

N° 320

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 22 février 2007  
Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 mai 2007

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le rôle des délégués de l'État dans le cadre de la politique de la ville,*

Par M. Philippe DALLIER,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	7
<b>LES 15 PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	9
<b>I. UN FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF ORIGINAL</b> .....	11
<b>A. UN INSTRUMENT DE L'ACTION DÉCONCENTRÉE DE L'ETAT EN FAVEUR     DES QUARTIERS</b> .....	11
1. <i>Une initiative locale pour renforcer la présence de l'Etat dans les quartiers</i> ...	11
2. <i>... qui a dégagé les conditions requises pour un fonctionnement optimal</i> .....	12
<b>B. DES RÉSULTATS POSITIFS RECONNUS PAR LES DIFFÉRENTS     GOUVERNEMENTS</b> .....	13
1. <i>Une expérience concluante</i> .....	13
2. <i>La volonté politique, affirmée à plusieurs reprises, de généraliser le dispositif</i> .....	14
<b>II. DES RÉOLUTIONS QUI N'ONT PAS ÉTÉ SUIVIES D'EFFETS</b> .....	17
<b>A. L'ÉCHEC DE LA GÉNÉRALISATION</b> .....	17
1. <i>Une répartition territoriale déconcertante</i> .....	17
2. <i>Une occasion manquée lors de la mise en place des CUCS</i> .....	19
3. <i>Un coût qui reste à préciser</i> .....	22
<b>B. DES PRATIQUES VARIABLES LOCALEMENT, SANS COORDINATION NI SUIVI     AU NIVEAU DE L'ETAT</b> .....	25
1. <i>Un schéma de fonctionnement par département ?</i> .....	25
2. <i>Des obstacles surmontables</i> .....	26
a) <i>La place et les missions des préfets délégués à la ville</i> .....	26
b) <i>Les réticences de certains services déconcentrés</i> .....	27
3. <i>Les faiblesses de l'interministérialité</i> .....	28
a) <i>Une certaine impuissance de la Délégation interministérielle à la ville dans             l'impulsion et le suivi</i> .....	28
b) <i>Une interministérialité insuffisamment assumée au niveau central</i> .....	29
<b>III. UNE NÉCESSAIRE RÉACTIVATION DU RÉSEAU DES DÉLÉGUÉS</b> .....	31
<b>A. UNE FORMALISATION PLUS STRICTE POUR UNE MEILLEURE EFFICACITÉ</b> .....	31
1. <i>Faire appliquer les décisions politiques</i> .....	31
2. <i>Recadrer le dispositif sur les territoires qui le justifient le plus</i> .....	32
3. <i>Harmoniser les pratiques</i> .....	33
<b>B. AFFIRMER LE RÔLE DES DÉLÉGUÉS</b> .....	35
1. <i>Auprès des élus et des chefs de projet</i> .....	35
2. <i>Auprès des associations</i> .....	36
<b>C. UN STATUT ET DES MOYENS À CONFORTER</b> .....	37
1. <i>Former et soutenir les délégués dans leur mission</i> .....	37
2. <i>Développer un vivier de candidatures</i> .....	38

<b>CONCLUSION .....</b>	<b>41</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>43</b>
<b>ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>49</b>
<b>ANNEXE 2 : LA DÉFINITION D'ORIGINE DES DÉLÉGUÉS DE L'ETAT .....</b>	<b>51</b>
<b>ANNEXE 3 : TEXTES APPLICABLES AUX DÉLÉGUÉS DE L'ETAT .....</b>	<b>57</b>

## INTRODUCTION

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, votre rapporteur spécial avait constaté que le projet annuel de performances de la mission « Ville et Logement » faisait apparaître un montant de crédit de 1 million d'euros, au titre 2, pour l'indemnisation des délégués de l'Etat, fonctionnaires « *choisis par les préfets pour animer la politique de la ville et les réseaux de services publics locaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville* ».

En réponse à ses interrogations sur l'usage, l'utilité et le coût de ce dispositif, **il n'avait pu obtenir dans un premier temps que des éléments de justification très partiels**, qui révélaient, notamment, l'absence de tels délégués dans plusieurs départements pourtant emblématiques de la politique de la ville comme le Nord ou la Seine-Saint-Denis.

Ces éléments de réponse avaient été complétés, lors du débat en séance publique<sup>1</sup>, par des précisions apportées par Mme Catherine Vautrin, alors ministre déléguée chargée de la cohésion sociale, quant aux missions de ces délégués, désignés comme les « *interlocuteurs de proximité au nom de l'Etat en matière de politique de la ville pour les communes et les associations, assurant, dans les départements les plus urbanisés, le relais du sous-préfet d'arrondissement ou du sous-préfet de ville pour le suivi quotidien des contrats de villes, demain contrats urbains de cohésion sociale* ».

La ministre avait également pris des engagements quant à la mise en œuvre de certaines mesures :

- augmentation de l'effectif des délégués, porté de deux cent quarante-sept à deux cent soixante-dix pour 2007 ;

- désignation « *systématique, dans chacun des quartiers ou territoires les plus en difficulté, d'un délégué de l'Etat au sein des services déconcentrés pour relayer l'action du préfet délégué au plus près du terrain* » ;

- diffusion « *dans les meilleurs délais d'une circulaire pour préciser le rôle et les conditions d'intervention de ces délégués, dans la perspective notamment de la mise en œuvre des contrats urbains de cohésion sociale* ».

**Afin d'apprécier le bien-fondé de ces orientations et l'effectivité de la mise en œuvre des engagements pris**, votre rapporteur spécial a décidé d'engager, conformément à l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), un contrôle budgétaire sur les missions et le coût de l'indemnisation des délégués de l'Etat dans le cadre de la politique de la ville.

---

<sup>1</sup> Sénat 2 décembre 2006.

**Le but de ce contrôle** est, d'une part, d'établir un état des lieux de la répartition des délégués de l'Etat entre les différents départements ainsi que du coût réel de leur régime indemnitaire et, d'autre part, de mesurer, sur le terrain, la réalité des missions qui leur sont confiées et les modalités de leur intervention.

**Il a conduit votre rapporteur spécial à se rendre dans trois départements**, concernés par les questions urbaines, où il a constaté, en rencontrant l'ensemble des délégués du département et les membres du corps préfectoral, que les pratiques divergeaient très sensiblement :

- le Rhône, « berceau » des délégués de l'Etat, où l'équipe des délégués fait preuve d'une très forte cohésion et assure la continuité des pratiques administratives ;

- les Yvelines, où il est apparu que le recours aux délégués de l'Etat rencontrait quelques difficultés et reposait essentiellement sur la volonté et la force de conviction du sous-préfet à la ville ;

- les Alpes-Maritimes, où le sous-préfet chargé de mission « ville » commence juste à réactiver l'animation d'une équipe de délégués « mise en sommeil » pendant plusieurs années.

Au vu de la diversité de ces expériences, **votre rapporteur spécial a ainsi été amené à poser trois questions principales** :

- le dispositif des délégués de l'Etat, au vu de l'utilité qu'il présente, mérite-t-il d'être effectivement généralisé à l'ensemble des départements ou recentré sur certains d'entre eux ? Ou doit-on considérer qu'il n'apporte pas de réelle plus-value dans l'animation de la politique de la ville, auquel cas sa suppression s'imposerait ;

- si l'utilité des délégués est avérée, cette fonction peut-elle continuer d'être exercée selon les principes du volontariat et du temps partiel ou doit-on s'orienter vers une professionnalisation ?

- enfin, comment éviter qu'une décision de généraliser les délégués au moins dans les quartiers les plus difficiles ne se limite pas à une simple déclaration d'intention, non suivie d'effet ?

## PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- La **désignation de fonctionnaires des services déconcentrés, dans les quartiers, comme « délégués de l'Etat »**, chargés de coordonner les actions des services, de servir de relais entre l'Etat et les différents acteurs locaux, est une **mesure positive à même de renforcer l'efficacité de la politique de la ville**.

- Ces fonctionnaires sont d'abord les **correspondants de proximité** des élus, des chefs de projets et des associations œuvrant sur les quartiers, qui portent sur eux une appréciation favorable. Du fait de la diversité de leurs administrations d'origine (DDE, DDASS, Education nationale, DDJS, préfectures) et de leur fonctionnement en équipe, ils jouent le rôle de porte d'entrée unique pour tous les dispositifs de la politique de la ville.

- Les délégués de l'Etat sont également un **instrument de connaissance des quartiers** pour les autorités préfectorales et ils participent à la **diffusion d'une culture « ville » dans les administrations** chargées de gérer les politiques de droit commun.

- Les délégués de l'Etat ont été **expérimentés en 1991** dans le département du Rhône et les **gouvernements successifs ont décidé** depuis, à trois reprises, en 1996, 1999 et 2006, de **généraliser cette expérience** à l'ensemble du territoire.

- **Malgré ces décisions, le dispositif reste cantonné à un nombre limité de départements** et la répartition des effectifs des délégués 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).

- Cette situation est **symptomatique des difficultés d'application de la politique interministérielle de la ville** qui se heurte aux résistances des modes d'administration traditionnels et à un défaut certain d'impulsion et de suivi.

- Parce qu'il a prouvé son efficacité, le dispositif des délégués de l'Etat doit être **effectivement appliqué, mais recentré sur les départements les plus concernés de la politique de la ville**. Cette extension doit s'effectuer **sous conditions** : un **contrôle** et une **harmonisation des pratiques** par la délégation interministérielle à la ville, une **identification** et une **valorisation de la fonction** de délégué permettant de susciter de **nouvelles candidatures**.



## **LES 15 PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### **◀ Appliquer les choix des comités interministériels**

1. Réaffirmer auprès des préfets et des chefs de services déconcentrés les priorités du gouvernement
2. Améliorer le processus de suivi des décisions des CIV
3. Cibler le dispositif des délégués sur les quartiers prioritaires

### **◀ Susciter de nouvelles candidatures**

4. Ouvrir plus largement le recrutement des délégués : CAF, SNCF, chambres consulaires, RATP

### **◀ Améliorer le régime de travail des délégués**

5. Autoriser la modulation des décharges de travail, y compris au-delà des 20 % du temps de travail, en fonction des besoins des préfetures et de la motivation des personnes
6. Assurer à chaque délégué une formation à la politique de la ville
7. Rééquilibrer les effectifs de délégués en fonction des problématiques urbaines

### **◀ Valoriser la fonction de délégué de l'Etat**

8. Diffuser le plus largement les noms des délégués et leurs territoires d'intervention : sur les sites internet et publications des préfetures, des centres de ressources, de la DIV
9. Associer les délégués aux instances locales : réunions de programmation, CLSPD, aux réunions d'élaboration des documents de contractualisation avec les collectivités
10. Valoriser les fonctions exercées comme délégué de l'Etat dans le déroulement des carrières

### **◀ Identifier plus clairement la fonction et le rôle des délégués**

11. Systématiser la « présentation » des délégués, par les préfets, auprès des élus locaux et des équipes opérationnelles de projets
12. Fournir à chaque délégué, une lettre de mission
13. Officialiser le rôle des délégués dans l'évaluation des actions des associations

### **◀ Conforter le fonctionnement en équipe des délégués et faire vivre un réseau**

14. Garantir des réunions régulières des délégués autour du préfet délégué à la cohésion sociale ou du préfet ville
15. Organiser des échanges et des rencontres inter départementales entre délégués



## I. UN FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF ORIGINAL

### *A. UN INSTRUMENT DE L'ACTION DÉCONCENTRÉE DE L'ETAT EN FAVEUR DES QUARTIERS*

#### **1. Une initiative locale pour renforcer la présence de l'Etat dans les quartiers...**

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 avec la création d'un ministère de la ville dont le titulaire a eu rang de ministre d'Etat (1990) et l'apparition de sous-préfets à la ville (1991) chargés de la mise en œuvre et de l'animation de cette politique.

L'idée est alors de désigner des fonctionnaires des services déconcentrés, missionnés par le préfet, qui dédient une partie de leur temps de travail à mettre en œuvre la politique de la ville dans un quartier sensible.

Ces agents de l'Etat, volontaires, restent en fonction dans leur administration d'origine mais assurent l'interface entre les acteurs du quartier (élus, associations, habitants) et les services de l'Etat, notamment le sous-préfet ville.

Ils font connaître dans les quartiers les objectifs et le contenu de la politique de la ville et font remonter vers l'Etat les informations sur les actions menées sur le terrain et les souhaits des habitants.

Les objectifs de cette expérience ont été décrits par son initiateur dans une note du 4 octobre 1993, adressée à Mme Simone Veil, alors ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.

La fonction de délégué renvoie, selon lui, à trois finalités essentielles :

- assurer dans les quartiers la **coordination** de l'action de tous les services déconcentrés participant à la politique de la ville afin que l'Etat parle d'une seule voix ;

- jouer un rôle de **médiateur** actif d'une part entre les différents services de l'Etat et d'autre part entre l'Etat et les collectivités territoriales ;

- grâce à une présence régulière sur le quartier, être un **relais** pour faire circuler l'information du quartier vers la préfecture et inversement.

## 2. ... qui a dégagé les conditions requises pour un fonctionnement optimal

L'expérience des délégués de l'Etat dans le Rhône fait apparaître qu'il est **nécessaire 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, seul, 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. On peut citer parmi les services dont la représentation est nécessaire : les missions « ville » des préfetures, les sous-préfetures, les directions de l'équipement, les directions des affaires sanitaires et sociales, l'Education nationale, les directions de la jeunesse et des sports, les directions de la protection judiciaire de la jeunesse. Dans certaines configurations, d'autres services ou institutions ont pu être représentés comme les chambres régionales des comptes, la police, la gendarmerie, la Poste ou même les Trésoreries. A cet égard, il convient d'observer que le décret du 19 août 1992<sup>1</sup>, qui a institué une indemnité de vacation au profit des délégués de l'Etat, avait ouvert le recrutement à des catégories limitatives incluant « *les agents de l'Etat, des établissements publics administratifs de l'Etat et des exploitants publics de la Poste et de France Télécom* ».

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.

---

<sup>1</sup> Décret n° 92-820 du 19 août 1992 instituant une indemnité de vacation pour collaboration occasionnelle aux activités inscrites au projet de service public d'un quartier en développement social urbain.

## **B. DES RÉSULTATS POSITIFS RECONNUS PAR LES DIFFÉRENTS GOUVERNEMENTS**

### **1. Une expérience concluante**

En juin 1996, l'expérience d'institution de délégués de l'Etat dans le département du Rhône a fait l'objet d'un rapport de l'Inspection générale de l'administration, du Conseil général des Ponts et Chaussées et de l'Inspection des affaires sociales.

Refusant d'emblée d'assimiler l'institution des délégués de l'Etat à « *un démembrement local de la fonction préfectorale* » ou à une « *simple implantation aux lisières de fonctionnaires subalternes donnant l'illusion d'une présence* », le rapport voyait dans cette expérience un **quadruple intérêt** :

- un **meilleur quadrillage des quartiers**, le délégué étant susceptible d'assurer un rôle d'interface à des niveaux et des fréquences qui ne peuvent relever d'un sous-préfet et donnant ainsi « *de façon bienvenue un visage à l'Etat dans les quartiers* » ;

- une **remontée particulière d'information au préfet**, précieuse, d'une part, parce qu'elle fait l'objet d'un traitement immédiat et qu'elle porte le préfet à un niveau de connaissances comparable à celui des responsables des collectivités avec lesquels il a à traiter de la politique de la ville et, d'autre part, parce qu'elle est un « *rappel constant au principe de réalité et au vécu des résidents sur place* » ;

- une **interministérialité moins cantonnée aux sommets**, grâce à la multiplication de passerelles informelles et un fonctionnement en réseau de correspondants, facilités par un recrutement élargi à toutes les administrations de l'Etat et par le fait que les délégués conservent à temps plus ou moins partiel des responsabilités dans leur service d'origine ;

- une **plus grande cohérence d'ensemble des interventions de l'Etat** dans les quartiers non seulement entre les différents services mais aussi avec les acteurs locaux (chefs de projets de la commune, représentants du département ou de la région, élus et associations).

Face à ces avantages, le rapport émettait toutefois **quelques doutes** sur la capacité à étendre ce dispositif à d'autres départements de façon uniforme et réglementaire, en raison des particularités de l'expérience du Rhône, marquée notamment par un engagement personnel très fort du préfet de région.

## **2. La volonté politique, affirmée à plusieurs reprises, de généraliser le dispositif**

Compte tenu du bilan favorable de l'expérience menée dans le département du Rhône depuis 1991, les **ministres successifs en charge de la politique de la ville** ont logiquement exprimé leur **volonté de généraliser le dispositif des délégués de l'Etat à l'ensemble du territoire**, et plus spécialement aux quartiers les plus en difficulté.

Cette décision a été prise par des gouvernements de **toutes orientations politiques** et **réaffirmée à trois reprises**.

La première décision a été formulée dans le cadre du **pacte de relance pour la ville** présenté en janvier **1996** à l'initiative de M. Jean-Claude Gaudin, alors ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration et de M. Eric Raoult, alors ministre délégué à la ville et à l'intégration, et qui a conduit notamment à la création des zones franches urbaines par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996.

La **circulaire du 17 juin 1996**,<sup>1</sup> prise en application du pacte de relance, offre la faculté aux préfets, de désigner une personne, sous l'autorité du sous-préfet d'arrondissement, dont le rôle est de mieux assurer la présence de l'Etat dans les quartiers difficiles, en complémentarité avec les chefs de projets et les équipes de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS). Elle détaille les missions qui doivent être fixées aux délégués et précise les conditions de l'exercice de leur mission récapitulées dans une lettre-type annexée.

L'objectif de généralisation a été réaffirmé ensuite par le **Comité interministériel des villes (CIV)** du **14 décembre 1999**, présidé par M. Lionel Jospin, alors Premier ministre, M. Claude Bartolone étant ministre chargé de la ville, qui a précisé les modalités de mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine centré autour de 50 grands projets de ville et des opérations de renouvellement urbain.

Au-delà de la revalorisation de la fonction de sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville, le CIV de 1999 décide que *« des délégués de l'Etat, choisis parmi les responsables de l'administration ou des établissements publics, seront désignés parmi les fonctionnaires et agents publics en poste, pour animer la politique de la ville et les réseaux de services publics locaux, dans les quartiers prioritaires des contrats de ville, à l'exemple du dispositif en place depuis plusieurs années dans le département du Rhône »*.

Il précise également le statut et les missions des délégués : *« Mandatés directement par le préfet, ils bénéficieront d'une décharge partielle de service et disposeront de moyens de fonctionnement mis à disposition par leur service et préfecture. Ces délégués de l'Etat seront*

---

<sup>1</sup> Cette circulaire figure en annexe.

*associés à la programmation des crédits destinés à subventionner des projets d'amélioration du service public en direction des habitants des territoires prioritaires de la politique de la ville (accueil, formations, séminaires d'animation, consultations publiques, accompagnement psychologique ....). Ils seront notamment en charge de l'élaboration et de l'animation, pour ce qui concerne l'Etat, des projets de services publics locaux. Le passage, au cours de la carrière par une fonction de délégué de l'Etat sera pris en compte pour l'avancement des agents concernés. Le décret n°92-820 du 19 août 1992, instituant une indemnité de vacation pour collaboration occasionnelle aux activités inscrites au projet de service public d'un quartier en développement social urbain, sera modifié afin d'accorder des compléments indemnitaires aux délégués de l'Etat ».*

Les décisions de ce CIV ont donné lieu à une **circulaire** du Premier ministre aux préfets, en date **du 26 décembre 2000** relative au renforcement de la présence et de la qualité des services publics dans les quartiers en difficulté<sup>1</sup>. Cette circulaire sert encore de **référence pour la gestion et l'animation des équipes de délégués**.

Enfin, le **Comité interministériel des villes** et du développement social urbain réuni le **9 mars 2006** sous la présidence de M. Dominique de Villepin, alors Premier ministre, après une longue interruption dans le rythme de réunion des CIV, a fixé un nouveau cadre de référence de la politique de la ville, dans lequel il prévoit – pour la **troisième fois en 10 ans**, la généralisation des délégués.

Dans l'optique d'un renforcement de l'organisation de l'Etat en matière de cohésion sociale et d'égalité des chances, et dans la lignée de la désignation de six préfets délégués pour l'égalité des chances dans départements les plus concernés par les problématiques urbaines<sup>2</sup>, il décide, en effet, que « *dans chacun des quartiers les plus en difficulté, un délégué de l'Etat sera systématiquement désigné au sein des services déconcentrés afin de relayer l'action du préfet délégué ou du sous préfet au plus près du terrain et l'informer de la situation dans le quartier* ».

---

<sup>1</sup> Cette circulaire figure en annexe.

<sup>2</sup> Bouches-du-Rhône, Nord, Rhône, Essonne, Seine-Saint-Denis, Val d'Oise.



## II. DES RÉSOLUTIONS QUI N'ONT PAS ÉTÉ SUIVIES D'EFFETS

### *A. L'ÉCHEC DE LA GÉNÉRALISATION*

#### **1. Une répartition territoriale déconcertante**

Malgré l'expression renouvelée de la volonté des gouvernements d'appuyer localement la politique de la ville sur le réseau des délégués de l'Etat, force est de constater que la « greffe » de l'expérience du Rhône, dans sa conception d'origine, n'a jamais pris en dehors d'un nombre limité de départements qui, curieusement ne sont pas tous les plus concernés par les problèmes des quartiers dits sensibles.

Les effectifs des délégués de l'Etat n'ont été fournis à votre rapporteur spécial que depuis 2005. Ils font apparaître une **stagnation de l'effectif total**, réparti sur **seulement une trentaine de départements** et une prépondérance nette de quelques départements : Rhône, Bouches-du-Rhône, Essonne, Isère et Alpes-Maritimes où les équipes sont à la fois stables et importantes.

<b>Evolution du nombre des délégués de l'Etat 2005-2007</b>			
<b>Départements</b>	<b>Nombre de délégués</b>		
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Allier	1	1	1
Alpes Maritimes	12	12	12
Ardèche	2	1	1
Bouches du Rhône	21	21	21
Côte d'Or	0	0	4
Doubs	9	9	9
Drôme	2	2	2
Haute Garonne	5	4	4
Gironde	1	1	1
Ille et Vilaine	5	6	6
Indre et Loire	6	4	6
Isère	14	14	16
Loire	8	8	10
Loire Atlantique	10	11	10
Loiret	1	1	1
Maine et Loire	1	1	3
Manche	2	1	2
Meurthe et Moselle	10	9	8
Moselle	7	1	0
Pas de Calais	5	5	8
Bas Rhin	8	9	9
Rhône	19	20	21
Savoie	8	1	0
Paris	12	10	10
Seine et Marne	5	0	0
Yvelines	11	6	6
Somme	2	2	3
Vaucluse	2	2	2
Essonne	17	11	17
Hauts de Seine	11	10	10
Seine Saint-Denis	0	9	10
Val de Marne	10	10	10
Val d'Oise	6	5	6
Mayotte	0	0	10
<b>Total</b>	<b>233</b>	<b>207</b>	<b>239</b>

*Source : délégation interministérielle à la ville*

**La principale conclusion à tirer de ce tableau d'effectifs est sa grande incohérence par rapport aux objectifs affichés par le gouvernement et au regard de la répartition territoriale des enjeux de la politique de la ville.**

**En premier lieu, votre rapporteur spécial constate que certains départements enregistrent une diminution voire une disparition des équipes de délégués comme les Yvelines, la Seine-et-Marne ou la Moselle.**

**Il observe, ensuite, que 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).**

En 2002, la Cour des comptes<sup>1</sup> avait déjà noté la non concordance entre le recours aux équipes de délégués et la géographie administrative prioritaire de la politique de la ville et relevait qu'en 2000, seuls 13 des 31 départements dotés d'un sous-préfet « ville » disposaient de délégués de l'Etat.

## **2. Une occasion manquée lors de la mise en place des CUCS**

Les contrats de ville 2001-2006 sont arrivés à échéance au 31 décembre 2006. Ils ont été remplacés par les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) qui couvriront la période 2007-2012. Elaborés à l'initiative du maire et/ou du président de l'EPCI (établissement public de coopération intercommunale) et du préfet de département, ces contrats constitueront le nouveau cadre de mise en oeuvre des politiques en faveur des habitants des quartiers en difficulté. Chaque CUCS comporte un projet urbain de cohésion sociale ciblant cinq priorités : l'habitat et le cadre de vie, l'accès à l'emploi et le développement économique, la réussite éducative, la santé, la citoyenneté et la prévention de la délinquance et se décline en programmes pluriannuels d'actions sur des quartiers prioritaires.

Les principes et le calendrier de la mise en oeuvre des CUCS ont été fixés par une **circulaire du 24 mai 2006** qui **invitait explicitement les préfets à s'appuyer sur le réseau de délégués de l'Etat**, dans les termes suivants : *« par ailleurs afin de disposer en temps réel et directement des informations sur l'évolution des territoires et des projets, vous désignerez parmi les services déconcentrés un délégué de l'Etat par quartier ou commune, qui pourra ainsi être l'interlocuteur principal de l'équipe de projet et des associations ».*

Seuls quelques départements, caractérisés par la présence antérieure d'une équipe de délégués active, ont répondu à cette demande comme le département des Bouches-du-Rhône qui a organisé, à cette occasion, sous la coordination de la préfète déléguée à l'égalité des chances, un séminaire avec les délégués de l'Etat, le Fasild, la Caisse d'allocations familiales et les représentants des services de l'Etat, la DIV et l'expertise du Centre de ressources de la politique de la ville et de l'Insee<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport particulier sur la politique de la ville précité.

<sup>2</sup> La Lettre de la DIV n°112 - juillet / août 2006.

Mais selon certains délégués rencontrés par votre rapporteur spécial, l'élaboration des CUCS a eu parfois, au contraire, l'effet de stopper la dynamique des équipes de délégués.

**De manière générale, malgré les consignes données, la DIV n'a pas eu la capacité de conduire les départements qui n'utilisaient pas les délégués à constituer une équipe à l'occasion de l'élaboration des CUCS.**

**Au total, rapportée au nombre de contrats urbains de cohésion sociale par département, la répartition des délégués est toujours aussi incohérente.**

Répartition des CUCS et des délégués, par région et département en 2007

Région	Département	nombre de CUCS	effectif de délégués
Alsace	Bas Rhin	2	9
	Haut Rhin	5	0
Aquitaine	Dordogne	2	0
	Gironde	14	1
	Landes	1	0
	Lot et Garonne	1	0
	Pyrénées Atlantiques	3	0
Auvergne	Allier	3	1
	Cantal	1	0
	Haute Loire	1	0
	Puy de Dôme	2	0
Basse-Normandie	Calvados	5	0
	Manche	3	2
	Orne	5	0
Bourgogne	Côte d'Or	1	4
	Nièvre	2	0
	Saône et Loire	4	0
	Yonne	5	0
Bretagne	Côtes d'Armor	3	0
	Finistère	4	0
	Ille et Vilaine	4	6
	Morbihan	3	0
Centre	Cher	2	0
	Eure et Loir	4	0
	Indre	1	0
	Indre et Loire	2	6
	Loir et Cher	3	0
	Loiret	3	1

Champagne-Ardenne	Ardennes	6	0
	Aube	3	0
	Marne	5	0
	Haute Marne	4	0
Corse	Corse du Sud	1	0
	Haute Corse	1	0
Franche-Comté	Doubs	3	9
	Jura	4	0
	Haute Saône	6	0
	Territoire de Belfort	1	0
Guadeloupe	Guadeloupe	8	0
Guyane	Guyane	5	0
Haute-Normandie	Eure	7	0
	Seine Maritime	9	0
Ile-de-France	Paris	1	10
	Seine et Marne	11	0
	Yvelines	15	6
	Essonne	13	17
	Hauts de Seine	13	10
	Seine Saint-Denis	33	10
	Val de Marne	16	10
	Val d'Oise	11	6
Languedoc-Roussillon	Aude	2	0
	Gard	6	0
	Herault	7	0
	Lozère	1	0
	Pyrénées Orientales	2	0
Limousin	Corrèze	1	0
	Haute Vienne	1	0
Lorraine	Meurthe et Moselle	4	8
	Meuse	2	0
	Moselle	13	0
	Vosges	3	0
Martinique	Martinique	2	0
Mayotte		0	10
Midi-Pyrénées	Haute Garonne	1	4
	Lot	1	0
	Hautes Pyrénées	2	0
	Tarn	5	0
	Tarn et Garonne	1	0

Nord-Pas-de-Calais	Nord	38	0
	Pas de Calais	8	8
Pays de la Loire	Loire Atlantique	2	10
	Maine et Loire	3	3
	Mayenne	1	0
	Sarthe	1	0
	Vendée	2	0
Picardie	Aisne	7	0
	Oise	5	0
	Somme	3	3
Poitou-Charentes	Charente	2	0
	Charente Maritime	3	0
	Deux Sèvres	1	0
	Vienne	2	0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Alpes de Haute Provence	2	0
	Hautes Alpes	1	0
	Alpes Maritimes	12	12
	Bouches du Rhône	14	21
	Var	9	0
	Vaucluse	8	2
Réunion	Réunion	15	0
Rhône-Alpes	Ain	3	0
	Ardèche	5	1
	Drôme	8	2
	Isère	5	16
	Loire	3	10
	Rhône	3	21
	Savoie	2	0
	Haute Savoie	3	0
<b>Total</b>		<b>490</b>	<b>239</b>

### 3. Un coût qui reste à préciser

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, que peuvent percevoir les délégués de l'Etat.

A la suite du CIV de 1999, qui l'avait jugée insuffisante, cette indemnisation a été **doublée en 2002**. Certains des délégués que votre rapporteur spécial a rencontrés ont cependant tenu à faire observer qu'ils n'avaient pas été demandeurs de cette revalorisation.

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

#### **Les règles d'indemnisation des délégués de l'Etat.**

Comme le rappelle la circulaire du 4 avril 2002 relative aux règles d'utilisation des crédits concourant à la mise en œuvre de la politique de la ville, les délégués de l'Etat peuvent percevoir des indemnités dans les conditions prévues par l'arrêté du 19 août 1992, modifié par l'arrêté du 7 mars 2002.

Le taux horaire de l'indemnité de vacation a été fixé à 50/10 000<sup>ème</sup> du traitement brut annuel afférent à l'indice 100 majoré, soit, depuis le décret n° 2006-759 du 29 juin 2006 à 26,99 €.

L'arrêté du 19 août 1992 limite à 165 le nombre d'heures de vacation susceptibles d'être effectuées par un agent au cours d'une période de douze mois consécutifs. Par ailleurs, l'attribution de l'indemnité de vacation exclut le versement de toute autre rémunération ou indemnité au titre de l'exercice de l'activité de délégué de l'Etat.

L'indemnisation des délégués de l'Etat est assurée par la délégation interministérielle à la ville, unité opérationnelle du BOP « soutien aux services et rémunération » du programme n° 113 « aménagement, urbanisme et ingénierie publique ».

Le versement des indemnités est opéré tous les trimestres sur production, par les préfets des départements concernés, d'un état récapitulatif des services faits précisant, par délégué, le nombre d'heures à indemniser.

Le coût global de l'indemnisation des délégués de l'Etat n'a été individualisé qu'assez récemment au sein des crédits de la politique de la ville où il figurait dans les crédits de fonctionnement du titre 3<sup>1</sup>. C'est à l'occasion de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 sur les lois de finances (LOLF)<sup>2</sup> que les crédits d'indemnisation ont été transférés au titre 2 et considérés comme des crédits de personnel.

Depuis 2006, ces crédits sont inscrits à l'action « soutien » du programme 135 « développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission « Ville et logement ».

---

<sup>1</sup> Les crédits d'indemnisation des délégués ont longtemps été globalisés sur l'article 37-82-10 du budget du ministère de la ville consacré aux « dépenses déconcentrées pour services publics de quartiers », puis inscrits, en 2002, à l'article 37-60-30 « dépenses déconcentrées pour services publics de quartier et dépenses de rémunération des délégués de l'Etat », avant d'être individualisés de 2003 à 2005, à l'article 37-60-80 « dépenses de rémunération des délégués de l'Etat ».

<sup>2</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée.

L'évolution des crédits inscrits en loi de finances et des crédits effectivement consommés, tels que fournie par la DIV, est retracée dans le tableau suivant.

**Délégués de l'Etat. Evolution des crédits 2000-2007**

*(en milliers d'euros)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>LFI</b>	13.506	15.031	4.512	130	1.500	500	1.000	1.000
<b>Crédits ouverts</b>	17.851	18.364	6.207	1.500	1.622	1.136	1.000	1.000
<b>Mandatements</b>	11.087	14.848	2.983	1.241	1.247	950	691	926

*Source : délégation interministérielle à la ville*

On observe que depuis 2003 (les chiffres antérieurs, du fait de leur globalisation n'ont que peu de signification), **les dépenses réelles n'ont jamais atteint les prévisions.**

Selon les indications données par la DIV, l'explication principale tiendrait à la difficulté de « recruter » des délégués de l'Etat.

La DIV reconnaît également qu'elle « *n'a jamais eu besoin de définir des limites, les demandes des préfectures ayant toujours été en dessous de ce qu'on peut considérer comme raisonnable en termes de besoins, ce qui explique que certains départements, moins urbanisés, puissent paraître mieux couverts : ce n'est jamais au détriment d'autres* ».

Votre rapporteur spécial remarque, toutefois, que cette **gestion « tranquille » des crédits budgétaires**, qui a d'ailleurs permis à la DIV de récupérer en 2006, près de 400.000 euros de crédits pour financer à son profit le paiement de vacataires ou d'indemnités de stagiaires, **pourrait être rendue plus délicate si les orientations du CIV de 2006 étaient finalement appliquées.**

En effet, les estimations de crédits mandatés ont été réalisées sur la base d'un **effectif théorique de délégués** ressortant des demandes exprimées par les préfectures, soit 247 en 2006 et 270 en 2007. Ces effectifs théoriques n'ont jamais été atteints, le nombre réel de désignations étant toujours inférieur aux prévisions souhaitées en début d'année.

Il en serait tout autrement si les départements les plus concernés par la politique de la ville (par exemple les six départements disposant d'un préfet délégué) adoptaient les pratiques qui ont cours dans le Rhône.

**Dans ces circonstances, la DIV serait amenée soit à solliciter des crédits en forte augmentation soit à procéder à une révision de la carte**

**des délégués en opposant des refus aux demandes présentées par des départements non prioritaires.**

***B. DES PRATIQUES VARIABLES LOCALEMENT, SANS COORDINATION NI SUIVI AU NIVEAU DE L'ETAT***

**1. Un schéma de fonctionnement par département ?**

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 semble qu'il existe autant de modes de fonctionnement des équipes de délégués de l'Etat que de départements.

Les schémas administratifs retenus dans les trois départements visités par votre rapporteur spécial illustrent la **diversité des solutions** retenues.

Il est ainsi, par exemple, des **lettres de mission** données aux délégués lorsqu'ils sont désignés et qui montrent des interprétations très diverses de la lettre type proposée par la circulaire de 1996, tant sur l'organisation pratique de l'équipe des délégués que sur les objectifs qui leur sont assignés.

**Comparatif des lettres de mission des délégués**

	<b>Lettre type proposée par la circulaire du 17 juin 1996</b>	<b>Rhône</b>	<b>Alpes-Maritimes</b>	<b>Yvelines</b>
<b>Nomination</b>	Désignation par le préfet	Le préfet retient la candidature	Désignation par le préfet	Nomination en accord avec la hiérarchie pour une durée limitée
<b>Décharge horaire</b>	1/2, 1 journée par semaine ou plus	non précisée	non précisée	1/2 journée par semaine
<b>Hiérarchie</b>	Hiérarchiquement placé sous la conduite du sous-préfet d'arrondissement	Hiérarchiquement placé sous la conduite du sous-préfet ville	Exercice en relation étroite avec le sous-préfet ville	Non précisée
<b>Objectifs</b>	<b>3 objectifs</b> : affirmer la présence de l'Etat dans les quartiers ; être l'interlocuteur des chefs de projets et du monde associatif ; assurer l'interface entre les besoins du quartier et les services déconcentrés de l'Etat.	<b>4 objectifs</b> : coordination des services déconcentrés de l'Etat participant à la politique de la ville ; facilitateur et médiateur entre services de l'Etat et entre équipes municipales et de projet ; information et rappel des orientations de l'Etat auprès des partenaires locaux ; information auprès du préfet et du sous-préfet sur les réalités et évolutions du terrain.	<b>3 objectifs</b> : affirmer la présence de l'Etat dans le périmètre visé par la convention territoriale ; être l'interlocuteur privilégié du chef de projets et des acteurs locaux ; assurer l'interface entre les besoins du quartier et les services déconcentrés de l'Etat.	<b>2 objectifs</b> : repérer les besoins et définir les priorités de l'action publique de l'Etat ; réaliser des évaluations des associations et des actions financées par l'Etat dans le cadre de la politique de la ville.

Il en est de même, comme votre rapporteur spécial a pu le constater, de la **fréquence des réunions** de l'équipe des délégués autour du préfet délégué ou du sous-préfet ville. L'équipe des délégués du Rhône se réunit ainsi (depuis le lancement de l'expérience en 1991) tous les mercredis pour une durée d'une à deux heures, alors que le rythme de réunion envisagé dans les Alpes-Maritimes est bimestriel et qu'il est mensuel dans les Yvelines.

Dans ce même département, enfin, le sous-préfet à la ville a demandé à l'équipe des délégués de formaliser par des « **comptes-rendus de visite** » ses déplacements dans les quartiers et de fournir des notes écrites sur les associations et leurs éventuelles difficultés, notamment dans la perspective des réunions de programmation annuelles.

## **2. Des obstacles surmontables**

### *a) La place et les missions des préfets délégués à la ville*

La **concurrence d'intérêt et d'organisation entre sous-préfets d'arrondissements et sous-préfets « ville »** a parfois été avancée comme un élément déterminant qui a pu empêcher la mise en place d'équipes de délégués.

Il est exact que les choix de l'organisation de l'Etat en département peuvent avoir une influence.

En réponse à une interrogation de votre rapporteur spécial sur le bilan de la concordance entre le recours aux délégués de l'Etat et les contrats de ville, la DIV soulignait ainsi que « *la logique voudrait que les départements urbanisés soient les plus dotés en délégués de l'Etat, et en priorité sur les sites les plus importants pour la politique de la ville. Toutefois certains grands départements n'utilisaient pas, jusqu'à une date récente, ce dispositif. Ainsi la Seine Saint Denis, où le poids des sous-préfets d'arrondissement a longtemps prévalu sur celui du sous-préfet ville, les premiers étant considérés comme interlocuteurs de premier rang des élus, y compris pour la politique de la ville. Jusqu'à 2006, les préfets successifs de ce département n'avaient donc pas souhaité instaurer un dispositif de délégués de l'Etat, nécessairement animé de façon transversale par le sous-préfet ville en préfecture.*

*« Ailleurs au contraire, de nombreux contrats de ville ont pu bénéficier de ce dispositif. A titre d'exemple on peut citer le Val de Marne, où 22 des 47 communes du département sont regroupées en 8 contrats de ville, presque tous intercommunaux, et où 10 délégués de l'Etat sont en poste en 2006 ».*

Votre rapporteur spécial considère pour autant que les **traditions administratives de certains départements ne sauraient constituer 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.

En outre, **la question de la double articulation** avec le sous-préfet d'arrondissement territorialement compétent et le sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville **n'est pas nouvelle et elle avait été traitée par la circulaire du 17 juin 1996<sup>1</sup>** qui précisait que : « *le délégué de l'Etat exerce sa mission sous l'autorité du sous-préfet d'arrondissement compétent (sous-préfet d'arrondissement, ou, dans l'arrondissement chef-lieu, selon le cas, secrétaire général de la préfecture ou sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville). Elle doit être complétée par une relation fonctionnelle permettant au sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville d'exercer auprès de tous les délégués un rôle d'animation. Cette formule doit permettre de donner au sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville une vision d'ensemble des réalités de terrain et de donner au sous-préfet d'arrondissement les éléments susceptibles de renforcer l'efficacité de son action d'ensemble dans ces quartiers* ».

*b) Les réticences de certains services déconcentrés*

Une des conditions de l'intérêt et de la réussite des équipes de délégués de l'Etat tient à ce qu'elles rassemblent des **agents provenant d'administrations diverses**.

Cet **objectif** est **globalement atteint** comme en témoignent les résultats d'une enquête réalisée à la demande de la DIV, à l'occasion de la première rencontre nationale des délégués de l'Etat, en 2002, à Lyon.

La répartition des départements ministériels des délégués de l'Etat était en effet 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.

**Certains services déconcentrés** semblent pourtant faire preuve d'une **grande réticence** à laisser leurs agents participer aux équipes de délégués de l'Etat. Au cours de ses déplacements, il a été signalé à votre rapporteur spécial plusieurs cas mettant en cause l'**Education nationale, des DDASS et des directions du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle**.

---

<sup>1</sup> *Sous le triple timbre du ministre de l'Intérieur, du ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration et du ministre délégué à la ville et à l'intégration.*

Les **arguments avancés** en cas de refus mentionnent généralement les manques d'effectifs et les découpages administratifs spécifiques.

Votre rapporteur spécial a pu ainsi disposer d'une copie du courrier d'un directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, indiquant en réponse à un appel à candidatures pour un des sites politiques de la ville qui ne disposait pas de délégué : *« la mission des délégués de l'Etat impose une proximité territoriale dans les quartiers qui ne peut être assurée par les agents de la DDASS, leur mission s'exerçant au niveau de l'animation des politiques départementales. La DDASS ne bénéficie pas d'implantation locale qui pourrait assurer le support de cette nouvelle mission »*.

### 3. Les faiblesses de l'interministérialité

Les divergences dans le mode de fonctionnement des équipes de délégués de l'Etat, les résistances à l'objectif de généralisation des délégués de l'Etat sur l'ensemble du territoire, que votre rapporteur spécial a constatées, **ne sont pas admissibles car elles contrarient une décision politique confirmée à trois reprises.**

C'est avant tout, comme il a été dit précédemment, dans la difficulté d'imposer un mode d'organisation et de fonctionnement décloisonné et informel, inhabituel dans les préfetures, ainsi qu'au corporatisme de certaines administrations que cette situation est due.

Mais d'autres facteurs d'explication existent qui mettent en question la capacité de l'administration centrale à mettre en œuvre et à impulser une politique interministérielle.

*a) Une certaine impuissance de la Délégation interministérielle à la ville dans l'impulsion et le suivi*

A l'issue de la première tentative de généralisation des délégués de l'Etat, en 2002, la Cour des comptes s'était félicitée, dans son rapport particulier sur la politique de la ville, de la capacité de la DIV à se saisir d'une initiative venue « du terrain » pour en demander l'extension, ce qui relevait bien de son rôle d'animateur de la politique de la ville. Mais elle notait également que *« la généralisation du dispositif n'avait pas été accompagnée d'un travail suffisant d'explication et ne pouvait donc conduire à une véritable appropriation du système par les préfetures des départements qui n'avaient pas retenu cette solution jusqu'alors »*.

Elle regrettait enfin que *« la demande de généralisation ne se soit pas appuyée sur une étude des différents systèmes mis en place ni des conditions nécessaires à leur fonctionnement efficace »*.

Votre rapporteur spécial redoute que la **même impréparation** n'ait caractérisé l'annonce de la **généralisation faite lors du CIV du 9 mars 2006**. Les réactions qu'il a recueillies auprès de ses interlocuteurs dans les différents

départements visités laissent à penser que cette mesure n'a fait l'objet d'aucune consultation préalable ni de publicité auprès des préfets de départements.

Plus encore, lors de son audition le 2 mai 2007 par votre rapporteur spécial, le **délégué interministériel à la ville** est apparu **très en retrait par rapport aux engagements de généralisation** rappelés lors de l'examen de la loi de finances pour 2007. Faisant valoir **les moyens limités de la DIV et les difficultés liées à la mise en place des CUCS et de la nouvelle Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances**, il a considéré que la relance du dispositif des délégués de l'Etat et, notamment l'élaboration d'une circulaire de recadrage, ne pourrait intervenir qu'après **une clarification préalable des responsabilités des services de la politique de la ville aux niveaux régional et départemental**.

*b) Une interministérialité insuffisamment assumée au niveau central*

La dernière circulaire du Premier ministre relative aux délégués de l'Etat date de 2000. Depuis lors, et jusqu'au CIV du printemps 2006, le dispositif n'était plus soutenu au niveau le plus haut de l'administration de l'Etat. Ce **relatif désengagement des Premiers ministres dans l'impulsion donnée à la politique de la ville** a pu avoir une influence sur l'échec de la généralisation des délégués de l'Etat.

Cette situation est à mettre en perspective avec l'abandon, pendant plusieurs années, de la pratique des **comités interministériels pour la ville**. Alors que depuis 1998, les CIV se réunissaient régulièrement à intervalles rapprochés, ils ont connu une interruption de plus de quatre ans entre 2001 et 2006.

**Calendrier des derniers CIV (1998-2006)**

Date des CIV	Décisions principales
30 juin 1998	Lancement de sites de préfiguration des contrats de ville Renforcement des centres de ressources pour la politique de la ville
2 décembre 1998	Définition des contrats de ville 2000-2006
2 septembre 1999	Répartition des 8,6 milliards de francs consacrés à la politique de la ville Dispositions quant à la mise en œuvre des contrats de ville Dispositions sur le développement économique pour les quartiers
14 décembre 1999	Création des grands projets de ville et opérations de renouvellement urbain Mise en place des équipes emploi-insertion et des adultes relais Création de 300 délégués du médiateur
1 <sup>er</sup> octobre 2001	Création de 30 opérations de renouvellement urbain Création des conventions de gestion urbaine de proximité Création des projets éducatifs locaux
9 mars 2006	Mise en place des CUCS Création de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances Extension des zones franches urbaines Création de 6 préfets délégués pour l'égalité des chances

Source : Délégation interministérielle à la ville

En outre, cet échec met en évidence l'**insuffisance manifeste du suivi des décisions prises par les CIV.**

Il était encourageant de constater, à cet égard, que le CIV du 9 mars 2006 avait réaffirmé l'importance de l'animation interministérielle, au plan national, de la politique en direction des quartiers en la confiant explicitement à la DIV et en précisant qu'elle donnerait lieu à des **CIV « techniques » trimestriels** pour suivre la mise en œuvre de la politique interministérielle en faveur des quartiers en difficulté.

Votre rapporteur spécial constate cependant que cette **pratique des CIV « techniques » ne s'est pas imposée.** Seule une réunion interministérielle traditionnelle de bilan a pu être organisée, un an après le CIV de mars 2006.

En tout état de cause, on pouvait douter de la capacité de CIV techniques à imposer l'application d'une décision quand deux CIV ministériels y avaient échoué.

### III. UNE NÉCESSAIRE RÉACTIVATION DU RÉSEAU DES DÉLÉGUÉS

Au vu du constat qui précède, votre rapporteur spécial s'est interrogé, dans un premier temps, sur l'intérêt de maintenir un dispositif qui ne semblait pas indispensable au fonctionnement de la politique de la ville puisqu'il n'était pas utilisé dans les départements les plus concernés.

Au terme de son contrôle, et tenant compte des appréciations recueillies auprès des élus, des associations et des autorités préfectorales, il estime que l'expérience initiée dans le Rhône il y a 15 ans est toujours d'actualité et qu'elle présente trois utilités majeures :

- 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.

Quant à l'**éventuelle évolution** du statut des délégués de l'Etat vers la **professionnalisation**, votre rapporteur spécial n'y est pas favorable en définitive, dans la mesure où le maintien d'un lien avec les diverses administrations d'origine, que ferait disparaître la professionnalisation, est profitable à l'ensemble des délégués de l'Etat, évitant la coupure entre des administrations « classiques » et une administration de mission spécifique à la politique de la ville.

Outre le risque de dénaturer l'originalité de la démarche des délégués de l'Etat, la professionnalisation lui paraît également peu compatible avec le volontariat et pourrait susciter des conflits ou une concurrence non souhaitable avec les équipes opérationnelles de projets.

Toutefois, pour assurer un fonctionnement satisfaisant de ces équipes et leur montée en puissance dans les départements où les besoins existent, un certain nombre de mesures doivent être prises rapidement.

#### *A. UNE FORMALISATION PLUS STRICTE POUR UNE MEILLEURE EFFICACITÉ*

##### **1. Faire appliquer les décisions politiques**

L'application de la décision de généraliser les délégués de l'Etat dans tous les départements où se situent les quartiers les plus sensibles repose, en définitive, sur la **volonté politique et l'exemple donné par la hiérarchie**.

Il paraît évident, en effet, que l'**engagement des préfets, des sous-préfets** chargé de la politique de la ville **et des chefs de services est déterminant** pour permettre les recrutements et susciter les candidatures.

Afin d'obtenir, enfin, la généralisation des délégués de l'Etat, là où elle est nécessaire, il faut donner une impulsion forte et que les **ministres de tutelle** réaffirment la volonté exprimée au niveau gouvernemental auprès de leurs administrations, en s'adressant directement aux chefs de services déconcentrés.

La décision d'autoriser les recrutements de délégués de l'Etat ne doit pas relever uniquement de l'appréciation personnelle des chefs de services déconcentrés. C'est particulièrement vrai pour l'**Education nationale**. Votre rapporteur spécial a constaté des niveaux de mobilisation très variables selon les départements, qui résultent exclusivement de la bonne volonté des inspecteurs d'académie qui parfois vont jusqu'à interdire la participation de leurs agents aux équipes de délégués. C'est d'autant plus regrettable que les principaux de collèges sont parmi les fonctionnaires les mieux placés pour exercer la fonction de délégué dans les quartiers, du fait notamment de leurs contacts avec les associations et les habitants.

Quant aux **préfets de département**, qui ont vu leurs responsabilités s'accroître sensiblement dans le domaine de la politique de la ville, avec l'attribution de **nouvelles compétences** en tant que **délégués de l'ANRU** (Agence nationale pour la rénovation urbaine) **et de l'ACSE** (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances), ils doivent être **invités à utiliser tous les outils** mis à leur disposition pour renforcer l'efficacité de cette politique.

**Proposition :** Rappeler, par lettre du **ministre de tutelle**, à chaque chef de service déconcentré, en soutien aux appels à candidature adressés par les préfets, la nécessité de participer à la constitution d'équipes de délégués de l'Etat.

## **2. Recadrer le dispositif sur les territoires qui le justifient le plus**

La **répartition** des délégués de l'Etat entre les différents départements est **encore trop incohérente** par rapport aux enjeux prioritaires de la politique de la ville.

Il est impossible à votre rapporteur spécial, sans connaître les situations particulières de chaque département, de déterminer une répartition idéale. Il est toutefois au moins possible de **proposer 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 ;

#### Les trois catégories de communes en CUCS

La géographie prioritaire de la politique de la ville dans le cadre de l'élaboration des nouveaux CUCS comprend trois catégories de communes :

1. Les communes qui ont des quartiers dans lesquels une intervention massive et coordonnée de l'ensemble des moyens disponibles est absolument indispensable. L'essentiel des crédits spécifiques seront mobilisés sur ces territoires, en prenant en compte les charges et les ressources des collectivités contractantes ;

2. Les communes qui ont des quartiers dans lesquels les difficultés sociales et économiques sont moindres mais pour lesquels la mobilisation de moyens spécifiques au-delà des moyens de droit commun est néanmoins nécessaire :

3. Les autres communes qui ont des quartiers où les actions à mettre en œuvre relèvent davantage de la prévention ou de la coordination des moyens de droit commun.

*Source : circulaire du 24 mai 2006 sur l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale*

- veiller, enfin, à l'adaptation des territoires à la capacité de travail des délégués en évitant de leur confier des compétences trop vastes.

**Proposition** : Rééquilibrer les effectifs de délégués en fonction des problématiques urbaines.

### 3. Harmoniser les pratiques

Les préfets doivent conserver une **liberté d'appréciation** qui leur permette d'adapter le recours aux délégués en fonction des particularités locales ou de leurs propres choix d'administration.

Il est souhaitable, en particulier, que les affectations des délégués tiennent compte de l'**adéquation de leurs parcours professionnels et des besoins particuliers des territoires**.

De même, la connaissance effective de la commune ou du quartier, à titre professionnel ou à titre personnel, peut être justement valorisée car elle représente un atout pour l'insertion du délégué.

Votre rapporteur spécial est favorable, à ce titre, à l'idée que les préfets devraient également pouvoir autoriser la **modulation des décharges de travail, y compris au-delà des 20 % du temps de travail**, en fonction des besoins des préfetures et de la motivation des personnes.

Il considère cependant que **certaines règles de fonctionnement doivent être systématisées**.

Il en est ainsi, notamment, des **réunions régulières** des délégués, autour du préfet délégué à la cohésion sociale ou du sous-préfet chargé de la politique de la ville, indispensables pour conforter un fonctionnement en équipe et assurer les échanges d'informations et d'expériences des délégués. Ces réunions, à l'instar de ce qui est organisé dans le Rhône et les Yvelines, peuvent associer à échéance variable, les chefs de projets, les services déconcentrés et les coordonnateurs des projets de réussite éducative ou d'autres dispositifs.

C'est le cas aussi de la **possibilité donnée aux délégués de participer à toutes les instances qui traitent des thèmes prioritaires de la politique de la ville**. Ce point a été placé au premier rang de leurs « revendications » par les délégués rencontrés par votre rapporteur spécial. Il avait été jugé prioritaire, dès 1993, par le préfet du Rhône, qui précisait que *« cela ne signifie pas qu'ils assistent systématiquement à toutes ces réunions mais, étant informé de leur tenue, ils peuvent organiser la concertation qui permet à tout fonctionnaire qui y assistera de porter la parole de l'Etat et non pas celle de son service d'origine uniquement »*.

La liste non exclusive de ces instances comprend les réunions techniques, de négociation, d'instruction des dossiers de subvention, les réunions de présentation aux habitants de la politique de la ville, les conseils de quartier, les comités locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) ou les réunions organisées dans le cadre des projets de réussite éducative.

Votre rapporteur spécial estime, qu'en raison de l'importance de la participation du délégué de l'Etat à ces réunions, les **contraintes relatives aux quotas de représentation** ne devraient pas lui être opposables.

Les **bonnes pratiques**, tirées des expériences de chaque département, doivent enfin être **mises en commun** et portées à la connaissance de toutes les préfetures.

Cette tâche revient logiquement aux services de documentation et d'information de la Délégation interministérielle à la ville, et à son centre de ressources dont les moyens ont été sensiblement confortés par la dernière loi de finances.

Il serait également souhaitable de favoriser, au titre de la formation professionnelle notamment, l'organisation d'échanges et de rencontres inter départementales entre délégués de l'Etat, et d'envisager, éventuellement, le renouvellement d'une rencontre nationale, faisant suite à celle qui s'est tenue le 25 janvier 2002 à Lyon.

**Propositions :**

Faire établir et diffuser par la Délégation interministérielle à la ville un « guide du délégué de l'Etat » afin d'harmoniser le fonctionnement des équipes de délégués de l'Etat.

Associer systématiquement les délégués aux instances locales : réunions de programmation, CLSPD, réunions pour l'élaboration des documents de contractualisation avec les collectivités.

Favoriser les rencontres ou échanges interdépartementaux de délégués de l'Etat.

***B. AFFIRMER LE RÔLE DES DÉLÉGUÉS***

**1. Auprès des élus et des chefs de projet**

Selon la définition officielle de la DIV, les délégués de l'Etat constituent l'interlocuteur de proximité, au nom de l'Etat, en matière de politique de la ville, pour les communes.

Venant en complément de l'action des sous-préfets d'arrondissement et des sous-préfets « ville », dans les départements les plus urbanisés, où de nombreuses villes s'inscrivent dans les mécanismes contractuels, ils constituent un relais, au plus proche des besoins d'information et de soutien de la ville, entre les chefs de projet politique de la ville des communes, les services municipaux, et ceux de la préfecture.

En fonction de la taille de la commune, des relations personnelles qui ont pu s'établir, de l'ancienneté de la présence sur le terrain, les délégués de l'Etat disposent ou non d'un **accès direct au maire ou à l'adjoint chargé de la politique de la ville**.

Dans tous les cas, ils sont en **relation directe avec les chefs de projets** en poste sur les quartiers, avec lesquels ils doivent établir une relation fondée sur la complémentarité et le dialogue, dans la mesure où le chef de projet est souvent la source principale des informations qu'ils peuvent recueillir sur la commune ou les quartiers.

Il apparaît pourtant que les délégués et leur mission sont **encore trop méconnus** des acteurs locaux de la politique de la ville, qu'ils soient élus ou partie prenante des équipes opérationnelles. Certains délégués ont même découvert, à l'occasion du travail de réflexion engagé à l'occasion du présent contrôle budgétaire, le périmètre exact de leur fonction.

Votre rapporteur spécial a constaté, à cet égard, que la pratique consistant à adresser, pour information, la **lettre de mission** d'un nouveau délégué, au maire, au chef de projet et aux chefs de service déconcentrés n'était pas toujours respectée.

Elle répond pourtant à l'attente des délégués comme des élus qui ont exprimé le vœu de disposer d'un document écrit listant les missions des délégués.

Une autre pratique, peu répandue, peut être également recommandée car elle aide le nouveau délégué à se positionner rapidement dans le jeu politique et administratif complexe des acteurs de la politique de la ville. Elle consiste à formaliser une présentation aux acteurs locaux du délégué, par le préfet ou le sous-préfet en charge de la ville.

### **Propositions :**

Systematiser la « présentation » des délégués, par les préfets, auprès des élus locaux et des équipes opérationnelles de projets.

Fournir à chaque délégué, une lettre de mission et adresser cette lettre, pour information, au maire et au chef de projet de la commune concernée.

## **2. Auprès des associations**

Les associations jouent un **rôle majeur dans la politique de la ville** et on estime leur nombre à environ 15.000.

Elles n'ont **pas toujours une visibilité précise des priorités de l'Etat, des procédures** et des besoins de l'évaluation. En outre, dans certains cas, elles peuvent se trouver en opposition ou en conflit avec les collectivités territoriales. Parallèlement, les dispositifs et les structures se sont superposés ces dernières années rendant la logique administrative souvent très obscure.

Le délégué de l'Etat peut jouer alors un rôle de **facilitateur** par sa connaissance des circuits et sa capacité d'intermédiation.

Mais le délégué joue également un second rôle au profit de l'Etat en étant le **capteur des informations** sur les associations oeuvrant dans le quartier et donc, sur l'évolution et l'ambiance de celui-ci.

Cette connaissance des associations de terrain peut être particulièrement appréciable dans le cadre de l'élaboration de conventions pluriannuelles de financement, telles que prévues par la circulaire du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'Etat aux associations qui justifient tout spécialement un accompagnement et un suivi des associations.

En tout état de cause, le **préalable** pour que les délégués puissent remplir leur rôle vis-à-vis des associations, est qu'il soit connu d'elles. Or, votre rapporteur spécial a pu constater que tel n'est pas toujours le cas, soit parce que le délégué a peu d'ancienneté dans ses fonctions, soit parce que les structures de projet de la collectivité, essentiellement dans les communes de grande taille, font écran entre le délégué et les associations.

Cette **connaissance des délégués par les associations** pourrait être aisément facilitée par une diffusion plus large de leur identité sur les annuaires des sites Internet des préfetures et des centres de ressources, qui sont régulièrement utilisés par les acteurs locaux de la politique de la ville. A cet égard, votre rapporteur spécial a constaté que le centre de ressources de la DIV ne publiait pas la liste des délégués de l'Etat qui ne figure que sur deux des treize centres de ressources régionaux répertoriés : Profession-banlieue pour la Seine-Saint-Denis et le centre de ressources Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

**Propositions :**

Intégrer explicitement, dans les missions des délégués de l'Etat, le rôle d'évaluateur des actions des associations.

Faire connaître plus largement les délégués sur leurs territoires d'intervention en diffusant leurs noms sur les sites Internet et publications des préfetures, des centres de ressources, de la DIV.

**C. UN STATUT ET DES MOYENS À CONFORTER**

Le maintien du dispositif des délégués de l'Etat n'a de sens que si ceux-ci disposent réellement des moyens d'assurer leur mission. Il est nécessaire aussi de stabiliser les délégués afin d'éviter un « turn-over » trop important et de renouveler l'afflux de candidatures diversifiées et motivées.

**1. Former et soutenir les délégués dans leur mission**

De manière générale, il est nécessaire de valoriser la fonction des délégués de l'Etat et de mieux les soutenir dans l'exercice de leur mission.

Cette valorisation est justifiée car les **fonctions** de délégué de l'Etat sont **particulièrement lourdes** et demandent une très **grande implication personnelle**. Les acteurs locaux sollicitent fortement leurs interlocuteurs et nombre de réunions de quartiers ou d'assemblées des associations, auxquelles les délégués sont amenés à participer, se tiennent en dehors des heures de travail et souvent à des horaires tardifs.

Or, 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**. Certains même ont pu être pénalisés dans le déroulement de leur carrière en raison de leur implication dans leur mission.

La circulaire du 26 décembre 2000, sur le renforcement de la présence et de la qualité des services publics dans les quartiers en difficulté, prévoyait que « *le passage, au cours de la carrière, par une fonction de délégué de l'Etat serait pris en compte pour l'avancement des agents*

*concernés* ». Votre rapporteur spécial souhaite que **cet engagement devienne effectif**.

Les délégués de l'Etat que votre rapporteur spécial a rencontrés ont reconnu également qu'ils avaient été **amenés à se former « sur le tas »**, en s'initiant progressivement aux subtilités des procédures de la politique de la ville et en apprenant, au fil des réunions, à se situer par rapport à leurs interlocuteurs. Pour ceux qui ne sont **pas des spécialistes de la politique de la ville et du travail de terrain**, habitués aux contacts dans les quartiers, comme peuvent l'être, par exemple, des agents de la DDJS, cette **période de formation, préalable à une pleine efficacité, est estimée à un an**.

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial par la Délégation interministérielle à la ville, *« certains départements ont développé des formations à la prise de poste, concernant la matière de la politique de la ville, ou sur les fonctions à exercer par les délégués : il s'agit en effet d'assumer auprès des communes et des associations une vraie fonction de représentation de l'Etat, passionnante pour certains mais pas toujours facile à assumer, et à laquelle nombre de fonctionnaires ne sont pas préparés. »*

Votre rapporteur spécial se félicite de ses initiatives mais il regrette qu'il ne s'agisse pas d'une action coordonnée et de formations systématiquement proposées aux nouveaux délégués.

**Propositions :**

Valoriser les fonctions exercées comme délégué de l'Etat dans le déroulement des carrières.

Assurer à chaque délégué une formation à la politique de la ville.

**2. Développer un vivier de candidatures**

L'exercice de la fonction de délégué exige de la motivation mais aussi une certaine pérennité, indispensable à la connaissance du territoire et de ses acteurs.

C'est pourquoi cette mission ne peut se concevoir en dehors du principe du **volontariat** et votre rapporteur spécial s'étonne, à cet égard, que, dans certains services déconcentrés, la fonction de délégué soit intégrée dans la fiche de poste et de ce fait imposée au nouveau titulaire.

Toutefois, ainsi que le souligne la Délégation interministérielle à la ville, le renouvellement des équipes est parfois rendu difficile du fait de l'absence de candidatures.

Votre rapporteur spécial est, en conséquence, favorable à la proposition qui lui a été présentée par plusieurs sous-préfets « ville », d'un **assouplissement des conditions** fixées par le décret du 19 août 1992 au

**recrutement** des délégués de l'Etat et qui semblent aujourd'hui trop restrictives. Il serait souhaitable, en effet, au-delà des agents de l'Etat et de ses établissements publics administratifs, d'élargir le champ de recrutement à d'autres établissements ou institutions qui interviennent à des titres divers dans les quartiers : caisses d'allocations familiales, chambres consulaires, agents des transports publics.

<p><b>Proposition :</b> Ouvrir plus largement le recrutement de délégués : CAF, chambres de commerce et de métiers, SNCF, RATP.</p>
---



## CONCLUSION

Votre rapporteur spécial est convaincu que **l'efficacité des moyens mis en œuvre dans les quartiers dépend de la permanence des actions mais également de la capacité à en évaluer les effets et à les cibler**. L'enquête que la commission des finances, sur son initiative, a demandée à la Cour des comptes, concernant la gestion des crédits d'intervention de la politique de la ville, en application de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), devrait conforter cette analyse sur un autre aspect de la politique de la ville.

**A ce titre, il est persuadé, à l'issue du contrôle auquel il a procédé, que les délégués de l'Etat peuvent être un instrument d'une meilleure performance de l'intervention de l'Etat.**

Le dispositif des délégués de l'Etat a prouvé son efficacité et a donné satisfaction aux élus et aux acteurs du monde associatif qui ont pu en bénéficier. Il reste à le généraliser, dans les départements où il est réellement nécessaire et en lui accordant des moyens adaptés.

Le gouvernement a pris, en ce sens, des engagements que votre rapporteur spécial approuve. **L'examen du budget de 2008 sera l'occasion de constater la capacité des instances interministérielles de la politique de la ville à faire appliquer ces choix.**

Le présent contrôle s'inscrit donc pleinement dans la logique du chaînage vertueux mise en place par la LOLF : il permettra de mettre en œuvre les synergies administratives afin de faire vivre « sur le terrain » la réforme de l'Etat que l'ensemble de nos concitoyens attend.



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 30 mai 2007 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, sur le rôle des délégués de l'Etat dans le cadre de la politique de la ville.**

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a tout d'abord rappelé les circonstances qui l'avaient amené à engager un contrôle sur le sujet des délégués de l'Etat. Lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2007, il s'était interrogé sur le crédit d'1 million d'euros inscrit sur la mission « Ville et logement » au titre de l'indemnisation des délégués de l'Etat, fonctionnaires choisis par les préfets pour animer la politique de la ville et les réseaux de services publics locaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il lui avait alors semblé « surprenant » que ce dispositif soit absent de plusieurs départements pourtant emblématiques de la politique de la ville, comme le Nord ou la Seine-Saint-Denis.

Il a indiqué que des éléments de réponse avaient été apportés par Mme Catherine Vautrin, alors ministre déléguée à la cohésion sociale, qui avait également pris des engagements pour augmenter l'effectif des délégués de deux cent quarante-sept à deux cent soixante-dix pour 2007, généraliser ces délégués dans chacun des quartiers ou territoires les plus en difficulté, et diffuser, dans les meilleurs délais, une circulaire afin de préciser leur rôle et leurs conditions d'intervention.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a indiqué que, dans le cadre du contrôle budgétaire qu'il avait engagé sur la base de l'article 57 de la LOLF, il avait souhaité établir un état des lieux de la répartition des délégués de l'Etat entre les différents départements, apprécier le coût réel de leur régime indemnitaire et mesurer, sur le terrain, la réalité de leurs missions. Il a précisé qu'il s'était rendu dans trois départements, pour y constater, en rencontrant l'ensemble des délégués du département et les membres du corps préfectoral, que les pratiques divergeaient très sensiblement : le Rhône, berceau des délégués de l'Etat, où l'équipe des délégués fait preuve d'une très forte cohésion, les Yvelines, exemple d'application de ce dispositif pour la région Ile-de-France et les Alpes-Maritimes, où l'équipe de délégués est en voie d'être « réanimée ».

Il a indiqué qu'à l'issue de ces déplacements et des auditions auxquelles il avait procédé, trois questions s'étaient posées :

- le dispositif des délégués de l'Etat, au vu de l'utilité qu'il présente, mérite-t-il d'être généralisé à l'ensemble des départements, ou doit-on considérer qu'il n'apporte pas de réelle plus-value dans l'animation de la politique de la ville, ce qui imposerait sa suppression ?

- cette fonction peut-elle continuer d'être exercée selon les principes du volontariat et du temps partiel, ou doit-on s'orienter vers une professionnalisation ?

- enfin, comment éviter qu'une décision de généraliser les délégués, au moins dans les quartiers les plus difficiles, ne se limite pas à une simple déclaration d'intention, non suivie d'effet ?

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a ensuite présenté le contexte de la création des délégués de l'Etat, expérimentée en 1991 dans le département du Rhône, à l'initiative du préfet Paul Bernard. Il a précisé que cette expérience avait consisté à désigner, dans les communes concernées par la politique de la ville, des fonctionnaires de l'Etat, appartenant à tous les services déconcentrés, afin d'exercer une mission de représentation de l'Etat dans les quartiers en vue de remplir trois objectifs :

- assurer, dans les quartiers, la coordination de l'action de tous les services déconcentrés participant à la politique de la ville afin que « l'Etat parle d'une seule voix » ;

- jouer un rôle de médiateur actif, d'une part entre les différents services de l'Etat, et, d'autre part, entre l'Etat et les collectivités territoriales ;

- grâce à une présence régulière sur le quartier, être un relais pour faire circuler l'information du quartier vers la préfecture et inversement.

Il a observé que, dès ses débuts, la réussite du dispositif avait nécessité la réunion de plusieurs conditions, dont le recrutement sur la base du volontariat, l'absence d'obstacles opposés aux candidats de la part de leur hiérarchie, un effectif minimum de délégués dans un même département afin de développer des synergies et la mise en commun de connaissances, l'organisation de réunions régulières auprès du préfet chargé de la ville, une grande diversité des recrutements et, enfin, des moyens adaptés en termes de décharge de travail et de formation aux procédures et enjeux de la politique de la ville.

Rappelant que cette expérience initiale s'était révélée concluante, il a observé que les gouvernements successifs avaient décidé, à trois reprises, de la généraliser à l'ensemble du territoire, en premier lieu, dans le cadre du pacte de relance pour la ville présenté en janvier 1996, puis lors d'un Comité interministériel des villes (CIV), le 14 décembre 1999 et par un second Comité interministériel des villes et du développement social urbain, réuni le 9 mars 2006.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a souligné que, malgré ces décisions, le dispositif restait cantonné à un nombre limité de départements et que la répartition des effectifs des délégués n'était proportionnelle ni au nombre des zones urbaines sensibles (ZUS), ni à celui des contrats de ville ou des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

Il a précisé que l'évolution du nombre des délégués de l'Etat, depuis 2005, faisait apparaître une stagnation de l'effectif total, et une prépondérance de quelques départements, dont le Rhône, les Bouches-du-Rhône, l'Essonne, l'Isère et les Alpes-Maritimes.

Il a fait observer que certains départements enregistraient une diminution, voire une disparition, des équipes de délégués, comme les Yvelines ou la Moselle.

Il a regretté, à cet égard, que la mise en place des CUCS, qui aurait pu permettre de relancer le dispositif des délégués, ait été une « occasion manquée ». Ainsi, les principes et le calendrier de la mise en œuvre des CUCS avaient été fixés par une circulaire du 24 mai 2006 qui invitait explicitement les préfets à s'appuyer sur le réseau de délégués de l'Etat. Cependant, malgré les consignes données, la délégation interministérielle à la ville (DIV) n'a pas eu la capacité de conduire les départements qui n'utilisaient pas les délégués à constituer une équipe à l'occasion de l'élaboration des CUCS.

Il a considéré que cette situation était symptomatique des difficultés d'application de la politique interministérielle de la ville, qui se heurte aux résistances des modes d'administration traditionnels et à un manque certain d'impulsion et de suivi.

S'agissant du coût du dispositif, il a précisé que les dépenses liées aux délégués de l'Etat étaient constituées exclusivement des indemnités de vacation accordées en application d'un décret de 1992. Notant qu'à la suite du CIV de 1999 qui l'avait jugée insuffisante, cette indemnisation avait été doublée en 2002, il a observé que certains des délégués avaient tenu à préciser qu'ils n'avaient pas été demandeurs de cette revalorisation.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a ensuite noté que depuis 2003, les dépenses réelles d'indemnisation n'avaient jamais atteint les prévisions et que les crédits prévus pour 2007, soit 1 million d'euros, étaient identiques à ceux prévus pour 2006, malgré l'objectif affiché de généralisation.

Il a considéré que cette gestion « tranquille » des crédits budgétaires, qui a permis à la DIV de « récupérer », en 2006, près de 400.000 euros de crédits pour financer le paiement de vacataires ou d'indemnités de stagiaires, pourrait être rendue plus délicate si les orientations du CIV de 2006 étaient finalement appliquées. Dans ces circonstances, en effet, la DIV serait amenée, soit à solliciter des crédits en forte augmentation, soit à procéder à une révision de la carte des délégués en opposant des refus aux demandes présentées par des départements non prioritaires.

S'agissant des modes de fonctionnement des équipes de délégués, il a souligné leur grande diversité selon les départements, illustrant ce point par l'exemple de la fréquence des réunions de l'équipe des délégués autour du préfet délégué ou du sous-préfet « Ville », qui varie d'un rythme hebdomadaire dans le Rhône à un rythme bimestriel dans les Alpes-Maritimes.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a ensuite insisté sur l'influence de la concurrence d'intérêt et d'organisation entre préfets d'arrondissements et préfets « Ville », qui peut exister dans certains départements, et sur le fait que certains services déconcentrés semblent parfois faire preuve d'une grande réticence à laisser leurs agents participer aux équipes de délégués de l'Etat.

Il a regretté, enfin, une certaine impuissance de la délégation interministérielle à la ville dans le suivi des décisions des CIV et, de manière générale, les faiblesses de l'interministérialité au niveau central, qui sont particulièrement sensibles dans le cas de la politique de la ville.

Il a ensuite exprimé la conviction que la désignation de fonctionnaires des services déconcentrés, dans les quartiers, comme « délégués de l'Etat », était une mesure positive, à même de renforcer l'efficacité de la politique de la ville, et qu'elle présentait un triple intérêt :

- les fonctionnaires sont d'abord les correspondants de proximité, les « informateurs » et les « facilitateurs » des élus, des chefs de projets et des associations, et ils jouent le rôle de « porte d'entrée unique » pour tous les dispositifs de la politique de la ville ;

- les délégués de l'Etat sont également un instrument de connaissance des quartiers pour les autorités préfectorales ;

- enfin, ils participent à la diffusion d'une culture « ville » dans les administrations chargées de gérer les politiques de droit commun.

Il a donc considéré que la formule, expérimentée en 1991, de fonctionnaires volontaires et à temps partiel, méritait d'être effectivement généralisée mais, en priorité, dans les départements les plus concernés de la politique de la ville. Il a rappelé que l'engagement des préfets, des sous-préfets chargés de la politique de la ville et des chefs de services était déterminant dans la réussite de ce dispositif et qu'il était nécessaire que les ministres de tutelle réaffirment la volonté exprimée au niveau gouvernemental auprès de leurs administrations.

Il a estimé également que cette extension devait s'effectuer sous conditions d'un contrôle renforcé et d'une harmonisation des pratiques par la délégation interministérielle à la ville, et considéré qu'une meilleure identification et une valorisation de la fonction de délégué permettraient de susciter de nouvelles candidatures.

Au terme de son contrôle, et afin qu'il soit pleinement opérationnel, il a fait état d'un certain nombre de ses préconisations, parmi lesquelles il a cité :

- la diffusion par la délégation interministérielle à la ville d'un « Guide du délégué de l'Etat » afin d'harmoniser le fonctionnement des équipes de délégués de l'Etat, notamment sur les réunions régulières des délégués ou les lettres de mission qui leur sont données ;

- l'association systématique des délégués aux instances locales en lien avec la politique de la ville, comme les réunions de programmation, ou les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) ;

- les rencontres ou échanges interdépartementaux de délégués de l'Etat, afin de mettre en commun les bonnes pratiques des différents départements ;

- la présentation systématique des délégués, par les préfets, auprès des élus locaux et des équipes opérationnelles de projets ;

- la valorisation des fonctions exercées comme délégué de l'Etat dans le déroulement des carrières ;

- la garantie apportée à chaque délégué de bénéficier d'une formation à la politique de la ville ;

- l'ouverture plus large du recrutement des délégués auprès notamment des caisses d'allocations familiales (CAF) et des chambres de commerce et de métiers.

En conclusion, il a exprimé sa conviction que les délégués de l'Etat pouvaient être un instrument efficace d'une meilleure performance de l'intervention de l'Etat.

Un large débat s'est alors instauré.

**M. Jean-Arthuis, président**, a rappelé le lien entre le contrôle effectué et l'amendement déposé, au nom de la commission des finances, par MM. Philippe Dallier et Roger Karoutchi, en leur qualité de rapporteurs spéciaux, lors de l'examen de la mission « Ville et logement » dans le cadre de la loi de finances pour 2007. Il a observé que ce sujet illustre l'écart entre les déclarations officielles et leur mise en œuvre sur le terrain, ainsi que les problèmes récurrents de coordination des administrations.

**M. Serge Dassault** a évoqué le cas du département de l'Essonne et s'est félicité de l'action de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Il s'est interrogé sur la place du préfet délégué à la cohésion sociale par rapport aux délégués de l'Etat.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a insisté sur le rôle de coordination des services déconcentrés joué par les délégués de l'Etat et sur l'importance de la participation des délégués à toutes les instances locales œuvrant à la mise en œuvre de la politique de la ville. Il a également souligné le rôle d'informateur du préfet assuré par les délégués.

**Mme Nicole Bricq** s'est déclarée favorable à l'objectif de recentrage prôné par le rapporteur spécial. Elle a douté de la capacité des préfets et des services déconcentrés à contrôler l'efficacité des moyens mis en œuvre dans le cadre de la politique de la ville, relevant notamment les incompatibilités entre les systèmes d'information des différentes administrations. Elle s'est enfin interrogée sur l'évolution du nombre de délégués de l'Etat depuis 1991.

**M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a précisé qu'il n'avait pas obtenu de chiffres antérieurs à 2005 et que depuis cette date, les effectifs étaient demeurés stables. Revenant sur le rôle du délégué de l'Etat en tant qu'« œil de l'Etat » au profit du préfet, il a indiqué que certains des élus qu'il avait rencontrés s'étaient déclarés favorables à pousser la logique de la décentralisation jusqu'à supprimer les crédits déconcentrés de l'Etat, afin de donner plus d'autonomie aux communes, mieux à même d'évaluer l'action des associations de terrain.

En réponse à **M. Yann Gaillard** qui s'inquiétait du rapport coût-efficacité du dispositif des délégués de l'Etat et à **M. Jean Arthuis, président**, qui s'est déclaré favorable à laisser une plus grande liberté aux communes, **M. Philippe Dallier, rapporteur spécial**, a rappelé le bilan favorable des délégués de l'Etat, l'efficacité de certains modes de gestion récents de la politique en faveur des quartiers, parmi lesquels il a distingué l'ANRU. Il a aussi indiqué qu'une enquête avait été demandée à la Cour des comptes, sur la base de l'article 58-2 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), concernant les crédits déconcentrés de la politique de la ville et que ses résultats seraient connus dans quelques mois. Il s'est enfin déclaré convaincu de la nécessité d'un renforcement des contrôles, évoquant notamment les comptes rendus d'utilisation de la dotation de solidarité urbaine.

**A l'issue de ce débat, la commission a donné acte, à l'unanimité, à M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, de sa communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**

## **ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### **Le 25 avril 2007 (département du Rhône)**

M. Alain RÉGNIER, préfet délégué pour l'égalité des chances ;  
M. Serge TERRIER, chef du bureau de la cohésion et des solidarités ;  
Mmes et MM. Michel CALZAT, Joël MARIE, Katherine BAZOUIN, Hubert  
CATELAND, Philippe PAREJA, Solange SALAGER, Régine VIGNA,  
Camille CHABREDIER, Nicole REYNARD, Pierre-Pascal ANTONINI et  
Yves GEOFFRAY, délégués de l'Etat ;  
M. Jacky DARNE, premier adjoint au Maire de Rillieux-la-Pape, délégué au  
développement durable et à la politique de la ville ;  
Mme CAPON, directrice de l'association COGELORE (comité de gestion des  
locaux résidentiels) ;  
M. Bernard BOCHARD, adjoint au maire du 9<sup>ème</sup> arrondissement de Lyon,  
chargé de l'emploi et de l'insertion ;  
M. Thierry BERTRAND, directeur du Centre social de la Sauvegarde (la  
Duchère).

### **Le 2 mai 2007**

M. Jean-Paul LE DIVENAH, directeur de cabinet de Mme Catherine  
VAUTRIN, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité ;  
Mme Valérie JARRY, conseillère parlementaire au cabinet de la ministre  
déléguée à la cohésion sociale et à la parité ;  
M. Yves-Laurent SAPOVAL, délégué interministériel à la ville ;  
Mme Anaïs BRÉAUD, chargée de mission, Délégation interministérielle à la  
ville.

### **Le 9 mai 2007 (département des Yvelines)**

M. Christian de LAVERNEE, préfet des Yvelines ;  
Mme Dominique LASSUS-MINVIELLE, secrétaire générale adjointe, chargée  
de la cohésion sociale et de la politique de la ville, préfecture des Yvelines ;  
M. Matthieu PITON, chef de bureau de la mission politique de la ville,  
préfecture des Yvelines ;  
Mmes Françoise GUYOT, Nathalie KUEHN et M. Stéphane SALVARY,  
délégués de l'Etat.

**Le 16 mai 2007 (département des Alpes-Maritimes)**

M. Jacques PEYRAT, sénateur-maire de Nice, président de la communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur ;

Mme Dominique ESTROSI, adjointe chargée de la politique de la ville, mairie de Nice ;

M. Georges RAKOTOVAO, adjoint à la politique de la ville, mairie de Grasse ;

M. Dominique VIAN, préfet des Alpes-Maritimes ;

M. Eric DJAMAKORZIAN, sous-préfet, chargé de mission ville, préfecture des Alpes-Maritimes ;

M. Patrick GAUDARD, responsable du centre social La Ruche ;

M. Jean-Luc ROSTAGNI, directeur de la mission « ville », mairie de Nice ;

Mlle Isabelle MESSINEO, chef de projet sectoriel, mairie de Nice ;

Mmes et MM. Marie-Jeanne MAVIC, Hélène FOLTZ, Béatrice LICOUR, Siham Fahmi FRIEDERICKS, Dominique MAISSA, Hervé COGNEE, Khaled TOUMI, Philippe BARBET, Jean-Claude FAURE, Jean-Gabriel BEDDOUK, délégués de l'Etat ;

et les représentants des associations Femmes de tous pays, AAICA (association des immigrés de la côte d'Azur), CAJ (Culture Animation Jeunesse), et HARJES à Grasse et La Semeuse, Centre d'information sur les droits des femmes (CIDF), Association Solidarité Intégration Citoyenneté (ASSIC), Centre d'entraide de Nice (CENE) et Nice Bénévolat au centre social La Ruche.

## **ANNEXE 2 : LA DÉFINITION D'ORIGINE DES DÉLÉGUÉS DE L'ETAT**

Note du 4 octobre 1993 du préfet Paul Bernard à Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville sur les délégués de l'Etat dans le Rhône

**MISSION POUR LA POLITIQUE  
DE LA VILLE**  
*MA/MB*  
*D1638*

*Lyon, le 4 octobre 1993*

**LE PREFET DE LA REGION RHONE-ALPES  
PREFET DU RHÔNE**

à

**Madame le Ministre des Affaires Sociales,  
de la Santé et de la Ville**

**Cabinet**

**OBJET : *Délégués de l'Etat dans le Rhône***

Dans le Rhône, j'ai mis en place, depuis deux ans dans certains quartiers, un Délégué de l'Etat dans 16 quartiers en Développement Social Urbain.

Fonctionnaires de haut niveau, issus d'un service déconcentré de l'Etat (DDASS, DDE, DDJS, DDPJJ, Education Nationale, Trésorerie Générale, DDTE, DRASS) ou de la Préfecture et continuant à exercer leurs fonctions dans leur service d'origine, ils consacrent, au minimum, trois demi-journées par semaine à un quartier en difficultés dans lequel ils sont le relais et la vigie de l'Etat.

Ils constituent une expérience d'interministérialité originale et unique en France.

Depuis le début de cette expérience, j'ai fait établir, chaque année, un bilan qui a permis d'adapter au fur et à mesure les missions de ces fonctionnaires.

Dans le cadre de grands axes de la Politique de la Ville que le Gouvernement vient d'arrêter pour lutter contre la ségrégation urbaine et définis dans la circulaire commune du Ministre des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville et du Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, j'ai estimé utile de redéfinir de manière plus précise le rôle des délégués de l'Etat et d'améliorer, dans la mesure du possible, leurs conditions de travail.

## I • LE ROLE DES DELEGUES DE L'ETAT

Les Délégués de l'Etat sont chargés d'assurer dans les quartiers la coordination de l'action de tous les services déconcentrés participant à la Politique de la Ville afin que l'Etat parle d'une seule voix.

Cette mission qui marque la volonté de l'Etat d'être plus efficace dans une politique territorialisée est unanimement appréciée par les élus locaux.

A ce titre, ils sont invités à toutes les instances locales qui traitent des thèmes prioritaires de la politique de la ville :

- conseils de quartier pour la participation des habitants ;
- groupe de direction pour toutes les décisions importantes d'aménagement de l'espace et de l'amélioration de l'habitat ainsi que pour le développement des services dans les quartiers ;
- CLEF, CLI et PLIE éventuellement pour le développement économique favorisant l'insertion sociale et professionnelle des habitants ;
- CCPD pour la prévention de la délinquance ;
- conseil de zone dans les ZEP.

Cela ne signifie pas qu'ils assistent systématiquement à toutes ces réunions mais, étant informé de leur tenue, ils peuvent organiser la concertation qui permet à tout fonctionnaire qui y assistera de porter la parole de l'Etat et non pas celle de son service d'origine uniquement.

Ensuite, ils jouent un rôle de médiateur actif.

Porteurs de l'intérêt du quartier, ils assurent une médiation entre les différents services de l'Etat dont les objectifs peuvent parfois ne pas être tout à fait convergents à l'échelle d'un quartier.

Au nom de la solidarité nationale et de la lutte contre l'exclusion, ils sont également médiateurs entre l'Etat et les collectivités locales dont les intérêts sur le quartier peuvent être divergents. Ils travaillent pour cela en relation étroite avec les chefs de projet.

Il ne s'agit pas, pour les délégués de l'Etat, de remplacer les services déconcentrés dans leur rôle spécifique mais, dès qu'ils sont avertis d'une divergence de vue ou d'un dysfonctionnement, de provoquer une réunion de concertation pour tenter de régler, au niveau du quartier, le problème.

En ce sens, ils pallient un manque de territorialisation réelle de certains services déconcentrés. S'ils n'y parviennent pas, ils en réfèrent au Sous-Préfet, chargé de mission pour la politique de la ville qui recherchera la solution à un niveau plus élevé.

Dans tous les cas, ils facilitent les relations et la mise en œuvre des objectifs avec les élus locaux et entre services de l'Etat.

Mais toutes ces missions ne peuvent être assurées convenablement que parce que les délégués de l'Etat sont à l'écoute des habitants, notamment par le biais des associations de quartier.

Travaillant pour certains sur le quartier, y étant présents régulièrement pour d'autres, les délégués de l'Etat sont un relais indispensable pour faire circuler l'information du quartier vers la Préfecture et inversement.

Réunis une fois par semaine autour du Sous-Préfet ville, ils apportent des renseignements utiles sur les réalités du terrain et les initiatives locales. En retour, ils reçoivent des informations sur les politiques mises en œuvre par l'Etat qu'ils diffusent dans les quartiers.

En dehors de ces réunions, ils alertent le Sous-Préfet ville de tout événement qui pourrait avoir des conséquences graves, ce qui lui permet de saisir immédiatement le responsable du service concerné par le problème.

Le rôle de délégué de l'Etat représente une importante somme de travail et les engagements personnels dans cette fonction sont remarquables.

Même si cette mission est vécue comme passionnante, il ne faut pas négliger les difficultés matérielles d'exécution qu'elle présente.

Diverses mesures ont été prises pour tenter d'y remédier.

## II - LEURS CONDITIONS DE TRAVAIL

La fonction de délégué de l'Etat est vécue de manière unanime comme enrichissante pour l'activité du service d'origine et pour la capacité d'action et de compréhension des questions traitées qu'elle donne aux fonctionnaires qui l'occupent.

Les délégués de l'Etat soulignent l'intérêt que représentent pour eux la possibilité de faire mieux connaître leur service, l'existence d'une véritable équipe interministérielle de délégués et la constitution progressive de réseaux locaux qu'ils peuvent mobiliser rapidement.

Mais, à court terme, l'impact de ces nouvelles fonctions est encore faible sur la carrière et la rémunération.

J'ai demandé aux chefs de service de prendre en compte, de manière plus systématique, cette fonction dans les perspectives de promotion de ces agents.

Par ailleurs, j'ai présenté plusieurs délégués de l'Etat à la nomination de Chevalier de l'Ordre National du Mérite.

La fonction de délégué de l'Etat entraîne des frais personnels supplémentaires, ne serait ce que pour les déplacements. Une prime spécifique de 1.000F/mois leur est versée (au titre des services publics de proximité) mais elle ne couvre que partiellement les frais réellement engagés.

Enfin, l'exercice de ces missions pose quelques problèmes aux services.

Certains Délégués de l'Etat ont des responsabilités importantes dans l'activité de leur service et sont légitimement soucieux de ne pas la freiner ce qui rend très complexes la gestion de leur temps et les possibilités d'aménagements concrets qui leur permettraient d'exercer leurs fonctions de délégués de l'Etat sans prendre trop sur leur temps libre (DDPJJ, Secrétaire en chef de Sous-Préfecture).

A la D.D.A.S.S., compte tenu de la faiblesse des effectifs, le directeur souhaiterait que les deux délégués de l'Etat soient officiellement détachés à mi-temps à la Préfecture et que le poste ainsi libéré soit pourvu.

D'autres services, en revanche, ont pu créer un dispositif spécifique à la politique de la ville : D.D.T.E., D.D.E., Education Nationale, Trésorerie Générale.

Pour améliorer la circulation de l'information, j'ai mis en place, dans le cadre de la messagerie télématique de la Préfecture, une boîte aux lettres spécifique pour les délégués de l'Etat.

A partir de janvier 1994, ils bénéficieront d'une salle de réunion qui leur sera réservée et dans laquelle ils pourront trouver documentation et photocopieuse.

En dehors des aspects matériels qu'ils évoquent très peu, les délégués de l'Etat ont exprimé le souhait d'avoir des temps de réflexion sur leurs pratiques.

A cet effet, j'ai invité plusieurs sociologues et philosophes compétents dans le domaine de la politique de la ville à rencontrer au cours de dîners-débats ces fonctionnaires hors du commun. M. le Professeur DUBET du C.N.R.S. et M. JAZOULI (Banlieuescopies) m'ont déjà fait connaître leur accord de principe. J'attends la réponse de M. BOURDIEU.

En outre, Mme AYME, Sous-Préfet, chargé de mission pour la politique de la ville, va organiser chaque trimestre une journée de formation sur un thème relatif à la politique de la ville (Insertion et développement économique et social fin 1993, pour commencer) en direction des délégués de l'Etat qui se sont, pour la plupart, formés empiriquement au prix d'un investissement personnel très fort.

Tel est le point sur cette expérience qui me semble devoir être valorisée et je compte sur votre appui pour que la reconnaissance des mérites qui s'attachent à l'exercice de ces fonctions de délégués de l'Etat puisse être prise en compte au niveau national.

Le Préfet

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Bernard', written in a cursive style.

Paul BERNARD



### ANNEXE 3 : TEXTES APPLICABLES AUX DÉLÉGUÉS DE L'ETAT

**Circulaire du 17 juin 1996  
relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville**

*Ministère de l'Aménagement du territoire,  
de la Ville et de l'Intégration  
Ministère délégué à la Ville et à l'Intégration*

*Ministère de l'Intérieur*

(CR)

PRÉFECTURE DU RHÔNE Bureau du Courrier	
DATE 18.06.96	N° 1454
POUR ATTRIBUTION	POUR INFORMATION
SPV	SG
	CP. [Signature]
	DAI

Paris, le 17 juin 1996

Le Ministre de l'Intérieur,  
Le Ministre de l'Aménagement du Territoire,  
de la Ville et de l'Intégration ,  
Ministre délégué à la Ville et à l'Intégration

à

Mesdames et Messieurs les Préfets

**Objet : Mise en oeuvre du Pacte de Relance pour la Ville.**

**Désignation des sous-préfets spécifiquement chargés de mission pour la politique de la Ville dans les départements où sont mis en oeuvre des contrats de ville. Désignation de délégués de l'Etat dans les quartiers prioritaires.**

**Référence : Circulaire interministérielle du 14 septembre 1993 relative à la définition du poste de sous-préfet à la ville et à l'organisation des services déconcentrés.**

Le Premier ministre a présenté, le 18 janvier 1996, le Pacte de Relance pour la Ville qui renouvelle et amplifie les leviers de la Politique de la Ville pour mieux assurer l'intégration urbaine et sociale des quartiers en difficulté.

Il vous appartient de veiller à la mise en oeuvre rapide et au suivi des mesures qui ont été ainsi arrêtées par le Gouvernement.

En effet, la réussite du Pacte de Relance repose pour une large part sur votre capacité à mobiliser l'ensemble des partenaires, collectivités locales, entreprises, associations, qui concourent à la réalisation des objectifs d'intégration urbaine dans ces quartiers en difficulté.

Pour permettre cette forte implication de l'ensemble des acteurs du développement social urbain, le renforcement de l'organisation de l'Etat doit être recherché au travers du développement du réseau des correspondants de la politique de la ville placés auprès de vous.

### **1.- Renforcer le réseau des correspondants de l'Etat au niveau départemental :**

Conformément au Pacte de Relance pour la Ville, un sous-préfet spécifiquement chargé de mission pour la politique de la ville sera désigné dans chacun des 80 départements où sont mis en oeuvre des contrats de ville.

Il s'agit en l'espèce de compléter le réseau des sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville, nommés par décret, grâce à la désignation, par les préfets des autres départements, d'un « correspondant-ville » qui assurera la même mission d'animation.

Dans cette dernière hypothèse, le « correspondant-ville » sera, en règle générale, un membre du corps préfectoral.

Néanmoins, une autre solution pourra être adoptée, notamment dans les cas où cette désignation pourrait poser un problème de cohérence si un pôle de compétence a été créé pour coordonner la mise en oeuvre de la politique de la ville.

Vous ferez connaître par retour au Délégué interministériel à la Ville et au Directeur général de l'Administration le nom du « correspondant-ville » que vous aurez désigné.

### **2.- Renforcer le réseau des correspondants de l'Etat au niveau des quartiers**

Afin de mieux assurer la présence de l'Etat dans les quartiers en difficulté, et d'améliorer sa capacité de coordination et d'animation, le Pacte de Relance pour la ville a prévu la possibilité pour le préfet de désigner des « délégués de l'Etat ».

Nommés par les préfets et travaillant sous l'autorité du sous-préfet d'arrondissement ayant en charge le contrat de ville concerné, leur rôle doit être complémentaire de celui des chefs de projet et des équipes de maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale visés par la circulaire du 10 novembre 1995.

### *2-1 -Les objectifs*

Les quartiers prioritaires de la politique de la ville ne constituent pas un échelon institutionnel de l'action de l'Etat, bien que ce dernier y soit présent par le biais des services dont il a la charge directe, particulièrement en matière éducative et dans les missions de sécurité publique. Ils constituent désormais des territoires privilégiés d'actions spécifiques de l'Etat ou de discriminations positives territoriales, notamment en matière d'exonérations fiscales et sociales.

La politique de la ville qui traite de manière prioritaire un certain nombre de quartiers n'impose pas seulement à l'Etat de mieux y assurer ses missions traditionnelles ; elle l'implique également, aux côtés des communes et d'autres partenaires, dans un certain nombre d'actions contractuelles qui, dans le respect des compétences de chacun, permettent une nouvelle dynamique de développement social urbain.

Si un certain nombre de mesures ont été prises pour mieux adapter les services de l'Etat aux enjeux de la politique de la ville (nomination de sous-préfets chargés de la politique de la ville ou de correspondant ville départementaux, mise en place de comités inter-services etc...) il importe aujourd'hui d'affirmer leur capacité d'intervention à l'échelle de base de la politique de la ville, celle du quartier.

La mise en place de « délégués de l'Etat » constitue, à cet égard, une option intéressante dont la mise en oeuvre expérimentale dans plusieurs départements a été validée par une mission d'inspection interministérielle.

Les objectifs poursuivis sont triples :

- affirmer une présence qualifiée de l'Etat dans les quartiers ;
- identifier un interlocuteur privilégié des différents acteurs des quartiers ;
- assurer un interface efficace entre les besoins du quartier et les services déconcentrés de l'Etat.

### *2-2-Les modalités*

S'il ne saurait y avoir de modèle unique, les expériences déjà conduites permettent de préconiser les modalités suivantes :

- les délégués doivent être des fonctionnaires de catégorie A, issus des services déconcentrés de l'Etat ou de la préfecture ;
- ils bénéficient d'une décharge partielle qui leur permet de consacrer une demi-journée à une journée et demi par semaine au quartier concerné, et de continuer d'exercer leurs fonctions dans leur service d'origine;
- ils sont désignés par le préfet et reçoivent une lettre de mission qui précise leurs missions et les identifie clairement pour leur divers interlocuteurs. Une lettre type annexée à cette circulaire pourra vous servir de référence.

Deux points méritent d'être précisés, dont le succès du dispositif dépend étroitement :

- ***Une double articulation avec le sous-préfet d'arrondissement territorialement compétent, et le sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville.***

Le délégué de l'Etat exerce sa mission sous l'autorité du sous-préfet d'arrondissement compétent (sous-préfet d'arrondissement, ou, dans l'arrondissement chef-lieu, selon le cas, secrétaire général de la préfecture ou sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville). Elle doit être complétée par une relation fonctionnelle permettant au sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville d'exercer auprès de tous les délégués un rôle d'animation.

Cette formule doit permettre de donner au sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville une vision d'ensemble des réalités de terrain et de donner au sous-préfet d'arrondissement les éléments susceptibles de renforcer l'efficacité de son action d'ensemble dans ces quartiers.

- ***Une étroite complémentarité avec le chef de projet et l'équipe de maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale :***

Les missions du délégué de l'Etat sont d'abord dirigées vers les services de l'Etat dont il doit faciliter, à tous égards, l'intervention ; dans ces conditions, il ne doit pas y avoir de confusion avec celles du chef de projet en poste sur le quartier qui a particulièrement en charge la relation avec les habitants et les associations, et qui, co-mandaté par la collectivité et l'Etat, joue un rôle de coordination, voire de médiation entre les différentes institutions.

Proche des réalités du quartier et à l'écoute de ses besoins, le délégué de l'Etat s'emploie à les faire valoir tant auprès du chef de projet qu'auprès des différents services de l'Etat impliqués.

Ce rôle d'interface doit également avoir pour effet de mieux diffuser, d'une part, les informations sur les réalités des quartiers et les initiatives locales, d'autre part les informations sur les politiques mises en oeuvre par l'Etat.

### *2-3-Les missions*

Elles découlent des trois objectifs énoncés plus haut

- ***Affirmant une présence qualifiée de l'Etat, le délégué aura pour mission :***
  - de faire l'analyse des missions et des modalités d'intervention des différents services de l'Etat impliqués dans la vie du quartier et dans la conduite du contrat de ville ;
  - de faire toute proposition visant à améliorer la perception par les habitants de ces différents services, et la qualité de leurs prestations au quotidien ;
  - d'assurer une présence effective et coordonnée de l'Etat dans les différents dispositifs techniques (commission, groupes de travail...) mis en place pour conduire les actions de développement social urbain.

● ***Interlocuteur privilégié des acteurs du quartier, le délégué aura pour mission :***

- d'aider les différents services impliqués à s'adapter à une logique de projet, qui privilégie une démarche collective, aux côtés des services municipaux et des associations;

- d'appuyer techniquement, en complément des chefs de projets, les différents acteurs dans la mise au point administrative et financière des projets intéressant l'Etat, puis de les accompagner dans leur mise en oeuvre ;

- de veiller à la cohésion technique de la programmation annuelle des actions de l'Etat dans le quartier et d'être le relais sur le terrain des décisions prises en comité inter-services départemental.

● ***Assurant un interface efficace entre les besoins du quartier et les services déconcentrés de l'Etat, le délégué aura pour mission :***

- de mieux faire connaître aux différentes administrations de l'Etat les réalités du quartier et les souhaits et besoins des habitants ;

- d'aider à une meilleure appréciation des priorités des quartiers dans la répartition territoriale des moyens, de permettre l'adaptation des tâches des agents des services concernés et la modernisation des méthodes de travail qui peuvent bénéficier des crédits du chapitre 37.82.10 du Ministère de la Ville.

Lorsque l'analyse locale à laquelle vous procéderez vous conduira à mettre en place des délégués de l'Etat, vous voudrez bien faire connaître l'importance, l'organisation et le fonctionnement du dispositif que vous aurez arrêté et nous en rendre compte sous le double timbre de la Délégation Interministérielle à la Ville et de la Direction Générale de l'Administration.

Le Ministre de l'Aménagement du territoire,  
de la Ville et de l'Intégration

Le Ministre de l'Intérieur

Jean-Claude GAUDIN

Jean-Louis DEBRE

Le Ministre délégué à la Ville et à l'intégration

Eric RAOULT

## ANNEXE

### DESIGNATION DES DELEGUES DE L'ETAT

#### LETTRE DE MISSION TYPE

Madame, Monsieur

J'ai l'honneur de vous confirmer que j'ai décidé de vous désigner en qualité de délégué de l'Etat pour la mise en oeuvre de la politique de la ville dans le quartier de.....

Je vous remercie d'avoir accepté cette mission pour laquelle votre chef de service accepte de vous dégager de vos responsabilités au sein du service une demi-journée (ou une journée, ou.....) par semaine.

A ce titre, je souhaite réaffirmer l'importance que j'attache à votre rôle dans ce quartier, particulièrement au moment où la mise en oeuvre des contrats de ville et l'application du Pacte de Relance pour la Ville font entrer la Politique de la Ville dans une nouvelle étape.

Je vous précise les missions qui vont être les vôtres.

#### **1.- Affirmer la présence de l'Etat dans les quartiers**

Cette première mission constitue la base qui doit permettre de renverser le sentiment, encore trop répandu parmi les habitants des quartiers défavorisés, d'une présence insuffisante de l'Etat sur le terrain.

Il vous appartient à cet égard, de prendre toutes initiatives afin d'être présent dans le quartier à l'occasion de certains temps forts :

- . Réunion de concertation avec les habitants,
- . Réponse aux sollicitations des associations ou institutions conviant un représentant de l'Etat aux réunions de leurs instances délibératives (Conseil d'Administration, Assemblées Générales...).

#### **2.- Etre l'interlocuteur au quotidien, au nom de l'Etat, des chefs de projets dans les quartiers et du monde associatif.**

Les délégués de l'Etat et les chefs de projets ont un rôle complémentaire basé sur un dialogue permanent qui porte sur les projets et actions que ces derniers

sont chargés de faire émerger, puis de faire assumer tant par la collectivité locale que par l'Etat.

La plupart de ces projets font intervenir des financements croisés Etat/collectivités et supposent, pour qu'ils soient menés à bien que les procédures administratives et financières soient bien maîtrisées et que les financements de l'Etat soient judicieusement mobilisés pour aider à la réussite du projet.

A cet égard, votre rôle est double :

. Il vous appartient de veiller à ce que les financements de l'Etat soient mobilisés dans le respect des directives et instructions gouvernementales qu'il vous appartient de rappeler et d'expliquer à l'occasion de vos contacts avec les acteurs de terrain.

. Cette première condition étant respectée, votre technicité administrative et financière et votre implication en amont des projets doivent faciliter leur mise en oeuvre et leur succès.

### **3.- Assurer l'interface entre les besoins du quartier et les services déconcentrés de l'Etat**

Votre présence au sein des instances administratives ayant en charge la politique de la ville dans le quartier doit vous permettre tout naturellement de faire remonter les demandes des acteurs adressées aux services de l'Etat.

Vous exercerez votre mission sous l'autorité du sous-préfet de l'arrondissement de .....auquel vous rendrez compte périodiquement de votre action, de vos démarches et des éventuelles difficultés auxquelles vous seriez confronté.

Par ailleurs, le sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville est chargé d'assurer l'information technique et l'animation du réseau des délégués de l'Etat dont vous faites désormais partie. Il orientera à ce titre votre action.

Mes services se tiennent à votre disposition pour vous fournir tout élément complémentaire ou participer à toute réunion à ce sujet.

Vous pouvez être assuré de mon appui et de mon soutien pour la réussite d'une politique dont l'enjeu est, par sa finalité, le maintien de la cohésion sociale de notre pays.

Veillez agréer, Madame, Monsieur,.....

**Circulaire du 26 décembre 2000 relative au renforcement de la présence  
et de la qualité des services publics dans les quartiers en difficulté.**

*Le Premier Ministre*

PARIS, le 26 décembre 2000

N° 4.771/SG

Le Premier ministre

à

Mesdames et Messieurs les préfets

Objet : renforcement de la présence et de la qualité des services publics dans les quartiers en difficulté.

Lors du comité interministériel des villes qui s'est tenu le 14 décembre 1999, un ensemble d'orientations ont été arrêtées, dans le but de renforcer la contribution des services publics à la solidarité et au développement urbains. Il a, en particulier, été décidé d'élaborer un plan national pour le renforcement de la présence et de la qualité des services publics.

La présente circulaire a pour objet de préciser les conditions dans lesquelles ces orientations doivent trouver leur traduction dans les projets territoriaux ainsi que les contrats de ville, et d'indiquer les mesures qu'elles appellent dans l'organisation et le fonctionnement des services déconcentrés.

1. Relancer les programmes d'implantation des services publics dans les quartiers.

L'élaboration du plan national déjà mentionné passe par le recensement d'un ensemble d'opérations, faisant l'objet de financements particuliers, en raison de leur intérêt national ou local.

Par circulaire du 9 octobre 2000, j'ai demandé aux ministres d'identifier celles d'entre elles qui présentent un intérêt national, au regard des orientations stratégiques de leurs départements, et d'inviter les responsables des établissements publics et des entreprises publiques placés sous leur tutelle à procéder à la même démarche.

Il vous revient d'identifier les opérations dont l'intérêt local, apprécié au niveau de la ville ou de l'agglomération, justifie l'inscription dans un volet consacré à la politique de la ville des projets territoriaux dont vous avez la responsabilité. A cet égard, je vous demande d'apporter une attention particulière au développement des plates-formes et des maisons de services publics, ainsi qu'aux maisons de la justice et du droit et aux antennes de justice.

Les opérations ainsi identifiées pourront bénéficier de financements particuliers, en faisant appel au fonds interministériel des délocalisations, au fonds pour la réforme de l'Etat et au fonds d'intervention pour la ville, dans le cadre des contrats de ville couvrant la période 2000-2006.

## 2. Améliorer la qualité des services publics locaux.

En liaison avec les collectivités locales concernées et les responsables des structures et organismes chargés d'un service public, vous entreprendrez l'élaboration de projets permettant une amélioration cohérente et coordonnée de la qualité des services rendus, telle qu'elle peut être appréciée au niveau d'un quartier.

Ces projets de « services publics de quartier » prendront place dans les contrats de ville 2000-2006.

Ils devront, en particulier, prendre en compte les objectifs suivants :

*a)* l'amélioration de l'accueil des usagers et la simplification des procédures administratives : à cet égard, il conviendra notamment de s'attacher à mieux adapter les heures d'ouverture des services aux besoins des usagers, à améliorer l'information et à développer l'aide personnalisée et les fonctions de médiation ;

*b)* la recherche d'un accès au droit plus facile ;

*c)* une meilleure association des habitants du quartier à la vie des services ; on s'attachera notamment à une meilleure pratique de la consultation des publics concernés ; on s'efforcera de parvenir à une participation accrue des habitants à la vie des services ; on précisera, sur ce point, le rôle des associations d'usagers et de quartier ;

*d)* le développement d'actions de formation et d'accompagnement spécifiquement conçues pour les fonctionnaires et agents publics qui œuvrent dans les quartiers concernés.

Vous veillerez à la bonne articulation de ces projets avec la mise en place, décidée lors du même comité interministériel, des trois cents délégués du Médiateur de la République.

Il va de soi enfin que ces projets devront donner lieu à des engagements précis et concrets des différents partenaires, pris collectivement ou séparément.

## 3. Adapter en conséquence l'organisation des services de l'Etat.

L'organisation des services sera adaptée pour mettre en œuvre les décisions qui précèdent, en utilisant notamment les différents modes de coopération de services arrêtés par le comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 13 juillet 1999. Sous l'autorité des sous-préfets en charge de la politique de la ville, dont la fonction sera revalorisée, les missions " ville " devront être renforcées et pourront prendre, dans les départements les plus importants, la forme de délégations interservices.

Des délégués de l'Etat, choisis parmi les responsables de l'administration ou des établissements publics, devront être désignés avant la fin du premier trimestre 2001 parmi les fonctionnaires et agents publics en poste, pour animer la politique de la ville et les réseaux de services publics locaux, dans chacun des quartiers prioritaires des contrats de ville, à l'exemple du dispositif en place depuis plusieurs années dans le département du Rhône.

Destinataires d'une lettre de mission du préfet, ils bénéficieront d'une décharge partielle de service et disposeront de moyens de fonctionnement mis à leur disposition par leur service et la préfecture.

Ces délégués de l'Etat seront associés à la programmation des subventions en faveur des projets d'amélioration du service public en direction des habitants des territoires prioritaires de la politique de la ville (accueil, formations, séminaires d'animation, consultations publiques, accompagnement psychologique, participation des usagers...). Ils seront notamment chargés de l'élaboration et de l'animation, pour ce qui concerne l'Etat, des projets de services publics locaux. Le passage, au cours de la carrière, par une fonction de délégué de l'Etat sera pris en compte pour l'avancement des agents concernés.

Lionel JOSPIN