



Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP)

1

Bilan dans les secteurs Sport, Jeunesse, Éducation Populaire et Vie Associative en 2012

L'échec patent de la RGPP a été présenté de façon détaillée dans le rapport Terra Nova « pour une république des services publics » en novembre 2011, rapport résumé dans un article sous le titre « cinq ans de RGPP : un échec politique et administratif ».

Le constat est le suivant : l'ambition de la RGPP a été détournée de son objectif ; il n'y a pas eu de réforme de l'Etat ; son seul horizon a été la réduction des dépenses publiques.

Des trois objectifs politiques affichés : amélioration de la qualité du service public, modernisation, réduction des dépenses publiques, seul l'exercice technocratique de restructuration et de diminution des coûts a été conduit.

Ce constat d'échec est illustré ci-après par des exemples dans les domaines des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (SJEPSVA).

Même limitée à la réduction des dépenses publiques, la RGPP est un échec patent : les dépenses de l'Etat n'ont pas été jugulées.

Les gains bruts issus de la RGPP sont à l'évidence assez faibles bien qu'aucune évaluation scientifique, aucun bilan chiffré n'aient été réalisés. Dans son rapport de 2009, la Cour des comptes estimait que les gains ont été « globalement surestimés ». Un rapport du sénateur Jean-Jacques Lozach estime par exemple à seulement 240 000 € par an les gains liés à la fermeture de 8 CREPS dont les conséquences en terme de suppression d'emplois (251) et d'offre locale de formation ont été non négligeables.

La réduction des dépenses de fonctionnement a reposé quasi exclusivement sur la fusion, parfois de pure forme, des services administratifs. Quand ces fusions ont été effectivement réalisées, les réorganisations ont été souvent mal pensées, conduisant à des appariements peu pertinents et donc à des synergies de façade.

La création des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) et des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) a conduit à regrouper des services de l'ex direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) en charge des politiques sociales et ceux des directions départementales de la jeunesse et des sports (DDJS) avec des pans de services préfectoraux et du logement au motif de la mise en œuvre de politiques de cohésion sociale. Pour les DDCSPP, on y a ajouté les services vétérinaires (protection des populations animales).

Or il s'est avéré que les modes de fonctionnement et les champs d'action de ces différents secteurs de l'action de l'Etat étaient si différents que les synergies ont été impossibles à mettre en place. Pire encore, les politiques de Jeunesse et de Sport ont été sacrifiées et les compétences professionnelles des personnels qui en étaient chargés avec.

Quels points communs entre le contrôle des abattoirs et la sécurité dans les établissements d'activité physique et sportive (APS) ou entre les politiques de logement et la qualité éducative en accueils collectifs de mineurs?

De surcroît, le choix d'une organisation différenciée du service public selon la taille des départements (plus ou moins 400 000 habitants) a conduit à une absence d'homogénéité sur le territoire national pour la première fois dans l'histoire de l'organisation administrative française. Cette absence d'homogénéité a encore été accentuée par la création d'unités territoriales. Les complexités induites par une décentralisation non aboutie, qui a maintenu des missions très proches à tous les niveaux - en matière de politiques handicap par exemple - accentuent encore ce phénomène.

2

Enfin l'organisation des services ministériels, régionaux et départementaux qui a été mise en place a généré l'affrontement de deux logiques contradictoires : celles des ministères avec leurs directions régionales (DR), selon une logique verticale, et celle des préfets de département selon une logique transversale avec les directions départementales. Ce croisement orthogonal de deux modes d'organisation a engendré une perte de cohérence et de sens de l'action de l'Etat. La paralysie s'est déplacée du « sommet » vers le niveau local, tout appui technique devant désormais transiter par le niveau régional et le niveau préfectoral dans des domaines où l'action régaliennne de l'Etat est étroitement liée à l'action éducative.

De fausses économies obtenues en bradant le patrimoine de l'Etat.

Les quelques économies réalisées l'ont été « grâce » au démantèlement du patrimoine de l'Etat. Depuis 2005, plus de 3 milliards d'euros de ventes ont été réalisées. Il ne s'est agi que d'expédients relevant de la mauvaise gestion et portant avant tout sur la vente des « bijoux de famille » souvent bradés, les ventes immobilières entraînant un gain immédiat mais des surcoûts à moyen terme (loyers).

Un exemple édifiant : celui des services de la Jeunesse et des Sport à Marseille, véritable gabegie sous couvert de réduction des déficits publics ! En 2006 : construction de la DRDJS PACA à Marseille dans le quartier du Technopole de Château-Gombert, coût approximatif 5 millions d'euros. 2010 : sur injonction du préfet, regroupement des services constitutifs de la "nouvelle" DRJSCS dans des locaux indignes et insalubres - risques incendie et électrique avérés qui conduisent à l'exercice du droit de retrait par les personnels - pour lesquels des travaux sont finalement décidés tant la situation est explosive, mais pour un coût prévisionnel de rénovation et de mise en sécurité de 10 à 20 millions selon les scénarii. 2012 : vente du siège de l'ex-DRDJS pour 2,5 millions d'euros (vente à perte pour la moitié du coût d'achat). En résumé : addition marseillaise de la RGPP : **- 5 - 10 (a minima) + 2,5 soit - 12,5 millions d'euros de « déséconomies » !**

A l'échelle du territoire le coût est énorme pour le contribuable mais gageons que l'argent n'est pas perdu pour tout le monde. Et que dire du coût humain qu'il faudra bien chiffrer un jour !

Autre exemple : la vente à un prix souvent largement symbolique de huit centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) et de l'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) a non seulement obéré la réalisation des missions de l'Etat dans les domaines des sports, de la jeunesse et de l'éducation populaire, mais il a généré un coût considérable. A titre d'exemple, le CREPS de Voiron, en région Rhône-Alpes a été vendu 3,150 millions d'€. Mais la convention qui lie l'Etat à la communauté de communes acquéreuse du terrain et des bâtiments prévoit le financement de 50% du coût des travaux de rénovation (2,6 millions d'euros hors taxes) sommes qui ont constamment été refusées au CREPS quand il était établissement public de l'Etat. Et à ces investissements s'ajoutent 400 000 euros par an de crédits de fonctionnement et 5,5 postes de fonctionnaires, pourvus par des volontaires.

Le projet de vente du CREPS d'Houlogate a, quant à lui, défrayé la chronique encore récemment. On pourrait s'orienter sur un schéma équivalent.

**Dés économies obtenues par la mise
en œuvre de "plans sociaux"
qui n'osent le dire.**

La quasi totalité des vraies économies a porté en réalité sur les dépenses salariales et, pour le secteur jeunesse et sports, sur l'absence de renouvellement des fonctionnaires partant à la retraite ou en détachement. Il s'agit là de véritables plans sociaux, à l'instar des entreprises privées, mais dans le secteur public on n'ose les appeler ainsi.

3

De ce fait, certaines régions sont totalement fermées à l'arrivée en mutation. Les départs se faisant de façon aléatoire en fonction des pyramides des âges locales ou de souhaits d'ordre privé de fonctionnaires. La qualité du service rendu à l'usager dépend donc de paramètres exogènes et non maîtrisés.

De plus, la mutualisation des moyens humains et compétences qui aurait pu se mettre en place au sein d'une même région sur des missions techniques ciblées se heurte à des règles de droit administratif et de préservation des prés carrés préfectoraux.

**Les gains bruts de la RGPP ont été en partie
obérés par un série de coûts.**

Pae ailleurs, les gains bruts de la RGPP ont été en partie obérés par un série de coûts. En effet, les moyens budgétaires et humains mobilisés pour la RGPP ont été considérables.

Si les économies réalisées par la baisse du nombre de fonctionnaires jeunesse et sports n'ont pas été recyclées par des augmentations salariales, loin s'en faut (cf. le lamentable épisode de la mise en œuvre de la prime de fonction et de résultat (PFR) pour les inspecteurs de la jeunesse et des sports), l'administration s'est offert le luxe de nombre de consultants externes et d'audits dont le coût s'ajoute à celui de la multiplication d'agences en tous genres (du service civique, du fond d'expérimentation pour la jeunesse après la création du centre national de développement du sport - CNDS), parfois au bénéfice de programmes fantaisistes et éphémères (comme les laboratoires d'expérimentation pour la jeunesse).

Aux coûts sociaux indirects induits par la disparition d'emplois publics et à la gabegie des grands chantiers de modernisation informatique qui ont conduit à une désorganisation majeure à ce stade (1,1 milliards pour l'inqualifiable application informatique CHORUS) s'ajoute le gâchis à employer à contre emploi et à des tâches strictement administratives les fonctionnaires de catégorie A encore en service, faute de recrutement de catégorie B ou C.

Au total, les gains nets RGPP s'établiraient à 1 milliard d'euros par an à mettre en regard de milliards d'euros en cadeaux fiscaux de type loi TEPA (10 milliards) , encore que pourraient être déduits de ces « gains » le coût humain et médico-social d'une fonction publique déboussolée et démoralisée.

La RGPP avait pour objectif d'améliorer la qualité du service public, elle l'a dégradée.

Ces efforts de réduction des dépenses publiques, malgré leur échec, ont eu des conséquences négatives pour les services publics : la RGPP avait pour objectif d'améliorer la qualité du service public, elle l'a dégradée.

La perte de proximité du service public SJEPVA tient en premier lieu à une absence totale de lisibilité pour l'utilisateur compte tenu du caractère disparate des missions associées dans le même service (DDCS ou, pire encore, DDCSPP).

Les déménagements consécutifs à la RGPP dans de nouveaux locaux ou dans des locaux éclatés n'a fait qu'accroître cet écueil pour les usagers qui ne discernent aucune logique dans ces nouvelles organisations pour laquelle on a dû gommer toute identification de service jusque dans les adresses internet (@department.gouv.fr)

L'action et l'expertise des personnels jeunesse et sports s'est diluée au sein de structures pour lesquelles la réparation sociale dans l'urgence est la priorité absolue, en particulier en période électorale. Les politiques éducatives et d'éducation populaire ont paru subversives par nature ; les agents susceptibles de les mettre en œuvre ont été « mis au pas » par des hiérarchies ignorant tout de leur domaine et dont le dogmatisme méprisant n'a pas trouvé de garde fou au niveau ministériel. Jusqu'aux concours de recrutement qui prévoient désormais pour les CEPJ la présence d'inspecteurs IASS qui n'ont aucune qualification ni formation pour ce type de recrutement.

Le mélange des genres est devenu la règle tant dans l'attribution de crédits selon des critères détournés (refus de dossier de financement d'équipements sportifs dans des communes ne répondant pas à leurs obligations en matière d'hébergement social par exemple), que dans les missions confiées aux agents jeunesse et sports (relevant des DNO ACSE ou lutte contre l'exclusion).

Des crédits « jeunesse et sports » déjà rares (rémunérations d'intervenants extérieurs notamment) se sont tout simplement volatilisés au niveau régional.

Les techniques spécifiques d'inspection pédagogique propres à ce secteur ont dû être formatées au sein de missions transversales « Inspection/ Contrôle/Evaluation » par analogie avec le contrôle spécifiquement financier des établissements sociaux. Pour autant le contrôle des vacances adultes handicapés – on y déplore chaque année des décès – est tombé en déshérence faute d'implication des ARS qui refusent leur participation alors que tous les médecins leur ont été transférés.

Enfin les missions d'autorité académique, autrement dit de certification et de formation, au cœur des métiers jeunesse et sport sont passées à la trappe libérale *via* la modification des modalités d'obtention des diplômes.

Paradoxalement, des « délégués du préfet » ont été mis en place. Ce qui prouve bien que des emplois ont parfois été créés – en nombre non négligeable- quatorze dans le département du Rhône par exemple. Ces agents sont placés auprès des sous-préfets à la ville ou des préfets à l'égalité des chances, et non auprès des DDCS. On double les services de l'Etat en période de pénurie, voire on crée des concurrences internes ! Sans doute était-il imaginé qu'ils auraient une plus grande docilité ! Dans les faits, il s'avère qu'ils fonctionnent largement en autonomie, le pilotage étant préfectoral et la traduction financière et technocratique de leur action de la compétence des DDCS.

A tout cela se sont ajoutés les effets pervers des systèmes mis en place : mutualisation en SIDSIC par exemple au niveau informatique, SIDSIC dont aucun des personnels n'a connaissance des logiciels spécifiques jeunesse et sports.

Un temps considérable a été passé à l'élaboration de dispositifs de « prévention des risques » en matière financière alors que la quasi-totalité des crédits transitent désormais par des agences qui ne

sont pas concernées, ou des site internet préfectoraux dont la lourdeur de fonctionnement interdit tout dispositif d'alerte rapide.

La démoralisation des fonctionnaires, la pression constante d'une culture de résultat fondée sur des indicateurs absurdes d'une loi organique aux lois de finances (LOLF), loi largement détournée de ses orientations, sont aussi des éléments diffus mais importants de baisse de la qualité du service public Cible de la RGPP, prenant de plein fouet les récriminations des usagers, déboussolés, un certain nombre d'entre eux sont maintenant en pleine dépression, voire au bord du suicide.

Au total, la qualité du service a baissé, les agents sont exténués, les usagers exaspérés et les gains pour le budget de l'Etat dérisoires.

Eléments de conclusion

La nécessité d'une réforme de l'Etat doit être repensée en profondeur notamment pour les secteurs du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.

Elle devrait reposer sur trois piliers : réduction des dépenses publiques, amélioration du service public, méthodologie dans la conduite du changement, sachant que la définition des missions respectives de l'Etat et des collectivités locales impacte bien évidemment la dépense publique.

Une nouvelle étape de décentralisation paraît indispensable ; pour autant elle ne modifiera pas le montant de la dépense publique globale si elle ne remet pas en cause l'empilement des « politiques nouvelles sur les politiques anciennes ».

L'amélioration du service public, objectif en soi, suppose d'une part la définition de politiques claires et priorisées qui rompent avec les catalogues à la Prévert du type des « Directives nationales d'orientation 2012 » (DNO) pour les DDCS et DDCSPP et pour lesquelles les objectifs transversaux se résument à une problématique de développement durable, « tarte à la crème » faute de réelles logiques et synergies.

Les politiques de SJEPVA n'ont plus de sens à force d'empilements successifs et contradictoires, déconnectés de l'expertise d'agents de terrain avec qui tout lien a été rompu. Souvent l'objectif "politique" est devenu seulement médiatique (des expérimentations pour la jeunesse au programme 1000 jeunes bénévoles).

Les critères d'évaluation de ces politiques sont en fait des indicateurs liés à la mise en œuvre de la LOLF au nom d'une culture de résultat. Le choix qui en a été fait, plus souvent de gestion que d'objectifs, a été et demeure très contestable et souvent très mal approprié (nombre de procédures au mépris de l'intérêt du travail pédagogique en amont pour les éviter). Mal définis, appliqués de façon technocratique – 20% de taux de contrôle quel que soit l'objet, le temps passé ou les effectifs concernés - ils varient parfois considérablement d'une année à l'autre, ce qui leur fait perdre tout intérêt. En matière de crédits politique de la ville de l'ACSE, le taux de consommation des crédits est désormais un objectif en soi dont dépend la PFR des directeurs concernés- ce qui est le comble du traitement technocratique d'un sujet aussi sensible.

Enfin une bonne méthodologie de changement suppose de centrer les efforts sur des priorités (redéfinition d'un métier d'inspecteurs de la jeunesse et des sports en répondant aux nouveaux besoins du service public en ce domaine par exemple). Il convient de respecter ces personnels chargés de la mise en œuvre de ce service public (la nouvelle "prime de fonction et de résultat" qu'on leur impose est inique), et de les associer à la définition des priorités et aux prises de décisions par la mise en place d'une vraie gestion des ressources humaines (GRH) et d'un vrai dialogue social.

Alors peut être pourra-t-on oublier le désastre politico-administratif de la RGPP à l'instar de ce qui voit le jour dans des pays qui nous ont précédés sur cette voie hasardeuse, comme le Canada, notamment.

.....

***Locaux des services des Sports,
de la Jeunesse, de l'Education populaire et de la Vie associative :***

Enjeux nationaux et réalités locales (Alpes-Maritimes)

6

Question récurrente depuis la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la problématique des locaux de la DDCS (EX DDJS) sur Saint Laurent du Var devient stratégique à l'heure de la nouvelle configuration ministérielle. En effet, avec la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, les différents schémas d'implantation immobilière des services sur le département ont vu les agents de l'ex-DDJS ballottés entre plusieurs projets, sans considération pour leur métier, ni pour les économies des deniers publics (coût de la rénovation de locaux, finalement jamais occupés : 250 000 €). La situation devient préoccupante, à l'heure où **France Domaine s'apprête à vendre, en juillet 2012**, ces locaux occupés depuis une trentaine d'années, et où les agents de Mme la Ministre des Sports, de la Jeunesse, de l'Education populaire et de la Vie Associative sont en passe d'être intégrés au centre administratif départemental des Alpes-Maritimes (CADAM).

Identifiés par tous les acteurs qui oeuvrent dans les champs de compétences regroupés sous l'autorité de Mme la Ministre, qu'ils soient dirigeants associatifs, agents des collectivités, animateurs, éducateurs sportifs, pratiquants, jeunes ou seniors, ces locaux restent malgré les difficultés de fonctionnement de la DDCS un instrument de travail adapté aux besoins des usagers et aux ambitions affichées.

D'évidence, ces locaux dont **l'Etat est propriétaire**, assurent des conditions de travail et d'accueil optimales. Très accessibles aux usagers par les transports en commun (train, bus, piste cyclable, parking de 2000 places gratuites), ils offrent aussi une vraie fonctionnalité (grandes salles de réunion, zone d'accueil spécifique, lieu d'expositions), ce qui permet aux cadres techniques et pédagogiques de remplir la totalité de leurs missions, dont celles impliquant des horaires atypiques (en soirée et en fin de semaine). Enfin, ils permettent d'organiser un véritable accueil du public conformément à la Charte Marianne et aux dernières recommandations du Médiateur de la République : promouvoir une administration de proximité au lieu de creuser encore le fossé entre citoyens et services publics.

A contrario, **l'implantation au CADAM, programmée début octobre 2012**, verra les personnels jeunesse et sports fondus dans un ensemble peu compatible avec les missions assurées jusqu'ici, en termes de souplesse et d'adaptation, à un public souvent rétif aux établissements publics « sécurisés ». Par son implantation dans un ensemble de bâtiments (propriété du Conseil Général), dont le parking est payant, notre service perdra non seulement sa visibilité mais également sa tradition d'accueil spécifique de ses publics. Seule une plateforme d'information (cartes grises, demandeurs d'asile, carte de séjours) commune aux services de l'Etat y est prévue, convenant parfaitement à des démarches classiques d'usagers d'une Préfecture. En revanche, comment diriger utilement nos usagers, accoutumés à trouver renseignements ou dispositifs appropriés après avoir été reçus, dans une démarche d'aide au projet concertée, par un ou plusieurs conseillers, à la fois polyvalents, spécialistes ou experts dans les multiples champs que recouvre notre ministère ?

A quoi bon définir des politiques sportives, de jeunesse ou de soutien à la vie associative sans public pour en bénéficier !

Loin d'accroître la rationalisation et la pertinence de l'action publique, elle débouchera sur la détérioration inéluctable de ses conditions de mise en œuvre.

La fusion avec les affaires sociales a démontré que les différences de cultures professionnelles étaient difficilement compatibles. Tandis que notre ministère reste, avec une culture de la disponibilité et de la souplesse, une administration de missions tournée vers les territoires et les publics, l'ex DDASS est davantage axée sur une gestion administrative et des procédures formalisées. Cette différence très sensible au quotidien, se traduit notamment dans l'organisation du travail et les modes de mise en œuvre des priorités ministérielles.

L'installation au CADAM sonnera le glas des ambitions en matière de politiques de jeunesse, de sports, d'éducation populaire et de soutien à la vie associative dans le département. Comment faire perdurer une culture professionnelle de terrain face à une bureaucratie omniprésente, et de surcroît dans des locaux où les contraintes de fonctionnement sont autant de barrières à l'accomplissement des futures orientations nationales ? Sans compter que les services départementaux ont été coupés des directions régionales pour devenir des annexes des Préfectures. Se saisir de l'opportunité du maintien dans nos actuels locaux où il est techniquement possible de regrouper les **personnels de l'antenne régionale de la DRJSCS (également voués à déménager au CADAM en septembre 2012)** et ceux des services Sports, Jeunesse et Vie associative de l'actuelle DDCCS afficherait la crédibilité et la légitimité des ambitions de ce nouveau ministère sur les territoires.

***Les représentants des personnels UNSA à la
Direction départementale de la cohésion sociale des Alpes-Maritimes***