



**INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES
N° RM2011-119P**

**INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 11-047-01**

Pérenniser et harmoniser le dispositif des délégués du préfet

RAPPORT

Établi par

Philippe GEORGES

Rémi DUCHENE

Maurice-Pierre PLANEL

Jean-Christophe SINTIVE

**Membres de l'Inspection
générale des affaires sociales**

**Membres de l'Inspection
générale de l'administration**

Synthèse

- [1] Le « Plan Espoir Banlieues » présenté en février 2008 contenait, parmi ses principales mesures, la création de délégués du préfet dont la mission était de renforcer la présence de l'État dans les quartiers, de faciliter la mise en œuvre de la politique de la ville et d'améliorer la coordination de l'action des services de l'État entre eux et avec les collectivités territoriales.
- [2] Trois cents délégués du préfet environ sont aujourd'hui en fonction, à temps plein, dans 85 départements et, plus précisément, dans 215 quartiers à forts « enjeux socio-économiques ». Ce sont très majoritairement des fonctionnaires affectés pour une durée de trois ans renouvelable ; 10% d'entre eux sont des contractuels issus du secteur privé, d'entreprises publiques ou du secteur associatif. Les trois quarts appartiennent à la catégorie A de la fonction publique. Le bilan de leur action est jugé positif tant par les ministères concernés que par les préfets. Aussi, le comité interministériel des villes du 18 février 2011 a décidé de pérenniser le dispositif, tout en souhaitant en simplifier et harmoniser la gestion.
- [3] À cette fin, les ministres de l'intérieur et de la ville ont confié une mission conjointement à l'Inspection générale de l'administration et à l'Inspection générale des affaires sociales. Il ne s'agit pas d'une mission d'évaluation de la fonction de délégué du préfet mais plutôt d'une mission d'appui auprès des administrations gestionnaires du dispositif.
- [4] Le dispositif retenu en 2008, après arbitrage du cabinet du Premier ministre, consiste majoritairement en une mise à disposition de fonctionnaires d'État. Les fonctionnaires des collectivités territoriales sont, quant à eux, détachés auprès du ministère de l'intérieur qui les affecte auprès des préfets. De même, c'est le ministère de l'intérieur qui conclut les contrats avec les personnes issues du secteur privé ou associatif.
- [5] Les délégués conservent leur rémunération indiciaire, une partie de leurs primes et bénéficient de primes propres à la fonction. Il s'agit d'un système à deux volets : le premier est constitué de l'indemnité temporaire de mobilité dont le bénéfice a été étendu aux délégués du préfet et dont le montant triennal est de 5 000 € versé en trois fois ; le deuxième volet est la prime spécifique de fonction dont le montant moyen annuel est de 2 000 € et qui est modulable dans une fourchette de plus ou moins 25 %.
- [6] Les rémunérations sont remboursées forfaitairement à l'administration qui met à disposition certains de ses agents. Le ministère chargé des affaires sociales dispose des crédits et des emplois afférents à l'ensemble des délégués au sein du programme 124 ; une mécanique de décrets de transfert depuis ce ministère vers les administrations contributrices assure le versement des sommes dues.
- [7] Ce dispositif présente des difficultés liées à sa nature même et se heurte à des dysfonctionnements.
- [8] La mise à disposition impliquant le maintien de la position indiciaire, il en résulte que des fonctions qui apparaissent identiques sur le terrain sont rémunérées très différemment. Et, de fait, la variété de statuts chez les délégués conduit à des différences importantes de rémunération. On y croise en effet, à titre d'exemple, trois gardiens de la paix et trois commandants de police. Aucune caractéristique objective des quartiers ne justifie une telle disparité, d'autant qu'il n'est pas établi que les mieux rémunérés exercent leur fonction dans les quartiers les plus difficiles.

- [9] Le développement, dans la plupart des administrations d'origine, des primes liées à la fonction et dont le bénéfice s'interrompt, le plus généralement, à la cessation de la fonction conduit à ce que nombre de délégués ne conservent pas leur niveau de rémunération. Cette perte est évaluée par les délégués entre 100 et 300 € mensuels, parfois même au-delà. La nature des primes est l'objet d'interprétations diverses par les administrations d'origine, d'où il résulte des disparités de traitement entre délégués : ainsi, certains conservent le bénéfice antérieur de leur « NBI ville », d'autres non.
- [10] Le système de primes des délégués ne compense que partiellement ces dénivelés. C'est sa première limite. Il repose ensuite sur le versement d'une indemnité temporaire de mobilité dont le versement, aujourd'hui uniforme, quelle que soit la situation de l'agent, n'apparaît pas conforme au texte qui l'instaure. De plus, son attribution lors du renouvellement de la mise à disposition n'est juridiquement pas possible, ce qui en limite l'intérêt.
- [11] A ces difficultés structurelles s'ajoutent des difficultés dans l'application du dispositif. Ces difficultés résultent principalement d'un partage de compétences imparfait. Le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV), par son engagement pour recruter, dans un délai rapide, trois cents délégués et pour en faciliter la mission, est devenu l'interlocuteur naturel des préfets et des délégués, au-delà de ses capacités à agir, légitimement réduites, compte tenu de son statut d'administration de mission. Le ministère des affaires sociales, gestionnaire du programme qui finance les délégués, ayant repris cette fonction à la suite du ministère chargé de l'écologie, gère les affaires courantes, sans exercer une quelconque conduite du dispositif.
- [12] La médiocre fiabilité de fichiers de délégués tenus en deux endroits différents, au SG-CIV et aux Affaires sociales – au demeurant établis sans déclaration préalable à la CNIL – et donc l'impossibilité de connaître le nombre exact de délégués en fonction, avant que la mission n'effectue un travail d'identification et de dénombrement, sont la parfaite illustration d'une confusion des rôles.
- [13] En dehors de protocoles définissant des procédures précises, les accrocs ne peuvent que se multiplier. Ils ont pris la forme bien souvent de retards : retards à la signature des conventions de mise à disposition, entraînant des différés d'entrée en fonction ou... des entrées en fonction irrégulières, paiements tardifs de primes.
- [14] Plus grave, cette confusion des rôles, pouvant aussi prendre la forme d'un déni de compétences, aboutit à une gestion aléatoire des ressources humaines : les délégués ne sont pas évalués ou ils le sont selon un schéma étranger à leur administration d'origine qui ne pourra pas en tenir compte ; la valorisation de leur expérience, après avoir fait l'objet de promesses imprudentes, ne semble pas se concrétiser.
- [15] Pour les administrations contributrices, les difficultés ne manquent pas non plus. La plus sérieuse réside dans le remboursement tardif des rémunérations. Le premier décret annuel de transfert a été pris le 23 juin pour l'année 2009 et le 24 août en 2010. L'absence d'informations fiables et recueillies rapidement provoque de nombreux allers et retours entre administrations, reculant le moment où la direction du budget estime être en mesure de mettre le décret à la signature.
- [16] De plus, les administrations ne sont remboursées que sur la base d'un forfait qui ne couvre pas l'ensemble de la dépense quand les agents ont une forte ancienneté ou un niveau de primes élevé.

- [17] Dans ces conditions, on ne s'étonnera pas d'entendre des craintes sur le taux de renouvellement des mises à disposition au terme de la période de trois ans qui s'achève. C'est sur une période ramassée (correspondant au faible délai pris – entre fin 2008 et mi-2009 – pour recruter la première « génération » de délégués), courant de fin 2011 jusqu'à la fin du premier semestre 2012, qu'il faudra procéder à ce renouvellement.
- [18] Les administrations, soumises à des contraintes budgétaires fortes, chercheront à conserver des agents... moins pressés de renouveler leur convention. Les difficultés à recruter, déjà constatées par certaines préfectures qui ont dû procéder à des remplacements, accréditent les craintes exprimées.
- [19] À partir de ce constat, la mission considère que les conditions de mise en œuvre expliquent les dysfonctionnements constatés davantage que la nature même du dispositif. Il convient donc d'y remédier en clarifiant les rôles de chaque administration. Cette priorité s'impose d'autant plus qu'au terme de la recherche d'un autre dispositif, aucune position statutaire ne répond aux objectifs de simplification de la gestion et d'harmonisation des situations des délégués. Aussi, améliorer ce qui existe est l'axe des recommandations de la mission.
- [20] Si le SG-CIV a naturellement la mission de configurer et d'animer le réseau des délégués, « outil » majeur de la politique de la ville, et s'il est ainsi en contact fréquent avec les préfets délégués à l'égalité des chances ou les sous-préfets à la ville, il ne peut et ne doit assumer de gestion administrative et budgétaire. Un pilotage de gestion doit être confié à une administration dotée pour tenir ce rôle. Il est apparu à la mission que le ministère chargé des affaires sociales était légitime pour remplir cette fonction : la politique de la ville ressortit à une finalité de cohésion sociale qui est une des attributions de ce ministère ; celui-ci est déjà gestionnaire du programme qui inclut les crédits de rémunération des délégués du préfet ; il dispose d'un secrétariat général au champ large exerçant des compétences transversales en matière financière, juridique, et de ressources humaines. À l'occasion de cette clarification, le ministère chargé des affaires sociales devra procéder à la déclaration auprès de la CNIL du fichier des délégués. Le ministère de l'intérieur, en tant que responsable des préfectures, pourrait aussi être attributaire du rôle ; il ne dispose toutefois pas des mêmes atouts. Si une part d'opportunité préside au choix, il importe avant tout que ce choix soit effectué à court terme.
- [21] Parallèlement à cette clarification et quel que soit le schéma retenu, la déconcentration de la gestion des primes au niveau des préfectures pourrait être organisée, ce qui allègerait la charge du pilote de gestion qui serait désigné.
- [22] L'analyse du statut de la fonction publique aboutit à constater que la mise à disposition est la moins mauvaise solution et qu'en tout état de cause, il n'existe pas de solution parfaite malgré tel ou tel avantage partiel.
- [23] Le détachement ne mettrait pas fin aux disparités de rémunération et ne garantirait pas le maintien des rémunérations antérieures. Il ne supprimerait les décrochements de rémunérations qu'à la condition de s'effectuer dans le cadre d'un régime indemnitaire favorable, dont ne disposent pas les administrations susceptibles d'accueillir des délégués. Il risquerait en définitive de tarir la diversité de recrutement qui est une force du dispositif actuel.
- [24] Le statut d'emploi, qui implique l'établissement d'une grille indiciaire, donc d'une cotation des emplois, rigidifierait le recrutement et l'affectation des candidats à la fonction.
- [25] La position normale d'activité est juridiquement contraignante puisqu'elle est prévue pour l'exercice des fonctions du grade ou du corps d'appartenance dans une autre administration, ce qui, par construction, ne peut être le cas pour les délégués du préfet, aux fonctions d'une nature sui generis.

- [26] Le maintien de la mise à disposition implique en revanche que ses effets négatifs soient autant que possible gommés.
- [27] À titre principal, il conviendrait de modifier le régime indemnitaire pour le sécuriser et l'améliorer. La fusion de l'indemnité de mobilité et de la prime spécifique en une seule prime de fonction pour un même montant moyen s'impose. Le développement des bonnes pratiques visant à maintenir le lien entre un agent et son administration d'origine concourrait également à réduire les inconvénients de la mise à disposition.
- [28] En l'absence de solution parfaite, et compte tenu des inévitables perturbations qu'engendrerait un changement de nature du dispositif, il apparaît plus sage à la mission de conserver les règles actuelles et d'en améliorer l'application.
- [29] Toutefois, la mission ne peut que regretter les rigidités des règles d'emploi des fonctionnaires qui handicapent l'État pour créer de nouvelles fonctions, reposant davantage sur le profil des personnes que sur leur statut, encourageant la transversalité des approches. Elle ne peut qu'émettre le vœu que soit recherchée la réponse aux besoins des nouvelles politiques publiques, à travers peut-être une position normale d'activité assouplie.

Sommaire

SYNTHESE	3
SOMMAIRE.....	7
INTRODUCTION	9
1. LE CONSTAT : UN DISPOSITIF IMMATURE AUX DEFAUTS INTRINSEQUES	10
1.1. <i>Des difficultés structurelles</i>	10
1.1.1. La perte de primes ou d'avantages liées à la fonction antérieure	11
1.1.2. Un système de primes et d'indemnités compensatoires fragile	12
1.1.2.1. L'indemnité temporaire de mobilité.....	12
1.1.2.2. La prime spécifique de fonction	14
1.1.3. Des disparités de rémunération.....	15
1.2. <i>Une application imparfaite</i>	17
1.2.1. Une connaissance imprécise des effectifs	17
1.2.2. Des retards préjudiciables en raison de circuits administratifs perturbés	18
1.2.2.1. La signature des conventions	18
1.2.2.2. Le paiement des primes.....	19
1.2.3. Une gestion des ressources humaines aléatoire	20
1.2.3.1. Une évaluation délicate à mettre en place	20
1.2.3.2. Des liens parfois distendus avec les administrations d'origine	20
1.2.3.3. Une valorisation de l'expérience de délégué du préfet incertaine.....	21
1.2.3.4. Des recrutements irréguliers.....	21
1.2.4. Une gestion budgétaire incertaine	22
1.2.4.1. Des difficultés liées aux décrets de transfert	22
1.2.4.2. Des rigidités induites par les forfaits de remboursement	24
1.2.4.3. Une absence de régulation macro-budgétaire.....	25
2. ANALYSE : UN DEFICIT DE PILOTAGE ET DE STRATEGIE DE RESSOURCES HUMAINES	26
2.1. <i>Un défaut de pilotage</i>	26
2.1.1. Des acteurs nombreux aux rôles fluctuants	27
2.1.1.1. Le rôle extensif du SG-CIV.....	27
2.1.1.2. Le rôle limité du ministère chargé des affaires sociales.....	27
2.1.1.3. Le ministère de l'intérieur, acteur renforcé	29
2.1.1. Trois scénarios de clarification.....	29
2.1.2.1. Le SG-CIV gestionnaire des délégués du préfet	30
2.1.2.2. Le ministère chargé des affaires sociales, pilote de plein exercice	30
2.1.2.3. Le ministère de l'intérieur, nouveau gestionnaire	30
2.2. <i>La recherche de la meilleure position statutaire</i>	31
2.2.1. Le détachement.....	31
2.2.2. Le statut d'emploi.....	32
2.2.3. La position normale d'activité.....	33
2.2.4. La création d'une solution spécifique.....	34
3. LES PROPOSITIONS : LA CLARIFICATION DES RESPONSABILITES ET L'OPTIMISATION DU DISPOSITIF	35
3.1. <i>Le pilotage de gestion</i>	35
3.2. <i>Le rôle et les outils du pilote de gestion</i>	36

3.3. <i>Le choix d'une position : le maintien de la mise à disposition</i>	38
3.4. <i>Rationaliser le système de primes</i>	39
3.5. <i>Inviter les administrations à une gestion active des personnels mis à disposition</i>	40
CONCLUSION.....	41
LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	43
LETTRE DE MISSION	45
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	49
LISTE DES ANNEXES	53
ANNEXE 1 : RESULTATS DE L'ENQUETE PAR QUESTIONNAIRE SUR LA REMUNERATION DES DELEGUES DU PREFET	55
ANNEXE 2 : CARTOGRAPHIE DES DELEGUES DU PREFET	63
ANNEXE 3 : LES FLUX DE RECRUTEMENT DES DELEGUES DU PREFET	69
ANNEXE 4 : CALCULS DE MASSE SALARIALE DES DELEGUES DU PREFET	73
ANNEXE 5 : DEPLACEMENT DE LA MISSION DANS LES BOUCHES-DU-RHONE	79
ANNEXE 6 : DEPLACEMENT DE LA MISSION DANS LE RHONE	81
ANNEXE 7 : DEPLACEMENT DE LA MISSION DANS LA SEINE-MARITIME	85
ANNEXE 8 : DEPLACEMENT DE LA MISSION DANS LE VAL-D'OISE	87
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	89

INTRODUCTION

- [30] Par lettre du 18 mars 2011, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration et le ministre de la ville ont confié aux inspections générales de l'administration et des affaires sociales une mission relative à la gestion administrative du dispositif des délégués du préfet.
- [31] Le comité interministériel des villes (CIV) du 18 février 2011 a, en effet, décidé d'étendre et de pérenniser ce dispositif, et a souhaité qu'une mission d'inspection étudie, notamment, le mécanisme des décrets de transfert permettant de rembourser les ministères contribuant au dispositif, les dispositions statutaires applicables aux délégués, leur système de rémunération et de prime, et leur déroulement de carrière ; l'objectif étant de parvenir à une meilleure performance du cadre de gestion, à une simplification et, si possible, une harmonisation des dispositions applicables, ainsi qu'à une valorisation des parcours des délégués du préfet¹.
- [32] La mission conjointe a pris l'attache du secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) et des ministères fournissant une contribution significative au dispositif, ainsi que de l'établissement public de La Poste. Elle a rencontré les administrations en charge de la gestion des délégués, en particulier les services du ministère des affaires sociales, de l'intérieur et du budget. Le calendrier lui a offert l'opportunité de participer à la journée nationale de Bobigny le 16 mai 2011, réunissant, en présence du ministre de la ville, l'ensemble des délégués du préfet.
- [33] Elle a ensuite estimé nécessaire, d'une part, d'évaluer les mécanismes de gestion mis en œuvre localement, à partir de quatre déplacements sur le terrain (Val-d'Oise, Seine-Maritime, Rhône, Bouches-du-Rhône²), permettant de rencontrer les membres du corps préfectoral, les délégués et les gestionnaires de la préfecture ; d'autre part, de proposer un rapide questionnaire auprès des délégués afin d'avoir une assise statistique, même incomplète (adressée aux préfectures employant au moins cinq délégués) sur des sujets comme la rémunération, le régime indemnitaire, le souhait de renouvellement des conventions...
- [34] Le présent rapport dresse le constat d'un dispositif qui a été mis au point dans une certaine hâte, ce qui a permis de réaliser les importants objectifs du CIV pour une montée en puissance rapide au cours des années 2009 et 2010, mais ce qui a conduit aussi à certaines approximations et a entraîné quelques dysfonctionnements, qui font l'objet de la première partie du rapport, qui met en évidence un dispositif encore immature aux défauts intrinsèques (première partie).
- [35] L'analyse plus fine de cette situation, en deuxième partie, permet d'identifier deux points de faiblesse, causes principales des lacunes relevées : un défaut de pilotage opérationnel et une insuffisante prise en compte des problématiques de gestion des ressources humaines (deuxième partie).
- [36] Rien n'est toutefois rédhibitoire dans ce constat : le système n'appelle pas un bouleversement complet d'un environnement administratif qui, en matière de politique de la ville, a souvent manqué de stabilité. En revanche, il nécessite principalement une clarification de responsabilités aujourd'hui confuses quant à l'animation du réseau et au pilotage de la gestion, et un certain nombre de mesures d'optimisation du cadre administratif, juridique et financier : ces propositions sont rassemblées dans la troisième partie.

¹ Il ne s'agit donc en rien d'une mission d'évaluation de la fonction de délégué du préfet mais plutôt d'une mission d'appui pour améliorer la gestion.

² Ce choix résulte du souci de rencontrer un grand nombre de délégués et de tenir compte des différences d'organisation des préfectures (selon la présence ou non d'un préfet délégué à l'égalité des chances ou d'un sous-préfet à la ville).

1. LE CONSTAT : UN DISPOSITIF IMMATURE AUX DEFAUTS INTRINSEQUES

[37] La mise en place des délégués du préfet s'est faite très rapidement. Entre la décision politique, symbolisée par l'annonce du « Plan Espoir Banlieues » (février 2008) et l'entrée en fonction effective des premiers délégués (septembre 2008), quelques mois seulement se sont écoulés.

[38] Lors des réunions interministérielles précédant la création des délégués du préfet, la mise à disposition de fonctionnaires s'est imposée comme la solution la plus aisée à mettre en œuvre dans des délais courts, en offrant la plus grande souplesse en termes de gestion des ressources humaines.

La « nouvelle politique pour les banlieues » présentée par le Président de la République le 8 février 2008 dans le cadre du « plan Espoir banlieues » a prévu la mise en place de nouveaux interlocuteurs de proximité pour renforcer la présence de l'État dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ces délégués du préfet, successeurs des délégués de l'État, ont pour mission générale de coordonner l'action des services de l'État dans les quartiers sous l'autorité du préfet et le cas échéant du préfet délégué à l'égalité des chances ou du sous-préfet chargé de la politique de la ville.

Plus précisément, ils sont chargés de coordonner les politiques de droit commun mises en œuvre dans les quartiers, de coordonner la préparation et la programmation annuelle des contrats urbains de cohésion sociale, d'assurer la représentation du préfet dans les dispositifs locaux, de suivre les points d'étape des projets de rénovation urbaine, d'évaluer les actions réalisées en faveur des habitants et de participer à la mise en œuvre partenariale de la veille sociale.

À ce titre, ils sont les interlocuteurs quotidiens des acteurs et partenaires locaux des contrats urbains de cohésion sociale et notamment des élus, des équipes de projet, des bailleurs et des acteurs associatifs mais également des services déconcentrés de l'État et de l'ensemble des autres services implantés dans les quartiers.

[39] Le choix de cette position statutaire pour l'immense majorité des délégués du préfet³ a été efficace, puisque 350 délégués du préfet ont pu être recrutés en moins de trois ans⁴. Cependant il a créé deux types de difficultés.

[40] Premièrement, plusieurs difficultés structurelles, liées à la nature même de la mise à disposition, sont rapidement apparues et ont mis en évidence les limites de cette position statutaire.

[41] Deuxièmement, la mise en œuvre du dispositif s'est heurtée à un certain nombre de complications résultant d'un manque d'organisation dans le suivi et l'application des mesures édictées.

1.1. Des difficultés structurelles

[42] Les difficultés liées à la nature même de la mise à disposition des délégués du préfet sont de trois ordres : certains délégués ont perdu tout ou partie des primes ou avantages liés à leur fonction antérieure (1.1.1) ; un système de primes et d'indemnité compensatoire a été mis en place mais il semble fragile (1.1.2) ; des disparités fortes de rémunérations sont enregistrées entre des délégués exerçant des missions tout à fait comparables (1.1.3).

³ Près de 260 délégués du préfet issus de la fonction publique de l'État sont mis à disposition, 11 délégués du préfet issus des fonctions publiques territoriale et hospitalière sont détachés dans un emploi d'attaché ou de secrétaire administratif du ministère de l'intérieur et 30, issus du secteur privé ou associatif, sont sous contrat au sein du ministère de l'intérieur.

⁴ Près de 350 délégués du préfet ont été effectivement recrutés entre fin 2008 et début 2011, mais une cinquantaine ont quitté leur fonction entre temps, ce qui explique qu'il y ait, actuellement, 300 délégués du préfet en poste.

1.1.1. La perte de primes ou d'avantages liées à la fonction antérieure

- [43] L'article 41 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat est clair dans sa rédaction mais se heurte à des interprétations variées de la part des différents ministères.
- [44] En effet, la mise à disposition est « la situation du fonctionnaire qui demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui exerce des fonctions hors du service où il a vocation à servir ».
- [45] Or, le développement de primes aujourd'hui liées à la fonction rend plus complexe l'application littérale de cet article 41, dont l'article 4 de la convention-type⁵ est le reflet. La plupart des ministères rencontrés par la mission excluent, lors des mises à disposition, les primes fonctionnelles et la nouvelle bonification indiciaire (NBI) liées à l'emploi précédemment tenu. Ceci s'applique aussi bien aux primes qui correspondaient aux emplois de direction (chef d'établissement pour l'éducation nationale, chef de centre éducatif pour la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), NBI liées à un poste de commandement pour la police et la gendarmerie, ...) qu'aux primes résultant simplement d'une situation particulière (NBI « ville » servie aux agents œuvrant dans des quartiers prioritaires, primes relatives à un emploi dans des services spécialisés de l'éducation nationale ou des centres fermés de la PJJ).
- [46] On relève au demeurant qu'une circulaire émanant du seul secrétariat d'État chargé de la politique de la ville du 21 décembre 2009, (donc postérieure à la circulaire interministérielle du 16 décembre 2008 précitée – cf. note 3) ne donne pas la même interprétation. Si le texte de 2008 prévoyait le maintien de la rémunération antérieure (traitement et indemnités liés au corps d'origine), celui de 2009 exclut explicitement « les primes fonctionnelles perçues antérieurement au titre de sujétions particulières liées à de précédentes fonctions au sein de leur corps d'origine ». Il fait cependant référence, à tort, à ce qui était indiqué dans la première circulaire.
- [47] Par conséquent, la question du maintien du régime indemnitaire dont bénéficiaient les délégués du préfet dans leurs précédentes fonctions a donné lieu à une certaine confusion et à un traitement très différent selon les administrations contributrices. Certains délégués recrutés en 2008 et 2009 ont vu leur régime indemnitaire intégralement remis en cause par leur administration d'origine. Or, liées aux postes tenus, certaines primes peuvent se révéler élevées pour les cadres de catégorie A, chargés de responsabilités importantes.
- [48] C'est par exemple le cas pour les chefs de centre éducatif fermé, chez les personnels de la PJJ ou les responsables d'établissements scolaires en zone d'éducation prioritaire. En effet, la direction de la PJJ a pris la décision de retirer les primes liées aux fonctions exercées en milieu fermé (astreinte nocturne), les primes des délégués du préfet étant alors alignées sur les primes touchées par les personnels exerçant en milieu ouvert. Le principe a été annoncé aux agents en septembre 2009, alors que certains étaient déjà en fonction.
- [49] Dans une même logique, l'Éducation nationale a décidé de supprimer les primes liées à l'exercice de fonctions particulières (enseignement spécialisé⁶, chef d'établissement) ainsi que celles liées à l'enseignement en zone d'éducation prioritaire (indemnité de sujétion spéciale « zone d'éducation prioritaire » et NBI « établissement sensible »).

⁵ L'article 4 de la convention-type de mise à disposition précise : « M/Mme... continuera de percevoir, par le ministère ..., le traitement et les indemnités auxquelles il/elle peut prétendre dans son corps d'origine ». Cette convention est annexée à la circulaire du 16 décembre 2008 signée par le ministère du logement et de la ville et par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

⁶ Enseignement dans une section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA), une école régionale du premier degré (ERPD), dans un établissement régional d'enseignement adapté (EREA) ou une unité pédagogique régionale (UPR).

- [50] Pour ces agents, les primes ainsi supprimées n'ont pas été compensées par le régime indemnitaire octroyé aux délégués du préfet.
- [51] Ainsi, certains délégués en fonction affirment perdre mensuellement entre 100 et 300 €, certains même, rencontrés par la mission, évoquent des montants supérieurs. La mission a adressé un questionnaire aux délégués, dans les préfectures en employant cinq au moins, afin de disposer d'éléments plus précis pour évaluer ce constat. Les résultats détaillés se trouvent à l'annexe 1.
- [52] À l'inverse, certains délégués bénéficient du maintien de leurs primes fonctionnelles, par exemple dans la Police nationale. La Poste, qui met à disposition vingt et un délégués du préfet, maintient l'intégralité des primes (complément « Poste ») et applique même leur revalorisation dans des conditions similaires à ce que les agents pouvaient espérer s'ils étaient restés dans leurs anciennes fonctions.
- [53] Enfin, d'autres compléments de rémunération, liés directement à l'activité de l'agent dans sa fonction antérieure, peuvent également être perdus. Il s'agit par exemple de l'intéressement sur les objectifs commerciaux (La Poste), des heures supplémentaires d'enseignement, des indemnités pour les professeurs principaux ou des indemnités pour les maîtres formateurs dans l'Éducation nationale. Ces pertes, prévisibles au moment où l'agent arrête d'exercer ses fonctions, peuvent s'avérer être une source importante de baisse de rémunération.
- [54] Dans ce contexte, la préconisation de la circulaire précitée du 21 décembre 2009, selon laquelle « lors des nouveaux renouvellements de délégués du préfet, le montant précis de la rémunération qui leur sera attribuée doit leur être préalablement indiqué », semble parfaitement judicieuse. Trop souvent, la mention de l'article 4 de la convention de mise à disposition qui précise que « le délégué continuera de percevoir le traitement et les indemnités auxquelles⁷ il peut prétendre dans son corps d'origine » a induit en erreur les signataires.

1.1.2. Un système de primes et d'indemnités compensatoires fragile

- [55] Dans ce contexte de pertes de primes fonctionnelles, l'administration a souhaité construire un système compensatoire attractif. Il est fondé sur une indemnité liée à la mobilité dans des zones difficiles et sur une prime liée à la spécificité des fonctions et liée à la performance.
- [56] On a ainsi conçu un système de primes hétéroclite qui ne présente pas une sécurité maximale, s'agissant en particulier du versement général et non modulé de l'indemnité temporaire de mobilité.

1.1.2.1. L'indemnité temporaire de mobilité

- [57] L'indemnité temporaire de mobilité (ITM) a été instaurée par le décret n° 2008-369 du 17 avril 2008.

A) Les conditions générales de l'octroi de l'ITM

- [58] Cette indemnité peut être accordée dans le cadre d'une mobilité fonctionnelle ou géographique, aux fonctionnaires et aux agents non titulaires de droit public⁸ recrutés pour une durée indéterminée et servant dans les administrations de l'État, dans les établissements publics et les établissements publics locaux d'enseignement (article 1er du décret). Elle a pour objet d'aider l'administration à répartir au mieux les effectifs en fonction des besoins liés à l'accomplissement des missions qui lui sont dévolues.

⁷ L'emploi du féminin, impropre, insiste par effet d'optique sur le maintien du régime indemnitaire.

⁸ Agents régis par le décret n°86-83 du 17 janvier 1986.

- [59] L'attribution de cette indemnité est soumise à une double condition (article 2 du décret) :
- l'exercice réel d'une mobilité décidée à la demande de l'administration ;
 - l'existence d'une difficulté réelle à pourvoir un emploi.
- [60] La circulaire du 21 juillet 2008⁹ donne des exemples de telles difficultés (poste situé dans une zone géographique particulièrement sensible, absence de candidature pendant plus de six mois, succession rapide des titulaires en poste...). Les emplois susceptibles de donner lieu à l'attribution de cette indemnité sont déterminés par arrêté du ministre concerné.
- [61] L'indemnité temporaire de mobilité est versée sur une période allant de trois ans à six ans (fixée par arrêté ministériel). Cette indemnité est modulée en fonction des sujétions particulières imposées par l'emploi dans la limite d'un montant maximal fixé par arrêté conjoint des ministres du budget et de la fonction publique (article 3 du décret). Cette prime ne peut dépasser les 10 000 €, plafond fixé par la circulaire du 21 juillet 2008.
- [62] L'indemnité est versée en trois fractions, 40% lors de l'installation du fonctionnaire, 20% à la moitié de la période de référence, 40% à son terme (article 3 du décret).
- [63] L'agent qui quitte ses fonctions avant terme perd les sommes non encore échues (article 4 du décret).
- [64] L'indemnité ne peut pas être octroyée aux agents dont l'emploi constitue leur première affectation au sein de l'administration et elle est exclusive de toute autre prime de même nature (article 5 du décret).
- [65] Constituent de plus une exception à ce régime les militaires de la gendarmerie qui, relevant du statut général des militaires, ne peuvent pas être mis à disposition. La gendarmerie a dû, en conséquence, recourir à l'affectation temporaire conformément à l'article L.4138-2.2° du code de la défense. Dans cette position, les militaires de la gendarmerie conservent l'intégralité de leurs primes ainsi que le logement concédé par nécessité absolue de service mais ils ne peuvent pas toucher d'autres primes (décret du 10 juillet 1948¹⁰). Dès lors, le bénéfice de l'ITM et de la PSF leur est fermé.

B) L'application des conditions générales aux délégués du préfet

1) La vérification des conditions d'octroi de l'ITM

- [66] Les délégués du préfet issus du secteur privé ou associatif ne remplissent pas les conditions d'octroi de l'ITM (première affectation au sein de l'administration) : c'est à bon droit qu'ils ont été écartés de l'octroi de cette prime.
- [67] Pour les autres (fonctionnaires et agents non titulaires de droit public recrutés pour une durée indéterminée), l'attribution de l'ITM aux délégués du préfet est soumise comme pour les autres emplois à la double condition prévue par le décret. Si l'exercice d'une mobilité au moins fonctionnelle semble vérifié a priori, compte tenu de la nouveauté de la mission des délégués, tel n'est pas nécessairement le cas de l'existence d'une difficulté réelle à pourvoir l'emploi.

⁹ Circulaire n° 2166 du 21 juillet 2008 du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique relative aux modalités de mise en œuvre des décrets n° 2008-366, 2008-368 et 2008-369 du 17 avril 2008.

¹⁰ L'article 4 du décret n° 48-1108 du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels de l'État relevant du régime général des retraites précise que « les personnels civils et militaires de l'État relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite ne peuvent bénéficier d'aucune indemnité autres que celles prévues par leur statut général ».

- [68] Un arrêté interministériel du 11 décembre 2008¹¹ fixe les modalités d'attribution de l'ITM pour les délégués du préfet. Il dispose que les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public de l'État recrutés sur un contrat à durée indéterminée (CDI), mis à disposition des préfets pour exercer les fonctions de délégués du préfet peuvent bénéficier d'une ITM (article 1er de l'arrêté) : il correspond donc, apparemment, à celui décrit par le décret fixant « les emplois susceptibles de donner lieu à l'attribution de l'ITM ». Ainsi, les emplois de délégués du préfet sont réputés remplir tous la deuxième condition du décret sur la difficulté à pourvoir un emploi.
- [69] Cet arrêté qui généralise l'ITM à tous les délégués du préfet s'éloigne de l'esprit du décret, que rappelle la circulaire précitée (cf. note 7) du 21 juillet 2008. En effet, les critères d'éligibilité à l'indemnité sont juridiquement liés à un emploi particulier, et non à un type d'emploi sauf à considérer que les délégués du préfet se situent tous par exemple dans une zone géographique « particulièrement sensible », et que tous les postes souffrent de réelles difficultés de recrutement : telle n'est pas la réalité et tel n'est pas le constat qu'a effectué la mission au cours de ses déplacements. En Île-de-France (par exemple dans le Val-d'Oise) ou en Seine-Maritime, le recrutement semble problématique : encore faudrait-il nuancer selon les postes. Dans le Rhône ou les Bouches-du-Rhône, qui emploient de nombreux délégués, les préfets délégués à l'égalité des chances n'ont pas eu de difficulté pour recruter et ont, au contraire, de nombreux dossiers de candidature en attente pour le renouvellement important de 2012.
- [70] Enfin, la première condition du décret, si elle apparaît garantie par l'exercice d'une véritable mobilité principalement fonctionnelle lors de la mise à disposition initiale, ne paraît plus vérifiée lors du renouvellement d'un délégué du préfet dans ses fonctions. Dans ces conditions, cette indemnité ne peut être versée de nouveau. Dès lors, un renouvellement de contrat d'un délégué, même en cas de changement de quartier, ne devrait pas donner lieu à l'octroi d'une nouvelle ITM. On peut hésiter sur le point d'apprécier s'il y a une véritable mobilité géographique liée à un changement de préfecture, voire de sous-préfecture (changement de lieu d'implantation du bureau). Mais en toute hypothèse, en cas de reconduction de la convention, il est difficile de mettre en avant une difficulté particulière à pourvoir l'emploi. Le respect des conditions juridiques conduira donc à ne pas renouveler cette prime.

2) Le montant et les modalités de versement de l'ITM

- [71] L'arrêté du 11 décembre 2008 fixe la période de versement à trois ans et l'indemnité à 5000 € (article 2 de l'arrêté), montant qui doit être regardé comme le montant maximal prévu par le décret. En conséquence, la circulaire conjointe du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique et du ministre de la ville et du logement du 16 décembre 2008 précise que le préfet fixe le montant de l'ITM dans la limite du plafond de 5 000 €.
- [72] Or dans les faits, tous les délégués du préfet allant au terme de leur convention auront touché, durant cette période de trois ans, la même indemnité de 5 000 €. Le montant maximum de l'ITM, prévu par le décret comme « fonction des sujétions particulières imposées par l'emploi », s'est transformé dès l'origine en un montant forfaitaire. Il ne tient pas compte de la nécessité de moduler l'ITM à raison des sujétions particulières imposées par l'emploi qui résulte de l'article 3 du décret du 17 avril 2008 précité créant l'ITM.

1.1.2.2. La prime spécifique de fonction

- [73] Un complément de rémunération qui prend la forme d'une prime spécifique de fonction (PSF) annuelle a été institué par le décret n° 2008-1311 du 11 décembre 2008.

¹¹ Arrêté des ministres du logement et de la ville, du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, du secrétaire d'État chargé de la politique de la ville et du secrétaire d'État chargé de la fonction publique.

- [74] Cette prime est attribuée aux agents exerçant les fonctions de délégué du préfet dans les quartiers de la politique de la ville (article 1). Tous les délégués du préfet en fonction peuvent ainsi toucher cette prime y compris les agents contractuels. Seuls sont écartés les militaires en raison de leur régime spécifique (voir *supra*).
- [75] Toutefois, les conventions des agents contractuels de catégorie A signées en 2009 avaient omis de mentionner la prime spécifique de fonction. Sous l'impulsion du secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) et de la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur, toutes les conventions concernées ont fait l'objet d'un avenant. Désormais, les délégués du préfet recrutés sous contrat perçoivent la PSF.
- [76] La PSF est modulable dans la limite de 25% de son montant afin de tenir compte des résultats obtenus par les agents (article 2 du décret). Le montant moyen de cette prime annuelle est fixé par l'arrêté du 11 décembre 2008 à 2 000 €. La circulaire du 16 décembre 2008 encadre sa modulation dans une fourchette comprise entre 1 500 € et 2 500 € annuels¹².
- [77] En 2009, première année effective de mise en œuvre, cette prime a été fixée pour tous les délégués et par décision du SG-CIV à 2000 €. Ainsi, 2010 a été la première année de mise en œuvre de cette modulation. Les propositions de modulation des préfets ont été transmises au SG-CIV qui s'est chargé de leur recueil puis les a communiquées au ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique, qui, pour sa part, rassemble les pièces administratives nécessaires à sa liquidation, collectées en principe auprès des délégués par les préfetures. Ce mécanisme apparaît à l'évidence excessivement complexe.
- [78] Si la modulation a été effectivement mise en œuvre, la mission souligne la nécessité de la lier à l'évaluation annuelle des délégués. Or, comme elle l'a constaté sur le terrain, cette évaluation est actuellement encore largement aléatoire.
- [79] Cette procédure a été rappelée à tous les préfets par un courrier du 1^{er} octobre 2010 signé par le secrétaire général du comité interministériel des villes, précisant également que le SG-CIV vérifiera l'équité des primes versées quel que soit le département d'affectation ainsi que la compatibilité de ces primes avec la ressource financière disponible.

1.1.3. Des disparités de rémunération

- [80] La solution de la mise à disposition de personnels de catégorie A ou B, prévue explicitement par la circulaire du Premier ministre du 30 juillet 2008¹³, induit, de facto, de grandes disparités dans les rémunérations des délégués du préfet.
- [81] En effet, entre un secrétaire administratif de classe normale en début de carrière (indice majoré 310) et un attaché principal d'administration ayant atteint son dernier échelon (indice majoré 783), ou entre un gardien de la paix (indice majoré 299) et un emploi fonctionnel de commandant de police (indice majoré 772), les différences de rémunération brutes sans les primes sont déjà extrêmement importantes, les primes ne faisant alors qu'augmenter ces écarts.

¹² Voir I-2 de la circulaire du 16 décembre 2008 précitée.

¹³ Circulaire n°5319/SG du 30 juillet 2008 sur la mise en place des délégués du préfet dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

- [82] La mission constate que de telles différences sont courantes chez les délégués du préfet : en 2011, à titre d'exemple, au sein de la police nationale, trois gardiens de la paix et trois commandants de police exercent cette fonction. De même existent d'importantes disparités entre secrétaire administratif de classe normale et attaché principal, entre éducateur et directeur de la PJJ, entre contrôleur et inspecteur du travail... Bien évidemment, ces personnels ne sont pas tous des agents de catégorie B en début de carrière ou des agents de catégorie A ayant atteint le sommet de leur grille indiciaire. Toutefois, les disparités moyennes peuvent s'avérer très importantes. Ainsi, la préfecture du Rhône a mené une étude rapide sur les rémunérations moyennes de ses quatorze délégués : le mieux payé perçoit 3 200 € net alors que le moins bien payé perçoit 1 480 € net, le salaire mensuel net moyen s'élevant à 2 280 €.
- [83] La mission note que les écarts de rémunération, bien évidemment, proviennent également, au sein des mêmes corps, de différences d'âge importantes. Si la moyenne d'âge est assez élevée (46 ans), plus d'un quart des délégués se situent dans leur première partie de carrière (25% des délégués ont entre 30 et 39 ans et 2,4% moins de 30 ans), alors que plus de 40% des délégués se situent en fin de carrière (39,8% ont entre 50 et 59 ans et 3,5% ont plus de 60 ans)¹⁴. Dès lors, les délégués les plus jeunes, se situent, pour un même emploi, très loin de leurs collègues sur la grille indiciaire de leur corps.
- [84] Enfin, autre source évidente de disparités : en juin 2011, 71% des délégués relèvent de la catégorie A et 27% de la catégorie B¹⁵.
- [85] De tels écarts de rémunération ne sont pas justifiés par la nature des emplois. En effet, les délégués du préfet, quel que soit leur niveau de recrutement, sont affectés dans des quartiers similaires d'un département à l'autre ou au sein d'un même département. Aucun critère tel que la taille d'un quartier, la composition de sa population, la nature ou l'importance des difficultés rencontrées etc., ne semble justifier de recourir à un agent de catégorie A ou à un agent de catégorie B ni de tenir compte du degré d'expérience de l'agent à recruter. Les affectations sont décidées par les préfets en fonction de critères liés aux compétences comme l'expérience et les connaissances professionnelles des délégués recrutés mais également en fonction d'autres critères plus subjectifs comme le lieu de résidence du délégué, ses capacités de déplacement, son réseau local déjà existant...
- [86] Une répartition des quartiers par niveau de recrutement des délégués n'est pas souhaitable : elle rigidifierait grandement les emplois en figeant l'attribution de tel quartier à tel type de catégorie de fonctionnaires et complexifierait grandement les recrutements ultérieurs.
- [87] En ce qui concerne l'emploi d'agents de catégorie B, il n'est pas souhaitable non plus d'y renoncer ; en cherchant une montée en puissance rapide, on a élargi la base de recrutement puisque quatre-vingts délégués sont des agents de catégorie B. À la suite des entretiens et visites de la mission, il apparaît que rien ne justifierait de cesser de faire appel à ces agents qui ont largement contribué à la réussite du dispositif.

¹⁴ Source : Enquête réalisée par le cabinet Equation-management à la demande du SG-CIV sur l'évaluation du dispositif des délégués du préfet ; lien : <http://i.ville.gouv.fr/reference/6961>

¹⁵ La mission a mis à jour la liste des délégués en fonction au mois de juin 2011 dans les quartiers. Sur les 301 délégués du préfet en poste, 214 sont de catégorie A (71%), 80 de catégorie B (27%), et 7 sont indéterminés par manque d'informations (2%).

1.2. Une application imparfaite

- [88] La mise à disposition est une position statutaire complexe pour les administrations d'origine comme pour les administrations d'emploi, l'agent redoutant de n'appartenir plus tout à fait à l'une et de ne pas faire réellement partie de l'autre. Pour les délégués du préfet, cette difficulté est accentuée par le fait que l'autorité d'emploi, le ministère de l'intérieur, n'est pas leur autorité de gestion, le ministère du travail, de l'emploi et de la santé.
- [89] Pour faire face aux multiples écueils administratifs résultant d'un tel système, l'organisation doit être sans faille, la répartition des tâches d'administration et de gestion clairement définie, les calendriers précis, et les différents interlocuteurs connus de tous. Or la mission a pu constater que tel n'était pas nécessairement le cas.

1.2.1. Une connaissance imprécise des effectifs

- [90] Un des premiers travaux de la mission a été de prendre connaissance de la liste des délégués du préfet en fonction dans les quartiers de la politique de la ville. Cette tâche, simple a priori, s'est finalement révélée être particulièrement complexe. En effet, deux listes de délégués sont actuellement tenues « à jour » : une liste administrée par le SG-CIV (mission de la formation, de l'animation des réseaux et des ressources) et une liste par la direction des ressources humaines du ministère chargé des affaires sociales¹⁶ (bureau DRH-1B), ceci pour s'en tenir aux listes complètes, chaque administration contributrice et préfecture d'affectation ayant sa propre liste plus ou moins à jour.
- [91] Or, force est de constater que les éléments contenus dans ces deux listes sont assez divergents. En effet, chaque service remplit séparément son propre fichier en prenant en compte les informations qui lui parviennent par différents canaux. Ainsi, le SG-CIV tient à jour son fichier à partir des renseignements provenant des préfectures mais également des délégués eux-mêmes. Parallèlement, la DRH des Affaires sociales, qui a obtenu son fichier initial de la direction des ressources humaines du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, précédent gestionnaire des crédits relatifs aux délégués du préfet, renseigne son fichier à partir des dossiers qui lui parviennent directement des préfectures ou par le truchement du SG-CIV ou des directions des ressources humaines des ministères mettant à disposition des délégués.
- [92] En définitive, ces sources différentes pour des fichiers qui ne sont pas rapprochés créent une forte incohérence qui ne fait que s'accroître avec le temps. En effet, la mission a constaté que vingt-deux délégués du préfet mentionnés sur la liste du SG-CIV n'existaient pas sur la liste de la DRH des Affaires sociales et que réciproquement, une dizaine de délégués sur cette liste n'étaient pas présents sur celle du SG-CIV. Pire, les informations détenues par les administrations d'origine des délégués sont souvent imprécises voire totalement erronées, accentuant encore les difficultés de gestion. Par ailleurs, certaines cessations de fonction ne sont pas prises en compte alors que d'autres sont devancées.
- [93] Ces différences notables entre les deux états principaux s'avèrent réellement préjudiciables à la gestion des délégués du préfet, notamment pour le paiement des primes et indemnités mais également lors du remboursement forfaitaire des administrations d'origine par le biais des décrets de transfert.

¹⁶ Ci-après dénommée le plus souvent DRH des Affaires sociales.

- [94] Face à ces difficultés, la mission a dû constituer sa propre liste à partir de celle du SG-CIV qui s'est avérée la plus complète, en interrogeant les ministères et administrations d'origine (ministère de l'éducation nationale, ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, ministère du travail, de l'emploi et de la santé, ministère de l'intérieur, ministère de la justice, La Poste) ainsi que les préfectures concernées. Il est vrai que les effectifs mis à disposition sont souvent répartis entre divers programmes dont les gestionnaires sont différents : la synthèse est donc délicate à réaliser. En définitive, seules les préfectures possèdent les éléments d'information réellement à jour sur les délégués du préfet.
- [95] La mission a pris l'initiative de compléter et de corriger, si nécessaire, la liste des délégués du préfet. En juin 2011, 301 délégués du préfet sont en fonction. Une cartographie précise des délégués a été établie ; elle est reproduite à l'annexe 2.

1.2.2. Des retards préjudiciables en raison de circuits administratifs perturbés

1.2.2.1. La signature des conventions

- [96] Au niveau local, la multiplication des interlocuteurs rend complexes les circuits administratifs de gestion des délégués. Il en est ainsi dès la phase de recrutement, de l'examen de la candidature à la signature de la convention. Chaque préfecture doit trouver ses interlocuteurs locaux pour les recrutements. L'appel à candidature et le jury de sélection, phases internes aux préfectures, ne posent pas de problème particulier, si ce n'est la difficulté de diffuser dans toutes les administrations les fiches de postes correspondantes.
- [97] Les difficultés interviennent surtout au moment de la signature des conventions. En effet, les services des préfectures chargés de l'établissement des conventions¹⁷ doivent rechercher l'autorité compétente pour leur signature dans les administrations d'origine. Or, celle-ci dépend de délégations de signature que les gestionnaires déconcentrés de ces mêmes administrations ne maîtrisent pas nécessairement. Certaines conventions ont par exemple été signées par un gestionnaire déconcentré qui n'était pas délégataire (PJJ et Éducation nationale), les rendant invalides. La régularisation a posteriori a entraîné des situations de conflit où l'administration centrale a déploré être mise devant le fait accompli. Elle a parfois été longue (jusqu'à quatorze mois dans un cas limite où les conditions de rémunération étaient également contestées).
- [98] En raison de la montée en puissance rapide du dispositif et face à ces difficultés, certains délégués ont pris leur fonction avant que la convention ne soit signée. L'intervalle entre signature et prise de fonction, parfois bref (un à deux mois, contestable déjà sur le plan des principes et non sans risque du point de vue de la responsabilité administrative et comptable), a parfois atteint des proportions difficilement acceptables (six à neuf mois). Or pendant ce temps, certains délégués ont continué à percevoir les primes fonctionnelles de leur corps d'origine qui, à la signature, sont devenues des trop-perçus à rembourser par voie de retenue sur salaire.

¹⁷ La mission a constaté que les services de préfectures chargés de la gestion des délégués du préfet ne sont pas nécessairement le responsable des ressources humaines mais, bien souvent, la direction départementale de la cohésion sociale ou les services du préfet délégué à l'égalité des chances quand ils existent.

- [99] Désormais, les administrations ont pris des mesures internes de prudence. À présent que le dispositif a dépassé sa phase de montée en puissance, qui a pu expliquer sinon justifier certains écarts, le respect intégral de la règle de la convention obligatoire¹⁸ pour toute mise à disposition, fixée par l'article 41 de la loi du 11 janvier 1984, est indispensable. En droit, obligatoire signifie aussi préalable, comme l'a rappelé la direction générale de l'administration et de la fonction publique dans une circulaire de 2008¹⁹.

1.2.2.2. Le paiement des primes

- [100] Le paiement des primes des délégués du préfet souffre particulièrement des distorsions entre la liste détenue par le SG-CIV et celle détenue par la DRH des affaires sociales.
- [101] Il a souffert également des difficultés pour constituer les dossiers administratifs de tous les délégués du préfet recrutés, ainsi que du changement de programme, et donc de gestionnaire des crédits, intervenu entre 2009 et 2010²⁰. Désormais, c'est la DRH des Affaires sociales qui a repris la gestion des dossiers transmis par les préfetures.
- [102] Sur la base de sa liste de délégués (avec les réserves déjà mentionnées) et des dossiers qui lui parviennent des préfetures, le bureau DRH-1B vérifie les dossiers existants et les transmet au bureau DRH-1E chargé de l'ordonnancement. Toutefois, les dossiers se révèlent régulièrement incomplets malgré la description précise de leur contenu par la circulaire du 16 décembre 2008²¹. Dans ce cas, le bureau DRH-1B reprend contact avec le service des ressources humaines de la préfecture ou le gestionnaire désigné en préfecture, qui doit alors contacter chaque délégué du préfet et parfois son administration d'origine pour obtenir les pièces manquantes. Ce processus est parfois long et nécessite souvent de nombreux allers et retours entre les différentes administrations. Or, tout retard dans la constitution du dossier a une incidence sur la procédure de versement des primes. Toutefois, d'après la DRH des Affaires sociales, il n'y aurait plus, fin mai 2011, qu'une dizaine de dossiers incomplets.
- [103] Lors de ses déplacements, la mission a pu constater que le sujet du paiement des primes, très délicat lors de la mise en place du dispositif (des retards de six mois à un an ont été signalés), s'avère désormais moins problématique. Les difficultés se concentrent, d'une part, sur les agents contractuels pour lesquels la mise en place de la PSF a été tardive et, d'autre part, sur certains délégués venant du ministère chargé de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement pour des raisons techniques liées au changement de programme²².

¹⁸ La loi de 1984 a été complétée sur ce point par l'article 10 de la récente loi du 6 février 2007, insérant à l'article 41 l'alinéa suivant : « Elle ne peut avoir lieu qu'avec l'accord du fonctionnaire et doit être prévue par une convention conclue entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil. »

¹⁹ Circulaire du 5 août 2008 relative à la réforme du régime de la mise à disposition des fonctionnaires de l'État : « La signature de la convention doit intervenir préalablement à l'arrêté ou à la décision de mise à disposition du fonctionnaire. »

²⁰ En effet, la circulaire du 16 décembre 2008 prévoyait initialement l'envoi des dossiers complets à la direction des ressources humaines du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) par les services compétents des préfetures. Or, le changement de programme a entraîné un changement de gestionnaire. En effet, les 350 « équivalents temps plein travaillés » (ETPT) qui avaient été inscrits en 2009 sur le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement », géré par la direction générale de l'aménagement, du logement, et de la nature du MEEDDAT, ont été transférés en 2010 vers le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » géré par le ministère du travail, de l'emploi et de la santé.

²¹ Un dossier complet se compose de l'arrêté de mise à disposition produit par le ministère d'origine, de la convention de mise à disposition signée par toutes les parties, d'un procès-verbal d'installation, d'un RIB, d'une photocopie de la carte vitale et d'une fiche de renseignement pour la paie.

²² Certains délégués du préfet originaires du programme 135 du MEEDTL, et qui avaient été mis à disposition en 2009 sans signature d'arrêté (leur programme était le support des 350 ETPT) continuent de subir des retards de paiement de leurs primes. En effet, les arrêtés non signés initialement doivent désormais

1.2.3. Une gestion des ressources humaines aléatoire

1.2.3.1. Une évaluation délicate à mettre en place

- [104] La mise à disposition nécessite que l'agent soit évalué chaque année par l'autorité d'emploi selon les règles en vigueur dans son corps d'origine. Cette évaluation est capitale pour le bon déroulement de sa mission, la constitution de son dossier administratif et la suite de sa carrière. Or, l'administration d'origine prend rarement l'initiative de demander qu'il soit évalué. Et trop souvent, les services préfectoraux, autorité d'emploi, n'ont pas été assez vigilants sur la nécessité de l'évaluation annuelle. Ainsi, la mission a pu constater lors de ses déplacements que les évaluations étaient inégalement réalisées dans les préfectures. Certaines (Val-d'Oise) évaluent les délégués à leur demande. En 2009, l'évaluation des délégués a fréquemment été omise ; en 2010, avec la mise en place de la part modulée de la PSF, la situation s'est améliorée, sans être encore pleinement satisfaisante.
- [105] En outre, pour une évaluation selon les règles du corps d'origine, les services des ressources humaines des préfectures n'ont pas tous la bonne pratique de demander les formulaires auprès des diverses administrations concernées et les délégués sont évalués parfois sans distinction sur un imprimé type dérivé de l'imprimé des attachés d'administration du ministère de l'intérieur (Rhône et Bouches-du-Rhône).
- [106] Or bien souvent, seuls les dossiers comprenant les imprimés-types de leur administration d'origine, malgré des critères qui peuvent être assez éloignés des critères pertinents d'évaluation des délégués du préfet, sont pris en compte pour les mesures d'avancement et de promotion.
- [107] Enfin, les calendriers des évaluations posent également problème. En effet, distincts d'une administration à l'autre, ils sont régulièrement en décalage avec le moment choisi par la préfecture pour procéder aux évaluations. Dès lors, les délégués du préfet peuvent être pénalisés si les évaluations arrivent trop tardivement par rapport au calendrier de leur administration d'origine.
- [108] Ainsi, en raison d'évaluations manquantes, inadaptées, inexploitable ou décalées, la mise à disposition peut s'avérer réellement pénalisante pour la carrière des délégués du préfet.

1.2.3.2. Des liens parfois distendus avec les administrations d'origine

- [109] Malgré la circulaire du 16 décembre 2008, qui mentionne expressément que les délégués du préfet doivent être reçus par les services des ressources humaines de leur ministère d'origine un an après le début de leur mission, bien peu ont pu bénéficier d'un tel entretien. Lors de ses déplacements, la mission a pu se rendre compte du sentiment d'isolement qui touche fréquemment les délégués, qui ont l'impression d'être oubliés par leur administration. De fait, certains délégués n'ont eu strictement aucun contact que ce soit pour un entretien, pour vérifier le bon déroulement de l'évaluation annuelle, ou pour envisager les mesures individuelles de gestion de carrière ; le seul lien persistant encore étant la feuille de paie.
- [110] Ce sentiment d'« abandon », lié à la position même de la mise à disposition, est sans doute aggravé par l'exercice des fonctions de délégué du préfet qui octroie une grande liberté d'action aux agents, parfois assez éloignée de ce qu'ils avaient vécu dans leurs fonctions antérieures. Dès lors, cet isolement subi, réel ou ressenti est en tout cas une des causes les plus souvent citées lorsque les délégués annoncent vouloir quitter leurs fonctions au terme de la convention.

être pris. Ainsi, le paiement de leurs primes de l'année 2010 n'était pas encore intervenu en juin 2011. La mission a constaté cette situation lors de son déplacement dans le Rhône, où deux délégués de préfet mis à disposition par le MEEDTL n'ont toujours pas perçu leurs primes de l'année 2010 alors qu'ils les avaient perçues en 2009.

1.2.3.3. Une valorisation de l'expérience de délégué du préfet incertaine

[111] Les premiers contrats de délégués du préfet arrivent à leur terme en fin d'année 2011 et pour la grande majorité des délégués (240) en 2012. Dans ces conditions, il est difficile d'évaluer le bénéfice pour la carrière de l'exercice des fonctions de délégués du préfet. Seule une cinquantaine d'agents ont quitté la fonction de délégué depuis 2009, la plus grande partie pour partir en retraite ou pour des raisons personnelles. Certains, toutefois, sont partis en raison d'une promotion interne, de la réussite à un concours administratif (ENA, IRA, directeur des services pénitentiaires) ou du recrutement par un service préfectoral ou une collectivité territoriale.

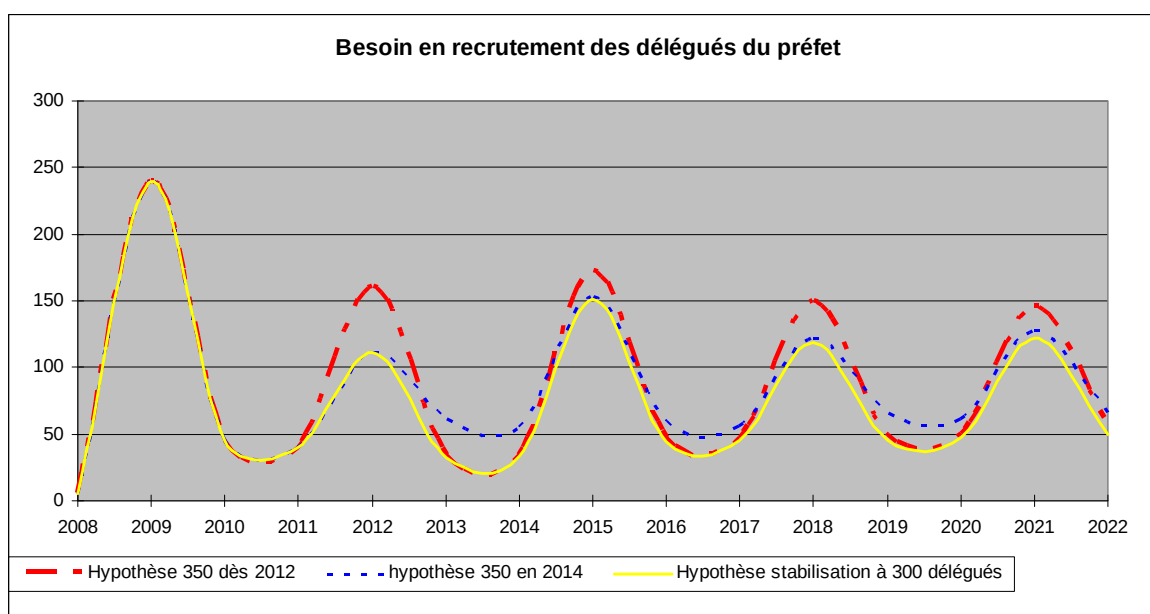
[112] Ces évolutions positives de carrière, si elles ne sont pour l'instant qu'une somme de cas particuliers, tendent à prouver que l'expérience acquise en tant que délégué du préfet est susceptible d'être effectivement valorisée. La mission a d'ailleurs constaté au gré de ses visites que les promotions et avancements internes sont courants parmi les délégués, même si certains oublis ou retards ont aussi été constatés. Les préfets rencontrés estiment qu'un délégué efficace trouve la récompense de son engagement dans une bonne évaluation, des propositions d'avancement appuyées et des recommandations circonstanciées pour une future affectation.

[113] En définitive, la valorisation de carrière de chaque agent passe obligatoirement par une évaluation annuelle étayée, compréhensible et arrivant dans les temps requis à l'administration d'origine. Elle nécessite un fort engagement des équipes préfectorales et des contacts réguliers entre les administrations d'origine et l'administration d'emploi.

1.2.3.4. Des recrutements irréguliers

[114] La montée en puissance rapide des délégués du préfet a demandé un effort intense de recrutement en 2009. Or ce pic de recrutement va se renouveler tous les trois ans en suivant le rythme des fins de contrats, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Schéma 1 : Besoin en recrutement des délégués du préfet



Source : *Calculs de la mission (cf. annexe 3)*

- [115] Le diagramme ci-dessus représente le rythme annuel de recrutement des délégués en prenant pour hypothèses que 5% des délégués arrêtent leur contrat chaque année²³ avant terme et que la moitié des délégués arrivant en fin de premier contrat le renouvelle²⁴. Même si la sinusoïde perd très lentement de son ampleur, il apparaît clairement que la politique de recrutement connaîtra un pic d'activité critique tous les trois ans qu'il faudra accompagner par une communication adéquate – et ce, quelle que soit la rapidité avec laquelle l'objectif de 350 délégués est atteint (rapidement, courbe rouge en longs pointillés, plus lentement, courbe bleue en pointillés courts). Des à-coups surviendraient même si on s'en tenait (courbe jaune continue) à trois cents délégués.
- [116] La mission a par ailleurs constaté que les difficultés de recrutement n'étaient pas réparties uniformément sur le territoire. Si à Marseille et à Lyon, comme on l'a vu, les candidats sont nombreux, la situation est beaucoup plus difficile en Île-de-France. Les appels à des contractuels y sont d'ailleurs concentrés (17 sur 29 au plan national) et les postes vacants nombreux (14 sur 93 postes de délégués ouverts dans la région)²⁵.

1.2.4. Une gestion budgétaire incertaine

1.2.4.1. Des difficultés liées aux décrets de transfert

- [117] La compensation interministérielle des postes budgétaires, prévue par la circulaire du premier ministre du 30 Juillet 2008, s'opère par des décrets de transfert, selon le mécanisme précisé par la circulaire du 16 décembre 2008. De multiples intervenants dans un mécanisme complexe conduisent à une gestion délicate, au moins du point de vue de la trésorerie.

A) De multiples intervenants

- [118] Dans le schéma initial, les décrets de transfert opéraient depuis le programme 135 vers le programme ministériel concerné, chaque ministère devant « fournir un état des ETPT mis en place au MEEDDAT agissant pour le compte du ministère du logement et de la ville, permettant d'opérer la compensation forfaitaire à son profit ».
- [119] A cet effet, 350 ETPT avait été inscrits sur le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » géré par la direction générale de l'aménagement, du logement, et de la nature du MEEDDAT par la loi de finances pour 2009. Ces transferts ont concerné, en 2009, 194 ETPT²⁶.
- [120] Depuis 2010, les compensations sont opérées par décret de transfert²⁷ depuis le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » géré par le ministère du travail, de l'emploi et de la santé, sur lequel ont été transférés les 350 ETPT et la masse salariale correspondante.
- [121] Ces transferts vers dix-huit programmes ministériels²⁸ ont concerné, en 2010, 205 ETPT²⁹ et 2 ETPT³⁰ en interne du ministère du travail, de l'emploi et de la santé, soit 207 délégués du préfet.

²³ Environ 50 délégués ont démissionné ou sont partis à la retraite entre fin 2008 et juin 2011 soit environ 16 par an, soit encore 5,3% tous les ans sur la base de 300 délégués en fonction.

²⁴ L'étude du cabinet Equation-Management a mis en évidence que 49,2% des délégués du préfet souhaitent renouveler leur contrat (questionnaire rempli par 260 délégués avec un taux de réponse de 99%). Ceci est cohérent avec les réponses au questionnaire de la mission (cf. annexe 1)

²⁵ Chiffres arrêtés en juin 2011 (cf. annexe 2).

²⁶ 128 ETPT pour le décret n° 2009-779 et 66 ETPT pour le décret n° 2009-1450.

²⁷ Décrets n° 2010-941 du 24 août 2010, 2010-1475 du 2 décembre 2010 et 2010-1482 du 2 décembre 2010 portant transfert de crédits.

²⁸ Les programmes ministériels suivants ont été concernés en 2010 : 307, 169, 167, 212, 146, 217, 134, 140, 141, 214, 302, 156, 182, 107, 150, 152, 176 et 210.

- [122] Par ailleurs, certains établissements publics (La Poste, Pôle emploi, France Télécom, ...) mettent également à disposition des agents fonctionnaires titulaires. Ces mises à disposition sont remboursées directement par transfert de crédit depuis le programme 124 et correspondent à environ une trentaine d'ETPT.
- [123] Enfin, une cinquantaine d'ETPT (51 au 1^{er} juin 2011) relèvent du programme 124 et sont donc remboursés directement, sans décret de transfert³¹.

B) Un mécanisme complexe

- [124] La multiplicité des intervenants crée par elle-même une grande complexité dans le dispositif de préparation et de rédaction des deux décrets annuels.
- [125] En début d'année (février), les ministères contributeurs doivent fournir à la DRH des Affaires sociales la liste de leurs personnels mis à disposition et les programmes contributeurs concernés. Cette direction vérifie cet état à l'aide de celui détenu au SG-CIV. Apparemment, de nombreuses itérations sont alors nécessaires, certaines vérifications étant opérées auprès des ministères contributeurs ou des préfectures. La DRH des Affaires sociales établit alors une liste récapitulative qu'elle fournit à la direction des affaires financières de ce ministère, gestionnaire du programme 124.
- [126] Vers le début juin, le gestionnaire de programme transmet cette liste, traitée par ses services, à la direction du budget (bureau territoire, logement et ville). Ce bureau, à son tour, la transmet aux différents bureaux sectoriels de la direction du budget pour vérification des données. Ensuite seulement, le décret est rédigé, signé et publié. Enfin, les programmes sont alors crédités des autorisations d'engagement, des crédits de paiement et des emplois correspondants.
- [127] Ce mécanisme est mis en œuvre deux fois par an, une première fois pour la plus grande partie des personnels enregistrés en début d'année, et une deuxième, en fin d'année, pour régulariser les flux (délégués entrés et sortis).

C) Une trésorerie délicate et des pertes de financement

- [128] Le mécanisme des décrets de transfert entraîne automatiquement une avance en trésorerie par les différents programmes contributeurs. En effet, compte tenu des multiples intervenants et des vérifications croisées, le premier remboursement intervient au plus tôt en milieu d'année : le premier décret de transfert est daté du 23 juin en 2009 et du 24 août en 2010. Entre-temps, la rémunération est assurée par les administrations contributrices.
- [129] Sur un programme important, si le nombre d'emplois concernés est faible, cette avance est sans conséquence. En revanche, lorsque le nombre d'emplois concernés est plus élevé, la situation est délicate surtout si elle pèse sur des budgets déconcentrés qui sont souvent « tendus ». Ainsi, la PJJ parvient à équilibrer son exécution budgétaire grâce au deuxième décret en toute fin d'exercice, mais doit faire face à une situation assez tendue localement.

²⁹ 183 ETPT pour le décret 2010-941 et 22 ETPT pour le décret 2010-1482.

³⁰ Décret n° 2010-1475 du 2 décembre 2010 portant virement de crédits.

³¹ Personnels des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et des directions départementales de la cohésion sociale mis à disposition.

- [130] La situation du ministère de l'intérieur est la plus contrastée. Il n'y a pas de difficultés du côté de la Police ou de la Gendarmerie. En revanche, l'administration territoriale qui supporte, en plus de ses personnels mis à disposition, les emplois des contractuels et des personnels des fonctions publiques hospitalière et territoriale accueillis en détachement pour exercer les fonctions de délégués du préfet³², peut être en difficulté pour avancer les rémunérations des agents sur le BOP régional.
- [131] Dans certaines situations, des considérations locales, liées en particulier à des reports de départ en retraite, peuvent conduire au blocage de tout nouveau recrutement dans l'ensemble des préfectures de la région³³. La première année, le programme 307 (administration centrale) est venu en aide au budget opérationnel de programme (BOP) régional, mais cet effort n'a pu être réitéré en 2010, le programme étant lui-même dans une situation délicate.
- [132] En effet, le ministère de l'intérieur a déploré l'absence d'inscription, dans le deuxième décret de transfert de 2010, de 10,75 ETPT demandés au SG-CIV, soit l'équivalent de 630 000 € au titre de la régularisation des besoins du programme 307 « Administration territoriale » non couverts par le premier décret. Selon la DRH des Affaires sociales qui, en définitive, transmet la liste des emplois à compenser, la raison en serait les incertitudes sur la signature des conventions. Mais la direction de la modernisation et de l'action territoriale du ministère de l'intérieur souligne la grande difficulté à fournir la liste complète des délégués devant faire l'objet d'une compensation dans le second décret, en l'absence d'une information précise sur l'identité de ceux ayant été retenus dans le premier.
- [133] Cette situation critique ne s'est apparemment pas produite pour d'autres programmes. Elle met toutefois en évidence les difficultés liées au mécanisme des décrets de transfert, à la multiplicité des interlocuteurs et aux distorsions générées par les différentes listes tenues à jour séparément par chacun des interlocuteurs (ministères contributeurs, SG-CIV, DRH des Affaires sociales).

1.2.4.2. Des rigidités induites par les forfaits de remboursement

- [134] La circulaire du 16 décembre 2008 (paragraphe IV-1) prévoit une compensation forfaitaire pour les traitements, les primes et indemnités versés par les ministères et administrations mettant à disposition des délégués du préfet, à hauteur de 60 000 € pour un ETPT de catégorie A et de 45 000 € pour un ETPT de catégorie B, toutes charges comprises. Ces sommes sont modulées *prorata temporis* selon la date de prise de fonction.
- [135] Selon la direction du budget (bureau du territoire, logement et ville), ces montants correspondent aux coûts moyens des agents de catégories A et B.
- [136] Toutefois, pour certains grades ou emplois, les coûts moyens peuvent être supérieurs à la compensation prévue. Ainsi, la Police nationale évalue le coût moyen, charges sociales comprises, des gardiens et gradés à 57 200 €, et celui des officiers et commissaires à 91 000 €. La Gendarmerie quant à elle, pénalisée par une cotisation de retraite plus élevée pour les militaires, affiche un coût moyen de 68 510 € pour les sous-officiers et de 106 057 € pour les officiers. De même, le coût moyen de la mise à disposition d'un attaché principal est de l'ordre de 80 000 €.

³² En juin 2011, 29 personnes issues du secteur privé ou associatif ont été recrutées sous contrat du ministère de l'intérieur pour exercer la fonction de délégués du préfet et 11 délégués provenant des fonctions publiques territoriale et hospitalière sont détachés sur un emploi du programme 307 pour tenir la même fonction. Ils viennent alors s'ajouter aux 27 personnels recrutés au sein de l'administration territoriale.

³³ C'est le cas en particulier du BOP régional géré par la préfecture de région Provence-Alpes-Côte d'Azur, où la mission s'est rendue et pour laquelle elle a établi une annexe particulière (cf. annexe 5).

- [137] Certaines administrations préfèrent donc mettre à disposition des agents moins gradés, afin de se rapprocher du forfait octroyé. Le ministère de l'intérieur limite par exemple le nombre d'attachés principaux mis à disposition (trois sur treize en juin 2011).
- [138] D'autres administrations, même si elles font le constat d'un remboursement qui ne couvre pas la totalité de la dépense, n'ont pas instauré de limitations (PJJ, Gendarmerie et Police nationales). Il en est de même de l'établissement public La Poste.
- [139] Ceci illustre la détermination dont font preuve la plupart des contributeurs pour participer au dispositif des délégués du préfet. Le remboursement forfaitaire conserve donc des atouts, en particulier si l'on songe au travail comptable que nécessiterait un remboursement du coût réel ; ce surcroît de travail administratif, avec des risques de retards supplémentaires dans les transferts de crédit, serait sans doute hors de proportion avec l'avantage qui résulterait d'une compensation plus précise. C'est pourquoi la mission n'a pas retenu l'hypothèse d'un remboursement au coût réel. Toutefois, la règle du forfait pourrait s'accompagner d'un mécanisme de revalorisation, compte tenu de l'évolution du point d'indice de la fonction publique.

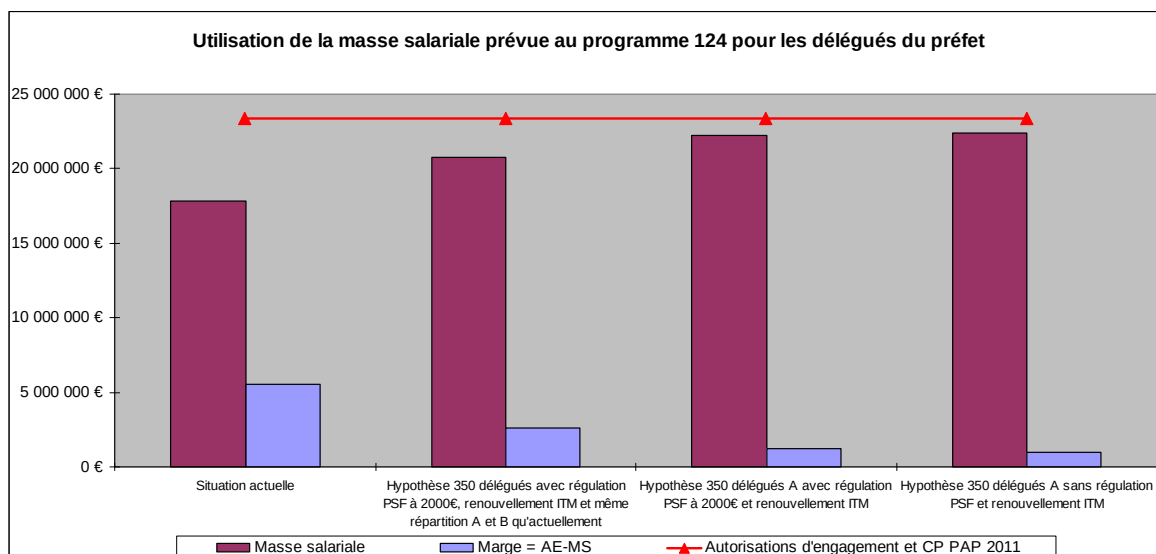
1.2.4.3. Une absence de régulation macro-budgétaire

- [140] Actuellement, 300 délégués du préfet sont en fonction dans les quartiers. Or, 350 délégués sont pris en compte par le programme 124 : la masse salariale prévue pour compenser le remboursement forfaitaire de leur mise à disposition et le paiement de leurs primes et indemnités (ITM et PSF) a été inscrite dans ce programme en 2011 à hauteur de 23 404 379 € (titre 2 « dépenses de personnel » couvrant 350 délégués tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement).
- [141] La mission constate qu'aucune mesure interne de régulation de cette enveloppe n'a été mise en place. Ainsi, le recrutement des personnels de catégorie A n'est pas contingenté. Il en est de même pour le montant moyen de la PSF qui, modulée depuis 2010 en fonction de la performance, pourrait théoriquement s'établir pour tous les délégués au taux maximum de 2 500 €.
- [142] Il est vrai que la marge de manœuvre budgétaire avoisine les 5,5 millions d'euros, soit près de 24% de l'enveloppe totale³⁴. Elle permettrait même, comme le montre le graphique ci-dessous, d'employer 350 délégués de catégorie A avec une PSF au montant maximum de 2 500 € pour tous³⁵.

³⁴ Voir annexe 4 pour les calculs, la marge restante sera de 5 535 000 €, soit 23,6% des crédits de paiement inscrits au PAP 2011 pour les délégués du préfet.

³⁵ Voir annexe 4 pour les calculs, la marge restante sera 1 012 000 € soit 4,3% des crédits de paiement inscrits au PAP 2011 pour les délégués du préfet.

Schéma 2 : Utilisation de la masse salariale des délégués



Source : Calculs de la mission (cf. annexe 4)

- [143] C'est pourquoi, au vu des critères actuels d'utilisation des crédits (recrutement de 300 délégués, niveaux des forfaits de remboursement et taux des primes) aucune mesure de régulation budgétaire n'apparaît, à ce jour, nécessaire à la mission.

2. ANALYSE : UN DEFICIT DE PILOTAGE ET DE STRATEGIE DE RESSOURCES HUMAINES

- [144] Les nombreuses difficultés de la gestion administrative et budgétaire des délégués du préfet tiennent davantage à la « gouvernance » du dispositif, pénalisée par la multiplicité des acteurs et des niveaux d'administration impliqués, qu'à la nature du dispositif lui-même. Ce constat conduit la mission à analyser d'abord les défauts de cette gouvernance, avant de rechercher la position administrative la plus adaptée. Elle a donc, dans une première phase d'analyse, identifié le socle de la gestion (recrutement, gestion administrative et budgétaire, répartition des tâches, notamment entre le SG-CIV et la DRH des Affaires sociales). Dans une deuxième phase d'analyse, la mission a recherché la position administrative la plus pertinente pour une gestion simple et efficace des délégués du préfet. Elle a ainsi repris le débat entamé dès 2008 qui, quoique tranché par un arbitrage interministériel, se poursuit entre les administrations.

2.1. Un défaut de pilotage

- [145] Le défaut de pilotage résulte de la multiplicité d'acteurs et de l'absence d'un pilote ou coordonnateur clairement identifié.
- [146] Lors de ses déplacements, la mission a pu constater que les administrations déconcentrées sont souvent hésitantes sur l'identification de leurs interlocuteurs au niveau central pour tous les actes de gestion des délégués du préfet. Dans la quasi-totalité des cas, le réflexe des services déconcentrés des préfectures est de se tourner vers le SG-CIV pour obtenir une réponse à leurs interrogations ou résoudre un problème administratif.

- [147] Ce défaut de pilotage est aussi fortement lié aux modalités de gouvernance de la politique de la ville qui a fait l'objet de rattachements administratifs successifs, mutations qui ont obéré la capacité d'action des administrations chargées du dispositif et opacifié la répartition des compétences³⁶.

2.1.1. Des acteurs nombreux aux rôles fluctuants

- [148] Trois administrations interviennent à titre principal au niveau national, outre le ministère chargé du budget qui élabore les décrets de transferts de crédits. La répartition des compétences en matière de gestion administrative et budgétaire entre ces trois principaux intervenants a été posée succinctement par la circulaire du 16 décembre 2008.

2.1.1.1. Le rôle extensif du SG-CIV

- [149] Les missions du SG-CIV sont définies par le décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville. L'article 7 de ce décret dispose que « le secrétariat général contribue à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre interministérielles de la politique de la ville ». Le SG-CIV est ainsi chargé d'une mission de pilotage stratégique qui s'appuie sur sa capacité de mobiliser les différents ministères en faveur de la politique de la ville. Le SG-CIV n'a pas d'autre compétence opérationnelle directe que de vérifier que les recrutements opérés par les préfets coïncident avec la répartition géographique déterminée, s'inscrivent dans le cadre de l'enveloppe globale de 350 emplois et n'excèdent pas le seuil particulier des trente contractuels. Et il ne doit pas excéder cette compétence, au demeurant, importante.
- [150] Dans les faits, son rôle est plus important. Il s'est en effet comporté comme l'opérateur de la gestion des délégués du préfet, laissant à la direction des ressources humaines du ministère chargé des affaires sociales un rôle d'opérateur pour le compte d'un tiers et de gestionnaire administratif confiné à des tâches d'exécution (en l'occurrence, la gestion du régime indemnitaire et la transmission des informations nécessaires à l'élaboration du décret de transfert).
- [151] Son engagement pour favoriser la montée en charge du dispositif et assurer la réussite de cette mesure du « Plan Espoir Banlieues » a placé le SG-CIV au cœur de la gestion administrative des délégués du préfet en lui faisant prendre l'initiative sur un certain nombre de sujets (modulation des primes, calendrier du décret de transferts, réunion sur la valorisation de la carrière des délégués du préfet) au-delà de la mission d'animation du réseau des délégués et de leur formation qui ressortit de sa fonction principalement stratégique.

2.1.1.2. Le rôle limité du ministère chargé des affaires sociales

- [152] Il est difficile de mesurer l'engagement réel du ministère chargé des affaires sociales dans la gestion administrative et budgétaire des délégués du préfet.
- [153] Cette compétence lui a été attribuée lorsque le secrétariat d'État chargé de la politique de la ville a été rattaché au ministère du travail. Il s'agissait de la traduction du rattachement de la politique de la ville au ministère du logement. Conséquence logique de ce rattachement budgétaire, la gestion administrative des délégués du préfet était confiée à la direction des ressources humaines

³⁶ Le rapport de MM. Goulard et Pupponi, rédigé pour le compte du comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, souligne qu'entre 2007 et 2010 Mme Fadela Amara, secrétaire d'État chargée de la politique de la ville, a successivement exercé ses fonctions du 18 juin 2007 au 15 janvier 2009 auprès de Mme Christine Boutin, ministre du logement et de la ville, du 15 janvier 2009 au 23 juin 2009 auprès de M. Brice Hortefeux, ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, du 23 juin 2009 au 22 mars 2010 auprès de M. Xavier Darcos, ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville et depuis le 22 mars 2010 [jusqu'à la cessation de ses fonctions], auprès de M. Éric Woerth, ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique.

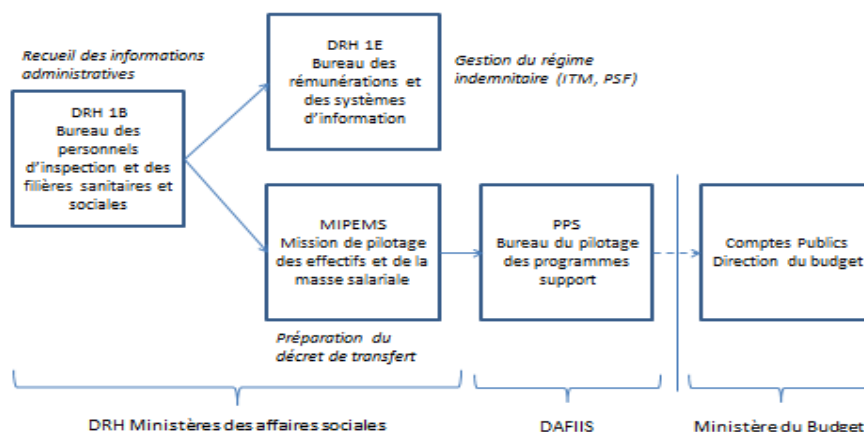
de ce ministère. La politique de la ville ayant fait l'objet d'un rattachement administratif nouveau au cours de l'année 2009, la gestion des crédits nécessaires au financement du dispositif des délégués du préfet a été transférée du programme 135 vers le programme 124³⁷ géré par la direction des affaires financières, informatiques, immobilières et des services (DAFIIS) du ministère chargé des affaires sociales. Concomitamment, la gestion administrative du dispositif a été confiée pour une large part à la direction des ressources humaines du ministère chargé des affaires sociales.

[154] La direction des ressources humaines n'a donc pas participé à la montée en charge du dispositif lors des premiers mois et elle n'est venue se substituer à la direction des ressources humaines du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement qu'en 2010.

[155] La mission a constaté une faible appropriation de cette compétence par une direction qui considère le SG-CIV comme la structure pilote du dispositif, y compris en matière administrative et budgétaire, et se positionne elle-même comme un simple opérateur du SG-CIV. De ce fait, le ministère chargé des affaires sociales dispose d'une faible visibilité auprès des autres acteurs impliqués dans la gestion du dispositif. Cependant, une lettre de la secrétaire d'État chargée de la politique de la ville aux préfets le 21 décembre 2009³⁸ a bien indiqué le rôle que devait tenir ce ministère.

[156] Le schéma ci-dessous décrit l'ensemble des services impliqués au sein de ce ministère.

Schéma 3 : Organisation de la gestion administrative des délégués du préfet au sein du ministère chargé des affaires sociales



Source : Mission

[157] L'effacement relatif du ministère est paradoxal si l'on considère qu'il se trouve au point nodal de la procédure et que son action détermine la qualité de la gestion du dispositif.

³⁷ Le programme 124 intitulé « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » regroupe les crédits de six missions dont deux consacrées à la politique de la ville et au logement : « Prévention de l'exclusion et insertion de personnes vulnérables » et « Politique de la ville ».

³⁸ « Chaque préfecture doit transmettre les informations relatives au délégué du préfet recruté à l'administration en charge du paiement de l'indemnité temporaire de mobilité et de la prime spécifique de fonction. [...] je vous informe qu'à compter du 1^{er} janvier 2010, il conviendra de transmettre les dossiers non plus au Ministère de l'Écologie, mais au ministère du Travail, des relations Sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville (Direction des ressources humaines) qui en reprendra la gestion. »

[158] Sa direction des ressources humaines reçoit en effet les conventions de mise à disposition signées par les administrations d'origine et leur dossier administratif. À ce titre, elle est donc gestionnaire du fichier des délégués des préfets, un document stratégique dont la bonne tenue doit permettre le versement rapide et sans défaut des primes des délégués et la préparation du décret de transfert dans des conditions qui assurent une compensation rapide des rémunérations avancées par les administrations d'origine.

[159] Le paradoxe est augmenté de ce que l'évolution du droit confie à ce ministère une fonction d'appui dans la politique de la ville. Le décret n° 2011-499 du 5 mai 2011 relatif aux attributions du secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales dispose en effet que ce dernier « assiste pour l'administration et la conduite des affaires » le ministère chargé de la ville, confirmant ainsi le rôle de la direction des ressources humaines dans ce domaine.

2.1.1.3. Le ministère de l'intérieur, acteur renforcé

[160] Le ministère de l'intérieur joue un rôle important. Les préfets sont les employeurs des délégués qui travaillent sous leur autorité. Ce sont eux qui recrutent et évaluent l'action des délégués.

[161] Il exerce ensuite une double compétence spécifique : la gestion des fonctionnaires en détachement et des contractuels, d'une part, la gestion des crédits de fonctionnement alloués aux délégués du préfet, d'autre part.

[162] Initialement, les délégués du préfet devaient être recrutés parmi les fonctionnaires de l'État mis à disposition par leur administration d'origine. Confrontés à des problèmes de recrutement, mais également soucieux de ne pas se priver d'expériences multiples, le Gouvernement a ouvert le recrutement aux fonctionnaires de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière ainsi qu'à des personnes issues du secteur privé ou associatif.

[163] La gestion de ces catégories de personnel soulevait des difficultés spécifiques (impossibilité de mettre à disposition des fonctionnaires territoriaux dans les fonctions de délégués du préfet, rattachement administratif des agents de droit privé) qui ont été contournées en confiant au ministère de l'intérieur la gestion directe de ces personnels.

[164] Autre compétence spécifique, le paiement de frais de fonctionnement. Ces frais (matériel informatique, téléphone, indemnités de déplacement) sont prévus pour permettre aux délégués du préfet d'exercer leurs fonctions. Initialement incluse dans le programme 147 « Politique de la ville », cette dotation a été transférée par la loi de finances pour 2011 vers le programme 307 « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » du ministre de l'intérieur.

2.1.1 Trois scénarios de clarification

[165] Trois scénarios peuvent être proposés pour aboutir au pilotage cohérent souhaitable. Le premier consiste à confier une gestion complète des ressources humaines « délégués » au SG-CIV, la deuxième à ériger le ministère chargé des affaires sociales en pilote de plein exercice et le troisième à transférer cette compétence au ministère de l'intérieur.

2.1.2.1 Le SG-CIV gestionnaire des délégués du préfet

[166] Constatant le rôle joué de facto par le SG-CIV et son « intérêt à agir » compte tenu de l'importance des délégués du préfet dans la réussite de la politique de la ville, il peut être en premier lieu envisagé, tirant les conséquences de cet état de fait et de cette dynamique, de lui demander d'assurer la plénitude de la fonction de ressources humaines afférente aux délégués. Toutefois, eu égard aux compétences en faible nombre de ce secrétariat général, le ministère chargé des affaires sociales resterait en appui, comme gestionnaire délégué, pour la partie budgétaire de cette gestion : les crédits y resteraient notamment logés.

[167] Ce scénario se heurte à la nature d'administration de mission du SG-CIV et risque de nuire à sa capacité d'animation en conférant une part trop lourde à la gestion.

[168] Cette objection est particulièrement forte à l'approche d'une période sensible de renouvellement des effectifs qui impliquera le secrétariat général dans une fonction d'appui aux préfets (révision des effectifs nécessaires, conseil sur les profils à recruter) et de formation des nouvelles recrues.

[169] De façon générale, la fonction essentielle d'animation du réseau doit être préservée, notamment dans les départements où les délégués sont peu nombreux et peuvent souffrir d'un certain isolement.

2.1.2.2 Le ministère chargé des affaires sociales, pilote de plein exercice

[170] Il serait conforme à la nature même de la politique de la ville – instrument de cohésion sociale –, et plus précisément de l'intervention des délégués à la ville, que le ministère des affaires sociales, dont on a vu qu'il était officiellement mandaté pour une mission d'appui auprès du ministre chargé de la ville, dépositaire des crédits de rémunération des délégués, assume pleinement la gestion des ressources humaines dans une acception large : de l'enregistrement des conventions conclues jusqu'au suivi de la procédure d'évaluation.

[171] Seules des considérations de moyens peuvent constituer des motifs d'hésitation à ratifier cette position.

2.1.2.3 Le ministère de l'intérieur, nouveau gestionnaire

[172] Le rôle du ministère est important, comme on l'a indiqué précédemment. Et surtout, en définitive, les délégués sont au service de l'action des préfets.

[173] Cela pourrait justifier de lui attribuer la gestion de plein exercice du dispositif dans sa double dimension de ressources humaines et budgétaire. Les crédits nécessaires devraient être transférés à cet effet du programme 124 vers le programme 307.

[174] Le rôle des bureaux de ressources humaines des préfectures dans la gestion des délégués du préfet pourrait être accru. Cette évolution a déjà été évoquée à l'occasion d'une réunion tenue le 2 décembre 2010 au SG-CIV dont le compte-rendu note que « le ministère de l'intérieur demandera [...] aux préfectures de centraliser les dossiers des délégués des préfets dans leurs services des ressources humaines afin que ces derniers soient en lien direct entre l'ensemble des acteurs intervenant dans le dossier (délégués du préfet, administrations d'origine, SG-CIV, ministère du travail) notamment lors de la signature des conventions et contrats ». Cette évolution permettrait une rationalisation nécessaire de la gestion des délégués du préfet au niveau des préfectures.

2.2. La recherche de la meilleure position statutaire

- [175] Même si, comme il a déjà été dit, les difficultés de fonctionnement du dispositif des délégués du préfet tiennent davantage aux modalités de mise en œuvre qu'à sa construction intrinsèque, la mission s'est attachée à rechercher une autre position.
- [176] C'est à la suite d'un arbitrage du Premier ministre que la mise à disposition, une modalité particulière de la position d'activité, a été retenue comme fondement juridique pour l'exercice des fonctions de délégués du préfet.
- [177] Ce choix fait suite à plusieurs réunions interministérielles au cours desquelles ont été évoqués les différents régimes juridiques qui pouvaient être utilisés, comme le détachement ou la position normale d'activité.
- [178] La décision prise peut s'appuyer sur plusieurs raisons. Elle est intervenue tout d'abord dans une période où le régime juridique de la mise à disposition venait d'être profondément rénové par la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique. Elle permettait ensuite, par sa facilité d'usage, une entrée en fonction rapide des délégués du préfet. Enfin, il s'agissait là d'un choix qui ne préjugait pas de la pérennisation d'un dispositif, créé à titre expérimental.
- [179] La décision du comité interministériel des villes du 18 février 2011 de pérenniser le dispositif des délégués du préfet peut logiquement donner lieu à une nouvelle réflexion sur le choix de la bonne position statutaire.
- [180] La mission s'est référée, pour étayer sa propre réflexion, aux travaux, qui n'ont pas abouti, d'un groupe de réflexion mis en place à la demande du Premier ministre pour simplifier et harmoniser la gestion des délégués du préfet³⁹.
- [181] Outre le maintien du recours à la mise à disposition, les solutions envisageables sont au nombre de trois : le détachement, le statut d'emploi et la position normale d'activité. A défaut d'une de ces solutions existantes, il conviendrait d'envisager la création d'une solution spécifique.

2.2.1. Le détachement

- [182] En première analyse, le recours au régime juridique du détachement est une solution qui paraîtrait s'imposer, puisqu'il s'agit, selon les rapports annuels sur l'état de la fonction publique, de la position statutaire la plus utilisée pour organiser la mobilité des fonctionnaires. La loi n° 2009-972 du 3 août 2009 a d'ailleurs érigé le détachement comme principal véhicule de la mobilité des fonctionnaires. Elle en a simplifié les conditions en autorisant désormais l'accueil dans des corps de niveau comparable.
- [183] L'application de la position de détachement au cas d'espèce implique de résoudre quelques questions préalables.
- [184] Il n'a pas été créé de statut particulier de corps de fonctionnaire pour les délégués du préfet, ce qui semble raisonnable, au regard des effectifs concernés. Deux formules peuvent alors être utilisées pour procéder au détachement : soit les délégués du préfet sont recrutés sur un contrat de droit public, soit un corps existant est désigné pour l'accueil des fonctionnaires détachés.
- [185] La désignation de ce corps est fonction de l'option retenue pour l'administration pilote. Il conviendrait que le détachement s'effectue au sein de l'administration assurant la gestion sociale et budgétaire du dispositif.

³⁹ Note établie par le directeur général de l'administration et de la fonction publique le 22 décembre 2010.

- [186] La position du détachement présenterait de nombreux avantages.
- [187] Elle aurait pour effet d'harmoniser, toutes choses égales par ailleurs, la situation financière des délégués du préfet disposant du statut de fonctionnaire. Des différences subsisteraient néanmoins puisque le détachement tient compte de la position indiciaire dans le corps d'origine. Mais le régime indemnitaire serait unifié, composé des primes versées au titre du corps ou de l'emploi d'accueil et, le cas échéant, de primes spécifiques comme c'est le cas aujourd'hui.
- [188] Cette position statutaire serait plus favorable à la valorisation de l'expérience dans les fonctions de délégués des préfets puisqu'il est désormais tenu compte, lors de la réintégration d'un agent dans son corps d'origine, des promotions obtenues (avancements d'échelon ou de grade) dans le corps d'accueil.
- [189] La répartition des rôles entre administrations d'origine et administration d'accueil serait plus claire qu'aujourd'hui et il serait ainsi mis fin au lourd processus de compensation financière entre le ministère gestionnaire des crédits et les administrations d'origine.
- [190] Mais le recours au détachement n'est pas sans risques. Le principal de ces risques est celui d'un assèchement du vivier de recrutement des délégués du préfet.
- [191] D'une part, la mission a noté les réticences tant de certaines administrations contributrices (Police, Écologie) que de certaines catégories de fonctionnaires (les gendarmes notamment) pour cette formule qui distend des liens que l'on souhaite conserver entre agent et administration d'origine.
- [192] D'autre part, le détachement dans un ministère dont le niveau de primes n'est pas le plus élevé (qu'il s'agisse du ministère chargé des affaires sociales ou du ministère de l'intérieur, seuls susceptibles d'accueillir les détachés) est de nature à dissuader les agents relevant de corps dont les primes sont plus avantageuses (comme celles des corps techniques). Il faudrait à tout le moins compléter le régime indemnitaire du corps d'accueil par un régime propre aux délégués, comme c'est le cas aujourd'hui, mais probablement plus significatif.
- [193] Ce risque doit être pris d'autant plus au sérieux que les interlocuteurs rencontrés par la mission se sont tous félicités de la grande variété d'agents, de tous grades et de tous horizons, qui exercent la fonction de délégués du préfet. Cette large palette de recrutement est conforme à l'exercice de fonctions transversales et délicates qui appellent, outre une grande motivation, des compétences diverses. Elle demeure le grand avantage de la mise à disposition par rapport au détachement.

2.2.2. Le statut d'emploi

- [194] La création d'un statut d'emploi propre aux délégués du préfet correspondrait à une reconnaissance administrative et une valorisation de cette fonction au sein de l'administration comme auprès des élus locaux. Une telle création constituerait également l'ébauche d'une administration déconcentrée de la politique de la ville.
- [195] Le recours à cette solution a été évoqué en 2008 mais sa faisabilité juridique et financière se heurte à de nombreuses difficultés.
- [196] Le ministère chargé de la fonction publique (DGAFP) rappelle que la création d'un statut d'emploi doit répondre à trois critères : la définition d'un vivier homogène réservé aux fonctionnaires, l'établissement d'une grille indiciaire et la révocabilité de l'emploi dans l'intérêt du service, facilitée par le fait qu'il est pourvu par voie de détachement. Se pose donc la question de savoir si ces conditions sont réunies dans le cas des délégués du préfet.

- [197] La condition de la révocabilité de l'emploi ne soulève pas de difficulté. Les délégués du préfet sont recrutés par convention pour une durée de trois ans. Le comité interministériel des villes du 18 février n'a pas associé la pérennisation de la fonction de délégué du préfet à la titularisation dans la fonction. Un consensus des administrations semble même exister pour ne permettre qu'un renouvellement de convention et limiter ainsi à six ans la durée maximale d'exercice des fonctions de délégué du préfet. Cette position, mentionnée lors de la rencontre nationale de Bobigny le 16 mai dernier, n'a pas provoqué de protestations.
- [198] L'établissement d'une grille indiciaire est une difficulté plus sérieuse mais partiellement surmontable. Plus précisément, il conviendrait de créer une grille à deux volets, un pour les fonctionnaires de catégorie A et l'autre pour ceux de la catégorie B. Il convient de noter que la contrepartie serait une cotation des postes de délégués, exercice lourd et sans grande justification objective, selon les observations sur place de la mission.
- [199] La restriction du statut aux seuls fonctionnaires est un inconvénient lourd de conséquences au regard de la volonté déjà soulignée de conserver, voire d'accroître, la variété des sources de recrutement.
- [200] C'est enfin dans le contexte plus global de l'évolution de la fonction publique que cette solution présente un handicap.
- [201] La création d'un statut d'emploi s'apparente peu ou prou à la création d'un nouveau corps de fonctionnaires, qui serait composé d'environ 350 membres. Cette solution est donc confrontée à une question d'opportunité.
- [202] Or, pour s'en tenir à cet exemple, le rapport annuel sur l'état de la fonction publique publié en 2009 rappelle que l'architecture des corps de la fonction publique de l'État a connu, depuis 2005, une évolution d'une ampleur inédite : « Sur la base de la mise en œuvre du "protocole Jacob", 440 corps ont en effet fait l'objet d'opérations de fusions, dont l'entrée en vigueur intervient au plus tard en 2010, et permis la suppression de 320 corps. »
- [203] Et ce rapport de souligner qu'au titre de 2009 « 24 corps ont été supprimés (2 corps de catégorie A, 9 corps de catégorie B et 13 corps de catégorie C). Le nombre des corps "vivants" a donc été ramené à 380 et 90 corps regroupant de l'ordre de 90 % des effectifs des administrations de l'État. »
- [204] La persistance d'un nombre élevé de corps est désormais considérée « comme obstacle à la fluidité des parcours professionnels et à la mobilité des agents ». De ce bilan, il ressort que la mise en place d'une fonction publique de métiers et l'approfondissement de la mobilité nécessitent de poursuivre le mouvement de réduction du nombre des corps de la fonction publique de l'État pour les rassembler en grandes familles professionnelles ». ⁴⁰ Un plan de relance des fusions de corps visant à poursuivre les efforts de rationalisation engagés a, en conséquence, été impulsé en 2009, la création d'un statut d'emploi des délégués du préfet viendrait donc à contre-courant de la politique menée actuellement dans la fonction publique.

2.2.3. La position normale d'activité

- [205] Une nouvelle position administrative a été instaurée par le décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'État. Il s'agit de la position normale d'activité (PNA).

⁴⁰ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - Politiques et pratiques 2009-2010 - Volume 2, pp 43-44)

- [206] Ce décret intervient entre deux réformes majeures, la loi du 2 février 2007 relative à la modernisation de la fonction publique qui a développé les possibilités de mise à disposition et la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels qui a renforcé le rôle du détachement dans la mobilité des fonctionnaires.
- [207] Le recours à la PNA avait été évoqué pour l'exercice de la fonction de délégué du préfet dans les réunions interministérielles précitées, mais sans que ce régime juridique soit retenu car de création trop récente et d'utilisation peu évaluée, à ce moment.
- [208] La rémunération de l'agent placé en position normale d'activité est assurée par l'administration d'accueil, comme lors d'un détachement, et non par l'administration d'origine comme lors d'une mise à disposition. L'article 2 du décret dispose que l'administration d'accueil est compétente pour les actes de gestion. Ce régime juridique serait donc de nature à simplifier la gestion des agents qui exercent la fonction de délégué du préfet.
- [209] Toutefois, le recours à la position normale d'activité est réservé aux agents qui exercent les fonctions de leur grade, et de leur corps, dans une autre administration que leur administration d'origine ou dans un établissement public. Cette condition ne peut être mécaniquement remplie, s'agissant d'agents venant d'horizons très différents pour exercer des fonctions très originales et qui ne se prêtent pas aisément à une classification dans un grade ou un corps. Le recours à la PNA ne semble donc pas d'usage très adapté.
- [210] Le recours à la position normale d'activité n'est donc a priori pas possible pour exercer la fonction de délégué du préfet. Sauf si, à l'instar de la solution retenue actuellement pour les fonctionnaires détachés exerçant la fonction de délégué du préfet, les fonctionnaires concernés étaient dans un premier mouvement placés en PNA auprès d'une administration d'accueil, par exemple les Affaires sociales, puis dans un deuxième mouvement affectés par cette administration à une fonction de délégué du préfet. Mais cette hypothèse ne lèverait qu'en apparence l'obstacle lié aux fonctions identiques : elle mériterait d'être consolidée juridiquement.

2.2.4. La création d'une solution spécifique

- [211] Après ce rapide tour d'horizon, il ne semble pas exister de position d'activité correspondant exactement aux caractéristiques de la fonction de délégué du préfet.
- [212] La fonction de délégué du préfet cristallise les enjeux de la fonction publique de demain : interministérialité, mobilité, transversalité. Elle est exemplaire des mutations en cours ou à venir du statut de la fonction publique. Elle peut justifier la recherche d'une solution nouvelle, à tout le moins l'adaptation d'une solution existante.
- [213] Ainsi la mission suggère-t-elle l'élargissement de la position normale d'activité aux cas de fonctions nouvelles, expérimentales ou au caractère transversal affirmé.

3. LES PROPOSITIONS : LA CLARIFICATION DES RESPONSABILITES ET L'OPTIMISATION DU DISPOSITIF

[214] Constatant que ce sont davantage les conditions d'applications du dispositif que ses défauts intrinsèques qui expliquent les dysfonctionnements et n'ayant pas, au terme de son analyse, déterminé une solution alternative satisfaisante, la mission considère que la priorité porte sur la clarification des rôles de chacun, ce qui implique, en premier lieu, la désignation d'une administration comme pilote de gestion et, en second lieu, que celle-ci se dote d'outils appropriés. C'est à ces conditions que le maintien du régime de la mise à disposition apparaît une solution pragmatique qui évite de bouleverser les règles à l'approche d'une période de renouvellement massif des effectifs. Une simplification du régime de primes, accompagnée de la déconcentration de sa gestion, est de nature à répondre à une partie des incertitudes relevées, source d'inquiétudes chez les agents et susceptibles de nuire au renouvellement des mises à disposition. Enfin la mission recommande, comme contrepartie du maintien de la mise à disposition, le développement des initiatives qui préservent le lien entre les délégués et leur administration d'origine.

3.1. *Le pilotage de gestion*

[215] Dans le dispositif des délégués du préfet, il est nécessaire de distinguer, bien mieux qu'on ne l'a fait jusqu'ici, l'animation du réseau et le pilotage de gestion.

[216] La fonction d'animation consiste à prendre des initiatives sur le fond et les grandes lignes de la mission des délégués, concevoir leur action future, comparer des expériences, organiser des rencontres nationales, proposer des modules de formation... Elle est directement en prise avec les orientations de la politique de la ville définies par le comité interministériel des villes et relève donc, de façon incontestable, du SG-CIV. Celui-ci est donc responsable du respect des objectifs quantitatifs du recrutement des délégués du préfet fixés par le gouvernement et de leur répartition géographique.

[217] Le pilotage de la gestion relève d'une tout autre logique : il s'agit de faire tourner une organisation légère, qui a été conçue comme telle, pour que les principales fonctions administratives et financières soient exécutées efficacement et en temps voulu : enregistrement des conventions de mise à disposition ou des contrats, établissement des éléments qui servent de base au remboursement des administrations contributrices et au versement des primes... Ce pilotage de gestion suppose essentiellement des capacités de gestion des ressources humaines.

[218] À l'heure actuelle, cette tâche est diluée entre trois administrations dont aucune n'assume réellement le pilotage : le SG-CIV, parce qu'on considère – à tort, selon la mission – qu'il détient tous les éléments pour répondre aux questions concrètes de gestion qui surviennent tout au long de la vie d'un dossier de délégué du préfet ; la direction des ressources humaines du ministère chargé des affaires sociales, parce qu'elle est l'interlocutrice de la direction du budget pour l'établissement des décrets de transfert et le point de centralisation des dossiers de versement de primes ; et le ministère de l'intérieur, parce que les préfets, autorité d'emploi, détiennent en principe les données relatives aux délégués et pourraient les centraliser à Paris.

[219] La mission formule deux préconisations essentielles.

- La première, celle de découpler effectivement les deux missions ; il n'est pas efficace de saisir le SG-CIV des questions de pure gestion – ce n'est pas sa vocation et il n'a pas les moyens humains ni la culture gestionnaire pour effectuer le pilotage administratif de façon satisfaisante.
- La seconde, de confier le pilotage de gestion à la direction des ressources humaines du ministère chargé des affaires sociales de façon claire et durable, c'est-à-dire indépendamment d'éventuels changements de positionnement du SG-CIV et du ministère chargé de la ville.

- [220] Cette direction, qui exerce déjà une part importante des responsabilités de gestion des délégués du préfet, mais sans en exercer nettement le pilotage, paraît en effet mieux placée que le ministère de l'intérieur pour ce faire : outre l'affichage politique peu lisible d'une gestion des délégués confiée à la sphère « intérieur », à laquelle la politique de la ville n'a jamais été rattachée à l'échelon central, ce ministère présente une gestion répartie entre plusieurs services (direction des ressources humaines du secrétariat général, direction générale de la police nationale, direction générale de la gendarmerie nationale) : il paraît donc moins à même d'exercer une mission horizontale de pilotage de l'ensemble de la gestion des délégués. À l'inverse, confier le pilotage de gestion au ministère chargé des affaires sociales est dans le prolongement d'une certaine proximité des missions de la politique de la ville et de la sphère « affaires sociales ». De plus, ce ministère prête à celui de la ville son appui (à l'exemple de la toute récente délégation aux affaires juridiques, qui l'englobe dans son périmètre). Et la DRH des Affaires sociales, à périmètre large, a déjà une expérience, certes trop imprécise, mais bien réelle cependant, de ce pilotage qu'elle devrait désormais exercer de façon parfaitement identifiée.

Recommandation n°1 : Recentrer le rôle du SG-CIV sur la configuration et l'animation du réseau

Recommandation n°2 : Désigner le ministère chargé des affaires sociales comme pilote de gestion

Recommandation n°3 : Rédiger en conséquence une nouvelle circulaire relative au partage des compétences entre SG-CIV, Affaires sociales et administrations contributrices

3.2. Le rôle et les outils du pilote de gestion

- [221] Le pilote de gestion des délégués du préfet doit être en mesure de fournir à chaque instant un fichier à jour des délégués effectivement en fonction, assorti des précisions nécessaires (date d'entrée en fonction, département d'affectation, administration d'origine, corps de la fonction publique, catégorie, grade ...).
- [222] Faute d'avoir trouvé un tel fichier à jour dans les divers services audités, la mission a procédé elle-même, comme cela a été indiqué *supra*, à son rétablissement à partir des diverses données disponibles au sein de plusieurs fichiers non cohérents entre eux – dont la caractéristique commune est, en outre, de n'avoir pas été autorisés par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).
- [223] L'établissement et la mise à jour constante d'un tel fichier est une tâche de pure et simple gestion d'effectifs, qui suppose en particulier des contacts directs avec les autorités qui signent les actes juridiques par lesquels se matérialise l'entrée en fonction des délégués : convention de mise à disposition (complétée parfois par un arrêté de mise à disposition de l'administration d'origine), signature d'un contrat, interruption, arrivée à son terme d'une convention de mise à disposition etc. La direction des ressources humaines du ministère chargé des affaires sociales devrait être un destinataire systématique, pour attribution, de tous les actes ayant une incidence sur les effectifs de délégués du préfet. Le SG-CIV doit être seulement un destinataire pour information de ces actes.
- [224] On doit remarquer que si l'administration avait appliqué la loi « informatique et libertés »⁴¹ pour le fichier des délégués du préfet, elle aurait obligatoirement dû désigner le responsable du fichier (article 3) et l'aurait ainsi distingué des autres destinataires, ce qui aurait évité certaines confusions de rôle. Rappelons que la loi distingue (article 3-I) le responsable d'un traitement de données à caractère personnel et (article 3-II) le ou les destinataires qui peuvent recevoir communication de tout ou partie de ces données. Les données doivent être « exactes, complètes et,

⁴¹ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés modifiée en dernier lieu par la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011.

si nécessaire, mises à jour » (article 6) : la mise à jour doit donc être spécifiée, ce qui n'est pas le cas dans la situation actuelle, et explique les incohérences que la mission a constatées.

[225] Il n'est pas trop tard pour bien faire : le fichier des délégués devra faire l'objet d'une déclaration à la CNIL dans les meilleurs délais. Si les préconisations de la mission sont retenues, le fichier aura pour responsable l'actuel ministère du travail, de l'emploi et de la santé (secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales – direction des ressources humaines) ; et pour destinataires, en premier lieu, le SG-CIV et la direction du budget pour la totalité des données ; en deuxième lieu, les différents ministères contributeurs pour les données concernant les délégués qu'ils mettent à disposition, chacun pouvant rapidement intervenir auprès du responsable du fichier lorsqu'une mise à jour paraît nécessaire ; en troisième lieu, les préfets dans les mêmes conditions, pour les données relatives aux délégués dont ils sont l'autorité d'emploi.

[226] En l'absence de données sensibles, il s'agira d'une déclaration normale (articles 22 et 23 de la loi), du moins si l'on renonce à faire figurer dans ledit fichier le numéro appelé communément « INSEE »⁴². Ce numéro figure actuellement sur certaines listes, sans utilité manifeste. L'article 25 de la loi prévoit pourtant l'autorisation de la CNIL lorsque les traitements « portent sur des données parmi lesquelles figurent le numéro d'inscription des personnes au RNIPP (...) ». Le régime d'autorisation est bien évidemment plus contraignant, ne serait-ce qu'en raison de délais plus longs (deux mois, renouvelables une fois) et d'une incertitude sur l'avis de la Commission (la collecte du numéro INSEE est-elle nécessaire et proportionnée aux objectifs du traitement ?). Dans le régime déclaratif, au contraire, dès l'envoi de la déclaration par voie électronique et le récépissé de la CNIL également émis par voie électronique, le traitement peut être mis en œuvre.

[227] Un tel fichier des délégués, convenablement mis à jour, simplifierait considérablement la tâche de rédaction des décrets de transfert, qui ne nécessiterait que deux étapes simples : en début d'année, validation par le responsable du traitement des effectifs en fonction au cours de ladite année, donnant lieu à transfert de crédits à hauteur de ces emplois, le cas échéant « proratisés » en fonction des départs prévus (fins de contrat) ; en cours d'année, décret « balai » couvrant les départs non prévus (interruption d'un contrat en cours, par exemple) et les nouvelles arrivées. Ainsi, l'essentiel des crédits, couvrant le « stock » des délégués en fonction, pourrait être transféré dès le début de l'exercice. On limiterait ainsi grandement les inconvénients de gestion en trésorerie relevés jusqu'ici, le second décret ne couvrant que le « flux » de délégués entrants et sortants.

[228] De même, le calcul des éléments du régime indemnitaire spécifique, qu'il soit effectué au plan central ou déconcentré, serait simplement fondé sur les données du fichier tenu par la direction des ressources humaines du ministère chargé des affaires sociales, dont les préfectures seraient destinataires pour ce qui les concerne.

Recommandation n°4 : Faire du fichier des délégués un outil de GRH et le déclarer à la CNIL

[229] Le pilote de gestion aurait également pour mission de veiller au respect de certains délais pour la signature des conventions (préalable, obligatoirement, à l'entrée en fonction) et pour le versement des primes, si elle ne l'assure pas directement.

[230] Dans le cadre de ses responsabilités de gestionnaire des délégués, il devrait aussi vérifier que l'autorité d'emploi s'est acquittée d'un certain nombre d'obligations, au premier rang desquelles celle de l'évaluation des délégués par un membre du corps préfectoral, dans le calendrier souhaitable, selon les fiches de leur administration d'origine et, lorsque cela n'est pas applicable, sur papier libre.

⁴² L'INSEE est en effet responsable des données du Répertoire national d'identification des personnes physiques, ou RNIPP.

- [231] Ces tâches ne peuvent être remplies que si des règles précises et claires sont édictées et diffusées à l'ensemble des préfets.

Recommandation n°5 : Elaborer un guide de procédures à l'usage des préfets

3.3. *Le choix d'une position : le maintien de la mise à disposition*

- [232] La mission ne peut d'abord que constater – et regretter – que la question posée de la meilleure position n'ait pas de réponse dans un ensemble de règles statutaires pourtant nombreuses qui n'intègrent pas l'emploi de fonctionnaires pour des fonctions nouvelles. Même la position normale d'activité apparaît impraticable en l'espèce comme on l'a vu au paragraphe 2.2.3.
- [233] La gestion par corps est encore trop prégnante alors que la fonction de délégués montre combien la prise en compte des aptitudes doit l'emporter sur des distinctions dépassées comme celle entre catégories A et B et sur des rigidités inutiles comme la disparité sans fondement des systèmes de primes. Il est d'autant plus nécessaire de créer des solutions offrant des passerelles que la mise en place de politiques nouvelles appelle inévitablement le développement de fonctions inédites.
- [234] Dans ce contexte juridiquement contraint la mission fait le choix du pragmatisme.
- [235] Il n'y a pas, en effet, de solution miracle disponible à court terme, notamment pour réduire les écarts de rémunération. Ni le détachement, ni la position normale d'activité n'assurent une égalité de rémunération. Une telle égalité ne peut être atteinte qu'avec la solution du statut d'emploi qui se révèle toutefois d'utilisation impossible. Soit la rémunération dans le cadre de ce statut représente une moyenne – même haute – des rémunérations des délégués avant mise à disposition, et les fonctionnaires aux statuts les plus avantageux seraient découragés à postuler. Soit la rémunération du statut d'emploi est fixée à un niveau élevé, et il en résulterait des gains inhabituels de traitements, générateurs, qui plus est, de difficultés lors du retour dans l'administration d'origine.
- [236] De plus toute solution nouvelle – à législation constante – exposerait à des difficultés de mise en œuvre par des administrations au plan de charge déjà lourd qui peinent déjà à gérer le dispositif actuel.
- [237] Il y a, enfin, urgence à donner des indications claires à un vivier en voie d'épuisement. La mission alerte sur le risque en 2012 de voir les actuels délégués ne pas demander, en grand nombre, leur reconduction et de constater – au moins dans certaines régions – un nombre insuffisant de candidatures nouvelles.
- [238] La recommandation du statu quo sur la position des fonctionnaires nommés délégués du préfet résulte avant tout d'une considération stratégique : le risque de tarissement de la source qui a produit des délégués considérés en règle très générale comme compétents et motivés.
- [239] Toutefois, au vu du bilan qui sera fait fin 2012 de l'opération de renouvellement des délégués, il conviendra, le cas échéant, de reconsidérer l'intérêt de la formule du détachement.
- [240] Ce statu quo juridique ne doit pas pour autant être de l'immobilisme, la gestion de la mise à disposition pouvant – et donc devant – s'accompagner de progrès, comme indiqué dans cette partie.

Recommandation n°6 : Maintenir le régime de la mise à disposition assorti des correctifs proposés

3.4. Rationaliser le système de primes

- [241] Cette rationalisation doit consister à fusionner les deux primes existantes et à en déconcentrer la gestion.
- [242] La mission recommande une refonte importante du système de primes afin de répondre aux questions juridiques mentionnées et au risque de non renouvellement que fait courir un dispositif instable.
- [243] Cette refonte consisterait à sortir les délégués du préfet du champ de l'indemnité temporaire de mobilité dont l'attribution initiale n'est pas de droit, – puisqu'il a fallu un arrêté pour en élargir le bénéfice aux délégués du préfet – et dont le renouvellement, à l'occasion d'un deuxième « mandat » de délégués, est impossible. Il conviendrait donc d'abroger l'arrêté qui a permis cette extension.
- [244] En contrepartie, la prime spécifique de fonction devrait être augmentée. Compte tenu du montant de l'ITM, il conviendrait de porter la PSF à 3 700 €, au taux moyen, pour maintenir le niveau de primes.
- [245] Plus simple, le dispositif serait également plus sûr. Il permettrait une modulation de la rémunération sur un segment plus long de la rémunération, ainsi que les ministres commanditaires de la mission en ont exprimé le vœu, voire de fixer une nouvelle frontière entre la part fixe de la prime et la part variable selon la manière de servir.

Recommandation n°7 : Préserver le régime indemnitaire par un système de prime unique

- [246] Quel que soit en définitive le scénario retenu pour renforcer le pilotage de gestion, une mesure de simplification peut être mise en œuvre : la déconcentration du versement des primes au niveau des préfetures. Cette mesure contribuerait à améliorer l'efficacité de la gestion budgétaire des délégués du préfet. Aujourd'hui opérée nationalement, cette gestion mobilise des moyens importants au regard des montants et des emplois concernés. Elle constituerait une contrepartie pour le ministère qui se verrait chargé du pilotage de gestion, ce qui n'est pas négligeable dans un contexte tendu de ressources humaines.
- [247] La déconcentration de la gestion du régime indemnitaire spécifique versé aux délégués du préfet pourrait avoir plusieurs effets :
- une dynamisation de la modulation du régime indemnitaire qui n'a été que partielle jusqu'à présent, puisque les préfets gèreraient directement cette enveloppe ;
 - une régulation des montants consacrés au régime indemnitaire, les crédits déconcentrés étant plafonnés ;
 - une gestion de proximité du régime indemnitaire.
- [248] La déconcentration se traduirait par le transfert, du programme 124 vers le programme 307 « Administration territoriale » du ministère de l'intérieur, des crédits correspondants au paiement de la prime.

Recommandation n°8 : Déconcentrer au niveau des préfetures la gestion de la prime unique

3.5. Inviter les administrations à une gestion active des personnels mis à disposition.

- [249] L'identification d'un rôle de pilotage ne doit pas exonérer les administrations qui mettent à disposition du personnel de poursuivre une gestion active des ressources humaines dont elles sont provisoirement privées. Davantage même, pour la mission, le maintien de cette position statutaire a pour contrepartie nécessaire l'effort des administrations pour maintenir un lien vivant avec leurs agents. La mise à disposition n'est pas une sanction ; elle ne doit pas pénaliser les agents qui en demandent le bénéfice. Elle est une chance pour les administrations de voir accroître les compétences de leurs personnels.
- [250] C'est bien sûr l'absence de garantie d'une valorisation, dans le cadre d'origine, du parcours accompli comme délégué du préfet qui focalise, ainsi qu'on l'a indiqué, les critiques des agents. Les contacts avec les délégués ne laissent pas de doute à ce sujet.
- [251] La première recommandation de la mission est la nécessité sur ce sujet d'un langage de vérité. Certaines imprudences ont pu être commises, comme on l'a indiqué précédemment. Ainsi la circulaire du 16 décembre 2008, qui demandait à chaque ministère de mettre au point très rapidement (avant le 15 janvier 2009) « la manière dont ils entendent valoriser la carrière des agents qui auront été recrutés comme délégués du préfet », a probablement contribué à faire naître certains espoirs de promotion généralisée qui, dans les faits, se révèlent irréalisables. Est née ainsi l'idée – que certains discours informels ont pu renforcer – que quelques années de fonctions de délégués du préfet assureraient une promotion, voire un changement de corps pour les fonctionnaires de la catégorie B. Ce discours peu réaliste semble avoir suscité parfois en retour un propos cynique tenu par certains gestionnaires parlant de promesses trompeuses et invitant les personnels à passer des concours ou à proposer leurs services à des collectivités territoriales. La réunion nationale du 16 mai 2011 a donné l'occasion de tenir un discours plus conforme aux règles en vigueur. Elle a permis à la mission de constater que nombre d'interrogations des délégués portent sur l'évolution de leur carrière.
- [252] Or, aucune disposition des statuts de la fonction publique ne garantit à la sortie d'une mise à disposition ou d'un détachement le bénéfice d'une promotion. Seul le concours offre une telle garantie.
- [253] La pratique de certaines de ces administrations montre cependant qu'il n'y a pas de fatalité à ce que cette position statutaire se traduise par la négligence de gestion des agents et, plus grave, par des ralentissements de carrière.
- [254] La mission suggère, pour remédier à cette situation, qu'une circulaire du ministère chargé des affaires sociales rappelle quelques règles de bonne gestion et que soit constitué un recueil de bonnes pratiques.
- [255] D'abord, il incombe aux administrations d'organiser des rencontres de maintien de contact afin de mettre fin au sentiment d'« abandon » éprouvé par certains fonctionnaires. Ces rencontres peuvent avoir pour objet de présenter les évolutions de leur organisation ou bien les changements dans les politiques qu'elles conduisent. Certaines administrations sont très actives et mettent en œuvre des solutions dynamiques. Ainsi, La Poste et la Protection judiciaire de la jeunesse organisent chaque année une réunion nationale des délégués du préfet issus de leurs rangs. L'administration pénitentiaire organise des entretiens annuels avec ses agents. Le ministère du travail maintient les agents mis à disposition dans les listes de diffusion des différents courriers internes.

- [256] Ensuite, le secrétariat général du CIV doit assurer auprès des directions des ressources humaines des administrations « prêteuses » une fonction de présentation du travail des délégués afin d'en valoriser de façon collective l'intérêt et ainsi de mettre ces directions en état d'en mesurer l'apport pour leurs agents et le bénéfice qu'elles peuvent en tirer pour elles-mêmes.
- [257] De plus, les administrations pourraient être invitées à présenter au SG-CIV un bilan sommaire de l'évolution des agents ayant servi dans des conditions satisfaisantes comme délégués du préfet.
- [258] Enfin, les services des préfectures devraient être invités à jouer un rôle plus actif en remettant aux administrations d'origine, en supplément des évaluations annuelles, une courte note d'évaluation des délégués lorsque leur mission s'achève, mettant en valeur les compétences acquises.
- [259] Il importe également de rappeler aux délégués qu'ils ont à prendre une part active au maintien des liens avec leur administration d'origine : sollicitations d'entretien, visites régulières dans leur ancien service, transmission de leur nouvelle adresse électronique pour recevoir les messages et publications internes, contacts avec les syndicats et les commissions administratives...

Recommandation n°9 : Instaurer un recueil des bonnes pratiques pour maintenir le lien entre un agent et son administration d'origine

Recommandation n°10 : Transmettre aux administrations d'origine une évaluation globale de la manière dont les délégués ont exercé leur fonction, au moment du retour

CONCLUSION

- [260] La mission a inscrit sa réflexion dans les nombreuses évolutions que conduisent les administrations : révision générale des politiques publiques, réorganisation de l'administration territoriale de l'État, réduction du nombre de corps de la fonction publique... Le dispositif lui-même des délégués du préfet n'est stabilisé que depuis peu avec la désignation du ministère chargé des affaires sociales comme gestionnaire des crédits et des emplois. Dans un tel contexte, il paraît plus efficace de concentrer les efforts de chaque partie prenante sur l'amélioration d'un dispositif qui a achevé sa montée en charge plutôt que sur la construction d'un nouveau dispositif. Cette conviction est renforcée par le constat qu'aucune solution, à droit constant, n'est disponible pour répondre à toutes les exigences exprimées. La mission ne peut que regretter la rigidité des règles de la fonction publique qui ne permettent pas d'affecter, dans de bonnes conditions de rémunération et de gestion, des fonctionnaires à des fonctions nouvelles et difficiles. L'ouverture de la position normale d'activité aux cas de fonctions à caractère expérimental ou interministériel se présente comme une voie à explorer.

Philippe GEORGES

Maurice-Pierre PLANEL

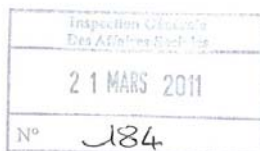
Rémi DUCHENE

Jean-Christophe SINTIVE

Les recommandations de la mission

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
1	Recentrer le rôle du SG-CIV sur la configuration et l'animation du réseau des délégués du préfet	Premier ministre	Septembre 2011
2	Désigner le ministère chargé des affaires sociales comme pilote de gestion	Premier ministre	Septembre 2011
3	Rédiger en conséquence une nouvelle circulaire relative au partage des compétences entre Affaires sociales, SG-CIV, Intérieur et administrations contributrices	Affaires sociales, Intérieur, SG-CIV	Octobre 2011
4	Faire du fichier des délégués un outil de GRH et le déclarer à la CNIL	Affaires sociales	Octobre 2011
5	Élaborer un guide de procédures à l'usage des préfets	Affaires sociales, Intérieur	Novembre 2011
6	Maintenir le régime de la mise à disposition assorti des correctifs proposés	Sans objet	Effet immédiat
7	Préserver le régime indemnitaire par un système de prime unique	Affaires sociales, Budget	Novembre 2011
8	Déconcentrer au niveau des préfectures la gestion de la prime unique	Intérieur et Affaires sociales	Janvier 2012
9	Instaurer un recueil des bonnes pratiques pour maintenir le lien entre un agent et son administration d'origine	Affaires sociales	Décembre 2011
10	Transmettre aux administrations d'origine une évaluation globale de la manière dont les délégués ont exercé leur fonction, peu avant leur retour	Intérieur	Octobre 2011

Lettre de mission



18 MARS 2011

Le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des
Collectivités territoriales et de l'Immigration

Le ministre de la Ville

à

Monsieur le Chef de service de l'Inspection générale de
l'Administration,

Monsieur le Chef de service de l'Inspection générale des
Affaires sociales

**Objet : Mise en œuvre des décisions du Comité interministériel des villes du 18 février 2011 relatives aux délégués
du préfet**

PJ : Fiche « pérenniser et harmoniser le dispositif des délégués du préfet »

Le Comité Interministériel des Villes du 18 février 2011 a décidé de pérenniser le dispositif des délégués du préfet dans les quartiers présentant les plus forts enjeux pour la politique de la ville (cf. annexe). Cette mesure constitue une des mesures phares du plan d'action gouvernemental en faveur des banlieues annoncé par le Président de la République le 8 février 2008 et a pour objectif de renforcer la présence de l'Etat sur le terrain, d'améliorer la connaissance des situations locales et de rendre plus cohérente et plus efficace la mise en œuvre des politiques conduites par l'Etat dans ces quartiers, en renforçant la coordination interministérielle.

300 délégués du préfet sont aujourd'hui en fonction à temps plein dans 85 départements, dont un tiers dans les départements dotés d'un préfet délégué pour l'égalité des chances, un tiers dans les départements dotés d'un sous-préfet ville, un tiers dans les autres départements. Il s'agit majoritairement d'agents titulaires de la fonction publique mis à disposition par voie de convention par leur administration d'origine pour une durée de trois ans renouvelable et, pour 10% des postes, de contractuels du ministère de l'Intérieur issus de la société civile ou d'établissements publics.

Leurs missions sont définies par la circulaire du Premier ministre du 30 juillet 2008 et doivent être précisées, à la demande du CIV, dans le cadre d'une nouvelle circulaire préparée par son secrétariat général.

Bien que le dispositif donne satisfaction sur le terrain comme en témoignent les premiers résultats de l'évaluation nationale conduite par le SG-CIV et les conclusions de rapports parlementaires récents, il rencontre depuis l'origine des difficultés importantes dans sa gestion en raison de la lourdeur et de la complexité du montage initial de compensation financière des ministères mettant des agents à disposition et des procédures de recrutement et de gestion des personnels. Ce système conduit parfois à décourager certains recrutements et suscite l'insatisfaction tant des préfets que des délégués eux-mêmes.

C'est pourquoi il est indispensable de simplifier et d'harmoniser le cadre juridique et administratif de la gestion des délégués du préfet, d'autant que les premières conventions doivent arriver à échéance à l'automne prochain.

Le Comité Interministériel des Villes du 18 février 2011 a décidé de confier à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale des affaires sociales une mission concernant la gestion administrative de ce dispositif. A cet égard, je souhaite que vous procédiez à une analyse du fonctionnement actuel dans ses différents aspects et que vous puissiez faire des propositions de réforme ou d'amélioration. Vous vous attacherez notamment à examiner :

- la procédure actuelle du décret de transfert de crédits du programme 147 « politique de la ville » vers le programme 124, destiné à compenser financièrement les ministères mettant à disposition des agents ;
- les dispositions statutaires applicables aux délégués du préfet en vue d'une harmonisation du cadre juridique et administratif actuel ;
- les mesures à prendre pour simplifier la gestion du dispositif au niveau central et, le cas échéant, au niveau local ;
- le système des primes et des rémunérations versées aux délégués du préfet, en vue d'une clarification, d'une plus grande harmonisation et d'une meilleure prise en compte de la performance ;
- les questions relatives au déroulement de carrière des agents, en vue de conserver un recrutement interministériel et de favoriser leur mobilité entre leur administration d'origine et la fonction de délégué du préfet et la valorisation de leur expérience.

Vous pourrez vous appuyer, en tant que de besoin, sur les services du Secrétariat général du comité interministériel des villes qui se tiendront à votre disposition pour vous apporter l'ensemble des éléments d'information et d'expertise que vous jugerez utiles à votre réflexion.

Vous pouvez également consulter le directeur général de l'administration et de la fonction publique, ainsi que les directions des administrations centrales impliquées dans la gestion du dispositif (notamment la direction du budget, la direction des affaires financières, juridiques et des services et la direction des ressources humaines du ministère du travail, de l'emploi et de la santé, la direction des ressources humaines et la direction de la modernisation de l'action territoriale du ministère de l'Intérieur).

Je vous remercie de bien vouloir m'adresser votre rapport avant le 31 mai 2011 afin que le Gouvernement puisse adopter des procédures de simplification et d'harmonisation du dispositif avant le 30 juin 2011.



Claude GUEANT



Maurice LEROY

Source : *Compte-rendu du CIV du 18/2/2011*

FICHE ACTION N°32 : PERENNISER ET HARMONISER LE DISPOSITIF DES DELEGUES DU PREFET

Définition

Annoncée le 8 février 2008 par le Président de la République, la mise en place des délégués du préfet participe au renforcement de la présence de l'État dans les territoires de la politique de la ville. La circulaire du Premier ministre du 30 juillet 2008 a confié trois principaux objectifs aux 350 délégués du Préfet : renforcer la présence de l'État dans sa mission interministérielle, faciliter la mise en œuvre de la politique de la ville, et améliorer la coordination de l'action des services de l'État dans le quartier. Les lettres de mission établies par les préfets ont permis de préciser et d'adapter ces dispositions au contexte local.

Éléments de bilan et enjeux

300 délégués du préfet sont aujourd'hui en fonction, prioritairement dans les 215 quartiers identifiés par le Comité interministériel des villes (CIV) du 20 juin 2008. Présents dans 85 départements, les délégués ont été positionnés dans les quartiers présentant des enjeux socio-économiques les plus importants. La quasi-totalité des territoires concernés est en effet classés en zones urbaines sensibles (ZUS), dispose d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), doté d'un programme de réussite éducative et d'un projet de rénovation urbaine. Le niveau de recrutement des délégués, ainsi que leur expérience, répond aux exigences de la fonction. Agés en moyenne de 47 ans, les trois quarts d'entre eux sont agents de catégorie A et 84% au moins titulaires d'un niveau de formation BAC+2. Globalement, les modalités de prise de poste ont été conformes aux termes de la circulaire du Premier ministre : 93,8% des agents disposent d'une lettre de mission et la proximité avec le corps préfectoral est dans l'ensemble satisfaisante.

Les délégués contribuent effectivement au renforcement de la présence de l'État dans les quartiers. Leur collaboration avec les équipes CUCS est étroite. La fréquence de leurs contacts avec associations et d'autres opérateurs, comme les missions locales, constituent des points forts du dispositif. Le déploiement des délégués a fréquemment contribué à faciliter la mise en œuvre de la politique de la ville en fluidifiant la circulation de l'information à destination des acteurs locaux qu'ils accompagnent (collectivités, associations) et en assurant, en règle générale, une remontée d'information au Préfet concernant la situation du quartier à la fois précise et complémentaire de celle des services déconcentrés. Leurs fonctions sont polyvalentes et adaptées au contexte local. L'emploi et l'insertion, la réussite éducative et l'éducation, le programme adultes-relais, la prévention de la délinquance et la gestion urbaine de proximité constituent leurs terrains d'actions privilégiés. L'effort devra porter sur le développement économique et la santé.

L'implication des délégués du Préfet dans l'exercice de programmation des CUCS, ainsi que leur investissement dans le suivi physico-financier des actions mises en œuvre demeurent en revanche en-deçà des exigences posées par la circulaire du Premier ministre. Leur insertion au sein des services de l'État, et donc leur capacité à coordonner leur action dans le quartier, reste également perfectible.

Le champ d'intervention des délégués a été élargi dans des proportions, dont il conviendra d'examiner toutes les conséquences. Leur action peut couvrir jusqu'à une population de

150 000 habitants. Un quart d'entre eux seulement intervient sur un unique quartier et moins de la moitié d'entre-deux est installée au sein d'un quartier.

La complexité de la gestion administrative (système de mise à disposition individuelle, par voie de convention et compensation financière par décret de transfert) implique, outre les préfectures, quatre administrations centrales, a pu conduire à décourager certains recrutements et suscite l'insatisfaction tant des préfets que des délégués eux-mêmes.

Ainsi, l'enjeu principal est de faciliter la gestion des délégués du préfet, en renforçant leur caractère interministériel, en facilitant la mobilité et les allers-retours entre leurs administrations d'origine et la fonction de délégués, et en sécurisant le nombre d'ETP consacrés à ces missions.

Décisions :

- Pérenniser le dispositif des délégués du préfet et en achever le déploiement
- Rappeler les missions des délégués du préfet, les conditions d'exercice de ces missions et les modalités de leur accompagnement à travers une circulaire du ministère de la ville
- Confier à l'inspection générale de l'administration (IGA) et à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) une mission concernant la gestion administrative des délégués du préfet. Un rapport devra être remis avant le 31 mai 2011, afin que le gouvernement adopte les procédures de simplification et d'harmonisation du dispositif avant le 30 juin 2011
- Élaborer un plan de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

Attributaires : Ministère de la Ville (SG-CIV, secrétariat général des ministères sociaux)

Indicateurs / Objectifs :

- Nombre de délégués du préfet (350)
- Rapport de la mission IGA-IGAS avant le 31 mai 2011 : oui/non (oui)

Liste des personnes rencontrées

Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

Secrétariat général

Direction de la modernisation et de l'action territoriale

M. Jean-Benoît ALBERTINI, directeur de la modernisation de l'action territoriale
M. David COSTE, chef du bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale

Direction des ressources humaines

M. Bernard GONZALES, directeur des ressources humaines
M. François MOREDDU, adjoint au chef du bureau des personnels techniques et spécialisés
Mme Christine TROUPEL, chef de section A au sein du bureau des personnels administratifs
Mme Claire LAVOUE-DESDEVISES, responsable de la mission des projets professionnels.

Direction générale de la police nationale

M. Louis LAUGIER, sous-directeur de l'administration des ressources humaines
M. Christophe PEYREL, adjoint au sous-directeur de l'administration des ressources humaines
M. Germain AJOULET, chargé de mission
M. Damien REVEL, adjoint au chef du bureau des régimes indemnitaires et des rémunérations de la sous-direction des finances et de la performance

Direction générale de la gendarmerie nationale

LCL Louis-Marie GASPARI, chargé de mission au cabinet du directeur général
LCL Jean-Marc MICHELET, bureau de la planification, de la programmation et de la préparation du budget, à la sous-direction de l'administration et des finances
LCL Charles DUDOGNON, chef du bureau des droits individuels
CNE Pierre-Olivier MAVEL, bureau de la réglementation et de la fonction militaire à la sous-direction de la politique des ressources humaines
CNE Marc JANKOWSKI, bureau des personnels sous-officiers à la sous-direction de la gestion des personnels

Ministère de la ville

Cabinet du ministre de la ville

M. Thomas DEGOS, directeur de cabinet
M. Laurent HOTTIAUX, directeur adjoint
Mme Marion BAZAILLE-MANCHES, conseillère, chef du pôle de la rénovation urbaine
M. Youssef TAHIRI, conseiller technique

Secrétariat général à la ville, conseil national des villes (SG-CIV)

M. Hervé MASUREL, secrétaire général
M. Michel DIDIER, chef de la mission de la formation, de l'animation des réseaux et des ressources

Mme Saphia MALKI, chargée de mission « suivi administratif des délégués du préfet »

Ministère du travail, de l'emploi et de la santé

Secrétariat général des ministères des affaires sociales

Direction des affaires financières, informatiques, immobilières et des services

M. François CARAYON, directeur des affaires financières, informatiques, immobilières et des services

M. Luc PARAIRE, directeur de projet

M. Patrice LEFEBVRE, sous-direction des affaires financières

Mme Evelyne HOUDON, bureau du pilotage des programmes support.

Direction des ressources humaines

Mme Michèle KIRRY, directrice des ressources humaines

M. Jean-Louis LADRIX, mission de pilotage des effectifs et de la masse salariale

M. Marc DESTENAY, bureau des rémunérations et des systèmes d'information

M. Alain SAUTON, bureau de l'accompagnement des carrières

M. Arnaud SEGUIN, bureau des personnels et des réseaux territoriaux

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

Direction des ressources humaines

M. Eric SAFFROY, sous-directeur des personnels administratifs, techniques, d'exploitation et des transports terrestres

Ministère de la justice et des libertés

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

Mme Mireille GAÜZERE, directrice adjointe de la protection judiciaire de la jeunesse

Mme Laurence VENET, adjointe au sous-directeur des ressources humaines

Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative

Direction générale des ressources humaines

M. Didier AUGERAL, mission de conseil en mobilité et parcours professionnels

M. Jean GREVOZ, chargé de mission

Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État

Direction générale de l'administration et de la fonction publique

M. Jean-François VERDIER, directeur général de l'administration et de la fonction publique

M. Jean-Louis PASTOR, bureau des statuts particuliers et des parcours professionnels

Direction du budget

Mme Marion OECHSLI, chef du bureau du territoire, du logement et de la ville

Mme Florence GODARD, bureau du territoire, du logement et de la ville

La Poste

Mme Laurence de GENNES, directrice de la cellule nationale « mobilité fonction publique »

M. Christian BLANQUET, délégué aux ressources humaines de la région Ile-de-France

Préfecture des Bouches-du-Rhône

M. Raphael LE MEHAUTE, préfet délégué à l'égalité des chances

M. Jean-Paul CELET, secrétaire général

Mme Jocelyne CANONNE, directrice des ressources humaines

Mme Aude CHATOT, Mme Moktaria SAFIS, M. Gilbert BASSO, Mme Christine CARLIOZ-BOISSON, Mme Anne DAFREVILLE, Mme Jacqueline FRILET, M. Patrick GALLUS, Mme Nadine GIRAUD, délégués du préfet

Préfecture du Rhône

M. François CARENCO, préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône

M. Alain MARC, préfet délégué à l'égalité des chances

M. Didier CARPONCIN, directeur départemental adjoint de la cohésion sociale

M. Christian MERCIER, adjoint à la directrice des ressources humaines et des affaires financières

M. Serge TERRIER, chef du service de la politique de la ville

Mme Katherine BAZOUIN, responsable de la mission du pilotage territorial au sein du service de la politique de la ville de la direction départementale de la cohésion sociale

M. Pierre-Pascal ANTONINI, Mme Marie-Anne AUBERT, M. Michel CALZAT, Mme Joëlle CHARDON, M. Philippe DELPY, M. Mauricio ESPINOZA-BARRY, M. Pascal GUYONNET, M. Joël MARIE, Mme Françoise ROUX, Mme Samia ROGAI, M. Patrick COSTA, délégués du préfet

Préfecture de Seine-Maritime

M. Rémi CARON, préfet de la région Haute-Normandie, préfet de la Seine-Maritime

M. Pierre LARREY, secrétaire général adjoint

M. Alain LEPAGE, chef du bureau des ressources humaines

Mme Natacha BOURGHART, chef du bureau des finances et de la comptabilité

M. Thierry FAUVEL, Mme Alexia DEUIL, M. Jean-Claude MACRE, M. Abdoulaziz MBENGUE, M. Dominique MAHIEU, délégués du préfet

Préfecture du Val-d'Oise

M. Pierre-Henry MACCIONI, préfet du Val-d'Oise

Mme Fatiha BENATSOU, préfète déléguée à l'égalité des chances

M. Henri d'ABZAC, sous-préfet de Sarcelles

M. Philippe SITBON, directeur du pilotage et des actions de l'Etat

Mme Françoise BRIAU, chargée de mission aux droits des femmes (chargée de la gestion administrative des délégués du préfet)

M. Xavier ROBERGE, chef du service de la jeunesse, du sport et de l'égalité des chances, ancien délégué du préfet sur Argenteuil de 2009 à 2011

Mme Nédia SOUIAH, Mme Véronique CALLIGARO, Mme Eliane DESPONDS, M. Antoine PRUDENT, M. Daniel JAAR, M. Benoît VEILLON, Mme Geneviève CADITH, M. Nicolas VALET, délégués du préfet

Liste des annexes

Annexe 1 : Résultats de l'enquête par questionnaire sur la rémunération des délégués du préfet

Annexe 2 : Cartographie des délégués du préfet

Annexe 3 : Flux de recrutement des délégués du préfet

Annexe 4 : Calcul de la masse salariale

Annexe 5 : Déplacement de la mission dans les Bouches-du-Rhône

Annexe 6 : Déplacement de la mission dans le Rhône

Annexe 7 : Déplacement de la mission dans la Seine-Maritime

Annexe 8 : Déplacement de la mission dans le Val-d'Oise

Annexe 1 : résultats de l'enquête par questionnaire sur la rémunération des délégués du préfet

1/ INFORMATIONS GENERALES DE L'ENQUETE

En complément des entretiens avec les administrations concernées et des visites dans quelques départements, la mission a éprouvé le besoin de compléter son étude avec une base de données plus précise sur les conditions de rémunération des délégués. A cette fin, elle a élaboré un questionnaire anonyme à remplir directement en ligne par chaque délégué.

Cette enquête a été envoyée aux délégués du préfet de tous les départements comportant au minimum cinq délégués (Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Côte-d'Or, Doubs, Haute-Garonne, Gironde, Hérault, Isère, Loire-Atlantique, Moselle, Nord, Oise, Pas-de-Calais, Bas-Rhin, Rhône, Seine-Maritime, Seine-et-Marne, Var, Vaucluse, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Val-d'Oise).

Sur les 201 délégués du préfet concernés, 124 ont répondu soit 62 % de l'échantillon. Les résultats de l'enquête sont présentés ci-dessous.

2/ QUESTIONS ET VARIABLES

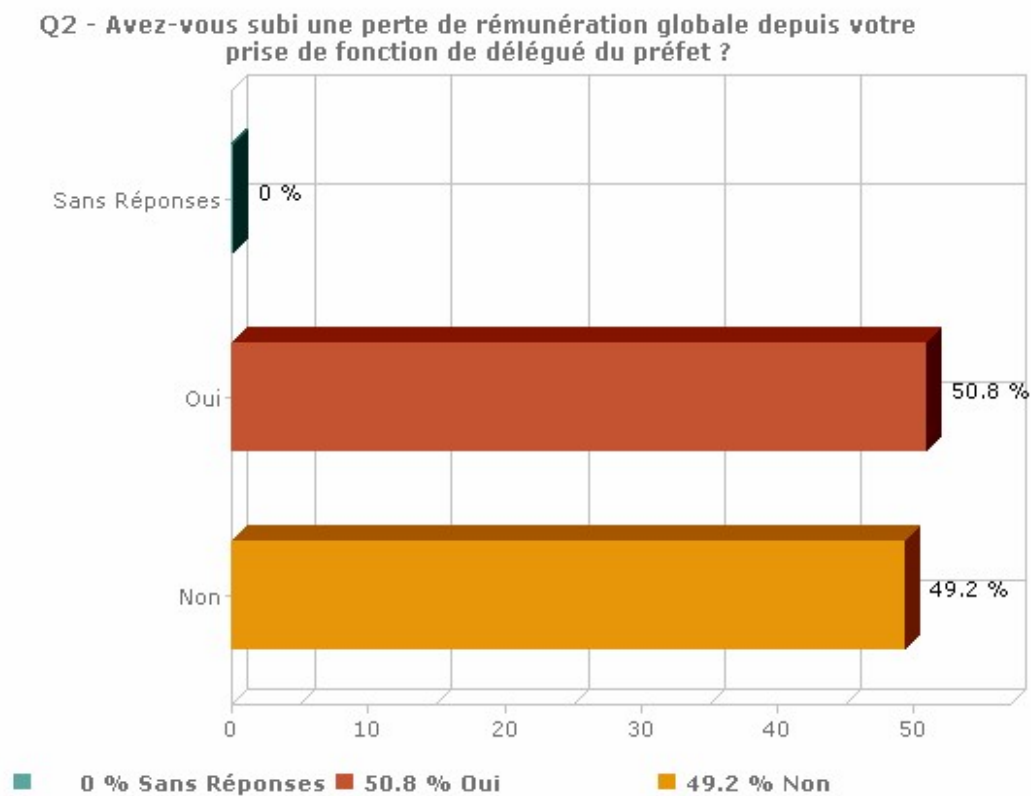
Q1 - Dans quel département êtes-vous affecté ?

Données

Libellés	Nombre de réponses
Alpes-Maritimes	4
Aude	1
Bouches-du-Rhône	7
Cantal	1
Côte-d'Or	2
Doubs	5
Haute-Garonne	1
Gironde	5
Hérault	5
Isère	4
Loire	0
Loire-Atlantique	6
Maine-et-Loire	4
Moselle	2
Nièvre	1
Nord	14
Oise	0
Pas-de-Calais	6
Bas-Rhin	3
Rhône	9
Saône-et-Loire	1
Sarthe	1
Seine-Maritime	5
Seine-et-Marne	4
Yvelines	0
Var	5
Vaucluse	2
Yonne	2
Essonne	7
Hauts-de-Seine	4
Seine-Saint-Denis	0
Val-de-Marne	6
Val-d'Oise	7

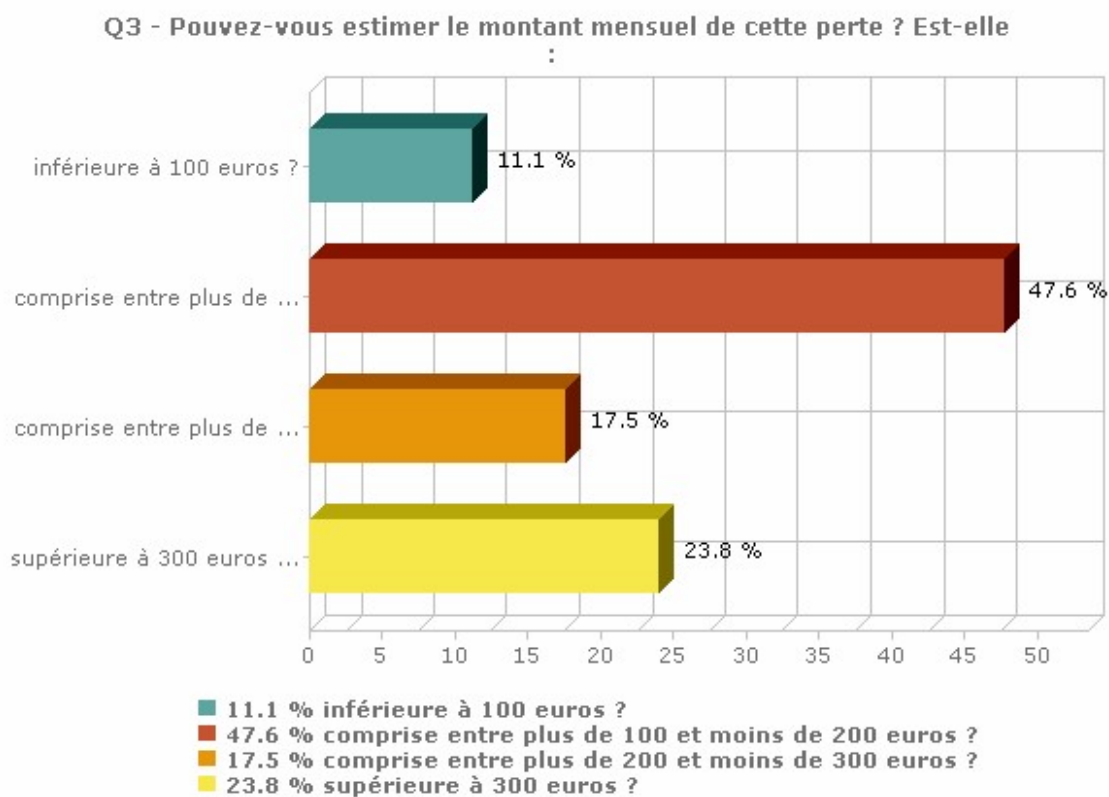
Q2 - Avez-vous subi une perte de rémunération globale depuis votre prise de fonction de délégué du préfet ?

Graphique



Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans Réponse	0	0 %
Oui	63	50,8 %
Non	61	49,2 %

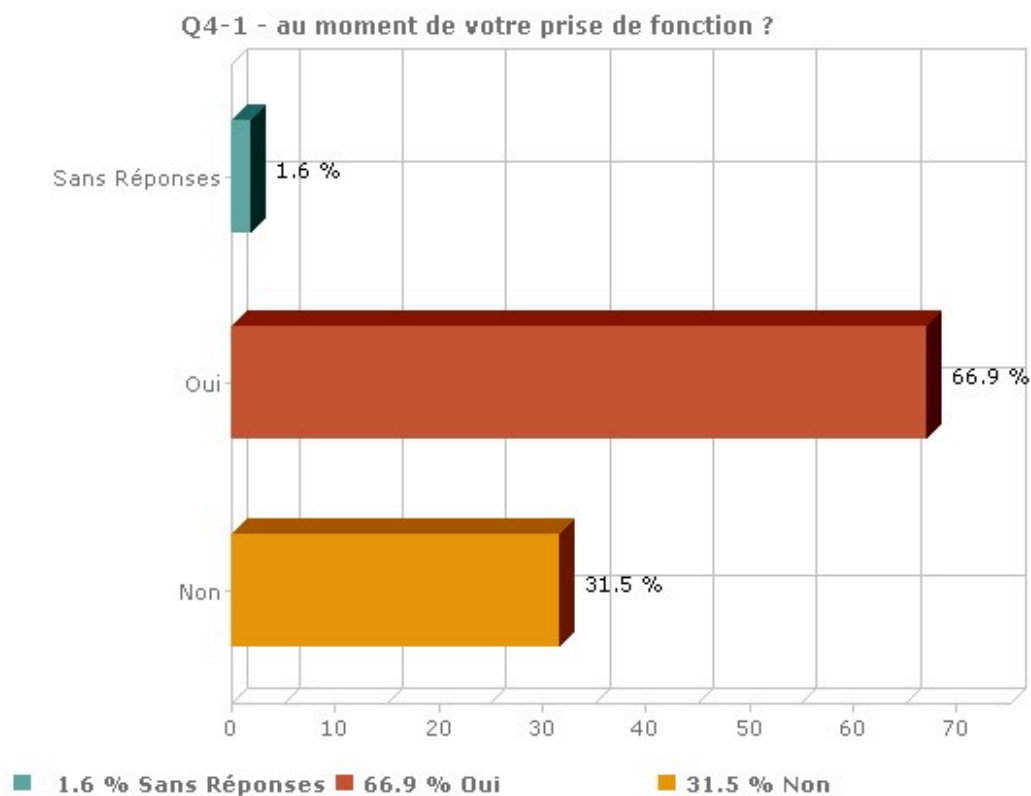
Q3 - Pouvez-vous estimer le montant mensuel de cette perte ? Est-elle :**Graphique****Données**

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
inférieure à 100 euros ?	7	11,1%
comprise entre plus de 100 et moins de 200 euros ?	30	47,6%
comprise entre plus de 200 et moins de 300 euros ?	11	17,5%
supérieure à 300 euros ?	15	23,8%
TOTAL	63	100%

Avez-vous constaté un retard de paiement des compléments de rémunération (indemnité temporaire de mobilité, prime spécifique de fonction) :

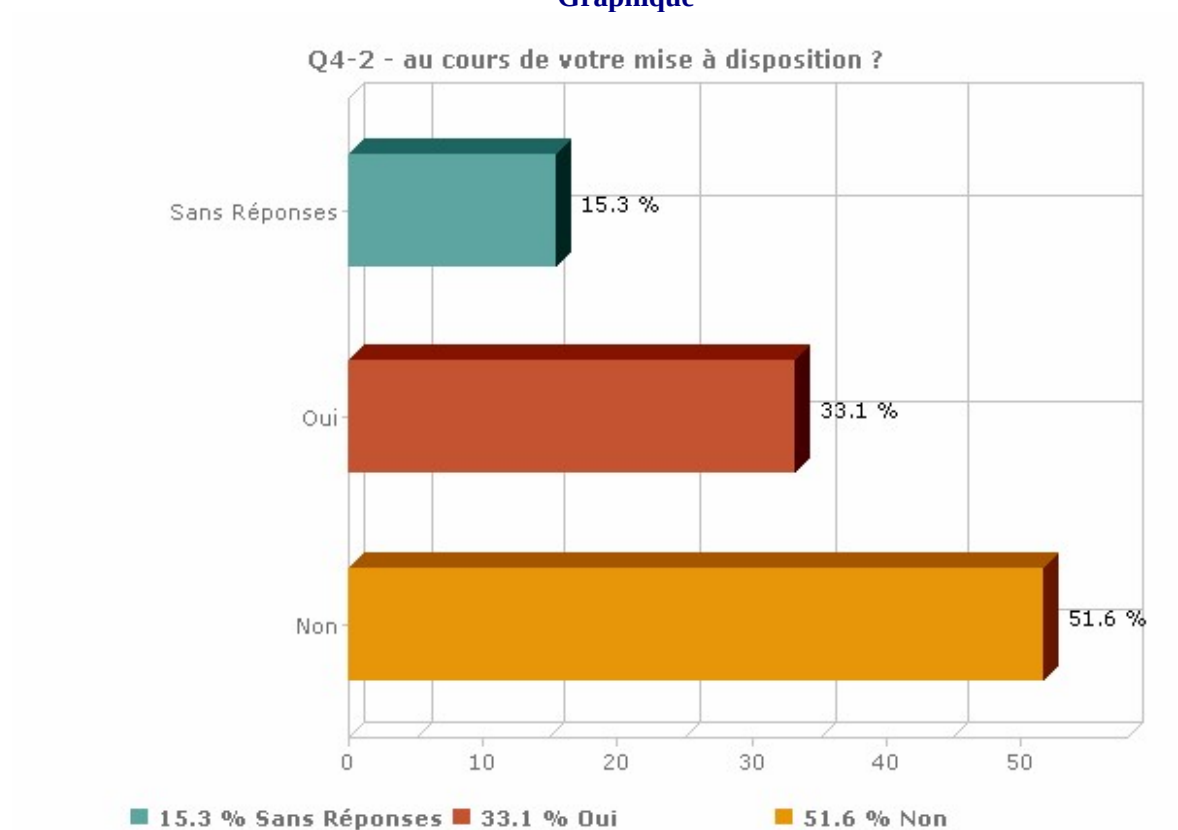
Q4-1 - au moment de votre prise de fonction ?

Graphique



Données

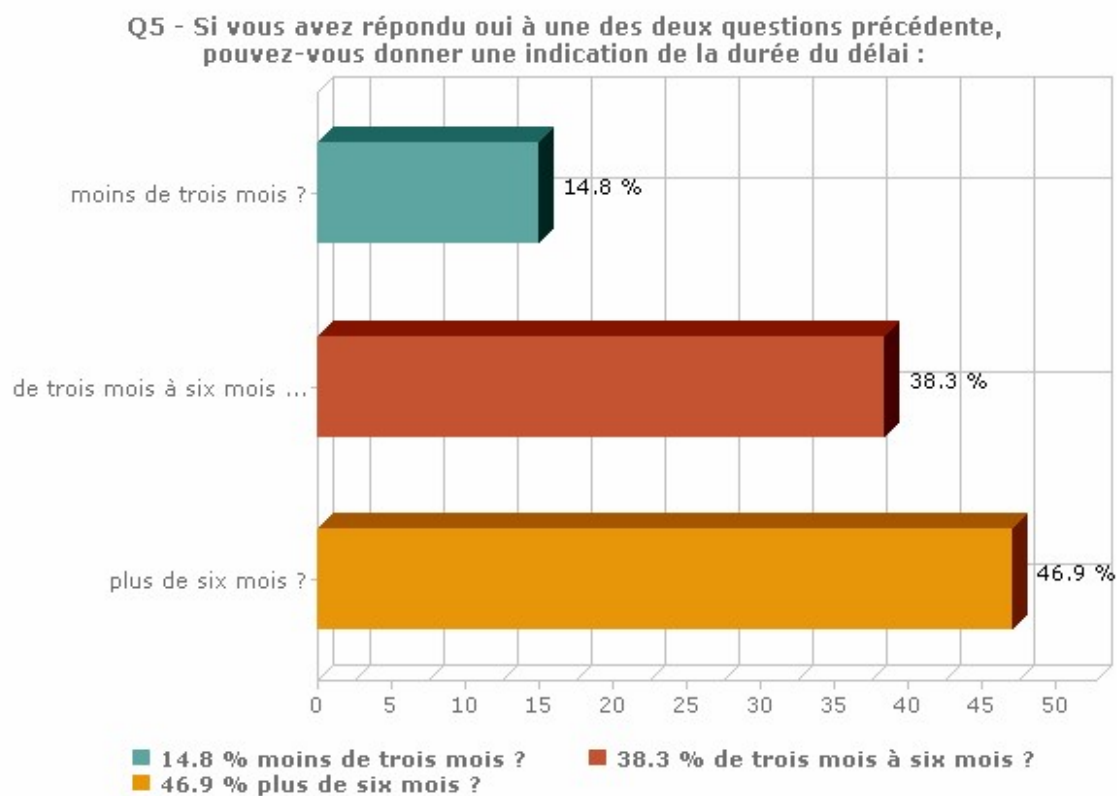
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans Réponse	2	1,6 %
Oui	83	66,9 %
Non	39	31,5 %

Q4-2 - au cours de votre mise à disposition ?**Graphique****Données**

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans Réponse	19	15,3 %
Oui	41	33,1 %
Non	64	51,6 %

Q5 - Si vous avez répondu oui à une des deux questions précédente, pouvez-vous donner une indication de la durée du délai :

Graphique

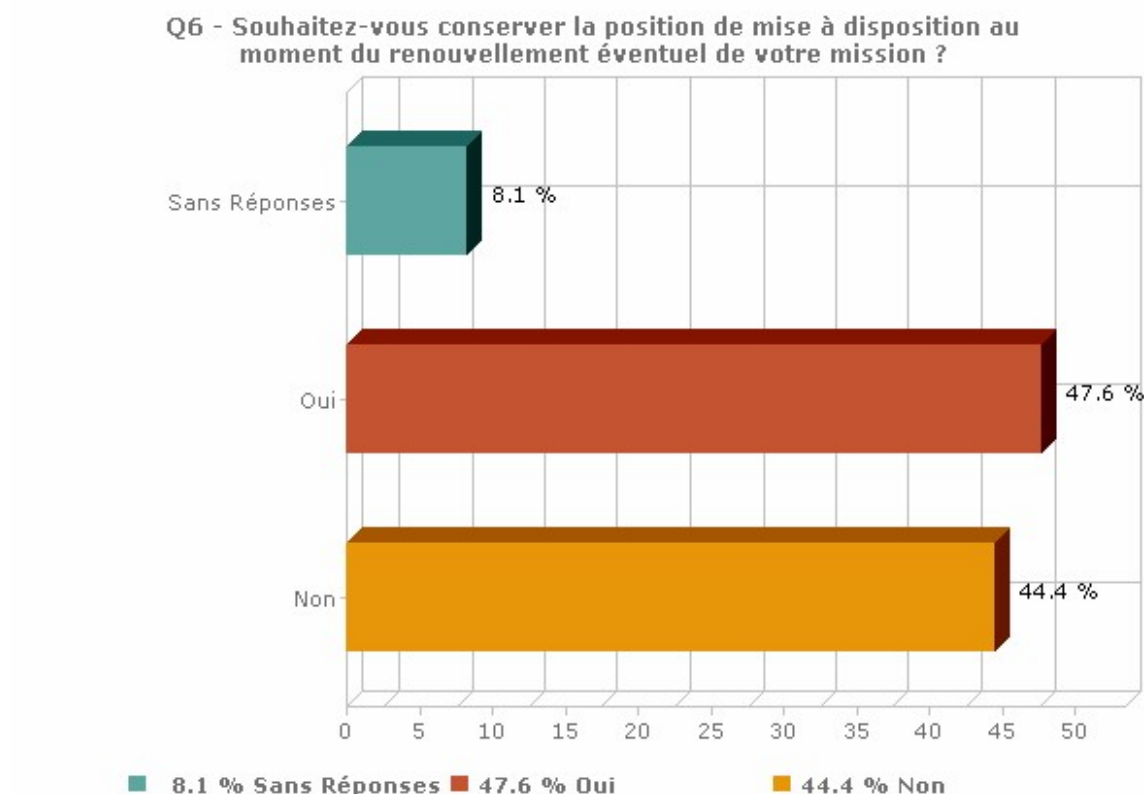


Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
moins de trois mois ?	12	14,8 %
de trois mois à six mois ?	31	38,3 %
plus de six mois ?	38	46,9 %

Q6 - Souhaitez-vous conserver la position de mise à disposition au moment du renouvellement éventuel de votre mission ?

Graphique



Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans Réponse	10	8,1 %
Oui	59	47,6 %
Non	55	44,4 %

Q7 - Si vous avez répondu non à la question précédente, pouvez-vous indiquer quelle position vous paraîtrait la plus adaptée ?

Cette question est la seule question ouverte du questionnaire. Seules 48 réponses ont été collectées sur les 55 personnes ayant répondu « non » à la question précédente soit 87% de réponses.

22 réponses mettent clairement en avant le choix du détachement soit 46% des personnes ayant répondu.

16 réponses ne permettent pas de définir le choix d'une position statutaire, soit 33% des personnes ayant répondu.

10 réponses proposent une intégration dans un nouveau corps de délégués du préfet, ou dans un corps interministériel de catégorie A ou A+ ou dans un statut d'emploi spécifique, soit 21% des personnes ayant répondu.

Annexe 2 : cartographie des délégués du préfet

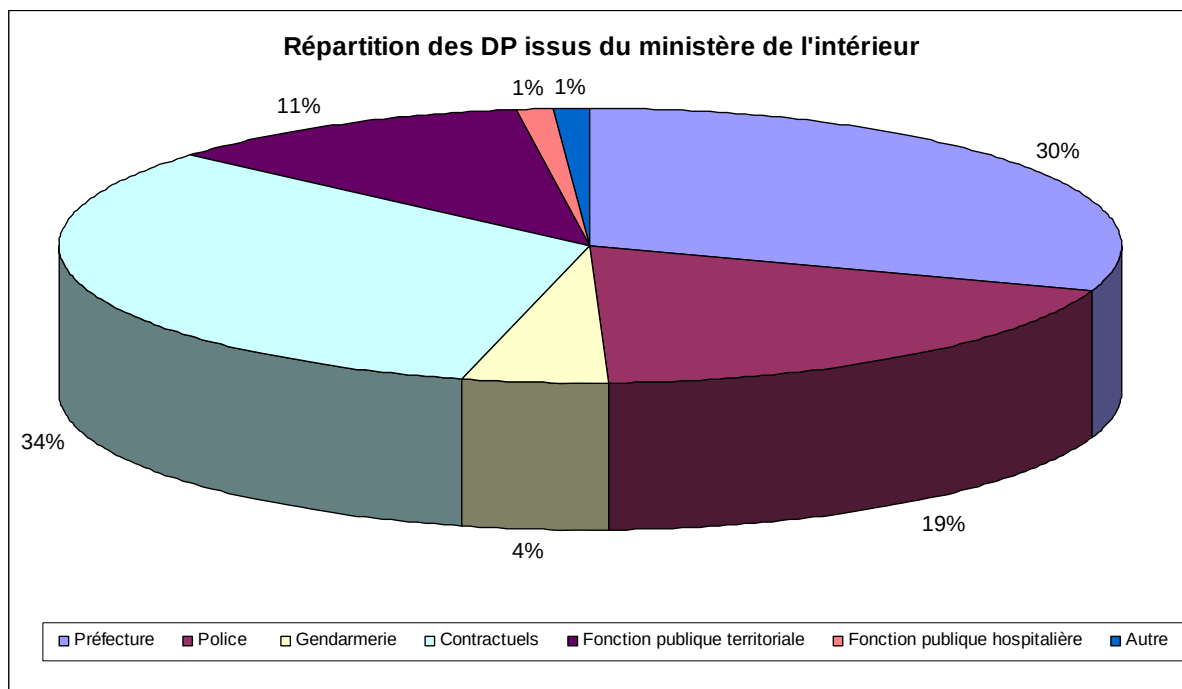
Cette annexe a été élaborée à partir des éléments recueillis par la mission auprès du SG-CIV, de la direction des ressources humaines du ministère chargé des affaires sociales, des principaux ministères contributeurs (ministère de l'écologie, de développement durable des transports et du logement, ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales de l'immigration, ministère de l'Education nationale, de la jeunesse et de la vie associative, ministère de la justice et des libertés, ministère du travail de l'emploi et de la santé, de La Poste et des préfectures visitées ou sollicitées (Bouches-du-Rhône, Nord, Rhône, Seine-Maritime, Seine-Saint-Denis, et Val-d'Oise).

I/ Ministères et administrations d'origine des délégués

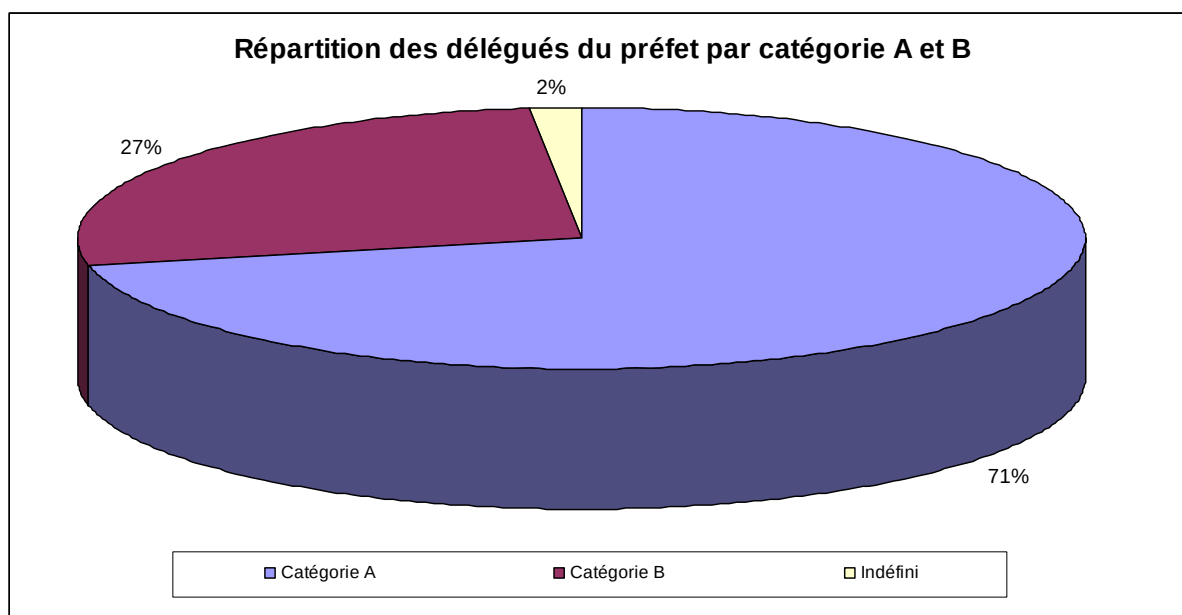
Répartition des délégués du préfet en fonction au 13 juin 2011 par origine

Administration d'origine		Nombre de délégués du préfet			
		Cadre A	Cadre B	Indéfini	Total
Ministère de l'intérieur		58	31	0	89
dont:	Préfecture	15	12	0	27
	Police	7	10	0	17
	Gendarmerie	1	3	0	4
	Contractuels	29	0	0	29
	Fonction publique territoriale	5	5	0	10
	Fonction publique hospitalière	0	1	0	1
	Autre	1	0	0	1
Ministère de la justice		20	18	0	38
dont:	PJJ	17	14	0	31
	Administration pénitentiaire	3	3	0	6
	Indéterminé/Autre	0	1	0	1
Ministère de la défense		3	1	0	4
dont:	Indéterminé/Autre	3	1	0	4
Ministère de l'éducation nationale		33	1	1	35
dont:	Professeurs des écoles ou certifié	19	0	0	19
	Indéterminé/Autre	14	1	1	16
Etablissements publics ou entreprises		29	3	0	32
dont:	La Poste	21	0	0	21
	France Télécom	2	1	0	3
	Pôle emploi	0	2	0	2
	Acisé, désormais intégrés aux DRJSCS	6	0	0	6
Ministère de la culture		1	0	0	1
		1	0	0	1

Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	1	0	0	1
dont: Indéterminé/Autre	1	0	0	1
MEEDTL	10	14	0	24
	10	14	0	24
Ministère de la santé et des sports	43	6	0	49
dont: Jeunesse et sports	27	1	0	28
Sanitaire et social	16	5	0	21
Ministère du travail, de l'emploi et de la santé	13	2	0	15
	13	2	0	15
Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche	1	1	0	2
	1	1	0	2
Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	1	1	1	3
	1	1	1	3
Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État	2	2	0	4
	2	2	0	4
Autres	1	0	3	4
TOTAL	216	80	5	301



II/ Catégories d'appartenance des délégués du préfet

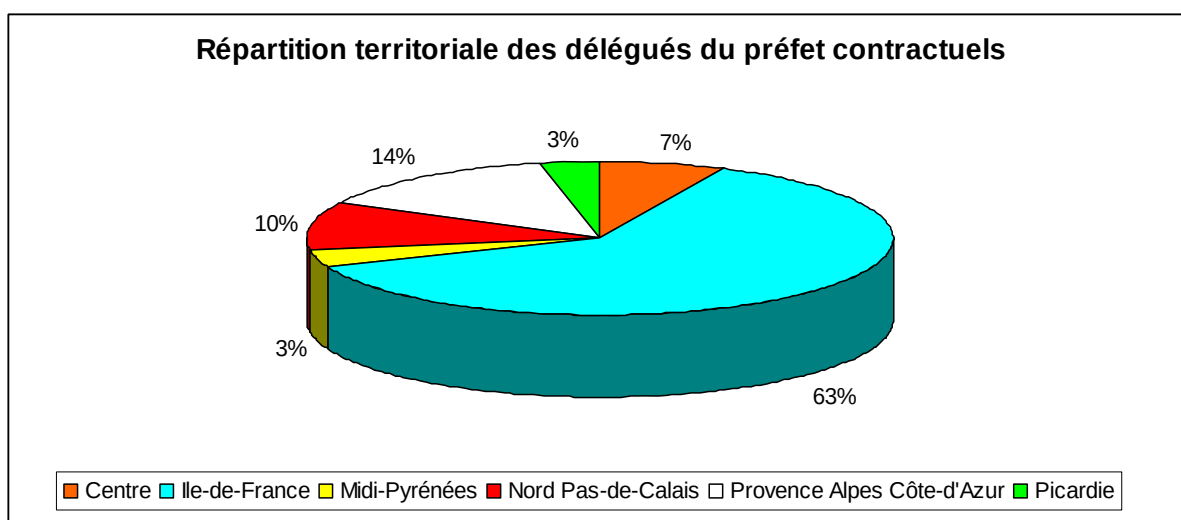
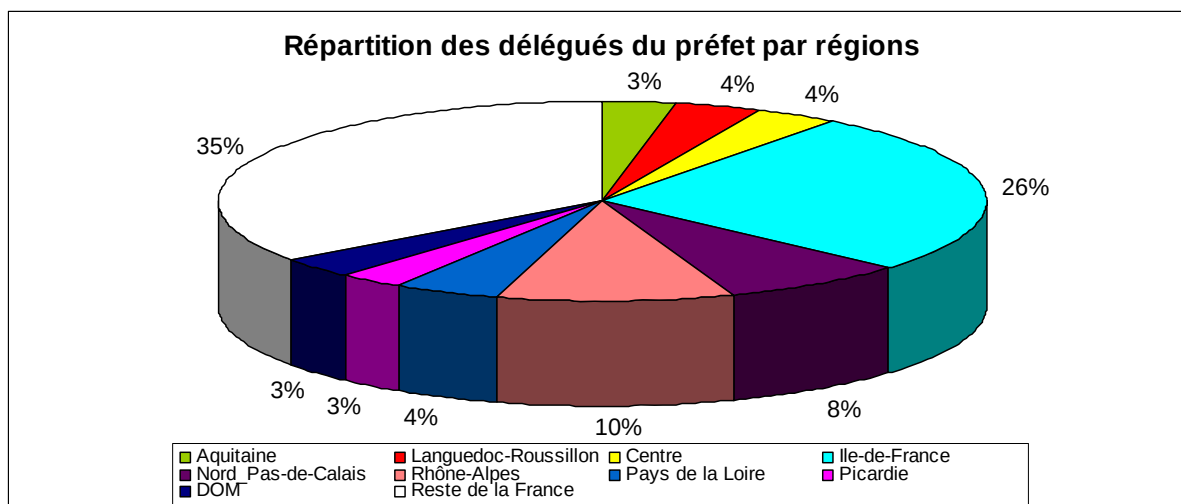


III/ Répartition territoriale des délégués du préfet

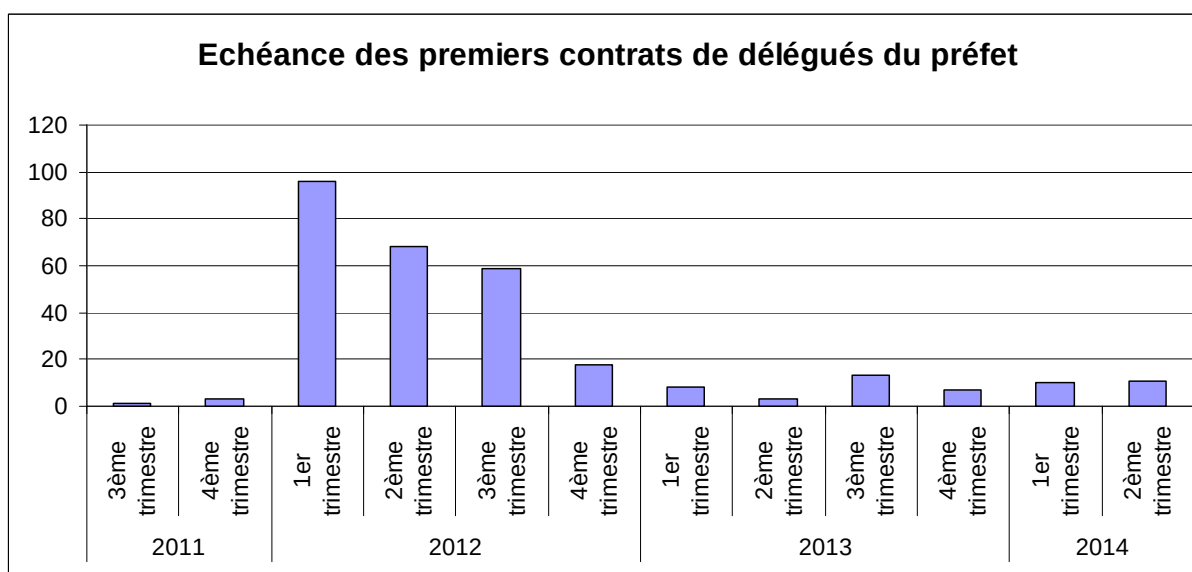
	Nombre de délégués prévus	Nombre de délégués en fonction	Pourcentage de postes non pourvus	Nombre de contractuels
Alsace	9	8	11%	0
Aquitaine	10	9	10%	0
Auvergne	3	3	0%	0
Basse-Normandie	6	4	33%	0
Bourgogne	10	8	20%	0
Bretagne	7	7	0%	0
Centre	17	11	35%	2
Champagne-Ardenne	9	5	44%	0
Corse	2	2	0%	0
Franche-Comté	8	7	13%	0
Haute-Normandie	10	8	20%	0
Île-de-France	93	79	15%	18
Languedoc-Roussillon	12	11	8%	0
Limousin	1	2	0%	0
Lorraine	11	9	18%	0
Midi-Pyrénées	10	9	10%	1
Nord-Pas de Calais	32	24	25%	3
Provence-Alpes-Côte d'Azur	36	28	22%	4
Pays de la Loire	14	13	7%	0
Picardie	10	9	10%	1
Poitou-Charentes	7	5	29%	0
Rhône-Alpes*	36	30	17%	0
DOM	12	10	17%	0
Total	365**	301	18%	29

* Le département du Rhône a délibérément choisi de ne fournir que 14 postes sur les 20 ouverts

** Le SG-CIV a ouvert 15 postes de délégués du préfet supplémentaires dans certains départements, mais n'a pas, pour l'heure, compensé par une diminution de postes dans d'autres départements.



IV/ Echéances des contrats des délégués du préfet



Annexe 3 : les flux de recrutement des délégués du préfet

Première simulation

Délégués du préfet	5,00%	Pourcentage de délégués qui chaque année arrêtent leur contrat avant son terme
	50,00%	Pourcentage des délégués qui souhaitent renouveler leur 1er contrat à son terme
	0,00%	Pourcentage des délégués qui souhaitent renouveler leur 2ème contrat à son terme
	0,00%	Pourcentage des délégués qui souhaitent renouveler leur 3ème contrat à son terme
	350	Objectif du nombre de délégués du préfet à atteindre en 2012
	350	Objectif du nombre de délégués du préfet à atteindre en 2013
	350	Objectif du nombre de délégués du préfet à atteindre en 2014
	350	Objectif du nombre de délégués du préfet en fonction à partir de 2015 et au-delà

		Recrutement délégués tous statuts confondus														
Nombre de délégués en poste en:	Total	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2008	5	5														
2009	245	5	240													
2010	278	5	228	45												
2011	302	2	217	43	40											
2012	350	2	108	41	38	161										
2013	350	2	103	20	37	153	35									
2014	350	0	98	19	18	146	34	35								
2015	350	0	0	19	18	73	33	34	173							
2016	350	0	0	0	18	70	16	33	165	48						
2017	350	0	0	0	0	67	16	16	157	46	48					
2018	350	0	0	0	0	0	16	16	78	44	46	150				
2019	350	0	0	0	0	0	0	16	75	22	44	143	50			
2020	350		0	0	0	0	0	0	72	21	22	136	48	51		
2021	350			0	0	0	0	0	0	20	21	68	46	49	146	
2022	350				0	0	0	0	0	0	20	65	23	47	139	56

Les données de recrutement 2008, 2009, et 2010 sont les données réelles, les données 2011 sont les données du 1^{er} semestre projetées sur toute l'année 2011.

Deuxième simulation

Délégués du préfet	5,00%	Pourcentage de délégués qui chaque année arrêtent leur contrat avant son terme
	50,00%	Pourcentage des délégués qui souhaitent renouveler leur 1er contrat à son terme
	0,00%	Pourcentage des délégués qui souhaitent renouveler leur 2ème contrat à son terme
	0,00%	Pourcentage des délégués qui souhaitent renouveler leur 3ème contrat à son terme
	300	Objectif du nombre de délégués du préfet à atteindre en 2012
	330	Objectif du nombre de délégués du préfet à atteindre en 2013
	350	Objectif du nombre de délégués du préfet à atteindre en 2014
	350	Objectif du nombre de délégués du préfet en fonction à partir de 2015 et au-delà

		Recrutement délégués tous statuts confondus														
Nombre de délégués en poste en:	Total	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2008	5	5														
2009	245	5	240													
2010	278	5	228	45												
2011	302	2	217	43	40											
2012	300	2	108	41	38	111										
2013	330	2	103	20	37	106	62									
2014	350	0	98	19	18	101	59	55								
2015	350	0	0	19	18	50	57	53	153							
2016	350	0	0	0	18	48	28	51	146	59						
2017	350	0	0	0	0	46	27	25	139	57	56					
2018	350	0	0	0	0	0	26	24	69	55	54	122				
2019	350	0	0	0	0	0	0	23	66	27	52	116	66			
2020	350		0	0	0	0	0	0	63	26	26	111	63	61		
2021	350			0	0	0	0	0	0	25	25	55	60	58	127	
2022	350				0	0	0	0	0	0	24	53	30	56	121	66

Troisième simulation

Délégués du préfet	5,00%	Pourcentage de délégués qui chaque année arrêtent leur contrat avant son terme
	50,00%	Pourcentage des délégués qui souhaitent renouveler leur 1er contrat à son terme
	0,00%	Pourcentage des délégués qui souhaitent renouveler leur 2ème contrat à son terme
	0,00%	Pourcentage des délégués qui souhaitent renouveler leur 3ème contrat à son terme
	300	Objectif du nombre de délégués du préfet à atteindre en 2012
	300	Objectif du nombre de délégués du préfet à atteindre en 2013
	300	Objectif du nombre de délégués du préfet à atteindre en 2014
	300	Objectif du nombre de délégués du préfet en fonction à partir de 2015 et au-delà

Nombre de délégués en poste en:	Recrutement délégués tous statuts confondus															
	Total	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2008	5	5														
2009	245	5	240													
2010	278	5	228	45												
2011	302	2	217	43	40											
2012	300	2	108	41	38	111										
2013	300	2	103	20	37	106	32									
2014	300	0	98	19	18	101	31	33								
2015	300	0	0	19	18	50	30	32	151							
2016	300	0	0	0	18	48	15	31	144	44						
2017	300	0	0	0	0	46	15	15	137	42	45					
2018	300	0	0	0	0	0	15	15	68	40	43	119				
2019	300	0	0	0	0	0	0	15	65	20	41	114	45			
2020	300		0	0	0	0	0	0	62	19	20	109	43	47		
2021	300			0	0	0	0	0	0	19	19	54	41	45	122	
2022	300				0	0	0	0	0	0	19	52	20	43	116	50

Annexe 4 : calculs de masse salariale des délégués du préfet

Primes	Situation actuelle	Hypothèse 350 délégués avec régulation PSF à 2000€, renouvellement ITM et même répartition A et B qu'actuellement	Hypothèse 350 délégués A avec régulation PSF à 2000€ et renouvellement ITM	Hypothèse 350 délégués A sans régulation PSF et renouvellement ITM
Nombre de délégués en fonction	301	350	350	350
Nombre de contractuels	30	30	30	30
Nombre de gendarmes	4	4	4	4
Catégorie A	219	255	350	350
Catégorie B	82	95	0	0
Forfait remboursement A	60000	60000	60000	60000
Forfait remboursement B	45000	45000	45000	45000
PSF moyenne	2000	2000	2000	2500
ITM moyenne	1667	1667	1667	1667
Masse salariale	17 869 089	20 793 772	22 218 772	22 391 772
Marge = AE-MS	5 535 290	2 610 607	1 185 607	1 012 607
Autorisations d'engagement et CP PAP 2011	23 404 379	23 404 379	23 404 379	23 404 379
	Situation actuelle	Hypothèse 350 délégués avec régulation PSF à 2000€, sans renouvellement ITM et même répartition A et B qu'actuellement	Hypothèse 350 délégués avec régulation PSF à 3700€, sans renouvellement ITM et même répartition A et B qu'actuellement	Hypothèse 350 délégués avec régulation PSF à 3700€, avec ITM limitée et même répartition A et B qu'actuellement
Nombre de délégués en fonction	301	350	350	350
Nombre de contractuels	30	30	30	30
Nombre de gendarmes	4	4	4	4
Catégorie A	219	255	255	255
Catégorie B	82	95	95	95
Forfait remboursement A	60000	60000	60000	60000
Forfait remboursement B	45000	45000	45000	45000
PSF moyenne	2000	2000	3700	4000
ITM moyenne	1667	1040	1080	540
Masse salariale	17 869 089	20 595 640	21 196 480	21 129 640
Marge = AE-MS	5 535 290	2 808 739	2 207 899	2 274 739
Autorisations d'engagement et CP PAP 2011	23 404 379	23 404 379	23 404 379	23 404 379

Eléments de calculs de l'ITM :

Le calcul du montant moyen de l'ITM versé par an et par délégué est effectué à partir des flux de recrutement de l'annexe 3. En effet, le montant global de l'ITM versé annuellement dépend du nombre de délégués recrutés chaque année auquel il faut retrancher les délégués contractuels et les délégués militaires. Le nombre de recrutement annuel est lui-même fonction du taux de départ annuel et du taux de renouvellement des contrats. De plus l'ITM est versée sur trois années (40% la première année, 20% la deuxième et 40% la troisième). Dès lors, le calcul de cette ITM varie d'une année sur l'autre.

En cas de renouvellement, une première approximation de l'ITM est aisée : 5 000 € par délégué tous les 3 ans, donc environ 1 667 € par an en moyenne. Toutefois, en prenant en compte les départs en cours de contrat (taux annuel fixé à 5%), l'ITM moyenne se rapproche de 1 510 € par an. En effet, les délégués partant avant terme ne touchent pas la totalité de l'ITM. Le tableau récapitulatif ci-dessous permet d'en représenter les calculs.

<u>Coût de l'ITM</u> Hypothèses: 350 délégués Renouvellement ITM départs 5% par an, 50% renouvellement contrat, aucun 3ème contrat		
	Coût total de l'ITM en €	Coût de l'ITM par délégué en €
2008		
2009		
2010		
2011	496000	1642
2012	594000	1697
2013	405000	1157
2014	582000	1663
2015	582000	1663
2016	426000	1217
2017	573000	1637
2018	572000	1634
Moyennes coûts annuels	528 750	1 511

Lorsqu'il n'y a pas de renouvellement de l'ITM, il faut donc prendre en compte les délégués ne renouvelant pas leur contrat. Dans le calcul effectué par la mission, le nombre de délégués arrivant au terme de leur premier contrat et ne le renouvelant pas est évalué à 50%, aucun délégué n'effectue un troisième contrat et le taux moyen de départ annuel en dehors des fins de contrat reste évalué à 5%.

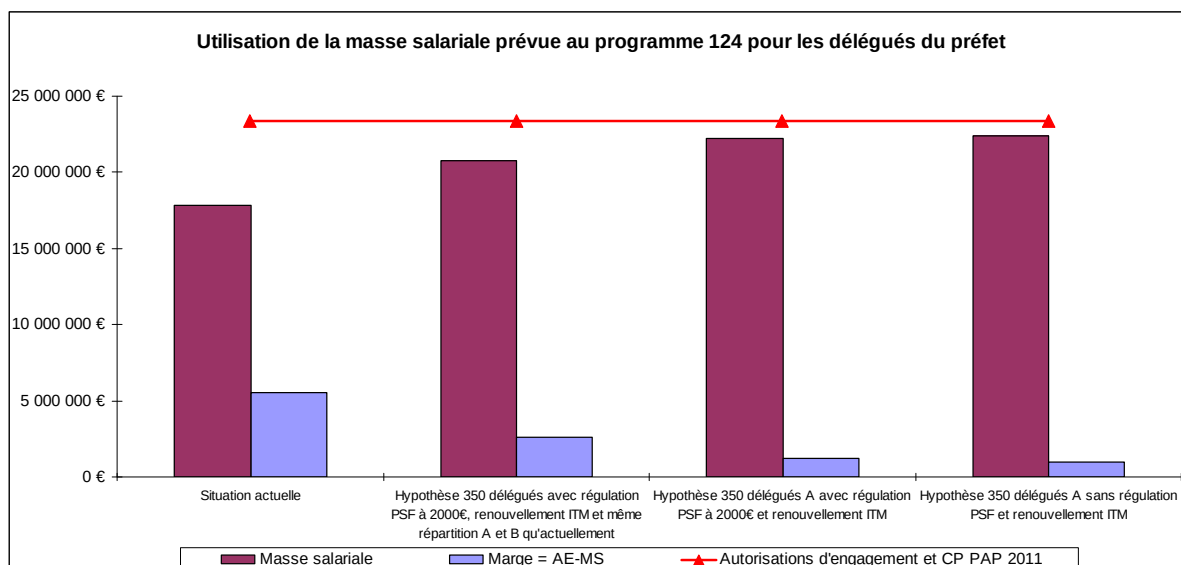
Dès lors, l'ITM moyenne versée en cas de non renouvellement de contrat est d'environ 1080 € par an.

Coût de l'ITM Hypothèses: 350 délégués Pas de renouvellement ITM départs 5% par an, 50% renouvellement contrat, aucun 3ème contrat		
	Coût total de l'ITM en €	Coût de l'ITM par délégué en €
2008		
2009		
2010		
2011	492000	1629
2012	404000	1154
2013	274000	783
2014	362000	1034
2015	397000	1134
2016	297000	849
2017	405000	1157
2018	390000	1114
Moyennes coûts annuels	377 625	1 079

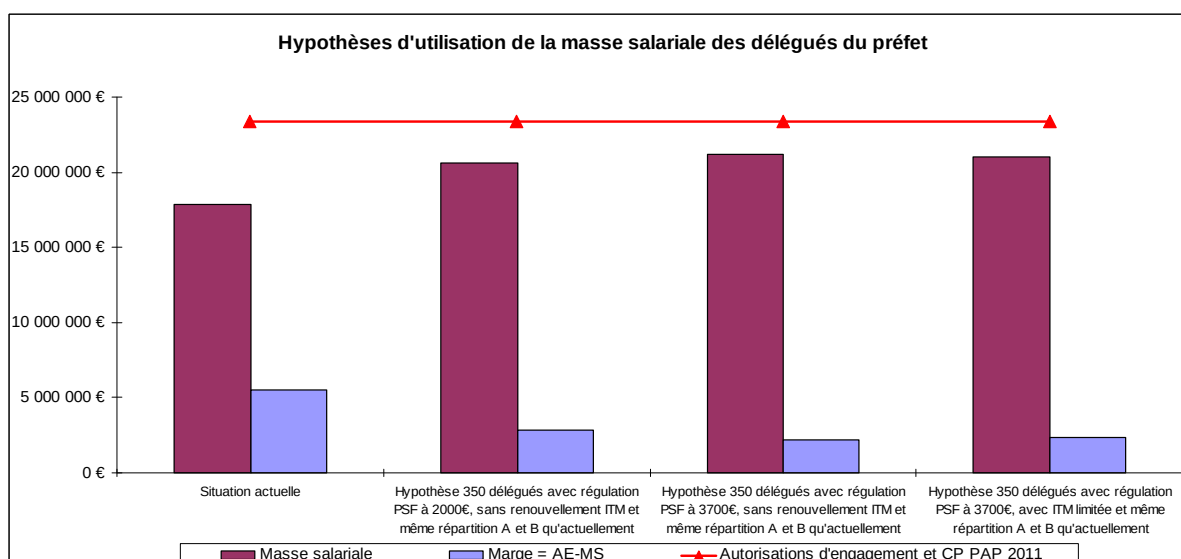
Enfin, le montant moyen de l'ITM versé en cas de limitation de l'ITM aux recrutements les plus difficiles (Île-de-France essentiellement), et de modulation de cette ITM en fonction de la difficulté à pourvoir le poste, a été forfaitairement estimé à la moitié de l'ITM moyenne versée en cas de non renouvellement de contrat, soit 540 €. Ce qui représente une estimation haute, car l'Île-de-France ne représente que 26% des délégués (mais il peut exister des difficultés de recrutement dans d'autres régions).

Présentation des résultats

Le premier graphique permet de démontrer, quelle que soit la situation rencontrée (uniquement des délégués de catégorie A, pas de limitation de la PSF) et dans les conditions actuelles d'utilisation des AE et CP (PSF à 2000€, ITM éventuellement renouvelable), que cette masse salariale est suffisante.



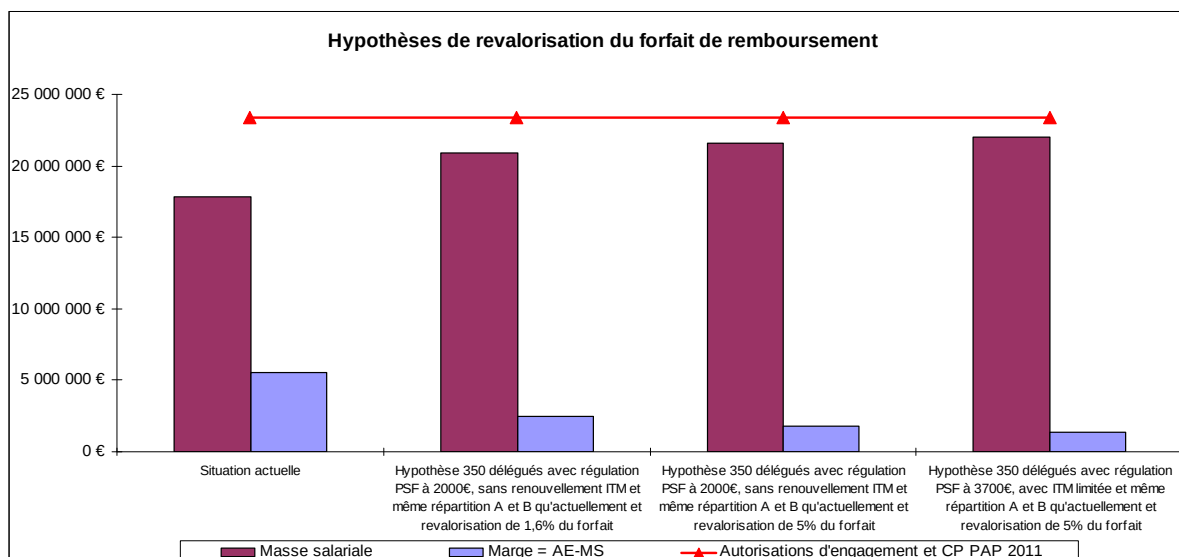
Le deuxième graphique permet de démontrer que la masse salariale actuelle permet de faire évoluer le régime sans difficulté, d'autant plus qu'une régulation macro-budgétaire est mise en place (limitation PSF autour de la prime moyenne choisie, encadrement du nombre de délégués de catégories A et B).



Etude d'une revalorisation des forfaits

	Situation actuelle	Hypothèse 350 délégués avec régulation PSF à 2000€, sans renouvellement ITM, même répartition A et B qu'actuellement et revalorisation de 1,6% du forfait	Hypothèse 350 délégués avec régulation PSF à 2000€, sans renouvellement ITM, même répartition A et B qu'actuellement et revalorisation de 5% du forfait	Hypothèse 350 délégués avec régulation PSF à 3700€, avec ITM limitée et même répartition A et B qu'actuellement et revalorisation 5% du forfait
Nombre de délégués en fonction	301	350	350	350
Nombre de contractuels	30	30	30	30
Nombre de gendarmes	4	4	4	4
Catégorie A	219	255	255	255
Catégorie B	82	95	95	95
Forfait remboursement A	60000	60960	63000	63000
Forfait remboursement B	45000	45720	47250	47250
PSF moyenne	2000	2000	2000	3700
ITM moyenne	1667	1040	1040	520
Masse salariale	17 869 089	20 908 840	21 574 390	21 998 270
Marge = AE-MS	5 535 290	2 495 539	1 829 989	1 406 109
Autorisations d'engagement et CP PAP 2011	23 404 379	23 404 379	23 404 379	23 404 379

La revalorisation des forfaits versés aux administrations contributrices pour chaque catégorie de fonctionnaire mis à disposition impacte rapidement et fortement la masse salariale. Toutefois, une revalorisation sur la base de l'évolution du point d'indice de la fonction publique entre mars 2008 et juin 2011, soit 1,6%, s'avère envisageable dans le cadre de l'enveloppe actuelle. Cette revalorisation pourrait même s'élever à 5% si une régulation macro-budgétaire était instaurée.



Annexe 5 : déplacement de la mission dans les Bouches-du-Rhône

Préfecture de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfecture des Bouches-du-Rhône
1^{er} juin 2011

1. Le contexte général

L'accroissement de l'effectif des délégués du préfet est souhaité par le préfet délégué à l'égalité des chances, qui a recruté un attaché principal pour coordonner leur activité, tout en conservant une réelle proximité de relation – grâce au principe d'au moins une rencontre hebdomadaire. De 10 délégués pendant la période 2009-2010, on est passé à 17 (effectif prévu par le CIV) en 2011, et on envisage trois de plus (avec l'accord SG-CIV), en l'espèce des contractuels, mais ce recrutement se heurte à des obstacles budgétaires.

Cette importante question budgétaire, étudiée lors, notamment, d'un entretien avec le secrétaire général de la préfecture repose sur les éléments suivants.

En 2011, comme au demeurant en 2010, le BOP régional fait l'objet d'une exécution délicate en masse salariale. La raison principale en est que la masse salariale du BOP 307 a fait l'objet d'une réduction en proportion des départs en retraite prévisibles. Or, la plupart des agents devant partir en retraite ont différé ce départ. Ainsi s'explique qu'un BOP régional gérant 3 000 agents et portant sur 95 millions d'euros en titre 2 se trouve fragilisé en trésorerie. La prise en compte des cinq délégués du préfet actuellement gérés sur ce BOP 307 est pénalisante en raison des remboursements tardifs (calendrier des décrets de transfert).

Le secrétaire général ne souhaite pas ajouter trois nouveaux délégués contractuels alors que tous les recrutements sont suspendus à partir de juin et pour tout le deuxième semestre 2011 sur l'ensemble des préfectures la région. Des crédits transférés en décembre ne seraient pas disponibles avant le début de l'année suivante et donc conduiraient à des incertitudes importantes sur l'exécution en fin d'année (paie de décembre, exécution en déficit...). Il faudrait recourir, comme par le passé, à des concours du responsable du programme central (qui fait lui-même face à d'importantes restrictions) ne couvrant pas toujours 100 % du montant inscrit dans le décret de transfert.

Autre question, au cas où les contractuels ne seraient pas reconduits, le versement des indemnités de chômage devrait aussi être budgété.

2. La rencontre avec les délégués des préfets

La mission a rencontré 8 des 17 délégués du préfet en fonctions dans le département des Bouches-du-Rhône.

➤ Primes et rémunération

La question des pertes de rémunération constitue un clivage entre ceux qui ont perdu de l'argent, ceux qui ont une situation stable et ceux qui sont gagnants. Ainsi, sans surprise, les

délégués du préfet mis à disposition par l'Éducation nationale annoncent des pertes de rémunération de plusieurs centaines d'euros mensuels (perte du régime indemnitaire précédent : NBI « ville », prime de direction d'école) ; tandis que d'autres ont conservé leurs primes. L'ITM et la PSF sont donc un complément de revenus réel pour ces délégués. Les contractuels ont été recrutés au même niveau de rémunération que leur emploi précédent ; ils ont donc la PSF comme « bonus » depuis 2010, mais leur niveau de rémunération de départ relativement bas, ainsi que leur qualité reconnue par le préfet à l'égalité des chances, qui leur confie aussi des missions transversales, conduisent à décider de les revaloriser en 2011.

➤ Evaluation annuelle

L'évaluation a été assurée, au moins une fois en 2010 ; la préfecture a toutefois utilisé ses fiches d'évaluation et non celles des administrations d'origine. Le calendrier des évaluations pose aussi problème, en cas de décalage entre le moment choisi par le préfet à l'égalité des chances et le moment où les administrations d'origine procèdent aux évaluations et ensuite à d'éventuelles opérations de promotion.

➤ Liens avec l'administration d'origine et valorisation de l'expérience

Certains (Éducation) se plaignent cependant du peu de relation avec leur administration d'origine, et la plupart n'ont que des relations irrégulières (pas de retour sur les évaluations par exemple).

Plusieurs délégués présents estiment que leurs fonctions ont représenté une perte de chance pour un avancement, une promotion de grade ou un changement de catégorie B vers A ; tous expriment des doutes sur la possibilité de voir leur expérience valorisée lors de leur retour dans leur administration d'origine.

➤ Renouvellement du contrat

Le souhait de poursuivre le parcours comme délégué du préfet est cependant général, malgré les inquiétudes sur la suite de leur carrière (sauf les trois délégués qui seront prochainement à la retraite).

3. Le bureau des ressources humaines et des finances de la préfecture est peu impliqué dans la gestion du dispositif

La gestion administrative des dossiers de délégués se répartit entre le préfet délégué à l'égalité des chances et la DRH qui détient les dossiers relatifs aux trois contractuels et aux deux agents de préfecture (un A, un B), c'est-à-dire les cinq agents qui sont rémunérés sur le BOP 307 régional. La DRH ne souhaite pas être impliquée dans la gestion des autres dossiers. Elle estime que les délégués du préfet sont hors dispositif préfecture et, de ce fait, n'ont pas accès au programme d'action sociale ou de formation organisé par la préfecture.

Pour la gestion administrative et financière des délégués, le SG-CIV est le seul interlocuteur identifié par les services déconcentrés.

Enfin la gestion des frais de fonctionnement soulève quelques difficultés. C'est le cas pour le remboursement des frais de déplacements qui sont gérés sur une base forfaitaire (forfait essence). Or, cette base forfaitaire apparaît insuffisante pour les délégués en poste dans des villes du département éloignées de la préfecture. Une prise en charge aux frais réels a été demandée par ces délégués, mais cette demande n'est pas compatible avec l'enveloppe allouée pour les frais de fonctionnement.

Annexe 6 : déplacement de la mission dans le Rhône

Préfecture de la région Rhône-Alpes, préfecture du Rhône
30 mai 2011

1. Le contexte général

Dans le Rhône, 14 délégués ont été recrutés au lieu des 21 initialement prévus. Il s'agit là d'un véritable choix du préfet car il juge qu'un seul quartier par délégué ne représente pas une charge de travail suffisante et qu'il convient également que chaque délégué puisse s'investir sur différents secteurs (vision plus large, comparaison entre les dispositifs). De plus certains délégués se voient également confier des missions transversales complémentaires (violences faites aux femmes, stages professionnels pour les jeunes, ...).

Pour l'équipe préfectorale, la liste initiale du Rhône a été imposée sans réelle concertation. Dès lors, les quartiers proposés dans cette liste n'ont pas tous été attribués à un délégué du préfet et d'autres ont été ajoutés.

Les 14 délégués en poste constituent un effectif maximum que le préfet ne souhaite pas dépasser (12 serait presque mieux mais le SG-CIV a insisté pour que le département conserve un effectif minimum, de son point de vue).

La multiplicité des statuts est un atout essentiel pour le dispositif des délégués. Il faut conserver une grande diversité des recrutements. Dès lors, la mise à disposition semble la position la plus adaptée. De toute façon, cette mission ne doit en aucun cas être exercée toute une carrière mais doit être un passage (six années semblent raisonnables). Le risque principal est de fonctionnariser les délégués en leur offrant un statut plus stable. Pour le préfet délégué à l'égalité des chances, ils doivent demeurer une administration de mission.

Le recrutement des délégués du préfet dans le Rhône ne pose aucun problème. Fin 2008 et début 2009, il y a eu 35 candidats pour 14 recrutements. Le jury était constitué du préfet délégué et du DDSC. Pour 2012, de nombreux candidats sont déjà en attente mais il y devrait avoir assez peu de départ. Donc aucune difficulté n'est à prévoir. Il n'y a pas eu de démission depuis le début du dispositif.

Pour le préfet de région, le dispositif fonctionne bien et il faut le pérenniser. Les délégués du Rhône seront coordonnateurs sur les cinq CUCS expérimentaux. Ils sont un véritable relai d'information pour l'équipe préfectorale dans les quartiers. Ils font partie des CISP et CLSP. Chaque délégué du préfet a reçu une lettre de mission adaptée pour le Rhône. En 2012, chacun recevra une lettre de mission adaptée à ses quartiers d'affectation.

2. La rencontre avec les délégués du préfet

La mission a rencontré 11 des 14 délégués en fonction dans le département du Rhône.

➤ Primes et rémunération

Les délégués du préfet, dans leur ensemble ne font pas état de problème particulier de rémunération. Ils ont, pour l'immense majorité, conservé leurs primes et ont touché dans un délai raisonnable l'ITM et la PSF. Seul le délégué provenant de la PJJ a perdu sa « NBI ville » perçue au titre de ses précédentes fonctions d'éducateur. Les délégués provenant du MEEDTL n'ont pas encore touché les primes 2010 en raison du défaut de signature de l'arrêté de mise à disposition mais ils avaient touché ces mêmes primes en 2009. En effet, cet arrêté n'était apparemment pas nécessaire en 2009, quand leur mise à disposition était faite sur leur programme 135, mais il l'est devenu en 2010 au passage au programme 124, ce qui n'a pas été pris en compte. Cette situation a été identifiée par la préfecture et le nécessaire est fait pour régulariser leur situation. Enfin, certains délégués ont souligné que l'ancienne indemnité des délégués de l'État, 370 € mensuels, était plus intéressante que la PSF et donc qu'en devenant délégué du préfet, ils ont perdu de l'argent ($370 \times 12 = 4440$ € par an, et $PSF 2000 + ITM 1666 = 3666$ € par an).

➤ Évaluation annuelle

Tous les délégués du préfet ont été reçus par le préfet à l'égalité des chances et ont été évalué sur une grille du ministère de l'intérieur adaptée par la DRH de la préfecture et la DDCS mais également si besoin sur une grille de leur administration d'origine. Ces évaluations ont pour certaines été transmises aux administrations d'origine. Certains délégués n'ont cependant aucun retour de leur administration sur cette évaluation (DRJSCS).

➤ Liens avec les administrations d'origine et valorisation de l'expérience

Les délégués du préfet soulignent que leurs liens avec leur administration d'origine se sont distendus même si tous admettent finalement conserver des contacts réguliers.

Dans les faits seuls les trois agents issus de la direction régionale de l'ACSé se sont retrouvés dans une situation difficile.

Pour les délégués du Rhône, la valorisation ne passe pas spécialement par une promotion, mais plutôt par la reconnaissance par les administrations d'origine des nouvelles compétences acquises et par la prise en compte par les DRH dans les parcours de carrière proposés ultérieurement. Certains espèrent ainsi ne pas retourner dans les fonctions qu'ils occupaient avant d'être délégués du préfet. L'assistance cependant n'était pas très concernée car nombre de délégués sont en fin de carrière et envisagent seulement un second contrat leur permettant d'atteindre la retraite.

➤ Renouvellement du contrat

Seuls deux délégués ne souhaitent pas renouveler leur contrat malgré l'intérêt manifeste pour la fonction. Un souhaite être recruté à la DDCS dans des fonctions de contrôleur de gestion, fonctions qu'il occupe déjà en mission transversale. L'autre part en retraite anticipée (La Poste).

Un délégué n'a pas encore pris de décision mais le maintien de l'ITM sera un des critères de choix.

Les huit autres souhaitent prolonger une fois leur contrat. Tous soulignent leur intérêt pour la fonction. Ils pensent que six années sont nécessaires pour atteindre une efficacité maximale et voir le résultat sur le terrain de leur investissement. Tous aussi militent pour le maintien dans le ou les mêmes quartiers pendant la totalité des deux contrats (un changement de quartier ne s'avère pas intéressant en raison de la perte de reconnaissance des interlocuteurs et de la confiance acquise).

3. Le bureau des ressources humaines et des finances de la préfecture est peu impliqué dans la gestion du dispositif

Le bureau des ressources humaines et des finances de la préfecture (BRHF) ne suit pas le recrutement et la gestion des ressources humaines des délégués du préfet ; seul le délégué issu de l'administration territoriale est géré par ce bureau.

Les autres délégués sont gérés par la DDCS. Il n'y a aucun contact de la DDCS avec la DRH du ministère des affaires sociales mais uniquement avec le SG-CIV (envoi des conventions et modulation des primes).

En définitive, le BRHF juge que le démarrage du dispositif a été laborieux mais que, désormais, il n'y a plus de difficulté.

Enfin, le BRHF est en liaison étroite avec la DMAT pour la détermination des frais de fonctionnement des délégués du préfet (frais de déplacement, téléphone portable, ordinateur). Ces frais sont toutefois validés par la DDCS avant d'être remboursés par le BRHF. L'enveloppe octroyée s'avère suffisante.

Annexe 7 : déplacement de la mission dans la Seine-Maritime

Préfecture de la région Haute-Normandie, préfecture de Seine-Maritime
24 mai 2011

1. Le contexte général

Le préfet s'est interrogé sur l'efficacité du dispositif dans sa configuration actuelle. Il a considéré que dans un climat de forte restriction des effectifs de l'administration déconcentrée de l'État, une réflexion devait être engagée sur les rôles des cinq délégués du préfet par rapport à celui des sept agents de la DDCS en charge de la politique de la ville.

Il a estimé que le recours à la mise à disposition soulève des difficultés de recrutement et de gestion des délégués du préfet.

2. La rencontre avec les délégués du préfet.

La mission a rencontré les cinq délégués du préfet en fonction dans le département de Seine-Maritime.

➤ Primes et rémunération

Les délégués du préfet rencontrés n'ont pas fait état de problème de rémunération. Ils soulignent l'absence d'information claire sur l'évolution de leurs régimes indemnitaires à l'occasion du changement de position statutaire.

Le délégué issu de l'Éducation nationale est le seul à signaler la perte de sa « NBI ville ». Les autres délégués n'ont pas mentionné de perte de rémunération pérenne.

Les délégués du préfet nommés au début de l'année 2009 ont perçu leur ITM avec retard, et sans doute à l'issue d'une requête collective auprès du SG-CIV.

Versée de manière uniforme en 2009 (2000 euros), la PSF aurait fait l'objet d'une modulation en 2010.

➤ Évaluation annuelle

Les délégués du préfet sont évalués régulièrement et sur le fondement des documents transmis par leur administration d'origine.

➤ Relations avec l'administration d'origine et valorisation de l'expérience

Les délégués entretiennent pour la majorité d'entre eux des relations régulières avec leur administration d'origine. Le maintien de ces liens semble reposer sur une proximité humaine et géographique plutôt que sur un management dynamique et le respect des règles énoncées par la circulaire du 18 décembre 2008 (un entretien après six mois d'activité comme délégué du préfet, un entretien six mois avant la fin de la convention).

La valorisation de leur carrière administrative constitue une préoccupation commune. Bien qu'en contact régulier avec leur administration, ils estiment que leur situation administrative se dégrade au regard de leurs perspectives d'avancement.

➤ Renouvellement du contrat

En conclusion, bien que satisfaits par les missions qu'ils accomplissent, les délégués du préfet de Seine-Maritime envisagent de regagner leur administration d'origine afin de ne pas freiner leurs évolutions de carrière, à l'exception des deux délégués atteignant l'âge de la retraite.

3. Le bureau des ressources humaines de la préfecture est peu impliqué dans la gestion du dispositif

Le bureau ressources humaines de la préfecture conserve le dossier administratif de chaque délégué mais ne s'investit pas particulièrement dans la gestion du dispositif.

Ce bureau n'est pas destinataire de la totalité des actes de gestion administrative et financière des délégués du préfet, le sous-préfet conserve les documents relatifs à l'évaluation, aux congés et à la modulation du régime indemnitaire.

Les délégués des préfets ont accès au programme de formation géré par le bureau ressources humaines de la préfecture.

Pour la gestion administrative et financière des délégués, le SG-CIV est le seul interlocuteur identifié par les services déconcentrés.

Le bureau des finances et de la comptabilité gère les crédits de fonctionnement. Les crédits sont délégués au mois d'août par l'administration centrale, dans l'attente de ce versement la préfecture procède aux avances de trésorerie nécessaire.

En 2009, les crédits de fonctionnements ont été absorbés par les frais liés à l'acquisition des matériels nécessaires à l'installation des délégués des préfets dans les quartiers (matériel informatique, téléphonie, etc.). En fonctionnement courant, le remboursement des frais de déplacement constitue la principale dépense sur ce poste budgétaire.

Annexe 8 : déplacement de la mission dans le Val-d'Oise

Préfecture du Val-d'Oise

18 mai 2011

1. Le contexte général

La préfète déléguée à l'égalité des chances a souligné les difficultés liées au recrutement des délégués du préfet. La première phase de recrutement, en 2009, a été difficile. Si des jurys ont été réunis pour sélectionner les délégués du préfet, les candidatures ont été peu nombreuses.

Actuellement, sur 13 postes théoriquement attribués au Val-d'Oise, 9 sont pourvus. Il y a eu cinq départs en cours de contrat : un recrutement par le conseil général, un délégué du préfet (finances) dont le contrat a été interrompu pour comportement inapproprié, un délégué recruté par la DDCS (ministère du travail) et deux démissions (personnels de l'administration territoriale).

Tous les contrats actuels, à l'exception d'un, ont été conclus en 2009. L'horizon 2012, comme le confirme le préfet du Val-d'Oise, suscite une certaine inquiétude. Désormais, 15 postes de délégués sont attribués au département et les recrutements seront à nouveau difficiles : il y aura plusieurs départs parmi les délégués actuels ; les postes vacants depuis quelque temps ne seront pas faciles à attribuer (ex. Argenteuil) ; les candidats nouveaux ne seront pas nécessairement très nombreux, compte tenu notamment des difficultés rencontrés par certains délégués et assez largement connues de tous. Trois candidats ont d'ores et déjà été pressentis, deux proviennent de la PJJ et un de la fonction publique territoriale (catégorie C). Mais les signatures de convention tardent.

Selon le corps préfectoral, la qualité des recrues de 2009 est inégale, et il faudrait pouvoir choisir dans un vivier plus large pour éviter certaines erreurs de recrutement préjudiciables. La valorisation du passage comme délégués serait un atout important, les agents s'inquiétant de leur évolution de carrière et craignant d'être déçus.

2. La rencontre avec les délégués du préfet

La mission a rencontré sept des neufs délégués en fonction dans le département.

➤ Primes et rémunérations

Si les deux délégués venant de l'établissement public de La Poste sont satisfaits de leur sort (maintien du régime indemnitaire précédent⁴³, auquel s'ajoutent l'ITM et la PSF, d'où un gain de rémunération), les deux délégués du préfet mis à disposition par l'Éducation nationale sont moins bien lotis et annoncent des pertes de rémunération de plusieurs centaines d'euros mensuels (perte nette, c'est-à-dire en dépit du régime ITM + PSF). Ceci tient, pour l'essentiel, à la retenue par leur administration d'origine d'éléments importants du régime indemnitaire précédent.

⁴³ En particulier, dans le cadre d'une politique de mobilité et d'essaimage, les délégués venant de La Poste conservent leur part de primes dépendant des résultats du groupe La Poste ou de leur département d'origine et leur prime de résultat personnelle.

Enfin, le délégué du préfet provenant du ministère de la Justice, précédemment chef de service déconcentré de PJJ, est probablement celui qui connaît la plus forte baisse de rémunération, ayant perdu à la fois la part individuelle et la part fonctionnelle de son régime indemnitaire, dans des conditions défavorables (reprise sur traitement).

➤ Évaluation annuelle

La rémunération n'est pas le seul point en débat. D'une façon générale, l'évaluation n'est pas assurée de manière systématique. La plupart des délégués du préfet n'ont pas été évalués. Le sous-préfet de Sarcelles, sur l'arrondissement duquel se trouvent huit délégués du préfet, a procédé au cas par cas à des évaluations à la demande des intéressés.

➤ Relations avec l'administration d'origine et valorisation de l'expérience

Les relations avec l'administration d'origine font l'objet d'appréciation variées. Certains (Éducation nationale) n'ont pas de relation avec leur administration d'origine, d'autres (La Poste) font l'objet d'un suivi régulier. Tous les délégués ont des interrogations sur la possible valorisation de leur expérience lors de leur retour dans leur administration d'origine. Plusieurs d'entre eux considèrent que cette valorisation ne pourra être effective que par l'intermédiaire d'un changement d'employeur, à l'instar du recrutement d'une de leurs anciennes collègues par le conseil général.

➤ Renouvellement du contrat

Tous les délégués présents se demandent de quoi l'avenir sera fait, et seule une minorité envisage de poursuivre (deux départs certains, une retraite anticipée, un autre départ en retraite envisagé) a fortiori si l'ITM n'est pas reconduite lors du renouvellement des conventions. Les promesses peu précises sur la valorisation des parcours de délégué contribuent aussi au risque de désaffection pour la fonction, même si celle-ci est jugée, sur le fond, attrayante.

3. Le bureau des ressources humaines de la préfecture est peu impliqué dans gestion administrative du dispositif

La gestion administrative des dossiers est répartie entre deux services, ce qui ne contribue pas à l'harmonie d'ensemble. La chargée des droits des femmes, auprès de la préfète déléguée, a conservé, de ses précédentes fonctions au bureau de la politique de la ville, le suivi des dossiers des délégués alors recrutés.

De son côté, le bureau des ressources humaines, rattaché au secrétaire général de la préfecture, gère les agents de la fonction publique territoriale.

Dans cette répartition des rôles, nul n'est chargé de se procurer auprès des administrations d'origine les formulaires d'évaluation ni de planifier celle-ci ; le conseiller mobilité carrières n'est pas sollicité ; le directeur responsable du bureau des ressources humaines considère que les délégués sont « hors sol ».

Pour la gestion administrative et financière des délégués, le SG-CIV est le seul interlocuteur identifié par les services déconcentrés.

Enfin, les frais de fonctionnement alloués sur le BOP administration territoriale (2 500 € annuels par délégué) semblent suffisants, en dépit du poids croissant des frais de déplacement remboursés sur la base de l'indemnité kilométrique et d'un investissement initial important (ordinateur, bureau, téléphone). Il est vrai que la préfecture n'engage aucun frais de location de bureaux, les délégués étant hébergés par les sous-préfectures, en particulier celle de Sarcelles.

Liste des sigles et abréviations

ACSé :	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
AE :	Autorisation d'engagement
BOP :	Budget opérationnel de programme
CDI :	Contrat à durée indéterminée
CLSPD :	Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance
CNIL :	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CISPD :	Comité intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance
CIV :	Comité interministériel des villes
CP :	Crédits de paiement
CUCS :	Contrat urbain de cohésion sociale
DAFIIS :	Direction des affaires financières, informatiques, immobilières et des services
DDCS :	Direction départementale de la cohésion sociale
DGAFP :	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DMAT :	Direction de la modernisation de l'action territoriale
DP :	Délégué du préfet
DRH :	Direction des ressources humaines
DRH-1B :	Bureau des personnels d'inspection et des filières sanitaires et sociales
DRH-1E :	Bureau des rémunérations et des systèmes d'information
DRHF :	Direction des ressources humaines et des finances
DRJSCS :	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
ENA :	École nationale de l'administration
ETPT :	Équivalent temps plein travaillé
IGA :	Inspection générale de l'administration
IGAS :	Inspection générale des affaires sociales
INSEE :	Institut national de la statistique et des études économiques
IRA :	Institut régional d'administration
ITM :	Indemnité temporaire de mobilité
MEEDAT :	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
MEEDEM :	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer
MEDDTL :	Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
MIPEMS :	Mission du pilotage des effectifs et de la masse salariale
NBI :	Nouvelle bonification indiciaire
PAP :	Projet annuel de performance
PDEC :	Préfet délégué à l'égalité des chances
PJJ :	Protection judiciaire de la jeunesse
PNA :	Position normale d'activité
PSF :	Prime spécifique de fonction
RAP :	Rapport annuel de performance
RNIPP :	Répertoire national d'identification des personnes physiques
SG-CIV :	Secrétariat général du comité interministériel des villes