



Observatoire
régional
de l'intégration
et de la ville

Centre de ressources
Grand Est

« Les rendez-vous de la Politique de la ville »

Droit(s) commun(s) et politique de la ville

28 avril 2025

Objectifs et contenu

- Objectif : proposer différents formats de « temps d'échanges » pour continuer à accompagner les acteurs (des collectivités et de l'Etat) impliqués dans la mise en œuvre concrète des contrats de ville.
- « Rendez-vous de la politique de la ville ».
 - Il s'agit d'un séminaire par mois, de 3 heures, autour d'un enjeu clé.
 - A l'occasion de chaque séminaire, il s'agira de faire le point sur l'enjeu et la manière dont il est abordé dans les contrats de ville.
 - En complément, une démarche ou une expérience pourront faire l'objet d'une présentation.
 - Des ressources en lien avec le sujet seront également proposées.
- Sujet du jour : Droit(s) commun(s) et politique de la ville

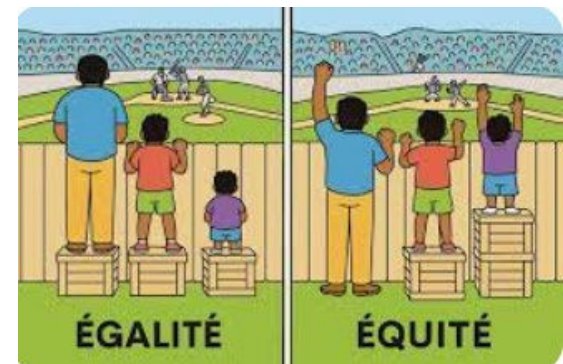
Ces deux notions sont de fait intimement liées. Les moyens de la politique de la ville viennent en complément du droit commun, c'est le principe de base de l'action au titre de la politique de la ville. Mais de quoi parle t'on quand on parle de droit commun ? Pourquoi parler de droits communs au pluriel ? Comment les identifier ? Les mobiliser ? Les territorialiser ? Le séminaire tentera de répondre à ces enjeux.

Un sujet complexe... quelques préambules

- Le droit commun : une notion utilisée régulièrement, une « littérature » nombreuse mais une difficulté de disposer un contenu clair.
- Une présentation de ce jour qui s'appuie sur des travaux de l'ORIV depuis plus particulièrement 2011.
 - Une démarche particulière : CUCS expérimentaux
 - Accompagnement sur site
 - Travaux et réflexions engagées sur les territoires
 - Démarches menées par d'autres centres de ressources.
- Pas de réponse simple et unique mais des points de vigilance et des manières d'aborder le sujet.
- Comme pour toute démarche, il s'agira de l'inscrire dans le contexte et l'environnement local : moyens, intentions, enjeux... avoir une démarche proportionnée et pragmatique.

Sens du droit commun

- Les habitants des quartiers prioritaires connaissent des situations et conditions de vie, souvent défavorisées, et marquées par un accès aux droits et aux services publics plus difficiles : solidarité nationale et locale (sens du Bop 147 / politique de la ville).
- Dans ce cadre, l'enjeu d'identification et de quantification du droit commun répond à un impératif : permettre de mieux le mobiliser pour rétablir l'égalité de traitement.
- Ainsi agir en faveur des habitants-es des quartiers prioritaires de la politique de la ville, ce n'est pas en faire plus pour ces derniers mais viser à rétablir l'égalité (quitte à agir dans une logique d'équité).
- La différence entre équité et égalité : alors que l'égalité vise à offrir les mêmes opportunités à tous, l'équité vise à fournir des avantages équitables à chacun en fonction de ses besoins individuels.



Récurrence du rappel au droit commun

- La mobilisation du droit commun un objectif constant de la politique de la ville
 - Un leitmotiv de la politique de la ville depuis son début avec un accent plus marqué avec notamment l'expérimentation des avenants aux Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) sur 31 sites (2010).
- Pourquoi un rappel récurrent (constats mis en avant dans de nombreux rapports) ?
 - L'effet de substitution des crédits spécifiques aux crédits de droit commun
 - Le retrait du droit commun : une des caractéristiques définissant les quartiers prioritaires
 - L'articulation entre spécifique et droit commun questionnée
- Un enjeu de la contractualisation entre Etat et collectivités mais également les partenaires : département, région, CAF, Europe, CDC, bailleurs...

Récurrence du rappel au droit commun

- La question du droit commun est liée à l'essence même de la politique de la ville
- Une politique de nature additionnelle.
- Disposant de crédits « spécifiques » destinés à compléter les actions menées par les politiques de droit commun et à jouer un effet levier sur ces politiques.
- Moyens regroupés dans le programme 147 Politique de la Ville / DPT.
- Objectifs des crédits spécifiques : compléter le droit commun
 - Améliorer la territorialisation des politiques sectorielles
 - Favoriser leur synergie
 - Développer des actions à caractère innovant

Une priorité réaffirmée : quelques textes

- Circulaire n°5528/SG du 27 avril 2011 relative à la mise en œuvre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) expérimentaux :
 - intégration de nouveaux engagements sur les moyens de droit commun dans les domaines de l'emploi, de l'éducation et de la sécurité
 - Sites identifiés relevant de l'expérimentation (dont deux villes concernées en Grand Est : Strasbourg et Mulhouse / quelques quartiers).
 - Un travail d'accompagnement assuré par l'ORIV.

- Circulaires relatives à l'élaboration de conventions d'objectifs pour les quartiers populaires entre le ministre de la ville et les ministres concernés par la politique de la ville : 2012 et 2016
<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/circulaire/2012/12/5/PRMX1241189C/jo/textehttps://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=40431>

Une priorité réaffirmée : quelques textes

- La [loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014](#)
 - La politique de la ville « 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 ». (article 1)
 - L'article 6 stipule que « 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 ».
- Circulaire du 10 mars 2017 relative à la concrétisation des engagements de droit commun dans les contrats de ville
http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/03/cir_41963.pdf
- Rappel des enjeux par la Ministre déléguée chargée de la ville et des élus : 2024 et 2025

Des limites

- Un objectif qui se heurte à plusieurs limites.
- La définition du droit commun, des moyens qui (par définition) ne sont pas destinés aux seuls territoires de la politique de la ville mais bien à l'ensemble des territoires et des populations.
- L'identification des moyens de droit commun :
 - L'absence d'outils d'information territorialisés pertinents : les lacunes des systèmes d'information (absence d'un système fiable de remontée d'information sur le droit commun sur les territoires même si évolution).
 - L'invisibilité des moyens de droit commun
 - Le manque de transversalité et de travail sur les moyens.
- La distinction et les articulations entre le spécifique et le droit commun.
- La difficulté à mesurer l'effet de levier : calcul du ratio crédits de droit commun / crédits spécifiques.

Définition(s) du droit commun

- Une définition en creux.
- Le droit commun : ce sont tous les moyens (financements, postes, actions...) que l'État met en place pour l'ensemble du territoire national, de manière indifférenciée, dans les différents domaines où il intervient.
- Ce sont les moyens de politiques publiques déployées indistinctement sur l'ensemble des territoires par opposition aux politiques spécifiques visant:
 - Une contractualisation particulière
 - Une population prioritaire
 - Un territoire éligible.
- La notion renvoie à tous moyens, financements, politiques sectorielles (santé, développement économique, éducation, urbanisme, etc.).

Définition(s) du droit commun

- Il n'existe pas un droit commun, mais plusieurs.
- L'Etat et les collectivités locales ont chacun leurs règles d'intervention.
- Droit commun des collectivités : la « frontière » entre dispositifs spécifiques et droit commun est parfois ténue. Pour certaines collectivités, les dispositifs spécifiques de l'Etat s'intègrent dans des projets plus globaux. Ainsi ce qui est considéré comme du spécifique par certains services, sera considéré comme du droit commun pour les autres (re).
- En fait, on devrait parler de droits communs au pluriel et non au singulier.

Définition(s) du droit commun

■ Le droit commun de l'Etat

- Moyens ordinaires des politiques sectorielles des ministères : tous les crédits de la loi de finances qui ne relèvent pas des moyens alloués spécifiquement à la politique de la ville.
- Moyens identifiés dans le Document de Politique Transversale Ville (DPT)

■ Un droit commun qui prend en compte les quartiers

- Éducation nationale : la politique d'éducation prioritaire, le développement des écoles de la deuxième chance...
- Santé : les contrats locaux de santé

■ Le droit commun des collectivités

- Les moyens sont tous à priori de droit commun hormis ceux fléchés sur les quartiers ou leurs habitants (cas de Départements et de Régions)

■ Les autres acteurs

- Les moyens de droit commun des CAF, des bailleurs et des associations partenaires de la politique de la ville
- Les moyens de l'Europe (fonds structurels FSE, FEDER).

Comment agir par rapport au « droit commun »

■ Quatre grands enjeux

- Identification : un enjeu de connaissances
- Mobilisation du droit commun
- Territorialisation du droit commun
- Mesure du droit commun

■ Une intervention à niveau des contrats de ville

- Programmation
- Elaboration et animation des projets de territoire
- Animation des instances
- Lien avec les attentes des habitants
- Partenariat et engagements
- Evaluation.

Identifier le droit commun Etat

- Une source de base : le budget de l'Etat. Depuis la LOLF, il est présenté par politiques publiques :
 - Les lois de finances sont encadrées par [la loi organique relative aux lois de finances \(LOLF\)](#). Mise en œuvre depuis la loi de finances pour 2006.
- Trois niveaux structurent le budget de l'Etat:
 - Les missions correspondent aux grandes politiques de l'Etat.
 - Les programmes ou dotations définissent le cadre de mise en œuvre des politiques publiques. Les dotations s'inscrivent dans un budget opérationnel de programme (BOP).
 - Les actions précisent la destination des crédits.
- 15 documents de politique transversale (DPT) dont un relatif à la « ville » :
 - Une présentation stratégique de la politique transversale.
 - Une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à la politique transversale
 - Une présentation de la manière dont chaque programme budgétaire participe, au travers de ses différents dispositifs, à la politique transversale.
 - <https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2025/projet-loi-finances-les/documents-politique-transversale>

Identifier le droit commun des collectivités

■ Partir des compétences des collectivités

- Communes : équipement, urbanisme, jeunesse, sécurité, sociale...
- Intercommunalités : habitat, aménagement, développement économique, déchets...
- Départements : action sociale, prévention spécialisée, collèges
- Régions : formation professionnelle, apprentissage, développement économique, lycées, transports...

Exemple : tableau des compétences (document 2019).

- ## ■ Partenariat entre les acteurs politique de la ville et les autres services des collectivités
- ## ■ Place des DGS et DGA / légitimité de l'intervention et de la sollicitation

« Mobiliser » le droit commun

■ Identifier les moyens de droit commun

- Mieux suivre leur affectation sur les quartiers
- Dresser un inventaire des moyens de droit commun (moyens financiers et humains : postes, ancienneté...)
- Systématiser un porter à connaissance de l'Etat sur les politiques publiques ayant un impact sur les quartiers (peuplement, transport, développement économique...) à partir d'une géo-localisation des moyens humains et financiers

■ Territorialiser les politiques sectorielles

- Le pilotage et la territorialisation des politiques de droit commun au niveau local : définir la stratégie de l'Etat local pour les quartiers prioritaires
- La confrontation avec le projet de territoire des collectivités territoriales, étape de négociation préalable à la contractualisation.

■ Animer une démarche partenariale

- Une concordance des objectifs entre les politiques sectorielles de l'Etat et les politiques thématiques des collectivités
- Une volonté politique et animation partenariale (gouvernance) pour mettre à plat et infléchir les politiques de droit commun au service du projet défini pour les quartiers prioritaires.

Intervention de Djemila BOUZIDI,
Déléguée du préfet
Sous-Préfecture de Forbach-Boulay

Mobiliser les acteurs

La démarche menée actuellement vise plusieurs objectifs:

Mieux coordonner les acteurs de droit commun et de la politique de la ville

Co- construire les projets communs

Établir ensemble des diagnostics de territoire , puis des projets croisés où chacun apporte ses moyens (humains, financiers, logistiques...)

Adapter les dispositifs de droit commun aux réalités locales

En travaillant à rendre plus souples les dispositifs standards (ex: simplifier l'accès aux droits, allonger les horaires d'ouverture...)

Impliquer les habitants comme partenaires

Les habitants doivent être acteurs des projets, le partenariat ne doit pas se limiter aux institutions. S'appuyer sur les conseils citoyens, associations de quartiers

Partager les évaluations

Mettre en place des bilans croisés (droit commune et politique de la ville) des projets menés

Mobiliser les acteurs

Il faudrait continuer à mener le **travail partenarial** en :

- Co-construisant dès le départ et non en dernier lieu.
- Mettre en réseau tous les acteurs publics et associatifs c'est le cas dans le cadre de l'animation territoriale qui a débuté avec la CAFPF et qui va se poursuivre avec les 3 autres EPCI.

Le travail mené sur l'arrondissement 4 EPCI et 9 QPV vise à rencontrer les partenaires de droit commun, ARS, DRAC, EN... évoquer les projets de manière très concrète et les construire ensemble.

Autres démarches en lien droit commun

- Proposition de méthode de travail repose sur quatre mots clefs : identifier, qualifier, analyser et mobiliser.
- Fiche de lecture pour travailler
- Argumenter
- Observer et objectiver la situation

MOBILISER LE DROIT COMMUN : quelques pistes de questionnements

RENFORCEMENT DES MOYENS		
Relations entre crédits spécifiques et crédits de droit commun, couverture des quartiers en équipements et services publics, équité des critères d'allocation des ressources publiques, outils d'observation des dotations financières et en moyens humains.		
Les crédits spécifiques se substituent-ils ou exercent-ils un effet levier sur les crédits de droit commun ?	Au-delà des crédits, quels critères quantitatifs (nombre et ancienneté des agents, nombre d'usagers/agent, taux d'équipements et de services/quartier...) prendre en compte pour progresser vers l'égalité ou l'équité entre territoires ?	Quels outils d'observation mettre en place pour suivre l'évolution des moyens de droit commun ?
ADAPTATION DE L'OFFRE		
Amélioration qualitative de l'offre d'équipements et de services publics, prise en compte des besoins spécifiques des habitants, diffusion de l'innovation dans les politiques de droit commun, réponses en termes de proximité et d'accessibilité.		
Y a-t-il des carences de nature qualitative dans l'offre de services de droit commun (accueil, écoute, orientation des publics, qualification des agents...) ? Dans quelle mesure les destinataires sont-ils associés aux réflexions sur l'offre de services ?	L'action des associations et des médiations dans les quartiers (adultes-relais, médiateurs urbains...) contribuent-ils à un accès effectif aux prestations de droit commun ? Les crédits de droit commun prennent-ils le relais des expérimentations associatives ?	Comment faire du contrat de ville un espace d'interrogation/d'interpellation sur les effets discriminants et ségrégatifs de l'organisation des services publics ?
COORDINATION DES INTERVENTIONS		
Institutions et niveaux hiérarchiques représentés dans la gouvernance territoriale, animation du partenariat inter-institutionnel par l'État et par les collectivités locales, évolutions du métier de chef de projet, rôle des coordinations opérationnelles.		
Quelles institutions devront être représentées dans les instances des futurs contrats de ville , et à quel niveau hiérarchique, pour s'assurer d'une mobilisation optimale des politiques de droit commun ?	À quelles conditions le partenariat inter-institutionnel peut-il favoriser la coordination des acteurs et la transversalité des actions ? À cet égard, les réformes de l'État (RéATE, RGPP, Lolf, Map) et l'évolution de l'organisation des collectivités sont-elles des atouts ou des freins ?	En quoi les coordinations opérationnelles d'acteurs de terrain (dans le cadre de la réussite éducative, de la GUSP ou des ASV ; groupes locaux de traitement de la délinquance...) favorisent-elles le renforcement et l'adaptation des politiques de droit commun ?

Intervention de Simon LEYENDECKER,
Directeur de projet adjoint
Politique de la Ville – Ville et Eurométropole
de Strasbourg

**La mesure du recours aux politiques
publiques locales par les habitant.es des
quartiers prioritaires de la politique de la
ville : l'exemple de la restauration scolaire
à Strasbourg**

- Dans le cadre du nouveau Contrat de ville 2024-2030, la Ville de Strasbourg souhaite développer l'analyse de la territorialisation des dépenses de « droit commun » pour évaluer les disparités observées entre les quartiers. Le droit commun correspond à l'ensemble des politiques qui s'appliquent à tous les habitant·es de tous les territoires et concerne des secteurs aussi variés que la santé, l'éducation, le développement économique, etc. Autrement dit, il s'agit de mesurer qui utilise quoi et combien cela coûte à la collectivité, à un niveau géographique fin.
- Réaliser des mesures de l'usage des services publics est un enjeu important pour l'évaluation des politiques publiques locales et leur pilotage au quotidien. Cette mesure de l'usage des politiques publiques locales a aussi un effet fort sur l'image des quartiers. Certains habitant·es ont une perception erronée selon laquelle les moyens financiers iraient très majoritairement vers les habitant·es les plus pauvres.

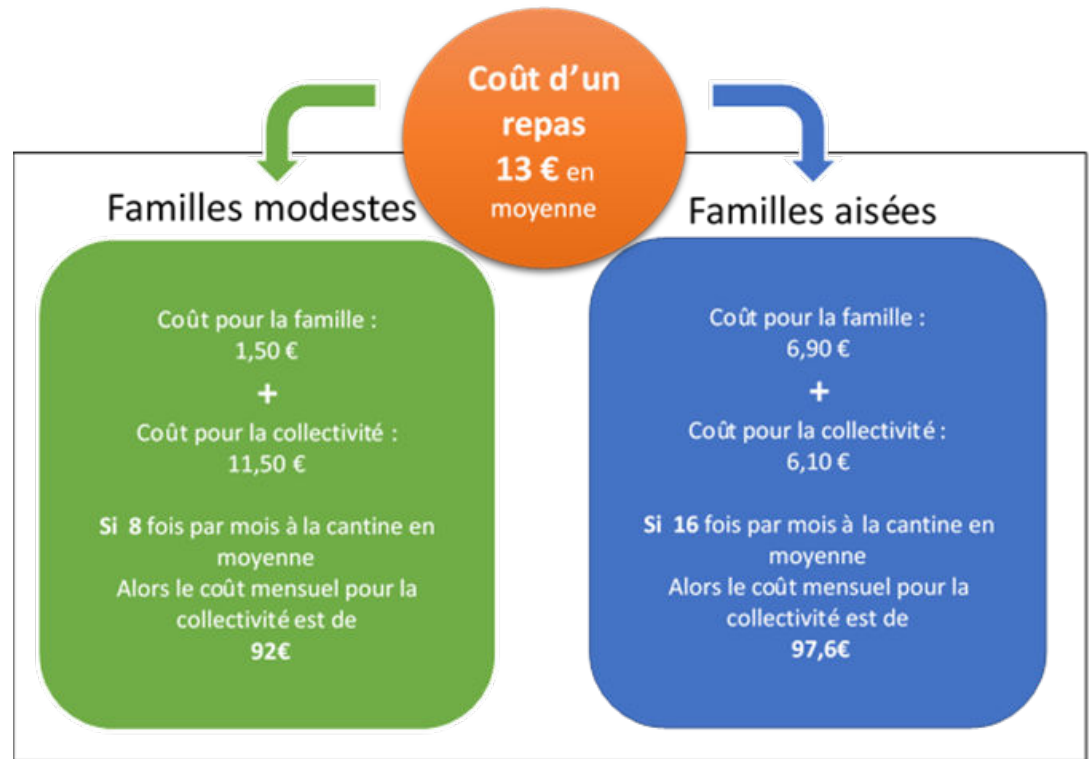
L'exemple de la restauration scolaire

- A partir de travaux menés par le bureau d'études COMPAS sur d'autres territoires, la Ville de Strasbourg a analysé l'usage de la restauration scolaire en tenant compte de l'application des quotients familiaux qui permettent aux ménages de payer en fonction de leurs ressources. **A Strasbourg, pour l'année scolaire 2022-2023, le coût d'un repas varie de 1,5€ à 6,9€ selon le QF des ménages.** Les ménages les plus aisés contribuent 4,6 fois plus que les ménages modestes. L'impression générale est que les ménages les plus aisés contribuent pour les ménages les plus pauvres.
- Deux éléments sont manquants dans ce constat :
 - Le premier est **le coût réel de la prestation** : un repas ne coûte pas 6,90€ mais 13€ en intégrant les coûts des aliments, du service, de l'animation sur la pause méridienne, etc...La collectivité participe aussi au financement des familles aisées.
 - Le second est **le niveau d'usage de la prestation**. S'agit-il d'un usage régulier ou ponctuel ? L'usage de la restauration scolaire par les enfants des quartiers prioritaires est beaucoup plus faible que celui qui est observé dans les autres quartiers

Le coût réel de la prestation

- Un ménage qui va payer 6,9€ (soit la tarification maximale) bénéficiera d'un apport de la collectivité de 6,1€ par repas pris. Un usage 16 fois par mois (des parents en activité avec deux revenus et donc un quotient élevé, expliquant ainsi la tarification maximale), signifiera un coût réel pour la collectivité de 97,6€ par mois.
- Alors qu'un ménage bénéficiant d'une tarification à 1,5€ par enfant qui fréquentera 8 fois par mois la restauration scolaire aura une facture de 12€ mais un apport de 92€.

Coût mensuel de la restauration scolaire selon la situation de la famille



L'usage de la restauration scolaire par les enfants des quartiers prioritaires est beaucoup plus faible que celui qui est observé dans les autres quartiers.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce constat :

- **La proximité des écoles au lieu de résidence** dans les quartiers prioritaires liée à la plus forte densité de population, qui facilite le fait de venir chercher son enfant le midi.
- **Un plus faible taux d'emploi des parents.** Pour certaines mères isolées, venir chercher son enfant le midi permet de sortir de chez soi et d'avoir un moment de socialisation.
- **Le coût du repas**, même s'il est réduit, paraît important au moment de payer la facture mensuellement.
- Certains ménages n'ont pas toujours **confiance dans l'alimentation** et peuvent avoir des exigences liées à des pratiques religieuses ou des régimes alimentaires spécifiques.

Répartition du nombre d'élèves et de la proportion des élèves inscrits à la cantine selon le lieu de résidence en QPV ou hors QPV

QPV ou hors QPV	Élèves inscrits dans les écoles de Strasbourg	Élèves inscrits à la cantine des écoles de Strasbourg	Taux d'inscription à la cantine
Élèves résidant en QPV	9 297	5 009	53,9%
Élèves résidant hors QPV	13 526	10 437	77,2%
Ensemble Strasbourg	22 823	15 446	67,7%

Source : CONCERTO (2022-2023), Direction de l'Enfance et de l'Éducation, Eurométropole de Strasbourg

1 sur 2
En QPV

3 sur 4
Hors QPV

L'usage de la restauration scolaire par les enfants des quartiers prioritaires est beaucoup plus faible que celui qui est observé dans les autres quartiers

- Le taux d'inscription varie selon les quartiers prioritaires : de 43% des élèves pour l'Elsau à 71% pour la Laiterie

QPV de Strasbourg	Effectif d'élèves inscrits dans les écoles de Strasbourg	Effectif d'élèves inscrit à la cantine dans les écoles de Strasbourg	Taux d'inscription
Laiterie	304	216	71,1%
Jura - Citadelle	417	284	68,1%
Murhof	399	271	67,9%
Spach - Rotterdam	400	270	67,5%
Risler	166	112	67,5%
Port Du Rhin	201	134	66,7%
Koenigshoffen-Est	523	328	62,7%
Molkenbronn	344	212	61,6%
Hohberg	524	303	57,8%
Ampère	204	113	55,4%
Cité De L'III	550	297	54,0%
Hautepierre	1 616	775	48,0%
Neuhof - Meinau	2 052	967	47,1%
Cronenbourg	1 050	490	46,7%
Elsau	547	237	43,3%
En QPV	9 297	5 009	53,9%
Hors QPV	13 526	10 437	77,2%
Ensemble Strasbourg	22 823	15 446	67,7%

- En tenant compte de la **fréquentation réelle du service** selon l'adresse de résidence des enfants et **du reste à charge pour la collectivité en fonction du QF des ménages**, l'analyse nous montre que la Ville de Strasbourg a réalisé en moyenne annuel **un apport financier de 457€ pour un élève résidant en QPV, contre 622€ pour un élève résidant hors QPV**, soit un écart important et significatif de 165€ par élève.

- Si on multiplie ces 165€ par le nombre d'élèves résidant en QPV, **c'est près d'1,5 millions d'euros à l'échelle de la ville**

	Coût pour la collectivité de la pause méridienne			
QPV	Montant total	Part du montant	Nombre d'élèves inscrits dans les écoles de Strasbourg	Montant par élève
Laiterie	225 447 €	5,3%	304	742 €
Spach - Rotterdam	252 062 €	5,9%	400	630 €
Port Du Rhin	125 792 €	3,0%	201	626 €
Jura - Citadelle	238 266 €	5,6%	417	571 €
Murhof	219 939 €	5,2%	399	551 €
Risler	91 073 €	2,1%	166	549 €
Molkenbronn	187 813 €	4,4%	344	546 €
Koenigshoffen-Est	282 065 €	6,6%	523	539 €
Ampère	104 046 €	2,4%	204	510 €
Cité De L'III	249 968 €	5,9%	550	454 €
Hohberg	232 335 €	5,5%	524	443 €
Neuhof - Meinau	850 123 €	20,0%	2 052	414 €
HautePierre	622 291 €	14,6%	1 616	385 €
Cronenbourg	396 584 €	9,3%	1 050	378 €
Elsau	172 429 €	4,1%	547	315 €
En QPV	4 250 232 €	33,6%	9 297	457 €
Hors QPV	8 407 238 €	66,4%	13 526	622 €
Ensemble Strasbourg	12 657 470 €	100%	22 823	555 €

Points de vigilance dans le cadre de l'animation des contrats de ville

- Une meilleure mobilisation des politiques de droit commun, notamment grâce à la signature de conventions interministérielles
- Un principe d'optimisation des moyens de droit commun avant toute utilisation des crédits spécifiques (en lien la programmation).
- Des engagements chiffrés des politiques de droit commun de l'Etat et des collectivités.
- Les modalités de contractualisation
 - Engagements réciproques pour mobiliser et adapter le droit commun
 - Projet de territoire (projet territorial de cohésion sociale)