

12 décembre 2017



## **Atelier d'échanges d'expériences**

Identifier et quantifier le « droit commun »  
Synthèse de l'atelier

La mobilisation du droit commun a été réaffirmé comme un axe majeur de la loi Lamy en 2014 et de la mise en œuvre des contrats de ville.

La Loi Lamy pose dans son article 1 que 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. » L'article 6 stipule quant à lui 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 ». La circulaire de mars 2017 est venu réaffirmer l'enjeu de cette « territorialisation » des politiques de droit commun.



### **Identifier le droit commun**

**Estelle Rael**, Cheffe du Service Politique de la Ville, DDCSPP des Vosges

**Carole Ruer**, Déléguée du préfet

La démarche présentée a été portée par la DDCSPP des Vosges en 2017 dans le cadre du bilan à mi-parcours. Elle avait pour objectif d'identifier l'ensemble du droit commun et des sources de financement mobilisées dans les trois Contrats de ville du département (15 à 24 signataires). Il s'agissait bien de rendre visible ce que font les partenaires en dehors du BOP 147 sur ces territoires et au service des habitants-es. Elle s'est traduite par l'élaboration d'un tableau de bord sous Excel.



### **Retour sur la méthode**

- La méthode a été validée par le préfet avant envoi de l'outil aux partenaires.
- Un premier tableau a été élaboré et envoyé pour avis et compléments aux signataires des Contrats de Ville.

- Le tableau comprend 5 onglets : un pour chaque pilier (cohésion sociale, emploi développement économique et cadre de vie) ; un qui concerne l'ingénierie ; un qui récapitule l'ensemble des financeurs.
- Le tableau recense les dispositifs et Bop concernés sur les périodes 2015 / 2016 / 2017 et 2018-2020 pour faire le point sur les engagements passés mais également pour être dans la prospective. Il agglomère différentes bases de données.
- Il distingue également les engagements financiers / humains / techniques de chaque signataire du Contrat de ville.
- Ce tableau n'est pas un outil figé mais est destiné à être enrichi et adapté.

## Enseignements temporaires

Cette méthode permet :

- De mettre en lumière l'ensemble des dispositifs existant.
- De visualiser l'évolution des crédits, de rendre visibles certaines tendances et de mesurer les écarts.
- De permettre aux différents financeurs d'afficher leurs contributions.
- De voir, par exemple, que le droit commun est assez bien mobilisé dans le Pilier 'Cadre de vie' et peut être valorisé grâce aux différents équipements (sportifs, culturels...)

## Difficultés et limites

Cette démarche est relativement chronophage (en terme de compilation, animation, alimentation) :

- Concernant la conception de l'outil :
  - Difficulté à identifier tous les dispositifs
  - Question de la cohérence avec les nomenclatures utilisées par les différents partenaires (Exemple : nomenclature du CGET spécifique)
  - Mise en commun des approches dans des domaines de politiques publiques très différents (cohésion sociale, emploi)
  - Question de l'échelle : engagement à l'échelle du quartier ou du contrat de ville ?
- Concernant l'alimentation du tableau :
  - Difficulté à avoir les éléments de certains partenaires qui « ne territorialisent pas leurs moyens » par exemple
  - Nécessité de simplifier le travail des collègues pour l'alimentation
  - Certains domaines sont peu étayés.

## Enjeux, leviers et difficultés de la mobilisation du droit commun

**Murielle Maffessoli**, Directrice de l'ORIV

L'ORIV, en tant que centre de ressources politique de la ville, a été amené à travailler sur cette mobilisation du « droit commun » dès 2011, dans le cadre de l'élaboration des avenants aux CUCS expérimentaux et dans le cadre d'accompagnement de certains territoires. Il a une connaissance également des réflexions engagées sur différents sites (notamment en Lorraine

par le cabinet GESTE) ou sur d'autres territoires via le réseau des centres de ressources politique de la ville.

Ces expériences montrent qu'il n'y a pas de bonne pratique type mais des points de vigilance et une manière d'aborder le sujet. Il est nécessaire de rappeler que toute pratique s'inscrit sur un territoire et dans un système d'acteurs singuliers. Il faut donc prendre beaucoup de précautions avant de reproduire une démarche considérée comme « exemplaire ».

La mobilisation du droit commun constitue un axe majeur de la réforme de la politique de la ville et de la mise en œuvre des contrats de ville (articles 1 et 6 de la loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine). De fait, la territorialisation des politiques de droit commun est en enjeu important et elle concerne tous les partenaires des contrats de ville qui, en signant, « s'engagent, dans le cadre de leurs compétences respectives, à mettre en œuvre les actions de droit commun concourant à la réalisation des objectifs de la politique de la ville » (article 6 de la loi n°2014-173).

Avant de définir ce qu'on appelle le droit commun, il est nécessaire de rappeler qu'agir en faveur des habitants-es des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), ce n'est pas en faire plus pour ces derniers et ces dernières mais c'est viser à rétablir l'égalité. Car ceux et celles qui y habitent connaissent des situations et conditions de vie souvent défavorisées et marquées par un accès aux droits et aux services publics plus difficile.

### Définir le « droit commun »

La notion de « droit commun » renvoie à tous moyens, financements s'appliquant à tous publics et sur l'ensemble du territoire. Or parfois, face à certaines situations, il est nécessaire de mettre en place des actions et de développer des moyens dérogatoires. On parlera alors d'actions spécifiques. La politique de la ville mise en œuvre depuis 40 ans s'inscrit dans cette perspective.

La politique de la ville consiste donc en des interventions renforcées sur des territoires considérés comme prioritaires, grâce à des moyens spécifiques. Ces derniers visent à compenser les difficultés rencontrées sur ces territoires, dans une logique d'équité des interventions. Il peut s'agir à la fois de moyens financiers (sous forme de subventions, dotations, exonérations) et de moyens humains, en terme d'ingénierie<sup>1</sup>.

Il n'existe pas un droit commun, mais plusieurs. L'Etat et les collectivités locales ont chacun leurs règles d'intervention. De même, 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 (exemple des moyens mobilisés au titre des réseaux d'éducation prioritaire).

Mais les crédits spécifiques de la politique de la ville ont une vocation d'effet levier sur les moyens de droit commun, ou plus précisément une fonction de complémentarité. En fait, on devrait parler de droits communs au pluriel et non au singulier.

### Mobiliser le droit commun : comment s'y prendre ?

Trois moments semblent propices pour mettre en œuvre une démarche autour de la mobilisation du droit commun :

---

<sup>1</sup> [http://www.oriv.org/wp-content/uploads/oriv\\_actusur\\_quatre\\_vingt\\_six.pdf](http://www.oriv.org/wp-content/uploads/oriv_actusur_quatre_vingt_six.pdf)

- Lors des phases de diagnostic, d'observation, de connaissance du territoire et de la situation des habitants-es.
- Lors de l'analyse des actions menées et des moyens dédiés à l'échelle du territoire : qui fait quoi ? avec quel(s) moyen(s) ? auprès de qui ? avec quelle intensité ?... Ainsi le droit commun peut être étudié lors de l'élaboration du rapport annuel ou encore des différentes annexes (prévention et lutte contre les discriminations, prévention de la radicalisation...).
- Au moment de l'évaluation (à mi-parcours ou finale).

La méthode de travail repose sur trois mots-clefs : identifier, analyser et mobiliser.

### 1. Identifier

Cette première étape de travail suppose une bonne connaissance des politiques publiques, des actions et moyens mobilisés par les différents acteurs et partenaires du Contrat de ville et un suivi sur la durée. Elle consiste à identifier ce qui est fait, les moyens et les financements mobilisés<sup>2</sup>. C'est le sens de l'annexe d'engagement de services publics. C'est un travail assez long et nécessitant une démarche de conviction. Il faut également que ce soit un travail partenarial car aucun acteur n'est outillé pour rechercher, seul, l'information utile.

Pour ce qui est du droit commun de l'Etat, l'identification peut passer par les leviers suivants :

- Partir du « document de politique transversale » (DPT) relatif à la politique de la ville pour identifier les moyens mobilisés par l'Etat (via les différents programmes) : [https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/DPT/DPT2018\\_ville.pdf](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/DPT/DPT2018_ville.pdf)  
Ce document précise les différents « programmes » de l'Etat mobilisés, pour autant cela ne permet pas forcément de disposer d'informations sur ce qui est mis en œuvre à l'échelle du QPV ou les moyens, équipements, actions mobilisés au profit des habitants-es des territoires prioritaires.  
Cela suppose par exemple d'identifier les équipements existants sur le territoire ou bénéficiant aux habitants-es du territoire (par exemple : Médiathèque, Conservatoire ...) et de voir auprès des structures, combien d'habitants-es du QPV s'y rendent effectivement. Cela passe par un travail de géo-référencement : <https://sig.ville.gouv.fr/wsa.php/accueil>
- Il est également possible de s'appuyer sur les conventions ministérielles sachant que 5 conventions ont été signées sur la période actuelle (pour mémoire : Ecole/éducation, Sécurité, Mobilité (transport), Culture et Emploi) : <http://www.cget.gouv.fr/territoires/quartiers-de-la-politique-de-la-ville/conventions-interministerielles-d-objectifs>

### 2. Analyser

Cette étape consiste à :

- Vérifier que ces actions, ces politiques et ces moyens sont effectivement mobilisés à l'échelle des territoires, d'une part, et au profit des habitants-es des QPV, d'autre part.
- Comprendre éventuellement pourquoi le droit commun n'est pas mobilisé et remobiliser des moyens, si nécessaire.

Il s'agit également de s'interroger sur la proportionnalité des moyens au regard de différents critères : le poids démographique des territoires concernés, ainsi que le profil

---

<sup>2</sup>Voir la circulaire du 10 mars 2017 relative à la concrétisation des engagements de droit commun dans les contrats de ville

sociodémographique (par exemple, la part des jeunes ou des personnes âgées). Cela nécessite des moyens en termes d'observation et de connaissance des enjeux sociodémographiques du territoire.

### 3. Mobiliser effectivement le droit commun

Cette mobilisation pourra relever de trois modalités d'intervention (qui pourront se succéder ou être utilisées de manière concomitante, selon les domaines) :

- Coordonner les interventions : comme cela est le cas dans le cadre de la Gestion Urbaine et Sociale de Proximité (GUSP).
- Adapter l'offre existante : on peut citer l'exemple d'actions spécifiques et adaptées visant à permettre à des enfants d'un QPV de bénéficier de l'offre du conservatoire qui se trouve sur le quartier.
- Renforcer les moyens : comme cela est le cas dans le cadre des interventions au titre du renouvellement urbain.

Pour conclure, travailler sur la mobilisation du (ou des) droit(s) commun(s) nécessite :

- de se doter d'une stratégie, sans forcément s'inscrire dans une logique d'exhaustivité ;
- de s'appuyer sur les cadres et les outils existants (conventions interministérielles, annexes financières...);
- d'organiser des alliances car, dans tous les cas, la démarche nécessitera une mobilisation collective ;
- de disposer d'une bonne connaissance des territoires et de disposer d'une vision territorialisée des situations.



## Synthèse des échanges

Les échanges ont permis de revenir sur les questions suivantes :

### 1. La difficulté de définir le droit commun

→ Distinguer droit commun et crédits de droit commun : il a été souligné que le droit commun ou les droits communs ne se résument pas à une simple logique financière.

→ Derrière le terme de droit commun, il est souvent entendu le droit commun de l'Etat, décliné à partir des politiques sectorielles. Or les droit communs des collectivités et des intercommunalités sont également à prendre en compte.

### 2. La question du sens

→ L'identification du droit commun serait dans une logique de « rendre compte » : il s'agit d'identifier et quantifier les moyens mobilisés (humains, financiers, techniques) par le droit commun sur les QPV.

→ Les participants-es ont rendu attentif aux points suivants :

- Le débat sur le droit commun ne doit pas conduire à focaliser sur les « dépenses » consacrées aux territoires relevant de la politique de la ville.
- Ne pas inverser le discours en demandant constamment à quoi ont servi les 40 ans d'utilisation de crédits politique de la ville mais identifier également ce à quoi contribuent les QPV dans l'équilibre territorial.
- Inverser les questions dans les évaluations avec les politiques sectorielles : quels enjeux sont repérés sur les quartiers politique de la ville et comment y

répondre ? Pour y répondre, il y a, à la fois, les moyens de droit commun et le besoin de moyens spécifiques.

### 3. Les éléments de méthodologie

→ Ne pas forcément viser l'exhaustivité mais partir d'enjeux identifiés sur les territoires et se poser les bonnes questions : que veut-on regarder ? que veut-on évaluer et identifier ?

→ Identifier les éléments et les informations nécessaires, prendre appui sur les outils existants

→ Analyser collectivement les résultats pour s'assurer de l'accès équitable aux ressources du droit commun et renforcer ces dernières par des dispositifs spécifiques, quand cela s'avère nécessaire au vu des enjeux repérés.

→ Organiser la coordination des institutions avec l'enjeu du « leadership » de la démarche.

## **Pour aller plus loin :**

### **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](http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/03/cir_41963.pdf)

### **Annexe sur les engagements de service public**

Il est demandé aux collectivités de produire une annexe relative aux engagements de service public qu'il s'agisse d'engagements financiers, de ressources humaines ou opérationnelles. Elle vise à rendre effective et visible l'implication de la solidarité nationale et des solidarités territoriales dans les quartiers prioritaires.