



# SECRETARIAT GENERAL DU COMITE INTERMINISTERIEL DES VILLES

---

Evaluation du dispositif des délégués du préfet

***Synthèse globale de l'enquête, des études de cas et des groupes de  
contributeurs - Pistes de recommandations***

Elise CROVELLA  
François LECOUTURIER  
Elise PICON

Mai 2011

## SOMMAIRE

I – UNE EVALUATION CONCOMITANTE AU DEPLOIEMENT DU DISPOSITIF .....	3
<b>UNE ENQUETE SYSTEMATIQUE AUPRES DES DELEGUES, ARTICULEE AVEC DOUZE ETUDES DE CAS</b> .....	3
<b>UNE SYNTHESE DES MATERIAUX POUR ENRICHIR LA POURSUITE DU DISPOSITIF</b> .....	4
II – DES PERCEPTIONS CONTRASTEES DE LA FONCTION .....	6
III – DES MISSIONS CENTREES SUR LA REPRESENTATION, LE RELAIS D'INFORMATION OU LA MOBILISATION DES ACTEURS .....	9
IV – UN APPORT GENERALEMENT SENSIBLE AU REGARD DE LA SITUATION ANTERIEURE .....	11
V – UN POTENTIEL DE DYNAMISATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE AU PLAN LOCAL .....	14
VI – DES APPORTS CONDITIONNES A DE MULTIPLES FACTEURS.....	16
VII – UN DISPOSITIF QUI ENRICHIT ET INTERPELLE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	23
VIII – DES ENJEUX DE PROFESSIONNALISATION ET DE CLARIFICATION DU CADRE D'INTERVENTION.....	26

# I – UNE EVALUATION CONCOMITANTE AU DEPLOIEMENT DU DISPOSITIF

---

## UNE ENQUETE SYSTEMATIQUE AUPRES DES DELEGUES, ARTICULEE AVEC DOUZE ETUDES DE CAS

---

Déployé depuis 2009 dans le cadre de la "Dynamique espoir banlieues", le dispositif des **délégués du préfet** a vocation à permettre de renforcer la présence de l'Etat dans les quartiers, d'améliorer la coordination des actions des différents services de l'Etat et de faciliter la mise en œuvre de la politique de la ville. Source d'informations pour les Préfets, les délégués, au nombre d'environ 300, doivent permettre d'améliorer le pilotage stratégique de la politique de l'Etat dans les quartiers.

Si le cadre de leur intervention a été inscrit dans la circulaire du 30 juillet 2008, le SG-CIV a néanmoins rapidement repéré de grandes disparités entre les territoires. C'est ce constat qui l'a amené à souhaiter connaître plus précisément les conditions effectives de déploiement de la fonction, ainsi que ses impacts et limites, par le biais d'une étude évaluative confiée au cabinet EQUATION<sup>1</sup>, pilotée par un comité ad hoc<sup>2</sup>, et réalisée en plusieurs phases successives :

Une première étape "exploratoire" conduite entre janvier et mars 2010, a permis de déterminer les thématiques cibles et les modalités de conduite de l'enquête nationale à partir de la réalisation de quatre monographies.

Une seconde étape "évaluative", a été conduite entre mai 2010 et mars 2011. Elle a reposé sur :

1. **Une enquête par questionnaire** administrée par Internet auprès de l'ensemble des délégués en poste, (soit 296 au 27 mai 2010) et visant à rendre compte des profils, du cadre d'intervention et des missions de ceux-ci. Cet état des lieux a donné lieu à la rédaction d'un rapport d'enquête quantitative.
2. **Huit études de cas**, permettant une approche analytique de quelques situations sélectionnées sur des critères de représentativité des situations observées, afin de mieux comprendre les contextes dans lesquels s'installent et agissent les délégués du préfet. A travers ces études de cas, il s'agissait d'apprécier les impacts perçus par les professionnels eux-mêmes, mais également par leurs partenaires. Les enseignements de ces études de cas (réintégrant les 4 monographies initiales) ont été formalisés dans un rapport d'enquête qualitative.
3. **La mobilisation de groupes de contributeurs**, permettant de mettre en débat les premiers résultats de l'évaluation et de recueillir les éclairages complémentaires de trois catégories d'acteurs particulièrement concernés par le déploiement des délégués du Préfet : les services déconcentrés de l'état d'une part (DDT et DDCS), et les équipes projets d'autre part (chefs de projet CUCS et chargés de mission thématiques). Trois rencontres ont ainsi eu lieu en février 2011 avec les représentants des DDT et DDCS de Rhône Alpes, et avec des professionnels adhérents de l'IR DSU au plan national.

---

<sup>1</sup> Les activités du cabinet EQUATION-Management se poursuivent depuis le 18 mai 2011 sous le nom ITINERE conseil.

<sup>2</sup> Le comité de pilotage s'est réuni à chaque étape de la mission. Il était constitué de responsables des services du SG CIV concernés (Département Evaluation, Mission de la formation, de l'animation des réseaux et des ressources), de l'ACSE (Benoît LANDAU), de délégués du préfet objets des premières monographies (Cyril GEORGE, Pascal GUYONNET), de représentants du corps préfectoral (Monique LETOCART, Claude MOREL, Paul COULON), du ministère de l'intérieur (Michel MORIN) et de représentants de services déconcentrés de l'Etat (Marc KRASKOWSKI).

La mission a donc été réalisée sur un temps relativement long (janvier 2010 à mars 2011), durant lequel le dispositif a achevé son déploiement, mais également durant lequel **des évolutions contextuelles significatives** ont pu impacter les conditions de ce déploiement. On mentionnera en particulier la décision de prorogation des CUCS jusqu'en 2014, qui limite de fait la possibilité pour les délégués de contribuer à la redéfinition d'une stratégie locale dans le cadre d'une nouvelle contractualisation, et surtout la mise en œuvre de la RGPP au début 2010, qui a profondément redéfini l'organisation des moyens de l'état local et ainsi est venue bousculer les systèmes d'acteurs dans lesquels les délégués avaient pu "prendre leurs marques" en 2009. Les éléments recueillis auprès des groupes de contributeurs ont notamment mis en exergue les impacts de cette réorganisation pour l'ensemble des acteurs concernés (délégués du Préfet, services de l'état, et équipes projet) et la perte de lisibilité qui en est résultée.

## UNE SYNTHÈSE DES MATÉRIAUX POUR ENRICHIR LA POURSUITE DU DISPOSITIF

Faisant suite aux deux rapports d'enquête précédemment évoqués, le présent document a pour objet de synthétiser, en les confrontant, les matériaux issus de l'enquête quantitative, des études de cas et des groupes de contributeurs. Ce faisant, il vise à apporter des réponses étayées aux questions évaluatives qui ont structuré la démarche et les outils d'enquête. Ces questions évaluatives, validées à l'issue de la phase exploratoire (réalisation de 4 monographies), sont rappelées au début de chacun des chapitres concernés<sup>3</sup>.

Le document est structuré de la manière suivante :

1. Une première partie traitant de la perception de la fonction et de l'impact sur l'image de l'Etat (Chapitre II);
2. Une deuxième partie relative aux missions confiées, d'une part, et réalisées, d'autre part, par les délégués du préfet (Chapitre III);
3. Une troisième partie traitant des apports de la fonction au regard des situations antérieures, et notamment de la fonction de délégué de l'Etat (Chapitre IV);
4. Une quatrième partie sur des apports de la fonction sur la mise en œuvre de la politique de la ville au plan local, en termes de gouvernance, d'efficacité, de cohérence et de pertinence (Chapitre V);
5. Une analyse des conditions (parcours, profils et conditions de déploiement des postes) favorisant, ou non, ces impacts (Chapitre VI);
6. Un développement sur les problématiques plus stratégiques que soulèvent ces différentes analyses, du point de vue des orientations et de la mise en œuvre de la politique de la ville (Chapitre VII);
7. L'exposé des principales pistes d'évolutions qui ressortent logiquement de ces analyses (Chapitre VIII).

### Précisions de langage :

*Dans les développements suivants, les agents en charge du suivi et de la mise en œuvre du contrat urbains de cohésion sociale et des dispositifs connexes, du type programme de réussite éducative, atelier santé ville, contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance sont désignés par le terme générique **d'équipe projet**. Ce vocable renvoie ainsi aux chefs de projet, aux agents de développement local, aux référents thématiques et/ou territoriaux ainsi qu'aux coordonnateurs de dispositifs thématiques.*

<sup>3</sup> A noter que les questions relatives aux caractéristiques des délégués du préfet (Axe I du référentiel), ne font pas l'objet de cette confrontation des sources, ayant trouvé leur réponse par les seuls résultats de l'enquête quantitative.

Quant au terme "**réfèrent de proximité**", il fait référence aux membres du corps préfectoral (préfets délégués à l'égalité des chances, sous-préfets ville, sous-préfets d'arrondissement, secrétaires généraux) assurant un rôle d'encadrement auprès des délégués du préfet.

## II – DES PERCEPTIONS CONTRASTEES DE LA FONCTION

---

### Rappel des questions évaluatives :

*Question 2.1: Comment la fonction de délégué du préfet est-elle perçue ?*

*Question 2.2: Dans quelle mesure modifie-t-elle l'image de l'Etat dans les quartiers?*

Les études de cas et les groupes de contributeurs permettent d'apprécier, en tendance, la perception dont fait l'objet la fonction de délégué du préfet par les différentes catégories d'interlocuteurs rencontrées. Cette perception, différenciée, peut être synthétisée ainsi :

- **Du point de vue des services de l'état**, les interlocuteurs sont partagés entre une interrogation sur la pertinence de la fonction, notamment en termes de complémentarité avec les services déjà en charge de la politique de la ville (DDCS et DDT), et l'appréciation d'une plus value potentielle en termes de connaissance plus fine du terrain et d'apports d'informations utiles à la programmation. Des sources de préoccupations sont également exprimées quant à l'hétérogénéité des profils, des positionnements et des compétences, la faible maîtrise de certaines thématiques, voire l'insuffisante connaissance des services de l'Etat, ou encore le recul insuffisant des délégués vis-à-vis du "terrain". En tendance, les services de l'Etat expriment peu d'attentes vis-à-vis de la fonction, mais sont aujourd'hui en attente forte d'une clarification des rôles au sein de l'état, en ce qui concerne la politique de la ville. Les DDCS interrogées craignent en effet une répartition des rôles, de fait, entre des délégués missionnés par les Préfets sur un positionnement "stratégique", et des services "cantonés" à une approche administrative de la politique de la ville. Quant aux DDT, certaines contestent la légitimité des délégués à investir un champ aussi spécialisé que la rénovation urbaine et estiment patent le risque d'une image "confuse" de l'état sur le terrain. Au final, la dimension interministérielle des délégués, induite par leur rattachement au préfet, n'a pas un caractère d'évidence aux yeux des services déconcentrés, eux-mêmes désormais définis comme (partiellement) interministériels (DDI).
- **Du point de vue des équipes projet**, les interlocuteurs, une fois passé pour certains le stade d'une suspicion de "flicage", perçoivent plutôt favorablement cette présence et disponibilité d'un représentant de l'Etat impliqué sur le terrain et, de ce fait, en capacité de relayer de l'information, de se saisir de certains dossiers ou d'apporter un appui sur d'autres, moins investis faute de disponibilité. Toutefois, cette vertu dynamisante est parfois tempérée par le constat ou la crainte de l'instauration d'un "filtre" entre les équipes et le préfet, ou par le sentiment d'une remise en cause de la légitimité professionnelle dans le jeu d'acteurs. Au final, les professionnels de la politique de la ville, également bousculés par les effets de la RGPP, interrogent la posture davantage "verticale" et "injonctive" de l'état, telle que concrétisée par les délégués du préfet, et qui rompt selon eux avec les principes historiques de la politique de la ville que sont la contractualisation et le commandement des chefs de projet.
- **Du point de vue des élus locaux**, prévalait au départ une interrogation sur les finalités réelles du dispositif et sur l'articulation possible avec les équipes projet. Le plus souvent, cette dernière préoccupation ne résiste toutefois pas à l'instauration d'une collaboration effective. Toutefois, dans certaines collectivités en opposition politique avec la majorité gouvernementale, peut se manifester durablement une posture de défiance vis-à-vis de la fonction, considérée ici comme éminemment politique.
- **Du point de vue des acteurs opérationnels**, notamment associatifs, la perception de la fonction est plus nettement positive. Elle l'est sur le plan symbolique de la présence de l'Etat en

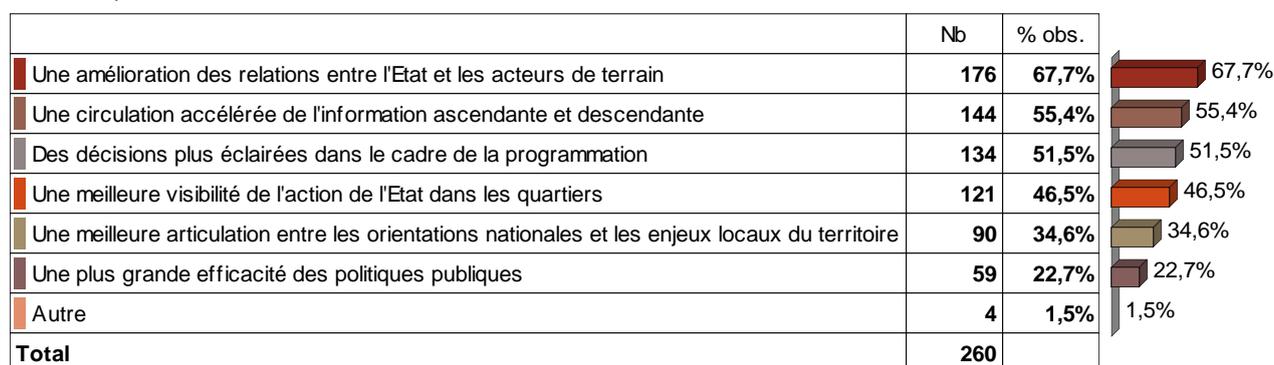
premier lieu, mais également plus concrètement en termes d'intérêt manifesté pour les actions conduites, d'interface efficace avec les services de l'Etat ou avec d'autres institutions, et parfois d'appui technique au montage de projets.

Au-delà de ces perceptions sur la fonction, les acteurs locaux expriment également **des appréciations sur la manière de l'occuper**, mettant en avant les postures d'écoute, d'interpellation, la disponibilité et le dynamisme, mais également l'humilité et la diplomatie, comme autant de facteurs favorables. A l'inverse, les interlocuteurs se montrent réactifs face à des postures de "donneur de leçon", notamment lorsqu'elles sont le fait de délégués encore peu investis, maîtrisant peu les arcanes de la politique de la ville, ou encore peu familiarisés avec telle ou telle thématique.

Dans ce chapitre, le parallèle avec l'enquête quantitative ne peut se faire que du point de vue de la propre appréciation des délégués sur leur fonction, puisqu'ils étaient seuls destinataires du questionnaire. Il résulte de cette enquête une vision relativement convergente des choses, 68 % des délégués considérant "Une amélioration des relations entre l'Etat et les acteurs de terrain", et 46,5 % "Une meilleure visibilité de l'action de l'Etat dans les quartiers", comme principaux apports de leur fonction.

### 197. Selon vous, quels sont les principaux apports de votre fonction ? (3 choix maximum)

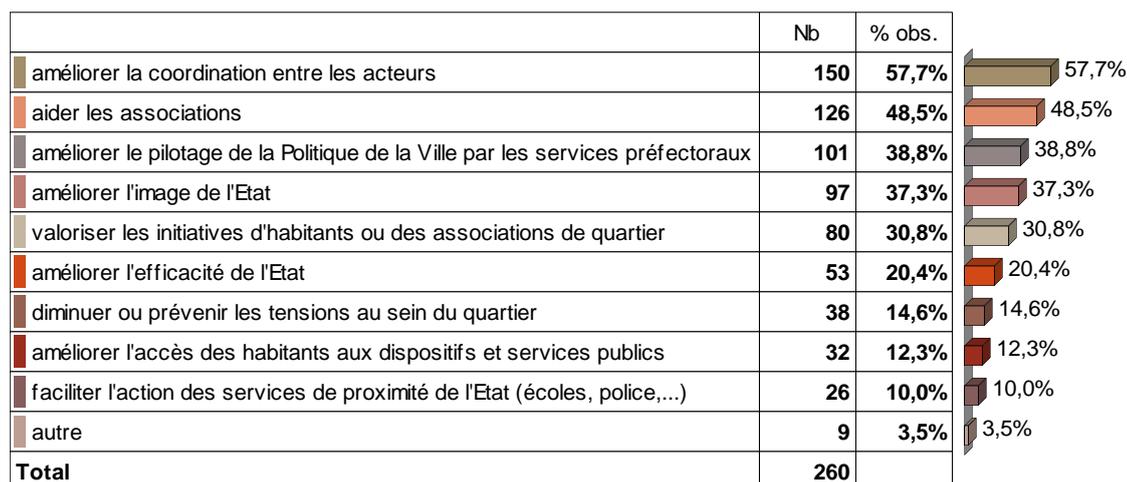
Taux de réponse : 99,2%



Sous un angle complémentaire, ils sont 58 % à considérer que leur action a contribué prioritairement à "améliorer la coordination entre les acteurs", et 48,5 % à penser qu'elle a contribué à "aider les associations".

### 203. Depuis votre prise de poste, votre action a contribué prioritairement à... ? (3 choix maximum)

Taux de réponse : 98,5%



La confrontation de ces sources dresse donc le tableau d'une **perception différenciée selon les acteurs, partagée entre interrogation et valorisation**, et plus sensible de la part des acteurs opérationnels. L'enquête témoigne en outre, de la part des délégués eux-mêmes, d'une certaine lucidité vis-à-vis de l'image qu'ils véhiculent.

Concernant plus précisément **l'amélioration de l'image de l'Etat**, seuls 37% des répondants pensent que leur action contribue à une telle évolution (cette modalité de réponse arrive en 4<sup>ème</sup> position parmi les 10 possibilités offertes). En effet, si le renforcement de la présence de l'Etat dans les quartiers est indéniable, en revanche, **la contribution des délégués à l'amélioration de l'image de celui-ci est plus difficile à établir.**

Les investigations menées dans les différents sites montrent que les délégués accordent de l'importance à être présents dans les quartiers, bien que cette présence s'exprime différemment selon les individus, certains souhaitant être en grande proximité avec les opérateurs, d'autres préférant participer à toutes les réunions de travail et comités de pilotage relatifs à la politique de la ville, d'autres enfin, conciliant les deux.

Les appréciations positives émises par les partenaires sur les délégués du préfet renvoient davantage à la fonction, voire à la personne qui l'occupe, qu'à l'Etat dans son ensemble. En effet, elles portent souvent sur la présence, la disponibilité, le soutien et l'écoute que les délégués apportent.

Néanmoins, bien que ces affirmations recouvrent des situations nuancées, on constate que dans la majorité des cas, la fonction souligne pour les acteurs locaux un intérêt de l'Etat vis-à-vis des actions, des territoires et des opérateurs, et humanise les relations de l'Etat avec les partenaires.

### III – DES MISSIONS CENTREES SUR LA REPRESENTATION, LE RELAIS D'INFORMATION OU LA MOBILISATION DES ACTEURS

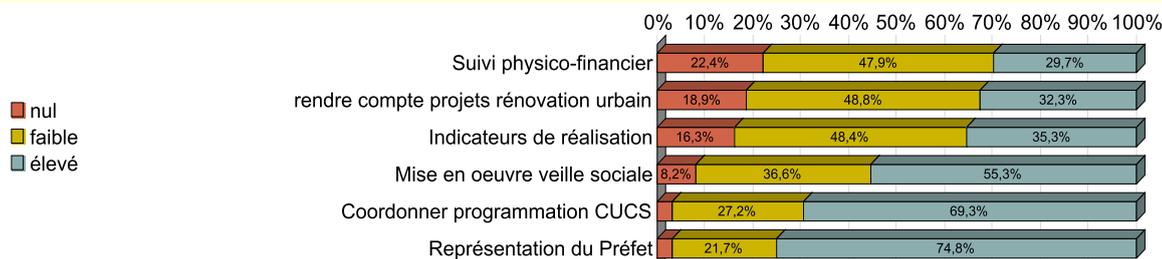
#### Rappel des questions évaluatives :

**Question 1.3: Quelles sont les caractéristiques des missions confiées aux délégués du préfet ?**

**Question 1.4: Quelles sont les caractéristiques des missions réalisées par les délégués du préfet ?**

La circulaire du 30 juillet 2008 assignait aux délégués du préfet des tâches très opérationnelles, à l'exception de celle de représentation du préfet. Les résultats de l'enquête quantitative et les études de cas convergent pour montrer que celles-ci ne sont, jusqu'à présent, que très partiellement mises en œuvre (cf. Tableau graphique ci-dessous).

72 à 77. Quel est le niveau de mobilisation que représentent dans votre temps de travail les 6 missions inscrites dans la circulaire du 30/07/2008



La représentation du préfet est la seule des missions prévues, effectivement mise en œuvre de manière importante et systématique. Pour les autres missions prévues, on observe que :

- les délégués sont relativement en retrait des projets de rénovation urbaine : s'ils peuvent participer aux comités de pilotage, ils rendent rarement compte opérationnellement de leur mise en œuvre. En effet, cette tâche relève davantage des DDT.
- la coordination du suivi physico-financier des politiques de droit commun de l'Etat dans les quartiers et la mise en place d'indicateurs de réalisation des actions en faveur des habitants des quartiers réclament un niveau technique d'intervention qu'aucun délégué n'a adopté. Cela peut s'expliquer par la nouveauté de la fonction ou par l'insuffisante légitimité de certains délégués, mais également par un niveau d'outillage méthodologique perfectible pour nombre d'entre eux.
- Il en est de même pour la mise en œuvre d'une veille sociale partagée. A l'heure actuelle, si les délégués observent et font remonter des informations issues du terrain, cela n'est guère assimilable à un véritable système de veille sociale, à fortiori partagé.
- Enfin, la programmation CUCS est abordée le plus souvent sous l'angle de l'élaboration des avis d'opportunité rendus par les délégués, mais ne se traduit que plus difficilement par une posture de coordination des services de l'Etat.

**Dans les faits, les délégués du préfet se sont ou ont été positionnés sur des missions à portée davantage "symbolique" (être présent et représenter) ou stratégique :**

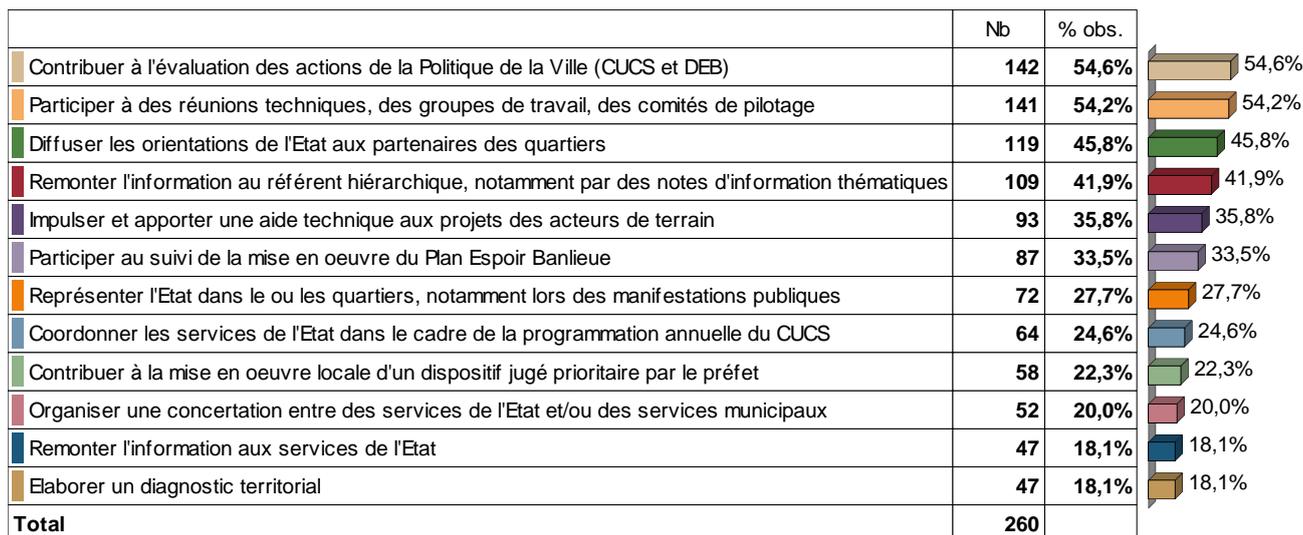
- Contribuer à l'évaluation des actions de la Politique de la Ville (CUCS et DEB). Si l'évaluation renvoie théoriquement à une tâche technique, dans les faits, elle est davantage mise en œuvre sous l'angle de l'observation des actions, assurée par le biais d'une présence importante sur le terrain.
- Participer à des réunions techniques, des groupes de travail, des comités de pilotage où les délégués du préfet peuvent donner des avis et relayer les priorités et orientations de l'Etat,...
- Diffuser les orientations de l'Etat aux opérateurs et s'assurer ainsi que les attentes de l'Etat sont bien prises en compte dans les projets proposés à la programmation.
- Remonter l'information au référent hiérarchique, notamment par des notes d'information thématiques, information qui, selon l'usage qui en est fait, constitue une aide directe à la décision pour la prise en charge de telle ou telle priorité sur un quartier, pour le renouvellement d'un conventionnement, pour le soutien à telle ou telle structure.

Outre ces interventions, les délégués du préfet sont également amenés à se saisir de dossiers sensibles du point de vue de la conduite de la politique de la ville au plan local : par exemple, en questionnant l'efficacité du fonctionnement de l'équipe pluridisciplinaire dans le cadre d'un PRE, en interrogeant la pertinence du recrutement d'un coordonnateur sécurité alors qu'il existe déjà un coordonnateur CLSPD, en (re)mobilisant les membres d'un comité de pilotage d'un atelier santé ville,...

Les réponses à la question de l'enquête relative aux 4 missions jugées comme essentielles par les délégués dressent par conséquent un tableau assez différent des prescriptions initiales.

**68. Cochez les 4 missions essentielles qui vous semblent caractériser le mieux votre mission sur le terrain ?**

Taux de réponse : 99,6%



## IV – UN APPORT GÉNÉRALEMENT SENSIBLE AU REGARD DE LA SITUATION ANTERIEURE

---

### Rappel des questions évaluatives :

**Question 3.1:** Dans quelle mesure le dispositif de délégué du préfet répond-il davantage aux besoins des territoires que le dispositif de délégué de l'Etat ?

**Question 3.2:** Dans quelle mesure la mise en œuvre de la fonction de délégué du préfet répond-elle à un besoin sur le territoire au regard de l'organisation antérieure du système d'acteur ?

L'apport de la fonction de délégué du préfet, qui constitue le questionnement principal de cette étude, s'apprécie en premier lieu au regard de la situation antérieure, sur certains sites caractérisés par la présence d'un délégué de l'Etat, et de manière générale au regard du potentiel induit par le système d'acteurs local. C'est là le sens des deux questions évaluatives traitées ici.

**Sur le plan de la comparaison avec la fonction de délégué de l'Etat**, il convient de rappeler que seuls 52 % des délégués interviennent sur des quartiers préalablement dotés de ce dispositif, ce qui limite les possibilités de comparaison. Ainsi, ce cas de figure ne concerne qu'une petite partie des études de cas réalisées. Toutefois, les interlocuteurs rencontrés témoignent plus largement<sup>4</sup> d'un apport significatif en termes de présence et de disponibilité, par le simple fait d'un poste à temps plein, en comparaison d'une décharge de service de 20 % ETP en moyenne pour les délégués de l'état. Sur certains sites, le délégué de l'Etat pouvait ainsi n'avoir laissé aucun souvenir !

Sur un plan plus qualitatif, cette différence de positionnement se traduit par deux éléments significatifs que sont le lien régulier avec les différents acteurs, mais également l'élargissement des champs d'intervention, potentiellement à toutes les dimensions de la politique de la ville, mais aussi au déploiement du droit commun sur le territoire considéré. Toutefois, apparaît comme limite le fait pour les délégués du préfet d'être davantage positionnés en référence au Préfet lui-même que comme "activateur" de l'interministérialité, du fait de leur "extériorité" aux services. Nombreux sont ainsi les interlocuteurs à "regretter" la capacité plus forte des délégués de l'Etat à se faire l'interface des services, y étant eux-mêmes positionnés.

Cette limite, qui mériterait d'être vérifiée à une plus large échelle, se trouve corroborée par les appréciations des délégués eux-mêmes, relatives à leur collaboration encore limitée ou délicate avec les services de l'Etat (Cf. Ch. II et V). Ainsi, seuls 17 % d'entre eux estiment avoir trouvé leur place vis-à-vis des autres services de l'Etat, tandis que 58 % citent comme principale difficulté "*le positionnement en interne aux services de l'Etat*".

**Sur le plan des apports vis-à-vis de l'organisation antérieure du système d'acteurs**, les études de cas ont mis en évidence une grande diversité d'apports, d'intensité variable selon les situations, mais dont certains constituent indéniablement une plus value par rapport à la situation préexistante. Les plus significatives paraissent être les suivantes :

- **La transmission d'informations** aux partenaires locaux (équipes projets et opérateurs essentiellement) sur les orientations et priorités de l'Etat, ainsi que sur les nouveaux dispositifs, émanant ou non de l'état (ex. appel à projet de fondations).

---

<sup>4</sup> Certains interlocuteurs rencontrés sont en situation d'observer le déploiement des délégués sur une diversité de territoires.

- **L'aide aux acteurs du territoire**, équipes projet et/ou opérateurs, dans la remobilisation d'un dispositif "défaillant" (ex. PRE), dans l'élaboration de projets, ou encore dans la résolution de problèmes spécifiques nécessitant une interface avec telle ou telle institution.
- **La mise en œuvre des mesures** de la DEB (ex. diagnostics GSUP, appel à projet "Dynamique culturelle des quartiers"), ou de toute autre mesure non investie par les acteurs locaux, malgré sa pertinence supposée (ex. programme Adultes relais, projet de Maison de santé pluridisciplinaire).

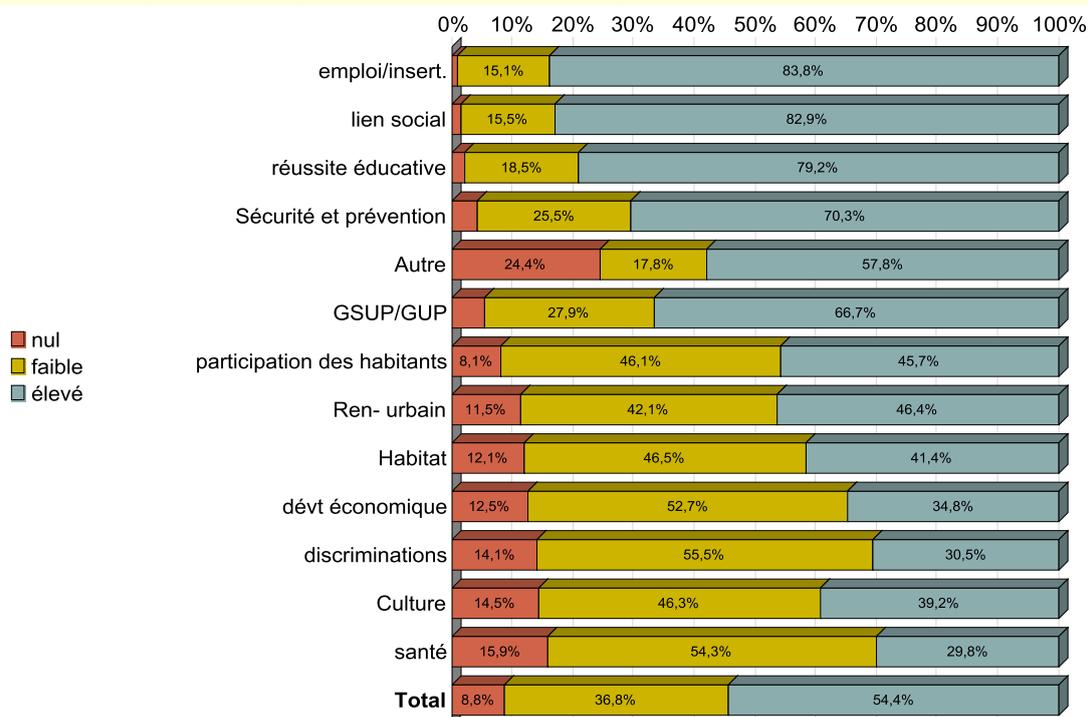
Toutes ces réalisations, dont la liste n'est ici pas exhaustive, ont en commun de pouvoir se déployer, dès lors que le délégué est suffisamment "installé" et légitimé pour le faire, mais également lorsque aucun acteur n'est en mesure, ou en volonté, de le faire. C'est particulièrement le cas des mesures DEB, ou de la thématique santé, par exemple, peu investies par les équipes projet, ou de l'appui informatif ou méthodologique aux opérateurs, lesquels déplorent "l'institutionnalisation" des équipes projet et leur manque de disponibilité. Ces apports pallient également la faible capacité des services instructeurs, au sein de l'Etat notamment, à s'alimenter en informations contextualisées relatives aux opérateurs ou aux projets.

De ce point de vue, si l'enquête apporte des informations globales sur les thématiques les plus investies par les délégués (Cf. Q 78 à 90 : emploi/insertion, lien social, réussite éducative, sécurité et prévention,...), elle ne permet pas de connaître, pour chaque thématique, les motifs de cet investissement, le questionnaire visant en effet à identifier les motifs de non investissement, lorsque c'était le cas. L'étude de cas a par ailleurs montré qu'une même situation (Ex. "L'absence ou la faible importance du thème dans le CUCS") pouvait, selon les cas inciter le délégué à s'investir ou non dans cette thématique.

Néanmoins, les délégués sont une majorité à déclarer s'impliquer dans le programme "adultes relais" (81 %), ou dans la mise en œuvre (92 %), ou le suivi (87 %) des mesures DEB, ce qui corrobore, sur ces deux objets, les constats opérés dans les études de cas.

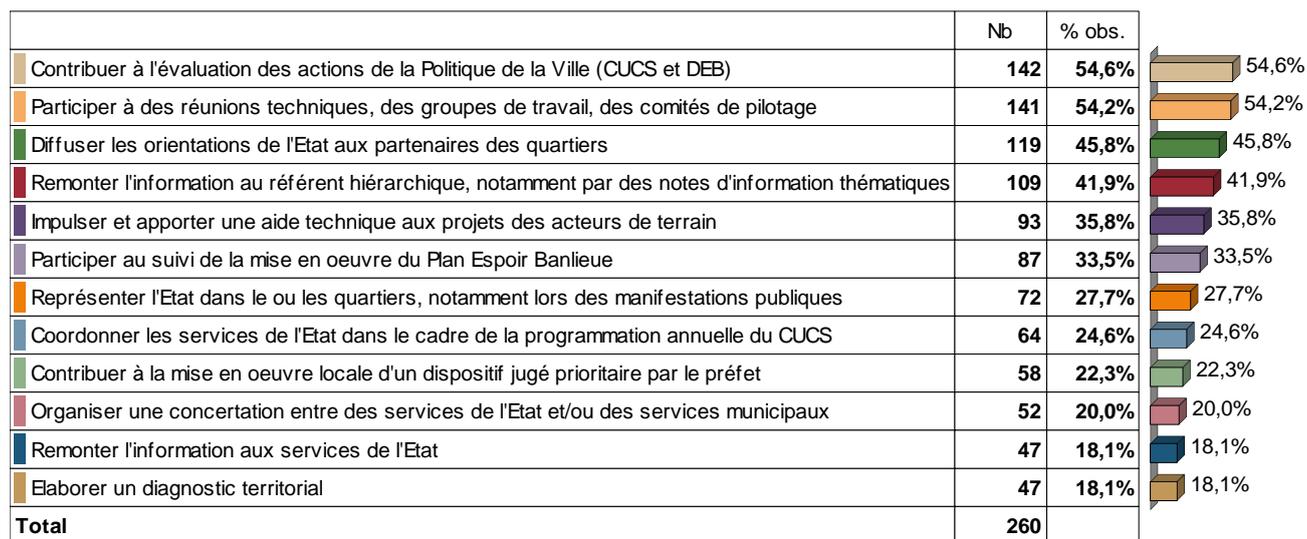
Enfin, dans l'analyse des missions considérées comme essentielles par les délégués, (Cf. Q 68), celles précitées comme constituant un apport vis-à-vis de la situation antérieure sont clairement identifiées par les délégués, tout en étant "diluées" au sein d'un ensemble de missions de nature très variées. Ces apports sont par conséquent réels, mais vraisemblablement ni systématiques, ni massifs, car fortement dépendants des situations locales.

**78 à 90 - Quel est le degré de votre implication vis-à-vis des thématiques suivantes ?**



**68. Cochez les 4 missions essentielles qui vous semblent caractériser le mieux votre mission sur le terrain ?**

Taux de réponse : **99,6%**



# V – UN POTENTIEL DE DYNAMISATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE AU PLAN LOCAL

## Rappel des questions évaluatives :

**Question 4.1: Dans quelle mesure la fonction de délégué du préfet améliore-t-elle la gouvernance et l'efficacité de l'action publique ?**

**Question 4.2 : Dans quelle mesure la fonction de délégué du préfet améliore-t-elle la pertinence et la cohérence de l'action publique de l'Etat et de la politique locale de cohésion sociale ?**

Le second registre d'apports permis par le déploiement de la fonction de délégué du préfet renvoie à la possibilité pour ceux-ci d'impacter favorablement les conditions de mise en œuvre de la politique de la ville, et plus largement son efficacité, sa pertinence et sa cohérence.

Sur ces différents plans, les études de cas font apparaître un certain nombre d'apports relevant de ce registre :

- **La collecte et la remontée d'informations issues du terrain** vers le niveau préfectoral, et de manière plus limitée vers les autres services de l'Etat, dans une finalité d'appréciation plus précise des situations locales, et in fine, d'enrichissement potentiel des décisions. Ce constat s'accompagne toutefois de deux limites soulignées par les différents acteurs : une interrogation sur les méthodes d'observation et d'objectivation des constats ainsi formulés, et une interrogation sur l'usage fait, in fine, de ces informations par le Préfet. Cette mission ("*Remonter l'information auprès du référent hiérarchique*" – Cf. Q 68 page précédente) est mentionnée comme essentielle par 42 % des délégués, au 4<sup>o</sup> rang d'importance.
- **La formulation d'avis dans le cadre de la programmation** permettant, soit un apport de connaissance "terrain" aux services instructeurs, soit l'expression d'un point de vue différencié de l'Etat, relatif à la pertinence de telle ou telle action. Dans ce dernier cas de figure, le regard neuf ou distancié du délégué constitue un atout, souvent apprécié comme "dynamisant", mais parfois jugé perturbant parce qu'allant à l'encontre des "habitudes" ou "arrangements" antérieurs. Sur cette question, l'enquête montre qu'une majorité de délégués est impliquée dans ce processus, mais sous des modalités variées qui peuvent être amenées à évoluer dans la durée<sup>5</sup>.

### 119. Participez-vous à la programmation annuelle dans le cadre du CUCS ? (2 choix maximum)

Taux de réponse : 99,2%

	Nb	% obs.
pas du tout ou marginalement	6	2,3%
oui en donnant un avis lors de l'instruction des projets	162	62,3%
oui, en participant au comité technique ou comité de pilotage	211	81,2%
oui, dans l'appui aux porteurs pour l'élaboration des projets	99	38,1%
<b>Total</b>	<b>260</b>	

Outre les processus de programmation, cette posture d'apport critique peut être étendue dans le rappel des orientations de telle ou telle mesure (ex. Adultes relais) dont la mise en œuvre ne serait pas toujours conforme à ces orientations.

<sup>5</sup> Certains délégués ont ainsi pris leur poste au moment même de l'engagement du cycle de programmation 2010, ou en cours de cycle.

- **Le développement de pratiques de suivi et d'évaluation des actions ou programmes**, notamment en réponse aux attentes formulées par les préfets concernant l'appréciation de l'efficacité de la dépense publique dans les quartiers. A ce stade, cet apport reste d'un impact encore limité, faute d'une acculturation suffisante (voire d'une volonté) des opérateurs, des services des collectivités, voire des équipes projet, mais également faute de technicité forte de la part des délégués eux-mêmes. Cette mission ("*Contribuer à l'évaluation des actions*" – Cf. Q 68 page précédente) est néanmoins citée comme essentielle par 55 % des délégués, ce qui démontre leur mobilisation sur cette question.

Sur deux points par contre, les apports dans ces registres de la gouvernance ou de la cohérence sont plus ténus, ou incertains :

- **La coordination de l'action des services de l'Etat dans les quartiers**, semble jusqu'à présent délicate, voire hors de portée pour un grand nombre de délégués, insuffisamment légitimés et reconnus par ces mêmes services. Ils ne sont ainsi 38 % à estimer avoir contribué à "*améliorer le pilotage de la politique de la ville par les services préfectoraux*" (Cf. Q 203 – Ch. II), mais seulement 20 % à estimer avoir contribué à "*l'amélioration de l'efficacité de l'Etat*". De la même manière, ils ne sont que 23 % à citer "une plus grande efficacité des politiques publiques" comme un apport de leur fonction (Cf. Q 197 – Ch. II).
- **La contribution aux orientations stratégiques de la politique de la ville au plan local**, reste jusqu'à présent limitée à l'implication, précédemment évoquée, dans la programmation des actions, faute pour les délégués d'avoir eu l'occasion de s'inscrire dans une étape de définition d'orientations. Certains commencent toutefois à être mobilisés dans une réflexion locale avec la collectivité, en prévision d'une prochaine contractualisation, mais seul l'avenir permettra d'apprécier si cette contribution sera, ou non, effective, sachant que pourra alors se poser la question de l'outillage méthodologique permettant un usage pertinent de leur connaissance du terrain.

## VI – DES APPORTS CONDITIONNES A DE MULTIPLES FACTEURS

---

### Rappel des questions évaluatives :

**Question 1.2 : Quelles sont les caractéristiques des cadres d'emploi et des conditions d'exercice de la fonction?**

**Question 1.5 : Quels sont les facteurs les plus favorables à l'efficacité des délégués**

Les monographies et études de cas réalisées auprès de 12 délégués présentant des profils diversifiés et opérant dans des contextes eux aussi variés ont mis en évidence un certain nombre de facteurs influençant de manière plus ou moins forte la possibilité pour les intéressés de trouver leur place dans le système d'acteur local, et ce faisant, d'y développer une certaine utilité ou efficacité.

Ces facteurs sont liés :

- au **parcours et profil des délégués**, constitués par leur formation initiale, leur parcours professionnel, leur administration ou employeur d'origine, leurs motivations à occuper ce poste, leur degré de connaissance de la politique de la ville et/ou de leur territoire d'affectation, mais également de leurs aptitudes relationnelles et, in fine, leur posture dans ce système d'acteurs.
- à leurs **conditions d'installation dans le poste**, reposant sur la clarté de leurs missions et la communication autour de celles-ci mise en œuvre par leur encadrement, condition de leur légitimation.
- à leurs **conditions d'exercice de la fonction**, tant du point de vue logistique (localisation du bureau, niveau d'équipement), que du point de vue de la qualité de l'encadrement et de l'intégration, ou non, dans un collectif de travail.
- enfin, au **contexte local**, caractérisé par le climat relationnel entre l'Etat et la collectivité locale (correct ou tendu), par le positionnement de l'équipe projet (plus ou moins disponible, efficace, voire compétente), mais également par le positionnement des différents services de l'Etat vis-à-vis des délégués.

Les études de cas ont également montré le niveau élevé d'interrelation entre ces différents facteurs, le fait qu'ils pouvaient parfois se compenser entre eux, mais également se combiner pour générer une situation favorable ou, à l'inverse très défavorable. Il est également apparu que **certains de ces facteurs pesaient davantage que d'autres**. Il en est ainsi :

- Des **aptitudes relationnelles** (curiosité, capacité d'écoute, diplomatie, humilité,...) qui peuvent largement compenser, à l'usage, une faible connaissance préalable de la politique de la ville ou du territoire, voire un défaut de communication initiale lors de leur installation.
- De la **qualité de leur encadrement** (clarté des orientations de travail, reporting, échanges, ...) et de leur intégration au sein d'un collectif de travail, facteurs essentiels en termes de légitimation et de réassurance.
- De la **qualité des relations entre l'Etat et la collectivité**, sans laquelle le délégué se voit opposer au mieux indifférence, et au pire obstruction.

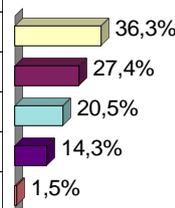
En complément de ces éléments, il convient d'évoquer les variables "taille" et "dispersion" du **territoire d'intervention** qui, bien que présentant de forts niveaux d'hétérogénéité (Cf. graphes Q 63 et Q 57) ne

semblent pas être déterminants dans l'intégration des délégués aux systèmes d'acteurs locaux. Tout au plus certains, dont le positionnement est limité à un seul des quartiers prioritaires d'une agglomération, éprouvent des difficultés à s'y restreindre. Par ailleurs, des interlocuteurs s'interrogent sur l'efficacité de postes qu'ils jugent surcalibrés par rapport à certains territoires. Mais de manière générale, on observe plutôt une pratique d'adaptation intuitive des délégués à la taille de leur(s) territoire(s) d'affectation, se traduisant par un degré de présence et une intensité d'action adaptés.

**57. Sur combien de quartiers prioritaires (au sens de la circulaire de juillet 2008) intervenez-vous ?**

Taux de réponse : **99,6%**

	Nb	% cit.
plusieurs quartiers prioritaires d'une même commune	94	36,3%
Un seul quartier prioritaire	71	27,4%
plusieurs quartiers prioritaires au sein d'une même agglomération	53	20,5%
plusieurs quartiers prioritaires au sein d'un même département	37	14,3%
autre	4	1,5%
<b>Total</b>	<b>259</b>	<b>100,0%</b>



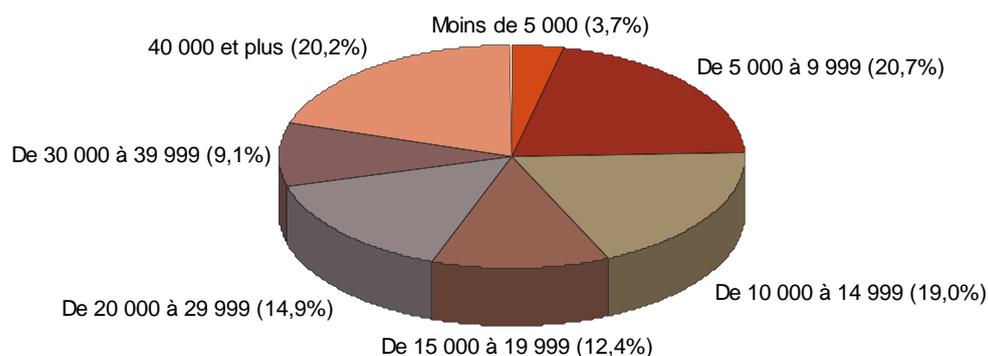
**63. Quelle est la population totale du ou des territoire(s) sur le(s)quel(s) vous intervenez principalement ?**

Taux de réponse : **93,1%**

Moyenne = **25 873,54**

Médiane = **17 000,00**

Min = **1 600** Max = **150 000**



Si l'on rapproche les éléments d'analyse précités des résultats quantifiés de l'enquête, afin d'apprécier dans quelles proportions les délégués jouissent de conditions favorables ou non, on observera les éléments suivants, sachant que certains facteurs essentiels, comme celui des aptitudes personnelles, ne sont pas traduits dans l'enquête :

**En termes de parcours**, 62 % des délégués ont eu l'occasion d'intervenir dans les territoires prioritaires de la politique de la ville, et 53 % déclarent disposer d'une connaissance bonne ou très bonne de la politique de la ville. Quant aux motivations exprimées, elles se situent majoritairement dans des registres qualifiés de "positifs" (par opposition aux motivations liées à des facteurs défavorables de type RGPP, par exemple). Ainsi, les motifs exprimés par le plus grand nombre sont "La préoccupation pour la population des quartiers" (52 % des répondants), "L'intérêt pour la politique de la ville" (43,5 %), "L'amélioration de l'action publique de l'Etat" (40 %), ou encore "La dimension partenariale de la fonction" (36,5%).

**21. Quelles ont été vos motivations pour candidater à la fonction de délégué du préfet ? (4 choix maximum)**

Taux de réponse : 100,0%

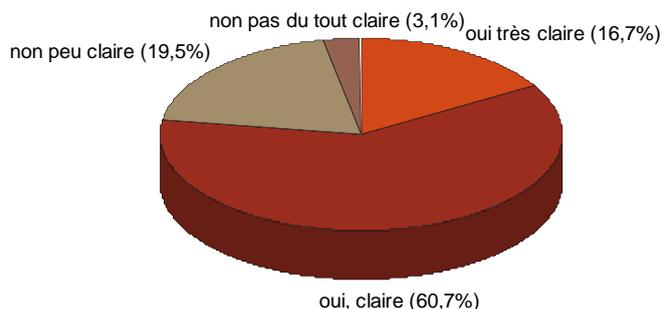
	Nb	% obs.
La préoccupation pour la population des quartiers	135	51,9%
L'intérêt pour la politique de la ville	113	43,5%
L'amélioration de l'action publique de l'Etat	103	39,6%
La dimension partenariale de la fonction	95	36,5%
La participation à l'élaboration et la mise en oeuvre d'un projet de territoire	89	34,2%
La polyvalence de la fonction	89	34,2%
Le champ varié d'intervention	81	31,2%
Le niveau élevé d'implication sur le terrain	76	29,2%
Le changement de fonction, de service ou de ministère	63	24,2%
L'évolution de carrière autorisée par la fonction	41	15,8%
La localisation du poste	32	12,3%
La plus grande autonomie dans le travail	31	11,9%
La connaissance préalable du quartier, voire de ses acteurs	24	9,2%
L'image de la fonction	14	5,4%
L'amélioration de mes conditions de travail et/ou de rémunération	8	3,1%
Autre	6	2,3%
<b>Total</b>	<b>260</b>	

Si les études de cas ont montré que **l'administration ou l'employeur d'origine** importaient au final assez peu, en comparaison d'autres facteurs, on notera néanmoins que 78 % des délégués étaient auparavant au service de l'Etat (et 62 % au sein d'un service déconcentré), ce qui confère à la majorité d'entre eux un niveau de connaissance de l'administration (ou du moins de familiarité) utile à l'exercice de la fonction, même si seulement 40 (15 %) d'entre eux ont préalablement occupé une fonction de délégué de l'Etat. Paradoxalement, on notera que, dans les études de cas, où 7 des 12 délégués étaient issus de l'administration centrale ou déconcentrés, les partenaires ont souvent évoqué le manque de connaissance du fonctionnement des services comme un frein à de bonnes relations de travail et à l'efficacité de la fonction.

**En termes de conditions d'installation dans le poste**, on notera que si les trois quart des délégués déclarent disposer d'une vision claire (61 %), ou très claire (17 %) des objectifs de leur mission, il n'en reste pas moins que les 22 % autres se trouvent dans une situation inconfortable de ce point de vue, et ce, d'autant que cette proportion ne décroît pas de manière significative avec l'ancienneté dans le poste.

**71. Actuellement, avez-vous une vision claire des objectifs de votre mission ?**

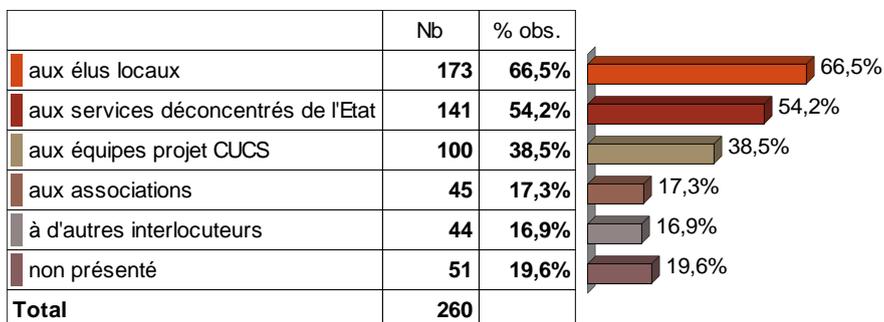
Taux de réponse : 98,8%



Par ailleurs, on note que si 94 % des délégués disposent d'une lettre de mission (dont les études de cas ont montré le caractère plus ou moins précis), celle n'a pas fait l'objet d'une diffusion systématique aux acteurs locaux (69,5 % des cas), tandis que la présentation aux acteurs locaux est restée très inégale :

**27. Avez-vous été présenté par votre supérieur hiérarchique (préfet délégué à l'égalité des chances, sous-préfet Ville ou sous-préfet d'arrondissement)...? (plusieurs choix possibles)**

Taux de réponse : 99,2%

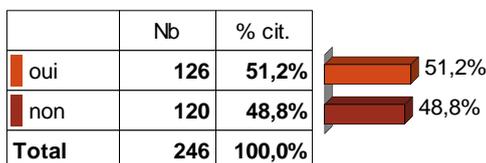


Les études de cas ont également fait apparaître comme facteur favorable le lien des délégués avec le quartier, soit du fait de la localisation de leur bureau, soit du fait d'une présence effective. De ce point de vue, on notera que seuls 41 % des délégués disposent d'un bureau sur le quartier, mais sans que cela préjuge de l'intensité effective de leur présence sur le quartier.

**En termes de conditions d'exercice de la fonction**, l'enquête montre que si ces conditions semblent tout à fait satisfaisantes au regard du niveau d'équipement (téléphones et ordinateurs portables, notamment, pour plus de 80 % d'entre eux), des motifs d'insatisfaction existent en ce qui concerne d'une part, l'environnement du poste (prise en charge des frais de déplacements ou de représentation) et d'autre part les conditions statutaires et de rémunération. A noter également que 28 % des répondants mentionnent les conditions matérielles comme principale difficulté de la fonction.

**195. Considérez-vous que le cadre administratif de votre mise à disposition est aujourd'hui clarifié ?**

Taux de réponse : 94,6%

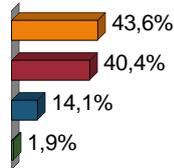


**Sur le plan des conditions d'encadrement**, les études de cas semblent montrer que le statut du référent de proximité (SPV, PDEC, SPA, SG,...) n'est pas déterminant dans la qualité managériale, mais que la clarté des orientations de travail et les conditions de suivi (et donc de reporting) le sont davantage. De ce point de vue, l'enquête montre que 38 % des répondants ne bénéficient pas d'entretiens individuels de travail avec leur encadrant et que, pour les 62 % qui en bénéficient, l'appréciation sur l'apport de ces échanges est très nuancée :

**51. Si oui, ces entretiens vous permettent-ils de mieux orienter votre travail et vos missions ?**

Taux de réponse : **98,7%**

	Nb	% cit.
oui, tout à fait	68	43,6%
oui, plutôt	63	40,4%
non, pas vraiment	22	14,1%
non pas du tout	3	1,9%
<b>Total</b>	<b>156</b>	<b>100,0%</b>



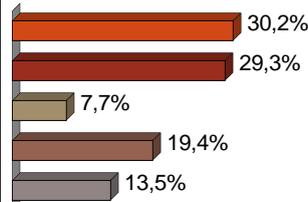
De la même manière, plus de 10 % des répondants ne rédigent peu ou pas d'écrits à l'attention de leur supérieur, et 26 % ne rédigent pas de compte rendu d'activité, ou à un rythme inférieur au semestre. Or, les études de cas ont souligné qu'un des points faibles de l'intégration du délégué du préfet, en particulier au sein des services de l'Etat, est lié au manque de lisibilité de ses actions, de son activité. Pour 34 % des répondants, enfin, aucun entretien annuel d'évaluation n'est prévu. Ces chiffres sont à rapprocher des 38,5 % mentionnant "le manque de cadrage ou d'appui interne" comme l'une des principales difficultés, ou encore des 40 % déclarant souhaiter "une amélioration de l'encadrement et du management du dispositif".

**En termes d'intégration dans un collectif de travail**, il faut rappeler que si seulement 13 % des délégués sont seuls sur leur département, le fait d'appartenir à une équipe ne garantit par pour autant une intensité d'échanges avec les pairs puisque seulement 132 délégués (soit moins de la moitié de l'effectif global) bénéficient de réunions d'équipe à un rythme plus dense que mensuel.

**39. Des réunions de travail entre les délégués du préfet du département sont-elles organisées ?**

Taux de réponse : **100,0%**

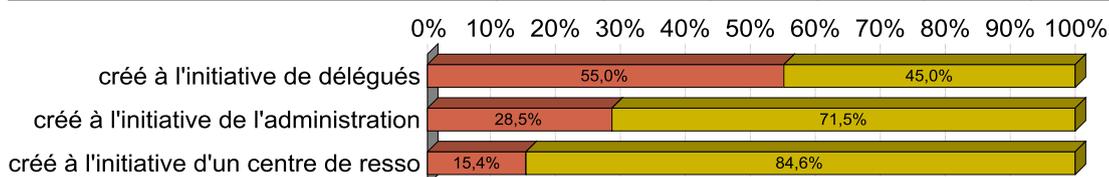
	Nb	% cit.
oui, chaque semaine	67	30,2%
oui, tous les 15 jours	65	29,3%
oui, chaque mois	17	7,7%
oui, de façon irrégulière	43	19,4%
non ou presque jamais	30	13,5%
<b>Total</b>	<b>222</b>	<b>100,0%</b>



Or, ces échanges avec les pairs constituent la première source d'information, voire de qualification, citée par les délégués (respectivement à hauteur de 53 % et de 51,5 %), sachant par ailleurs que tous les délégués, loin s'en faut, ne s'appuient pas sur les ressources potentielles de réseaux professionnels :

**Participez-vous, par ailleurs, à un réseau...**

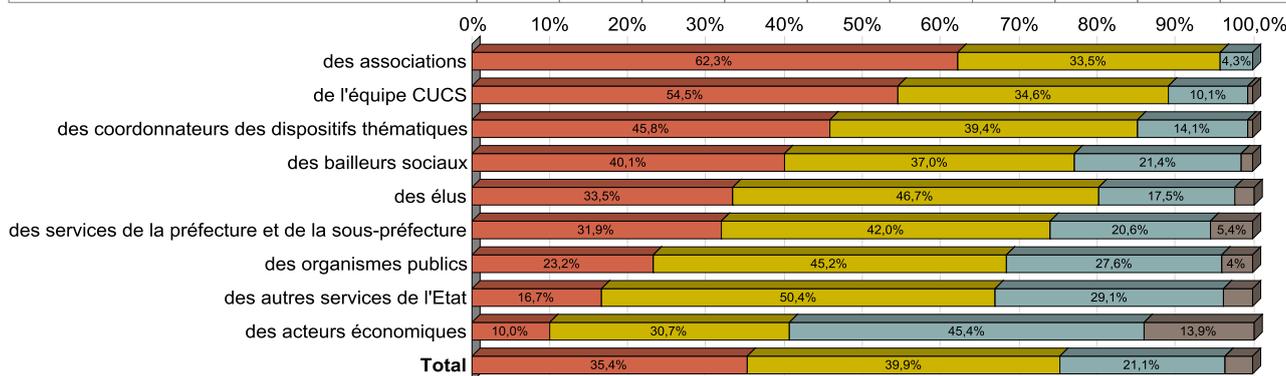
	oui		non		Total	
	N	% cit.	N	% cit.	N	% cit.
créé à l'initiative de délégués	131	55,0%	107	45,0%	238	100,0%
créé à l'initiative de l'administration	55	28,5%	138	71,5%	193	100,0%
créé à l'initiative d'un centre de resso	27	15,4%	148	84,6%	175	100,0%



Enfin, si l'enquête ne permet pas de caractériser le **contexte local** (relations Etat / collectivité, positionnement de l'équipe projet, positionnement des services de l'état), **l'appréciation des délégués sur leur intégration dans le système d'acteurs local** témoigne de marges de progression significatives, comme l'indiquent les scores suivants :

**186 à 194 - Estimez-vous avoir trouvé votre place vis-à-vis...?**

	oui tout à fait		oui plutôt		non pas vraiment		non pas du tout		Total	
	N	% cit.	N	% cit.	N	% cit.	N	% cit.	N	% cit.
des associations	160	62,3%	86	33,5%	11	4,3%	0	0,0%	257	100,0%
de l'équipe CUCS	140	54,5%	89	34,6%	26	10,1%	2	0,8%	257	100,0%
des coordonnateurs des dispositifs thématiques	114	45,8%	98	39,4%	35	14,1%	2	0,8%	249	100,0%
des bailleurs sociaux	103	40,1%	95	37,0%	55	21,4%	4	1,6%	257	100,0%
des élus	86	33,5%	120	46,7%	45	17,5%	6	2,3%	257	100,0%
des services de la préfecture et de la sous-préfecture	82	31,9%	108	42,0%	53	20,6%	14	5,4%	257	100,0%
des organismes publics	58	23,2%	113	45,2%	69	27,6%	10	4,0%	250	100,0%
des autres services de l'Etat	43	16,7%	130	50,4%	75	29,1%	10	3,9%	258	100,0%
des acteurs économiques	25	10,0%	77	30,7%	114	45,4%	35	13,9%	251	100,0%
<b>Total</b>	<b>811</b>	<b>35,4%</b>	<b>916</b>	<b>39,9%</b>	<b>483</b>	<b>21,1%</b>	<b>83</b>	<b>3,6%</b>	<b>2 293</b>	



Vis-à-vis des chefs de projet CUCS, cette appréciation évolue toutefois favorablement avec l'ancienneté, puisqu'au delà d'une moyenne de 42 % des délégués déclarant travailler en binôme, cette proportion, qui n'est que de 38 % pour les plus récemment en poste, atteint 57 % pour les plus anciens.

De même, les délégués sont 80 % à déclarer avoir développé le nombre de partenaires depuis leur prise de poste.

L'analyse qualitative apporte un complément sous deux angles dans l'explicitation des relations avec les équipes projet :

- Le climat relationnel entre l'Etat et la collectivité apparaît fondamental : dans le cas de relations bonnes à satisfaisantes, les positionnements adoptés sont pragmatiques : ils permettent la naissance de collaborations relativement aisées et, dans tous les cas, non conflictuelles. Dans les cas, plus minoritaires, de tensions, pour des raisons de divergences politiques ou rendues complexes par un fort désengagement de l'Etat sur la politique de la ville, la capacité du délégué du préfet à agir se trouve complètement bloquée.
- Le positionnement, les moyens et la compétence globale des équipes projet offre également un couloir d'actions plus ou moins ouvert aux délégués du préfet. Le manque de disponibilité, de pilotage, de dynamisme des équipes projet peut constituer un obstacle à une collaboration active. Mais, il peut, paradoxalement, offrir également des "marges de manœuvre" à investir par le délégué.

Pour leur part, les équipes projet interrogées dans le cadre des groupes de contributeurs insistent sur la qualité, en tendance, des collaborations avec les délégués du préfet, ce qui n'exclue nullement les interrogations précédemment évoquées (Ch. II) à propos du positionnement respectif de chacun et à

propos des compétences des délégués.

Au final, le caractère encourageant de ces évolutions ne doit toutefois pas masquer le point noir que constitue le difficile positionnement au sein des services de l'Etat (qui ne dépend nullement de facteurs exogènes), cité par 58 % des répondants comme l'une des principales difficultés rencontrées, et qui semble s'être accentué du fait des effets induits par la RGPP en termes de répartition des rôles.

La situation est donc en demi teinte au regard des facteurs identifiés comme déterminants par les études de cas. L'accent est mis sur **trois points de vigilance** dont les responsables du dispositif devront se saisir : **la clarté des missions, la qualité de l'encadrement et l'intégration dans un collectif de travail**, qui constituent autant de sujets de préoccupation pour une proportion non négligeable de délégués, avec in fine, un impact défavorable sur leurs conditions d'intégration dans le système d'acteurs. A ces facteurs de fragilité, s'ajoute celui, spécifique, de l'accroche avec les services de l'Etat.

## VII – UN DISPOSITIF QUI ENRICHIT ET INTERPELLE LA POLITIQUE DE LA VILLE

---

Au regard de la circulaire du 30 juillet 2008, la fonction de délégué du préfet poursuit **trois objectifs principaux** :

- **Renforcer la présence de l'Etat** dans sa mission interministérielle, notamment en assurant la représentation du préfet dans les différents dispositifs d'animation locale,
- **Améliorer la coordination de l'action des services de l'Etat** dans le quartier, en particulier au moment de la programmation des CUCS,
- **Faciliter la mise en œuvre de la politique de la ville**, en devenant l'interlocuteur technique habituel de l'ensemble des acteurs locaux intéressés (services déconcentrés ou implantés dans le quartier, élus et équipes projets, associations, organismes publics,...) et en participant à la mise en place d'un système de suivi des réalisations et de veille sociale.

Les analyses qui précèdent, issues de la consolidation des données quantitatives et qualitatives, permettent de juger de l'atteinte de ces objectifs à ce stade du déploiement du dispositif. Elles mettent en évidence :

- **Des effets indéniables en termes de renforcement de la présence de l'Etat**, à la fois sur les plans symbolique (visibilité et attention portée aux acteurs), opérationnel (mise en œuvre de mesures initiées par l'Etat), et parfois stratégique (rappel des orientations). Pour autant, cette dimension stratégique (impacts sur la cohérence et la pertinence de l'action publique), reste encore limitée, notamment parce que les délégués n'ont eu d'autre choix que de s'inscrire dans un cadre contractuel établi antérieurement à leur prise de poste.
- **Des effets encore limités, ou incertains, en termes de coordination de l'action des services de l'Etat**, même si les délégués jouent progressivement un rôle plus affirmé dans la programmation, ou se font l'interface, lorsque nécessaire et autant que faire ce peut, entre le "terrain" et les services de l'Etat.
- **Des effets sensibles en termes de facilitation de la mise en œuvre de la politique de la ville**, notamment du fait de la disponibilité des délégués et de leur capacité d'appui aux acteurs, en particulier associatifs. La contribution à la mise en place de pratiques de suivi / évaluation et de veille sociale fait très clairement partie de leurs orientations et missions, mais demanderait à être davantage formalisée sur le plan méthodologique. Elle fait également partie des attentes exprimées par les services déconcentrés et les équipes projet à leur endroit.

Malgré les limites évoquées, ces différents apports permettent, dans un certain nombre de territoires, de faire la différence avec la situation antérieure, que ces territoires aient ou non, bénéficié de la présence antérieure d'un Délégué de l'Etat.

Pour autant, il apparaît clairement que **ces apports ne peuvent être effectifs à la condition d'une combinaison favorable de facteurs** liés au profil et parcours des délégués, aux conditions d'installation dans le poste et d'exercice de la fonction et au contexte local. Parmi ces facteurs, certains, on l'a vu, sont déterminants (positionnement du délégué, qualité de l'encadrement, contexte local) et c'est la diversité des combinaisons observées qui peut expliquer aujourd'hui la grande hétérogénéité des situations, des plus favorables à l'utilité des délégués, aux plus critiques, pouvant se traduire par des ruptures.

Il conviendra par conséquent, pour la continuation du dispositif, d'agir en vue de la résolution, ou limitation, des facteurs les plus défavorables (Cf. pistes de préconisations).

Mais au-delà de ces analyses, **les observations de terrain et expression des délégués et professionnels interrogés font émerger d'autres axes de réflexion, ou d'interrogation, plus stratégiques** parce qu'interpellant la gouvernance globale d'une politique de la ville déjà "vieille" de 30 ans.

Ces pistes de réflexion sont les suivantes :

### **1. La présence des délégués du préfet est elle de nature à remettre en cause le principe du co-mandatement des équipes projet ?**

Le co mandatement des chefs de projets est un principe fondamental de la politique de la ville qui n'a jamais été officiellement remis en question au fil des différentes formes de contractualisation qui se sont succédées depuis le début des années 80 (DSQ, DSU, CV, CUCS). Concrétisé par le cofinancement des postes par l'Etat et les collectivités locales, il permet d'incarner la contractualisation dont le chef de projet est la cheville ouvrière et le coordinateur. Néanmoins, au fil des années, la force de ce principe s'est amoindrie du fait d'une intégration croissante, sur les plans technique mais aussi politique, de ces chefs de projet au sein des collectivités. Cette évolution, qui peut être considérée comme une dérive, a également été permise par une certaine prise de distance de la part de l'Etat.

Dans les faits, **la mise en place des délégués du préfet est en quelque sorte perçue comme de nature à confirmer cette évolution**, dans la mesure où coexistent désormais, et collaborent généralement, un représentant de l'Etat, officiellement mandaté à cette fin, et un représentant de la collectivité, officieusement mandaté, ou du moins se positionnant comme tel.

Certains chefs de projet restent fidèles à ce principe de co-mandatement et contestent de ce fait le doublon que constitue la fonction de délégué. Ils déplorent un accès moins aisé à l'autorité du Préfet, qu'ils continuent de reconnaître comme l'un de leurs référents. Mais, pour la plupart des chefs de projet rencontrés, les préoccupations induites par la création des délégués se situent davantage en termes de légitimité professionnelle et de répartition des rôles.

Dès lors, le dispositif des délégués du préfet interroge ce principe du co mandatement dans un contexte où la dépense de l'état affectée à l'ingénierie locale de la politique de la ville est parfois explicitement interrogée. Une analyse plus approfondie de cette question précise et importante, sur un panel plus large de situations diversifiées, pourrait permettre à terme de nourrir une "clarification de la doctrine" en la matière.

### **2. La présence des délégués du Préfet est elle révélatrice d'une certaine distance des professionnels de la politique de la ville vis-à-vis du terrain ?**

Les études de cas et, dans une moindre mesure les résultats de l'enquête, ont montré que l'une des sources principales de reconnaissance et de légitimité des délégués tenait à leur rapport au terrain, concrétisé par une présence physique effective, une disponibilité et une réactivité, l'engagement et l'entretien de nombreux liens avec des interlocuteurs diversifiés, notamment les opérateurs associatifs. Interrogés sur la différence entre la posture du délégué et celle de l'équipe projet, supposée également apporter cet appui, les opérateurs ont généralement déploré le fait que ces équipes projets ne soient plus en capacité d'assurer cette disponibilité. Les délégués bénéficient à cet effet à la fois de leur "nouveau" (ils ne peuvent prétendre à quelque utilité sans appréhender ce terrain), et d'une disponibilité effective en temps, deux facteurs dont il conviendra d'apprécier la "durabilité". Pour autant, leur mise en place joue comme le révélateur de cette distance prise au fil des ans, en tendance, entre les professionnels de la politique de la ville et le terrain. Il reste à s'interroger sur les raisons de cette distance : institutionnalisation des fonctions et captation de la disponibilité par d'autres tâches ("Les chefs de projets sont devenus des technocrates" dit ainsi un responsable associatif), ou désintérêt pour la proximité avec le terrain comme moteur de l'action ? Quoiqu'il en soit, l'enjeu semble ici être de s'interroger sur l'évolution des pratiques (quelle place faire aux logiques d'action du développement local ? Quelle place faire à l'écoute des populations ?) et sur le positionnement attendu des délégués : simple contrepoids à "l'usure" des pratiques, ou revitalisation de celles-ci ?

### **3. Les fonctions d'observation, d'évaluation et d'appui aux acteurs sont elles durablement compatibles ?**

Cette proximité au terrain permet, et justifie, l'implication des délégués dans des tâches d'observation, notamment afin de "remonter" des informations utiles à leur hiérarchie, mais également d'évaluation, fonction qu'ils plébiscitent dans l'enquête. Dans les deux cas, ces fonctions visent à éclairer ou alimenter les décisions et, ce faisant, à en améliorer la pertinence. Par ailleurs, les études de cas ont montré que l'inclinaison naturelle des délégués était d'apporter un appui aux acteurs de terrain, notamment aux opérateurs, avec parfois le risque perçu d'une trop faible distance vis-à-vis de ceux-ci.

Outre que la mise en œuvre de ces fonctions requiert des compétences méthodologiques, dont tous les délégués ne sont pas à priori dotés, la compatibilité des postures d'observation / évaluation et d'appui aux acteurs peut s'avérer parfois délicate dans la mesure où elle positionne le délégué comme juge et partie, voire dans certains cas interpelle la relation de confiance qui a pu s'établir. Là également, la fonction de délégué, certes encore en construction, interroge plus largement le mode de relation entre les institutions et les opérateurs associatifs pour la mise en œuvre des politiques de cohésion sociale, entre recours à l'externalisation de l'action publique et co-construction partenariale.

### **4. La RGPP fait-elle obstacle à la fonction de coordination interministérielle attendue des délégués du préfet ?**

Mis en œuvre pour la plupart d'entre eux alors que les services "politique de la ville" étaient encore majoritairement intégrés aux services préfectoraux, les délégués du préfet évoluent désormais dans un cadre différent, marqué par la création des DDI (DDT et, plus particulièrement DDCCS) et le rattachement des services politique de la ville à ces directions. Les interlocuteurs naturels des délégués ne sont, par conséquent, plus sous la même autorité directe du Préfet, et une certaine distance se manifeste de la part de ces DDI, par définition positionnées en interministérialité<sup>6</sup>, vis-à-vis de la fonction de délégué. Dans ce contexte, l'objectif de "coordination des actions de l'Etat" n'en devient que plus délicat, chaque service étant encore à la recherche de son positionnement propre et de sa légitimité. Dans certains cas, c'est même la coexistence d'un DDCCS et d'un sous-préfet en charge de la politique de la ville qui est questionnée, ce qui dépasse le cadre même de l'exercice de la fonction de délégué. Pour bon nombre d'interlocuteurs, délégués ou partenaires, cet objectif même de "coordination", assigné initialement aux délégués, est tout simplement irréaliste et inopportun. Les difficultés rencontrées par un grand nombre de délégués dans leurs relations aux services de l'Etat semblent, par conséquent, révélatrices d'une clarification nécessaire des modalités de pilotage du versant "état" de la politique de la ville dans le cadre rénové de la RGPP, clarification sans laquelle les délégués risquent de continuer à éprouver des difficultés de positionnement.

---

<sup>6</sup> Cette interministérialité reste de toutes façons imparfaite, puisque les volets emploi ou culture de la politique de la ville, par exemple, continuent d'être suivis par des directions thématiques (DIRECCTE, DRAC), alors que d'autres semblent "écartelés" entre plusieurs services. Ainsi, en matière de santé sur les territoires prioritaires, les ASV sont suivis par les DDCCS, alors que les projets de MSP le sont par les ARS.

## VIII – DES ENJEUX DE PROFESSIONNALISATION ET DE CLARIFICATION DU CADRE D'INTERVENTION

---

Les constats et analyses qui précèdent amènent à formuler ici quelques pistes de recommandation de nature à enrichir ou optimiser le dispositif, sans préjuger de réalisations récentes ou des projets initiés au niveau de son pilotage. Ces pistes sont les suivantes, elles se situent dans les registres de "l'outillage" des délégués, de la clarification de leurs missions et de leur cadre d'intervention :

1. Acter les écarts constatés entre les missions préconisées par la circulaire du 30 juillet 2008 et les interventions effectivement réalisées, **redéfinir précisément les finalités du dispositif et clarifier les missions des délégués du préfet au regard de ces finalités**. En déterminant la faisabilité de chacune des missions, il s'agira de trouver le bon niveau d'équilibre entre les fonctions opérationnelles d'appui technique, d'observation, de suivi et d'évaluation et les fonctions plus stratégiques d'appui au développement de dispositifs, de représentation et de remontée d'informations auprès du préfet ou sous-préfet.
2. **Intensifier la formation des délégués**<sup>7</sup>, sur les plans de la maîtrise de certaines thématiques (en fonction des besoins de chacun), des outils méthodologiques, notamment en matière d'observation et d'évaluation, ainsi que de la communication et du positionnement partenarial.
3. **Soutenir les possibilités d'échanges de pratiques entre délégués**, que ceux-ci soient isolés ou intégrés à une équipe, dans une optique d'entraide mutuelle, de repérage de bonnes pratiques, d'élargissement du champ des possibles,... en missionnant explicitement (si besoin en les finançant) les centres de ressource Politique de la ville à cet effet sur la base de programmes de travail négociés<sup>8</sup>. La mobilisation de cette "ressource" pourrait également constituer l'occasion d'échanges entre les délégués et d'autres professionnels de la politique de la ville, chefs de projets ou chargés de mission thématiques, bailleurs,... afin de faciliter l'acculturation à certaines thématiques, ou d'échanger sur les modalités de collaboration.
4. Engager une réflexion visant à **clarifier le mode de relation entre les Préfets (ou sous préfets) en charge de la politique de la ville / cohésion sociale et les DDCS**, de sorte d'offrir aux délégués un espace de positionnement mieux adapté sur le plan de l'interministérialité.
5. **Poursuivre le travail de "légitimation" de la fonction** de délégués aux yeux des tiers, notamment collectivités territoriales, mais également services de l'État, par une **communication** appropriée (au plan national et relayée en région) faisant état d'un premier bilan des apports de la fonction.
6. **Garantir à chaque délégué une qualité d'encadrement** hiérarchique et fonctionnel en attirant l'attention des référents de proximité sur la nécessité de délivrer des orientations claires, de mettre en œuvre des pratiques de suivi et de reporting et de favoriser une dynamique d'équipe de qualité, ou à défaut d'équipe, de permettre la mobilisation de ressources externes.
7. Enfin, subordonner la poursuite du dispositif à la **résolution effective des problèmes de statut, de rémunération, de frais de déplacements**,...voire de logistique de poste, de sorte que ces difficultés ne viennent pas indûment s'ajouter à celles potentiellement induites par la fonction et son caractère novateur (ex. contexte local défavorable,...).

---

<sup>7</sup> Ces éléments correspondent globalement au module 2 de la formation prise de poste, actuellement déployée dans les différentes régions, mais de manière encore trop récente pour ses apports soient perceptibles dans les études de cas et, à fortiori, dans l'enquête.

<sup>8</sup> Des attentes en ce sens ont d'ores et déjà été formulées par le SG CIV, mais avec des niveaux de concrétisation encore très inégaux.