



L'enjeu de la mobilisation du droit commun

Les circulaires et les notes méthodologiques liées aux Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) insistent sur le fait que la mobilisation et la coordination des politiques et moyens de droit commun, non seulement de l'État mais de tous les partenaires, est un enjeu décisif de la nouvelle contractualisation. Ce leitmotiv de la politique de la ville, réaffirmé dans le cadre des Cucs suite aux différentes évaluations nationales de la politique de la ville, a rencontré et rencontre des difficultés pour être mis en œuvre concrètement au niveau des territoires. Malik Allam, responsable du pôle Politiques urbaine et sociale au cabinet Argos consultants, revient dans cet article sur la question complexe de la définition du droit commun en politique de la ville puis celle des articulations à trouver entre droit commun et crédits spécifiques.

L'ÉTUDE COMPARATIVE des documents cadre des Contrats urbains de cohésion sociale qui vient d'être réalisée pour la Délégation interministérielle à la ville¹ montre que l'objectif d'une articulation accrue avec les politiques de droit commun est posé par tous mais que les méthodes laissent pour l'instant encore perplexes les chefs de projets et les partenaires. Quelques sites, dont celui de Saint-Étienne Métropole en Rhône-Alpes, ont commencé des démarches d'études pour construire une vision et des méthodes communes². L'objectif pour Saint-Étienne Métropole par exemple, était de faire un bilan de la mobilisation du droit commun, et donc son identification, sur la période précédente afin d'imaginer les modalités de mobilisation pour la nouvelle programmation.

DROIT COMMUN EN POLITIQUE DE LA VILLE : DE QUOI PARLE-T-ON ?

Un des premiers constats des études de terrain menées est qu'il n'existe pas actuellement de définition définitive et partagée de ce qu'est le droit commun de l'État ou des collectivités en politique de la ville. De fait, la formulation d'une définition collective et partagée du droit commun est un enjeu : est-ce ce qui est lié à des compétences obligatoires se déclinant par des obligations de moyens ? Ce qui ne fait pas l'objet de contrats ciblés ? Ce qui est naturellement financé au budget depuis des années ?

Le droit commun est le plus souvent entendu comme ce qui relève de politiques qui ne se rattachent pas à une contractualisation particulière, ni soumises à des restrictions d'application à un territoire donné ou à une population prioritaire.

Ainsi, **pour l'État**, les politiques de droit commun sont celles menées par les différents ministères dans le cadre de politiques sectorielles. Les crédits de droit commun sont ceux qui ne sont pas visés dans le cadre de la loi de finances comme faisant partie des moyens alloués spécifiquement à la politique de la ville. **Quant aux collectivités**, toutes leurs politiques et financements sont a priori de l'ordre du droit commun. Mais, une majorité d'entre elles interviennent aussi de façon volontaire dans le cadre de politiques ne relevant pas stricto sensu de leurs compétences (emploi, éducation...) et en les concentrant parfois sur des territoires déterminés. Certaines d'entre elles ont défini des orientations et des lignes budgétaires spécifiquement dédiées à des objectifs de politique de la ville et mobilisées sur des territoires prioritaires. Le service en charge de ces orientations a le plus souvent un budget propre et a une fonction de mobilisation des autres services quand les Cucs les sollicitent.

QUELLES ARTICULATIONS ?

Articulation entre les objectifs des contrats et ceux des politiques thématiques

La mobilisation du droit commun suppose que les objectifs posés dans le cadre des Cucs trouvent des articulations et des cohérences avec ceux des politiques dites de « droit commun ». Sans cela, il n'y a pas de mobilisation possible. Pour mobiliser le droit commun, encore faut-il déjà bien l'**identifier** afin de pouvoir simplement mesurer l'évolution de cette mobilisation à partir d'un état initial. C'est ce qu'ont souhaité faire les partenaires du Cucs de Saint-Étienne Métropole, considérant que cet inventaire des financements de l'État et des collectivités était indispensable avant de pouvoir aller plus loin.

Exercice difficile s'il en est, car la plupart du temps, les acteurs compétents sur chacune des thématiques prioritaires n'identifient que peu ou pas les actions selon les priorités territoriales. Il existe un véritable enjeu politique et partenarial pour les animateurs du contrat urbain de cohésion sociale à réinterroger chaque partenaire et politique thématique sur ses objectifs propres sur tel ou tel territoire.

Identifier clairement les crédits de l'État

Les compétences des services déconcentrés de l'État s'exercent sur des territoires et/ou des populations qui ne se limitent pas aux territoires et aux populations des quartiers en politique de la ville. Les directions départementales ou régionales sollicitées

pour soutenir les actions inscrites dans le cadre des nouveaux contrats doivent arbitrer entre un renforcement de l'action de l'État sur ces territoires et une présence nécessaire sur le reste du département ou de la région. Les régulations entre directions déconcentrées et le travail de mise en cohérence des orientations de l'État par le Préfet de Région ont forcément des limites posées par les moyens alloués aux services déconcentrés et aux attentes de chacun des ministères.

Dans le cadre de la mission conduite pour Saint-Étienne Métropole, outre le questionnement des services déconcentrés de l'État, nous nous sommes appuyés sur une lecture de la loi de finance 2007 pour identifier les lignes mobilisables. En effet, la Loi organique relative aux lois de finances (Lolf) a introduit une gestion des finances de l'État par programmes, par actions et par Budget opérationnel de programmes (Bop). La structuration des finances publiques par la Lolf permet formellement de suivre et d'identifier les actions mobilisables par chaque ministère sur les thématiques de la politique de la ville dans le cadre des Cucs. Un tableau de ces actions peut donc facilement être élaboré. Les partenaires peuvent ainsi avoir une vision des crédits de l'État mobilisables par thématiques.

Le nécessaire débat sur les priorités d'intervention

Question éminemment stratégique, la question de la mobilisation du droit commun doit être prise en compte dans les modes de pilotage politique des politiques contractuelles. Sans une **volonté politique débattue et exprimée sur le projet** et ses priorités d'action, il serait vain de penser pouvoir mobiliser des politiques et des crédits de droit commun qui par définition, ne sont pas spécifiquement destinés aux territoires prioritaires de la politique de la ville. En terme de gouvernance, il s'agit de passer d'une culture ou d'une logique de gestion de crédits spécifiques à une animation partenariale visant notamment, avec tous les partenaires du contrat, à mettre à plat et infléchir leurs politiques de droit commun au service du projet défini pour les quartiers prioritaires.

Pour cela, une organisation et des méthodes de travail doivent être mises en place par les partenaires. Cela peut demander aux uns et aux autres d'accepter des « concessions » au sujet des critères d'orientation des financements des actions sur tel ou tel lieu. Dans ces conditions de clarté préalables, les crédits spécifiques peuvent venir en complément du droit commun.

Le Comité de pilotage du Cucs devrait pouvoir être informé et sollicité par le Comité technique des questions concernant la bonne mobilisation du droit commun quand certaines d'entre elles demandent un arbitrage politique. Les représentants institutionnels pourront, si cela est leur volonté, inciter leurs politiques de droit commun à répondre aux attentes du Cucs.

Les nouveaux contrats doivent porter comme une exigence forte ce besoin de partager l'information sur tout ce qui existe dans le domaine du droit commun pouvant contribuer à leurs objectifs. C'est à l'intérieur de leur propre organisation que les partenaires ont à mobiliser leurs services pour une communication vers leurs représentants au Comité technique du contrat. ■

Malik ALLAM

1. *Analyse critique des contrats urbains de cohésion sociale*, Amnyos et Pluricité pour la Div, juillet 2007. Voir article p. 50

2. Étude menée par le Cabinet Argos pour Saint-Étienne Métropole et la Préfecture de la Loire et qui inspire en partie cet article.