



LES DELEGUES DE L'ETAT POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE : UN ESSAI REUSSI, UNE TRANSFORMATION TOUJOURS EN ATTENTE

Commission des finances

Rapport d'information de M. Philippe Dallier, sénateur de Seine-Saint-Denis,
rapporteur spécial de la mission « Ville et Logement »

Rapport n° 320 (2006-2007)

Présentation

En application de l'article 57 de la LOLF, la commission des finances a confié à M. Philippe Dallier, rapporteur spécial de la mission « Ville et Logement », une mission de contrôle sur les délégués de l'Etat.

Cette mission s'est traduite, à la fois, par des auditions et par des contrôles sur pièces et sur place. En particulier, **M. Philippe Dallier s'est rendu dans trois départements** : dans le Rhône, les Yvelines et les Alpes-Maritimes.

Les délégués de l'Etat sont des **fonctionnaires en poste dans les services déconcentrés**, missionnés, **à leur demande**, dans une **commune concernée par la politique de la ville**, pour coordonner les actions des services et servir de **relais entre l'Etat et les différents acteurs locaux**.

Qui sont les délégués de l'Etat ?

Selon une étude menée en 2002 la répartition des départements ministériels des délégués de l'Etat est la suivante :

- 23 % Emploi et solidarité,
- 18,5 % Equipement,
- 16,5 % Intérieur, préfecture,
- 16,5 % Education nationale,
- 13 % Jeunesse et Sports,
- 5 % Justice,
- 3,5 % Intérieur, police,
- 4 % autres : Culture, Finances, Défense (gendarmerie) mais aussi FAS (Fonds d'action sociale), ANPE et Poste.

« Expérimentés » en 1991 dans le département du Rhône où ils ont prouvé leur utilité, trois gouvernements successifs ont décidé de les généraliser à l'ensemble du territoire.

Le dispositif reste pourtant cantonné à un **nombre limité de départements** et la **répartition** des effectifs des délégués **ne correspond pas à celle des enjeux de la politique de la ville**.

Dénonçant les **obstacles** opposés par certaines administrations et un **manque d'impulsion et de suivi** par la délégation interministérielle à la ville (DIV), M. Philippe Dallier se prononce pour un **recentrage** sur les départements les plus concernés, une **harmonisation des pratiques**, une meilleure **identification** et une **valorisation** renforcée de la fonction de délégué, permettant, en définitive, de susciter de **nouvelles candidatures**.

Son rapport formule, en ce sens, plusieurs préconisations, destinées à encourager le **bon fonctionnement des équipes** de délégués de l'Etat, **portes d'entrée de l'Etat** dans les quartiers de la politique de la ville. ■

Les trois mérites des délégués de l'Etat :

- les délégués sont les « **informateurs** » et les « **facilitateurs** » des **acteurs locaux**, élus, chefs de projet et associations ;
- les délégués sont un **instrument de connaissance des quartiers** pour les autorités préfectorales ;
- ils participent à la **diffusion d'une culture « ville » dans les administrations** chargées de gérer les politiques de droit commun.

I. Un fonctionnement administratif original

Un instrument de l'action déconcentrée de l'Etat en faveur des quartiers

► Une initiative venue du terrain

Les délégués de l'Etat ont été créés dans le **Rhône**, à l'initiative du préfet Paul Bernard, en 1991. Cette décision s'inscrit comme une déclinaison, au niveau local le plus fin, du processus d'institutionnalisation de la politique de la ville qui marque le début des années 1990.

► Les conditions requises pour un fonctionnement optimal

L'expérience des délégués de l'Etat dans le Rhône a fait apparaître la **nécessité de conjuguer plusieurs facteurs favorables, pour tirer le meilleur bénéfice du dispositif.**

En premier lieu, en raison de l'implication personnelle qu'elle exige, cette fonction ne peut être exercée que sur la base du **volontariat** qui garantit des candidats motivés. Cet appel au volontariat suppose que les candidats ne se heurtent pas aux **obstacles** qui leur seraient opposés de la part de leur **hiérarchie**.

L'efficacité des équipes nécessite également un **effectif minimum** de délégués dans un même département afin de développer des synergies et la mise en commun de connaissances.

Dans le même sens, des **réunions régulières** auprès du préfet chargé de la ville sont indispensables afin de favoriser l'échange d'information et la diffusion des priorités.

Il est souhaitable aussi que le **recrutement des agents soit diversifié** afin d'impliquer le plus grand nombre de services déconcentrés possible et de consacrer, ainsi, le **caractère interministériel** des actions de la politique de la ville.

Il est enfin nécessaire que les délégués bénéficient de **moyens adaptés** : décharge de travail, formation aux procédures et enjeux de la politique de la ville. ■

Des résultats positifs

► La volonté politique de généraliser le dispositif

Compte tenu du bilan favorable de l'expérience menée dans le département du Rhône, les **ministres successifs en charge de la politique de la ville** ont voulu **généraliser le dispositif des délégués de l'Etat à l'ensemble du territoire**, et plus spécialement aux quartiers les plus en difficulté.

Les trois décisions de généralisation des délégués de l'Etat.

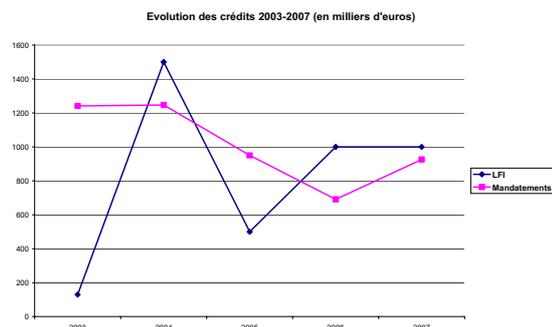
- le pacte de relance pour la ville présenté en janvier 1996 ;
- le Comité interministériel des villes (CIV) du 14 décembre 1999 ;
- le Comité interministériel des villes et du développement social urbain réuni le 9 mars 2006.

► Un coût encore modeste

Les dépenses liées aux délégués de l'Etat sont constituées exclusivement des **indemnités de vacation**, prévues par le décret n° 92-820 du 19 août 1992.

Compte tenu du plafonnement à 165 du nombre d'heures indemnifiables, l'indemnité maximum que peut percevoir un délégué de l'Etat atteint environ 4.500 euros par an.

■ Depuis 2003 les dépenses réelles n'ont jamais atteint les prévisions.



Cette **gestion « tranquille »** des crédits budgétaires pourrait être plus délicate si les orientations du CIV de 2006 étaient appliquées. Il faudrait alors soit une forte **augmentation des crédits**, une **révision de la carte des délégués**. ■

II. Des résolutions qui n'ont pas été suivies d'effet

L'échec de la généralisation

► Une répartition territoriale déconcertante

Malgré la volonté des gouvernements d'appuyer localement la politique de la ville sur le réseau des délégués de l'Etat, la « greffe » de l'expérience du Rhône n'a jamais vraiment pris en dehors d'un **nombre limité de départements** qui, ne sont pas tous les plus concernés par les problèmes des quartiers dits sensibles.

Les **effectifs des délégués sont stables** depuis 2005, **concentrés sur de rares départements** où les équipes sont à la fois stables et importantes.

La répartition, par département, des effectifs de délégués de l'Etat n'est proportionnelle ni au nombre des zones urbaines sensibles (ZUS), ni à celui des contrats de ville ou des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

L'occasion de la **mise en place des CUCS** (contrats urbains de cohésion sociale) n'a pas été saisie pour relancer les réseaux de délégués de l'Etat, malgré les consignes données.

Les départements qui ont les équipes de délégués les plus nombreuses :

- les Bouches-du-Rhône (21 délégués) ;
- le Rhône (21 délégués) ;
- l'Essonne (17 délégués) ;
- l'Isère (16 délégués) ;
- les Alpes-Maritimes (12 délégués).

Ceux qui ont perdu tous leurs délégués depuis 2005 :

- la Moselle ;
- la Savoie ;
- la Seine-et-Marne.

► Des pratiques variables localement

En raison de **l'ancienneté des directives** données par l'Etat pour la gestion des délégués de l'Etat et des **lacunes dans leur diffusion**, il existe autant de modes de fonctionnement des équipes de délégués de l'Etat que de départements.

Trois exemples : la **fréquence des réunions** de l'équipe des délégués autour du préfet délégué ou du sous-préfet « ville », les **décharges horaires** accordées aux délégués, les **objectifs** figurant dans les lettres de mission. ■

Les obstacles qu'il faut surmonter

► La concurrence d'organisation entre sous-préfets d'arrondissements et sous-préfets « ville »

Réelle dans certains grands départements urbains, elle n'est **pas un motif légitime** de non exécution d'une décision prise par le gouvernement, même si elle amène à **bousculer certaines procédures habituelles** et à remettre en question des modes établis de fonctionnement et de management.

Les **réticences de certains services déconcentrés** qui s'appuient sur les manques d'effectifs et les découpages administratifs spécifiques ne sont pas plus admissibles.

► Les faiblesses de l'interministérialité

La situation actuelle des délégués de l'Etat est symptomatique des difficultés d'application de la politique interministérielle de la ville : impuissance de la Délégation interministérielle à la Ville dans l'impulsion et le suivi, désengagement des Premiers ministres, abandon pendant plusieurs années, de la pratique des **comités interministériels pour la ville**. ■

III. Une réactivation nécessaire du réseau des délégués

Recadrer le dispositif et harmoniser les pratiques

► La **répartition** des délégués de l'Etat entre les différents départements doit être **recadrée par rapport aux enjeux prioritaires** de la politique de la ville.

Quelques orientations :

- doter tous les départements disposant d'un préfet délégué à la cohésion sociale, d'une équipe de délégués de l'Etat ;
- privilégier les équipes de délégués de l'Etat par rapport aux désignations de délégué unique par département ;
- adapter la répartition des délégués en fonction des communes éligibles aux CUCS et plus particulièrement aux contrats dits de catégorie 1, correspondant aux quartiers les plus sensibles ;
- veiller à l'adaptation des territoires à la capacité de travail des délégués en évitant de leur confier des compétences trop vastes.

► Les préfets doivent conserver une liberté d'adaptation aux particularités locales, mais certaines **règles de fonctionnement doivent être systématisées** comme la possibilité donnée aux délégués de **participer à toutes les instances locales** qui traitent des thèmes prioritaires de la politique de la ville, sans opposer de contraintes liées aux quotas de représentation.

Les **bonnes pratiques**, tirées des expériences de chaque département, doivent être **mises en commun** et portées à la connaissance de toutes les préfectures par la diffusion sous l'autorité de la DIV d'un « guide du délégué de l'Etat ». ■

Affirmer le rôle des délégués et conforter leur statut et leurs moyens

► Malgré leur engagement, les délégués de l'Etat ont parfois, et à juste titre, le sentiment que leur **travail de terrain n'est pas reconnu à sa vraie valeur**. M. Philippe Dallier préconise de valoriser les fonctions exercées comme délégué de l'Etat dans le **déroulement des carrières** et d'assurer à chaque délégué une **formation** à la politique de la ville.

Défavorable à une évolution du statut des délégués vers la **professionnalisation**, il propose, pour **faciliter le renouvellement des équipes** par la création d'un **vivier de candidatures**, d'assouplir les conditions du recrutement et de l'élargir au-delà des seuls agents de l'Etat et de ses établissements publics administratifs. ■



Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Secrétariat de la Commission des finances
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.28.95
Télécopie : 01.42.34.26.06

Président

M. Jean Arthuis
Sénateur (UC-UDF) de la Mayenne



Rapporteur spécial

M. Philippe Dallier
Sénateur (ratt. UMP)
de Seine-Saint-Denis



Le présent document et le rapport n° 320 (2006-2007) sont disponibles sur Internet

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :
Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : espace-librairie@senat.fr - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06