

...> Dossier ressources

Comprendre le droit commun pour le renforcer dans les quartiers

Dans son article 1^{er}, la loi pour la ville et la cohésion urbaine précise : « 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 ».

Mais qu'est-ce que le droit commun ? Quels droits communs mobiliser ? Comment le renforcer ? Comment pérenniser la démarche ? Décryptage de cet enjeu primordial de la réforme de la Politique de la ville.

1

Pourquoi parler de droit commun ? (objectif de la réforme)

En théorie, le droit commun doit être mobilisé équitablement sur l'ensemble du territoire, mais en réalité les quartiers prioritaires/en difficulté bénéficient moins du droit commun que les autres.

En effet, le rapport GOULARD-PUPPONI (2011) et le rapport de la cour des comptes (« La politique de la ville, une décennie de réformes », 2012) font le constat d'un effet pervers : les crédits spécifiques remplacent souvent le droit commun dans les quartiers, au lieu de s'y ajouter en complément et de faire « effet levier ».

L'un des objectifs de la réforme est donc de redonner aux crédits spécifiques leur effet levier (en faire un « + »), en fixant dans le contrat de ville les moyens de droit commun humains et financiers qui seront mobilisés ou remobilisés sur les quartiers prioritaires.

C'est quoi le droit commun ?

Le droit commun correspond aux politiques sectorielles (santé, développement économique, éducation, urbanisme, etc.) qui s'appliquent sur l'ensemble d'un territoire sans distinction entre les quartiers. Ces politiques de droit commun relèvent des compétences de l'Etat et de tous les niveaux de collectivités locales : Région, Département, Intercommunalité, Commune. On peut donc parler « des droits communs ».

Ce droit commun représente les engagements « financiers » des politiques publiques (budgets, dispositifs, appels à projet, subventionnements...) mais aussi les effectifs humains, le matériel et les équipements publics mis sur un territoire.

Voilà comment se répartissent les compétences, et donc les droits communs des institutions :

Porteur	Droit commun « obligatoires »	Droit « facultatif/volontariste » ¹	commun
Bloc communal (Communes et intercommunalités)	Gestion d'équipements - Urbanisme Prévention de la délinquance Gestion des écoles Entretien de la voirie Action sociale facultative menée par les centres communaux d'action sociale Habitat - Urbanisme Transports – entretien voirie Développement économique	Santé mentale Jeunesse Vélos en libre-service ...	
Département	Action sociale et médico-sociale Insertion sociale et professionnelle Prévention spécialisée Gestion des collèges...	Mobilité des jeunes ...	
Région	Formation et Lycées Développement économique (voir SRDE) Trains régionaux Aménagement du territoire...	Santé Culture ...	
Etat / opérateurs (Pôle emploi, ARS...)	Urbanisme et aménagement du territoire (voir CPER...) Education nationale - Universités Développement économique et Emploi Santé - Culture Grands équipements - voirie nationale... Les objectifs de la mobilisation renforcée du droit commun de l'Etat figurent dans les conventions d'objectifs signées par le ministère de la ville avec les autres ministères ainsi qu'avec ses opérateurs et partenaires. L'application locale de ces conventions doit être faite par l'Etat local qui intègre ce droit commun dans les contrats de ville (cf. conventions interministérielles d'objectifs + circulaire du 26 mars 2014).		

¹ Le droit commun facultatif ou volontariste est susceptible d'être moins pérenne car il dépend –notamment - du mandat politique et de la clause générale de compétence, tandis que le droit commun obligatoire est rendu obligatoire par la loi et est donc plus pérenne.

Europe	
Les crédits européens, un « point d'appui »	Fléchage spécifique des crédits européens
<p>Ni droit commun, ni crédits spécifiques, l'Europe, dans sa politique de cohésion, prévoit une enveloppe de crédits européens pour participer au développement économique et social de la région, reconnue « région en transition » par l'Union Européenne.</p> <p>La feuille de route définissant les objectifs de ces crédits FEDER et FSE est le Programme Opérationnel (PO) régional 2014-2020, qui vise notamment à améliorer la compétitivité régionale, à soutenir la création d'emplois et à contribuer au développement harmonieux et durable des zones urbaines et rurales. Ces crédits européens peuvent donc être mobilisés par les collectivités locales dans le cadre de leur projet de territoire et d'objectifs cohérents avec le PO. On note les priorités suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développer l'usage du numérique (éducatif, culturel, santé, accès aux droits) dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, • Sensibiliser les habitants des quartiers défavorisés à la création/reprise d'activité et à l'ESS, • Améliorer l'efficacité énergétique du logement social et des équipements publics, • Mieux connecter les quartiers aux zones d'activité et de loisirs via les transports, la mobilité douce et l'urbanisme durable, • Requalifier leur patrimoine remarquable, • Contribuer aux programmes de renouvellement urbain. <p>Par ailleurs, le Nord – Pas-de-Calais a plusieurs espaces frontaliers éligibles au fonds européen INTERREG qui représentent également des crédits de droit commun.</p>	<p>En région Nord – Pas-de-Calais, ce sont 12% (soit 81M €) des fonds FEDER qui sont réservés aux quartiers prioritaires, et 10% pour le FSE.</p> <p>Une approche intégrée du développement territorial est également proposée par le Conseil Régional, autorité de gestion du FEDER, se traduisant par un outil d'Investissement Territorial Intégré (ITI) auquel pourront candidater:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les EPCI compétents en matière de Politique de la ville; • Disposant d'au moins un quartier en politique de la ville; • Ayant une population supérieure à 10 000 habitants dans ces quartiers prioritaires. <p>Le projet intégré dans le cadre d'un ITI doit mobiliser au moins deux priorités relevant de deux axes différents parmi les priorités suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La priorité 2.c pour développer l'usage du numérique; • La priorité 3.a pour sensibiliser les habitants à la création – reprise d'activité et à l'économie sociale et solidaire et favoriser la création d'activité économique dans les quartiers défavorisés ; • La priorité 4.c pour améliorer l'efficacité énergétique du logement social et des équipements publics, et ainsi limiter les dépenses des collectivités et habitants ; • La priorité 4.e pour mieux connecter les quartiers aux zones d'activité et de loisirs, en privilégiant les transports en commun, la mobilité douce et l'urbanisme durable; • La priorité 6.c pour requalifier leur patrimoine remarquable, • La priorité 6.e pour contribuer aux programmes de renouvellement urbain, en offrant une mutation urbaine de qualité, susceptible d'en modifier l'image. <p>Il est possible et même <u>encouragé</u>, pour les collectivités, d'aller chercher des crédits européens au profit des quartiers au-delà de ces 10 à 12%.</p>

Et les crédits spécifiques ?

Les crédits spécifiques de la Politique de la ville relèvent du Budget Opérationnel de Programme 147 pour l'Etat, et des crédits politique de la ville du Conseil Régional gérés par les services « Direction de l'Aménagement Durable (DAD) » et « Direction des Partenariats Internationaux et Régionaux (DPIR) ».

Les crédits spécifiques s'opposent aux crédits de droit commun car ils sont eux uniquement fléchés vers les quartiers en difficulté. Cette « territorialisation » des crédits spécifiques se fait sur des zonages infra communaux au périmètre précis : c'est ce que l'on appelle les quartiers prioritaires de la Politique de la ville.

La politique de la ville consiste donc à organiser les politiques au mieux pour « raccrocher » ces quartiers prioritaires, qui concentrent les difficultés sociales, urbaines et économiques, au reste du territoire, en renforçant la mobilisation du droit commun sur ces quartiers d'une part et en le complétant par des crédits spécifiques d'autre part.

Etape par étape : renforcer la mobilisation du droit commun

1/ Quel droit commun identifier ?

Le point de départ est le projet : il ne s'agit donc pas d'identifier tout le droit commun, toutes les politiques, tous les dispositifs d'une collectivité locale, mais de partir des problématiques du territoire identifiées dans le diagnostic. Sur la base des axes principaux du projet de territoire, il s'agit d'identifier le droit commun correspondant précisément à ces enjeux, ce qui justifie l'exigence de qualité et d'ambition du projet.

Par exemple, un territoire dont les grandes priorités sont l'insertion professionnelle des jeunes, l'état de santé des habitants et le désenclavement urbain d'un quartier va devoir mobiliser le droit commun relevant de l'emploi, de la jeunesse, de la santé et de l'urbanisme/aménagement du territoire.

2/ Comment mesurer la mobilisation du droit commun ?

Pour mobiliser ce droit commun, il convient au préalable d'analyser dans un bilan en quoi, dans le passé, il a été fort (actions et politiques suffisamment mobilisées sur le quartier) et en quoi il a été faible (insuffisamment mobilisé, voire s'est désengagé du quartier). *Voir fiche d'exercice page suivante.*

L'une des difficultés est de mesurer la mobilisation du droit commun à l'échelle fine et infra communale du quartier.

3/ Comment renforcer la mobilisation du droit commun ?

Ce travail d'évaluation-bilan doit ensuite permettre de renforcer le droit commun sur ces quartiers. C'est-à-dire pas seulement rendre lisible, recenser et valoriser ce qui se fait déjà mais, pour chaque échelle des pouvoirs publics, se poser les questions suivantes :

- Comment reconcentrer/renforcer le droit commun là où il est insuffisant ?
- Qu'est-ce que mon institution peut mettre en plus sur ces quartiers prioritaires ?
- Avec quelles actions articuler ce droit commun pour optimiser la cohérence autour du projet ? C'est ce croisement entre droits communs et crédits spécifiques autour du projet qui permettra de faire effet levier.

Pour chacun des droits communs des différents niveaux d'action publique, il est important de se donner des objectifs à atteindre, objectifs répondant aux axes stratégiques du projet.

Exemples : au moins 30% de telle aide sera fléchée dans le quartier prioritaire, au moins 40% du financement de telle action sera consacré au quartier, etc. Des engagements précis et chiffrés doivent être formalisés pour permettre une bonne lisibilité et une évaluation précise du renforcement du droit commun en fin de contrat.

C'est le chef de projet politique de la ville qui veille au renforcement du droit commun sur les quartiers prioritaires, il a une mission d'ensemblier, de coordonnateur, rassemblant l'ensemble des politiques publiques intervenant sur le territoire dont il a en charge le projet. Pour faciliter ce travail tout en transversalité (multi thématiques), notamment en interne de sa collectivité, la légitimité et la reconnaissance du chef de projet est primordiale : il est important de lui donner une place stratégique dans l'organigramme et de faire connaître sa mission ainsi que les objectifs de la Politique de la ville à l'ensemble des services.

Le droit commun des Départements dans les contrats de ville ?

L'Assemblée des Départements de France (ADF) a signé une convention avec le ministère de la ville (*voir lien en fin de dossier*) dans laquelle les départements se sont engagés à nommer des référents politiques de la ville. Cela doit faciliter la mobilisation du droit commun des services du département, notamment au titre de l'action sociale pour laquelle le Département est chef de file. De plus, les Départements se sont d'ores et déjà engagés à flécher 10% des crédits européens qu'ils gèrent (inclusion sociale et lutte contre la pauvreté) par délégation vers

les quartiers. Les Régions se sont également engagées à flécher au moins 10% des crédits européens qu'elles gèrent vers les quartiers.

Le Département du Nord a signé une délibération sur sa contribution au contrat de ville (voir en fin de dossier ressources).

Le droit commun de la Région dans les contrats de ville ?

L'Association des Régions de France (ARF) a signé elle aussi une convention avec le ministère de la ville. Celle-ci précise l'implication forte des régions sur les sujets de rénovation urbaine, de cohésion sociale, de mobilisation possible de ses politiques de droit commun et des crédits européens FEDER/FSE pour lesquels la Région sera autorité de gestion (mobilisation d'au moins 10% des crédits européens réservés au quartiers prioritaires). Voir lien en fin de document.

4/ Animer cette mobilisation du droit commun autour du projet

La 4^{ème} étape est la pérennisation de la démarche et comment l'équipe projet parvient à animer le projet de territoire et à poursuivre la mobilisation des droits communs. Ce schéma d'animation du projet pose la question des instances de pilotage et de gouvernance.

5/ et les quartiers sortants ?

Ces objectifs de remobilisation du droit commun peuvent s'appliquer également aux quartiers sortants de la Politique de la ville (= quartiers dits « de veille ») ainsi qu'aux autres quartiers que l'EPCI estime en décrochage par rapport au reste du territoire.

En théorie, la sortie du zonage prioritaire induit une évolution positive et une image améliorée du quartier qui permet de renforcer la mobilisation des moyens de droit commun.

Fiche exercice

A titre d'exemple, voici une fiche-exercice que nous avons complétée pour mieux mobilisé un service de droit commun : le ramassage des déchets.

Nom de l'action / équipement	Ramassage et tri des déchets
Dans quel axe du projet de territoire (ou à défaut du projet politique) cette action s'intègre ?	Améliorer le cadre de vie du quartier (axe lié au pilier urbain)
Direction de la collectivité concernée Professionnel référent de l'action	Services techniques liés à la Direction développement territorial et durable. M. Jean Tahar
Moyens financiers/matériels pour l'ensemble du territoire	16 véhicules 1 centre opérationnel Budget : 3M€
Moyens humains (en ETP) pour l'ensemble du territoire	50 agents
Moyens financiers/matériels pour les quartiers prioritaires ²	4 véhicules Estimation : 600 000€
Moyens humains (en ETP) pour les quartiers prioritaires ³	10 agents
Quels quartiers (concernés par la Politique de la ville ou non) sont sous dotés ?	Zone du bois vert
Ces différences de traitement sont-elles justifiées objectivement ? (si oui pourquoi)	
Si non, sur quels quartiers cet équipement ou action de droit commun doit-il être renforcé ?	Zone du bois vert
Si non, quels objectifs chiffrés de renforcement de cette action ou équipement dans les quartiers ? (en moyens financiers et humains).	Mise à disposition d'une demi-journée supplémentaire d'un véhicule et de 4 agents en plus.
Articulation avec quels autres actions ou équipements de <u>droit commun</u> , y compris portés par d'autres institutions ou collectivités.	<ul style="list-style-type: none"> - Espaces verts - Sensibilisation au tri dans les écoles - Aménagement des bas d'immeuble - ...
Articulation avec quels autres actions ou équipements <u>spécifiques</u> , y compris portés par d'autres institutions ou collectivités.	<ul style="list-style-type: none"> - Dispositifs de GUP - Concerner les habitants sur les manques - ...

² Si l'équipement est situé hors quartier prioritaire, recenser les moyens mis en œuvre pour favoriser son accès et les interactions avec les habitants du quartier prioritaire.

³ Idem note précédente.

La même fiche d'exercice non renseignée. Faire l'exercice de la remplir par quelques actions clefs peut aider à formuler les moyens de droit communs qui seront mobilisés dans le contrat de ville.

Nom de l'action / équipement	Ramassage des déchets
Dans quel axe du projet de territoire (ou à défaut du projet politique) cette action s'intègre ?	
Direction de la collectivité concernée Professionnel référent de l'action	
Moyens financiers/matériels pour l'ensemble du territoire	
Moyens humains (en ETP) pour l'ensemble du territoire	
Moyens financiers/matériels pour les quartiers prioritaires ⁴	
Moyens humains (en ETP) pour les quartiers prioritaires ⁵	
Quels quartiers (concernés par la Politique de la ville ou non) sont sous dotés ?	
Ces différences de traitement sont-elles justifiées objectivement ? (si oui pourquoi)	
Si non, sur quels quartiers cet équipement ou action de droit commun doit-il être renforcé ?	
Si non, quels objectifs chiffrés de renforcement de cette action ou équipement dans les quartiers ? (en moyens financiers et humains).	
Articulation avec quels autres actions ou équipements de <u>droit commun</u> , y compris portés par d'autres institutions ou collectivités.	
Articulation avec quels autres actions ou équipements <u>spécifiques</u> , y compris portés par d'autres institutions ou collectivités.	

⁴ Si l'équipement est situé hors quartier prioritaire, recenser les moyens mis en œuvre pour favoriser son accès et les interactions avec les habitants du quartier prioritaire.

⁵ Idem note précédente.

1 Les questions posées par la démarche de mobilisation du droit commun.

- Le schéma d'ingénierie : quelle place de l'équipe-projet dans l'organigramme ? Quel lien de l'équipe-projet avec les services de droit commun de l'EPCI ? Quel lien de l'équipe-projet avec les communes concernées ?
- Le portage politique : quelle importance donnée au projet de territoire et à la politique de la ville dans la gouvernance politique ?
- Le projet de territoire : plus que central, c'est le socle, « l'argument » qui permet au chef de projet de recenser, identifier, animer le droit commun autour d'une vision commune.
- La gestion du temps de travail : quel temps accordé à l'animation du projet ? Quel temps pour la gestion des crédits spécifiques/les appels à projet/la programmation ?
- La réforme territoriale et la clause de compétence générale : ces changements dans le contexte institutionnel réorganisent les compétences de chaque échelon et redistribue donc le droit commun de chacun.

Besoin de plus d'informations sur le droit commun dans la réforme ?

- « La nouvelle étape de la Politique de la ville. Les réponses à vos questions », chapitre « La mobilisation des politiques de droit commun », pages 78 à 96, ministère de la ville : www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/faqvmaj.pdf
- Les conventions d'objectifs signées par le ministère de la ville avec les autres ministères ainsi qu'avec ses opérateurs et partenaires et avec l'ADF et l'ARF : www.ville.gouv.fr/?les-conventions,235
- Rapport Goulard – Pupponi, sur le site de l'assemblée nationale : www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3969.asp
- Circulaire du 26 mars 2014 (premier ministre) : www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/circulaire_no_5706-sq_du_26_mars_2014.pdf
- Dossier ressources : La Politique de la ville en Nord – Pas-de-Calais (IREV, 2014) : www.irev.fr/article/dossier-ressources-politique-ville-nord-pas-calais
- Le Programme Opérationnel FEDER – FSE 2014-2020 et ses priorités (Région Nord – Pas-de-Calais, 2014, version 4) : www.nordpasdecalais.fr/jcms/c_137374/decouvrez-le-programme-operationnel-feder/-fse-2014-2020
- Voir la délibération du cadre d'intervention de la région Nord Pas de Calais sur le Développement Social Durable des Territoires : <http://www.irev.fr/actualit%C3%A9/politique-villecitoyennet%C3%A9-conseil-r%C3%A9gional-nord-%E2%80%93-pas-calais-pr%C3%A9sente-son-cadre-d>
- Voir la délibération du Conseil Général du Nord « Refonte de la politique de la ville : un nouvel engagement du Département pour les habitants des quartiers » : <http://www.irev.fr/actualit%C3%A9/d%C3%A9partement-nord-d%C3%A9lib%C3%A9re-sur-politique-ville>