



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 sous le titre « cinq ans de RGPP : un échec politique et administratif ».

Le constat est sans appel : l'ambition de la RGPP a été détournée de son objectif, il n'y a pas eu de réforme de l'État, son seul horizon a été la réduction des dépenses publiques via un l'exercice technocratique de restructuration et de diminution des coûts.

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 (SJEJVA).

Même limitée à la réduction des dépenses publiques, la RGPP est un échec patent : les dépenses de l'État 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, soit le tiers du réseau, dont les conséquences en terme de suppression d'emplois (251) et d'offre locale de formation ont été majeurs.

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 – politique de la ville et délégation aux droits des femmes- 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 et les services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Or il s'est avéré que les modes de fonctionnement et les champs d'action de ces différents secteurs de l'action de l'État étaient si différents que les synergies – qualifiées de « maison commune »- ont été impossibles à mettre en place.

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 plus, 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 inédite dans l'organisation administrative française mais pour autant inadaptée. 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 ces dysfonctionnements.

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 régalienne de l'Etat est étroitement liée à l'action éducative. Les missions « Jeunesse, Sport et Education populaire » ont été bien souvent sacrifiées et les compétences professionnelles des personnels qui en étaient chargés avec.

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, pour un coût approximatif 5 millions d'euros. En 2010 : sur injonction du préfet, regroupement des services constitutifs de la "nouvelle" DRJSCS dans des locaux indignes et insalubres, présentant des risques incendie et électrique avérés qui conduisent à l'exercice du droit de retrait par les personnels. Le Directeur régional d'alors considérait que les locaux n'avaient pas à être autorisés à l'accueil du public puisqu'ils n'ont pas à accueillir du public ! Des travaux sont finalement décidés tant la situation est explosive et pour un coût prévisionnel de rénovation et de mise en sécurité de 10 à 20 millions selon les scénarii . En 2012 : vente du siège de l'ex-DRDJS pour 2,5 millions d'euros (vente à perte donc pour la moitié du coût d'achat). En résumé : la facture s'élève à ce jour à 12,5 millions d'euros a minima!
A une moindre échelle ce type de scénario est encore d'actualité et à l'échelle du territoire le coût est énorme pour le contribuable. Et que dire du coût humain !

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. Le CREPS de Voiron, en région Rhône-Alpes a été vendu 3,150 millions d'euros. Mais la convention qui lie l'Etat a 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. On pourrait s'orienter vers un schéma équivalent pour le projet de vente du CREPS d'Houlgate. En Bretagne, l'Etat est le premier financeur du Groupement d'Intérêt Public, montage complexe et provisoire dont la gouvernance lui échappe.

3

Des économies obtenues par la mise en œuvre de "plans sociaux"

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 notamment dans les établissements fermés et dont les personnels n'ont connu qu'un accompagnement de reconversion indigent.

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 procède désormais 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 spécifiques et 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.

Les économies réalisées par la baisse du nombre de fonctionnaires jeunesse et sports n'ont pas été redistribuées par des augmentations salariales sur le principe « travailler plus pour gagner plus », loin s'en faut (cf. le lamentable épisode de la mise en œuvre de la prime de fonction et de résultat (PFR) inique 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 CNDS), parfois au bénéfice de programmes fantaisistes et éphémères (comme les laboratoires d'expérimentation pour la jeunesse).

Paradoxalement, des « délégués du préfet » ont été mis en place et donc des emplois 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 en créant des concurrences internes !

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'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. A contrario, des agents de catégorie C se sont vu confier des missions techniques et pédagogiques ou de contrôle.

Au total, les gains nets RGPP s'établiraient à 1 milliard d'euros par an au 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.

Cet échec de l'effort de réduction des dépenses publiques a néanmoins 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'usager compte tenu du caractère disparate des missions associées dans le même service (DDCS ou, pire encore, DDCSPP). Cette perte de lisibilité a été encore accentuée par le gommage systématique de toute référence au sport, à la jeunesse et à l'éducation populaire identification jusque dans les adresses courriel (@department.gouv.fr). Les usagers ne discernent plus aucune logique dans ces nouvelles organisations.

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 au détriment des actions de prévention et de réelle cohésion sociale tout public. Les politiques éducatives et d'éducation populaire ont paru subversives par nature ; les agents susceptibles de les mettre en œuvre ont parfois été « mis au pas » par des hiérarchies ignorant tout de leur domaine et des missions à caractère social imposées à des Inspecteurs de la Jeunesse et des Sports sans aucune formation. Ainsi ils sont soumis à astreinte notamment dans le cadre des plans grand froid et en l'absence de texte règlementaire les concernant, mais il est considéré comme parfaitement inutile de participer aux Assemblées générales et autres sollicitations inhérentes au travail avec des bénévoles.

Le mélange des genres est devenu la règle tant dans l'attribution de crédits selon des critères détournés (vellétés des préfets d'utiliser les crédits de droit commun dont CNDS pour pallier la baisse des crédits politique de la ville sous couvert « d'expérimentation ») 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 en constante diminution se sont tout simplement volatilisés au niveau régional (rémunérations d'intervenants extérieurs notamment) faute de gestion appropriée de la masse salariale.

Le pilotage régional des missions d'inspection Jeunesse et sports par des personnels non formés à ce domaine est en décalage avec les techniques spécifiques d'inspection pédagogique et techniques (activités physiques et sportives par exemple) propres à ce secteur

et conduisent à un formatage au sein de missions transversales « Inspection/Contrôle/Evaluation » par analogie avec le contrôle spécifiquement financier des établissements sociaux. Pour autant la protection des publics handicapés – on déplore chaque année des décès en séjours de vacances adultes handicapés – est tombé en déshérence faute de clarification des missions et en l'absence d'implication des ARS qui refusent leur participation à caractère médical.

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. Quel est le sens d'une privatisation de ces domaines ?

5

Pour ce qui concerne les établissements, la vague de suppression a été réalisée au mépris du principe d'égalité du Service Public puisque les CREPS et écoles sont distribués selon une implantation territoriale hasardeuse (4 établissements et 7 sites entre Bordeaux et Nice alors que des « déserts de CREPS » ont été créés ailleurs). Pour les établissements subsistants, les regroupements divers, se révèlent peu lisibles, sans cohérence avec les organisations décentralisées (le site de Vallon Pont d'Arc en région Rhône Alpes, rattaché au CREPS Provence Alpes Côte d'Azur). La gestion directe de la masse salariale leur a été confiée sans allocation des fonds de roulement correspondant, sans allocation des personnels pour prendre en compte ces charges nouvelles. En ce qui concerne leurs missions, ils ont dû se recentrer sur le Sport de Haut Niveau, les formations en environnement spécifique et les formations non réalisées par le secteur privé, ce qui revient à leur laisser l'organisation de tout un pan d'activités structurellement déficitaires, alors même qu'ils devaient abandonner les activités de formation dégageant des excédents qui auparavant équilibraient leur fonctionnement.

A tout cela se sont ajoutés les effets pervers de nouveaux systèmes de mutualisation : mise en place des plates formes CHORUS sur le plan comptable ; création des SIDSIC en matière informatique et qui -par nature et du fait de leurs effectifs- ne sont pas en capacité de répondre aux besoins de maintenance ou de conception des logiciels métiers propres à chaque service. 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 ont leur propre dispositif de contrôle interne ou à celle de sites internet préfectoraux dont la lourdeur de fonctionnement interdit tout dispositif d'alerte rapide.

Enfin l'évaluation nécessaire et réglementaire des fonctionnaires a parfois touché à l'absurde lorsqu'elles ont été conduites, notamment pour les inspecteurs Jeunesse et Sports, par des supérieurs hiérarchiques qu'ils avaient eux-mêmes formés à la connaissance de ce champ professionnel.

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, ce que constatent les tous nouveaux médecins du travail mis en place.

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. Des injonctions paradoxales successives, souvent à objectif médiatique (des expérimentations pour la jeunesse au programme 1000 jeunes bénévoles) ont généré des dysfonctionnements locaux en l'absence de prise en compte de l'avis et de la connaissance de terrain des DDI. Les orientations nationales ne sont plus structurantes de l'action territoriale.

Les critères d'évaluation de ces politiques sont de 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 - prise en compte exclusive du critère de seuil de population locale par exemple quelle que soit l'activité sportive et touristique locale - 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 - 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 les personnels chargés de la mise en œuvre de ce service public, de les remobiliser en les associant 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.
