

La mobilisation du droit commun : Eléments de bilan des CUCS expérimentaux

**Séminaire Centre de Ressources Politique de la Ville
Montpellier**

Le 13 septembre 2013

Une évaluation au fil de l'eau des CUCS expérimentaux

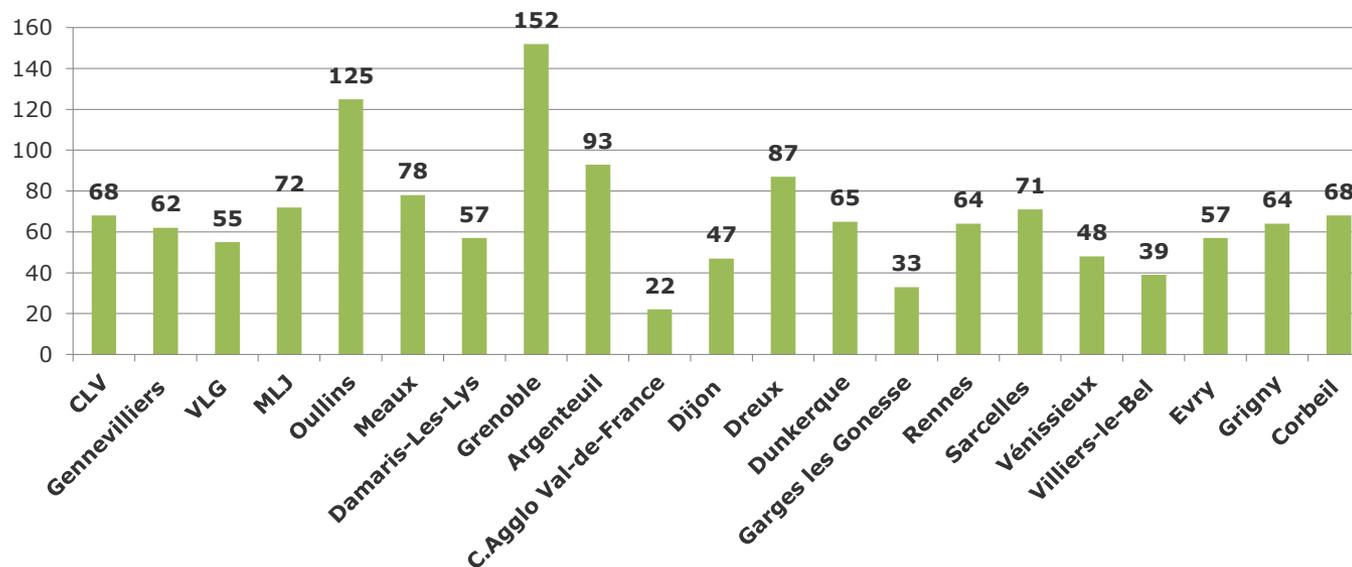
- **Ce document est un support de présentation utilisé lors de séminaires**
- **Ce document agrège plusieurs restitutions partielles de l'évaluation des CUCS expérimentaux**
- **Il ne reflète donc pas l'évaluation complète des CUCS expérimentaux présentée en Comité de Suivi National (disponible sur le site du SG CIV)**
- **Il a été conçu spécifiquement pour des centres de ressources politique de la ville dans la perspective d'une réflexion sur la mobilisation du droit commun dans le cadre des futurs contrats de ville.**

Analyse sur table de 21 avenants (juin 2012)

Une moyenne de 65 engagements par site

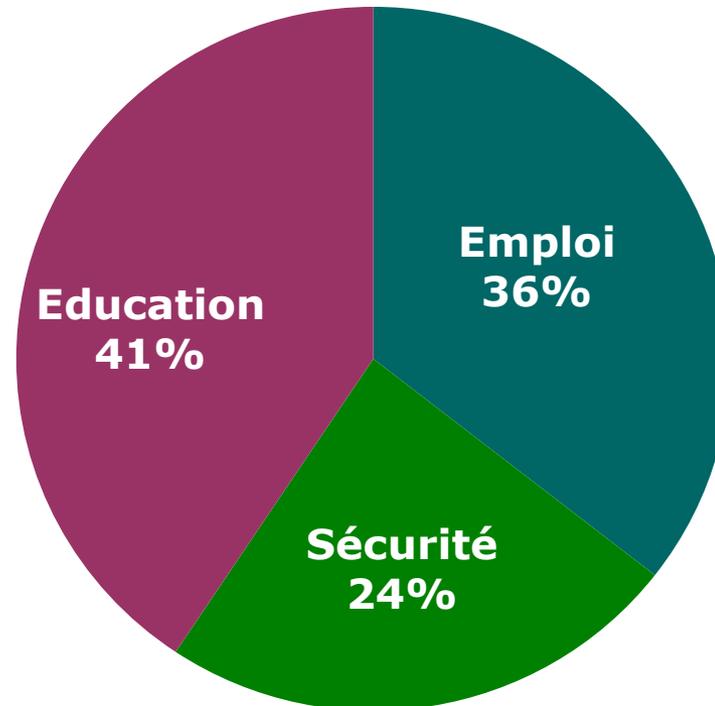
- Grenoble et Oullins comptent le plus grand nombre d'engagements (respectivement 152 et 125)

Nombre d'engagements par ville



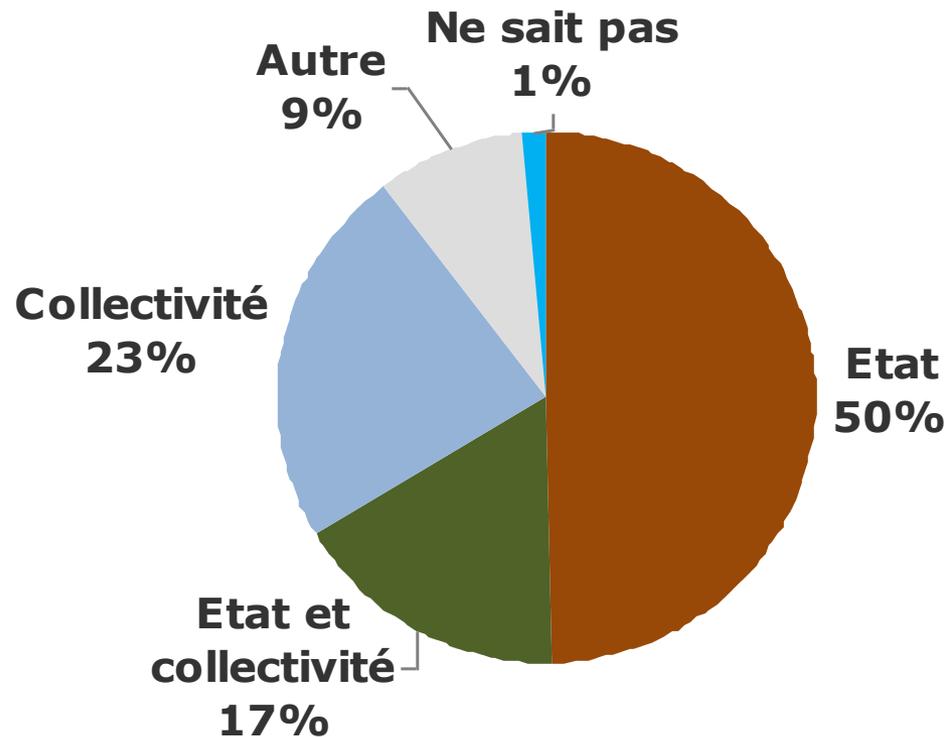
Analyse sur table de 22 avenants

Répartition des engagements par thème



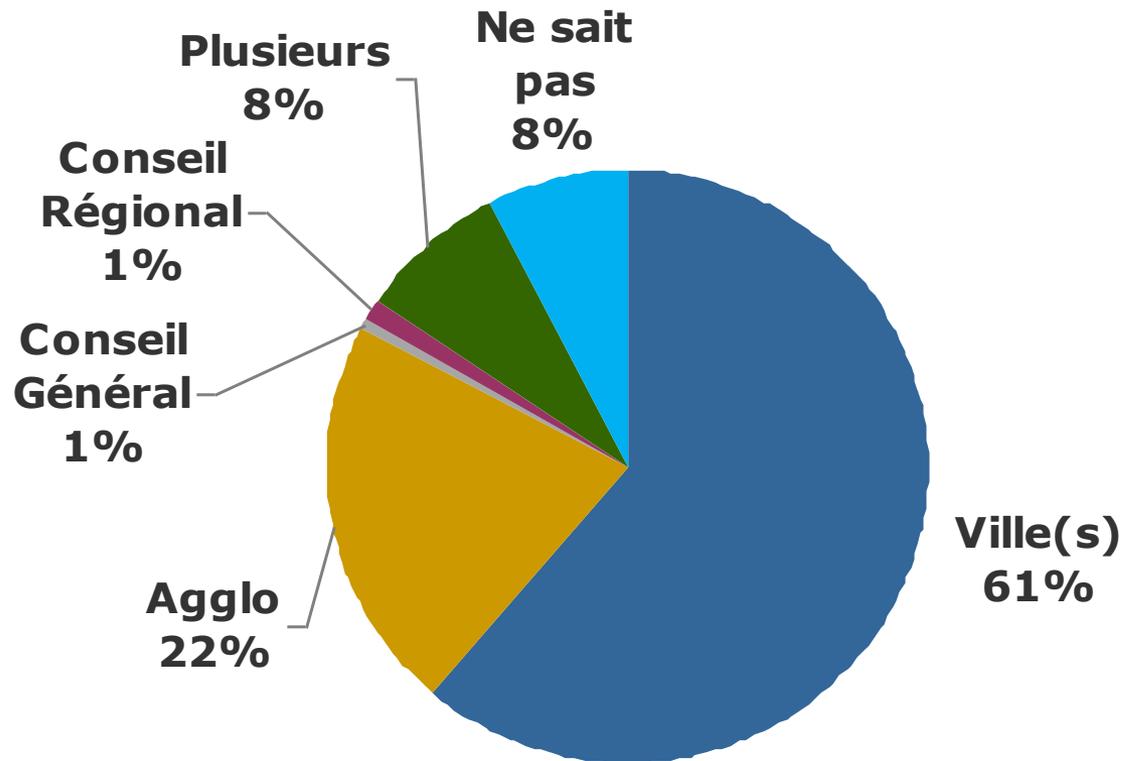
Analyse sur table de 9 avenants

Répartition du pilotage des engagements



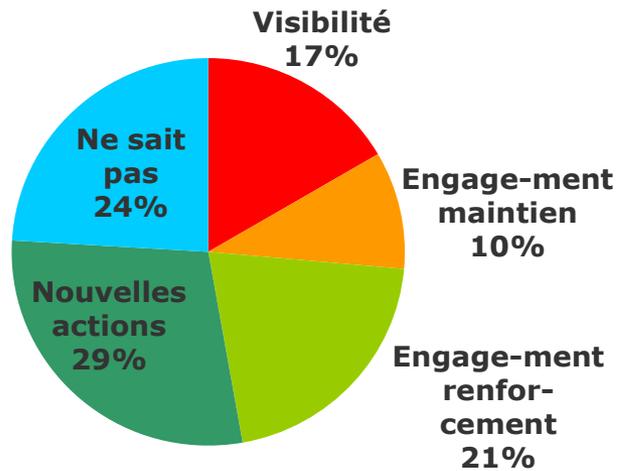
Analyse sur table de 9 avenants

Qui pilote les engagements du côté des collectivités?



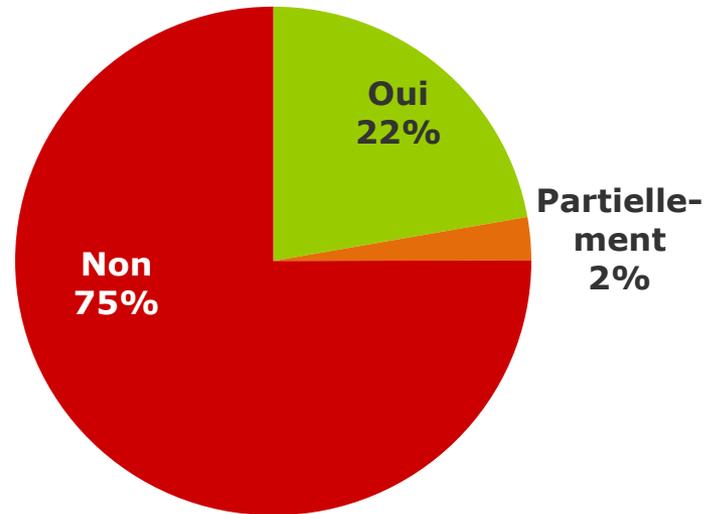
Analyse sur table de 9 avenants

Type d'engagements



Analyse sur table de 22 avenants

Les moyens des engagements sont-ils chiffrés (€ ou ETP) ?



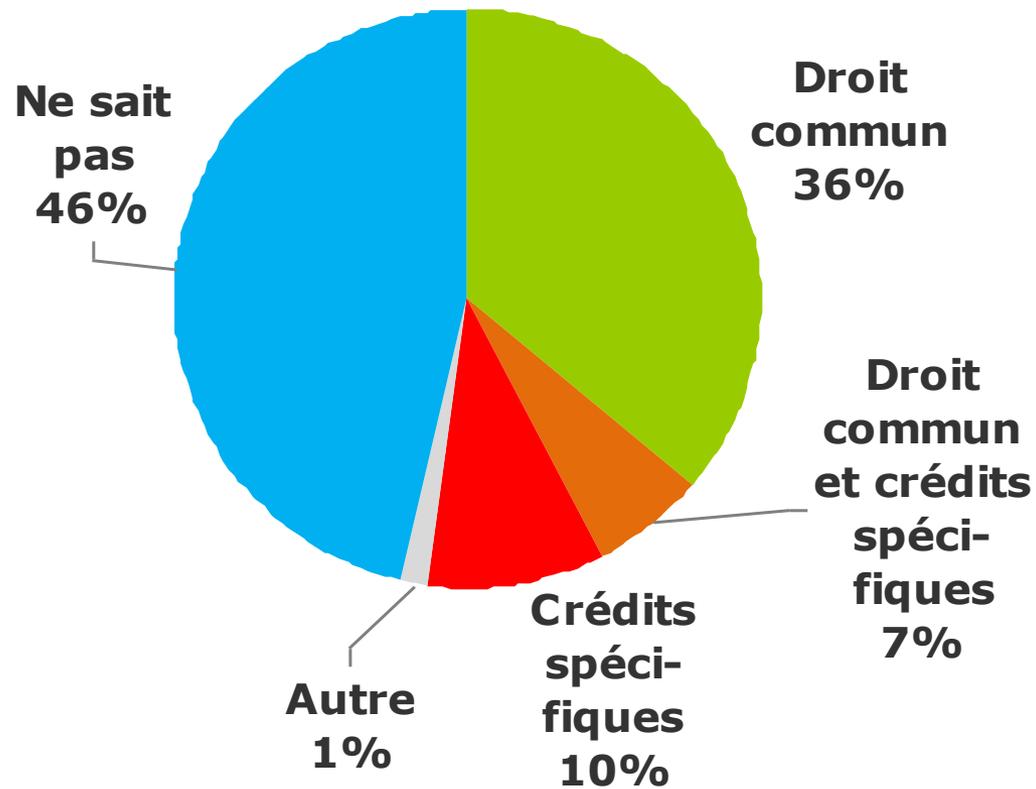
Les engagements dont les moyens sont chiffrés sont ceux où le coût global (en débours ou en valorisation) a été estimé et inclus dans l'avenant.

Les moyens « partiellement » estimés ne font apparaître qu'une partie du coût (par exemple : Acsé 20 K€ et autres financements).

La grande majorité d'engagements ne font pas l'objet d'une estimation précise des coûts entraînés.

Analyse sur table de 9 avenants

Type de financement des engagements



Acquis et écueils sur le thème de l'emploi

Opportunités	Écueils
<p><u>Du point de vue collectivités</u> Antenne Pôle Emploi Développement économique Accès aux services et prestations pour les publics des quartiers (IAE, presta Pôle Emploi) Meilleure coordination entre acteurs</p> <p><u>Du point de vue des Services Emploi</u> Montrer qu'ils font déjà du plus....(sur certains quartiers) Faire comprendre leurs contraintes</p>	<p><u>Du point de vue collectivités</u> Absence de moyens conséquents Contrats d'autonomie refusés</p> <p><u>Du point de vue des Services Emploi</u> Moyens réduits Refus discrimination positive Volonté de ne pas désavantager les zones rurales Ne pas se prêter à de l'affichage politique Conserver une politique et une cohérence nationale (irruption « irrationnelle » du local) Peu de portage politique de l'expérimentation (niveaux national et territorial) Craintes que Pôle Emploi fasse l'objet de critiques récurrentes et « injustes »</p>

Acquis et écueils sur le thème de l'éducation

Opportunités

Du point de vue collectivités

A minima sanctuariser le « plus » existant
Articuler actions collectivités et EN
Avoir une visibilité sur moyens EN
Avoir un cadre pour dialoguer, des instances
Scolarisation des moins de trois ans
Prévention du décrochage scolaire
Renforcer les moyens des établissements sur
CUCS non inclus dans zone prioritaire EN
Échanger sur la pédagogie...

Du point de vue des services Éducation Nationale

Montrer qu'ils font déjà beaucoup pour les quartiers
Mobiliser les équipes internes sur des dispositifs existants, sur des pédagogies personnalisées, des projets d'établissements
Réfléchir sur compétences respectives EN /collectivités sur le registre éducatif (quelles complémentarités ?)

Écueils

Du point de vue collectivités

Pas de moyens supplémentaires
Dans certains cas résistance forte de l'EN pour communiquer des données et envisager des changements (tour d'ivoire)

Du point de vue des services Éducation Nationale

Pas de moyens disponibles
Demandes « irrationnelles » ou « intrusives » des collectivités (internat d'excellence, pédagogie, chiffres....)

Acquis et écueils sur le thème de la prévention / sécurité

Opportunités	Écueils
<p><u>Du point de vue collectivités</u> Sanctuariser les moyens Obtenir une présence humaine supplémentaire (police de proximité) Commissariat local Développer les liens avec la population Mieux articuler lien entre Police Nationale et Police Municipale</p> <p><u>Du point de vue de la Police Nationale</u> Vidéo Protection Visibilité de leur action actuelle</p>	<p><u>Du point de vue collectivités</u> Pas de moyens supplémentaires Vidéo Protection (quasiment sur tous les sites)</p> <p><u>Du point de vue de la Police Nationale</u> Pas de moyens spécifiques Demandes des collectivités incohérentes par rapport à la stratégie, l'organisation et les contraintes de la Police Nationale</p>

- ⤿ **Pour la justice, faible mobilisation des Procureurs mais lorsqu'ils sont mobilisés travaux intéressants sur la rapidité de la réponse pénale notamment, la lutte contre l'économie souterraine, les actions visant la réparation pénale, ...**

Quels enjeux pour les collectivités territoriales ?

⤿ L'idée de « négociation » est loin d'être toujours présente.

- **Un enjeu pour l'État avant tout....** (circulaire, choix des quartiers, calendrier...) Renforcé parfois par la visibilité des difficultés de négociation au sein même de l'État.
- **Pas de moyens supplémentaires donc des négociations sinon impossibles en tous cas fortement limitées**
- **Pas de moyens supplémentaires donc négociations « dangereuses »** (déshabiller les autres quartiers).
- **Des négociations qui ont eu parfois lieu dans d'autres cadres** (PRE par exemple)
- **Une posture de négociation pas habituelle** dans les CUCS traditionnels (programmation)
- **Un exercice pas toujours présenté sous l'angle de la négociation** (neutralisation de la négociation en amont par la Préfecture)

Quels enjeux pour les collectivités territoriales ?

Le concept de droit commun fait l'objet d'appropriations diverses.

- **La notion de droit commun « État » est plutôt bien comprise mais les budgets sont « tendus » et autorisent peu de marges de manœuvre...** (d'où des crispations sur les négociations ou le sentiment de se livrer à un exercice vain voire dangereux).
 - **La notion de droit commun « Collectivité » en revanche n'est pas claire.**
 - Acception minoritaire, le Droit Commun c'est tout ce que la collectivité finance pour l'ensemble des habitants (et pas ce qu'elle finance pour certains quartiers seulement).
 - Acception fréquente, le Droit commun c'est tout y compris l'enveloppe CUCS dans sa globalité.
 - Parfois le droit commun c'est la différence entre le financement Agglo et Ville...
- **En tous cas, à part quelques exceptions, le droit commun auquel se réfère la circulaire est celui de l'État.**

La mobilisation côté État

- **Les Préfectures à la manœuvre avec une plus ou moins forte mobilisation de la hiérarchie.**
 - **Les Préfets de département (parfois Région) sollicités pour lancer le processus ou faire des arbitrages internes.**
 - **Sur certains territoires et notamment lorsqu'il n'y a pas de PDEC, un rôle central du sous-préfet à la Ville ou secrétaire général de la Préfecture.**
 - **Cabinet du Préfet mobilisé fortement sur la sécurité** (dans 3 départements) : les cabinets ont été dans certains cas sollicités sur l'axe sécurité et pas dans les autres cas.

- **Les Préfectures à la manœuvre avec une plus ou moins forte mobilisation de la hiérarchie.**
 - **Les PDEC plus ou moins investis opérationnellement.** Pour les PDEC investis, cela a un impact sur «l'interministériel » mais avec des limites.
 - **Les délégués du Préfet parfois chevilles ouvrières avec un véritable soutien hiérarchique, une vraie compétence. Mais parfois hors jeu dans la négociation ou présents mais peu légitimes.**
 - **Les DDCCS, un acteur mineur** (à l'exception de 2 sites).

La mobilisation côté État

- ⤿ **L'implication de tous les services de l'État sur le champ de la politique de la ville ne va pas de soi.**
 - **De premières remontées d'indicateurs parfois difficiles, avec des freins techniques et politiques à les communiquer**
 - **Des services déconcentrés qui n'adhèrent pas toujours à l'idée de discrimination positive d'un territoire, et/ou qui sont convaincus d'assurer déjà une répartition équitable du droit commun (il n'y a pas de sujet).**
 - **Des logiques ministérielles / territoriales pas toujours faciles à articuler.**

- **Les interprétations de la circulaire et du « droit commun »**
 - **La recherche « d'actions innovantes »**
 - **La valorisation de l'existant et du « droit commun » (« l'exercice de style »)**
 - **Le renfort du « droit commun » (le « plus » pour les quartiers fragiles)**
 - **La tentation du « CUCS bis » avec une concentration des crédits spécifiques**

Le droit commun et les CUCS expérimentaux

Qu'en est-il du bilan du point de vue de la mobilisation du droit commun ?

- **Le sujet est légitime**, il se pose mais il est encore loin d'être épuisé même si l'on a progressé
- **La mise à plat et le repérage du droit commun** est initialisé
- **L'appréhension du droit commun reste complexe** que cela soit pour l'Etat ou les collectivités locales
- **Le droit commun est largement consommé** (même si on ne peut pas toujours mesurer sa mobilisation) et on ne souhaite pas qu'il justifie la disparition des crédits spécifiques
- Le **droit commun « Etat »** est difficilement mobilisable faute d'instructions ministérielles au plan national
- Le **droit commun « collectivité »** est également difficilement mobilisable en surplus de ce qui existe déjà sur les territoires de la politique de la Ville

Bilan de l'exploitation qualitative

⌋ L'impact des CUCS expérimentaux

- Des **dynamiques partenariales renouvelées entre Etat et collectivités**
- **Un process et une dynamique étendus à d'autres CUCS**
(généralisation des CUCS expérimentaux à plusieurs sites)
- Des **actions phares et/ou innovantes à porter au crédit des CUCS expérimentaux** (exemples dans le domaine de l'emploi, de l'EN, de la sécurité)
- Des **acteurs hors champs** spécifique de la Politique de la Ville qui sont impliquées dans celle-ci
- Une meilleure identification des actions et de la mobilisation de chaque partenaire, leur permettant d'être **plus pertinents dans la définition des besoins du territoire non couverts**
- **Une méthode et un diagnostic réinvestis dans d'autres démarches** : ZSP , projets de cohésion sociale et rénovation urbaine, projets éducatifs locaux

Préconisations des acteurs

⌋ **Nécessité d'un cadrage fort... Tout en permettant aux sites d'adapter les politiques**

- Des instructions précises des ministères vers les administrations déconcentrées avec **des objectifs quantitatifs**
- Mieux flécher les moyens financiers (rééquilibrage DSU, enveloppe droit commun sanctuarisée)
- Une **stratégie et des orientations précises** pour les futurs contrats de ville
- Des besoins en termes d'**appui** et d'**ingénierie**
- Des **outils d'identification et de suivi du droit commun** au plan national
- **Capitaliser les apports de l'expérimentation** dans la perspective des futurs contrats de Ville
- Renforcer les **formations à l'ingénierie de projet et à l'évaluation**
- Nécessité de **mieux interfacer l'Etat et les collectivités locales dans les procédures et échanges d'informations** (systèmes informatiques et processus d'élaboration budgétaire comme le «jaune budgétaire » pour l'Etat)

Eléments conclusifs

- ⌋ Les CUCS expérimentaux, **un exercice utile tant du point de vue de la réflexion sur le droit commun que sur le test grandeur nature de la gouvernance de la politique de la Ville**, *« ça reste un bon galop d'essai »*
- ⌋ Sur un plan opérationnel, **les besoins en termes de formation, de méthode, d'ingénierie restent conséquents notamment dans une perspective de « coproduction » des politiques**
- ⌋ La question des **indicateurs** est centrale. Ils sont **structurants pour les partenaires et pour l'élaboration, le suivi, et l'évaluation des politiques**
- ⌋ Des **nouvelles formes d'animation (formation, outillage, échanges de pratiques) au plan national et territorial** permettraient d'**entretenir la dynamique d'évolution des contrats de Ville**
- ⌋ **Assurer la continuité entre les CUCS expérimentaux, la préfiguration, et les futurs contrats de Ville**

Une définition du droit commun ?

⌋ **Une définition formelle, dans l'absolu ?**

- Ensemble des moyens, services, dispositifs, mobilisé dans le cadre des politiques publiques et ce quelque soit le territoire de résidence (critère du territoire)

⌋ **Une définition « relative » ?**

- Les politiques spécifiques avec une entrée public (ex handicap ou allocataires rSa) sont bien des politiques avec des entrées spécifiques. Pour autant ces publics sont aussi éligibles au droit commun.

⌋ **Derrière la question de la définition : le concept**

- Un enjeu fort en termes de politiques publique = celui de l'égalité, celui de l'équité et celui de la complémentarité des politiques publiques

Une définition du droit commun ?

⌋ **Les questions que soulève la « mobilisation du droit commun » : une mobilisation pour quoi faire ?**

- Le concept est connoté (il n'y a pas assez de droit commun)
- La philosophie sous jacente à la mobilisation du droit commun ne suscite pas toujours l'adhésion
- Faut-il faire autant pour les quartiers prioritaires que pour les autres ?
- Faut-il faire plus ? (politique de compensation)
- Faut-il faire différemment ?

Une définition du droit commun ?

⤿ **Les questions que soulève la « mobilisation du droit commun » : comment identifier le droit commun ?**

- Quelles politiques ?
- Que mobilise-t-on ? Des débours, des ressources humaines, des approches particulières ?
- Sur quelle échelle géographique ? Quelle temporalité ?
- Quels sont les outils disponibles ?

Quelle définition du droit commun ?

⌋ **Les questions que soulève la « mobilisation du droit commun » : les limites de l'identification et de la transparence ?**

- Des résistances fortes : la difficulté à être transparent sur ses moyens
- Des difficultés éthiques : ne pas stigmatiser
- Des difficultés organisationnelles

Quelle définition du droit commun ?

⌋ **Les questions que soulève la « mobilisation du droit commun » : la question des indicateurs et du pilotage**

- La question du diagnostic partagé avec des indicateurs de contexte et d'état des lieux des moyens mobilisé est centrale
- Se donner des points de repères à la fois pour mesurer le chemin parcouru et surtout analyser les facteurs explicitant les résultats
- Partager entre acteurs du territoire des objectifs et des moyens d'observation