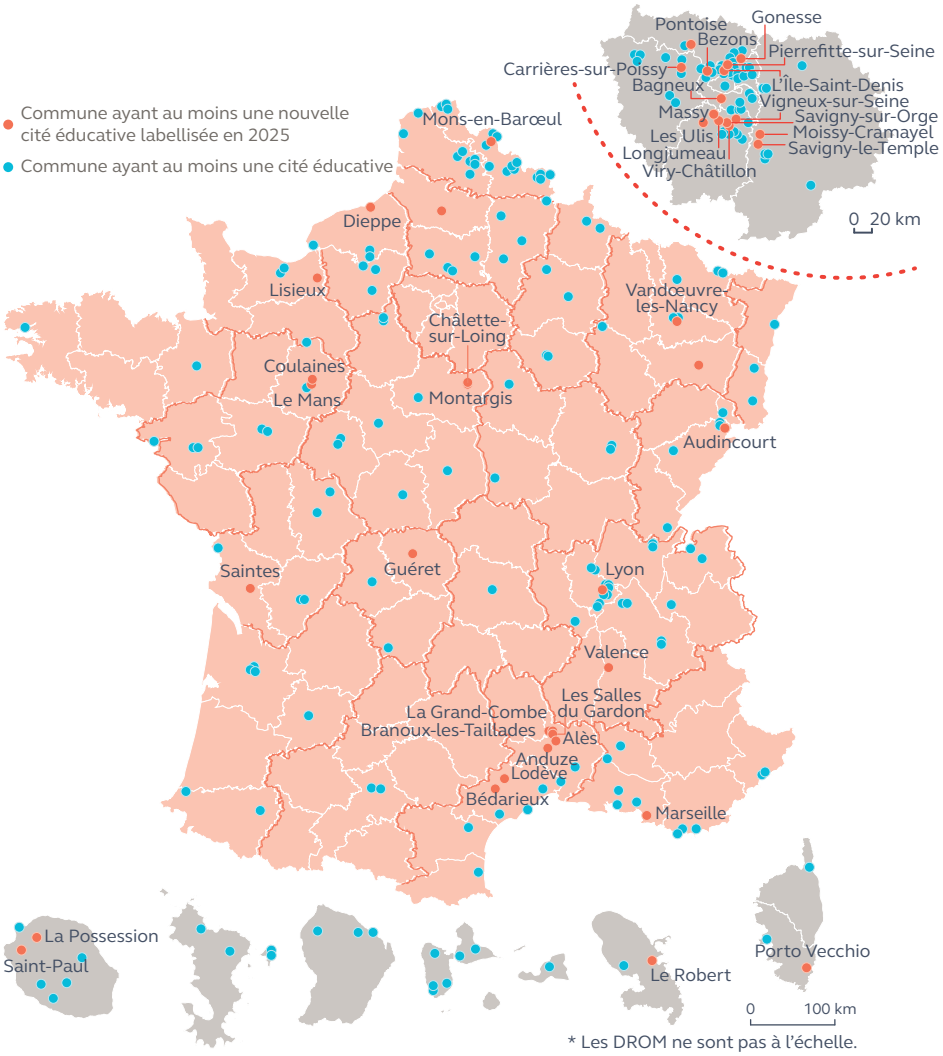
Les cités éducatives ont pour but, par une gouvernance associant la préfecture, l'éducation nationale et la commune, de coordonner tous les acteurs locaux impliqués dans la réussite éducative des jeunes de 0 à 25 ans.

Une cité éducative ne peut se déployer qu'en QPV et s'accompagne d'une dotation garantie pour trois ans. Elle s'élève en moyenne à 353 000 € par an, soit un budget moyen de 81 € par élève. Ces crédits financent l'ingénierie nécessaire à la mise en œuvre de la cité éducative et des actions répondant aux besoins identifiés localement en matière éducative.

Ces actions relèvent de trois axes :

- conforter le rôle de l'école, par l'amélioration du climat scolaire ou encore des relations avec les parents ;
- promouvoir la continuité éducative, en assurant un parcours cohérent entre les temps de vie (scolaire, périscolaire et extra-scolaire et de la petite enfance jusqu'à l'insertion professionnelle) ;
- lutter contre l'enclavement et agir en faveur de l'ambition des jeunes des QPV.

CARTE N° 3 | Répartition des communes ayant au moins une cité éducative (2025)



Source : ANCT

A. Une politique territorialisée dont il est difficile d'apprécier les effets

1. Au niveau local, des partenariats indispensables mais dont le fonctionnement est à rationaliser

La politique de la ville est marquée par une forte territorialisation des dépenses et le rôle clé des préfectures s'agissant de leur utilisation finale. L'accent est mis sur les problématiques locales dans une démarche partenariale devant garantir l'articulation et la cohérence de toutes les actions menées dans les QPV, ce que reflètent les deux dispositifs évalués.

Les contrats de ville formalisent les engagements et les actions prises au profit des QPV à l'échelle intercommunale, assortis de moyens et d'objectifs chiffrés. Ces contrats sont signés par de nombreuses parties prenantes : l'État et ses établissements publics, les différents niveaux de collectivités territoriales et les divers acteurs institutionnels (acteurs de la protection sociale, du logement, économiques, etc.). 333 contrats de ville ont été signés en métropole en 2024, qui courent jusqu'en 2030, à la suite d'une concertation nationale en 2023 avec les habitants et associations des quartiers.

La volonté de concertation et de co-construction portée par les contrats de ville est déclinée au sein des cités éducatives et dans le cadre de l'abattement de la TFPB, dont l'évaluation met à jour certaines difficultés.

Le label des cités éducatives suppose la mise en place d'une gouvernance assurée à égalité par la préfecture, la commune et l'éducation nationale. Sur le fondement d'un diagnostic commun des besoins du territoire en matière de réussite éducative, un plan d'action est identifié. Ainsi, la cité éducative de Tours a décliné les trois axes nationaux en quinze objectifs relatifs par exemple à l'enrichissement de l'offre culturelle et sportive (initiation au cirque, sorties théâtres, etc.), le renforcement des apprentissages (accueil d'enfants en risque de décrochage notamment) et la prévention en matière de santé (prévention des conduites addictives et des troubles du langage). Elle s'est dotée d'un plan d'action spécifique pour l'égalité filles-garçons.

Le cadre national laisse une grande liberté aux acteurs locaux afin de leur permettre, en matière de gouvernance comme d'actions financées, de s'adapter aux spécificités du territoire. L'enquête de la Cour souligne l'importance du contexte local dans la réussite de la démarche, alors que la gouvernance de certaines cités éducatives est parfois déséquilibrée par la prépondérance d'un des membres et que l'ouverture à d'autres partenaires est plus ou moins large. L'implication des jeunes et des familles est limitée, tandis que l'ambition de concerner les jeunes de 0 à 25 ans est confrontée à l'imbrication des compétences des collectivités et à la difficulté à associer en particulier les régions.

Le caractère partenarial au niveau local du dispositif d'abattement de la TFPB pour les bailleurs sociaux permet un diagnostic commun des besoins des logements et du quartier auxquels doivent répondre les actions menées par les bailleurs. La convention d'utilisation de l'abattement est tripartite (État, collectivité, bailleur) et elle doit fixer les modalités d'association des locataires ou de leurs représentants. La réalité du partenariat est toutefois variable, qu'il s'agisse de l'implication des services de l'État comme de la faible association des représentants des locataires.

Dans les deux cas, le partenariat donne lieu à une importante comitologie, dont le caractère à la fois chronophage et nécessaire est relevé par les parties prenantes. Cette comitologie doit s'accompagner d'une réflexion sur la rationalisation des instances au périmètre et champs d'action proches, comme le prône le programme des cités éducatives.

2. Un contrôle et une évaluation insuffisants, en l'absence de consensus sur les indicateurs

Si le suivi des crédits de la politique de la ville est assuré de manière fine par les préfectures, il ne concerne que les dépenses budgétaires et non les dépenses fiscales et ne peut tenir lieu de contrôle. L'enquête de la Cour sur l'abattement de la TFPB a conclu à la faiblesse de ces contrôles s'agissant des contreparties apportées par les bailleurs en échange du bénéfice tiré de l'abattement. Dans ce contexte, les bailleurs sociaux sont rarement sanctionnés.

S'agissant des cités éducatives, la Cour constate les insuffisances des évaluations effectuées. Les études menées au niveau national portent sur certains aspects du programme uniquement (par exemple, la place des familles et des jeunes) et sur un nombre restreint de cités. Si chaque cité éducative doit mettre en place un protocole évaluatif, la liberté qui leur est octroyée conduit à des situations variées, empêchant toute capitalisation à l'échelle nationale. Certaines évaluent les actions menées ou les modalités de la gouvernance, d'autres cherchent à mesurer l'impact de la cité sur les parcours des jeunes. Sur ce dernier point, les indicateurs à retenir font débat. La question de la capacité à isoler les effets de la cité éducative de ceux des autres programmes, en premier lieu l'éducation prioritaire, est restée sans réponse.

Elle se pose pour l'ensemble de la politique de la ville, dont il est difficile d'isoler les effets par rapport au droit commun, tandis que son périmètre large et ses objectifs variés et évolutifs accroissent les difficultés liées à son évaluation[46].

L'Observatoire national de la politique de la ville a pourtant été créé à cet effet. Il doit *« mesurer l'atteinte des objectifs de la politique de la ville par rapport aux moyens mobilisés »* et contribuer *« à l'évaluation de la mise en œuvre des politiques en faveur de ces quartiers prioritaires »*[47]. D'après l'ANCT, l'ONPV est intégré au sein d'une équipe de 17 agents, correspondant à six équivalents temps-plein, contre

46. Cour des comptes, *L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires, une dimension majeure de la politique de la ville*, décembre 2020.
47. Article 1 de la loi Lamy.

10,5 pour l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, qui existait jusqu'en 2014. Constatant que les missions d'observation avaient subi la réduction des effectifs liée à la création de l'ANCT, la Cour a appelé à ce que la priorité donnée à la conduite opérationnelle des programmes ne se fasse pas au détriment de la poursuite des missions confiées par la loi à l'ANCT, dont l'évaluation de la politique de la ville[48]. En particulier, le recueil et le croisement des données dans la durée doivent permettre des études de cohortes et une analyse dynamique des QPV.

B. Un risque de substitution du droit commun par la politique de la ville, aggravé par les défauts du pilotage stratégique

1. Des risques avérés d'éviction des moyens de droit commun

L'une des conséquences observées de l'apport de crédits spécifiques dans les QPV est le risque de substitution ou d'éviction des crédits de droit commun. Cette problématique a été à nouveau identifiée s'agissant de l'abattement de la TFPB comme des cités éducatives.

Ces dernières, en venant pallier certains manques de l'éducation prioritaire et en portant les mêmes objectifs d'articulation des dispositifs éducatifs que les projets éducatifs de territoire (PEDT, qui rassemblent les communes, l'éducation nationale et les caisses d'allocations familiales), constituent en partie une forme de substitution, bien que les modalités de mise en œuvre soient différentes. Le détail des actions financées par certaines cités (aide aux devoirs, soutien à la parentalité, accès à la culture, etc.) illustre l'effet d'aubaine que représente la dotation des cités éducatives pour les financeurs traditionnels tels que les caisses d'allocations familiales, porteuses des contrats locaux d'accompagnement à la scolarité, les collectivités territoriales (lorsque la cité éducative finance pour un QPV des actions financées ailleurs par la commune par exemple) ou encore l'éducation nationale (avec des superpositions de dispositifs d'aide au devoir ou d'accompagnement des parents allophones par exemple). Ainsi, à Pau, l'action « élèves ambassadeurs CM2/6ème », qui s'adresse à des élèves en risque de décrochage et facilite le passage du primaire au collège, est financée par la cité éducative dans le QPV alors que la même action est financée par la commune dans trois écoles hors QPV.

L'examen de l'abattement de la TFPB met aussi en évidence ce risque d'effet de substitution. L'abattement de la TFPB a été conçu pour permettre le « sur-entretien » ou la « sur-intervention » du bailleur par rapport à ce qui relève de la gestion « normale ». Or, l'absence de référentiel et de quantification de la gestion et de l'entretien « normaux » conduit au financement d'actions courantes par l'abattement. Un travail de normalisation, dont le développement d'indicateurs relatifs au coût dans et hors QPV, afin de quantifier le « sur-entretien », est une piste susceptible de mieux distinguer le droit commun des actions spécifiques en vue d'éviter une telle substitution.

48. Cour des comptes, *L'Agence nationale de la cohésion des territoires*, février 2024.

L'ampleur de l'effet de substitution ou d'éviction est difficilement évaluable. Il faudrait pouvoir mesurer les évolutions comparées, dans les QPV, des crédits de droit commun et des crédits spécifiques. Or les données financières relatives aux politiques de l'État comme aux crédits de la politique de la ville ne sont pas spatialisées à l'échelle des QPV. S'agissant des crédits de la politique de la ville, le périmètre retenu est celui des contrats de ville (communal ou intercommunal).

2. La nécessaire mobilisation et connaissance accrue des moyens de droit commun, pour une plus grande cohérence de l'action publique

a) Une superposition de la politique de la ville avec les dispositifs et zonages propres à chaque ministère

Bien que la politique de la ville cherche à assurer la cohérence des actions menées sur chaque QPV, les dispositifs qu'elle déploie sont une source potentielle de complexité comme le démontrent les cités éducatives et l'abattement de la TFPB.

Les conventions d'abattement de la TFPB s'articulent peu avec les conventions d'utilité sociale, signées par les organismes HLM à l'échelle de leur parc avec l'État et qui portent tant sur le bâti que les modalités de gestion du parc, dont les services rendus aux locataires. Par ailleurs, si l'obligation d'articuler la convention d'abattement de la TFPB avec la démarche de gestion urbaine et sociale de proximité (GUSP)[49], inscrite dans le contrat de ville, est plutôt respectée, dans certains territoires des projets sont financés par l'abattement de la TFPB sans lien avec les objectifs fixés par la GUSP. Lorsque l'articulation est assurée, elle peut conduire à ce que l'abattement de TFPB devienne le principal outil de financement de la GUSP, dans laquelle le dispositif est alors dilué. Des conventions uniques GUSP-abattement de TFPB émergent à l'échelle intercommunale, dépourvues de déclinaisons par bailleur et par commune, limitant la capacité de contrôle et de suivi.

De même, la création des cités éducatives pose avec acuité la question de l'articulation des actions menées dans les QPV. Le programme est avant tout porteur d'une démarche : sur le territoire de la cité éducative, la meilleure connaissance et la coopération des acteurs doivent conduire à une cohérence accrue d'une vingtaine de dispositifs identifiés par l'ANCT, liste qui témoigne de la complexité du paysage dans lequel se déploie la politique de la ville. Sont visées en premier lieu les actions menées par les communes (dont celles des PEDT) et l'éducation nationale (éducation prioritaire, accueil de 8 h à 18 h, *Vacances apprenantes* par exemple) et les dispositifs de la politique de la ville (programme de réussite éducative, cordées de la réussite, *École ouverte*, etc.).

49. La GUSP repose sur une convention signée par les bailleurs sociaux, l'État et les collectivités, et a pour objectifs l'amélioration de la qualité du cadre de vie des QPV et la mise en cohérence des actions menées (par exemple, l'entretien des espaces publics et privés, la gestion des déchets, le développement du lien social, etc.).

Cette articulation est loin d'être aboutie. Alors que le contexte local explique souvent les réussites, la Cour souligne les difficultés liées à la persistance des silos ministériels et administratifs à l'échelle nationale, qui fait écho à l'absence de coordination interministérielle qu'elle a maintes fois relevée (voir *supra*).

La difficulté d'articulation entre la politique de la ville et le droit commun est renforcée par le chevauchement des zonages.

L'enquête sur les cités éducatives relève l'absence de concordance entre les zonages des cités éducatives et de l'éducation prioritaire. Un lien fort existait initialement entre les deux cartes, les cités éducatives labellisées en 2019 et 2020 devant comporter un collège en REP+. Toute référence à l'éducation prioritaire a disparu pour celles labellisées en 2025. Cela conduit à créer des cités éducatives et donc allouer des moyens éducatifs supplémentaires sur des territoires jugés prioritaires au titre du zonage QPV, sans pour autant relever de l'éducation prioritaire. La cohérence de l'action de l'État et du déploiement de ses moyens achoppe ici face à la volonté politique de généraliser les cités éducatives. Il s'agit aussi de compenser dans certains territoires le caractère figé de la carte de l'éducation prioritaire, qui date de 2015, dénoncé par la Cour[50].

b) Un pilotage stratégique insuffisant

En dépit du caractère « prioritaire » des QPV, le pilotage stratégique de la politique de la ville ne parvient pas à assurer la mobilisation de l'ensemble des ministères sur leur périmètre, afin de faciliter l'articulation et la cohérence des actions publiques.

Au niveau politique, le pilotage repose sur le Comité interministériel des villes (CIV), présidé par le Premier ministre. Créé dès 1984, il a été réuni irrégulièrement : de 2001 à 2012, il n'a siégé que quatre fois, avant d'être mis en sommeil de 2013 à 2021[51]. Le CIV se tient depuis tous les deux ans environ[52]. Des bilans y sont présentés, qui retracent de façon incomplète les actions phares menées. Les conventions interministérielles fixant les engagements des ministères au bénéfice des QPV pour la période 2016-2020 n'ont pas été renouvelées. Enfin, le calendrier du CIV ne correspond pas à celui des contrats de ville (2024-2030), pourtant pierre angulaire de la politique de la ville au niveau local, créant une déconnexion entre les priorités et les impulsions nationales et la conception des actions au niveau local.

La mise en œuvre nationale de la politique de la ville est formellement partagée entre la direction générale des collectivités locales (DGCL) et l'ANCT. Cette dernière, « héritière » en matière de politique de la ville d'une institution précédemment placée auprès du Premier ministre, n'exerce qu'une mission « d'appui » à la DGCL. Elle n'assure pas de coordination interministérielle en dépit de son rôle d'animation.

50. Cour des comptes, *L'éducation prioritaire, une politique publique à repenser*, mai 2025.
51. En 2015 et 2016, trois comités interministériels pour l'égalité et la citoyenneté ont été réunis, au périmètre national.
52. En janvier 2021, octobre 2023 et juin 2025.

La dispersion du pilotage national de la politique de la ville est constatée par la Cour s'agissant de l'abattement de la TFPB comme pour les cités éducatives, confirmant une critique émise dès 2012[53], réitérée en 2020. Le programme des cités éducatives peine à mobiliser d'autres administrations que la direction générale de l'enseignement scolaire, qui en est copilote avec l'ANCT, tandis que l'enquête sur l'abattement de la TFPB constate un émiettement des compétences au niveau national qui brouille les responsabilités et un faible partage des informations entre directions (au niveau national : la DGCL, la direction générale des finances publiques et la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages).

Un pilotage plus efficace doit pouvoir se fonder sur une gouvernance plus claire et des indicateurs pertinents. Un certain nombre d'indicateurs démographiques, économiques et sociaux sont certes fournis par les ministères sur le périmètre des QPV, mais cette production mériterait d'être étendue. Surtout, l'absence d'indicateurs rendant compte des moyens budgétaires et humains déployés dans les quartiers par chaque administration limite les capacités du pilotage national, qu'il s'agisse de la définition des priorités d'allocation des moyens comme de l'évaluation de leur utilisation. Le DPT « Ville » doit s'accompagner de la production d'indicateurs de moyens et de résultats sur le périmètre des QPV et devenir un outil fiable agrégeant les moyens spécifiques et de droit commun, au service d'une meilleure visibilité et articulation de l'action publique dans les QPV.

53. Cour des comptes, *La politique de la ville, une décennie de réformes*, juillet 2012.

Conclusion et recommandations

Ciblés pour leurs difficultés socio-économiques, les quartiers prioritaires de la ville font l'objet d'une politique spécifique afin de réduire les écarts de développement avec les environnements urbains et améliorer les conditions de vie de leurs habitants. Elle va de pair avec des moyens budgétaires importants, mais éparpillés en de multiples actions. Le renouvellement urbain, premier pilier de la politique de la ville par l'ampleur des moyens qui y sont consacrés, ne concerne qu'une partie des quartiers, tandis que l'ensemble des QPV bénéficient de mesures de cohésion sociale afin de pallier les insuffisances du droit commun. Les dispositifs de la politique de la ville évalués en 2025 par la Cour soulèvent de nombreuses questions relatives à la cohérence des actions menées, à la faible capacité à en mesurer les effets ou encore au risque de substitution des crédits de droit commun par les crédits spécifiques. À la lumière de ces constats, une meilleure coordination est nécessaire à l'échelle interministérielle pour clarifier les rôles et les actions de chacun et assurer la bonne mise en œuvre des actions localement, leur contrôle et leur l'évaluation.

La Cour formule les recommandations suivantes au ministre de la ville et du logement :

1. **identifier les moyens et l'ensemble des actions de droit commun de l'État déployés dans les quartiers prioritaires de la ville (2026) ;**
2. **s'assurer de la mobilisation des dispositifs de droit commun dans les quartiers prioritaires de la ville avant de créer des dispositifs spécifiques (2026).**

Réponses reçues à la date de la publication

Réponse du ministre de l'éducation nationale 410
Réponse de la ministre de l'action et des comptes publics 411

Destinataire n'ayant pas répondu

Monsieur le ministre de la ville et du logement

Réponse du ministre de l'éducation nationale

Par lettre en référence, vous m'avez adressé un chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2026 de la Cour des comptes.

Je partage le constat de la Cour d'une nécessaire meilleure articulation entre le droit commun et les actions spécifiques des dispositifs à destination des élèves, qu'ils résident ou soient scolarisés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Dans ces territoires, la densité de l'offre des politiques publiques rend leur coordination complexe.

Face à ces défis, les cités éducatives, par leur approche territoriale et partenariale, contribuent à renforcer l'articulation et la cohérence des dispositifs déployés dans les QPV, afin de mieux répondre aux besoins spécifiques des enfants, des jeunes et de leurs familles. Elles constituent un nouveau modèle de construction des politiques éducatives en instaurant précisément une gouvernance locale horizontale et partagée entre l'éducation nationale, la préfecture et la commune. Cette troïka permet d'identifier des priorités communes, de mettre en cohérence les documents de cadrage locaux (projets académiques, projets éducatifs territoriaux, contrats locaux de santé, conventions territoriales globales, etc.) et de définir un ensemble d'actions choisies pour y répondre.

Au cœur du dispositif, l'approche partenariale favorise la construction d'alliances éducatives solides. Je m'inscris pleinement dans cette dynamique d'ouverture de l'école sur son environnement. Elle est soutenue aux niveaux académique et départemental auprès des corps d'inspection, des directeurs d'école ainsi que des chefs d'établissement. Selon les territoires, ces alliances rassemblent non seulement les membres de la troïka, mais aussi les associations, la caisse d'allocations familiales (CAF), le département, la région, et un ensemble de partenaires institutionnels ou de terrain. Pour fluidifier les échanges, le ministère a par ailleurs engagé un dialogue avec les huit associations d'élus pour porter à leur connaissance l'ensemble des dispositifs d'égalité des chances et promouvoir une vision décloisonnée des politiques publiques.

Cette dynamique locale s'appuie également sur une coordination nationale des cités éducatives, incarnée par la direction générale de l'enseignement scolaire et l'agence nationale de la cohésion des territoires. En lien avec la direction des sports et la direction de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative, cette coopération institutionnelle renforce l'implication des associations, notamment celles de l'éducation prioritaire. Elle s'appuie sur l'intégration depuis le 1er janvier 2021 des services « Jeunesse et Sports » au sein des directions des services départementaux de l'éducation nationale.

Concernant la non-concordance de la cartographie de l'éducation prioritaire avec celle des cités éducatives, je tiens à rappeler que l'éducation prioritaire est une politique pédagogique, en plus d'être une politique éducative. Elle vise à améliorer les conditions d'apprentissage des élèves et à favoriser l'acquisition des compétences scolaires et des savoirs fondamentaux, en renforçant des moyens dans les zones présentant des indicateurs socio-scolaires dégradés. Ainsi, je soutiens la labellisation des cités éducatives situées au moins en partie en éducation prioritaire.

Réponse de la ministre de l'action et des comptes publics

Votre prédécesseur a bien voulu me faire part du chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2026.

Ce [chapitre] appelle de ma part deux principales remarques.

D'une part, je souhaite porter à votre attention que les estimations issues du recensement de la population 2021 ont été mises en ligne le 10 juillet 2025. Un certain nombre de statistiques du rapport, tirées de l'exploitation du recensement de la population 2020, pourraient de ce fait être actualisées.

D'autre part, le chapitre présente des statistiques portant alternativement sur la génération 2024 ou la génération 2015 des quartiers de la politique de la ville. Si cette situation est rendue inévitable par l'absence de profondeur historique des données disponibles sur la génération 2024, la génération sur laquelle porte chaque statistique n'est pas toujours bien explicitée.

Enfin, j'ai listé quelques points spécifiques mineurs que je vous joins en annexe.

Annexe - Remarques sur des points mineurs :

« En 2025, 1 362 QPV en métropole et 247 QPV en Outre-mer regroupent 8,7 % de la population française » : si le zonage date de 2025, les populations de référence sont à validité au 1er janvier 2020 (comme précisé en note de bas de page 5) pour la métropole et 1er janvier 2021 pour l'outre-mer. Par ailleurs, la locution « population française » sans précision correspond en général au champ France métropolitaine + DOM alors que figurent parmi les 247 QPV outre-mer un nombre conséquent de QPV hors DOM (Polynésie française et Saint-Martin). Cela laisse planer un doute sur la cohérence du numérateur et du dénominateur utilisés dans le calcul du pourcentage ;

- les 700 000 habitants des QPV outre-mer constituent une agrégation de populations de millésimes distincts. RP 2021 pour les DOM hors Mayotte et Saint-Martin, 2017 pour Mayotte, 2022 pour la Polynésie française, cf. l'arrêté d'authentification des populations de référence : www.legifrance.gouv.frijorf/id/JORFTEXT000051949489 ;

- « Outre-mer, outre les seuils démographiques » : le renvoi aux « seuils démographiques» semble suggérer que ceux-ci sont les mêmes qu'en métropole, or ce n'est pas le cas. En particulier, le seuil de population de 1 000 habitants dans le quartier (cité quelques lignes plus haut) n'est pas valable en outre-mer. Les seuils de populations sont définis dans le décret-méthodes des QPV outre-mer (www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000050853138, article 1): « 1° Le territoire urbain dans lequel le quartier est situé est une commune urbaine ayant une population d'au moins 5 000 habitants, située dans une aire urbaine telle que définie par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), ayant elle-même une population d'au moins 15 000 habitants. Pour la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion, la densité de la commune urbaine est d'au moins 150 habitants par km^2. Pour La Réunion, ce quartier est composé des îlots regroupés pour l'information statistique (IRIS) dont la densité est d'au moins 100 habitants par km^2. Les données de population sont établies à partir de la population totale définie par l'article R. 2151-1 du code général des collectivités territoriales » ;

- note de bas de page 7 : les données de pauvreté sur les QPV de La Réunion et de Martinique (source Filosofi 2021, comme celles sur les QPV de métropole citées) seront mises en ligne prochainement (décembre 2025) ;

- « Le taux de chômage » : il s'agit du taux de chômage calculé à partir du recensement de la population, seule source qui le permet à un niveau fin, et non de la source de référence au niveau national (l'enquête *Emploi en continu*, EEC, qui donne le chômage au sens du bureau international du travail, BIT). Les différences de concept sont nombreuses. L'usage prévoit de préciser le nom de l'indicateur, en indiquant « Le taux de chômage au sens du recensement de la population ». C'est ce qui est fait par exemple dans les fichiers de données dont sont tirées les statistiques citées (par exemple www.insee.fr/fr/statistiques/8237935?sommaire=8186144#dictionnaire) ;

Nota bene : ce point est d'autant plus important que la mention suivante du taux de chômage renvoie en revanche bien au concept de référence (chômage au sens du BIT mesuré par l'EEC) ;

- l'étude publiée en 2019 par l'ONPV « Bien vivre dans les quartiers prioritaires » porte sur la génération 2015 des QPV (pourrait utilement être précisé dans la note de bas de page) ;

- *idem* que le point précédent, l'enquête *Cadre de vie et sécurité 2018* porte sur la génération 2015 des QPV ;

- « Le revenu disponible médian des ménages résidant dans les QPV métropolitains n'a cru que de 10 % entre 2017 et 2022, contre 17 % en France ». Plusieurs remarques :

- la source indiquée en note de bas de page est Fidéli, quand c'est le dispositif Filosofi qui constitue la référence pour les exploitations territoriales sur le revenu ;
- par ailleurs, les données de revenus localisés millésimées 2022 (Filosofi 2022) n'ont pas été diffusées par l'Insee : il s'agit vraisemblablement de données Fidéli 2022 comportant des informations sur les revenus 2021 ;
- la source référencée n'est pas une étude ni un jeu de données. Il est possible dans ce cas que la Cour ait effectué elle-même le calcul (dans la mesure où elle a accès aux données en question). Peut-être serait-il utile, le cas échéant, de mentionner que ces calculs ont été effectués par la Cour elle-même, comme c'est le cas par exemple sous le graphique n° 1 ;
- ces statistiques portent sur la génération 2015 des QPV.