Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DES SPORTS, DE LA JEUNESSE,
DE L'EDUCATION POPULAIRE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

INSPECTION GÉNÉRALE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

RAPPORT
RELATIF A LA MISSION

ORGANISATION-RESSOURCES DU MINISTÈRE DES SPORTS, DE LA JEUNESSE, DE L'ÉDUCATION POPULAIRE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

- situation, diagnostic et scénarios -

établi par:

MM. Jean-Pierre BOUCHOUT, Bertrand JARRIGE, Jacques PRIMAULT, Daniel WATRIN,
Inspecteurs Généraux de la Jeunesse et des Sports

RAPPORT N° 2012-M- 10 **31 JUILLET 2012**

AVERTISSEMENT

Le rapport d'inspection générale sur l'organisation et les ressources du ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative a été établi, à la demande de la Ministre (lettre de saisine du 1er juin 2012), par quatre inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports.

Comme c'est le cas pour l'ensemble des rapports de cette inspection générale, les analyses et préconisations présentées ont été formulées en toute indépendance par les rapporteurs. Elles visent à nourrir la réflexion collective engagée par la Ministre avec ses services, les représentants d'autres administrations, les collectivités territoriales, les partenaires associatifs, ainsi que les organisations syndicales et les associations professionnelles.

Le présent rapport, remis à la Ministre le 31 juillet 2012 par le chef du service de l'inspection générale, n'engage donc que ses auteurs ; il ne constitue pas une prise de position officielle du ministère et ne préjuge pas des décisions qui seront finalement arrêtées.

RAPPORT

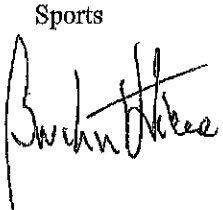
RELATIF A LA MISSION

« ORGANISATION-RESSOURCES DU MINISTERE »

- situation, diagnostic et scénarios -

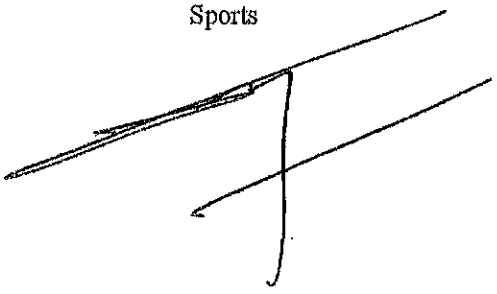
établi par :

M. Jean-Pierre BOUCHOUT,
Inspecteur Général de la Jeunesse et des Sports

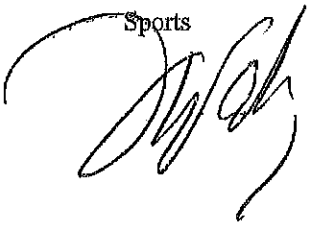


M. Bertrand JARRIGE,
Inspecteur Général de la Jeunesse et des Sports

M. Jacques PRIMAULT,
Inspecteur Général de la Jeunesse et des Sports



M. Daniel WATRIN,
Inspecteur Général de la Jeunesse et des Sports



PLAN DU RAPPORT

SYNTHÈSE Page 9

LISTE DES PRÉCONISATIONS ET SCÉNARIOS..... Page 11

INTRODUCTION..... Page 19

I - VUE D'ENSEMBLE DES ÉVOLUTIONS DE L'ORGANISATION ET DES MOYENS DU MINISTÈRE Page 21

I.1 - L'organisation ministérielle Page 21

I.1.1 - Des attributions ministérielles d'une grande variabilité depuis 2002 Page 21

I.1.2 - Une administration centrale dont les structures transversales sont partagées avec d'autres ministres Page 24

I.2 - Une réduction continue des effectifs, qui s'est accélérée avec la RGPP Page 26

I.2.1 - Un mouvement de réduction lancé dès les années 2000 Page 26

I.2.2 - Une diminution bien réelle mais difficile à chiffrer avec précision Page 28

I.2.3 - Des référentiels de nature différente pour mesurer l'évolution réelle des emplois Page 29

I.2.4 - Les décisions de nature politique ou technique qui ont contribué à réduire le niveau des ETPT pour les secteurs JS Page 30

1.2.5 - L'impact de la fusion des services déconcentrés sur les effectifs des corps propres du MSJEPVA Page 30

1.2.6 - Aujourd'hui ni la Ministre ni les directeurs « métier » ne peuvent piloter les marges de manœuvre en matière d'emplois des agents des corps propres Page 34

I.3 - L'évolution sur 5 ans du budget Page 36

I.3.1 - Sport Page 37

I.3.2 - Jeunesse et vie associative Page 37

I.3.3 - Les dépenses fiscales et les amendements parlementaires Page 37

I.4 - Reconstituer l'unité budgétaire « sport, jeunesse et vie associative » Page 38

I.4.1 - Réintégrer à la mission, dès le PLF 2013, les ETPT et les crédits de rémunération des personnels mettant en œuvre les politiques ministérielles Page 38

I.4.2 - Quelle répartition des programmes au sein de la mission : autonomie ou fusion ? Page 40

I.5 - Dialogue social : vers le retour à un comité technique ministériel propre au MSJEPVA Page 41

I.6 - Développer les fonctions de régulation et de pilotage au sein du périmètre ministériel Page 43

I.6.1 – Les fonctions de régulation Page 43

I.6.2 – Le pilotage du contrôle de gestion Page 44

II - DES DIRECTIONS « MÉTIER » DE PETITE TAILLE, DONT LA CONFIGURATION DOIT ÉVOLUER Page 45

II.1 - Analyse de leur macro-organisation et des mutualisations possibles Page 45

II.1.1 - Des directions de petite taille, structurées de manière différente Page 45

II.1.2 - Des ébauches de mutualisation en 2008, mais des possibilités de synergie restent à étudier Page 46

II.1.3 - Une multiplicité d'intervenants : l'exemple de l'action internationale Page 47

II.1.4 - Un bon exemple de subsidiarité : la répartition en matière juridique entre la DAJ et une direction métier Page 49

II.2 - La reconfiguration des directions « métiers » Page 50

II.2.1 - Le scénario de la fusion de la DS et de la DJEPVA Page 50

II.2.2 - En l'absence de fusion, renforcer les mutualisations de 2008 et prévoir la création de nouvelles structures mutualisées ainsi que des simplifications d'organigramme Page 51

II.3 - Développer la capacité des directions à coordonner les politiques interministérielles et à animer la fonction inspection/contrôle/évaluation Page 53

III - CRÉER LES CONDITIONS D'UNE PLUS GRANDE PROXIMITÉ ENTRE LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL ET LES DIRECTIONS ET STRUCTURES DE L'AVENUE DE FRANCE Page 54

III.1 - Diagnostic de la capacité des directions « transversales » à répondre aux besoins du secteur SJEPVA Page 54

III.1.1 - Des intentions déclarées de s'engager dans une approche de satisfaction du client, parfois difficiles à concrétiser. Page 54

III.1.2 - La question du site de l'avenue de France Page 56

III.2 - Des scénarios d'évolution de l'articulation entre le pôle soutien et les services SJEPVA Page 57

III.2.1 – Plusieurs scénarios examinés ont été écartés Page 57

III.2.2 – Un scénario plus réaliste : le maintien d'un appui sur le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales Page 59

III.2.3 - L'indispensable amélioration du service rendu au profit des services SJEPVA Page 59

IV - LA CONDUITE DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE JEUNESSE, D'ÉDUCATION POPULAIRE ET DE VIE ASSOCIATIVE Page 61

IV.1 - La conception et l'animation des politiques publiques JEPVA Page 61

IV.1.1 - Un volet interministériel jeunesse et vie associative prégnant mais sans réel pilote Page 61

IV.1.2 - Un volet partenarial très développé avec le monde associatif Page 63

IV.1.3 - Des interrogations sur le « réseau information jeunesse » Page 66

IV.2 - Le pilotage des « opérateurs » Page 67

IV.2.1 - Une relation ancienne DJEPVA-INJEP et qui a évolué avec le temps Page 67

IV.2.2 - La question particulière de l'agence française du programme européen jeunesse (AFPEJA) Page 68

IV.2.3 - Un opérateur de création récente : l'Agence du service civique Page 69
IV.2.4 - Une coopération internationale « jeunesse » institutionnelle centrée sur les offices OFAJ et OFQJ Page 70

IV.3 - Les évolutions envisageables dans le champ jeunesse et vie associative Page 71
IV.3.1 - Développer l'évaluation, le contrôle de 2è niveau, le contrôle interne à la DJEPVA Page 71
IV.3.2 - Réduire les tâches en gestion directe dans les services déconcentrés Page 72
IV.3.3 - Développer le volet interministériel Page 73
IV.3.4 - De nouveaux transferts de compétences aux collectivités jugés non pertinents Page 74
IV.3.5 - Des délégations aux coordinations et fédérations associatives non sportives? Page77

V - LA CONDUITE DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE SPORT Page 78

V.1- La conception et l'animation des politiques publiques Page 78
V.1.1 - Une importante activité normative Page 78
V.1.2 - Le développement général des activités physiques et sportives Page 78
V.1.3 - La relation de tutelle et de partenariat avec les fédérations sportives Page 79
V.1.4 - Une fonction de coordination des politiques interministérielles qui mérite d'être renforcée Page 80
V.1.5- Dans la perspective du « troisième acte » de la décentralisation, identifier les compétences que doit exercer l'État en matière de politiques sportives Page 81

V.2 - Le pilotage du réseau des établissements Page 82
V.2.1 - Une tutelle des établissements largement modernisée depuis 2008 Page 82
V.2.2 - La délicate articulation entre la DS et l'INSEP Page 83

V.3 - Les évolutions envisageables dans le champ du sport Page 83
V.3.1 - Certaines tâches peuvent être confiées à d'autres acteurs Page 84
V.3.2 - Refonder les modalités de gestion des CTS Page 84
V.3.3 - L'évaluation, le contrôle de 2e niveau, le contrôle interne Page 87

V.4 - Des enjeux budgétaires et de gouvernance majeurs autour du CNDS Page 88
V.4.1 - Une organisation associant l'État, le mouvement sportif et, dans une moindre mesure, les collectivités territoriales Page 88
V.4.2 - Des ressources propres importantes, mais une situation financière désormais tendue Page 89
V.4.3 - Des responsabilités évolutives, dont l'intrication avec celles de l'État crée une situation confuse Page 89
V.4.4 - L'introuvable tutelle du CNDS Page 91
V.4.5 - Une nécessaire clarification des compétences Page 92
V.4.6 - Adapter les modalités de fonctionnement du CNDS au contexte d'une décentralisation accrue dans le champ du sport Page 92

V.5 - Les scénarios de transfert en direction du mouvement sportif Page 94
V.5.1 - Repenser la relation entre l'État et le CNOSF Page 94
V.5.2 - Étendre les responsabilités du CNOSF en matière de politiques sportives Page 95
V.5.3 - La question de la professionnalisation du mouvement sportif nécessite une étude approfondie Page 96

VI - LE RÉSEAU DES ÉTABLISSEMENTS Page 98

VI.1 - Un réseau d'établissements restructuré Page 98
VI.1.1 - Les centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) Page 98
VI.1.2 - L'INSEP Page 100
VI.1.3 - Les écoles nationales Page 102

VI.2 - Des interrogations sur le dimensionnement du réseau des CREPS Page 102
VI.2.1 - Le poids non négligeable du réseau Page 102
VI.2.2 - Quelles missions pour les CREPS ? Page 103

VI.3 - Scénarios pour le devenir du réseau des CREPS Page 104

VII - LES SERVICES DÉCONCENTRÉS Page 107

VII.1 - Des services déconcentrés reconfigurés par la RéATE Page 107
VII.1.1 - Une intégration difficile dans les nouveaux services Page 107
VII.1.2 - Une perception dégradée des missions de l'État dans les domaines de la jeunesse et des sports Page 108
VII.1.3 - Un nouveau schéma d'organisation territoriale de l'État en décalage avec les principes de la réforme Page 108
VII.1.4 - Un affaiblissement du service public sur le terrain Page 109
VII.1.5 - L'absence de convergence des conditions de travail et des indemnités Page 110

VII.2 - Une organisation territoriale dont la configuration n'apparaît pas tenable à court et moyen termes Page 111
VII.2.1 - De nombreuses autorités hiérarchiques et fonctionnelles Page 111
VII.2.2 - De très nombreuses missions, insuffisamment priorisées Page 112
VII.2.3 - Des moyens humains, mobilisables pour les politiques ministérielles SJEPVA, difficiles à comptabiliser Page 113
VII.2.4 - Des ambiances de travail détériorées Page 115

VII.3 - Des scénarios pour prendre rapidement les arbitrages nécessaires à la relance d'une politique ambitieuse pour le sport, la jeunesse, l'éducation populaire et la vie associative Page 116

CONCLUSION ..... Page 120

Annexes ..... Page 121
1 - Note de saisine du 1er juin 2012 de la Ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative Page 122
2 - Note n° 12-92/IGJS/HC du 1er juin 2012 du chef de service de l'inspection générale de la jeunesse et des sports à la Ministre Page 123
3 - Lettre du Premier ministre du 28 juin 2012 Page 124

Liste des personnes rencontrées Page 126
Glossaire Page 128

SYNTHÈSE

Alors que pour le ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (MSJEPVA) s'ouvrent de nouvelles perspectives, résultant d'un périmètre d'attributions élargi pour la Ministre, plusieurs constats se sont imposés à la mission :

- une perte d'effectifs forte et régulière et appelée à se poursuivre, au moins pour les trois années à venir, avec des compétences importantes pour les corps propres du ministère ;
- une perte de contrôle de la Ministre sur les moyens humains qui sont les siens, du fait de leur absence d'individualisation budgétaire, ainsi que des modalités de leur pilotage ;
- une perte d'identité ressentie, tant par les usagers qui n'identifient plus clairement leurs interlocuteurs, que par les personnels et des organisations syndicales qui déplorent la disparition d'un dialogue social spécifique au champ « jeunesse et sports » (JS).

Ces constats appellent des réponses de toute nature, que les rapporteurs se sont efforcés de mettre en cohérence, en formulant des préconisations et en étudiant différents scénarios. Le nombre, la variété et les interactions réciproques de ces préconisations et scénarios mettent en évidence :

- la complexité de la situation actuelle de l'administration du MSJEPVA ;
- l'importance des décisions stratégiques qui sont à prendre dans les prochains mois pour redessiner l'architecture du ministère (administration centrale, services déconcentrés, opérateurs) ;
- la cartographie de ses relations avec les collectivités territoriales et le mouvement associatif, dont le mouvement sportif.

La mise en œuvre des scénarios devra, en outre, tenir compte des réflexions menées en parallèle, à la demande de la Ministre, sur les missions devant être assumées par l'État dans les champs SJEPVA, notamment en vue du troisième acte de la décentralisation.

La mission souhaite insister sur certaines questions, qui appellent des choix à court terme :

1 - Sur la question de l'organisation ministérielle proprement dite, la mission préconise des mesures, à la fois organisationnelles et budgétaires, visant à permettre à la Ministre, au-delà de l'autorité que son décret d'attributions lui confère sur la secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales, d'assurer un pilotage effectif des moyens consacrés aux politiques publiques et aux agents du MSJEPVA.

L'organisation des directions métiers nécessite quant à elle des mesures de rationalisation ou de mutualisation. Une attention particulière est portée dans ce cadre aux fonctions d'observation et d'évaluation, de support interne, ainsi qu'au pilotage des questions internationales.

2 - La mission propose des scénarios de nature à renforcer la capacité à mener les politiques publiques relevant des compétences de la Ministre.

En tout premier lieu, la mission prône la mise en œuvre d'un pilotage interministériel dans les champs jeunesse et vie associative, non seulement parce que celui-ci est prévu par le décret d'attributions de la Ministre, mais surtout parce qu'un tel mode d'action est consubstantiel à ces domaines, même si la mise en œuvre en est assurément complexe. Le ministère, et plus singulièrement la DJEPVA, vont devoir relever un défi important, celui de traduire la « légitimité » du ministère dans les faits en démontrant la « valeur ajoutée » du mode d'action interministériel.

En second lieu, dans le champ du sport, les scénarios sont plutôt orientés sur les axes d'évolution envisageables, dans une optique d'efficience des politiques publiques et d'un partage des responsabilités plus équilibré avec les collectivités territoriales et le mouvement sportif. Un point

essentiel concerne la redéfinition des missions du CNDS. S'agissant des conseillers techniques sportifs, les rapporteurs préconisent d'en rénover les modes de gestion et d'intervention, sans transformation statutaire.

3 - La question du réseau des établissements sous tutelle, et singulièrement du réseau des CREPS, est essentielle pour le ministère, en termes de missions et de capacité d'action mais aussi en termes de coûts.

La mission juge que la réforme du réseau des établissements engagée en 2008 a conduit à un dimensionnement du réseau que le ministère aura du mal à maintenir avec ses seules forces. La recherche d'un nouveau partenariat avec les collectivités, incluant une révision de la gouvernance, est donc indispensable dans ce domaine.

4 - Le rapport se termine par le sujet majeur de l'organisation des services déconcentrés, très lié à celui de la décentralisation.

Pour l'organisation des services déconcentrés, le choix de privilégier le niveau régional ne procède pas d'une volonté *a priori* de défaire l'organisation initiale de la RéATE. Il se fonde sur de multiples raisons ou interrogations qui, à l'évidence, ne trouvent pas de réponse dans l'organisation actuelle et qui, par contrecoup, ne permettent pas à la Ministre de mettre pleinement en œuvre les politiques publiques dont elle a la charge :

- la diminution, au moins de 2013 à 2015, des effectifs et des moyens d'intervention du ministère ;
- en corollaire, une atomisation déjà existante des effectifs et qui s'accentuera certainement, imposant une concentration des moyens à un échelon donné ;
- une compétence de coordination reconnue aux préfets de région et aux directeurs régionaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), qui n'a été qu'incomplètement mise en œuvre ;
- l'existence de deux « lignes de commandement », parallèles, l'une à destination des DRJSCS et l'autre à destination des directions départementales interministérielles (DDI) ;
- les difficultés constatées pour la mise en œuvre des politiques du sport et de la jeunesse dans le cadre de la mise en place des DDI.

La mission prône la concentration des moyens au niveau régional, idéalement avec l'implantation d'unités territoriales (UT) dans les départements.

En toute hypothèse, les scénarios relatifs aux services déconcentrés intègrent la nécessaire « stabilité » au profit des agents, au moins géographique dans un premier temps, de façon à éviter d'accentuer des difficultés déjà nombreuses par ailleurs.

S'agissant de la décentralisation, les situations des champs sport et jeunesse-vie associative doivent s'analyser différemment et aboutir à des scénarios spécifiques :

- dans le champ de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, les deux grands acteurs face à l'État, les collectivités et les associations, disposent déjà d'une légitimité à agir, avec des moyens souvent conséquents. Dans ce champ, la mission a été conduite à privilégier des scénarios d'abandon par l'Etat de certaines actions ;
- dans le champ du sport, la nature des missions et les moyens affectés appellent plus facilement des pistes en termes de décentralisation, et, au final, deux sujets principaux apparaissent :
    - un arbitrage politique à rendre sur le devenir des missions territoriales du CNDS ;
    - pour le réseau des CREPS, le transfert aux conseils régionaux de la responsabilité de l'immobilier, de l'équipement et de l'entretien de ces établissements, dans une catégorie d'établissement public à définir et dans le cadre d'une nouvelle gouvernance impliquant l'État et la collectivité régionale.

LISTE DES PRÉCONISATIONS ET SCÉNARIOS

(ordre de présentation dans le rapport)

Préconisation N°	Scénario N°	Libellé	Page
Organisation et moyens du ministère - maquette budgétaire - gouvernance			
1 Maquette budgétaire		**Créer un plafond d'emplois pour le ministère, conformément à la LOLF, permettant une maîtrise de l'utilisation des emplois et assurant une bonne visibilité des moyens du ministère.**	38
	Scénario 1a	Retour à un programme de moyens « conduite et pilotage » au sein de la mission SJVA, qui serait le réceptacle des emplois.	38
	Scénario 1b	Intégration des emplois dans chacun des programmes 219 et 163.	38
	Scénario 1c	Regroupement de l'ensemble des emplois des services déconcentrés (toutes missions confondues) du programme 124 sur le(s) programme(s) Sport et JEPVA.	39
	Scénario 1d	Identification au sein même du programme 124, en construction budgétaire, d'un volume d'emplois dédié au champ jeunesse et sports.	40
	Scénario 1e	Identification au sein même du programme 124, par convention spécifique de gestion entre la DRH et les directions « métier », d'un volume d'emplois dédié au champ jeunesse et sports.	40
2 Maquette budgétaire		**Rééquilibrer les programmes au sein de la mission SJVA.**	40
	Scénario 2a	Fusion des programmes 219 Sport et 163 JVA.	40
	Scénario 2b	Création d'un programme spécifique « service civique ».	40
3 Régulation		**Clarifier les responsabilités de pilotage des différents dispositifs de régulation (contrôle interne, audit interne, ICE, déontologie) en identifiant, lorsque cela paraît nécessaire, un ou des coordonnateurs pour la mise en œuvre de ces chantiers sur le périmètre ministériel.**	44
4 Pilotage		**Piloter le contrôle de gestion au niveau ministériel, pour mieux objectiver les propositions d'allocations des moyens humains entre les politiques conduites, et entre les services régionaux et départementaux.**	44

Les directions « métiers »			
5 **Organisation**		**Renforcer les mutualisations entre la DS et la DJEPVA, afin de leur permettre de faire face aux réductions d'emplois à venir sans porter atteinte à leur capacité de pilotage des politiques publiques.**	50
	Scénario 5a	Regroupement de la DS et de la DJEPVA au sein d'une unique direction générale.	50
	Scénario 5b	Renforcement des mutualisations entre la DS et la DJEPVA (MEOS).	51
	Scénario 5c	Création d'un BRHAG commun pour les structures de l'avenue de France.	52
	Scénario 5d	Création d'une mission unique des affaires européennes et internationales et des grands événements sportifs, sous l'autorité directe de la Ministre.	52
6 **Organisation**		**Redéployer en priorité les synergies induites par les rapprochements suggérés entre la DS et la DJEPVA, ainsi que par le désengagement de tâches encore assurées en gestion directe dans les deux directions, sur le renforcement des moyens consacrés à l'animation des politiques interministérielles ainsi qu'à la fonction inspection/contrôle/évaluation.**	53
7 **Organisation**		**Etudier la possibilité d'appliquer la norme ISO 17020 à certains contrôles aujourd'hui opérés par les services déconcentrés, afin d'envisager leur externalisation.**	53
Proximité Secrétariat général - directions et structures avenue de France			
8 **Soutien**		**Renforcer la proximité entre le pôle « support » positionné autour du secrétariat général et les directions et services dédiés au champ SJEPVA.**	57
	Scénario 8a	Création d'un poste de secrétaire général propre au champ SJEPVA.	57
	Scénario 8b	Recréation d'une direction « support » propre au secteur SJEPVA.	57
	Scénario 8c	Soutien par le secrétariat général du ministère de l'Education nationale.	58
	Scénario 8d	Création d'un poste de « directeur » dédié au domaine SJVA auprès de la Secrétaire générale.	58
	Scénario 8e	Maintien d'un appui sur le SG des ministères chargé des affaires sociales avec des garanties plus précises et une vigilance accrue dans la mise en œuvre des engagements.	59

9 **Soutien**		**Prévoir une organisation telle que les services de l'avenue de France, clients des directions support, ne subissent plus désormais les imperfections de fonctionnement des directions nées des mutualisations, ni les conséquences de l'éloignement géographique.**	59
	Scénario 9a	Création d'un « département RH implanté av de France, et renforcement de « l'antenne soutien DAFIIS », av de France.	60
	Scénario 9b	Création d'un département voire d'une sous-direction RH SJVA, mais l'implanter à Montparnasse.	60
Les politiques publiques JEPVA			
10 **Vie associative**		**Mener une réflexion spécifique pour que la fonction de DDVA soit maintenue, quelles que soient les évolutions futures des structures départementales.**	65
11 **Jeunesse**		**Réexaminer, dans le cadre de l'acte 3 de la décentralisation, les dispositions relatives aux compétences partagées des collectivités applicables aux questions de jeunesse.**	66
12 **Opérateur AFPEJA**		**Si le projet de la Commission européenne d'intégration des programmes « Jeunesse en action » et Erasmus se concrétise, préférer à la fusion des deux agences françaises une formule de coopération opérationnelle, souple et facile à mettre en œuvre, maintenant les deux agences dans leur champ respectif et créer une « instance nationale de concertation et de pilotage ».**	69
13 **Opérateur Agence service civique**		**Pour faciliter la future montée en charge du service civique, s'interroger sur l'exercice d'une tutelle plus classique entre l'État et un opérateur qui soit un établissement public, permettant à la DJEPVA de définir par convention d'objectifs les enjeux de développement résultant d'une meilleure adaptation des missions aux attentes des jeunes et des structures d'accueil, d'une meilleure gestion des possibilités d'accueil, d'une limitation de l'intermédiation à certains contextes, ou encore d'un nécessaire rééquilibrage en faveur des structures locales.**	70
14 **Evaluation contrôle**		**Formaliser les actions d'évaluation, de contrôle de 2è niveau, de contrôle interne et d'observation dans l'organisation et les plans de charges de la DJEPVA, si nécessaire au moyen d'effectifs redéployés.**	72

15 **Missions prioritaires**		**Lier les réflexions sur les missions prioritaires dans le champ jeunesse et vie associative aux divers scénarios exposés dans le présent rapport pour l'organisation des services déconcentrés.**	72
16 **Interministériel**		**Relancer et animer le comité interministériel jeunesse (CIJ).**	73
	Scénario 16a	Désigner le DJEPVA comme Délégué interministériel à la jeunesse.	73
17 **FEJ**		**Tirer le bilan du FEJ, en le recentrant sur les priorités du MSJEPVA.**	74
18 **Organisation**		**Elaborer des schémas régionaux des interventions de l'État en matière de jeunesse et de vie associative, avec éventuelle déclinaison départementale.**	74
19 **Accueils collectifs**		**Examiner avec prudence l'hypothèse d'une décentralisation de la mission de protection des mineurs en accueils collectifs, pour des raisons à la fois de principe et de capacité à transférer des moyens humains de plus en plus restreints.**	75
20 **Information jeunesse**		**Modifier les statuts du CIDJ pour créer les conditions favorables pour un partenariat avec la région Ile-de-France en positionnant clairement désormais le CIDJ comme le CRIJ Ile-de-France, tout en identifiant une mission de « production » à caractère national dans le cadre d'une convention avec le ministère.**	75
21 **Information jeunesse**		**Lier la poursuite du cofinancement du réseau IJ par le ministère à l'établissement de nouvelles contractualisations avec les collectivités et les associations intéressées, sur la base de la charte IJ nationale déclinée au niveau régional, et visant à mettre en valeur les « points forts » de chaque CRIJ.**	76
22 **Politiques éducatives locales**		**Ne pas abandonner les actions de soutien aux politiques éducatives locales, mais laisser à l'échelon régional et départemental l'appréciation de leur opportunité et des conditions de leur mise en œuvre, en fonction du contexte local.**	77
23 **Délégation mouvement associatif**		**Expertiser certaines pistes de « délégation » ou de « partenariat structuré » entre l'État et des coordinations ou fédérations dans des domaines ciblés.**	77

Les politiques publiques sport			
24 **Organisation**		**Mieux identifier dans l'organigramme de la DS les fonctions de coordination des politiques interministérielles.**	81
25 **Décentralisation**		**Dans l'hypothèse d'une décentralisation, outre les domaines que l'État continuerait à piloter directement, renforcer la capacité d'observation et d'évaluation du ministère et conserver des moyens d'intervention, afin de garantir l'équité sociale et territoriale en matière d'accès à la pratique sportive**	82
26 **Evaluation**		**Organiser à l'automne 2012, à l'initiative du cabinet de la Ministre, un processus de bilan partagé des Jeux de Londres, sous la coordination de la direction des sports et associant l'INSEP, les fédérations (DTN et présidents), ainsi que le CNOSF. Sur la base de ce bilan, arrêter les axes stratégiques pour la préparation des prochaines olympiades, à présenter début 2013 devant la commission nationale du sport de haut niveau.**	83
27 **Evaluation contrôle**		**Rechercher des alternatives pour traiter certaines tâches en gestion directe à un autre niveau que celui de l'administration centrale, ce qui permettrait de dégager des marges de manœuvre pour renforcer la dimension inspection/contrôle/évaluation, la tutelle des opérateurs ainsi que la coordination des politiques interministérielles.**	84
	Scénario 27a	Transfert à l'INSEP de la gestion des listes nominatives de sportifs Espoir et de Haut niveau.	84
	Scénario 27b	Transfert au CNOSF, par convention, des dispositifs d'insertion socioprofessionnelle des sportifs de haut niveau.	84
28 **Missions et répartition des CTS**		**Remettre en cause la « sacralisation » de l'effectif des CTS, en leur appliquant un taux de réduction cohérent avec l'effort d'ensemble demandé au ministère ;** **Redéfinir, en lien avec le mouvement sportif et en concertation avec les organisations syndicales, les missions prioritaires qui doivent être assurées par les cadres d'État placés auprès des fédérations, en fonction du degré de développement de celles-ci ;** **Établir, sur la base de ces données, un schéma de redéploiement des cadres entre fédérations, à l'horizon des deux olympiades à venir**	86

29 **Gestion des CTS**		**Constituer le service à compétence nationale « Centre de gestion opérationnelle des cadres techniques sportifs » - SCN CGOCTS prévu par les arrêtés du 30 avril 2012 ;** **Confier au responsable du SCN, sous l'autorité du directeur des sports, la préparation de la redéfinition des missions et de la répartition des CTS.**	87
30 **Evaluation contrôle**		**Mettre en place un dispositif de contrôle de 2ème niveau pour assurer la qualité des contrôles effectués au niveau des services déconcentrés.**	88
31 **CNDS**		**Assurer à l'avenir l'exercice de la tutelle administrative et politique sur le CNDS dans des conditions plus conformes au droit commun des établissements publics et au principe d'autonomie de gestion qui les caractérise.**	92
32 **CNDS**		**Réexaminer, en vue d'une clarification, la répartition des compétences et des financements entre le budget de l'État et celui du CNDS dans le cadre de l'élaboration de la loi de programmation des finances publiques 2013-2016**	92
	Scénario 32a	Création d'un nouveau compte d'affectation spéciale avec une partie des recettes actuelles du CNDS.	92
33 **CNDS** **Gestion de la part territoriale**		**Désengager l'État du soutien direct aux clubs locaux par les crédits du CNDS ;** **Gérer au niveau régional l'attribution des crédits de la part territoriale du CNDS aux têtes de réseaux du mouvement sportif (CROS, CDOS, ligues régionales, comités départementaux), dans le cadre de conventions d'objectifs, cohérentes avec celles qui sont passées au niveau national avec les fédérations sportives ;** **Accorder aux représentants des collectivités territoriales une voix délibérative au sein de la commission territoriale du CNDS ;** **Confier aux CTR placés auprès des fédérations sportives un rôle central dans la préparation et la mise en œuvre des conventions passées avec les ligues et comités.**	93
34 **CNDS**		**Réviser les critères d'intervention du CNDS en matière d'équipements sportifs, pour réserver ses subventions aux projets répondant à une logique d'aménagement sportif du territoire, à une échelle suffisamment grande.**	94
35 **CNOSF**		**Engager avec le CNOSF une réflexion sur la possibilité d'étendre sa compétence de représentation à l'ensemble des pratiquants des activités physiques et sportives, ce qui nécessiterait une modification de la loi, ainsi que des statuts du Comité.**	94

36 **CNOSF**		**Modifier les modalités de financement public du CNOSF.**	95
	Scénario 36a	Assurer le financement public du CNOSF dans le cadre d'une convention d'objectifs pluriannuelle négociée pour l'olympiade sous l'autorité de la Ministre.	95
	Scénario 36b	Affecter directement, par une loi de finances, au CNOSF une fraction des ressources actuelles du CNDS.	95
37 **CNOSF**		**Confier au CNOSF (en lien avec ses structures déconcentrées régionales et départementales CROS et CDOS) la responsabilité de certains aspects de la politique sportive.**	95
38 **professionnalisation mouvement associatif**		**Engager une étude spécifique sur la professionnalisation du mouvement sportif et l'accès aux métiers du sport ;** **A cette occasion envisager une large délégation de la certification en vue de la délivrance des diplômes d'**État **aux organismes de formation, qui allégerait sensiblement la charge de travail des services déconcentrés ;** **Intégrer à cette réflexion la définition d'un nouveau partenariat entre les services de l'État et les conseils régionaux pour la programmation de l'offre de formation aux métiers du sport et de l'animation.**	97
Le réseau des établissements			
39 **CREPS**		**Se préparer à la baisse programmée des moyens humains et financiers dans l'ensemble du ministère, et par voie de conséquence dans les établissements, et identifier de nouvelles organisations ainsi que de nouveaux financements, selon des formules diverses adaptées aux contextes locaux.**	104
	Scénario 39a	Une nouvelle répartition des compétences entre l'État et les collectivités doit être envisagée, pour les établissements, dans la future loi de décentralisation.	104
	Scénario 39b	Un seul établissement rassemblant l'INSEP et des antennes locales sans autonomie juridique.	105
	Scénario 39c	Le principe d'un CREPS par région.	105

Services déconcentrés			
40 **Conditions de travail**		**Relancer la dynamique de l'harmonisation des conditions de travail dans les nouveaux services, y compris les régimes indemnitaires.**	116
41 **Missions**		**Définir précisément les modalités de réduction des missions au plan déconcentré, afin de rendre celles-ci compatibles avec les moyens actuels et futurs des services déconcentrés, sans remise en cause des spécificités d'intervention de l'État dans ces domaines.**	117
42 **Pilotage régional**		**Faire évoluer l'organisation territoriale de l'État pour tenir compte de la diminution irrémédiable des effectifs et remonter administrativement l'ensemble des moyens au niveau régional ;** **Renforcer les prérogatives du DRJSCS dont le rôle de pilotage régional doit impérativement être mieux reconnu.**	117
	Scénario 42a	Créer des directions régionales et interdépartementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRIJSCS).	117
	Scénario 42b	Renforcer les DRJSCS et maintenir une présence institutionnelle dans les départements via des unités territoriales (UT).	118
	Scénario 42c	Créer des directions interrégionales chargées de la jeunesse et des sports.	119

INTRODUCTION

Par lettre en date du 1er juin 2012, la Ministre des Sports, de la Jeunesse, de l'Education populaire et de la Vie associative a demandé à l'Inspection générale de la jeunesse et des sports de conduire une mission portant sur l'évolution de l'organisation du ministère, tant au niveau central et déconcentré que chez ses opérateurs, tout en tenant compte de ses ressources et d'une perspective de nouvelle étape de décentralisation. Sur la base d'un état des lieux, il est attendu de la mission qu'elle mette en évidence les sources de progrès et qu'elle formule des propositions pour une nouvelle organisation, le cas échéant sous forme de scénarios. *(cf. annexe 1).*

Par note n° IGJS/HC 12-92 du même jour, le chef du service de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) a informé le directeur du cabinet de la ministre de la désignation de MM. Jean-Pierre Bouchout, Bertrand Jarrige, Jacques Primault et Daniel Watrin, inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports, pour réaliser cette mission *(cf. annexe 2).*

La mission a également bénéficié de l'appui de M. Patrice LEFEBVRE, chargé de mission d'inspection générale.

Un groupe de travail « missions des DRJSCS, DDCS, établissements » ayant été constitué à l'initiative de la Ministre, le présent rapport n'approfondit donc pas ce volet « missions », mais l'aborde au cas par cas selon les nécessités des démonstrations.

Durant le déroulement de la mission, le Premier ministre a fait connaître à la Ministre des Sports, de la Jeunesse, de l'Education populaire et de la Vie associative les éléments de cadrage pour l'élaboration du budget pluriannuel 2013-2015 *(cf. annexe 3).* Les rapporteurs ont naturellement intégré cette directive, en s'interdisant de présenter des hypothèses d'organisation et de moyens incompatibles avec ces orientations.

Compte tenu d'un calendrier contraint, les rapporteurs ont fait le choix de limiter le nombre des auditions réalisées. Ont été entendus la secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales, le directeur, adjoint au secrétaire général du Gouvernement, les directeurs d'administration centrale, les dirigeants des opérateurs, les organisations syndicales représentées au comité technique ministériel, les présidents de l'association des directeurs régionaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, de la conférence permanente des chefs d'établissements (CPCE) et du CNOSF, la vice-présidente du Conseil économique social et environnemental issue du monde associatif, ainsi que les présidentes du conseil permanent des coordinations associatives (CPCA) et du comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP).

Sur le volet concernant les services déconcentrés, la mission, qui disposait des nombreux rapports sur la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) et le fonctionnement des services, a pu compléter ses informations auprès des membres des missions inter-inspections générales « retour d'expérience en Ile-de-France » et « audit des directions départementales interministérielles ».

Après une rapide description du contexte général, les rapporteurs se sont attachés à analyser les quatre grands niveaux d'action du ministère (administration centrale, réseau des établissements, services déconcentrés et partenariats associatifs, incluant notamment le volet important des conseillers techniques sportifs-CTS), en termes d'organisation et de moyens humains et financiers. Sur chaque

point, des préconisations sont présentées, souvent déclinées en scénarios susceptibles d'améliorer une situation existante, une organisation ou un fonctionnement.

Ces scénarios peuvent être, selon les domaines, menés soit alternativement soit de front. Par principe, compte tenu du contexte budgétaire évoqué plus haut, ils sont proposés sous condition de redéploiement des moyens (les économies dans un secteur étant redéployées dans un autre). Les arbitrages budgétaires n'étant pas rendus à la date de finalisation du rapport, la mission a pris le parti, pour établir ses hypothèses, de projeter la baisse annuelle de 2,5% des plafonds d'emplois durant trois ans de façon homogène sur l'ensemble des effectifs du ministère, sans isoler une structure ou une catégorie particulière d'agents.

D'une manière générale, les problématiques sont sous-tendues par la recherche d'un « point d'équilibre » entre masse critique et gain apporté par les mutualisations en termes de service à l'usager/bénéficiaire (selon les cas, une direction, des agents ou des tiers).

Sur chaque point analysé, la mission a souhaité s'inscrire dans une triple approche :

- la Ministre dispose-t-elle bien des moyens de pilotage et d'évaluation nécessaire à la mise en œuvre des politiques publiques dont elle a la charge, sous réserve d'adaptations mineures ?
- la Ministre dispose-t-elle de moyens d'action consacrés à des missions ne ressortissant plus au « cœur de métier » dont elle a la charge et qui pourraient donc être abandonnées ou transférées à d'autres acteurs ?
- la Ministre a-t-elle perdu la maîtrise de moyens d'action qui lui sont impérativement nécessaires pour répondre aux ambitions qu'elle s'est fixée ?

Enfin, dans le contexte de la préparation du « troisième acte de la décentralisation », les développements du présent rapport portent la marque d'une vision de ce qui est attendu dans l'avenir des responsabilités de l'État en général et du ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative en particulier :

- un État qui exerce son rôle régalien de fixation et de contrôle de la norme juridique ;
- un État qui observe et oriente les actions des différents acteurs ;
- un État qui régule et assure l'équité entre les territoires ou les publics, et évalue les effets des politiques conduites.

I - VUE D'ENSEMBLE DES ÉVOLUTIONS DE L'ORGANISATION CENTRALE ET DES MOYENS DU MINISTÈRE

I.1 - L'ORGANISATION MINISTÉRIELLE

I.1.1 - Des attributions ministérielles d'une grande variabilité depuis 2002

Les attributions ministérielles dans le champ de la jeunesse et des sports ont été réparties entre les membres du Gouvernement selon onze configurations différentes (en incluant les changements de titulaires) entre mai 2002 et mai 2012. En excluant l'organisation actuelle, la durée moyenne de chacune des configurations précédentes est donc d'un an, même si certaines ont connu une pérennité nettement supérieure (plus de trois ans pour le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative entre 2004 et 2007).

Les membres du Gouvernement chargés de la jeunesse et des sports depuis 2002										
07/05/2002 à 30/03/2004	31/03/2004 à 15/05/2007	18/05/2007 à 22/10/2007	22/10/2007 à 18/03/2008	18/03/2008 à 12/01/2009	12/01/2009 à 23/06/2009	23/06/2009 à 22/03/2010	22/03/2010 à 13/11/2010	14/11/2010 à 26/09/2011	26/09/2011 à 10/05/2011	depuis le 16/05/2012
Jean-François LAMOUR, Ministre des Sports	Jean-François LAMOUR, Ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative	Roselyne BACHELOT-NARQUIN, Ministre de la Santé, de la Jeunesse et des Sports	Roselyne BACHELOT-NARQUIN, Ministre de la Santé, de la Jeunesse et des Sports	Roselyne BACHELOT-NARQUIN, Ministre de la Santé, de la Jeunesse et des Sports et de la Vie associative	Roselyne BACHELOT-NARQUIN, Ministre de la Santé et des Sports	Roselyne BACHELOT-NARQUIN, Ministre de la Santé et des Sports	Roselyne BACHELOT-NARQUIN, Ministre de la Santé et des Sports	Chantal JOUANNO, Ministre des Sports	David DOUILLET, Ministre des Sports	Valérie FOURNEYRON, Ministre des Sports, de la Jeunesse, de l'Education populaire et de la Vie associative
Luc FERRY, Ministre de la Jeunesse, de l'Education nationale et de la Recherche			Bernard LAPORTE, secrétaire d'Etat chargé des Sports	Bernard LAPORTE, secrétaire d'Etat chargé des Sports, de la Jeunesse et de la Vie associative	Bernard LAPORTE, secrétaire d'Etat chargé des Sports	Rama YADE, secrétaire d'Etat chargée des Sports	Rama YADE, secrétaire d'Etat chargée des Sports	Luc CHATEL, Ministre de l'Education nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative	Luc CHATEL, Ministre de l'Education nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative	
					Martin HIRSCH, haut-commissaire à la jeunesse	Martin HIRSCH, haut-commissaire à la Jeunesse	Marc-Philippe DAUBRESSE, Ministre de la Jeunesse et des Solidarités actives	Jeannette BOUGRAB, secrétaire d'Etat chargée de la Jeunesse et de la Vie associative	Jeannette BOUGRAB, secrétaire d'Etat chargée de la Jeunesse et de la Vie associative	

Outre cette grande variabilité, on note l'extrême diversité des formules retenues durant les dix dernières années :

- le sport et la jeunesse ont été réunis au sein d'un même ministère du 31 mars 2004 au 12 janvier 2009 (quatre ans et neuf mois), soit moins de la moitié de la période considérée ;
- les attributions relatives aux sports ont été exercées par la ministre également chargée de la santé du 18 mai 2007 au 13 novembre 2010 (trois ans et six mois), avec la présence d'un secrétaire d'État chargé des sports[1]. En dehors de cette situation, le portefeuille des sports a constitué un ministère « de plein exercice », isolément du 7 mai 2002 au 30 mars 2004 et du 14 novembre 2010 au 10 mai 2012 (trois ans et cinq mois) et conjointement avec la jeunesse et la vie associative du 31 mars 2004 au 15 mai 2007 (trois ans et un mois). Chacune de ces trois formules a donc été retenue durant environ le tiers de la période 2002-2012 ;
- les attributions relatives à la jeunesse ont été exercées par le ministre également chargé de l'éducation nationale du 7 mai 2002 au 30 mars 2004 (sans secrétaire d'État) et du 14 novembre 2010 au 10 mai 2012 (avec un secrétaire d'État), soit trois ans et cinq mois. Elles ont relevé de la ministre de la santé, de la jeunesse et des sports du 18 mai 2007 au 12 janvier 2009 (un an et huit mois), avec une brève période de rattachement à un

[1] Dont l'entrée en fonctions avait été différée au 22 octobre 2007, en raison de sa responsabilité de sélectionneur de l'équipe de France de rugby durant la coupe du monde 2007.

secrétaire d'État également chargé des sports (dix mois, du 18 mars 2008 au 12 janvier 2009). Les responsabilités gouvernementales dans le champ de la jeunesse ont été exercées par un haut-commissaire relevant du Premier ministre du 12 janvier 2009 au 22 mars 2010 (un an et deux mois), puis par un ministre « de plein exercice » du 22 mars 2010 au 13 novembre 2010 (huit mois). Enfin, comme indiqué plus haut, il a existé un ministère « autonome » de la jeunesse, des sports et de la vie associative du 31 mars 2004 au 15 mai 2007 (trois ans et un mois).

Du fait de ces multiples configurations ministérielles, ce ne sont pas moins de quinze décrets d'attributions qui ont été pris depuis 2002 pour les membres du Gouvernement chargés de la jeunesse ou des sports (*cf.* tableau page suivante).

En limitant l'analyse aux décrets concernant les ministres et haut-commissaire (les décrets relatifs aux secrétaires d'État ne leur attribuant aucune compétence propre), on peut opérer les constatations suivantes :

- l'objet de l'action gouvernementale en matière de sports est variable d'un décret à l'autre : « politique relative aux activités physiques et sportives et à la pratique des sports » en 2002, 2004 et 2010 ; son champ est réduit au « développement de la pratique sportive » en 2007. En 2012, il est question de « politique relative aux activités physiques et sportives » ;
- le champ de la jeunesse est continûment défini par les termes « actions (ou politique) en faveur de la jeunesse ». Il en est de même du champ de la vie associative (« politique relative (ou actions en faveur) du développement de la vie associative »), depuis son apparition dans les attributions ministérielles en 2004 ;
- la mention de la « politique relative au développement de l'éducation populaire » est une nouveauté introduite par le décret de 2012 ;
- la coordination des actions relevant de plusieurs départements ministériels est prévue de la façon la plus large dans les décrets de 2004, 2007 et 2012. En dehors de ces périodes (décrets de 2002 et 2010), elle n'est affirmée que dans le champ des sports. Une mention particulière doit cependant être faite pour le haut-commissaire à la jeunesse (décret de 2009), qui, agissant par délégation du Premier ministre, dispose *ipso facto* de cette compétence de coordination interministérielle dans le champ de la jeunesse et de la vie associative ;
- enfin, la compétence de contribuer « à la définition et à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière d'égalité des chances et de lutte contre les discriminations » est affirmée par le décret de 2012, après avoir figuré dans le décret de 2010 concernant le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative.

Les attributions des membres du Gouvernement chargés de la jeunesse et des sports depuis 2002

décrets du 15/05/2002 et 04/07/2002	décret du 08/04/2004	décret du 31/05/2007	décrets du 31/05/2007 (modifié) et 16/01/2009	décrets du 31/05/2007 (modifié) et 01/04/2010	décrets du 25/11/2010	décret du 24/05/2012
Le ministre des sports prépare et met en oeuvre la politique du Gouvernement relative aux activités physiques et sportives et à la pratique des sports. Il participe à la coordination de ces activités lorsqu'elles relèvent de plusieurs départements ministériels.	Le ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative prépare et met en oeuvre la politique du Gouvernement relative : 1° Aux actions en faveur de la jeunesse ; 2° Aux activités physiques et sportives et à la pratique des sports ; 3° Au développement de la vie associative. Il coordonne les actions menées dans ces domaines lorsqu'elles relèvent de plusieurs départements ministériels.	Le ministre de la santé, de la jeunesse et des sports (...) élabore et met en oeuvre, en liaison avec les ministres intéressés, la politique du Gouvernement en faveur de la jeunesse, du développement de la pratique sportive et de la vie associative. Il coordonne les actions menées dans ces domaines lorsqu'elles relèvent de plusieurs départements ministériels ;	Le ministre de la santé et des sports (...) élabore et met en oeuvre, en liaison avec les ministres intéressés, la politique du Gouvernement en faveur du développement de la pratique sportive. Il coordonne les actions menées dans ces domaines lorsqu'elles relèvent de plusieurs départements ministériels ;		Le ministre des sports prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement relative aux activités physiques et sportives et à la pratique des sports. A ce titre, il élabore et met en œuvre, en liaison avec les ministres intéressés, la politique du Gouvernement en faveur du développement de la pratique sportive. Il coordonne les actions menées dans ce domaine lorsqu'elles relèvent de plusieurs départements ministériels.	Le ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement relative : 1° Aux actions en faveur de la jeunesse ; 2° Au développement de la vie associative ; 3° Au développement de l'éducation populaire ; 4° Aux activités physiques et sportives. Il coordonne les actions menées dans ces domaines lorsqu'elles relèvent de plusieurs départements ministériels. Il contribue à la définition et à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière d'égalité des chances et de lutte contre les discriminations.
Le ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche prépare et met en oeuvre la politique du Gouvernement relative aux actions en faveur de la jeunesse au sein et en dehors du milieu scolaire, à l'accès de chacun aux savoirs et au développement de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur.			Par délégation du Premier ministre, M. Martin Hirsch, haut-commissaire à la jeunesse, prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en faveur de la jeunesse et du développement de la vie associative	Le ministre de la jeunesse et des solidarités actives prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en faveur de la jeunesse et du développement de la vie associative. Il élabore et met en œuvre, conjointement avec le ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique, des programmes de lutte contre la pauvreté. Il participe, en lien avec les ministres intéressés, à l'action du Gouvernement en matière de minima sociaux, d'insertion économique et sociale, d'innovation sociale et d'économie sociale. Il veille à la mise en œuvre du revenu de solidarité active et en assure le suivi. Conjointement avec le ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique, il prépare les travaux du comité interministériel de lutte contre les exclusions et du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et il organise les travaux du Conseil national de l'insertion par l'activité économique.	Le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en faveur de l'accès de chacun aux savoirs et du développement de l'enseignement préélémentaire, élémentaire et secondaire, et en faveur de la jeunesse et du développement de la vie associative. Il veille, conjointement avec les autres ministres intéressés, au développement de l'éducation artistique et culturelle des enfants et des jeunes adultes tout au long de leurs cycles de formation. Il contribue à la définition et à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière d'égalité des chances et de lutte contre les discriminations.	

I.1.2 - Une administration centrale dont les structures transversales sont partagées avec d'autres ministres

L'architecture de l'administration centrale du ministère découle de trois textes réglementaires :

- le décret n° 2005-1795 du 30 décembre 2005 (modifié) portant organisation de l'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative ;
- le décret n° 2009-639 du 8 juin 2009 (modifié) relatif à l'administration centrale des ministères chargés de la santé, des affaires sociales, de la protection sociale, des sports, de la jeunesse et de la vie associative ;
- le décret n° 2011-499 du 5 mai 2011 relatif aux attributions du secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales.

Le tableau ci-après présente de façon synthétique l'évolution du décret d'organisation du 30 décembre 2005, en faisant figurer en observations les éléments relevant d'autres textes.

ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTERE CHARGE DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA VIE ASSOCIATIVE (décret n°2005-1795 du 30 décembre 2005)			
du 01/01/2006 au 10/09/2008	**du 10/09/2008 au 10/06/2009**	**du 10/06/2009 au 6/06/2011**	**depuis le 06/06/2011**
Administration centrale			
direction des sports	direction des sports	direction des sports	direction des sports
direction de la jeunesse et de l'éducation populaire	direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative	direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative	direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
direction de la vie associative, de l'emploi et des formations			
direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale	direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale		
Services rattachés au ministre			
inspection générale de la jeunesse et des sports	inspection générale de la jeunesse et des sports	inspection générale de la jeunesse et des sports	inspection générale de la jeunesse et des sports
haut fonctionnaire de défense	haut fonctionnaire de défense	haut fonctionnaire de défense	haut fonctionnaire de défense
	service à compétence nationale Préparation olympique et paralympique	service à compétence nationale Préparation olympique et paralympique	
bureau du cabinet	bureau du cabinet	bureau du cabinet	bureau du cabinet
bureau de la communication	bureau de la communication	bureau de la communication	bureau de la communication
Observations			
Création du délégué interministériel à la Coupe du monde de rugby de 2007, auprès du ministre des sports, par décret n°2005-1495 du 05/12/2005	Création du délégué interministériel aux grands événements sportifs, auprès du ministre des sports, par décret n°2008-1142 du 05/11/2008	Refonte des attributions du secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales par le décret n°2011-499 du 05/05/2011.	Suppression du SCN POP par intégration à l'INSEP, par décret n°2011-630 du 3 juin 2011
Création du service à compétence nationale "Préparation olympique et paralympique" par décret n°2007-512 du 03/04/2007.	Création de la DRH et de la DAFJS des ministères chargés des affaires sociales par décret n°2009-639 du 06/08/2009, sous l'autorité du secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales	Création d'une délégation aux affaires juridiques auprès des ministres chargés des affaires sociales par le décret n°2011-498 du 05/05/2011 ; de ce fait, la DAFJS devient la DAFIIS.	

On constate que l'administration centrale du ministère, constituée de quatre directions dédiées en 2006 (DS, DJEPVA, DVAEF, DRHACG)[2] comporte aujourd'hui deux directions « métiers » dédiées (DS et DJEPVA), tandis que les fonctions de pilotage et de soutien autrefois assurées par la DRHACG sont aujourd'hui prises en charge par un ensemble de directions et délégation (DRH, DAFIIS, DAJ) placées sous l'autorité de la secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales (SGMCAS) et exerçant leurs activités au profit des ministres chargés de la santé, des affaires sociales, de la protection sociale, des sports, de la jeunesse et de la vie associative.

Parmi les services rattachés au ministre, l'inspection générale de la jeunesse et des sports, le bureau du cabinet et le bureau de la communication ont conservé tout au long de la période leur

[2] Direction des sports ; direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative ; direction de la vie associative, de l'emploi et des formations ; direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale

identité « jeunesse et sport ». Les responsabilités de haut fonctionnaire de défense (HFD) sont quant à elles exercées par la secrétaire générale.

En cohérence avec cette organisation administrative, le décret d'attributions du 24 mai 2012 prévoit que la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative :

- a autorité exclusive sur la DS, la DJEPVA, le délégué interministériel aux grands événements sportifs (DIGES), l'IGJS et le bureau de la communication ;
- a autorité conjointe avec le ministre des affaires sociales et de la santé et le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, sur le secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales (ce qui constitue une innovation du décret de 2012, les décrets de 2010 ne mentionnant qu'une autorité conjointe sur la DRH et la DAFIIS).

Le décret du 24 mai 2012 attribue également à la Ministre des pouvoirs sur des structures n'appartenant pas à son administration centrale :

- elle dispose, en tant que de besoin, du secrétariat général des ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la direction générale de la santé et de la direction générale de l'enseignement scolaire ;
- pour l'exercice de ses attributions en matière de jeunesse, d'éducation populaire et de vie associative :
  - elle a autorité, dans la limite de ses attributions en matière de jeunesse, conjointement avec les ministres dont ces structures relèvent, sur la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, la direction générale de la cohésion sociale et la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle, pour ses services en charge des conditions de vie des étudiants ;
  - elle dispose, en tant que de besoin, du délégué à l'information et à l'orientation ;
  - elle peut faire appel, en tant que de besoin, à la direction générale de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et à la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).

Symétriquement, certains autres ministres se voient attribuer une capacité d'intervention sur les structures de l'administration centrale du ministère :

- le ministre de l'intérieur, la ministre de l'égalité des territoires et du logement et le ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur disposent de la DJEPVA ;
- la ministre de l'égalité des territoires et du logement dispose de la DS.

La mission note enfin que la Ministre exerce directement son autorité sur une inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS), chargée, par son décret statutaire n°2002-53 du 10 janvier 2002, d'une mission permanente d'inspection, de contrôle, d'étude, d'information, de conseil et d'évaluation.

En outre, les membres du corps de l'IGJS peuvent être chargés, notamment dans les domaines administratif, financier, comptable et économique, du contrôle et de l'inspection des personnels et de l'activité des services centraux et déconcentrés[3] ainsi que des établissements publics et organismes relevant de la tutelle du ministère. Ils peuvent également effectuer des vérifications sur les organismes soumis au contrôle du ministère, au titre des aides ou des financements dont ils bénéficient.

[3] Selon des modalités distinctes entre le niveau régional et le niveau départemental suite à la RéATE

Enfin, la mission permanente de santé et de sécurité au travail de l'IGJS a reçu mandat du secrétaire général du Gouvernement d'assurer les missions de santé et de sécurité au travail pour l'ensemble des DDCS.

Dans un environnement interministériel de plus en plus structurant pour l'action du ministère, notamment dans le volet jeunesse et vie associative, cette inspection générale dispose de toute compétence pour participer à des inspections et contrôles à caractère interministériel, sur requête du Premier ministre ou à la demande d'autres ministres, après autorisation de la Ministre.

I.2 - UNE RÉDUCTION CONTINUE DES EFFECTIFS, QUI S'EST ACCÉLÉRÉE AVEC LA RGPP

I.2.1 - Un mouvement de réduction lancé dès les années 2000

Les effectifs du MSJEPVA sont constitués d'agents relevant de « corps propres » exerçant dans les fonctions « métier » et de personnels administratifs qui ont la particularité d'appartenir à des corps de l'éducation nationale (ingénieurs et techniciens de recherche et de formation - ITRF, attachés, secrétaires administratifs, adjoints administratifs, techniciens, ouvriers de service -TOS/ATEC,), cette dernière situation s'expliquant par la proximité originelle de ces deux ministères, jeunesse et sports et éducation nationale. On note d'ailleurs que, depuis quelque temps, certains des personnels administratifs rejoignent des corps équivalents des affaires sociales, pour des raisons personnelles, sans pour autant changer de fonction (*cf.* paragraphe I.2.3.2).

Les corps propres du MSJEPVA ont la particularité d'être tous de catégorie A : inspecteurs de la jeunesse et des sports (IJS), conseillers techniques et pédagogiques supérieurs (CTPS), professeurs de sports (PS) et conseillers d'éducation populaire et de jeunesse (CEPJ). S'y ajoute un corps en voie d'extinction proche des CEPJ, les chargés d'éducation populaire et de jeunesse (CHEPJ).

Les effectifs des personnels administratifs sont restés longtemps stables en affectation et en volume au sein du ministère chargé de la jeunesse et des sports, avant de connaître de fortes évolutions depuis les années 2000. Les politiques de réduction des emplois publics ont conduit en effet les ministres successifs à **faire porter les suppressions d'emplois dans ce secteur pour préserver le « cœur de métier » représenté par les agents des corps propres.** C'est ainsi que les personnels TOS exerçant dans les établissements ont été les premiers concernés par ces suppressions, qui s'inscrivaient dans une politique d'externalisation des fonctions logistiques au sein des établissements du ministère.

Ce mouvement s'est ensuite étendu aux services déconcentrés puis centraux, d'abord dans le cadre des stratégies ministérielles de réforme (SMR) en 2004-2005 pointant les fonctions support comme la première source d'économie en emplois, puis avec la RGPP qui l'a accentué avec les processus de fusion de services et de mutualisation des prestations.

A partir des années 2008-2010, il est apparu que les marges de suppression d'emplois dans les fonctions support étaient épuisées, d'autant que les mutualisations entre services jeunesse et sport (directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports dans les chefs-lieux de région) étaient supprimées. An contraire des besoins nouveaux en fonction support sont apparus avec ce « détricotage », plus généralement avec la constitution des DDI qui réclamait les moyens d'une gestion de proximité et avec le développement de CHORUS, qui avant de produire les effets d'économie attendus a mobilisé momentanément beaucoup d'énergie.

La fermeture de plusieurs CREPS a permis de rendre des emplois supplémentaires sur les fonctions support, mais dans des proportions qui n'étaient pas à la mesure des contraintes.

La stratégie ministérielle consistant à privilégier les corps du cœur de métier ne pouvait plus s'appliquer et **il a fallu alors** - pour la première fois dans ces proportions - **procéder à des arbitrages pour répartir les suppressions d'emplois au sein de ces corps** et les programmer sur la période du budget triennal 2010-2012. Ces arbitrages ont touché : 1-le corps des inspecteurs de la jeunesse et des sports qui, ayant vocation à exercer des emplois de chef de service déconcentré, voyait les perspectives de débouchés dans ce domaine se rétrécir avec la RéATE, 2- le corps des CEPJ dont l'intégration dans les nouveaux services de la cohésion sociale donnait lieu à interrogation, mais aussi 3- le corps des professeurs de sport, puisque sa fraction qui a vocation à exercer dans les services déconcentrés et les établissements les fonctions de conseiller d'animation sportive (CAS) et de formateur, a subi les effets de la « sanctuarisation » des emplois de conseillers techniques sportifs (CTS) placés auprès des fédérations sportives.

Au total, les ministères chargés de la jeunesse et des sports ont commencé à perdre des effectifs au sein même de leurs corps propres, c'est-à-dire de leur cœur de métier, et dans un contexte rendu plus complexe encore avec la constitution de services portant également des politiques de cohésion sociale.

Comment identifier ces pertes sur la période concernée ? L'exercice est désormais ardu. En premier lieu, la LOLF a transformé les « emplois budgétaires » - référencés par catégorie et par corps jusqu'en 2005 - en « nombre d'ETPT » indifférenciés et en « masse budgétaire », avec l'objectif de laisser aux responsables de programme et de BOP toute latitude pour recruter selon leurs besoins ou pour utiliser ces crédits à d'autres fins. Le suivi des effectifs de personnels par corps est devenu ainsi plus difficile.

En second lieu, les crédits de rémunération des effectifs propres au secteur jeunesse et sport figuraient jusqu'en 2010 dans un programme spécifique, n° 210 « conduite et pilotage » au sein de la mission « sport, jeunesse et vie associative ». Depuis 2011, le transfert des crédits de rémunération des personnels Jeunesse et sport dans le programme 124 de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances », justifié par un souci compréhensible de simplification et afin de donner des marges de manœuvres aux gestionnaires, ne permet plus l'identification *ex ante* des ressources humaines disponibles par secteur.

Dans le cas des personnels administratifs issus des corps de l'éducation nationale, la mutualisation des fonctions a d'ores et déjà effacé les repères et, s'agissant des fonctions « métier », l'insertion dans des ensembles traitant également de cohésion sociale sous ses divers aspects ainsi que de politique de la ville n'a pu qu'entraîner, pour le moins, un élargissement des missions traditionnelles de nombre de ces agents.

Dans ce contexte, seules les enquêtes menées auprès des personnels pour déterminer le temps qu'ils consacrent aux différents domaines de leurs activités permettent de reconstituer les ressources qui *in fine* auront effectivement servi telle ou telle politique publique, et ce quel que soit le corps des agents concernés. Ce sont d'ailleurs ces chiffres qui alimentent désormais les documents budgétaires et fournissent, aux parlementaires notamment, les éléments de comparaison annuels. Ces enquêtes-temps présentent toutefois l'inconvénient d'être fondées sur une procédure déclarative et ne peuvent de toute façon aboutir à un chiffrage de même nature que le décompte des emplois par corps antérieur à la LOLF ou l'existence d'un plafond d'emplois « sport, jeunesse et vie associative » jusqu'en 2010.

I.2.2 -Une diminution bien réelle mais difficile à chiffrer avec précision

Les effectifs consacrés au secteur jeunesse et sports, envisagés de manière globale ou en différenciant sport et jeunesse-vie associative, ont connu une diminution notable au cours de la période 2007-2012, passant de 8.079 équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour 2007 à 7.034 ETPT pour 2012 (données PLF), soit une diminution de 12,93%.

Données PLF en ETPT

MISSION ET PROGRAMMES	PLF 2007	PLF 2008	PLF 2009	PLF 2010	PLF 2011	PLF 2012	EVOLUTION 2007-2012
PERSONNELS PROGRAMME SPORT	3 536	3 441	4 121	3 758			
PERSONNELS PROGRAMME JEUNESSE, VIE ASSOCIATIVE	670	589	578	577			
PERSONNELS PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE	3 086	3 044	2 115	2 066	0	0	
MISSION SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE	7 292	7 074	6 814	6 401	0	0	-100%
évolution (%)		-2,99%	-3,68%	-6,06%	-100,00%		
EFFECTIFS SJVA INSCRITS AU PROGRAMME 124 (1)					3 902	3 701	
évolution (%)						-5,15%	
Action n°8-Gestion des politiques du sport					3 340	2 620	
Action n°9-Gestion des politiques de la jeunesse et de la vie associative					562	1 081	
ETPT ACTION N°6 REPARTIS AU PROFIT SJVA (2)					1 717	1 608	
évolution (%)						-6,32%	
Au profit des politiques du Sport					1 470	1 139	
Au profit des politiques JVA					247	470	
EFFECTIFS PROPRES OPERATEURS (3)	787	788	854	1 058	994	1 725	+119,2%
évolution (%)		+0,13%	+8,38%	+23,89%	-6,05%	+73,54%	
INSEP	19	17	19	305	305	305	
ECOLES NATIONALES (4)	173	173	182	195	205	205	
CNDS	17	20	20	22	25	25	
CREPS	460	460	517	458	377	1 088	
MNS			2	2	6	22	
INJEP	118	118	114	76	62	62	
ASC					14	18	
TOTAUX EFFECTIFS AFFICHES SJVA	8 079	7 862	7 668	7 459	6 613	7 034	-12,93%
évolution (%)		-2,69%	-2,47%	-2,73%	-11,35%	+6,37%	(5)

(1) ETPT inscrits sur les actions Sport et Jeunesse et vie associative du programme 124 en fonction des résultats de l'enquête-temps, et des transferts 2012 aux opérateurs à partir du titre 2

(2) ETPT évalués en appliquant aux effectifs de l'action "Soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative" le poids relatif des effectifs consacrés aux politiques de Sport et de Jeunesse et vie associative au sein du programme 124

(3)Evolution des effectifs tenant compte notamment des transferts des ETPT à partir du programme support

(4)Les effectifs de l'ENE ne sont plus comptés après leur transfert en 2011 à l'IFCE

(5) Point de sortie 2015 selon modalités prévues par la lettre de cadrage pour 2013-2015 : - 516 ETPT

I.2.3- Des référentiels de nature différente pour mesurer l'évolution réelle des emplois

Ces référentiels, indispensables à la compréhension des données présentées dans le rapport, sont de trois ordres :

I.2.3.1 - Le PAP et le décompte des « emplois » budgétaires :

La mission note toutefois que les bases ont été modifiées par trois phénomènes : la suppression du programme 210, les résultats de la nouvelle enquête-temps (voir *supra*) et le transfert des emplois aux opérateurs (*cf.* titre VI).

I.2.3.2 - Le décompte des « effectifs » de chacun des corps exerçant initialement au MSJEPVA, soit les « corps propres » et les corps des personnels administratifs sous statut de l'éducation nationale précités.

Mais des éléments factuels expliquent, au moins pour partie, que les chiffres et les pourcentages d'évolution puissent différer assez nettement selon qu'il s'agit « d'emplois budgétaires » ou « d'effectifs physiques » calculés à partir de la somme des agents des corps propres.

Tout d'abord, pour des personnels administratifs sous statut de l'éducation nationale, les décomptes sont plus délicats à opérer car ces agents sont plus fortement intégrés dans des structures mutualisées. Il faut souligner d'ailleurs que la DRH a encouragé ces agents à demander leur intégration ou leur détachement dans les corps comparables des ministères sociaux en mettant en avant l'écart de régime indemnitaire qui perdure entre ces deux catégories de personnels, pourtant chargées de tâches de même nature. Plus de 300 agents auraient déjà engagé cette démarche. En second lieu, des emplois peuvent rester momentanément vacants ou accueillir des agents contractuels. Enfin, l'enquête-temps montre que des agents issus d'autres corps (affaires sociales) peuvent, même à la marge, œuvrer au bénéfice des politiques de la mission SJVA.

I.2.3.3 - Les enquête-temps décomptant les ressources humaines mobilisées pour les politiques publiques :

Ces enquêtes déterminent les parts relatives consacrées aux politiques publiques par les agents et permettent de renseigner les tableaux de la comptabilité d'analyse des coûts (CAC).

Une difficulté se présente, d'ailleurs soulignée par la Cour des Comptes, qui tient à ce que **les nouvelles enquêtes-temps réalisées récemment à l'occasion de la fusion des programmes 210 et 124, et dans le prolongement des préconisations d'une mission conjointe IGJS-IGAS, ont donné des résultats sensiblement différents de ceux recueillis par la précédente enquête de 2004-2005,** ce qui rend difficiles les comparaisons avec les années précédentes. Une nouvelle enquête temps réalisée en 2012 devrait fournir des données exhaustives et par conséquent renforcer sa fiabilité.

La démarche permet, en principe, à la Ministre d'une part de vérifier que les agents consacrent bien l'essentiel de leur temps aux actions auxquelles ils sont en principe rattachés et d'autre part de déterminer l'apport des autres catégories de personnels aux politiques publiques du champ ministériel. Dans le cas d'un regroupement d'emplois relevant de plusieurs ministères sur un même programme, comme c'est le cas pour le programme 124, l'enquête-temps prend toute son importance puisqu'elle constitue la dernière voie pour identifier, budgétairement parlant, les ressources humaines du ministère.

I.2.4 - Les décisions de nature politique ou technique qui ont contribué à réduire le niveau des ETPT pour les secteurs jeunesse et sports :

L'ancien programme 210 de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » (SJVA) dédié au champ jeunesse et sports, piloté par la DRHACG jusqu'en 2008 puis par la DAFIIS jusqu'à sa suppression en 2010, a fait l'objet des réductions successives suivantes :

- les mesures de suppression d'emplois décidées par le gouvernement et mises en œuvre par la direction du budget, qui ont d'ailleurs été momentanément plus fortes sur le programme dédié 210 - non remplacement de deux sur trois départs à la retraite - que dans le secteur social soit **une diminution de 331 ETPT** en 3 ans ;
- les modifications de décompte des ETPT de la direction du budget qui avait inclus dans un premier temps dans le total un montant forfaitaire pour les vacations **(-151 ETPT),** le choix ayant été fait de ne plus faire correspondre les vacations à des ETPT ;
- la décision de la direction du budget de pratiquer en fin d'année un abattement sur les ETPT au motif que la masse salariale était insuffisante ou que ces ETPT n'avaient pas été utilisés, mesure appliquée à tous les ministères (pour l'essentiel après blocage du CBCM) **(-96 ETPT)** ;
- les transferts d'emplois de l'INSEP et des établissements sur le programme 219 **(-313 ETPT).**

Le total de ces réductions enregistrées sur le programme 210 a donc été de - 891 ETPT. Néanmoins ce chiffre brut doit être corrigé des mesures techniques et des transferts (sur le programme 219) qui n'ont pas affecté les capacités du champ ministériel : **soit au total 427 véritables suppressions d'ETPT.**

Depuis 2010, le calcul de l'impact précis des réductions d'effectifs est plus complexe à effectuer en raison de la disparition de ce programme support 210 et de son intégration dans le programme 124 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». **En effet, l'inscription dans le projet annuel de performance (PAP) du nombre des ETPT consacrés aux politiques ne correspond plus exactement au même périmètre et le mode de calcul fondé sur la nouvelle enquête-temps n'est plus le même.**

Au surplus, le « déversement » des ETPT correspondant aux emplois administratifs dans les actions des politiques publiques, qui est calculé après application des règles de la comptabilité d'analyse des coûts (CAC), dépend des résultats d'une enquête-temps qui a connu des modifications.

1.2.5 - L'impact de la fusion des services déconcentrés sur les effectifs des corps propres du MSJEPVA

1.2.5.1 - Les informations d'origine budgétaire apportent peu d'éclairage sur les évolutions induites par la création des DRJSCS et des DDCS(PP).

Il est manifeste que, à l'origine, la création des Agences régionales de santé (ARS) a absorbé une part importante des forces du réseau des DRASS-DDASS et que celui-ci s'est trouvé affaibli en ressources, notamment pour les personnels administratifs, lors de la mise en place des nouveaux services (DRJSCS, DDCS/PP). Depuis, les programmes 210 et 124 ont fusionné et c'est de l'enquête-temps que pourraient naître des informations utiles sur la mobilisation des personnels au bénéfice des politiques concernées. Certaines organisations syndicales font, par exemple, observer que les agents issus des corps propres du ministère sont conduits à intervenir dans des champs plus larges que ceux de leurs missions statutaires et qu'ils ne peuvent en conséquence se consacrer en totalité à ces missions.

Les résultats de la dernière enquête-temps de 2011 ne confortent pas réellement cette observation. Les données recueillies, pour autant qu'elles soient fiables, conduisent à relativiser ce « ressenti » puisque la contraction des deux chiffres, à savoir le total des ETPT du secteur jeunesse et sports intervenant dans le secteur social et la somme des ETPT du secteur social intervenant, à l'inverse, dans le champ jeunesse et sport, n'aboutit qu'à un solde négatif de 35 ETPT au détriment de jeunesse et sports.

Sous réserve d'un défaut de méthodologie ou de sincérité des réponses apportées, toujours possibles, les résultats de l'enquête-temps 2011 ne font donc pas apparaître de forts déséquilibres. Ceux de l'enquête temps 2012 sont très attendus.

1.2.5.2 - Le ressenti d'une baisse d'effectifs physiques plus importante pour les corps propres du MSJEPVA

L'analyse de l'évolution des effectifs physiques amène à être plus nuancé puisque la réduction des effectifs des corps propres du champ jeunesse et sports semblerait plus forte que pour l'ensemble des corps alors que la référence aux arbitrages fait apparaître que l'effort demandé au secteur jeunesse et sports était pourtant de même nature que celui demandé au secteur des affaires sociales.

S'agissant de la détermination du volume des emplois destinés aux agents des corps propres du ministère chargé de la jeunesse et des sports, il est possible de se référer aux arbitrages internes rendus pour répartir les emplois au sein du programme unique 124, à l'occasion de l'élaboration du schéma d'emplois 2010-2013 relatif aux effectifs cibles des DRJSCS et DDCS(PP).

Ce schéma intègre les données suivantes :

- pour les inspecteurs de la jeunesse et des sports (IJS), une mesure RGPP prévoyant la suppression de 38 emplois, finalement ramenée à 22 (en prélevant la différence sur 10 emplois de CTS et 6 de CEPJ). L'impact est donc de -13% pour les IJS ;
- de leur côté, les conseillers d'animation sportive (CAS) subissent un taux de réduction de -12% lié, comme indiqué précédemment, au fait que les conseillers techniques sportifs (CTS), près de deux fois plus nombreux, sont exonérés de toute suppression d'emplois (sous réserve du prélèvement minime mentionné à l'alinéa précédent).
- enfin, les conseillers d'éducation populaire et de jeunesse (CEPJ) sont taxés de -7% comme les autres corps issus des Affaires sociales ou correspondant à des emplois administratifs.

La somme des suppressions d'effectifs programmée pour ces emplois sur la période 2010-2013 est de 182.

Au total, il apparaît que le pourcentage de suppressions d'emplois appliqué au secteur jeunesse et sport pour les DRJSCS et les DDCS(PP) dans ce schéma d'emplois est le même que celui appliqué à l'ensemble des effectifs des services déconcentrés (affaires sociales comprises) soit - 6,8%, à la différence près que le choix politique récurrent de sanctuariser les effectifs des CTS a eu pour conséquence d'accroître fortement les taux de suppression des emplois d'IJS et de CAS.

Toutefois il s'agit là d'une cible à atteindre et non de la situation actuelle qui porte encore la marque des arbitrages défavorables à jeunesse et sports sur la période 2008-2010 et ne traduit sans doute encore que faiblement le souci d'un rééquilibrage entre secteurs, présent dans la construction du schéma des effectifs indicatifs à horizon 2013.

Ce schéma élaboré à partir des travaux récemment menés sur les « besoins prioritaires » des services déconcentrés (en intégrant les contraintes budgétaires), à la suite de rapports d'inspection générale, donne des « effectifs indicatifs par région ». En fixant un cap qui permet un rééquilibrage à

terme des services, il oriente les choix de recrutement et les décisions lors du mouvement ou de l'affectation des stagiaires lorsqu'il s'agir de remplacer un agent sur un emploi vacant.

Cette orientation n'a pu encore produire tous ses effets, ne serait-ce qu'en raison de la progressivité des départs à la retraite qui, ne libérant pas les emplois de manière immédiate dans les services les mieux dotés, n'autorisent pas les recrutements dans des délais rapides dans les services dont les besoins sont les plus manifestes. En effet, dans un service estimé en « surnombre » au regard des effectifs indicatifs, il n'est pas possible d'obliger un agent à partir et les contraintes de masse salariale interdisent tout dépassement des enveloppes. Ce décalage est à l'origine du gel de recrutement d'agents titulaires et d'incompréhensions dans certains services, qui alimentent l'idée d'une perte de substance plus forte encore qu'elle ne l'est en réalité dans sa globalité.

Pour préserver la possibilité d'atteindre l'objectif d'un rééquilibrage entre régions, la DRH doit refuser les demandes de remplacement d'agents dans les services les mieux pourvus. Sa marge de manœuvre est toutefois étroite car la gestion RH en mode LOLF contraint à optimiser la masse salariale pour ne pas perdre la fraction non utilisée en fin d'année, elle-même source de suppression concomitante d'ETPT. Le recrutement d'agents contractuels peut assouplir la situation en gestion en réglant certaines difficultés mais ne peut devenir un mode parallèle de gestion. En effet, s'agissant d'occuper des emplois destinés à l'accueil d'agents issus des corps « métier », il n'est pas possible en principe de recruter des personnels non titulaires pour ce type de compétences.

Ces éléments peuvent expliquer- au moins pour partie- le décalage entre la perception de la situation des effectifs des corps propres du MSJEPVA qui est celle du terrain et celle plus optimiste qui résulte de la référence aux tableaux des effectifs indicatifs.

En 2012, l'évaluation des effectifs physiques du secteur jeunesse et sports est devenue quasiment impossible, puisque les DDCS/DDCSPP mutualisent des moyens provenant de 4 à 6 BOP de rémunération différents (BOP n° 129 services du Premier ministre, 217 développement durable, 206 alimentation, 134 fraudes, 124 affaires sociales, 307 intérieur).

Il faut souligner que les mouvements internes de personnels administratifs ne sont absolument pas « visibles » par les administrations centrales, ni même par les directions régionales, ce qui rend illusoire la gestion des adéquations missions/moyens sur les fonctions support et sur les missions administratives liées à la mise en œuvre, au plan départemental, des politiques JSCS.

A défaut d'une investigation très lourde, une comparaison peut s'opérer sur les effectifs physiques des corps propres ministériels (IJS/CTPS/PS/CEPJ ou agents rémunérés pour exercer des missions correspondantes). Le tableau ci-dessous compare les données des personnels physiques identifiés au 1er janvier 2009 à ceux identifiés au 1er janvier 2012 :

Tableau comparatifs des effectifs physiques 2009-2012

Sources DRH1C- effectifs physiques

Affectations	Effectifs physiques estimés au 1er janvier 2009	Effectifs physiques au 1er janvier 2012	Commentaires
En services déconcentrés	950 CAS 320 IJS 580 JEP	797 CAS 170 IJS 520 JEP 80 Empl. fonctionnels 13 Corresp Inform. R	*Conseillers d'animation sportive* *Inspecteurs* *JEP (CEPJ+CTP jeunesse)*
Total SD	**1850**	**1580**	*En DDI : 999 (66,2%)* *En DRJSCS : 581 (33,8%)* ***Evolution sur 3 ans : - 270*** ***soit - 14,59%***
En établissements nationaux	450 formateurs sport 40 JEP 50 directeurs et adj.	305 formateurs (Sport+ JEP) 43 directeurs et adj.	
Total établissements	**540**	**348**	***Evolution sur 3 ans : - 192*** ***soit - 35,55%***
Placés auprès du mouvement sportif	480 CTN 780 CTR 410 Contrats	598 CTN 690 CTR 396 Contrats	+ 118 Conseillers techniques nationaux en 3 ans - 90 CT régionaux en 3 ans - 14 contrats
Total CTS	**1670** **+ 20** SHN	**1684** **+ 22** SHN	***Evolution sur 3 ans hors Sportifs Haut Niveau (SHN) : + 14 soit + 0,84%***
En administration centrale	**70**	**67** **+33** Chargés de mission	***Evolution sur 3 ans = non significative*** Chargés.de mission = mesures de garantie RGPP
Total général	**4200**	**3734**	***Evolution sur 3 ans : - 466 soit - 11,09%***

Commentaires

Selon ces tableaux, les effectifs physiques des corps propres ministériels (IJS/CTPS/PS/CEPJ ou agents rémunérés pour exercer des missions identiques) correspondraient au 1er janvier 2012, à 3734 agents dont :

- 2640 personnels techniques et pédagogiques du secteur sport (PS + CTPS sport + CTP sport) ;
- 574 personnels techniques et pédagogiques du secteur jeunesse/éducation populaire (CEPJ + CTPS jeunesse + CTP jeunesse) ;
- 316 inspecteurs et inspecteurs principaux de la jeunesse et des sports ;
- 94 personnels en détachement dans les corps propres du ministère ;
- 110 agents non titulaires sur contrats de préparation olympique ou de haut niveau.

La perte, entre 2009 et 2012, des effectifs physiques en établissements (-35,55%) correspond à la fermeture de 8 CREPS. Le fort impact des pertes d'effectifs physiques en services déconcentrés (-14,59%) s'expliquerait par le fait que les emplois de CTS ont été protégés des mesures de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, ce qui a entraîné un surcroît de suppressions dans les services. En résumé, les services déconcentrés ont supporté 270 suppressions en 3 ans.

Au total, ce serait donc une perte de 466 agents des corps propres du MSJEPVA, chiffre mentionné avec les réserves d'usage quant à leur fiabilité, mais qui n'est pas improbable.

Cette perte est enregistrée en cours de période de réalisation des effectifs indicatifs visant à un rééquilibrage dont le secteur jeunesse et sports devrait bénéficier et dont le point d'arrivée se situe à l'horizon 2013. Les interrogations quant à la finalisation du projet ressurgissent nécessairement avec la nouvelle donne budgétaire qui devrait logiquement conduire à revoir les schémas d'emplois et leur impact sur 2013.

I.2.6 - Aujourd'hui ni la Ministre ni les directeurs « métier » ne peuvent piloter les marges de manœuvre en matière d'emplois des agents des corps propres

L'absence d'un plafond d'emplois propre au MSJEPVA crée certes des facilités globales de gestion pour le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMCAS) et pour le ministère du budget mais constitue une anomalie stratégique et politique.

Ce constat ne traduit pas une suspicion vis-à-vis des différents acteurs concernés, mais simplement le fait qu'il est paradoxal que les directions métiers ne puissent exercer le pilotage des ressources essentielles que constituent pour elles les personnels des corps propres. Cette situation est apparue de manière naturelle dès lors que, depuis 2010 c'est le mode de gestion du secteur de la cohésion sociale, consistant pour l'essentiel à recueillir les demandes de terrain pour élaborer ses plans de recrutement, qui s'est imposé, alors que la pratique du secteur jeunesse et sports était plus volontariste et plus centralisée.

Ce mode de gestion orienté vers la déconcentration s'inscrit, il faut le souligner, dans la ligne générale de la LOLF qui vise à responsabiliser les responsables de BOP, mais s'accommode davantage d'une gestion globale d'effectifs importants que de la gestion de cadres A aux effectifs de corps restreints, comme à jeunesse et sports.

Il n'est pas surprenant que l'orientation du SGMCAS, qui assure le pilotage du dialogue de gestion, soit d'aller vers une plus grande déconcentration et de donner aux directeurs régionaux une plus large marge de manœuvre dans l'appréciation de leurs priorités. A cet égard, la DNO 2012 est explicite : elle précise en effet que le responsable de BOP régional (RBOP) a la responsabilité de l'allocation des moyens en personnel entre les activités exercées, c'est-à-dire entre les différents programmes de politiques publiques, et qu'il définit, conjointement avec les directeurs départementaux interministériels, un schéma des emplois régionaux afin d'élaborer un plan de recrutement à mettre en œuvre conjointement avec la DRH. Cette directive ajoute que la fongibilité entre nature de dépenses au sein du titre 2 et la fongibilité entre les catégories d'emplois apportées par la LOLF donnent au RBOP une grande souplesse théorique de gestion et d'éventuelles marges de manœuvre importantes.

Toutefois, cette liberté ne peut s'exonérer d'un dialogue avec la DRH qui doit à la fois garder la maîtrise des emplois disponibles susceptibles d'être offerts aux lauréats de concours et celle de gérer les réductions d'effectifs.

Pour le nouveau triennal budgétaire, ces réductions sont calculées sur des bases différentes (-2,5% des effectifs par an et non plus le remplacement d'un départ en retraite sur deux). Les modalités précises de suppressions d'emplois pour les trois ans à venir posent le problème de leur articulation avec le tableau des effectifs indicatifs et, plus généralement, de leur répartition entre les structures, les missions et les corps du MSJEPVA.

La mission relève des zones de risques qu'il ne faut pas laisser dans l'ombre, à travers les décalages entre les références d'évolution des effectifs physiques des corps propres au sein des services déconcentrés et les objectifs fixés. En effet, le principe de la fixation « d'effectifs indicatifs » n'offre pas spontanément toutes les garanties d'une résorption des disparités entre services à l'horizon 2013 car les jeux combinés des modalités de gestion de la masse salariale et de la gestion des personnels peuvent ralentir le processus et les nouvelles suppressions d'emplois en réduire la portée, ce qui serait très préjudiciable pour les services supportant un sous-effectif manifeste.

La mission juge qu'il est de l'intérêt partagé de la DRH et des directions métiers de se concerter, sous l'autorité de la Ministre, pour rendre compatible les principes de responsabilité énoncés par la DNO et l'exigence d'une gestion équilibrée des effectifs, en veillant notamment à ce que les choix opérés dans certains services au titre de la modularité soient compensés par ailleurs et ne viennent pas se cumuler au détriment de certains corps

La mission souligne enfin que si la situation réelle des effectifs en services déconcentrés n'est plus en adéquation avec les missions de ces services, ce constat appelle des réponses appropriées qui soient effectivement à la mesure des enjeux. Le service public n'est assuré dans certains services que par quelques agents des corps propres du MSJEPVA, voire d'un seul comme c'est fréquemment le cas pour les inspecteurs (IJS) et la perspective de transfert de certaines missions aux collectivités territoriales - qui implique le transfert d'effectifs - n'apparaît pas comme une solution aisée à mettre en œuvre.

En effet l'effet de démutualisation, déjà douloureusement ressenti après la dissociation des services lors du redécoupage des DRDJS - effet également enregistré pour les effectifs des ex-DRASS intégrés aux DRJSCS après les départs de leurs collègues vers les ARS - peut compromettre la capacité de ces services à survivre à ces transferts, faute de compétences pour assurer les missions restantes.

I.3 - L'ÉVOLUTION SUR 5 ANS DU BUDGET

L'évolution des crédits budgétaires consacrés aux politiques de sport, de jeunesse et de vie associative est retracée dans le tableau ci-dessous. Les importants changements de maquette budgétaire ont conduit à retracer également les ressources affectées à ces politiques par la comptabilité d'analyse des coûts (CAC) associée aux programmes budgétaires pour disposer, en y ajoutant les ressources propres des opérateurs, d'un montant global des ressources affectées à ces politiques sur la période. De 2007 à 2012, ces ressources ont crû de 16,1%.

MISSION ET PROGRAMMES	LFI 2007		LFI 2008		LFI 2009		LFI 2010		LFI 2011		LFI 2012		EVOLUTION 2007-2012	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
PROGRAMME 219-SPORTS	196 436 710	209 718 746	187 032 220	207 911 026	213 420 244	224 691 773	220 582 088	233 049 402	205 073 565	216 565 118	252 283 372	255 438 709		
évolution (%)			-4,79%	-0,86%	14,11%	8,07%	3,36%	3,72%	-7,03%	-7,07%	23,02%	17,95%	28,43%	21,80%
PROGRAMME 163-JEUNESSE,VIE ASSOCIATIVE	132 263 435	136 054 089	134 170 906	134 020 247	119 520 380	120 165 380	192 582 806	193 085 121	213 515 072	213 499 268	229 970 979	229 970 979		
évolution (%)			1,44%	-1,49%	-10,92%	-10,34%	61,13%	60,68%	10,87%	10,57%	7,71%	7,72%	73,87%	69,03%
PROGRAMME 210- CONDUITE ET PILOTAGE	435 372 408	439 183 408	442 043 873	441 962 323	484 291 915	445 793 475	420 827 442	428 811 832	0	0	0	0		
évolution (%)			1,53%	0,63%	9,55%	0,87%	-13,10%	-3,81%	-100,00%	-100,00%			-100,00%	-100,00%
	764 072 553	784 956 243	763 246 999	783 893 596	817 202 539	790 650 628	833 992 336	854 946 355	418 588 637	430 064 386	482 254 351	485 409 688		
évolution (%)			-0,11%	-0,14%	7,07%	0,86%	2,05%	8,13%	-49,81%	-49,70%	15,21%	12,87%	-36,88%	-38,16%
TOTAUX PROGRAMMES SJVA	328 700 145	345 772 835	321 203 126	341 931 273	332 940 624	344 857 153	413 164 894	426 134 523	418 588 637	430 064 386	482 254 351	485 409 688		
évolution (%)			-2,28%	-1,11%	3,65%	0,86%	24,10%	23,57%	1,31%	0,92%	15,21%	12,87%	46,72%	40,38%
							247 098 057	247 098 057	240 105 900	240 105 900	255 832 503	255 832 503		
évolution (%)									-2,83%	-2,83%	6,55%	6,55%		
Action n°8-Gestion des politiques du sport							210 107 241	210 107 241	203 785 032	203 785 032	185 320 879	185 320 879		
évolution (%)									-3,01%	-3,01%	-9,06%	-9,06%		
Action n°9-Gestion des politiques de la jeunesse et de la vie associative							36 990 816	36 990 816	36 320 868	36 320 868	70 511 624	70 511 624		
évolution (%)									-1,81%	-1,81%	94,14%	94,14%		
	764 072 553	784 956 243	763 246 999	783 893 596	817 202 539	790 650 628	833 992 336	854 946 355	658 694 537	670 170 286	738 086 854	741 242 191		
évolution (%)			-0,11%	-0,14%	7,07%	0,86%	2,05%	8,13%	-21,02%	-21,61%	12,05%	10,61%	-3,40%	-5,57%
RESSOURCES AFFECTEES AU SPORT, A LA JEUNESSE ET LA VIE ASSOCIATIVE														
COMPTABILITE D'ANALYSE DES COUTS- SPORTS		545 307 403		554 662 287		578 677 186		636 495 843		589 472 694		577 757 738		
évolution (%)				1,72%		4,33%		9,99%		-7,39%		-1,99%		5,95%
COMPTABILITE D'ANALYSE DES COUTS- JVA		245 667 991		235 063 372		223 733 581		267 929 159		286 860 689		351 869 698		
évolution (%)				-4,32%		-4,82%		19,75%		7,07%		22,66%		43,23%
TOTAUX DES CREDITS AFFECTES A SJVA PAR LA CAC		790 975 394		789 725 659		802 410 767		904 425 002		876 333 383		929 627 436		
évolution (%)				-0,16%		1,61%		12,71%		-3,11%		6,08%		17,53%
RESSOURCES OPERATEURS SPORT		300 183 000		326 269 000		279 535 000		297 883 000		336 445 000		338 871 000		
évolution (%)				8,69%		-14,32%		6,56%		12,95%		0,72%		12,89%
INSEP		9 012 000		8 470 000		7 006 000		8 301 000		9 055 000		11 213 000		
ECOLES NATIONALES		8 406 000		7 403 000		9 049 000		6 116 000		7 292 000		7 715 000		
CNDS		238 500 000		268 000 000		211 708 000		238 600 000		276 900 000		274 134 000		
CREPS		46 265 000		42 396 000		51 772 000		44 866 000		43 198 000		45 909 000		
RESSOURCES OPERATEURS JVA		11 917 000		11 938 892		11 083 000		10 531 000		10 877 000		12 221 000		
évolution (%)				0,18%		-7,17%		-4,98%		3,29%		12,36%		2,55%
INJEP		11 917 000		11 938 892		11 083 000		10 531 000		10 577 000		12 021 000		

I.3.1 - Sport

La comparaison des budgets du programme 219 « Sport » entre 2007 et 2011 comporte peu de variation passant en CP de 210 à 216 M€. L'augmentation notée entre 2011 et 2012, de 216 à 255 M€, correspond au transfert sur ce programme des emplois des CREPS jusqu'ici intégrés dans le programme 124. Le taux d'accroissement effectif (après retraitement de l'impact des emplois) est inférieur à 5%.

Cette approche budgétaire doit toutefois être complétée par la prise en compte des importantes recettes extrabudgétaires affectées au CNDS, qui sont passées de 234 M€ en 2007 à 272 M€ en 2012.

I.3.2 - Jeunesse et vie associative

Le programme 163 « Jeunesse et vie associative » connaît lui une forte hausse sur la même période passant en CP de 132 à 229 M€. Celle évolution sensible à partir de 2010 (193 M€) s'explique par l'intégration dans ce programme de deux nouveaux dispositifs dotés d'une enveloppe propre, le service civique et le fonds d'expérimentation jeunesse (FEJ). Le programme a ainsi connu un accroissement budgétaire de 70% qui s'est toutefois traduit par des redéploiements internes qui ont réduit les financements des dispositifs antérieurs, notamment « Envie d'Agir » et les partenariats locaux.

L'agence du service civique, dont l'ensemble des ressources est contenu dans le programme 163 et qui connaît une forte montée en charge (100 M€ en 2012), est un opérateur qui pèse par le montant des dépenses qu'il induit et par l'accroissement des crédits qu'il apporte au programme 163. Les prévisions de dépenses (plus de 500 M€ en 2015) vont créer un problème de positionnement au sein de la mission « Sport, Jeunesse et vie associative » (cf. paragraphe I.4.2).

I.3.3 - Les dépenses fiscales et les amendements parlementaires

La mission note, pour mémoire, la présence au sein du budget du ministère de deux rubriques sur lesquelles la Ministre ne peut agir :

A - les amendements parlementaires

Les moyens budgétaires de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » sont majorés en loi de finances initiale par des amendements au titre de la réserve parlementaire. Le ministère n'a aucune maîtrise de ces crédits, relativement importants (8.6 M€ pour le sport en LFI 2012), dont la destination peut parfois être en contradiction avec les objectifs que le ministère poursuit localement.

B - les dépenses fiscales

Les documents budgétaires (PAP et RAP) attribuent également à la mission « Sport, jeunesse et vie associative » le produit de dépenses fiscales importantes : 1 792 M€ dans le PLF 2012. Il s'agit principalement d'exonérations fiscales sur lesquelles le ministère n'a aucun moyen d'action, ni éléments d'information. A titre d'illustration, la principale dépense fiscale concerne les réductions d'impôts au titre des dons (1 480 M€), rattachées à la mission par la direction du Budget pour la raison que ces réductions bénéficient aux associations. Il s'agit de dispositions dont le ministère des finances a la totale maîtrise et fournit les données, constatées et prévisionnelles, mentionnées dans les documents budgétaires. Paradoxalement, il revient néanmoins au Ministre et aux responsables de programme d'apporter ensuite toutes précisions à la représentation nationale ou à la Cour des Comptes.

I.4 - RECONSTITUER L'UNITÉ BUDGÉTAIRE « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

I.4.1- Réintégrer à la mission, dès le PLF 2013, les ETPT et les crédits de rémunération des personnels mettant en œuvre les politiques ministérielles

La LOLF ayant établi que *« le plafond d'emplois est ministériel »*, le MSJEPVA devrait disposer, en principe, d'un plafond d'emplois qui lui soit propre. Or l'actuelle maquette budgétaire de la mission « Sport-JVA » ne comprend pas les ressources en personnels. Ces ressources figurent en effet dans la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Cette situation résulte de la suppression du programme 210 « conduite et pilotage » qui regroupait les emplois dans un programme spécifique mais intégré à la mission « Sport-JVA ».

Les arguments invoqués pour supprimer ce programme 210 étaient de deux ordres :

1/ tirer les conséquences de la suppression de la direction support DRHACG et de sa fusion avec la DAGPB ;
2/ faciliter la gestion des responsables de budget opérationnel de programme (RBOP) à savoir les directeurs régionaux (DRJSCS) qui pouvaient disposer d'une enveloppe budgétaire et d'un plafond d'emplois unique sur le programme 124, ce qui leur laissait aussi un peu de marge de manœuvre.

Cette situation présente en contrepartie des inconvénients :

1/ elle ne permet pas d'identifier directement l'ensemble des moyens consacrés aux politiques publiques du sport et de JEPVA du fait de l'éloignement des emplois et les fait apparaître plus faibles qu'ils ne le sont ;
2/ elle tend à déresponsabiliser les responsables des programmes (RPROG) 219 et 163, au moins sur les effectifs des services déconcentrés ;
3/ elle ne permet pas à ces RPROG d'exercer un véritable pilotage sur ces emplois, notamment en matière de concours de recrutement, et ne leur fournit les informations sur leur volume qu'*a posteriori*, au moyen de la CAC et du contrôle de gestion.

Préconisation n°1

Créer un plafond d'emplois pour le ministère, conformément à la LOLF, permettant une maîtrise de l'utilisation des emplois et assurant une bonne visibilité des moyens du ministère.

Plusieurs scénarios pourraient alors être envisagés :

1/ **scénario 1a** : le retour à un programme de moyens « conduite et pilotage » au sein de la mission SJVA, qui serait le réceptacle des emplois. Cette formule qui a été abandonnée depuis le PLF 2011 présente deux difficultés :

1- elle impliquerait la désignation d'un responsable de programme et la reconstitution d'une structure de gestion dédiée, nécessairement coûteuse en emplois et dont le retour n'apparaît pas d'actualité ;
2- elle ne permettrait pas de faire jouer la fongibilité entre les moyens destinés au fonctionnement des services et ceux consacrés à la mise en œuvre des politiques ;

2/ **scénario 1b** : l'intégration des emplois dans chacun des programmes 219 et 163, en confiant leur gestion aux équipes budgétaires qui assistent les responsables de programme respectifs, moyennant un renforcement préalable. Une délégation de gestion à la DAFIIS

pourrait également être envisagée. Il faut noter que cette formule d'intégration du titre 2 dans un programme de politique publique existe, notamment dans plusieurs programmes de la mission « action extérieure de l'État » et qu'elle a déjà commencé sur le programme 219, avec les effectifs des établissements.

Ces deux démarches visant à réintégrer les emplois au sein de la mission SJVA permettraient de limiter les risques de dérive aboutissant à mettre en danger l'avenir des corps propres jeunesse et sports et la spécificité de l'action du MSJEPVA. Elle exigerait toutefois une forte mobilisation car le ministère du budget donne souvent sa préférence au processus inverse, à savoir la gestion des ETPT et de la masse salariale par une entité mutualisatrice, garante de l'optimisation des frais de gestion.

Un dispositif protecteur consistant à limiter l'utilisation des emplois budgétaires à leur stricte appartenance de programme empêcherait d'éventuelles dérives locales redoutées par les directions métiers. Elle mettrait un terme à une certaine forme de dilution des emplois « métier » qui s'est naturellement développée avec la mise en œuvre de l'enveloppe unique et du plafond unique.

En revanche, les services déconcentrés (DRJSCS en premier lieu) pourraient y voir d'abord une source de complexité et une marque de défiance. Les préfets manifesteraient leur hostilité à la mesure au motif qu'elle leur retirerait un pouvoir d'appréciation et la capacité à mettre en œuvre la modularité régionale.

3/ Pour ces raisons, un **scénario 1c** pourrait concilier les avantages du regroupement des emplois au sein de la mission SJVA et du maintien de modalités de gestion simplifiées : il consisterait à regrouper l'ensemble des emplois des services déconcentrés (toutes missions confondues, y compris les emplois de la cohésion sociale) du programme 124 sur l'un des deux programmes Sport ou JEPVA (ou sur le programme Sports et JEPVA regroupé si cette option est privilégiée). De cette façon, les RBOP (DRJSCS) n'auraient qu'un seul BOP à suivre pour tous leurs emplois. Ce regroupement ne serait en aucune façon illégitime, puisque les ETPT des services déconcentrés relevant du programme 124 sont majoritairement affectés aux missions du ministère. C'est ce que montre le tableau ci-dessous, dont les données sont issues de l'enquête-temps menée en 2011.

REPARTITION DES ETPT PAR « DOMAINES » DANS LES SERVICES DECONCENTRES

	ETPT SJVA		ETPT SOCIAL
DOMAINE SPORTS	1 638,12	COHESION SOCIALE	1 180,01
DOMAINE JVA	829,23	AUTRES DOMAINES SOCIAUX	693,71
DOMAINE FORMATIONS SJVA	453,14	FORMATIONS AFF. SOC.	283,94
(1) TOTAUX ETPT METIERS	2 920,49 (45,50 %/total P.124)		2 157,66 (33,62 %/total P.124)
DOMAINES DIRECTION/TRANSVERSAL/SUPPORT	1 340,51 (20,88%/total P. 124)		
REPARTITION ETPT SUPPORT/POIDS RESPECTIFS METIERS ligne (1)	770,94		569,57
(2) TOTAL ETPT DU P. 124 en services déconcentrés	3 691,43	6 418,66	2 727,23
(%)	57,51%		42,49%

Source : exploitation de l'enquête temps 2011

Les ETPT affectés aux missions du ministère représentent 45,5 % des emplois, et ceux affectés aux missions du ministère chargé des affaires sociales 33.6%, les 20.8 % étant affectés aux fonctions transversales. Le ministère représente ainsi 57,5 % des ETPT du programme 124 affectés dans les services déconcentrés

4/ S'il n'était pas possible d'obtenir ces modifications présentées par les 3 scénarios précédents, d'autres pistes pourraient être envisagées pour remédier aux effets négatifs de l'absence d'un plafond d'emplois spécifique.

Il conviendrait pour le moins d'identifier au sein même du programme 124 un volume d'emplois dédié au champ jeunesse et sports et/ou d'assurer un suivi régulier afin d'éviter les dérives. Cette identification pourrait être prévue soit au niveau de la construction budgétaire **(scénario 1d)** soit dans le cadre d'une convention spécifique de gestion des emplois « métier » **(scénario 1e)** signée entre la DRH et les directions métiers, fondée sur des principes et des engagements visant à assurer la traçabilité complète des ETP des agents relevant des corps propres ainsi que des personnels administratifs, pour ces derniers par reconstitution des données sur la base de l'enquête-temps.

Cette traçabilité devrait inclure également, par exemple, le nombre des postes disponibles pour les concours, les conditions d'utilisation des emplois vacants à l'issus de départs de titulaires et les retours d'information au bénéfice des directions métiers sur la situation des emplois.

En cas de recours à l'un de ces deux scénarios, il conviendrait d'être vigilant à ce que le coût de l'harmonisation des conditions de travail, et notamment celui des indemnités supplémentaires qui seraient le cas échéant à verser aux personnels Jeunesse et Sports, ne s'impute pas en totalité sur la masse salariale de ce secteur. En effet faire payer cette opération par une réduction d'emplois supplémentaire qui ne concernerait que le champ J et S ne constituerait en rien un rattrapage entre les secteurs JS et Affaires sociales et ne relèverait pas d'une politique d'harmonisation digne de ce nom.

I.4.2 - Quelle répartition des programmes au sein de la mission : autonomie ou fusion ?

Préconisation n°2

Rééquilibrer les programmes au sein de la mission SJVA.

Le principe de l'intégration des emplois jeunesse et sports pourrait se juxtaposer à un **scénario 2a**, celui d'une fusion entre les programmes 219 Sport et 163 JVA. Dans ce cas, la gestion des emplois pourrait se faire à moindre coût par l'effet de mutualisation des compétences des personnels budgétaires assistant un responsable de programme unique.

Cette dernière hypothèse s'accorderait avec un **scénario 2b** de création d'un programme spécifique « service civique » qui permettrait de disposer toujours de deux programmes pour cette mission budgétaire SJVA.

Pour rappel, le service civique géré par le GIP « agence service civique » est aujourd'hui financé par subvention de l'État pour charges de service public sur le programme 163 « jeunesse et vie associative ». Les crédits le concernant sont aujourd'hui intégrés dans l'action n° 4 avec le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) sous le titre « action particulière en faveur de la jeunesse ». Ces crédits viennent en principe s'ajouter aux crédits du programme contribuant à son accroissement optique -au même titre que le FEJ.

Le programme 163 est aujourd'hui doté de 230 millions d'euros. La part relative des subventions versées au titre du service civique est passée de 23 millions en 2010 à 99 millions en 2012. La projection de sa montée en charge est bien plus éloquente : la Cour des Comptes reprend le chiffre de 558 millions d'euros pour répondre à l'objectif de 75.000 volontaires en 2015.

L'article 7 de la LOLF définit ainsi un programme: *« un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. »*

La création d'un programme consacré exclusivement au service civique présenterait les avantages suivants :

Un intérêt d'ordre technique

1/ Le service civique répond à cette définition de l'article 7 de la LOLF et présente des caractéristiques et une singularité qui justifieraient qu'il soit identifié par un programme spécifique. S'il est vrai qu'un programme ne se justifie qu'à partir d'un certain montant de crédits, la montée en charge du service civique, qui aboutirait assez rapidement à dépasser les crédits affectés à l'actuel programme 163, répond à ce critère.

2/ L'intégration d'une action, quelle qu'elle soit, au sein d'un programme n'a de sens que si elle préserve des équilibres au sein de ce programme. Dès lors que l'action Service civique hébergée par le programme 163 représente une fraction fortement prédominante de ce dernier au point de lui faire perdre sa cohérence et sa lisibilité, elle menace sa viabilité et doit être isolée.

Une meilleure lisibilité des politiques menées au sein de la mission SJVA

3/ L'existence d'un programme spécifique qui conduirait à identifier cette action aurait le mérite de fournir une information plus complète et plus précise sur ce que représente et réalise le service civique. Cette transparence souhaitée par la LOLF permettrait de mieux valoriser la politique menée et serait d'autant plus appréciée des parlementaires que le coût va être de plus en plus élevé.

4/ Le constat déjà fait d'une réduction partielle des autres actions ou politiques du programme 163 pourrait amener une remise en cause de plus grande ampleur des autres axes et dispositifs existants. En consacrant un programme au seul service civique, le ministère protège mieux les ressources qu'il entend consacrer à sa politique de la jeunesse estimée prioritaire. Ne pas clarifier ces orientations donnerait à penser, à tort, qu'il y a eu implicitement choix de faire du service civique le seul vecteur des politiques JEPVA.

L'intérêt d'élargir les marges de manœuvre

5/ Par ailleurs, la création d'un programme spécifique permettrait à la ministre de désigner un responsable de programme (le DJEPVA) qui serait impliqué plus étroitement et plus clairement dans l'évolution du service civique. Le volume des financements prélevés sur le budget de l'État pourrait justifier, nonobstant l'existence du GIP, le retour à une organisation budgétaire plus classique.

I.5 - DIALOGUE SOCIAL : VERS LE RETOUR A UN COMITÉ TECHNIQUE MINISTÉRIEL PROPRE AU MSJEPVA

Parmi les principaux enjeux du dialogue social figure la question du retour à un comité technique ministériel (CTM) propre au secteur SJEPVA. La mission d'inspection générale en souligne le bien fondé et a pris note de la décision de la Ministre de s'engager dans la voie de la création d'un CTM spécifique et n'envisagera pas de scénarios alternatifs. Elle soulignera seulement la nécessité d'élargir la réflexion à l'articulation entre les différentes instances de dialogue existantes, aux

modalités de mise en œuvre et aux autres formes de dialogue susceptibles d'être engagées avec les organisations syndicales.

Les organisations syndicales qui, dans leur majorité, souhaitent cette modification du cadre du dialogue social s'appuient sur le principe de l'existence d'un CTM par ministère mais surtout font valoir que les positions qu'elles défendent se perdent aujourd'hui dans un vaste ensemble interministériel où l'on traite de sujets ayant peu de rapports les uns avec les autres.

Les positions affichées sur ce sujet résultent aussi en partie de considérations stratégiques puisque l'actuelle représentation au sein du CTM unique donne la majorité aux grandes centrales interprofessionnelles (CGT-CFDT-FO) qui disposent de 8 sièges sur 15, contre 7 sièges à l'UNSA (6) et la FSU (1 seul siège) qui étaient majoritaires dans le CTPM du secteur J et S .

Rappelons que c'est à l'issue des élections professionnelles du 20 octobre 2011 que deux instances nouvelles ont été créées pour les ministères sociaux et jeunesse et sports : un CTM unique et un Comité technique d'administration centrale unique (CTAC). A cette occasion, les personnels ont été invités à élire leurs représentants sur liste et non sur sigle comme précédemment. Il s'agissait là de la finalisation d'un processus de rapprochement déjà réalisé aux niveaux régional et départemental avec la création de services communs.

Antérieurement, il avait été procédé à des élections aux CTP des directions départementales interministérielles (DDI) le 19 octobre 2010, cette orientation témoignant de la volonté gouvernementale d'identifier un dialogue social spécifique à l'échelon départemental qui soit commun à l'ensemble des personnels des ministères concernés par ces services.

Soulignons que parallèlement a été créé à l'issue des élections du 20 octobre 2011 un comité technique commun aux établissements de formation régis par le code du sport. Il concerne l'INSEP, l'Ecole nationale de la voile et des sports nautiques, l'Ecole nationale des sports de montagne et les CREPS. Il est intéressant de noter que la répartition des sièges est sensiblement la même que celle de l'ancien CTPM « Jeunesse et sports » avec une majorité pour l'UNSA et la FSU (4 et 3 sièges) et 3 sièges seulement pour les grandes centrales interprofessionnelles CFDT-FO (2 et 1 sièges).

Outre ces différents volets de représentation des personnels, il faut noter la décision de mettre fin au paritarisme au sein de ces CTM, instituée par le décret du 15 février 2011. Cette mesure était justifiée par le souci de responsabiliser davantage les organisations syndicales mais aussi d'alléger la charge de la présence en continu pendant le déroulement du CTM pour les directions d'administration centrale qui n'étaient pas concernées par les débats inscrits à l'ordre du jour. La participation de l'administration aux CTM est désormais plus resserrée et souvent limitée à la DRH et à ses collaborateurs. La concomitance des ces réformes a pu accentuer le sentiment éprouvé par certains représentants syndicaux qu'ils ne trouvaient pas en face d'eux d'interlocuteurs en capacité d'apporter des réponses à leurs préoccupations.

Pour les organisations syndicales, la reconstitution d'un CTM spécifique SJEPVA serait de nature à satisfaire leurs attentes sur deux points :

- apporter une réponse structurelle qui traduise le changement institutionnel et mette un terme au rapprochement qui s'est opéré avec le secteur « Santé » ;
- permettre d'engager un dialogue sur les questions qu'ils jugent primordiales pour le devenir du MSJEPVA.

Sur le premier aspect, il est manifeste que la création de ce CTM spécifique va nécessiter une étude approfondie qui permette de concilier l'émergence de cette nouvelle identité et le maintien des lieux de dialogue que sont le CT des Etablissements et le CTAC. Pour ce dernier se poserait la question du rattachement des personnels de la DAFIIS et de la DRH en cas de retour à deux CTAC distincts. Il conviendra en tout état de cause de veiller à la cohérence du dispositif d'ensemble qui verrait le jour, notamment dans le souci d'apporter des réponses du même ordre aux personnels qui

assurent des fonctions identiques dans le champ des affaires sociales aux niveaux central et régional et à ceux des DDI qui ont leur propre CT sur l'existence duquel il ne peut être revenu sans remise en cause des structures elles-mêmes.
Naturellement la question de cette articulation se poserait dans des termes un peu différents si le MSJEPVA sortait des DDI et se voyait doté d'unités territoriales (UT) comme envisagé dans l'un des scénarios (41b).

Ces réponses devraient en même temps donner une lisibilité d'ensemble du cadre du dialogue social et donner l'assurance aux personnels que le schéma proposé leur offrira des garanties au moins égales de se faire entendre.

Sur le second aspect, la réalité du dialogue social sur les sujets essentiels, le CTM spécifique ne sera un bon instrument que dans la mesure où l'administration l'utilisera réellement à cette fin. La nouvelle organisation des CTM qui autorise une présence *a minima* de l'administration n'offre pas spontanément ce cadre. Ce n'est qu'à la condition d'une présence de la ministre ou de son représentant, ou encore de celle de directeurs « métier » qui soient en mesure d'apporter des réponses ou d'engager une discussion sur des sujets d'actualité mentionnés dans l'ordre du jour, que le dialogue renaîtra dans ce cadre.

D'ailleurs, si le CTM spécifique ne peut être le lieu de ces échanges, des groupes de travail peuvent se créer sur la base d'une participation conjointe de l'administration et des organisations syndicales, ces groupes présentant les conclusions de leurs travaux en CTM. Ce dialogue social « non institutionnel » a pris d'ailleurs une place importante dans la plupart des ministères, y compris pour préparer des textes importants.

Sur des sujets lourds tels que l'évolution des métiers et des besoins en compétences qui résultent de l'évolution des missions, l'expérience des années 2000-2002 a montré que l'organisation d'une « table ronde » excédant très largement le temps imparti au CTPM pouvait s'avérer pertinente et devenir le lieu d'une large et longue concertation. Les débats qui se sont engagés ont en effet conduit à la refonte de l'architecture des corps du ministère chargé de la jeunesse et des sports après avoir débouché sur des accords.

I.6 - DÉVELOPPER LES FONCTIONS DE RÉGULATION ET DE PILOTAGE AU SEIN DU PÉRIMÈTRE MINISTÉRIEL

I.6.1 - Les fonctions de régulation

Tous les ministères développent aujourd'hui des réflexions et s'organisent, aussi bien au niveau central que dans les services déconcentrés ou leurs établissements sous tutelle, pour développer des fonctions de régulation qui apparaissent aujourd'hui nécessaires au bon fonctionnement des structures, qu'il s'agisse des démarches relatives à la déontologie, à l'inspection-contrôle-évaluation (ICE), à l'audit interne ou au contrôle interne comptable (en vue de la certification des comptes par la Cour des Comptes).

S'agissant du nouveau périmètre du ministère, mais aussi en tenant compte de la présence d'un secrétariat général, la question peut se poser de savoir quelle est la meilleure organisation possible, d'autant que plusieurs chantiers ont déjà vu le jour sous les auspices de la délégation aux affaires juridiques (pour la déontologie), de la mission d'audit interne auprès de la secrétaire générale (MAI) pour l'audit, de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) pour l'ICE ou encore des services de la secrétaire générale pour la démarche de maîtrise des risques (contrôle interne).

Sans remettre en cause la pertinence de l'intervention de ces structures, il apparaît légitime que la Ministre puisse piloter plus directement les dispositifs de régulation qui concernent les

politiques, les services et les agents relevant de son autorité, en s'appuyant sur un échelon de coordination propre au champ SJEPVA.

La mission note d'ailleurs que, par exemple, l'IGJS est déjà impliquée - mais pour le moment dans un positionnement de second rang - dans certains de ces exercices (audit interne, ICE, déontologie), qui constituent pour elle une source de connaissance et d'outillage au bénéfice de ses diverses missions.

Préconisation n° 3

Clarifier les responsabilités de pilotage des différents dispositifs de régulation (contrôle interne, audit interne, ICE, déontologie) en identifiant, lorsque cela paraît nécessaire, un ou des coordonnateurs pour la mise en œuvre de ces chantiers sur le périmètre ministériel.

I.6.2- Le pilotage du contrôle de gestion

Ce pilotage est également un enjeu pour le ministère. Le décret du 5 mai 2011 relatif aux attributions du SGCMAS précise que « *Le secrétaire général contribue à la définition des orientations stratégiques en matière d'évaluation de la performance et du contrôle de gestion dans l'ensemble des services centraux et territoriaux ainsi que dans les agences et établissements relevant des ministères sociaux.* ». Sous sa direction, un chantier a été lancé et mis en œuvre par la DAFIIS afin de :

- définir et déployer des outils d'aide à la décision afin de renforcer le pilotage des politiques publiques menées par les services déconcentrés ;
- analyser les déterminants de l'activité des services territoriaux afin d'objectiver et de documenter le dialogue de gestion ;
- animer et professionnaliser les contrôleurs de gestion régionaux.

Un tableau de bord informatique 2011 a été élaboré : il correspond à une première génération d'outil destiné à documenter le dialogue de gestion avec les structures territoriales, à un double niveau :

- national et régional afin de documenter le dialogue de gestion annuel entre les directions d'administration centrale (DAC) et les DRJSCS ;
- régional et départemental afin d'appuyer le rôle du RBOP (DRJSCS) dans la répartition des moyens aux DDI.

Il contribue ainsi à la définition d'une vision partagée de l'activité des services déconcentrés entre l'administration centrale, les régions (DRJSCS) et les départements (DDI).

Etabli avec l'appui de toutes les directions concernées, il a permis une première évaluation du nombre d'équivalents temps plein travaillés (ETPT) mobilisés par la mise en œuvre des politiques publiques déclinées en domaine et sous domaine, tels que déclaré par les services déconcentrés. Cette évaluation a montré que les ETPT du programme support 124 affectés aux missions relevant du MSJEPVA étaient majoritaires au sein des DRJSCS.

Préconisation n°4

Piloter au niveau ministériel le développement du contrôle de gestion, permettant notamment de mieux objectiver les propositions d'allocations des moyens humains entre les politiques conduites, ainsi qu'entre services régionaux et départementaux, et conférant ainsi une réelle effectivité aux priorités politiques définies par la Ministre.

II - DES DIRECTIONS « MÉTIER » DE PETITE TAILLE, DONT LA CONFIGURATION DOIT ÉVOLUER

II.1 - ANALYSE DE LEUR MACRO-ORGANISATION ET DES MUTUALISATIONS POSSIBLES

L'organisation de la DS et de la DJEPVA est définie par l'arrêté du 30 décembre 2005 (modifié) portant organisation des directions et sous-directions de l'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative.[4]

Les directions dans leur périmètre actuel sont apparues au lendemain de la publication au *Journal officiel* du décret n° 2008-907 du 8 septembre 2008 et de l'arrêté du même jour modifiant l'organisation de l'administration centrale du ministère, avec la suppression de la DVAEF et la répartition de ses compétences entre la DS (emploi et formations) et la DJEPVA (observation/statistiques et vie associative).

L'organisation des directions a été modifiée en dernier lieu par un arrêté du 30 avril 2012, concernant la DS, publié au *Journal officiel* du 8 mai 2012 et dont la Ministre a souhaité suspendre la mise en œuvre.

II.1.1 - Des directions de petite taille, structurées de manière différente

Les plafonds d'emplois 2012 de la DS et de la DJEPVA s'établissent respectivement à 149,8 et 103,4 ETPT (plus 5 ETP mis à disposition par l'INSEE pour la mission des études, de l'observation et des statistiques - MEOS). **Ces effectifs sont en nette diminution par rapport aux effectifs présents dans les trois directions « métiers » (DS, DJEP et DVAEF) au moment de la réforme de l'administration centrale en 2008. On peut considérer qu'à cette date le périmètre de l'actuelle DS regroupait 171 ETP (-12,4% de 2008 à 2012) et celui de l'actuelle DJEPVA 120,7 ETP (-14,3% de 2008 à 2012).**

La DS et la DJEPVA peuvent donc être qualifiées de « directions de petite taille », quand on les compare aux autres directions d'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales : 264,3 à la direction générale de la cohésion sociale, 291,1 à la DRH, 305,9 à la direction générale de la santé, 413,1 à la DAFIIS.

Au niveau des sous-directions et des structures rattachées au directeur, la DS et la DJEPVA sont dans des situations différentes :

- deux sous-directions et une structure rattachée à la DJEPVA ;
- trois sous-directions et quatre structures rattachées à la DS avant l'arrêté de réorganisation du 30 avril 2012 ;
- trois sous-directions, un service à compétence nationale et cinq structures rattachées à la DS selon l'arrêté du 30 avril 2012.

A la direction des sports, le nombre des structures administratives placées sous l'autorité directe du directeur (sept avant l'arrêté du 30 avril 2012, neuf selon cet arrêté) apparaît élevé si on le compare à celui qui est constaté, avec des effectifs notablement supérieurs, à la DRH et à la DAFIIS

[4] Toutes les analyses relatives aux structures des directions présentées dans cette partie sont établies à partir des arrêtés d'organisation publiés au JORF et non sur la base des organigrammes présentés sous forme graphique, qui identifient parfois des cellules sans existence juridique.

(trois sous-directions et deux structures rattachées) ou à la direction générale de la cohésion sociale (trois services et quatre structures rattachées).

A l'heure actuelle, la présence d'un chef de service adjoint au directeur des sports contribue à la coordination et à l'animation des structures administratives placées sous l'autorité du directeur. Toutefois, il convient de noter que cet emploi de chef de service ne figure pas dans l'arrêté d'organisation du 30 décembre 2005, à la différence de ce qui est prévu par les textes relatifs à la DRH ou à la DAFIIS. Sa pérennité est donc incertaine.

De son côté, l'organisation de la DJEPVA apparaît plus « ramassée » que celle de la DS, d'une part en raison d'un moindre effectif, d'autre part parce que l'absorption des structures de l'ex-DVAEF en 2008 a été réalisée dans des conditions bien différentes : la fusion DJEP-DVAEF s'est accompagnée de la suppression de cinq emplois d'encadrement et d'encadrement supérieur (le directeur de la DVAEF et son adjoint, le poste de sous-directeur de la vie associative et deux postes de chef de bureau), la sous-direction de l'emploi et des formations rejoignant quant à elle la direction des sports en l'état, sans réorganisation particulière.

En outre, de 2008 à 2012, la DJEPVA a dû prendre en charge deux nouvelles missions : le service civique (sans complément de personnel) et l'animation du fonds d'expérimentations pour la jeunesse (avec seulement 3 créations de poste : 2 DIIESES et 1 attribué par la DAFIIS, le reste de la mission dédiée au FEJ ayant été pourvu grâce à 7 postes redéployés en interne).

S'agissant des structures administratives élémentaires que sont les bureaux ou missions rattachés à un sous-directeur, on dénombre neuf bureaux ou missions à la DS et sept bureaux ou missions à la DJEPVA. En termes de comparaison avec les autres directions d'administration centrale, on compte quinze bureaux ou missions à la DRH, dix-huit à la DGCS, vingt-trois à la DAFIIS.

Globalement, la DS et la DJEPVA apparaissent fragilisées par leur dimension réduite, qui les place parmi les plus petites des directions des ministères chargés des affaires sociales.

Ce facteur de risque est encore aggravé par la poursuite de la décrue des effectifs constatée depuis 2008. Sur la base de la norme de réduction fixée par la lettre de cadrage du 28 juin 2012, la DS serait ramenée à 138,8 ETPT en 2015 et la DJEPVA à 95,8 ETPT[5]. On peut s'interroger sur le point de savoir si ce niveau ne se situe pas en dessous de la « masse critique » permettant l'existence d'une direction autonome.

II.1.2 - Des ébauches de mutualisation en 2008, mais des possibilités de synergie restent à étudier

Malgré ce que suggèrent les intitulés « spécialisés » des deux directions, elles recèlent d'ores et déjà en leur sein, depuis la réorganisation de 2008, des structures dont la compétence s'étend à l'ensemble du périmètre ministériel des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative. Cette situation n'a jamais causé de réelle difficulté de fonctionnement, même lorsque la DS et la DJEPVA appartenaient à deux ministères différents de 2009 à 2012.

- La MEOS, rattachée à la DJEPVA, assure les fonctions d'observation et de tenue de statistiques sur l'ensemble du champ ministériel, en relation avec l'INSEE. Elle exerce une part majoritaire de son activité sur le champ du sport, avec des publications très suivies telles que « le poids économique du sport », l'enquête annuelle sur les licences et les clubs des fédérations sportives, ou encore l'importante enquête réalisée en 2010 sur les pratiques sportives des Français. L'arrêté de réorganisation du 30 avril 2012 prévoit de créer une

[5] Hors mises à disposition de l'INSEE.

mission « observation du sport » à la DS, ce qui aboutirait à créer un « doublon » entre les deux directions et ne saurait désormais être justifié, compte tenu de la réunification du périmètre ministériel.

- La sous-direction C « Emploi et formations » de la DS est compétente sur l'ensemble du champ des diplômes professionnels et des emplois du sport et de l'animation. Cette compétence transversale est justifiée par la technicité des métiers liés à la conception des diplômes, qui rendrait difficile et peu efficient de dupliquer dans les deux directions des savoir-faire aussi « pointus ».

Pour autant, la mutualisation des fonctions entre la DS et la DJEPVA reste partielle et les deux directions présentent encore des structures dont les métiers apparaissent voisins. Ainsi, DS et DJEPVA disposent chacune :

- d'un bureau ou d'une mission chargé des relations internationales *(cf. § II.1.3)* ;
- d'une structure dédiée aux moyens de fonctionnement matériels et humains de la direction (mission des affaires générales à la DS, fraction du bureau des affaires administratives et financières à la DJEPVA) ;
- d'une équipe responsable de l'élaboration et du suivi du budget (mission de synthèse financière à la DS, fraction du bureau des affaires administratives et financières à la DJEPVA).

Dans le même ordre d'idée, le bureau de la protection des mineurs en accueil collectifs et des formations DJEP à la DJEPVA est chargé :

- de la réglementation, à l'instar d'une section du bureau de la protection du public, de la promotion de la santé et de la prévention du dopage de la DS, avec lequel il coopère pour la réglementation des activités physiques et sportives en accueil de mineurs ;
- des formations JEP (BAFA-BAFD) et de l'interface avec la sous-direction « emploi formations » de la DS pour les formations professionnelles.

A l'inverse, certaines fonctions sont très développées dans une direction et beaucoup moins dans une autre, sans que des synergies aient été recherchées :

- la tutelle des 22 établissements rattachés à la DS est assurée par le bureau des établissements publics et des cadres du sport, qui pourrait même être centré sur cette unique responsabilité selon l'arrêté du 30 avril 2012, alors que la DJEPVA ne peut consacrer que peu de moyens à la tutelle du seul INJEP ;
- la mission juridique de la DS compte 8 agents, alors que cette fonction est répartie entre plusieurs bureaux à la DJEPVA, qui ne dispose pas de juristes « à temps plein ».

II.1.3 - Une multiplicité d'intervenants : l'exemple de l'action internationale

L'intervention du ministère dans le champ international et européen est importante et multiforme :

- les relations multilatérales, au travers de l'UNESCO, du Conseil de l'Europe et de son accord partiel élargi sur le sport, ou encore de la Conférence des ministres de la jeunesse et des sports ayant le français en partage (CONFEJES) et de l'Organisation internationale de la Francophonie[6] ;

- les relations bilatérales, dans le cadre des accords de coopération ou des arrangements administratifs passés par la Ministre avec ses homologues étrangers. Cette coopération bilatérale est particulièrement intense avec l'Allemagne et le Québec, en raison de

[6] La France organisera les jeux de la Francophonie à Nice en septembre 2013, qui comprennent des épreuves sportives et culturelles.

l'existence des offices internationaux OFAJ et OFQJ, décrits plus loin (paragraphe IV.2.4);

- les affaires européennes, au travers des groupes d'experts, groupes de travail du Conseil, réunions de directeurs, réunions de ministres et conseils auxquels participent la Ministre et son administration, ainsi que des relations directes entretenues avec la Commission européenne, non seulement avec la commissaire et la direction générale chargée de la jeunesse et des sports (DG EAC), mais aussi avec ceux en charge du marché intérieur ;
- toujours dans le champ européen, l'INJEP a été désigné par la Commission européenne comme l'agence française du programme européen « Jeunesse en action » ;
- les relations avec le Comité international olympique (CIO), qui relèvent au premier chef du CNOSF et des membres français du CIO, mais au travers desquelles l'intervention de la Ministre peut renforcer la position défendue par les représentants français. Ces relations revêtent naturellement un caractère particulier lorsqu'une ville française est candidate à l'accueil d'une manifestation organisée sous l'égide du CIO ;
- les relations avec les fédérations sportives internationales et organismes sportifs internationaux, qui relèvent principalement des fédérations françaises concernées, mais au travers desquelles l'intervention de la ministre peut être déterminante pour obtenir une décision sur un dossier important. Par ailleurs, il importe d'accompagner et de susciter les efforts des fédérations françaises pour faire accéder leurs membres aux organes dirigeants des fédérations internationales ;
- les établissements publics du ministère développent également une politique de présence internationale au sein des diverses associations internationales qui peuvent exister dans leur champ d'action (exemple de l'INSEP), ou en s'impliquant dans l'organisation de rencontres et colloques internationaux ;
- enfin, dans les régions frontalières ou d'outre-mer, les services déconcentrés sont souvent impliqués dans des politiques de coopération transfrontière ou à l'échelle de la zone régionale (Caraïbes, Océan indien...).

Dans ce contexte éclaté, l'intervention du ministère est aujourd'hui d'autant moins lisible qu'elle s'appuie sur plusieurs structures :

- le bureau des relations internationales de la DS, composé de cinq agents, dont les compétences ont été restreintes aux relations multilatérales et bilatérales, ainsi qu'aux affaires européennes ; cette évolution est entérinée par l'arrêté de réorganisation du 30 avril 2012 ;
- la mission de la coopération européenne et internationale jeunesse vie associative de la DJEPVA, dotée de sept agents (dont une grande majorité travaille dans le champ communautaire) ;
- le délégué interministériel aux grands événements sportifs (DIGES), institué par le décret n°2008-1142 du 5 novembre 2008 et dont les compétences sont ainsi énoncées : *« Dans le respect des compétences des préfets, le délégué interministériel anime et coordonne les activités des administrations de l'*État *et des établissements publics nationaux concourant à l'accueil en France des grands événements sportifs de dimension internationale. Il assure les relations de l'*État *avec les comités d'organisation de ces événements et avec les collectivités territoriales intéressées par ces manifestations. Il participe aux actions d'information du public. Il suscite ou encourage les initiatives destinées à tirer parti de ces manifestations dans les domaines économique, social et culturel. Il conseille le Gouvernement dans la définition des modalités d'accueil de ces manifestations sportives. Il contribue à valoriser auprès des pays étrangers qui en font la demande l'expertise française dans le domaine de l'accueil de grands événements sportifs internationaux. » ;*

- le CNDS, chargé depuis 2009 du soutien financier aux candidatures et aux structures d'organisation de grands événements sportifs ; par une délibération de son conseil d'administration du 20 décembre 2011, ses missions ont été élargies à l'élaboration d'une stratégie pour le rayonnement sportif international de la France, avec la création d'un « comité stratégique international » (CSI) coprésidé par la Ministre et le président du CNOSF et le renforcement de l'équipe chargée de l'animation de cette politique et de l'accompagnement des fédérations (+3 ETP, aujourd'hui non recrutés, portant l'effectif de la structure à 5 agents)[7] ;
- l'INSEP dispose d'une direction de la communication, des relations internationales et du développement, dont une fraction des 11,8 agents se consacre aux activités internationales de l'Institut, qui reçoit de nombreuses délégations étrangères.

Ce dispositif manque à l'évidence d'une coordination, qui ne peut être assurée que sous l'autorité directe de la Ministre et de son cabinet, compte tenu de la nature éminemment politique de ces activités.

Par ailleurs, des doublons apparaissent dans le champ des sports, les missions du CSI empiétant clairement sur celles du DIGES, sans que les responsabilités nouvelles confiées au CNDS aient fait l'objet d'un texte réglementaire pour les fonder en droit.

II.1.4 - Un bon exemple de subsidiarité : la répartition en matière juridique entre la DAJ et une direction métier

La DJEPVA dispose de ressources juridiques et d'expertises spécialisées au sein de différents bureaux, notamment du bureau A3 (protection des mineurs en accueils collectifs et formations JEP) et du bureau B2 (développement de la vie associative, volontariat et bénévolat). Elle s'appuie sur la direction des affaires juridiques (DAJ) et sur des échanges avec d'autres directions d'administration centrale (direction générale du travail, direction générale de l'enseignement scolaire…) en matière de jeunesse.

Elle travaille également en partenariat avec la mission juridique de la direction des sports (notamment en matière de réglementation des activités physiques et sportives en accueil collectif de mineurs et de mise en œuvre du tronc commun d'agrément des associations).

La mission note la variété et la spécificité des saisines de la DJEPVA : préparation des réponses aux communications de la Commission de l'Union européenne sur les évolutions du corpus juridique applicable aux entreprises et aux associations, préparation de textes législatifs ou règlementaires, de réponses juridiques aux partenaires associatifs ou d'appui aux services déconcentrés, d'enquêtes administratives ou de procédures contentieuses, évolution des textes relatifs par exemple à la vie associative ou au service civique.

La DJEPVA s'appuie également sur le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) pour les textes communautaires et sur des ressources spécifiques d'autres ministères (intérieur, éducation, justice, environnement, tourisme, santé…).

En matière de coopération sur l'élaboration de règlementations communautaires applicables aux entreprises/associations, la spécificité, bien maîtrisée par le bureau B2, est peu mutualisable ou transférable (les propositions faites par ce bureau sont d'ailleurs en règle générale reprises intégralement dans les textes du SGAE qui présentent la position française).

---

[7] Pour mémoire, on mentionnera la création, en dehors de toute coordination avec le ministère chargé des sports, d'un comité « concurrent » dénommé France événements, présidé par M. Philippe AUGIER et adossé au GIP Atout France

En conséquence, dans cette illustration concernant la DJEPVA, la mission considère qu'il n'est pas utile de mutualiser ces ressources à dimension juridique, qui sont d'abord des ressources « métier » en prise directe avec les services déconcentrés et les partenaires associatifs. La mission note, par ailleurs, une bonne articulation avec la DAJ, qui se présente volontiers comme « venant en appui » aux directions métiers. Au demeurant, sur un plan plus pratique, toute mutualisation/rapprochement serait rendue difficile par le fait que les agents de la DJEPVA ne sont pas « identifiés » juristes et participent aux multiples tâches de leurs bureaux respectifs.

II.2 - LA RECONFIGURATION DES DIRECTIONS « METIERS »

Au vu des constats présentés dans la partie II.1, la mission formule la préconisation suivante :

Préconisation n°5

Renforcer les mutualisations entre la DS et la DJEPVA, afin de leur permettre de faire face aux réductions d'emplois à venir sans porter atteinte à leur capacité de pilotage des politiques publiques.

II.2.1 - Le scénario de la fusion de la DS et de la DJEPVA

Compte tenu de la taille relativement réduite de la DS et le DJEPVA et du fait qu'elles disposent d'ores et déjà de fonctions mutualisées sur le périmètre SJEPVA ou qui pourraient l'être, la mission a souhaité envisager un **scénario 5a** de regroupement des deux directions au sein d'une unique direction générale.

Sur la base des plafonds d'emplois 2012, cette fusion créerait une direction dotée de 253,2 ETPT (+5 mises à disposition de l'INSEE), soit une taille comparable à celle de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS : 264,3 ETPT). Le poids de cette nouvelle structure au sein de l'ensemble formé par les directions d'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales serait plus important que celui de l'actuelle DS ou DJEPVA, ce qui favoriserait la prise en compte de ses positions dans le dialogue avec le secrétariat général et les directions support. Il en serait de même pour l'animation interministérielle des politiques publiques.

Au plan de la gestion des ressources humaines, la constitution d'un ensemble plus important permettrait d'absorber plus facilement les réductions d'effectifs, de faire jouer les synergies sur l'encadrement supérieur, ainsi que sur les fonctions transversales ou existant dans les deux directions, afin de pouvoir renforcer les pôles qui le nécessitent, tels que la coordination interministérielle, la fonction inspection/contrôle, l'évaluation des politiques publiques... Le recrutement des cadres serait facilité par la constitution de sous-directions, missions et bureaux dotés d'une assiette plus importante et d'une meilleure visibilité.

Le dialogue avec les services déconcentrés serait quant à lui facilité par la prise en compte systématique d'une dimension « SJEPVA », exprimée par une unique structure.

Le principal risque pouvant être identifié est celui d'une perte des spécificités « métier » sports d'une part et jeunesse d'autre part, qui devrait pouvoir être évitée en maintenant des sous-directions bien identifiées pour les politiques de chacun des champs.

On notera que, dans cette hypothèse, la nouvelle direction générale serait la seule direction « métier » du ministère. Toutefois, ceci constitue une situation fréquente, qui s'est déjà concrétisée pour la DS ou la DJEPVA lorsqu'elles étaient rattachées à un ministère de plein exercice des sports ou de la jeunesse. De même, le ministère de l'éducation nationale, avec la direction générale de l'enseignement scolaire, ou le ministère des outre-mer avec la délégation générale à l'outre-mer, sont aujourd'hui dotés d'une unique direction « métier ».

II.2.2 - En l'absence de fusion, renforcer les mutualisations de 2008 et prévoir la création de nouvelles structures mutualisées, ainsi que des simplifications d'organigramme

II.2.2.1 - Renforcer la dimension transversale de la MEOS

Il importe de ne pas remettre en cause les mutualisations opérées entre la DS et la DJEPVA en 2008 (MEOS et sous-direction « Emploi et formations »), mais, à l'inverse, de les renforcer.

Ainsi, les compétences et les effectifs de la MEOS pourraient être renforcés dans un **scénario 5b**, afin qu'elle puisse étendre ses travaux au champ de l'économie du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative et qu'elle se dote d'une capacité d'évaluation des politiques publiques, à l'instar des directions existant au ministère de l'éducation nationale (direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance), des affaires sociales et de la santé (direction de la recherche, des études, de l'évaluation et de la statistique) ou encore au ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social (direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques).

A l'inverse, la mission recommande de ne pas donner suite à la création d'une mission « observation du sport » à la DS, prévue par l'arrêté du 30 avril 2012 et recoupant partiellement les missions assurées par la MEOS.

II.2.2.2 - Mutualiser les fonctions de support interne des deux directions et autres services installés avenue de France

A l'occasion de la disparition de la DRHACG en 2009 et de la création de la DRH et de la DAFIIS, les directions et services de l'avenue de France (DS, DJEPVA, IGJS, bureau de la communication, bureau du cabinet) ont dû s'adapter au modèle en vigueur dans le secteur santé/social en créant en leur sein des structures de type bureaux des ressources humaines et des affaires générales - BRHAG, assurant la gestion des ressources humaines de proximité et gérant les questions de fonctionnement de la structure concernée.

Cette organisation n'existait pas auparavant - ou de façon très informelle pour le volet RH - au ministère chargé de la jeunesse et des sports, en raison de la proximité du soutien apporté par la DRHACG aux autres structures ministérielles.

Cette création, qui n'avait pas été anticipée, s'est déroulée dans des conditions difficiles pour les directions et les structures restées avenue de France, pour plusieurs raisons :

- elles ont dû, y compris pour les plus petites d'entre elles, prélever sur leurs effectifs la constitution d'une telle cellule ;
- leur identification en tant que BRHAG par les multiples bureaux de gestion de la DRH et de la DAFIIS n'a été que progressive et marquée par des omissions aléatoires dans les listes de diffusion pour la tenue de réunions ou l'envoi de notes importantes ;

- les BRHAG de l'avenue de France ne disposent parfois pas des compétences requises pour remplir le rôle qui leur est dévolu (par exemple, la mise à jour d'intranet) ;

Pour remédier à cette situation, il serait souhaitable d'étudier un scénario 5c de mise en place d'un « support interne mutualisé » - toujours de type BRHAG - pour l'ensemble des directions et services de l'avenue de France (DS, DJEPVA, IGJS, bureau de la communication et bureau du cabinet).

Le champ de compétence de cette structure unique de proximité continuerait à comprendre la logistique des services et la gestion de proximité des ressources humaines (préparation de commissions, diffusion interne de documents et informations RH, établissement de listes de classement, ..) indispensable aux responsables de directions et services ; elle pourrait être rattachée à l'une des deux directions « métier » et fonctionner par convention, dans l'esprit de la formule « MEOS » évoquée précédemment.

II.2.2.3 - Rationaliser l'organisation de la fonction internationale, sous l'autorité de la Ministre

Un autre chantier de mutualisation pourrait concerner la fonction internationale. La multiplicité des intervenants en matière de relations internationales a été présentée précédemment. Une réorganisation apparaît nécessaire, tant par suite de la confusion qui résulte de cet éclatement, que pour mieux affirmer l'autorité de la Ministre dans un domaine qui relève de l'action extérieure de l'État.

Par ailleurs, l'effort demandé en matière de réduction des effectifs ne permet pas de maintenir la multiplicité des structures actuelles et les redondances qu'elles présentent.

En matière de pilotage de l'action internationale du ministère, la mission privilégie le scénario 5d de création d'une mission unique des affaires européennes et internationales et des grands événements sportifs, qui pourrait être directement rattachée à la Ministre.

Cette mission coordonnerait les actions des directions « métiers », notamment pour le traitement des dossiers européens, qui revêtent souvent une dimension technique et juridique importante.

Dans le domaine du sport, il serait particulièrement opportun de rationaliser l'organisation de la fonction internationale autour du délégué interministériel aux grands événements sportifs, qui pourrait également être désigné comme responsable de la mission placée auprès de la Ministre. Plusieurs options, cumulatives, sont envisageables pour que cette structure de pilotage soit en mesure d'exercer la plénitude de ses attributions, tout en s'appuyant sur les compétences des autres acteurs :

- la rebudgétisation des crédits du CNDS consacrés à l'organisation des grands événements sportifs et au rayonnement international du sport français et le transfert sur le plafond d'emplois du ministère des 5 ETPT dédiés à cette fonction. Ceci conduirait également à dissoudre le comité stratégique international (CSI) placé auprès du CNDS ;
- la signature entre l'État et le CNOSF d'une convention lui confiant la responsabilité de promouvoir la place du mouvement sportif français dans les instances sportives internationales et notamment d'aider à l'accession de Français aux postes clés dans les fédérations internationales. Cette convention pourrait également préciser quelques règles de bonne gouvernance en matière de candidatures à l'organisation d'événements relevant du Comité international olympique, au vu des conclusions attendues à l'automne de l'audit des candidatures olympiques françaises ;

- la réaffirmation du rôle de l'INSEP pour assurer une veille permanente dans le domaine de l'intelligence sportive et jouer le rôle de tête de réseau pour les relations internationales des établissements.

II.3 - DÉVELOPPER LA CAPACITÉ DES DIRECTIONS À COORDONNER LES POLITIQUES INTERMINISTÉRIELLES ET À ANIMER LA FONCTION INSPECTION/CONTRÔLE/ÉVALUATION

Préconisation n°6

Redéployer en priorité les synergies induites par les rapprochements suggérés entre la DS et la DJEPVA, ainsi que par le désengagement de tâches encore assurées en gestion directe dans les deux directions sur le renforcement des moyens consacrés à l'animation des politiques interministérielles, ainsi qu'à la fonction inspection/contrôle/évaluation.

Le traitement des politiques interministérielles sera développé dans les titres IV et V relatifs aux politiques publiques de chacun des champs.

La mission a également proposé dans les développements précédents des pistes d'organisation en matière d'observation et d'évaluation des politiques publiques, en suggérant un renforcement de la MEOS.

En matière d'inspection/contrôle, il importe que chacun des bureaux chargés de la réglementation au sein de la DS et la DJEPVA poursuive les efforts entrepris dans ce domaine, d'abord pour leur propre contrôle interne, mais aussi pour l'animation des services déconcentrés et la programmation de leurs interventions prioritaires. Au-delà, il reste nécessaire de mettre en place un contrôle de deuxième niveau, afin de s'assurer de la qualité des contrôles de premier niveau effectués par les directions régionales et départementales.

A cet égard, la mission note l'existence d'une norme ISO 17020 sur les services d'inspection.

L'application de cette norme à certains processus ciblés de contrôle mis en œuvre par les services déconcentrés permettrait d'envisager une « externalisation » de ceux-ci, qui seraient alors assurés, sous supervision des services, par des organismes privés accrédités par le Comité français d'accréditation (COFRAC). Il en résulterait (au prix d'une dépense de fonctionnement supplémentaire) un allégement important de la charge de travail des services déconcentrés, permettant un redéploiement sur l'animation des politiques publiques.

Cette nouvelle organisation permettrait également de régler la question récurrente des personnels compétents pour réaliser ces contrôles, qui ne sauraient se réduire aux inspecteurs de la jeunesse et des sports, mais intègrent également les personnels techniques et pédagogiques (PTP) des champs sport et jeunesse. L'externalisation des contrôles de premier niveau permettrait à ces PTP de se recentrer sur le cœur de leurs missions statutaires.

Préconisation n°7

Étudier la possibilité d'appliquer la norme ISO 17020 à certains contrôles aujourd'hui opérés par les services déconcentrés, afin d'envisager leur externalisation sous supervision.

III - CRÉER LES CONDITIONS D'UNE PLUS GRANDE PROXIMITÉ ENTRE LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL ET LES DIRECTIONS ET STRUCTURES DE L'AVENUE DE FRANCE

III.1 - DIAGNOSTIC DE LA CAPACITÉ DES DIRECTIONS « TRANSVERSALES » À RÉPONDRE AUX BESOINS DU SECTEUR SJEPVA

III.1.1 - Des intentions déclarées de s'engager dans une approche de satisfaction du client, parfois difficiles à concrétiser au profit des services implantés avenue de France.

Le ministère des sports - hébergeant la DJEP alors rattachée au ministère de l'éducation nationale - s'est installé avenue de France fin 2003. Les directions métiers disposaient alors d'une direction de l'administration dédiée, située sur le site (DRHACG). Ces conditions de proximité ont créé un cadre propice au dialogue, qui ne réglait pas tous les problèmes, mais limitait les tensions. La fusion de cette direction support avec celle du ministère de la santé (DAGPB) et le redécoupage entre le champ des ressources humaines (DRH) d'une part et celui des finances et du fonctionnement des services (DAFJS devenue ensuite DAFIIS) d'autre part a eu vocation à réduire les emplois et à professionnaliser, par la spécialisation des métiers.

Ce nouveau schéma devait améliorer, en principe, la qualité des prestations offertes jusqu'en 2008 dans les deux secteurs respectifs. L'approche en termes de « projet de service » et de « contrat de service » des deux nouvelles directions témoignait de cette ambition. Avec le recul, les résultats enregistrés avenue de France sont plus nuancés.

Globalement, plusieurs raisons peuvent expliquer ce décalage entre les objectifs et les résultats :

- un effet d'éloignement géographique insuffisamment pris en compte et sous-estimé dans l'approche initiale. Les facteurs de tension résultant de cet éloignement sont apparus à l'expérience. Les réunions sur le site de Montparnasse représentent une déperdition de temps de travail significative, d'autant que doivent théoriquement y participer un représentant de chacune des structures de l'avenue de France (selon les thèmes RH, formation, avancement, recrutement,.. ou budget, contrôle de gestion, contrôle interne comptable, audit, applicatifs,..);
- une équipe logistique dédiée à l'avenue de France insuffisante pour un tel site et en constante diminution depuis 2010 (malgré un suivi de 600 postes de travail, dont un cabinet ministériel, une inspection générale et un service de communication) ;
- la suppression précipitée, pour les ressources humaines, du « département de gestion des personnels jeunesse et sports » et sa transformation en simple bureau ;
- la mise en place de nouvelles règles (marché public des frais de déplacement par exemple) et de nouvelles organisations (informatique notamment) qui ont à la fois accru les difficultés réelles, constatées par la mission, et donné le sentiment diffus mais généralisé d'un service dégradé (délais, lourdeur administrative) ;
- certains choix stratégiques dont on comprend la logique (par exemple, imposer les outils utilisés par les ministères sociaux parce les agents y sont majoritaires) ont été mal ressentis par le secteur jeunesse et sports au vu de la qualité moindre du « nouveau » service rendu selon les utilisateurs (exemple du système d'information des ressources humaines, SIRH) ;
- la réduction des effectifs - et parfois l'insuffisance de compétence due à la rotation des agents - a probablement touché les directions de Montparnasse et s'est répercutée sur les prestations fournies avenue de France ;

A - Les observations touchant aux relations avec la DAFIIS

Sans citer d'exemples précis qui nécessiteraient d'ailleurs de mener une enquête technique particulière excédant le champ de cette investigation, la mission se limite à citer quelques zones de tension qu'elle a pu recenser sur le site de l'avenue de France, en examinant les griefs qui ont été exprimés pour la période 2009-2012 :

- de nombreux dysfonctionnements dans le traitement des dossiers d'exécution de la dépense depuis la mise en place de Chorus et un allongement des délais de traitement;
- la lourdeur des procédures de passation des marchés publics et la disparition de la cellule « marchés » au sein de la SDSI entraînant une perte d'expertise ;
- une égale lourdeur pour la gestion des déplacements dans le cadre du marché avec le nouveau prestataire ;
- l'application systématique, pour le périmètre élargi, des procédures de gestion déjà utilisées par les ministères chargés des affaires sociales a pu se faire parfois sans que les outils de gestion correspondants soient au préalable déployés avenue de France (carte image pour la gestion des frais de mission via Argos, logiciel Gibus pour les interventions informatiques...) ;
- le retrait du matériel lourd de reprographie avenue de France aurait été opéré sans association préalable des services (dont un cabinet ministériel, une inspection générale et un service de communication) à cette décision.

La mission s'étonne que, sur ces sujets, le dialogue et l'explication des contraintes n'aient pu réduire ou éliminer ces tensions.

B - Les observations touchant à la DRH et à ses relations avec les directions « métier »

Il convient de rappeler que les orientations initiales en GRH ont été inspirées d'un double souci :

1/ favoriser l'intégration des politiques dans les deux secteurs en un même ensemble homogène,

2/ maintenir au moins momentanément une structure de gestion propre aux personnels Jeunesse et sports en créant un département dédié.

Ce dernier principe qui résultait d'une négociation entre les acteurs du groupe de pilotage de la réforme, a été maladroitement mis à mal par une décision, prise au niveau politique, de le supprimer avant terme. Cet état de fait a pu être ressenti comme les prémices d'une fusion-absorption accélérée et irrévocable.

Aujourd'hui la gestion des personnels des corps jeunesse et sports s'effectue au sein d'un bureau dédié. La DRH estime « *qu'elle consacre beaucoup de temps à Jeunesse et Sports (plus que ne le justifierait la proportion de ses effectifs)* » et s'étonne de certaines critiques. Cette observation confirmerait la permanence d'une attention aux spécificités de jeunesse et sports, sans pour autant convaincre que les attentes du MSJEPVA et de ses agents soient aujourd'hui totalement satisfaites.

La DRH doit gérer des effectifs des corps jeunesse et sports qui, hors ARS, sont devenus majoritaires dans le réseau déconcentré (sur le programme 124) et qui comprennent cinq corps de catégorie A. On trouve parmi eux les 1684 CTS placés auprès des fédérations, dont une partie sous contrat de préparation olympique. Il n'est pas anormal que cette population requière de l'attention et des compétences particulières.

Certes, les structures tournées vers une GRH plus « qualitative » mises en place par la DRH - mission de l'encadrement, suivi des carrières - et l'approche en termes de « vivier » et de recherche de hauts potentiels constituent un réel progrès pour la gestion globale. Malheureusement, ces prestations ne bénéficient pas assez aujourd'hui aux personnels issus du réseau jeunesse et sport. Les analyses des organisations syndicales, confortées en cela par des rapports récents de l'IGJS relatifs aux CTS et au « vivier », montrent que beaucoup d'agents qui s'interrogent sur leur évolution de carrière ne se tournent pas spontanément vers la DRH et ne trouvent pas non plus de point d'accueil approprié avenue de France.

Cette observation vaut également pour les personnels administratifs issus des corps de l'Education nationale, que l'on trouve en majorité dans les services déconcentrés, mais aussi en administration centrale, qui souhaiteraient bénéficier d'un meilleur suivi de leur carrière, notamment lors des phases d'examen des candidatures aux promotions.

Les principales zones de tension portées à la connaissance de la mission (là encore formulées avec les réserves tenant à une nécessaire expertise technique complémentaire) sont les suivantes :

- la sortie de l'application SIRHANO (qui était le système d'information de ressources humaines utilisé par JS) aurait eu de nombreuses conséquences : l'obligation pour les agents de créer manuellement le compte de messagerie et d'alimenter eux-mêmes les listes de diffusion, un doublon de la gestion des congés et des formations pour certaines catégories d'agents. Les agents non titulaires d'une direction - dont la fiche n'est plus à jour dans le logiciel SIRHANO (abandonné) - ne figurent pas non plus dans SYNERGIE (logiciel du réseau social s'appliquant désormais à JS) ;
- les outils étant modifiés, l'accompagnement des agents pour les utiliser serait insuffisant ;
- les difficultés à comprendre les critères de la DRH pour déterminer l'occupation des ETP par les agents d'une direction et un dialogue difficile autour des demandes de correctifs ;
- un besoin de précisions dans les règles s'appliquant aux enveloppes indemnitaires des directions.

En conclusion, l'organisation des relations entre les directions « métiers » de l'avenue de France et la DRH, déjà formalisée par des outils tels que la charte de gestion DS-DRH, devrait encore être améliorée.

III.1.2 - La question du site de l'avenue de France

Pour réduire les effets négatifs de l'éloignement, la question du maintien sur le site de l'avenue de France pourrait être posée, s'il advenait que des propositions réalistes de rapprochement entre directions métier et secrétariat général et directions support puissent être envisagées. Dans l'immédiat, en l'absence d'un scénario alternatif crédible à ce jour, on ne peut que rappeler que l'implantation sur ce site qui offre des conditions d'hébergement satisfaisantes et répond, par la proximité d'axes de communication privilégiés, à l'attente des personnels n'est pas remise en cause.

Il convient de rappeler que le bail de l'avenue de France avait été signé une première fois en 2003 pour une période de 9 ans (reconductible tous les trois ans) puis une seconde fois en 2009 après une longue renégociation. France Domaine avait estimé en 2008 que le schéma stratégique immobilier n'était pas conforme, tant pour le coût de la location jugé exorbitant que pour la superficie et avait proposé des scénarios d'implantation en banlieue. Cette dernière option a été écartée en 2008 par le secrétaire d'État qui avait privilégié la piste de la renégociation avec le bailleur dans un contexte plus favorable que précédemment.

Finalement, cette renégociation a permis de réduire le coût du loyer de 45% tout en acceptant une réduction de la superficie (abandon du plateau d'un étage). Cette nouvelle donne devenant conforme aux critères des schémas stratégiques immobiliers, France Domaine ne s'est pas opposé à la

signature d'un nouveau bail de même nature le 15 décembre 2009, d'autant que les capacités d'intégration des structures et des agents du site au sein de l'ensemble Ségur-Duquesne-Montparnasse ne devaient exister qu'au cours de l'année 2013.

En conséquence, le bail du site de l'avenue de France sera reconduit tacitement le 16 décembre 2012 faute d'une résiliation dont le délai de préavis est d'un an. Il pourrait ensuite être reconduit selon les mêmes modalités jusqu'en décembre 2018, sauf à ce qu'un autre scénario s'impose d'ici là dans le respect de la règle du délai d'un an.

III.2 - DES SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION DE L'ARTICULATION ENTRE LE PÔLE SOUTIEN ET LES SERVICES SJEPVA

Préconisation n° 8 :

Renforcer la proximité entre le pôle « support » positionné autour du secrétariat général et les directions et services dédiés au champ SJEPVA.

III.2.1 - Plusieurs scénarios examinés ont été écartés :

- **L'idée que le MSJEPVA se dote d'un secrétaire général qui lui soit propre (scénario 8a)**

La mission a examiné la possibilité d'envisager, dans un scénario sans doute maximaliste, la création d'un secrétaire général propre au champ SJEPVA à l'instar du ministère de la culture par exemple. Il s'agirait là d'un schéma de dédoublement du secrétariat général actuel, dont certaines organisations syndicales estiment qu'il serait trop focalisé sur les préoccupations du secteur santé/social, au détriment du secteur SJEPVA.

Il ne s'agirait pas de remettre en cause la démarche de mutualisation, mais de mieux distinguer les deux secteurs et surtout de conforter le renforcement de l'identité SJEPVA dans le prolongement de la modification de la maquette budgétaire avec le retour des emplois au sein de la mission SJVA (*cf.* scénarios 1a, 1b et 1c). Dans cette hypothèse, le secrétaire général propre au champ jeunesse et sports serait placé sous l'autorité de la Ministre et aurait, conjointement avec la SGMCAS, autorité sur les deux directions support et la délégation aux affaires juridiques.

La mission estime qu'un tel schéma n'offre pas de perspectives de progrès car il n'apporte pas de garantie à la Ministre que le pilotage des services déconcentrés - que les DRJSCS estiment en amélioration - s'en trouverait renforcé et qu'il créerait à coup sûr de la confusion et des difficultés de fonctionnement pour la DRH et la DAFIIS, rattachées à une double autorité hiérarchique.

- **L'idée de recréer une direction « support » propre au secteur SJEPVA (scénario 8b)**

Ce scénario a été évoqué par certaines organisations syndicales, particulièrement pour la gestion des ressources humaines.

Il est rappelé que la suppression des deux directions « support » DRHACG et DAGPB a constitué l'un des axes forts de la RGPP, fondée à la fois sur l'idée de gains potentiels de productivité dans ces domaines où la rationalisation du travail et les nouveaux outils offrent des possibilités et sur l'idée que la professionnalisation améliorerait les prestations de service offertes. Les suppressions d'emplois ont donc porté en priorité sur ces directions, par départs à la retraite essentiellement. Quatre ans après, ces emplois n'existent donc plus.

Il serait peu concevable au regard de la cohérence de l'action de l'État dans un contexte de réduction des emplois publics hors secteurs prioritaires de chercher à recréer des effectifs dans ce secteur, ce qui reviendrait à devoir en supprimer plus dans les politiques publiques. En outre, comme indiqué précédemment, la reconstruction des nouvelles directions et les synergies mises en œuvre au sein de la DAFIIS et de la DRH créent des situations de non-retour, tant le « détricotage » serait complexe et certainement improductif.

- **L'idée de s'appuyer sur le secrétariat général du ministère de l'Education nationale (scénario 8c)**

Ce scénario n'est évoqué par la mission que parce qu'il est revendiqué par certaines organisations syndicales pour qui le rapprochement avec le secteur social est un échec et qui réclament le retour dans le giron dans l'Education nationale dont jeunesse et sports est historiquement un démembrement. L'argument d'une intégration dans un « pôle éducatif » bénéficiant d'un traitement privilégié dans les arbitrages budgétaires est également avancé.

Plusieurs observations conduisent à ne pas retenir ce scénario :

- le secteur jeunesse et sports était déjà, bien avant la fusion des services déconcentrés, très imprégné de la dimension sociale. Vouloir en sortir, dans le contexte de crise économique que nous connaissons, pourrait surprendre, voire choquer.
- la construction des nouvelles structures et des nouvelles maquettes budgétaires a demandé du temps et un fort investissement. Consacrer de nouveau une grande énergie à la réorganisation et à un nouveau bouleversement du fonctionnement des fonctions support aurait pour conséquence de réduire la disponibilité pour les actions de politique publique et de décourager les personnels qui se sont fortement investis dans ces projets.
- les identités professionnelles et démarches des personnels du MSJEPVA et de l'Education nationale dans les fonctions « métiers » sont bien distinctes dans les réseaux déconcentrés et le rapport des effectifs est bien plus défavorable au MSJEPVA qu'il ne l'est avec le secteur social. Le risque d'une dilution du secteur au sein de ce vaste ensemble existe bel et bien.
- enfin, le rattachement à un secteur ministériel (l'éducation nationale) pour lequel des engagements de création d'emplois ont été pris au plus haut niveau ferait également peser un risque important pour le devenir des effectifs du secteur SJEPVA.

- **L'idée de créer un emploi de « directeur » dédié au domaine SJEPVA auprès de la secrétaire générale (scénario 8d)**

Dans son souci de prendre en compte la création du MSJEPVA et de mieux répondre aux attentes du site de l'avenue de France, la SGMCAS a proposé de créer auprès d'elle en tant qu'adjoint, un emploi de directeur qui aurait vocation à suivre l'ensemble des affaires du secteur SJEPVA. Cette option pourrait constituer une avancée dès lors que l'ensemble des difficultés rencontrées par ce secteur pourraient ainsi parvenir plus aisément à la connaissance de la secrétaire générale et que le poids de ce directeur lui permettrait de résoudre directement avec la DRH et la DAFIIS de nombreux problèmes.

Ce schéma présente toutefois des inconvénients qu'il ne faut pas sous estimer. La création d'un nouvel emploi de directeur introduirait certainement de la tension dans le fonctionnement du trio SG, DRH, DAFIIS et son positionnement d'adjoint au SG n'éclairerait pas quant à son autorité effective sur les directeurs support. Par ailleurs le risque serait grand d'aboutir à une séparation des tâches entre SG et SG adjoint spécialisé dans les dossiers J et S et d'éloigner progressivement la SGMCAS du site de l'avenue de France, notamment lors des réunions des directeurs organisées par le directeur de cabinet.

De manière paradoxale, il n'est pas sûr que les intérêts du MSJEPVA soient les mieux défendus par la création d'un emploi de haut niveau dédié, en l'occurrence d'un directeur, même si, on le verra, ce principe peut être retenu en envisageant un niveau moins élevé dans la hiérarchie.

III.2.2 - Un scénario plus réaliste et plus opérationnel : le maintien d'un appui sur le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, avec des garanties plus précises et une vigilance accrue dans la mise en œuvre des engagements (scénario 8e)

Depuis la création du MSJEPVA, la SGMCAS est désormais clairement placée sous l'autorité de la ministre. Lors d'un entretien avec la mission, la secrétaire générale a convenu que cet état de fait créait une nouvelle donne et que l'identité reconstituée du secteur J et S pouvait donner lieu à des adaptations dans le fonctionnement du secrétariat général et dans celui des directions support.

Il faut souligner qu'après la période particulièrement difficile au cours de laquelle le champ du sport et celui de la jeunesse étaient intégrés dans le ministère de la Santé, qui s'est concrétisée notamment par des allocations d'emplois nettement favorables aux ARS, laissant un secteur social au sein des nouvelles DRJSCS très affaibli, et où se profilait l'idée de fusionner progressivement les métiers J et S avec ceux de la cohésion sociale, des améliorations se sont produites.

La SGMCAS peu après sa prise de fonction a entendu quelques unes des préconisations d'un rapport conjoint IGAS-IGJS (portant déjà sur l'adéquation des ressources aux missions des DRJSCS) remis en mars 2011. Un plan d'action a été mis en œuvre. Le pilotage du réseau des DRJSCS a été amélioré (fonctionnement du COMEX, réduction du nombre des circulaires) des travaux ont été engagés pour le rééquilibrage des emplois entre régions et la meilleure adéquation aux besoins. Ces travaux qui ont débouché sur la confection de tableaux d'effectifs indicatifs pour les trois ans à venir font apparaître sur le papier un rééquilibrage entre effectifs des corps propres des deux secteurs JS et cohésion sociale dont il faudra vérifier qu'il se confirmera bien dans les faits à l'échéance venue.

III.2.3 - L'indispensable amélioration du service rendu aux services SJEPVA

Le diagnostic démontre la nécessité d'améliorer la collaboration entre directions support et directions métier implantées avenue de France.

Préconisation n° 9

Prévoir une organisation telle que les services de l'avenue de France, clients des directions support, ne subissent plus désormais les imperfections de fonctionnement des nouvelles structures nées des mutualisations, ni les conséquences de l'éloignement géographique.

Les deux directeurs support admettent volontiers aujourd'hui qu'il faut travailler à renforcer les structures d'interface et à revoir au moins en partie leur fonctionnement actuel.

La mission préconise, dans un **scénario 9a**

- la création d'un « département[8] RH» constitué d'agents relevant de la DRH (gestion, statuts, formation), implanté avenue de France, de manière à rapprocher les directions de soutien des agents SJEPVA. Une telle organisation constituerait un signal fort vis-à-vis de ceux-ci. Ce département aurait vocation à suivre également l'ensemble des questions RH au profit des services déconcentrés et des établissements ; une telle structure faciliterait notamment le suivi de deux dossiers particuliers :
  - la gestion des corps de l'Education nationale
  - le suivi des viviers pour les corps propres, pour la détection des potentiels et la gestion des carrières ;
- le renforcement de « l'antenne soutien DAFIIS », constituée de l'intendance du site et de la cellule organisation bureautique et informatique (COBI) actuellement.

Ces départements « miroirs » dépendraient hiérarchiquement et fonctionnellement des deux directions DRH et DAFIIS. Les deux directions métiers, le bureau des cabinets, le bureau de la communication et l'IGJS disposeraient ainsi d'une interface de proximité, adaptée à l'existence d'un site propre.

Au surplus, il serait de bonne méthode d'organiser périodiquement des réunions sur site, à bon niveau, entre les directions support et les structures de l'avenue de France.

Pour les questions de ressources humaines, une solution variante consisterait, en **scénario 9b**, à bien identifier ce département précité voire une sous-direction de gestion des personnels Jeunesse et sports, mais à l'implanter à Montparnasse, ce qui ne répondrait toutefois pas à l'objectif de proximité recherché.

S'agissant de ce département/sous-direction de gestion des personnels Jeunesse et sports, il serait de bonne politique que son responsable soit issu de l'administration jeunesse et sports ou y ait déjà exercé des fonctions.

[8] Ou une sous-direction

IV - LA CONDUITE DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE JEUNESSE, D'ÉDUCATION POPULAIRE ET DE VIE ASSOCIATIVE (JEPVA)

IV.1 - LA CONCEPTION ET L'ANIMATION DES POLITIQUES PUBLIQUES JEPVA

S'agissant des politiques publiques en matière de jeunesse, d'éducation populaire et de vie associative, l'action de la DJEPVA s'organise autour de plusieurs axes structurants:

- le volet interministériel ;
- le partenariat avec le monde associatif, dans sa globalité.

IV.1.1 - Un volet interministériel jeunesse et vie associative prégnant mais sans réel pilote

D'une manière générale, la prise en compte des problématiques liées à la jeunesse dépend de ce que font les ministres, chacun dans son secteur, et l'emprise réelle de la ministre sur les thématiques transversales Jeunesse et vie associative dépend de l'existence d'une volonté politique interministérielle, de structures *ad hoc* et, *in fine*, de moyens humains de coordination.

Cette dimension interministérielle a pris corps de diverses façons depuis les années 80 :

A - La réponse institutionnelle

La dimension interministérielle a été formellement identifiée dès 1982 avec la création du « Comité interministériel jeunesse » (CIJ), Ce comité « *a pour objet de proposer au gouvernement toutes mesures propres à améliorer les conditions de vie des jeunes* ». Mais, dans les faits, ce comité s'est rarement réuni (années 82 à 84, octobre 1990 et enfin janvier 2009).

Les périodes sous responsabilité du Haut-commissaire à la jeunesse et du ministre de la jeunesse entre 2009 et 2010 sont considérées comme positives au plan de l'action interministérielle en matière de jeunesse et dans le domaine de la vie associative.

Outre la relance du Comité interministériel jeunesse, les rapporteurs notent que la méthode pratiquée par le Haut-commissaire pour la rédaction du Livre vert pour la jeunesse et l'établissement du plan « agir pour la jeunesse » a permis d'aplanir les difficultés potentielles avec les ministres concernés : validation par le Premier ministre d'une « feuille de route » pour tous les secteurs, désignation formelle du Haut-commissaire comme « chef de file », très large concertation des acteurs (6 mois) puis validation par consensus.

Les acquis ne se sont pas limités au champ jeunesse, avec le Service civique et le Fonds d'expérimentation jeunesse, mais ont été étendus, par exemple, à des questions concernant les étudiants, telles que le 10ème mois de bourse ou la complémentaire santé.

La mission note que, dans le champ de la vie associative, le ministère (DJEPVA) a toujours travaillé étroitement avec le ministère de l'intérieur (bureau des associations et fondations) et le ministère chargé de l'économie et des finances (direction générale des finances publiques).

En régions et départements, l'approche interministérielle jeunesse et vie associative a toujours existé, par construction portée par les préfets, mais aussi par les directions :

- DRJSCS : avec notamment, les commissions régionales du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire, du fonds de développement de la vie associative, la

commission régionale de la jeunesse, des sports et de la vie associative, les référents information jeunesse, égalité des chances, plus récemment le référent du fonds d'expérimentation pour la jeunesse, le délégué territorial de l'Agence du service civique ; les partenariats avec le comité régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire, ou encore le centre de ressources et d'information des bénévoles ;

- DDCS/PP : les délégués départementaux à la vie associative ; la mission d'appui et d'information aux associations - *cf.* paragraphe IV.1.2 ; le conseil départemental de la jeunesse, des sports et de la vie associative, les référents service civique ; la coordination et suivi des contrats urbains de cohésion sociale ; le suivi des dispositifs de prévention, la mission interministérielle de lutte contre les drogues et la toxicomanie *etc.* .

B - La réponse par les outils

A titre de rappel, la mission note que des « outils », déjà anciens dans le paysage jeunesse et vie associative, présentent une forte valence interministérielle, qu'il s'agisse du Fonds de Coopération de la Jeunesse et de l'Education Populaire (FONJEP) ou du Centre d'information et de documentation jeunesse (CIDJ), dans lesquels les instances dirigeantes rassemblent des représentants de différents ministères (*cf.* présentations aux paragraphes IV.1.2 et IV.1.3).

Par ailleurs, le conseil national de la jeunesse (CNJ), créé en 1997, constitue également un vecteur d'action interministérielle, tant dans sa constitution même que dans ses représentations au sein d'organismes relevant d'autres ministères par exemple, la commission Armées-Jeunesse (CAJ), le conseil national de la sécurité routière (CNSR), le conseil supérieur de l'information sexuelle (CSIS), la commission nationale de la certification professionnelle (CNCP) ou le conseil national du développement durable (CNDD). La mise en sommeil de cette instance appelle sans doute une analyse globale de la question de la « représentation de la (des) jeunesse(s) », revendiquée également par le secteur associatif (CNAJEP ou Forum français de la jeunesse-FFJ).

Plus récemment, la réalisation par la DJEPVA, à la demande du Parlement, d'un document de politique transversale (DPT) intitulé « *Politique en faveur de la jeunesse* » a permis à cette direction de mener à partir de 2010, un important travail interministériel de coordination, de rédaction et de synthèse. Deux éditions ont été réalisées (2011 et 2012) et la troisième édition, pour 2013, est en cours de réalisation.

Ce document d'information à destination des parlementaires constitue également une base de travail pour établir ou renforcer des partenariats interministériels dans le cadre des missions de la DJEPVA.

La création en 2005 d'un premier portail « jeunesse.gouv » piloté par la DJEPVA, redénommé « jeunes.gouv » en 2011, a permis la mise en œuvre *de facto* d'une démarche interministérielle, assez informelle dans les débuts, et plaçant la DJEPVA au cœur d'une coordination éditoriale de la gestion des contenus interministériels et ministériels. La réussite de ce projet, depuis l'origine, a très certainement rendu plus visibles la place et le rôle de la DJEPVA comme « coordonnateur » légitime et expert sur le champ jeunesse.

Ce site semble répondre à l'attente des jeunes, en les informant dans les principaux domaines de leur vie quotidienne (études, formation, emploi, logement, initiatives, santé, mobilité, loisirs, culture, droits et devoirs, citoyenneté,...), en leur offrant des services dématérialisés (inscription et gestion des dossiers BAFA -BAFD, expérimentations sociales, dispositif Envie d'agir...), tout en communiquant d'une façon plus générale.

*

Malgré ces avancées ponctuelles, force est de constater que les domaines suivis, pilotés et évalués jusque là par le ministère et la DJEPVA dans les champs jeunesse et vie associative sont demeurés - et c'est compréhensible en l'état des organisations - dans le domaine traditionnel « jeunesse et sports », à l'exception - peut-être - du développement de la vie associative où le champ paraît plus « libre ».

La situation décrite ci-dessus, sur une période de 30 ans, montre qu'une simple reprise dans le décret d'attributions du 24 mai 2012 d'une disposition existante dans de nombreux décrets passés (« *[Le ministre] coordonne les actions menées dans ces domaines [jeunesse, vie associative, éducation populaire] lorsqu'elles relèvent de plusieurs départements ministériels* ») ne suffit pas à relancer un processus interministériel souhaité par de nombreux acteurs publics et associatifs, mais qui se heurte fréquemment à des obstacles de mise en œuvre.

Des pistes de réflexion sont développées dans la partie IV.3.

IV.1.2 - Un volet partenarial très développé avec le monde associatif

A - De nombreuses structures partenariales

Le ministère ne peut mener une politique publique orientée vers le monde associatif (plus de 1,2 million d'associations, 14 millions de bénévoles, 1,8 million de salariés (8 % des emplois), 3% du PIB (60 milliards d'€ hors valorisation du bénévolat) sans recueillir les conseils, les avis et les propositions de structures de coordination et de concertation *ad hoc*.

En tout premier lieu, une reconnaissance institutionnelle du fait associatif est assurée depuis 2006 par la réunion périodique d'une « Conférence nationale de la vie associative », qui s'inscrit dans la continuité des initiatives prises par les gouvernements successifs afin de contribuer au développement de la vie associative. La dernière conférence nationale a été réunie le 17 décembre 2009. Cette conférence, grâce à un travail amont de préparation à la fois interministériel et partenarial (ministères, collectivités, associations), permet de formaliser les préoccupations du moment, d'identifier des réponses et d'en suivre la mise en œuvre.

Deux structures permanentes consultatives sont également à signaler, placées institutionnellement auprès des autorités gouvernementales :

- tout d'abord, le « Haut Conseil à la vie associative » (HCVA), déjà cité, instance d'expertise et de consultation placée auprès du Premier ministre créée par décret du 28 juin 2011, qui est composé de 25 membres et de 5 personnalités qualifiées, experts des différents domaines de la vie associative. Il comprend également un député et un sénateur, un représentant de chaque niveau des collectivités territoriales (commune, département, région) et un représentant de chacun des ministères concernés par la vie associative.

Il est saisi des projets de lois et de décrets comportant des dispositions spécifiques relatives au financement, au fonctionnement ou à l'organisation de l'ensemble des associations. Sa saisine est une condition de légalité de l'acte.

La mission note que, si le renforcement de son action était souhaité par le ministère, la formule d'un Secrétaire général assisté de quelques chargés de mission, déjà possible avec le décret actuel, pourrait être envisagée, par redéploiement interne au sein de la DJEPVA.

- second organisme placé auprès d'une autorité ministérielle, le Conseil national de l'éducation populaire et de la jeunesse (CNEPJ), organisme consultatif placé auprès du ministre chargé de la jeunesse, qui le préside. Ce conseil émet des avis sur les projets de loi et de décret concernant

l'éducation populaire et la jeunesse qui lui sont soumis. Il peut être saisi de toute question d'intérêt général en matière d'éducation populaire et de jeunesse et émettre des propositions.
Il est composé de 72 représentants (État, élus locaux, organisations syndicales, patronales et associations), qui ont été renouvelés fin 2011.
A noter que les 20 représentants des associations de jeunesse et d'éducation populaire sont proposés à la ministre par le Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (voir ci-après).

Il dispose en son sein de deux formations spécialisées :

- la commission nationale d'agrément, placée sous la présidence du DJEPVA et chargée d'émettre des avis sur les demandes d'agrément présentées par les associations nationales de jeunesse et d'éducation populaire ;
- la commission nationale d'habilitation d'organismes souhaitant dispenser des formations aux brevets d'aptitude aux fonctions d'animateur et de directeur de centres de vacances et de loisirs (BAFA/BAFD).

La mission note toutefois que, si les deux commissions précitées se réunissent périodiquement, la formation plénière de ce Conseil n'a pas été convoquée depuis juin 2010, alors que certains textes réglementaires ont pourtant été pris durant la période.

Deux autres structures de coordination et de concertation émanent directement du monde associatif :

- La Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA), créée en 1992 et implantée dans 19 régions, qui regroupe 700 fédérations et revendique de représenter 500 000 associations, soit près de la moitié des associations réputées « vivantes ».

Elle se présente comme l'interlocuteur naturel des pouvoirs publics et constitue indéniablement un élément incontournable du paysage associatif français. Elle regroupe à ce jour 16 coordinations couvrant différents secteurs de la vie associative.

- Le Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP) regroupe les 70 plus importants mouvements et associations de jeunesse et d'éducation populaire de France, toutes sensibilités confondues. C'est une plate-forme de coordination, de rencontres, et d'échanges entre ces différents mouvements. Ce comité se fixe pour objectifs l'information, la concertation, la réflexion, l'expression et l'action communes au niveau national et international, d'associations de jeunesse et d'éducation populaire.

La mission note enfin l'existence de deux structures partenariales à caractère plus opérationnel :

- le Fonds de Coopération de la Jeunesse et de l'Education Populaire (FONJEP), association créée en 1964, qui réunit des représentants de différents ministères et d'associations. Ce fonds a pour objet principal :

1. de rassembler et de gérer les crédits - pour le compte de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements - destinés aux rémunérations (les postes dits « FONJEP ») des animateurs professionnels relevant d'associations intervenant dans les domaines de la jeunesse, de l'éducation populaire, du sport, de la culture, de la solidarité internationale ou de la protection de l'environnement ou encore concourant à l'action sociale des collectivités publiques ;
2. de participer à la formation de ces animateurs ;
3. de conduire des études et des recherches dans le domaine de l'animation.

Cette structure est donc pleinement orientée emploi, au service de projets associatifs dûment identifiés.

- le Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), qui a succédé au Conseil de développement de la vie associative (CDVA) en janvier 2012 et qui a pour objet, d'une part, d'attribuer des subventions à des projets de formations des bénévoles élus et responsables d'activités, présentés par des associations et, d'autre part, de soutenir des études et des expérimentations nationales contribuant au développement de la vie associative dans une perspective d'innovation sociale.

La majeure partie du dispositif a été déconcentrée au niveau régional dans une double perspective : améliorer l'articulation avec les collectivités portant souvent des démarches de soutien au développement des associations par l'appui à la formation de leurs bénévoles ; favoriser l'accès au dispositif des associations modestes, dont l'action quotidienne irrigue un territoire.

Au niveau national, il existe un comité consultatif du fonds composé de onze représentants des ministères particulièrement concernés par la vie associative, d'un député, d'un sénateur et de onze personnalités, dont six désignées par la CPCA (voir ci-dessus). Au niveau régional, il existe une commission régionale consultative, dont la composition (représentants de l'État, personnalités proposées, au moins pour moitié, par les coordinations associatives et, éventuellement, de représentants de personnes morales de droit public) est arrêtée par le préfet de région.

B- L'action des délégués départementaux à la vie associative (DDVA)

En complément aux structures de concertation dans le domaine associatif évoquées précédemment, le ministère s'est toujours préoccupé de positionner un interlocuteur visible dans les services déconcentrés, qui soit un relais de la DJEPVA pour la mise en œuvre des politiques publiques et la diffusion de l'information en vue du développement de la vie associative, tous domaines confondus.

Placé sous l'autorité directe du préfet, le DDVA est l'interlocuteur privilégié des responsables et correspondants associatifs au plan départemental mais aussi des correspondants « associations » des différents services de l'État qui forment la MAIA (mission d'appui et d'information aux associations). Il s'appuie aussi sur les centres ressources d'information et d'accompagnement de proximité des bénévoles de l'ensemble des secteurs associatifs (CRIB).

Parmi les préoccupations liées à la RéATE, qui seront développées en partie VII, les rapporteurs souhaitent isoler ce volet DDVA, compte tenu de l'importance de la vie associative et du bénévolat dans les territoires et de l'enjeu interministériel sous-jacent.

Il est important de préserver les DDVA et leurs équipes malgré les contraintes budgétaires eu égard à la variété des missions auxquelles ils doivent faire face (greffe des associations, agrément éducation populaire, contrôle en accueil collectif de mineurs).

Les rapporteurs notent que 38 préfets ont transféré le greffe des associations de la préfecture vers la DDCS et DDCSPP pour qu'y soit assuré le travail d'information et de renseignement des nouvelles associations (le plus souvent sans moyens matériels, humains et financiers).

Préconisation n° 10

Mener une réflexion spécifique pour que la fonction de DDVA soit maintenue, quelles que soient les évolutions futures des structures départementales.

Les associations s'interrogent sur la « clause de compétence partagée » qui n'apparait pas pour les questions de jeunesse dans la loi du 16 décembre 2010 (codifiée à l'article L.1111-2[9] du CGCT), à la différence du sport, de la culture et du tourisme. Les structures associatives spécialisées sur ce champ s'inquiètent de l'absence d'une telle disposition et des éventuelles conséquences pratiques pour la poursuite de leurs actions sur les questions de jeunesse au profit de collectivités partenaires (conseils généraux et régionaux).

Préconisation n° 11

Réexaminer, dans le cadre de l'acte 3 de la décentralisation, les dispositions relatives aux compétences partagées des collectivités applicables aux questions de jeunesse.

En conclusion sur le volet associatif, la mission note que la Ministre dispose, dans le champ associatif général mais aussi dans le champ jeunesse et éducation populaire, de nombreuses structures et instances, lui permettant de mettre en œuvre ses orientations.

La mission constate que chacune de ces instances répond à une logique différente, souvent liée à la variété des membres qu'elle rassemble et n'estime donc nécessaire, ni d'en créer de nouvelles, ni de réunir ou de fusionner les existantes.

IV.1.3 - Des interrogations sur le « réseau information jeunesse »

A - l'information jeunesse

Ce qu'il est convenu de dénommer le « réseau des centres régionaux d'information jeunesse - CRIJ et centres d'information jeunesse - CIJ », outre sa mission d'accueil, d'écoute, de conseil et d'information des jeunes, est également un vecteur de diffusion et de promotion des politiques publiques de jeunesse, avec une ouverture déjà importante à l'interministériel. Ce réseau est complété de 1600 Bureaux ou Points information jeunesse (BIJ ou PIJ), relevant des collectivités ou d'établissements publics locaux.

Depuis sa création en 1969, ce réseau des CRIJ est constitué de 30 structures autonomes (sous forme associative) et fonctionne selon un « équilibre », parfois délicat, notamment au plan financier, entre l'État (fournissant entre 30 et 50% de cofinancement selon les cas), les conseils régionaux et certaines grandes collectivités locales.

On notera l'existence, à Paris, d'un Centre d'information et de documentation jeunesse (CIDJ), qui n'est pas statutairement une « tête de réseau » mais qui, *de facto*, alimente le réseau en informations et en outils, de façon dématérialisée ou sur support papier. La question de son équilibre économique interroge, à un moment où les pratiques d'accès à l'information des jeunes se portent sur le dématérialisé et la gratuité d'accès.

Au regard des publics reçus, la mission constate que le réseau information jeunesse accueille les jeunes qui n'ont pas de lourdes difficultés d'insertion. Le réseau reçoit souvent un « nouveau public » pour lequel il s'agit d'un « premier guichet d'orientation », apportant une information généraliste permettant de savoir où s'adresser pour l'ensemble des démarches de la vie courante, professionnelle ou personnelle.

S'agissant des productions éditoriales du réseau jeunesse, sujet qui ne concerne pas directement la présente mission, les rapporteurs notent toutefois que ce réseau est reconnu pour son savoir faire dans le retraitement de l'information dans tous les domaines, afin qu'elle soit accessible à

[9] *« Les compétences en matière de tourisme, de culture et de sport sont partagées entre les communes, les départements et les régions. »*

un large public de jeunes. Les missions locales, les associations PAIO (permanences d'accueil, d'information et d'orientation), Pôle Emploi, les centres d'animation et de ressources d'informations sur la formation (CARIF), les maisons de l'emploi, les foyers de jeunes travailleurs *etc.*, qui sont abonnés aux productions de l'information jeunesse, attestent de la qualité de celles-ci et de leur complémentarité avec d'autres outils, notamment ceux de l'ONISEP.

La mission développe quelques pistes de réflexion dans la partie IV.3.

B - L'information des jeunes

Dans le paysage de l'information fournie aux jeunes, la mission note l'existence de nombreux autres acteurs, moins « généralistes » que le réseau information jeunesse, et apportant des informations plus ciblées :

- le réseau de l'Education nationale et de l'enseignement supérieur (centres d'information et d'orientation - CIO, services communs universitaires d'information et d'orientation-SCUIO), tourné vers des problématiques d'orientation scolaire, universitaire, ou de filières ; l'ONISEP ;
- l'association « CENTRE INFFO» sous tutelle du ministre chargé de la formation professionnelle qui fournit des informations sur l'apprentissage, les stages et les métiers ;
- le réseau des missions locales et des PAIO ;
- les centres d'animation et de ressources d'informations sur la formation (CARIF) ;
- les maisons de l'emploi, localement.

C- l'information des jeunes au service de l'orientation professionnelle

Le dispositif a été complété par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 avec la création d'un délégué à l'information et à l'orientation (DIO), du service public de l'orientation tout au long de la vie et d'un service dématérialisé gratuit et accessible à toute personne.

Piloté par l'État (DIO et DGEFP), les régions (ARF) et des partenaires sociaux (regroupés dans un comité paritaire national pour la formation professionnelle), ce service dématérialisé, destiné à faciliter l'orientation professionnelle à toutes les étapes de la vie, mutualise les informations fournies par l'ONISEP, « CENTRE INFFO» et le CIDJ.

IV.2 - LE PILOTAGE DES « OPÉRATEURS »

Le ministère, via la DJEPVA, dispose de deux opérateurs au sens de la LOLF, un premier à caractère historique, l'INJEP, et un second de création très récente, l'Agence du service civique, mais aussi de deux « offices » franco-allemand et franco-québécois dont l'action est bien visible au plan international.

IV.2.1 - Une relation ancienne DJEPVA-INJEP et qui a évolué avec le temps

Depuis sa création en 1953, l'INJEP a toujours été un établissement apprécié de ses nombreux utilisateurs et partenaires, qu'il s'agisse des grands réseaux associatifs qui ont constitué à Marly-le-Roi une part importante de son public, des collectivités territoriales ou encore de certains ministères (Education nationale, Justice, Culture). Ses réflexions, mais aussi ses actions, sur les questions de

jeunesse ont fréquemment été menées avec le concours de villes, de départements et de régions mais aussi avec des universités et des associations.

En revanche, la nature des relations entre l'établissement et sa « tutelle » a souvent été plus ambigüe, jusque dans les années 2000, fin d'une époque où les établissements publics avaient souvent été les « bras armés » de l'administration, sans convention d'objectifs ou au contraire dans le cadre de conventions aux contenus très directifs, comme l'illustre la relation de l'INJEP avec le ministère de la jeunesse et des sports.

Dans un référé de 2007, assez exemplaire d'une situation datée, la Cour des Comptes s'interrogeait ainsi sur le libellé des missions prévues par le décret n° 90-544 du 2 juillet 1990, sur le grand nombre d'activités exercées, notait que la teneur des relations entre l'INJEP et sa tutelle semblait témoigner d'une conception « *instrumentale excessive* » que le ministère pouvait avoir de son opérateur, précisait que les conventions, très détaillées, signées entre le ministère et l'INJEP ne contribuaient pas à laisser une certaine autonomie à l'établissement, regrettait l'absence d'un conseil d'orientation pourtant prévu par le décret et invitait enfin au réexamen de la question de la présidence du conseil d'administration, assurée jusque-là par le directeur de la jeunesse et de l'éducation populaire.

Les réflexions menées au sein du ministère sur la révision du décret et sur le maintien ou non à Marly-le-Roi ont abouti, au moment du lancement de la RGPP, aux conclusions suivantes :

- la prise d'un nouveau décret d'organisation (26 janvier 2010), avec une mission principale bien identifiée autour d'un observatoire de la jeunesse et des politiques de jeunesse ;

- le départ du site de Marly-le-Roi, avec l'abandon de la fonction d'accueil résidentiel et le reclassement des agents chargés de l'hébergement, de la restauration et de la logistique, puis l'installation avenue de France ;

- la mise en place d'un nouveau conseil d'administration et, pour la première fois, d'un conseil d'orientation.

La mission note que l'INJEP va compléter ses partenariats déjà existants par la prochaine signature d'une convention avec l'association des départements de France, visant à « développer et structurer un partenariat national » sur les projets européens pour la jeunesse.

Les relations entre le ministère (DJEPVA) et l'INJEP s'inscrivent désormais dans un cadre conventionnel précis, structuré, reconnaissant la place normalement dévolue à chacun de ces deux acteurs.

IV.2.2 - La question particulière de l'agence française du programme européen jeunesse (AFPEJA)

La DJEPVA a pour objectif d'assurer sur l'ensemble du territoire le développement qualitatif et quantitatif du programme « Jeunesse en action », financé par la Commission européenne. En tant qu'autorité nationale, elle assure le contrôle et la supervision du fonctionnement de l'agence française, qui est placée au sein de l'INJEP et ne dispose pas de l'autonomie juridique.

La DJEPVA confie à l'INJEP la mise en œuvre du programme et de son développement, qui est assuré en liaison avec les associations de jeunesse et d'éducation populaire, les collectivités territoriales et les services déconcentrés du ministère. L'organisation générale du programme est déconcentrée.

La DJEPVA est attentive à contribuer au bon fonctionnement de l'agence et s'assure qu'elle dispose d'un personnel suffisant et disposant des compétences requises.

L'actualité de l'agence réside dans la mise en œuvre par la Commission européenne de deux réflexions, l'une portant sur la préparation du nouveau programme « Jeunesse en action » 2014-2020, l'autre portant sur l'intégration éventuelle des questions de jeunesse dans le programme « Erasmus pour tous » 2014-2020. Ce second chantier impliquerait pour chaque pays la fusion-absorption des agences jeunesse dans les agences nationales « Erasmus » (l'agence Europe Education Formation France / 2E2F en France, implantée à Bordeaux).

En première approche, la formule Erasmus pourrait présenter un double avantage : d'une part une meilleure visibilité, avec un nom connu de tous, et d'autre part des économies d'échelle, grâce à une gestion centralisée de tous les dispositifs.

Mais, *après analyse*, les rapporteurs estiment qu'il y a pour le ministère un risque réel de dilution des problématiques jeunesse dans un vaste programme, dans lequel pèseraient budgétairement les grands programmes de mobilité. S'ajouterait vraisemblablement, avec le temps, une réduction progressive des enjeux de jeunesse à une politique de la mobilité en Europe ainsi qu'un traitement de la question des apprentissages dans sa seule dimension scolaire, là encore très réductrice.

Au-delà de ces conséquences prévisibles, un regroupement des deux agences doit être analysé dans sa globalité, en termes de principe comme de modalités :

- la mission note une différence entre les programmes de 2E2F (mobilité dans un cadre essentiellement scolaire et universitaire) et de l'AFPEJA (instrument de politiques publiques de jeunesse au service de la cohésion sociale, de l'insertion, du développement de la formation par l'éducation non-formelle, d'accès à la citoyenneté) ;
- une fusion des deux agences serait complexe en pratique (2E2F a son personnel à Bordeaux, Jeunesse en Action à Paris ; difficulté de clôture comptable et de transfert avec des programmes s'étalant sur plusieurs années).

La mission considère qu'une fusion ne permettrait plus à la Ministre de placer au centre des préoccupations de tous les acteurs - DJEPVA, INJEP, services déconcentrés - ses nouvelles orientations en matière de jeunesse, incluant la mobilité européenne.

Préconisation n° 12 :

Si le projet de la Commission européenne d'intégration des programmes « Jeunesse en action » et Erasmus se concrétise, préférer à la fusion des deux agences françaises une formule de coopération opérationnelle, souple et facile à mettre en œuvre, maintenant les deux agences dans leur champ respectif et créer une « instance nationale de concertation et de pilotage ».

IV.2.3 - Un opérateur de création récente : l'Agence du service civique

La future montée en charge du service civique, de 20 000 jeunes en 2012, à 75 000 prévus à court terme voire à 100 000 à moyen terme, amène la mission à s'interroger - nonobstant la question fondamentale de la soutenabilité budgétaire, qui ne relève pas de son champ d'analyse - sur les meilleures organisations possibles pour faire face à un tel défi :

- profil de la maquette budgétaire de la mission SJVA : ce point a été développé au titre I.4.2, avec un scénario visant à la création d'un programme spécifique au service civique ;
- nature et organisation de la structure de gestion du service civique.

Sur ce second point, il est rappelé que la loi du 10 mars 2010 (intégrée au code du service national) a créé l'Agence du service civique, sous le statut d'un groupement d'intérêt public (GIP), sans capital et dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, dont l'objet a été précisé par le décret n° 2010-485 du 12 mai 2010.

La mission note que, lors des débats parlementaires de la loi du 10 mars 2010, le Sénat avait exprimé le souhait de confier la gestion du programme à un établissement public, en transformant l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) en « Agence du service civique et de l'éducation populaire ». L'Assemblée Nationale, sur proposition du Gouvernement, avait préféré créer une nouvelle structure, souple et spécifique, dédiée à la mise en œuvre du programme.

L'article L.120-2 du code du service national précise que le groupement d'intérêt public « Agence du service civique » est constitué entre l'État, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) et l'association « France Volontaires », dénommés « membres fondateurs ».

L'État est représenté au conseil d'administration par le ministre chargé de la jeunesse et le ministre chargé du budget. La tutelle « technique » sur le GIP est assurée par le ministère chargé de la jeunesse, notamment pour la mise en œuvre de la politique publique ou pour les nominations prévues aux articles R.120-7 et 8 du code du service national (directeur et commissaire du gouvernement). La sous-directrice de la DJEPVA chargée de la vie associative et de l'éducation populaire a été désignée par arrêté pour exercer la fonction de commissaire du gouvernement.

La loi renvoie au niveau réglementaire plusieurs dispositions relatives à l'organisation de l'agence, en particulier la durée effective de constitution du GIP (article R.120-1), fixée à 5 ans à compter du 13 mai 2010, date de la publication au *Journal officiel* de l'arrêté du 12 mai 2010 portant approbation de sa convention constitutive. L'échéance prévisionnelle de disparition juridique de l'actuel GIP est donc le 13 mai 2015.

Dans cette perspective, un rapport de l'IGJS sur le service civique a recommandé au ministre de procéder à une évaluation du statut actuel de l'agence au regard des exigences du pilotage du programme et d'examiner l'ensemble des choix possibles, bien avant l'échéance du 13 mai 2015, si possible dès le début 2014. A cette occasion, se reposera sans doute la question d'un éventuel rapprochement entre l'INJEP et l'Agence du service civique, évoqué précédemment dans le rappel historique.

Préconisation n° 13

Pour faciliter la future montée en charge du service civique, s'interroger sur l'exercice d'une tutelle plus classique entre l'État et un opérateur qui soit un établissement public, permettant à la DJEPVA de définir par convention d'objectifs les enjeux de développement résultant d'une meilleure adaptation des missions aux attentes des jeunes et des structures d'accueil, d'une meilleure gestion des possibilités d'accueil, d'une limitation de l'intermédiation à certains contextes, ou encore d'un nécessaire rééquilibrage en faveur des structures locales.

IV.2.4 - Une coopération internationale « jeunesse » institutionnelle centrée sur les offices OFAJ et OFQJ

Ces deux offices, sous statuts d'organismes bi-gouvernementaux, ne sont pas des « opérateurs » au sens budgétaire en usage dans le projet annuel de performance (PAP).

L'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) a été créé en 1963 dans le prolongement du traité de l'Elysée pour promouvoir les échanges de jeunes dans un champ très diversifié : associations

de jeunesse et d'éducation populaire, clubs sportifs, centres linguistiques, centres de formation, organisations professionnelles et syndicales, établissements scolaires et universitaires, collectivités locales, comités de jumelage. Les deux ministres chargés de la jeunesse co-président le conseil d'administration.

Depuis sa création, il a permis à près de 8 millions de jeunes Français et Allemands de participer à des rencontres. Il subventionne chaque année environ 7 000 échanges, pour plus de 200 000 participants. La contribution française est de 10,5 M€ (sur le programme 163).

L'Office franco-québécois pour la jeunesse a été fondé en 1968. Il est co-présidé par le ministre français chargé de la jeunesse et la ministre québécoise des relations internationales et de la Francophonie, et comporte 2 sections autonomes (France et Québec) à la différence de l'OFAJ. Il développe les échanges de jeunes porteurs de projets (18-35 ans). 4000 jeunes Québécois et Français bénéficient chaque année de ses programmes, parmi les 25 000 informés et orientés. Le programme 163 contribue pour 2 M€ (sur un budget de 2,5 M€ pour la section française).

Ces deux offices, s'inscrivant dans des engagements internationaux dont la France ne peut s'exonérer, positionnent le ministère de façon visible dans les échanges bilatéraux de jeunes - y compris dans les domaines scolaire et emploi - avec deux grands partenaires traditionnels de la France

IV.3 - LES ÉVOLUTIONS ENVISAGEABLES DANS LE CHAMP JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

IV.3.1 - Développer l'évaluation, le contrôle de 2ème niveau, le contrôle interne à la DJEPVA

La DJEPVA assure déjà des actions de synthèse et d'évaluation dans de nombreux domaines, tel que les accueils collectifs de mineurs, la vie associative (agréments nationaux, évaluations diverses), le Fonds d'expérimentation jeunesse, l'information jeunesse (études d'impact notamment) ou les actions territoriales.

Par ailleurs, la direction est associée aux travaux relatifs à l'audit interne menés par la secrétaire générale, en tant que membre du comité stratégique de maîtrise des risques (CSMR).

Toutefois, l'organigramme de la DJEPVA n'identifie pas de bureau chargé de l'évaluation, du contrôle de 2ème niveau ou du contrôle interne (revue de contrôle interne vérifiant la bonne application de la réglementation et des procédures internes en vigueur, qui ne se cantonne pas au contrôle interne comptable).

Par ailleurs, pour les actions jeunesse et vie associative menées sur les territoires, quels que soient les acteurs, la DJEPVA doit impérativement disposer dans le futur de capacités d'observation lui permettant d'agir, d'orienter ou d'inciter à des rééquilibrages entre les territoires, urbains ou ruraux.

Enfin, s'agissant de la capacité d'évaluation du service civique par la DJEPVA, au vu du nouvel objectif d'atteindre à terme 100 000 jeunes volontaires, la mission juge utile que cette direction renforce sa cellule d'accompagnement - aujourd'hui d'1 ETP - au sein du bureau DJEPVA/B2.

Préconisation n° 14

Formaliser les actions d'évaluation, de contrôle de 2ème niveau, de contrôle interne et d'observation dans l'organisation et les plans de charges de la DJEPVA, si nécessaire au moyen d'effectifs redéployés.

IV.3.2- Réduire les tâches en gestion directe dans les services déconcentrés

Le ministère, la DJEPVA et les services déconcentrés, s'inscrivent dans un cadre historique propre au champ jeunesse et sports, avec une primauté traditionnelle - clairement affichée - des actions de création, d'innovation et de formation pédagogiques.

Ainsi, jusque dans les années 2000, certains bureaux de la DJEPVA étaient encore en charge de projets, non seulement dans leur volet « conception-lancement- suivi-évaluation » mais aussi dans leur mise en œuvre.

On citera pour mémoire l'organisation d'un jury sur des projets de théâtre, l'animation d'un groupe de travail sur l'image des jeunes, la participation à l'organisation du jury des jeunes au Festival de Cannes, ou encore le suivi détaillé du programme « Envie d'agir ».

La mission juge illustrative de cette époque la réponse du ministère à la Cour des Comptes s'interrogeant, dans un référé de 2007, sur « *les raisons pour lesquelles le ministère a choisi de gérer le programme Envie d'Agir plutôt que d'en confier la gestion à l'INJEP* » :
« *Le choix d'une gestion directe par l'administration centrale du ministère s'est imposé pour traduire la priorité que le Ministre accorde à la conduite de la politique de soutien à l'engagement et aux initiatives des jeunes. Par ailleurs, ce choix de gestion paraît approprié pour piloter et animer l'action des services déconcentrés du ministère dans la mise en œuvre de cette politique* ».

Les rapporteurs notent que la DJEPVA ne se situe plus aujourd'hui dans cette position de « faire soi-même », notamment en raison de la RGPP et des contraintes budgétaires ayant pu en découler, la plus récente étant la baisse progressive du programme « Envie d'Agir ».

Il n'en va pas de même dans les services déconcentrés, actuellement dans une situation antagoniste, entre d'une part une diminution des effectifs de personnels techniques et pédagogiques (avec par exemple un concours de recrutement de CEPJ organisé épisodiquement et sur de petits effectifs, 20 en 2009 puis 10 en 2012) et d'autre part le souhait des agents de poursuivre les actions d'accompagnement pédagogique, dans les accueils collectifs de mineurs, les programmes éducatifs locaux, les agréments JEP ou encore dans les nouveaux dispositifs FEJ et service civique.

Cette question des « missions » - qui ne relève pas des travaux confiés aux rapporteurs, mais d'un groupe de travail spécifique - ayant par définition un impact majeur sur l'organisation des services déconcentrés, doit être analysée en lien avec les préconisations relatives à l'organisation des services déconcentrés (*cf.* titre VII).

Préconisation n° 15

Lier les réflexions sur les missions prioritaires dans le champ jeunesse et vie associative aux divers scénarios exposés dans le présent rapport pour l'organisation des services déconcentrés.

IV.3.3 - Développer le volet interministériel

A- Le comité interministériel jeunesse

Les capacités en ressources humaines susceptibles d'être redéployées par la DJEPVA doivent être affectées principalement aux tâches de pilotage et d'animation interministérielle des politiques Jeunesse et vie associative, comme indiqué au paragraphe IV.1.1 (préparation, veille et suivi du comité interministériel jeunesse ; pilotage du portail « jeunes.gouv »).

La renaissance du CIJ n'étant pas exempte d'écueils, les rapporteurs préconisent quelques mesures d'organisation :

- veiller à la mise en place d'une instance légère et fonctionnelle. Pour mémoire, l'article 3 du décret d'avril 1982 dispose que le comité se réunit au moins 2 fois par an, que l'ordre du jour est proposé par le ministère en charge de la jeunesse, le secrétariat étant assuré par les soins du secrétariat général du Gouvernement (SGG). Sur ce dernier point, dans la mesure du possible et en accord avec le SGG, il conviendrait que le secrétariat soit plutôt confié à la DJEPVA ;
- organiser deux réunions par an, l'une en début d'année pouvant avoir un caractère général « priorités, bilan, perspectives », la seconde étant thématique et permettant de montrer la réactivité du gouvernement face aux problématiques de jeunesse ;
- placer le suivi des travaux du comité dans l'actualité du site « jeunes.gouv ».

Préconisation n° 16

Relancer et animer le comité interministériel jeunesse (CIJ).

La création d'un « délégué interministériel à la jeunesse » (DIJ), piste parfois évoquée pour coordonner les politiques transversales dans le champ de la jeunesse, peut s'avérer utile pour « animer » les multiples actions imposées par l'organisation du CIJ **(scénario 16a)**. La mission ne voit que des avantages à désigner le DJEPVA lui-même comme délégué interministériel à la jeunesse, toute autre solution concourant à rendre plus complexe l'action ministérielle et à brouiller l'image institutionnelle.

B - Le devenir du fonds d'expérimentation jeunesse (FEJ)

Créé en 2009 pour couvrir la période 2010- 2014 avec une dotation budgétaire initiale de 150 millions d'euros sur le programme 163 (JVA), le FEJ arrive aujourd'hui à la croisée des chemins. A la fin de l'exercice 2012, les appels à projet ayant été arrêtés, le FEJ a consommé 104 millions d'euros et la direction du budget a veillé à ce qu'aucun engagement supplémentaire ne soit pris sur le budget de l'État, sachant que la totalité des fonds réservés par les entreprises privées TOTAL et UIMM n'a pas été consommée.

Grâce au FEJ, le réseau de l'administration de la jeunesse, notamment au niveau déconcentré, a marqué des points dans sa crédibilité à intervenir dans un champ interministériel, amélioré ses relations avec les autres services déconcentrés de l'État. Les rapporteurs estiment qu'il y a un enjeu important aujourd'hui à évaluer l'impact du dispositif dans sa phase de capitalisation et qu'il faut tenter de pérenniser la démarche d'expérimentation en la recentrant sur les priorités du MSJEPVA. A ces arguments s'ajoute l'idée qu'il ne faudrait pas renoncer à l'existence d'un fonds doté initialement de 150 millions sans mener une discussion budgétaire vigoureuse.

Précisons qu'une mission conjointe d'inspection IGF-IGJS souligne, dans un rapport remis en juin 2012, l'intérêt des travaux qui ont été menés dans le cadre des expérimentations du FEJ et conclut à l'intérêt de s'inspirer de cette démarche pour évaluer d'autres politiques publiques.

Préconisation n° 17

Tirer le bilan du FEJ, en le recentrant sur les priorités du MSJEPVA.

C - l'approche interministérielle en régions et départements

Comme indiqué au paragraphe IV.1.1, si l'approche interministérielle est déjà déclinée dans les services déconcentrés, elle pourrait être complétée par des schémas régionaux, outils qui permettent à la fois une certaine unité nationale - facteur d'équité - et une certaine adaptabilité au contexte local.

Préconisation n° 18

Elaborer des schémas régionaux des interventions de l'État en matière de jeunesse et de vie associative, avec éventuelle déclinaison départementale.

IV.3.4 - De nouveaux transferts de compétences aux collectivités jugés non pertinents

Il serait inapproprié de parler d'une décentralisation, *stricto sensu*, des actions de proximité « jeunesse-éducation populaire » et « développement de la vie associative » (vers les communes, groupements de communes, agglomérations, selon des compétences à faire évoluer et une subsidiarité à déterminer), puisque la plupart de ces actions sont déjà exercées par ces structures, même si l'État les cofinance parfois.

En revanche, la question peut se poser pour l'État « de ne plus exercer » telle ou telle action, et de redéployer les moyens humains et budgétaires y afférents, déjà fortement réduits.

Cette nouvelle hypothèse pourrait interroger au regard de la démarche « concertée » qui a toujours fondé les politiques de jeunesse, d'éducation populaire et de vie associative depuis 1945, dans le partenariat et la proximité des acteurs ainsi que dans la participation des bénéficiaires. Un abandon par l'État non seulement de ces missions mais également un retrait vis-à-vis de l'enjeu que représente une telle concertation modifieraient fondamentalement le positionnement et les pratiques du ministère.

Ce contexte étant rappelé, trois domaines peuvent néanmoins être analysés :

A- la protection des mineurs en accueils collectifs

D'une manière générale, la « légitimité » de l'État à agir dans ce champ n'est généralement pas remise en cause, ni par les collectivités ni par les acteurs concernés, associatifs ou non. Cette situation découle sans doute de la capacité assumée et démontrée par l'État de savoir anticiper (accompagnement pédagogique et contrôles), de savoir s'adapter rapidement au plan réglementaire (notamment dans le cadre d'un droit du travail de plus en plus soumis à des règles européennes) et enfin de savoir prendre en compte les objectifs antagonistes des différentes parties prenantes.

Par ailleurs, il n'est pas certain que les élus locaux - vraisemblablement ceux du niveau départemental par parallélisme avec les compétences du président du conseil général fixées par le code de l'action sociale et des familles - attendent avec impatience la responsabilité d'une mission

fortement médiatisée mais uniquement, malheureusement, lors d'accidents ou d'incidents mettant en jeu la sécurité matérielle et morale d'enfants. Le fait que les mineurs en séjour de vacances soient généralement issus d'un autre département que celui du lieu de leur séjour plaide également pour un maintien de la compétence de l'État.

En outre, comme il est de règle en cas de décentralisation, il conviendrait d'accompagner ce mouvement d'un transfert aux collectivités des moyens humains aujourd'hui affectés à cette mission dans les services. Or les effectifs « indicatifs » de CEPJ en DDI ne sont souvent même plus atteints aujourd'hui (cf. titre VII). Les services déconcentrés de l'État se trouveraient donc dans une situation très difficile dans le champ de la jeunesse, s'ils devaient se dessaisir d'une partie de leurs ressources humaines spécialisées. Enfin, on notera que les conditions d'un accueil des CEPJ dans la fonction publique territoriale ne sont aujourd'hui pas réunies, la filière animation ne comprenant pas de cadre d'emplois de catégorie A (à la différence de la filière sportive).

Les scénarios d'évolution des services déconcentrés, présentés au titre VII, devraient permettre aux échelons régionaux d'effectuer des regroupements ponctuels et provisoires de moyens humains, sur lettre de mission, notamment dans un cadre interdépartemental, permettant d'aider les territoires maritimes ou montagnards où se situent le plus grand nombre d'accueils durant les vacances scolaires.

Préconisation n° 19

Examiner avec prudence l'hypothèse d'une décentralisation de la mission de protection des mineurs en accueils collectifs, pour des raisons à la fois de principe et de capacité à transférer des moyens humains de plus en plus restreints.

B - l'information jeunesse

Les développements précédents (partie IV.1.3) montrent que le ministère a participé activement aux travaux interministériels orientés vers l'information des jeunes, menés par le DIO, notamment en s'intégrant et en alimentant le site internet du service public de l'orientation (SPO).

En parallèle à ce positionnement interministériel, la mission considère que le ministère doit renforcer le réseau information jeunesse, qui a sa légitimité, en rationalisant certains volets de l'organisation générale.

S'agissant tout d'abord du CIDJ, la mission constate le déséquilibre de ses comptes depuis plusieurs années, en grande partie consécutif au développement de la gratuité d'accès aux supports numériques, revendiquée par les jeunes usagers et, par voie de conséquence, par les structures du réseau implantées sur les territoires. Ce phénomène ne pourra que s'accélérer avec la création récente du service dématérialisé et gratuit relevant du DIO.

Dans ce contexte, la mission juge que le moment est peut-être venu de redéfinir le CIDJ en tant que « CRIJ » de droit commun, tout en préservant une certaine capacité de production au bénéfice du réseau IJ et du service public de l'orientation (SPO), et pour cette raison légitimement subventionnable par le ministère.

Préconisation n° 20

Modifier les statuts du CIDJ pour créer les conditions favorables à un partenariat avec la région Ile-de-France en positionnant clairement désormais le CIDJ comme le CRIJ Ile-de-France, tout en identifiant une mission de « production » à caractère national dans le cadre d'une convention avec le ministère.

Par ailleurs, le réseau Information jeunesse a été renforcé ces dernières années par la création et la diffusion d'une « charte de l'information jeunesse », mais qui est restée trop confidentielle vis-à-vis des autres réseaux d'information des jeunes et du grand public. Cette charte, qui affirme les valeurs communes partagées par les adhérents, n'est portée que par une annexe à une circulaire et ne se trouve que rarement citée dans des textes de plus haut niveau.

La mission ne recommande pas se désengager du cofinancement des CRIJ, qui permet - malgré son montant limité à 5,95 M€ - un réel effet de levier vis-à-vis des collectivités et assure un maillage dense du territoire avec les BIJ et PIJ. En revanche, ce cofinancement doit désormais être lié à une redéfinition des partenariats avec les régions, les agglomérations et les associations de jeunesse et d'éducation populaire intéressées, sur la base de la charte IJ nationale déclinée au niveau régional. Une telle contractualisation doit permettre d'inscrire le partenariat dans la durée et mettre en valeur les « points forts » de chaque CRIJ (santé, jobs d'été, mobilité internationale dans les régions frontalières, etc..). Il va de soi que les mutualisations devront être renforcées entre centres, notamment par échanges des contenus de ces « points forts ».

Préconisation n° 21

Lier la poursuite du cofinancement du réseau IJ par le ministère à l'établissement de nouvelles contractualisations avec les collectivités et les associations intéressées, sur la base de la charte IJ nationale déclinée au niveau régional, et visant à mettre en valeur les « points forts » de chaque CRIJ.

C- Les politiques éducatives locales et les enjeux d'éducation populaire

La mission constate la diminution des moyens humains et financiers consacrés aujourd'hui par le ministère, et par voie de conséquence par les services déconcentrés, aux politiques éducatives locales menées en partenariat avec les collectivités et les associations de jeunesse et d'éducation populaire.

Sur des actions déjà pleinement mises en œuvre par les collectivités, il ne peut être envisagé de « décentralisation ».

Toutefois, la mission ne recommande pas l'abandon de ces actions de soutien aux démarches d'éducation populaire, même si elles ont un « effet levier» plus réduit que par le passé et si les effectifs en capacité d'assurer l'accompagnement technique et pédagogique se sont réduit dans les DDI. Mais, à l'inverse, *« l'inégalité entre DDI »* ou le *« caractère résiduel »* de ces actions dans certaines DDI, évoqué par certains pour justifier un arrêt complet de ces actions, renvoie directement à la nécessaire autonomie des préfets et directeurs dans la façon d'aborder ces questions.

La mission estime que les scénarios d'évolution relatifs aux services déconcentrés, présentés au titre VII du présent rapport, vont justement permettre aux échelons déconcentrés de poursuivre leurs actions sur les territoires, mais sans doute aux conditions suivantes :

1. un moindre affichage des « dispositifs » (Politiques éducatives territoriales, contrat éducatif local, Envie d'Agir, chantiers de jeunes, etc..) dans les DNO, PAP et autres documents de la DJEPVA ;
2. une globalisation des crédits affectés à ces politiques locales concertées, urbaines ou rurales ;
3. une appréciation du préfet et du DRJSCS dans le choix des « outils » les plus efficaces selon le contexte.

Préconisation n° 22

Ne pas abandonner les actions de soutien aux politiques éducatives locales, mais laisser à l'échelon régional et départemental l'appréciation de leur opportunité et des conditions de leur mise en œuvre, en fonction de l'appréciation du contexte local.

IV.3.5 -Des délégations aux coordinations et fédérations associatives non sportives ?

Sur le principe, les coordinations auditionnées par la mission (CPCA et CNAJEP) ne se situent pas nécessairement dans le schéma d'un transfert de missions à leur profit, selon des modalités de mise en œuvre qui ne pourraient s'assimiler à celles de la décentralisation, fixées par la loi, ou à celles des fédérations sportives délégataires, également fixées par la loi et les règlements (code du sport).

De même, la mission note une certaine réticence de la part des coordinations à s'intégrer dans des formules juridiques telles que les marchés publics ou les délégations de service public, limitant par définition le champ d'action des opérateurs à la stricte application d'un cahier des charges.

Enfin, certaines dispositions réglementaires confient déjà au secteur associatif certaines actions particulières (par exemple en matière de formations BAFA-BAFD ou de formation des tuteurs du service civique).

Les coordinations consultées attendent en priorité du ministère :

- un rôle de vision stratégique, d'impulsion et de coordination, d'observation, de régulation, d'évaluation et de contrôle ;
- une simplification des règlementations et notamment une vigilance à l'égard des évolutions des règlements et directives communautaires dans leur champ ;
- un accompagnement et un soutien du secteur associatif à son auto-organisation (et non une concurrence dans certains domaines).

La mission recommande toutefois d'expertiser, notamment aux plans technique et financier, certaines pistes permettant à l'État de prendre du recul par rapport à certaines tâches faites jusque là en direct dans des domaines tels que la certification du BAFA-BAFD (sur référentiel), les conseils de jeunes (labellisation, formation des tuteurs, observation), les juniors associations (labellisation, observation...) ou encore l'engagement des jeunes.

Préconisation n° 23

Expertiser certaines pistes de « délégation » ou de « partenariat structuré » entre l'État et des coordinations ou fédérations dans des domaines ciblés.

V - LA CONDUITE DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIERE DE SPORT

Dans la présente partie, sans revenir sur les constats généraux mentionnés au titre II, la mission se propose d'analyser les organisations et modes de fonctionnement retenus pour « élaborer et mettre en œuvre la politique des activités physiques et sportives », ce qui est la mission principale attribuée à la DS par le décret du 30 décembre 2005.

V.1 - LA CONCEPTION ET L'ANIMATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

L'intervention de la DS en matière de conception et d'animation des politiques publiques s'articule autour de trois grands domaines :

- La fixation de la norme juridique au travers du code du sport ;
- Le développement général des activités physiques et sportives ;
- La relation de tutelle et de partenariat avec les fédérations sportives.

Par ailleurs, la dimension de coordination des politiques interministérielles mérite d'être renforcée et il convient d'anticiper le « troisième acte » de la décentralisation.

V.1.1 - Une importante activité normative

La pratique des activités physiques et sportives en France est encadrée de façon très précise par les textes de nature législative et réglementaire (décrets et arrêtés) composant le code du sport. La responsabilité de l'évolution cohérente de ce code incombe à la direction des sports et particulièrement à sa mission des affaires juridiques. Mais cette activité normative concerne la quasi-totalité des autres bureaux de la direction, dans la mesure où le code du sport intéresse l'ensemble des activités et des organisations sportives.

V.1.2 - Le développement général des activités physiques et sportives

La direction des sports inscrit son action dans le principe énoncé par le premier article (L. 100-1) du code du sport, selon lequel « La promotion et le développement des activités physiques et sportives pour tous (...) sont d'intérêt général. »

Ce développement ne peut se cantonner à l'encouragement de la pratique en club. En effet, si 34 millions de Français de 15 ans et plus déclarent pratiquer régulièrement une activité sportive, seuls 8,9 millions détiennent une licence délivrée par une fédération sportive. Le modèle dominant est donc celui de la pratique sportive « informelle », individuelle ou entre amis et sans visée compétitive.

Par ailleurs, les bénéfices individuels et collectifs en termes éducatifs, sanitaires, sociaux et d'intégration de la pratique sportive sont largement démontrés, ce qui justifie pleinement l'attention des pouvoirs publics pour sa promotion.

Enfin, l'action de l'État doit viser à réduire les inégalités d'accès à la pratique sportive liées au genre, à la situation sociale, au handicap ou au lieu de résidence, ce qui conduit à une action prioritaire en direction de publics ou de territoires ciblés.

Le bureau « pilote » dans ce champ est celui des fédérations multisports, des activités sportives et des pôles ressources, qui devrait, selon l'arrêté du 30 avril 2012, abandonner sa compétence relative aux fédérations et devenir le bureau du développement des pratiques sportives et de la relation avec les services territoriaux, se recentrant ainsi sur l'objectif de développement des pratiques.

Dans ce domaine, la direction des sports s'appuie sur quatre leviers d'action :

- les conventions d'objectifs avec les fédérations sportives ;
- les orientations générales données au CNDS ;
- l'animation du réseau des services déconcentrés, s'appuyant également sur les trois pôles ressources nationaux (sports, mixités, citoyenneté ; sports de nature ; sports et handicaps, implantés respectivement aux CREPS Sud-est - sites d'Aix-en-Provence et de Vallon-Pont-d'Arc - et du Centre) ;
- l'intervention des conseillers techniques sportifs placés auprès des fédérations.

Selon la LFI 2012, on peut considérer que le ministère consacre au développement du « sport pour tous » (en moyens consolidés), 388,7 M€, soit 44,7% des crédits destinés au sport.

V.1.3 - La relation de tutelle et de partenariat avec les fédérations sportives

La relation entre l'État et les fédérations sportives est centrale dans les activités de la DS. Cette relation s'exprime selon les cas - et parfois simultanément - dans l'exercice de la tutelle ou dans la conclusion d'un partenariat.

A - La tutelle sur les fédérations sportives

Les fédérations sportives sont placées sous la tutelle de l'État (art. L. 111-1 du code du sport) et plus particulièrement du ministère chargé des sports (art. R. 131-1), à l'exception des fédérations scolaires et universitaires qui relèvent du ministre chargé de l'éducation nationale (et de celui chargé de l'enseignement supérieur). Selon le décret du 30 décembre 2005, c'est la DS qui « assure la tutelle des fédérations sportives et veille au respect de leur mission de service public ».

Dans l'exercice de cette mission régalienne, la DS exerce notamment les responsabilités suivantes :

- agrément des fédérations sportives et préparation des textes fixant les dispositions obligatoires de leurs statuts ainsi que les règlements disciplinaires types ;
- octroi de la délégation ministérielle à certaines fédérations agréées, leur donnant le monopole de la référence disciplinaire (il existe plus de 300 disciplines sportives différentes) ;
- pilotage des dispositifs relatifs au sport de haut niveau avec la validation des parcours d'excellence sportive proposés par les fédérations, et la fixation bisannuelle de la liste des sportifs, entraîneurs, arbitres et juges sportifs de haut niveau, ainsi que celle des sportifs Espoirs et celle des partenaires d'entraînement ;
- fixation du contenu du suivi médical des sportifs de haut niveau dont la responsabilité incombe aux fédérations…

L'exercice de la tutelle s'est étendu progressivement au champ du sport professionnel :

- préparation des textes fixant le statut type des ligues professionnelles et approbation de la convention qui les lie à la fédération ;
- préparation des textes fixant le statut type de certaines sociétés sportives ;
- agrément et supervision du contrôle des centres de formation des clubs professionnels ;
- préparation des textes relatifs à la commercialisation des droits de diffusion télévisuelle par les ligues professionnelles…

B- Le partenariat contractuel avec les fédérations sportives

Le partenariat contractuel entre l'État et les fédérations sportives se fonde sur deux articles du code du sport :

- art. R. 411-1 : *« Les fédérations agréées peuvent recevoir un concours financier de l'*État *dans des conditions fixées par une convention d'objectifs. »*
- art. R. 131-23 : *« Une convention-cadre, signée par le ministre chargé des sports et par le président de la fédération, fixe, pour une période qui ne peut excéder quatre ans, le nombre d'agents susceptibles d'exercer leurs missions auprès de la fédération aux plans national et territorial et définit les modalités d'exercice de leurs interventions. »*

Ce partenariat s'exprime donc à la fois sur le plan financier (91 M€ consacrés aux conventions d'objectifs selon la LFI 2012) et sur le plan des ressources humaines avec les 1 684 agents de l'État dénommés conseillers techniques sportifs (CTS) placés auprès des fédérations sportives agréées ; la rémunération des CTS par l'État représente un montant d'environ 109 M€.

La convention d'objectifs, généralement négociée pour une durée de quatre ans correspondant à l'olympiade, porte sur les quatre actions du programme budgétaire n° 219 « Sport » : développement du sport pour tous, organisation du sport de haut niveau, promotion de la santé par le sport et développement des métiers du sport. La convention est préparée par le directeur technique national de la fédération, en liaison avec un agent de la DS désigné comme « évaluateur » et conclue entre le président de la fédération et le directeur des sports (ou son représentant), après une séance de négociation finale, à laquelle participe également le DTN.

Depuis 2012, toutes les questions liées à l'activité internationale des fédérations (accueil des grands événements et présence au sein des fédérations internationales) sont directement financées par le CNDS, hors convention d'objectifs *(cf. § II.1.3)*.

L'arrêté du 30 avril 2012 a prévu de modifier les conditions de préparation des conventions d'objectifs et des conventions relatives aux CTS :

- le bureau des fédérations, du sport de haut niveau et du sport professionnel, serait compétent pour préparer la convention d'objectifs de l'ensemble des fédérations, en liaison avec l'INSEP pour l'évaluation des politiques de haut niveau ;
- le bureau du développement des pratiques sportives et des relations avec les services territoriaux serait chargé des relations avec les fédérations sportives pour le développement des pratiques sportives, ce qui paraît créer un doublon avec le bureau mentionné à l'alinéa précédent ;
- l'attribution et la gestion des CTS relèveraient du service à compétence nationale dénommé Centre de gestion opérationnelle des cadres techniques sportifs (CGOCTS), placé auprès du directeur des sports.

V.1.4 - Une fonction de coordination des politiques interministérielles qui mérite d'être renforcée

La dimension interministérielle de l'animation des politiques sportives, au sens le plus large, est englobée par les fonctions de coordinatrice de la conférence nationale du sport, confiées à une directrice de projet ; cependant, le périmètre de son intervention va au-delà du champ des administrations de l'État, puisqu'il englobe les collectivités territoriales, le mouvement sportif et le monde des entreprises. De plus, les effectifs mobilisés paraissent insuffisants pour assurer une animation efficiente, avec la montée en charge attendue de l'activité de la conférence.

Plus ponctuellement, la compétence attribuée à la DS par le décret du 30 décembre 2005 « en liaison avec les ministères chargés de l'éducation et de l'enseignement supérieur, en matière de sport scolaire et universitaire » se traduit par la conclusion de conventions d'objectifs avec les fédérations scolaires et universitaires (dont la DS n'assure pas la tutelle).

Le travail interministériel avec le ministère chargé de la santé, également prévu par le décret du 30 décembre 2005, se concrétise notamment par une contribution active du bureau de la protection du public, de la promotion de la santé et de la prévention du dopage à l'élaboration des plans nationaux de santé publique. Toutefois, sur des dossiers aussi importants que le certificat médical de non contre-indication à la pratique sportive, il n'a pas été constaté d'avancée ces dernières années.

De nombreuses autres coopérations interministérielles sectorielles peuvent être identifiées, en particulier avec le ministère de la défense pour le sport militaire, le ministère de l'intérieur pour la sécurité des sports de montagne ou les sportifs de la police, le ministère de l'écologie pour les sports de nature et le développement durable.

Préconisation n° 24

Mieux identifier dans l'organigramme de la DS les fonctions de coordination des politiques interministérielles.

V.1.5 - Dans la perspective du « troisième acte » de la décentralisation, identifier les compétences que doit exercer l'État en matière de politiques sportives

Les politiques publiques en matière de sport présentent la particularité d'être mises en œuvre concurremment par l'État et l'ensemble des niveaux de collectivités territoriales, comme l'établissent tant le code du sport que le code général des collectivités territoriales :

> ***Code du sport - Art. L. 100-2 :***
> *« L'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les associations, les fédérations sportives, les entreprises et leurs institutions sociales contribuent à la promotion et au développement des activités physiques et sportives.*
> *« L'État et les associations et fédérations sportives assurent le développement du sport de haut niveau, avec le concours des collectivités territoriales, de leurs groupements et des entreprises intéressées. »*

> ***Code général des collectivités territoriales art. L. 1111-2 (dans sa rédaction issue de la loi de réforme des collectivités territoriales n°2010-1563 du 16 décembre 2010) :***
> *« Les compétences en matière de tourisme, de culture et de sport sont partagées entre les communes, les départements et les régions. »*

L'implication des collectivités territoriales dans les politiques sportives est très importante : elles contribuent à 30% de la dépense sportive globale alors que la part de l'État est de 12%, celle des ménages de 49%, celle des entreprises privées de 9%. Les collectivités sont propriétaires de 80% du parc d'équipements sportifs. Les dépenses des communes s'élèvent à 9,4 milliards d'euros, celles des départements et des régions sont respectivement de 820 M€ et 550 M€ et ont augmenté, depuis 2000, de 64% pour les départements et de 175% pour les régions.

Dans ce contexte, il est légitime de s'interroger sur une clarification de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, ainsi qu'entre ces dernières.

A cet égard, les rapporteurs considèrent que l'État doit rester le pilote des politiques sportives dans les domaines suivants :

- la réglementation des activités physiques et sportives, afin de garantir de façon identique sur tout le territoire la sécurité et la santé des pratiquants ;
- l'organisation du sport de haut niveau, en relation avec les fédérations sportives, dans la mesure où le but de cette politique est la préparation des équipes de France qui portent nos couleurs dans les compétitions internationales ;
- les priorités nationales en matière de développement des disciplines sportives, dans le cadre des conventions d'objectifs passées avec les fédérations sportives et en s'appuyant sur l'intervention des CTS ;
- les relations internationales dans le champ du sport, en relation avec le CNOSF.

Préconisation n° 25

Dans l'hypothèse d'une décentralisation, outre les domaines que l'État continuerait à piloter directement, renforcer la capacité d'observation et d'évaluation du ministère et conserver des moyens d'intervention, afin de garantir l'équité sociale et territoriale en matière d'accès à la pratique sportive.

V.2 - LE PILOTAGE DU RÉSEAU DES ÉTABLISSEMENTS

V.2.1 - Une tutelle des établissements largement modernisée depuis 2008

Depuis la réforme de l'administration centrale du 8 septembre 2008, la DS assure la tutelle des 22 établissements publics du secteur sport.

Outre la reconfiguration d'ensemble de ce réseau, la direction a cherché à mettre en place les conditions d'un pilotage stratégique des établissements, tout en renforçant leur autonomie de gestion :

- recentrage sur les missions d'accueil des sportifs de haut niveau et de formation aux métiers du sport ;
- constitution d'un réseau (hors CNDS et musée national du sport) dont l'animation technique a été confiée à l'INSEP ;
- transfert aux établissements de la gestion de leur masse salariale ;
- organisation de dialogues de gestion annuels avec l'ensemble des établissements ;
- signature de contrats de performance avec l'ensemble des établissements ;
- envoi de lettres de mission à l'ensemble des directeurs d'établissements ;
- création, pour l'exercice de la tutelle, d'un bureau des établissements publics et des cadres du sport, qui devrait, selon l'arrêté du 30 avril 2012, se consacrer exclusivement à la tutelle des établissements.

Ce dispositif est perçu de façon globalement positive, y compris par les directeurs d'établissement, mais reste susceptible d'améliorations, notamment au niveau du fonctionnement du réseau des établissements, qui n'a pas encore atteint sa pleine vitesse. Par ailleurs, les évolutions budgétaires à venir en matière de subvention pour charges de service public et d'effectifs pourraient rendre plus difficile et plus contraint l'exercice du dialogue de gestion.

V.2.2 - La délicate articulation entre la DS et l'INSEP

L'articulation des compétences entre l'INSEP et la DS constitue un sujet délicat, dans la mesure où ils interagissent dans le champ des établissements et du réseau national du sport de haut niveau. La distinction entre le pilotage stratégique (relevant de la DS) et l'animation technique (relevant de l'INSEP) n'est pas toujours aisée à opérer dans la pratique.

Aussi, afin de clarifier les responsabilités respectives des deux institutions, un ensemble de dispositifs a été mis en place :

- une charte de coopération entre l'INSEP et la direction des sports, déclinée par bureaux ;
- une instruction du directeur des sports, en date du 22 août 2011, relative au réseau national du sport de haut niveau et précisant le rôle de chacun des acteurs (DS, INSEP, CNOSF, DRJSCS, fédérations, établissements) ;
- un comité d'animation du réseau, installé le 26 novembre 2010 et qui réunit des représentants de chacun des acteurs.

Après une première période, inévitable, de rodage, la fonction d'animation du réseau confiée à l'INSEP doit désormais atteindre son rythme de croisière, en jouant tout son rôle à l'occasion du bilan des Jeux olympiques et paralympiques de Londres à l'automne 2012, ainsi que de la préparation des axes de la politique nationale du sport de haut niveau pour les olympiades 2013-2016 et 2017-2020.

Préconisation n° 26

Organiser à l'automne 2012, à l'initiative du cabinet de la Ministre, un processus de bilan partagé des Jeux de Londres, sous la coordination de la direction des sports et associant l'INSEP, les fédérations (DTN et présidents), ainsi que le CNOSF. Sur la base de ce bilan, arrêter les axes stratégiques pour la préparation des prochaines olympiades, à présenter début 2013 devant la commission nationale du sport de haut niveau.

V.3 - LES SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION DANS LE CHAMP DU SPORT

La DS a conservé la réalisation de certaines tâches opérationnelles en gestion directe, ce qui ne s'inscrit pas dans la conception actuelle des missions d'une direction d'administration centrale.

On citera tout d'abord l'instruction des demandes relevant d'un traitement au niveau national dans le domaine des équipements sportifs et qu'il paraît difficile de confier à une autre structure :

- l'homologation des enceintes sportives de grande capacité, relevant de la commission nationale de sécurité des enceintes sportives ;
- l'homologation des circuits de vitesse relevant de la commission nationale d'examen des circuits de vitesse ;
- la reconnaissance d'intérêt général des enceintes sportives (dispositif dont l'intérêt juridique apparaît limité et qui pourrait sans dommage être supprimé).

Toutefois, la DS assure directement de nombreuses autres tâches, dont l'externalisation pourrait être étudiée :

- la maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissement dans les établissements ;
- la gestion des listes de sportifs Espoirs et sportifs de Haut niveau, ainsi que de partenaires d'entraînement ;
- la gestion des dispositifs d'insertion professionnelle des sportifs de haut niveau ;

- la gestion opérationnelle des conseillers techniques sportifs sous contrat de préparation olympique et de haut niveau, ainsi que des directeurs techniques nationaux des fédérations multisports.

Préconisation n°27

Rechercher des alternatives pour traiter certaines tâches en gestion directe à un autre niveau que celui de l'administration centrale, ce qui permettrait de dégager des marges de manœuvre pour renforcer la dimension inspection/contrôle/évaluation, la tutelle des opérateurs ainsi que la coordination des politiques interministérielles.

V.3.1 - Certaines tâches peuvent être confiées à d'autres acteurs

Dans la logique de la préconisation n° 27, la mission recommande d'étudier les scénarios suivants de transfert de certaines tâches à d'autres acteurs :

- **Scénario 27a** - La gestion des listes nominatives de sportifs Espoir et de Haut niveau pourrait être confiée à l'INSEP, dans sa mission d'animation du réseau national du sport de haut niveau.

- **Scénario 27b** - Dans le même esprit, les dispositifs d'insertion socioprofessionnelle des sportifs de haut niveau pourraient être confiés par convention au CNOSF, qui assure déjà le versement des aides individualisées aux sportifs de haut niveau. Alternativement, l'ensemble de ces dispositifs pourraient être confiés à l'INSEP.

La maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissement dans les établissements pourrait être confiée aux établissements eux-mêmes voire, pour les CREPS et les écoles nationales, faire l'objet d'un transfert aux collectivités dans le cadre d'une décentralisation *(cf. scénario n°38a en partie VI)*.

V.3.2 - Refonder les modalités de gestion des CTS

Les conseillers techniques sportifs (CTS) sont des agents de l'État qui exercent leurs missions auprès des fédérations sportives (*cf.* code du sport L. 313-2 et R. 131-16). Ils sont essentiels, dans le système français d'organisation du sport, pour une bonne mise en œuvre des politiques publiques sportives.

L'appellation « CTS » regroupe des missions de :

- directeur technique national (DTN). Celui-ci concourt à la définition de la politique sportive fédérale, veille à sa mise en œuvre, contribue à son évaluation. Il dirige et anime la direction technique nationale de la fédération concernée ;
- entraîneur national (EN). Celui-ci encadre les collectifs des équipes de France et participe au parcours d'excellence sportive de la fédération concernée ;
- conseiller technique national (CTN) ou régional (CTR). Ceux-ci, soit au niveau national, soit au niveau régional, sont chargés de tâches d'observation et d'analyse, de conseil et d'expertise, d'encadrement des sportifs, de formation des cadres, d'organisation et de développement de l'activité sportive de la fédération concernée.

Les directeurs techniques nationaux et les entraîneurs nationaux, (environ 400 agents) sont très majoritairement recrutés sur contrat (contrat de préparation olympique ou contrat de haut niveau) et gérés par la direction des sports.

Les CTN et CTR (environ 1 270 agents) sont en poste dans les DRJSCS, sur emplois budgétaires. Ils exercent leurs missions sous une triple autorité :

- l'autorité hiérarchique des directeurs régionaux (signature des lettres de mission, animation du réseau et gestion de carrière, dont évaluation, congés, ordre de mission...) ;
- l'autorité technique du directeur technique de la fédération concernée (qui élabore des directives techniques nationales qui s'imposent à tous les CTS) ;
- l'autorité fonctionnelle de la fédération ou d'une structure déconcentrée de la fédération concernée, comité ou ligue régionale. C'est cette structure sportive qui porte la responsabilité financière des actions menées par les CTS.

Ce « positionnement » qui entraîne un mode de fonctionnement particulier est, avec la délégation confiée par l'État pour chaque discipline sportive à une seule fédération sportive, au cœur du système d'organisation du sport en France.

La circulaire du 28 janvier 2011 précise les modalités d'intervention des CTS.

Ce système a été mis en place progressivement à partir des années 1960 pour apporter :

- d'une part un renforcement des compétences techniques des fédérations sportives, pour conforter leur action tant au plan national que dans leurs relations avec les fédérations internationales ;
- d'autre part de la sécurité aux cadres techniques chargés de concevoir, proposer aux élus fédéraux, et mettre en œuvre les politiques sportives. Celles-ci (sport de haut niveau, formation des cadres et développement de toutes les formes et toutes les finalités des pratiques sportives) imposent de la continuité pour être performantes.

L'espace-temps technique est différent de l'espace-temps politique. Le dispositif des CTS repose sur ce postulat, leur situation d'agent de l'État apportant la sécurité nécessaire à leurs actions.

A l'origine les CTS étaient essentiellement des leaders techniques. Aujourd'hui ils doivent, en plus, être des manageurs, chargés de la stratégie technique de long terme. C'est pourquoi la transmission interdisciplinaire de cette culture particulière des CTS est essentielle : elle se réalise dans les regroupements de CTS provoqués par l'autorité hiérarchique, dans le cadre des formations ou séminaires (du type « entretiens de l'INSEP »), organisés par les plates-formes de ressources du réseau d'établissements nationaux (pôles ressources nationaux, écoles nationales, réseau du sport de haut niveau...)...

Aujourd'hui le sport a beaucoup évolué (diversification, massification, mondialisation, spécialisation, complexification, professionnalisation des fédérations sportives) et les CTS effectuent des tâches très différentes d'autrefois et très différentes d'une fédération à l'autre, d'autant que leur répartition entre fédérations est très inégale.

Il est de plus en plus difficile de parler globalement des CTS comme d'un ensemble homogène de personnels, alors qu'ils sont, dans leurs missions et dans leurs parcours, très différents. Ils sont de plus en plus des « ingénieurs » conjuguant technicité et animation de réseaux, spécialistes de la gestion de la complexité. Mais ils restent au cœur de la production de la performance sportive.

Plusieurs améliorations pourraient être apportées à ce dispositif original d'intervention de l'État, notamment en matière de suivi quantitatif et qualitatif :

- meilleure répartition entre fédérations bénéficiaires ;
- renforcement, dans le cadre des conventions d'objectifs, des modalités d'intervention spécifiques à chacune des fédérations bénéficiaires et des objectifs assignés à chacun des CTS concernés ;
- évaluation technique et pédagogique de l'action des CTS ;

- suivi de carrière (promotion des meilleurs) et préparation des fins de mission de CTS (changement de fonctions, dont retour à l'emploi de conseiller d'animation sportive ou de formateur).

Au 1er janvier 2012, les effectifs de CTS se répartissaient de la façon suivante : DTN et EN 396 ; CTN 598 ; CTR 690. Total : 1684 CTS (source DRH).

Les effectifs des CTS présentent la particularité d'avoir très peu varié durant les 20 dernières années. Cette « sacralisation » a eu d'importantes conséquences sur les autres secteurs d'activité du ministère (administration centrale, services déconcentrés, établissements), qui ont dû supporter un taux accru de suppressions d'emplois, afin de compenser le maintien du nombre des CTS. Pour autant, même avec un effectif maintenu, la population des CTS ne peut répondre à elle seule aux besoins croissants liés à la nécessaire professionnalisation du mouvement sportif, à l'augmentation du nombre des pratiquants et à la diversification des disciplines.

Préconisations n° 28 - Missions et répartition des CTS

Remettre en cause la « sacralisation » de l'effectif des CTS, en leur appliquant un taux de réduction cohérent avec l'effort d'ensemble demandé au ministère.

Redéfinir, en lien avec le mouvement sportif et en concertation avec les organisations syndicales, les missions prioritaires qui doivent être assurées par les cadres d'État placés auprès des fédérations, en fonction du degré de développement de celles-ci.

Etablir, sur la base de ces données, un schéma de redéploiement des cadres entre fédérations, à l'horizon des deux olympiades à venir.

Pour mettre en œuvre cette préconisation, il importe de revoir le mode de gestion des CTS.

La mission n'a pas retenu l'hypothèse d'un transfert ou d'une mise à disposition des CTS au mouvement sportif ; cette évolution, dont la mise en place nécessiterait une loi, entraînerait une transformation radicale de la nature même des CTS, qui ne relèveraient plus de l'autorité de l'État, mais deviendraient une simple contribution à la structuration des fédérations. Elle correspondrait à une remise en question fondamentale du « modèle sportif français » et de la place du ministère, qui se déferait ainsi de 23,5% de ses effectifs. Elle aboutirait nécessairement à interrompre le recrutement des professeurs de sports et conduirait probablement à terme à l'extinction de ce corps.

La piste de la création d'un service à compétence nationale chargé de la gestion de tout ou partie des CTS et de l'animation de leur réseau apparaît à l'inverse intéressante, dans la mesure où :

- elle témoignerait d'une volonté de pilotage global du réseau que constituent les CTS, au service de la mise en œuvre des politiques publiques au sein des fédérations ;
- elle permettrait de clarifier la situation des CTS chargés de missions de niveau national, qui sont aujourd'hui présents en grand nombre dans les effectifs de certaines DRJSCS (Ile de France, Rhône-Alpes...), ce qui est source d'incompréhension de la part des préfets de région ;
- elle procurerait quelques marges de redéploiement sur les effectifs de la DS, dans la mesure où les ETPT nécessaires à la gestion du SCN pourraient être prélevés sur l'enveloppe des emplois de CTS et non sur le plafond d'emplois de la direction.

Préconisations n° 29 - Gestion des CTS

Constituer le service à compétence nationale « Centre de gestion opérationnelle des cadres techniques sportifs » - SCN CGOCTS prévu par les arrêtés du 30 avril 2012.

Confier au responsable du SCN, sous l'autorité du directeur des sports, la préparation de la redéfinition des missions et de la répartition des CTS.

V.3.3 - L'évaluation, le contrôle de 2ème niveau, le contrôle interne

La fonction d'évaluation des politiques publiques s'est développée dans différents secteurs de la DS. On peut citer, sans chercher à être exhaustif, les domaines suivants :

- le développement, depuis 2006, du recensement des équipements sportifs et de son outil d'exploitation. Cette base de données administrée par le bureau des équipements sportifs a permis la réalisation de nombreuses études quantitatives et qualitatives sur les politiques en matière d'équipements sportifs, tant au niveau central que local ;
- dans le même esprit, le bureau des fédérations multisports, des activités sportives de nature et des pôles ressources a mis au point en 2011, avec le concours de plusieurs directions régionales, une méthodologie de « diagnostic territorial approfondi » (DTA) des pratiques sportives, que les DRJSCS ont expérimenté avec des collectivités volontaires ;
- les politiques sportives de haut niveau de chaque fédération font l'objet d'un diagnostic partagé (DS, fédération, INSEP) à l'issue de l'olympiade, afin de définir les axes de progrès prioritaires pour l'olympiade suivante ;
- la démarche d'évaluation est également intégrée dans la relation entre la DS d'une part et les fédérations et les établissements d'autre part, au travers des indicateurs qui figurent systématiquement dans les conventions d'objectifs et les contrats de performance. Il en est de même pour l'activité des pôles ressources ;
- le bureau de l'emploi et des branches professionnelles a réalisé plusieurs études et outils d'évaluation sur les dispositifs d'aide à l'emploi sportif.

Dans d'autres cas, l'intervention de la DS est consacrée à la tenue de statistiques et au développement de bases de données, qui sont un préalable à la démarche d'évaluation. Il s'agit notamment des données recueillies sur les établissements d'activités physiques et sportives, les éducateurs sportifs, les stagiaires et les diplômés *etc.*

L'arrêté du 30 avril 2012 propose de créer une nouvelle mission d'observation du sport, chargée notamment de concevoir les outils et les méthodes permettant les croisements de données du secteur sport et de produire des analyses transversales en impliquant les bureaux de la DS et ses opérateurs.

Le retour de la DJEPVA et donc de la MEOS dans le périmètre ministériel rend inopportun la création d'une structure d'observation autonome au sein de la DS ; toutefois, cette dimension d'observation, élargie à l'évaluation des politiques, doit être intégrée dans les scénarios d'organisation de l'administration centrale, comme il est proposé par le scénario 5b *(cf. paragraphe II.2.2)*.

En matière de contrôle de 2ième niveau, on peut évoquer :

- le suivi des contrôles effectués par les DRJSCS et les DTN des fédérations dans les pôles d'entraînement labellisés au titre des parcours d'excellence sportive (PES), ainsi que dans les centres de formation des clubs professionnels ;
- le suivi des contrôles effectués par les DDCS/PP concernant les établissements d'activités physiques et sportives et les éducateurs sportifs (en 2011, 4 092 contrôles d'établissement ont été diligentés, dont 9,65% ont donné lieu à observations) ;
- le suivi des activités des DRJSCS en tant qu'autorité académique sur l'habilitation des formations et la certification ;
- le suivi des inspecteurs de l'apprentissage ;
- le suivi de la police administrative confiée aux préfets de département pour certains types de manifestations sportives.

Toutefois, dans tous ces cas, il reste difficile de parler *stricto sensu* de contrôle de 2ème niveau, dans la mesure où la DS n'est pas en capacité de procéder elle-même à des contrôles par échantillonnage sur l'activité de contrôle des services déconcentrés.

Préconisation n°30

Mettre en place un dispositif de contrôle de 2ème niveau pour assurer la qualité des contrôles effectués au niveau des services déconcentrés.

Enfin, en matière de contrôle interne, il importe que la DS respecte les échéances de la feuille de route qui découle du plan d'actions ministériel approuvé lors du dernier comité ministériel de pilotage du contrôle interne, le 3 mai 2012, mais sans se limiter au contrôle interne comptable.

V.4 - DES ENJEUX BUDGÉTAIRES ET DE GOUVERNANCE MAJEURS AUTOUR DU CNDS

V.4.1 - Une organisation associant l'État, le mouvement sportif et, dans une moindre mesure, les collectivités territoriales

L'établissement public Centre national pour le développement du sport (CNDS) a été créé par décret du 2 mars 2006, pour prendre la suite du Fonds national pour le développement du sport (FNDS), constitué sous forme d'un compte d'affectation spéciale au sein du budget de l'État[10]. Il exerce son activité selon les orientations générales fixées par le ministre chargé des sports.

L'établissement est administré par un conseil d'administration de 21 membres associant des représentants de l'État (7), du mouvement sportif (7), des collectivités territoriales (3) et des personnalités qualifiées (4, dont le président nommé par décret du Premier ministre, sur le rapport du ministre chargé des sports, après avis du président du CNOSF).

Un directeur général, nommé par décret du Premier ministre pris sur le rapport du ministre chargé des sports, assure la gestion de l'établissement et dirige sa structure centrale, dotée d'un effectif de 28 ETPT (dont 25 occupés).

[10] Le FNDS a été supprimé par la loi de finances pour 2006.

Un comité de programmation composé de représentants de l'État, du mouvement sportif et des collectivités territoriales, et dont la majorité et la présidence sont détenues par le mouvement sportif, donne son avis, après un examen approfondi, sur les décisions en matière d'équipements sportifs proposées au conseil d'administration.

Pour son intervention en région, le CNDS s'appuie sur les services déconcentrés de l'État, le préfet de région étant le délégué territorial de l'établissement, assisté par un délégué adjoint désigné au sein de la DRJSCS. Il est constitué dans chaque région une commission territoriale, coprésidée par le préfet et le président du comité régional olympique et sportif et composée de représentants de l'État et du mouvement sportif, les premiers disposant d'une voix de majorité. Les collectivités territoriales assistent avec voix consultative aux réunions de la commission territoriale. La commission territoriale fixe les priorités régionales du CNDS et donne son avis sur les subventions attribuées par le délégué territorial.

V.4.2 - Des ressources propres importantes, mais une situation financière désormais tendue

Les dépenses du CNDS ont été budgétées à hauteur de 304,9 M€ en 2012 et sont financées par des recettes qui lui sont affectées par la loi :

- un prélèvement sur le chiffre d'affaires de la Française des Jeux hors paris sportifs (197,8 M€, dont 24 M€ de prélèvement exceptionnel pour le financement des stades de l'Euro 2016) ;
- un prélèvement de 31 M€ sur le chiffre d'affaires des paris sportifs organisés par les opérateurs agréés et la Française des Jeux ;
- une taxe de 5% sur les cessions de droits de retransmission télévisuelle de manifestations sportives, dont le produit est estimé à 43,4 M€.

Depuis 2009, le CNDS équilibre son budget par un prélèvement sur son fonds de roulement qui avait atteint un niveau très élevé (78,5 M€) à fin 2008.

Enfin, le plafonnement par la loi de finances pour 2012 des recettes affectées au CNDS vient profondément modifier l'équilibre financier pluriannuel de l'établissement, qui devient très tendu.

V.4.3 - Des responsabilités évolutives, dont l'intrication avec celles de l'État crée une situation confuse

Les arbitrages qui ont présidé à l'automne 2005 à la définition des compétences du CNDS, ont retenu pour cet établissement trois missions principales :

- le développement de la pratique sportive au plan territorial par l'attribution de subventions aux clubs, comités et ligues (la part territoriale) ;
- le soutien à la construction et à la rénovation des équipements sportifs portés par les collectivités et les associations sportives[11], à l'exclusion de ceux de l'État et de ses établissements publics ;
- la contribution au financement des activités du Comité national olympique et sportif français (CNOSF), dont la participation des délégations françaises aux manifestations sportives sous l'égide du Comité international olympique (CIO).

[11] Y compris l'exécution des engagements contractés par l'Etat dans le cadre des contrats de plan Etat/région

Le volume des financements correspondants était alors évalué à 180 M€ par an. Le budget du ministère des sports devait conserver pour sa part l'exclusivité du financement des fédérations sportives et des établissements publics.

De prime abord, on peut s'étonner de l'attribution au CNDS du financement du CNOSF et des délégations olympiques, sans rapport avec les compétences d'un établissement tourné vers le développement du sport au plan territorial et l'aménagement sportif du territoire. Cette situation, vivement souhaitée par le président du CNOSF[12], s'appuyait chez lui sur la double analyse selon laquelle les ressources affectées au CNDS étaient « propriété partagée du mouvement sportif » et avaient vocation à augmenter plus vite que les crédits du budget de l'État[13].

Cependant, cette répartition théorique des financements entre le CNDS et le budget de l'État n'a jamais été mise en œuvre sous cette forme : dès l'automne 2005, les arbitrages budgétaires pour l'adoption de la loi de finances 2006 ont conduit à instituer, dans le cadre du « programme national de développement du sport 2006-2008 » (PNDS), un relèvement temporaire du prélèvement sur les mises de la Française des Jeux, affecté au CNDS, mais dont l'emploi était réservé à des actions agréées par le ministre chargé des sports. Le montant des crédits correspondants a été de 23 M€ en 2006, 43 M€ en 2007 et 63 M€ en 2008.

L'existence du PNDS, si elle a apporté un certain confort budgétaire au Ministère, a introduit une grande confusion dans la répartition des financements et des responsabilités entre l'État et son opérateur, en amenant le CNDS, après agrément du ministre chargé des sports, à subventionner des fédérations sportives ou des établissements publics.

Parallèlement, l'activité du CNDS et le dynamisme de ses recettes l'ont conduit à investir, avec l'accord de la direction des sports, des champs non prévus au départ : le financement des délégations aux Jeux paralympiques, puis celui du Comité paralympique et sportif français (CPSF), ou encore le soutien aux emplois sportifs qualifiés au sein des fédérations sportives.

Dans le cadre de la RGPP, il est apparu impossible de proroger le PNDS au-delà de 2008 et nécessaire de clarifier corrélativement les champs d'intervention respectifs du CNDS et de la direction des sports.

La logique alors retenue était la suivante :

- le budget de l'État se concentre sur le financement des fédérations sportives et des établissements publics, le sport de haut niveau, le pilotage national de la promotion du sport pour tous, la protection de la santé, la lutte contre le dopage, la formation aux métiers du sport, l'action internationale ;
- le CNDS devient l'opérateur exclusif pour le soutien aux actions territoriales en matière de sport pour tous (subventions aux associations sportives et soutien à la construction et à la rénovation des équipements sportifs).

Toutefois, cette répartition idéale des responsabilités ne saurait rendre compte de la complexité de la situation actuelle :

- Le niveau chroniquement insuffisant des crédits du programme budgétaire 219 « Sport » a conduit à instituer un fonds de concours du CNDS en direction du budget de l'État, afin d'assurer le financement du volet « sport pour tous » des conventions d'objectifs passées avec les fédérations sportives. Ce fonds de concours, que la Cour des Comptes considère irrégulier et dont elle a demandé la suppression, s'établit à 6,31 M€ en 2009, 19 M€ en 2010, 16 M€ en 2011 et 19,5 M€ en 2012.

[12] Alors Henri SERANDOUR †
[13] La suite des événements lui a donné raison.

- Pour les mêmes raisons budgétaires, la direction des sports s'est trouvée dans l'incapacité, dès 2009, de financer les dépenses liées à l'organisation en France des grands événements sportifs internationaux, qui relevaient jusque là de sa responsabilité, et a donc transféré cette mission au CNDS *(cf. paragraphe II.1.3)*, qui y a consacré 8,4 M€ en 2011.
- Le financement du CNOSF et du CPSF, ainsi que des délégations olympiques et paralympiques, par le CNDS (pour un montant total de 8,1 M€ en 2011) suscite des interrogations au regard du lien fort de ces questions avec la politique sportive nationale et le sport de haut niveau. La subvention de fonctionnement allouée au CNOSF, sans réelle évaluation, connaît une très forte inflation (+ 44% entre 2005 et 2010), qui contraste vivement avec la stagnation du montant global des conventions d'objectifs avec les fédérations sportives sur la même période.
- Le CNDS finance diverses actions relevant des politiques sportives nationales (consolidation des emplois sportifs qualifiés, antennes médicales de prévention du dopage, soutien aux associations nationales, diverses opérations nationales…), à hauteur de 8,4 M€ en 2011 ;
- Enfin, le CNDS finance sur ses budgets des opérations d'investissement dont le principe et les montants sont, en fait, décidés par l'État. Il s'agit notamment des contrats de projets État-région ou d'autres programmes en direction de la Corse ou des collectivités d'outre-mer (pour un total de 14,9 M€ budgétés en 2012), mais aussi de l'aide au financement de la construction et de la rénovation des stades destinés à l'organisation de l'UEFA Euro 2016 pour un montant de 160 M€, dont seuls 120 M€ sont couverts par une taxe supplémentaire sur le chiffre d'affaires de la Française des Jeux, hors paris sportifs, ce qui n'a pas manqué de susciter de vives inquiétudes de la part des Parlementaires, du mouvement sportif et des collectivités territoriales membres du conseil d'administration du CNDS.

Par ailleurs, il convient de noter que l'évolution des dépenses du CNDS (+56% entre 2006 et 2011[14]) a été beaucoup plus rapide que celle du budget du ministère des sports (+20% sur la même période[15]). De ce fait, pour faire face aux besoins croissants dans le sport olympique (rénovation de l'INSEP, concurrence internationale toujours plus vive…), la direction des sports a été amenée à diminuer sensiblement son soutien aux fédérations unisport non olympiques (-12,9% de 2005 à 2010) et aux fédérations multisports et affinitaires (-5,5% sur la même période). Parallèlement, le financement des clubs, comités et ligues par le CNDS (part territoriale) a été majoré de 28,8% sur la même période[16]. Ces chiffres mettent en évidence l'inégalité de traitement entre les structures financées par le budget de l'État et celles qui bénéficient des concours du CNDS.

V.4.4 - L'introuvable tutelle du CNDS

La mission note que la tutelle du CNDS n'est pas assurée en propre par l'une des structures de la DS, le bureau chargé de la tutelle des établissements se limitant aux aspects formels de la tutelle administrative et financière, quand la participation aux instances de l'établissement est assumée par l'une ou l'autre des sous-directions en fonction des thèmes abordés (équipements sportifs, emploi, action internationale…).

Cette situation s'explique par deux facteurs :

- l'importance des missions confiées au CNDS et leur intrication avec les compétences de la DS conduit le directeur des sports à s'investir personnellement dans la relation avec l'établissement ;
- ces dernières années, l'intervention directe du cabinet du ministre dans la gestion du CNDS a rendu difficile l'exercice effectif de la tutelle par la DS, de même qu'elle a

[14] Hors fonds de concours au budget de l'Etat
[15] Y compris les dépenses de rémunérations et de fonctionnement du programme 210 puis 124.
[16] En prenant comme point de référence la part régionale 2005 du FNDS

dépossédé le directeur général de l'établissement, voire le président de son conseil d'administration, d'une partie de ses responsabilités[17].

Préconisation n° 31

Assurer à l'avenir l'exercice de la tutelle administrative et politique sur le CNDS dans des conditions plus conformes au droit commun des établissements publics et au principe d'autonomie de gestion qui les caractérise.

V.4.5 - Une nécessaire clarification des compétences

Préconisation n°32

Réexaminer, en vue d'une clarification, la répartition des compétences et des financements entre le budget de l'État et celui du CNDS dans le cadre de l'élaboration de la loi de programmation des finances publiques 2013-2016.

Cette clarification pourrait reposer sur un recentrage du CNDS sur ses missions liées au développement de la pratique sportive au plan territorial et au soutien à la construction et à la rénovation des équipements sportifs, soit un volume de 258 M€ représentant 85% du budget 2012 de l'établissement (304,9 M€).

Les autres interventions du CNDS (fonds de concours au budget de l'État, financement du CNOSF, grands événements sportifs et rayonnement international du sport français, autres actions nationales…) seraient alors reprises en gestion par l'État (direction des sports), dans la mesure où elles s'inscrivent dans le pilotage des politiques sportives nationales. Elles représentent (en 2012), un montant de 46,5 M€.

Le programme 219 pourrait donc bénéficier d'un rebasage de +46,5 M€, moyennant une diminution équivalente des ressources affectées au CNDS. Cette hypothèse présenterait toutefois l'inconvénient d'inscrire ce montant dans la masse des crédits susceptibles de faire l'objet de mesures de régulation et de ne pas offrir d'assurances pour son évolution future dans le cadre des discussions budgétaires annuelles. Par ailleurs, le mouvement sportif pourrait s'inquiéter de la réintégration des financements nationaux du CNDS au budget de l'État, sans mise en place d'un dispositif de gestion concertée de ces crédits.

Pour éviter ces inconvénients, la mission propose le scénario suivant :

Scénario 32a - Les ressources du CNDS transférées au budget de l'État le seraient dans le cadre de la création d'un nouveau compte d'affectation spéciale alimenté en recettes par tout ou partie de la taxe sur les droits de diffusion télévisuelle et/ou de la taxe sur les paris sportifs[18]. La constitution d'un « conseil de gestion » de même nature que celui qui existait pour l'ex-FNDS permettrait de maintenir un principe de concertation pour l'affectation de ces crédits.

V.4.6 - Adapter les modalités de fonctionnement du CNDS au contexte d'une décentralisation accrue dans le champ du sport

[17] A titre d'illustration, le conseil d'administration du 20 avril 2012 a été convoqué à la demande du ministre des sports sur un ordre du jour fixé par lui ; le ministre a également présidé la séance, le président du conseil d'administration étant indisponible à cette date.

[18] La LOLF permet cette opération, dans la mesure où les recettes comme les dépenses du compte sont liées au sport.

V.4.6.1 - La gestion de la part territoriale

Les collectivités territoriales, au premier chef les communes et les intercommunalités, assument déjà en grande partie la compétence de développement du sport pour tous, comme en témoignent les données relatives à la dépense sportive. Dans cette logique, certaines associations d'élus (notamment l'Association des régions de France) ont demandé le transfert aux collectivités de la gestion des crédits territorialisés du CNDS.

Les rapporteurs émettent des réserves sur cette hypothèse, qui conduirait à priver les services déconcentrés de l'État de la quasi-totalité de leurs moyens d'intervention dans le champ du sport et interdirait, de fait, à l'État de jouer son rôle de garant de l'équité sociale et territoriale d'accès à la pratique sportive.

Afin de concilier une nécessaire clarification des compétences en matière de soutien aux actions locales, une concertation renforcée au niveau régional et la prise en compte des priorités nationales définies dans les conventions d'objectifs avec les fédérations sportives, les rapporteurs formulent la préconisation suivante :

Préconisations n° 33 - Gestion de la part territoriale :

Désengager l'État du soutien direct aux clubs locaux par les crédits du CNDS.

Gérer au niveau régional l'attribution des crédits de la part territoriale du CNDS aux têtes de réseaux du mouvement sportif (CROS, CDOS, ligues régionales, comités départementaux), dans le cadre de conventions d'objectifs, cohérentes avec celles qui sont passées au niveau national avec les fédérations sportives.

Accorder aux représentants des collectivités territoriales une voix délibérative au sein de la commission territoriale du CNDS.

Confier aux CTR placés auprès des fédérations sportives un rôle central dans la préparation et la mise en œuvre des conventions passées avec les ligues et comités.

V.4.6.2 - La gestion des subventions d'équipement sportif

Depuis les premières lois de décentralisation des années 1980, (à l'occasion desquelles les crédits ministériels de subvention d'investissement pour les équipements sportifs ont alimenté la dotation globale d'équipement) les collectivités territoriales sont devenues les acteurs majeurs de la construction et de la rénovation des équipements sportifs ; elles investissent annuellement dans ce domaine à hauteur de 4,7 milliards d'euros[19].

Parallèlement, les aides à la construction et à la modernisation des équipements sportifs prévues au budget 2012 du CNDS, s'élèvent à 112,9 millions d'euros, dont 30 millions d'euros pour les stades de l'UEFA Euro 2016. Les cofinancements du CNDS - hors UEFA Euro 2016 - ne représentent donc qu'environ 1,8% des dépenses d'équipement sportif des collectivités territoriales.

Ce constat démontre que le CNDS n'est pas en mesure d'exercer une influence notable sur l'ensemble des investissements locaux des collectivités et qu'il doit concentrer ses interventions sur les projets d'équipements sportifs répondant à des priorités d'aménagement du territoire, ainsi qu'à des besoins identifiés à une échelle au moins régionale.

---

[19] Stat-Info poids économique du sport 2008 et 2009.

Préconisation n° 34

Réviser les critères d'intervention du CNDS en matière d'équipements sportifs, pour réserver ses subventions aux projets répondant à une logique d'aménagement sportif du territoire, à une échelle suffisamment grande.

V.5 - LES SCÉNARIOS DE TRANSFERT EN DIRECTION DU MOUVEMENT SPORTIF

V.5.1 - Repenser la relation entre l'État et le CNOSF

Le CNOSF est à la fois le comité national olympique reconnu par le Comité international olympique et le représentant au plan national des associations sportives, des sociétés sportives, des fédérations sportives et de leurs licenciés (art. L. 141-1 du code du sport). Ses statuts sont approuvés par décret en Conseil d'État ; cependant, l'État n'exerce pas de tutelle sur lui.

La mission note que la représentativité du CNOSF est aujourd'hui limitée aux composantes du « mouvement sportif » et ne s'étend pas aux pratiquants sportifs non licenciés, qui sont pourtant majoritaires *(cf. enquête sur les pratiques sportives des Français, 2010)*.

Préconisation n° 35

Engager avec le CNOSF une réflexion sur la possibilité d'étendre sa compétence de représentation à l'ensemble des pratiquants des activités physiques et sportives, ce qui nécessiterait une modification de la loi, ainsi que des statuts du Comité.

Le CNOSF dispose de nombreuses prérogatives dans la mise en œuvre des politiques sportives :

- il peut exercer les droits reconnus à la partie civile pour certaines infractions définies par le code du sport ;
- il établit une charte déontologique du sport (document adopté le 12/05/2012) et veille à son respect ;
- il est chargé d'une mission de conciliation dans les conflits opposant les licenciés, les agents sportifs, les associations et sociétés sportives et les fédérations sportives agréées, à l'exception des conflits mettant en cause des faits de dopage. A cet effet, il constitue une conférence de conciliateurs, qui agit en toute indépendance ;
- il est dépositaire, sur le territoire français des termes « jeux Olympiques » et « Olympiade », ainsi que des emblèmes olympiques et veille à leur protection ;
- il a compétence exclusive pour constituer, organiser et diriger la délégation française aux Jeux Olympiques et aux compétitions multisports patronnées par le Comité international olympique. Sur proposition des fédérations intéressées et après avis de la Commission nationale du sport de haut niveau, il procède à l'inscription des sportifs puis à leur engagement définitif. ;
- il est représenté à la conférence nationale du sport, à la commission nationale du sport de haut niveau, aux conseils d'administration du CNDS et de l'INSEP, ainsi que dans divers organismes consultatifs ;
- il donne un avis préalable sur certains textes tels que les dispositions obligatoires des statuts des fédérations agréées ou le règlement disciplinaire type, l'octroi de la délégation

du ministre à une fédération sportive, ou encore la nomination du président du conseil d'administration du CNDS ;

- il assure le versement des aides personnalisées de l'État aux sportifs de haut niveau.

Au plan financier, le CNOSF est dépendant de la subvention de fonctionnement du CNDS (5,26 M€ en 2011), qui représente environ 40% de son budget courant. De plus, le CNDS est le financeur majoritaire des délégations sportives organisées par le CNOSF (Jeux olympiques *etc.*). Les autres ressources importantes du Comité sont les contributions de ses partenaires et de ceux du CIO, pour un montant de 6,8 M€ en 2011. Les cotisations des membres (les fédérations sportives) ne représentant qu'un faible montant (0,29 M€).

Cette situation n'apparaît pas satisfaisante au plan de la gouvernance :

- malgré une évolution engagée en 2011, la convention de financement signée par le CNDS avec le CNOSF reste éloignée du modèle des conventions d'objectifs avec les fédérations sportives, tant dans son mode de négociation que dans la précision de ses objectifs/actions/indicateurs ou de son évaluation ;
- du fait du dynamisme des recettes du CNDS ces dernières années, la subvention du CNOSF a fortement augmenté entre 2005 et 2010 (+44%), alors que le montant global des conventions d'objectifs avec les fédérations sportives est resté stable sur la même période ;
- surtout, le financement du CNOSF par un établissement public dont il est un membre important du conseil d'administration apparaît comme une anomalie.

Préconisation n° 36

Modifier les modalités de financement public du CNOSF.

Cette préconisation peut être mise en œuvre par deux scénarios alternatifs :

Scénario 36a : après rebudgétisation d'une partie des crédits du CNDS (*cf.* scénario 31a), assurer le financement public du CNOSF dans le cadre d'une convention d'objectifs pluriannuelle négociée pour l'olympiade sous l'autorité de la Ministre.

Scénario 36b : affecter directement, par une loi de finances, au CNOSF une fraction des ressources actuelles du CNDS, afin d'assurer un financement pérenne de ses missions de service public.

V.5.2 - Étendre les responsabilités du CNOSF en matière de politiques sportives

Préconisation n° 37

Confier au CNOSF (en lien avec ses structures déconcentrées régionales et départementales CROS et CDOS) la responsabilité de certains aspects de la politique sportive.

La concertation à engager avec le CNOSF pour examiner les domaines dont la responsabilité pourrait lui incomber, pourrait notamment aborder les thèmes suivants :

- la maîtrise d'œuvre d'opérations nationales de promotion de la pratique sportive (du type « fête du sport ») ;

- le pilotage des aspects déontologiques dans l'organisation du mouvement sportif, dans le prolongement de l'établissement de la charte éthique du sport : appui à l'élaboration des chartes éthiques fédérales prévues par la loi du 1er février 2012, mise en place auprès du CNOSF d'une instance déontologique du mouvement sportif, à l'instar de ce qui est prévu pour la conciliation, implication dans l'émergence d'une instance internationale contre la fraude sportive *etc.* ;

- l'animation du dispositif de soutien à la présence d'élus et de techniciens français dans les instances internationales du mouvement sportif (*cf.* II.2.2.3) ;

- la gestion des dispositifs d'aide à l'insertion socioprofessionnelle des sportifs de haut niveau, dans le prolongement de la mission du CNOSF relative au versement des aides personnalisées ;

- l'association étroite du CNOSF et des présidents de fédération sportive au bilan partagé des Jeux olympiques et paralympiques de Londres, en vue de la définition des priorités stratégiques pour les olympiades 2013-2016 et 2017-2020.

Enfin, il convient de supprimer l'obligation de consulter la commission nationale du sport de haut niveau pour les sélections individuelles en vue des compétitions organisées sous l'égide du CIO, afin que le CNOSF puisse exercer en toute autonomie ses prérogatives en la matière.

V.5.3 - La question de la professionnalisation du mouvement sportif nécessite une étude approfondie

Le CNOSF a suscité dès 1997 l'émergence d'une fonction de représentation des employeurs sportifs avec la création du COSMOS (conseil social du mouvement sportif), qui est un des partenaires de la branche professionnelle du sport et des signataires de la convention collective nationale du sport (étendue par arrêté du 21 novembre 2006).

Cette initiative traduit la prise de conscience d'une nécessaire professionnalisation du mouvement sportif, complémentaire et non concurrente avec l'existence d'une large base de bénévoles.

Parallèlement, deux évolutions importantes sont intervenues, en application des lois relatives aux formations professionnelles :

- le ministère a rénové depuis 2001 son architecture de formations dans le domaine du sport et de l'animation, désormais principalement structurée autour du brevet professionnel (niveau IV), du diplôme d'État (niveau III) et du diplôme d'État supérieur (niveau II) ;
- les fédérations sont privées, depuis août 2007, de la possibilité de conférer la capacité à encadrer la pratique sportive contre rémunération, qu'ouvrait l'ancien dispositif des brevets fédéraux homologués.

Depuis plusieurs années, le CNOSF revendique la possibilité pour le mouvement sportif de développer des certifications professionnelles alternatives au brevet professionnel, considéré comme trop lourd et coûteux pour permettre le développement d'emplois à temps partiel ou saisonniers d'éducateur sportif dans les clubs.

Afin de remédier à cette situation, le CNOSF et le ministère ont signé en 2009 un accord pour le développement de certificats de qualification professionnelle (CQP), portés par les partenaires sociaux. La mise en œuvre de cet accord s'est toutefois heurtée à des difficultés relationnelles entre le CNOSF et la DS, puis au blocage du fonctionnement de la branche professionnelle du sport, qui n'a pu

trouver d'accord pour la désignation d'un unique organisme collecteur de la taxe d'apprentissage. De ce fait, les résultats de l'accord relatif aux CQP apparaissent mitigés.

Il conviendrait aujourd'hui d'explorer d'autres voies pour progresser dans le sens d'un plus large accès à la profession d'encadrant sportif, qui pourrait recéler un gisement significatif d'emplois :

- refonte de l'architecture des diplômes d'État,
- mise en place de titres à finalité professionnelle portés par les fédérations sportives,
- développement des équivalences entre brevets fédéraux et diplômes d'État…

Par ailleurs, cette question doit être traitée en étroite relation avec les conseils régionaux, en raison du principe énoncé par le code de l'éducation (art. L. 214-2) selon lequel « la région définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle. ».

Préconisations n° 38 - La professionnalisation du mouvement associatif

Engager une étude spécifique, qui dépasse le cadre du présent rapport, sur la professionnalisation du mouvement sportif et l'accès aux métiers du sport.

Examiner à cette occasion la possibilité d'élargir la délégation de la certification en vue de la délivrance des diplômes d'État aux organismes de formation, qui allégerait sensiblement la charge de travail des services déconcentrés.

Intégrer à cette réflexion la définition d'un nouveau partenariat entre les services de l'État et les conseils régionaux pour la programmation de l'offre de formation aux métiers du sport et de l'animation.

VI - LE RÉSEAU DES ÉTABLISSEMENTS

Les développements suivants présentent la partie du réseau non décrite précédemment (l'INJEP au paragraphe IV.2. et le CNDS au V.5), hors musée du sport.

Les effectifs globaux - 1886 ETP - en place au 1er janvier 2012 dans les 23 établissements - sport et jeunesse sont rappelés ci-après, avec indication de l'impact global des mesures de cadrage fixées pour la triennale 2013-2015.

Données PLF 2012

Etablissements	ETPT (hors CAE)
16 CREPS	1088
Ecoles	
ENVSN ENSM	205
Instituts	
INSEP	305
INJEP	62
autres	
CNDS	25
Musée National du sport	22
Total	**1707**
Total 2015 avec impact cadrage 2013-2015	*1582*
Pour mémoire	
IFCE (ENE) Mission Agriculture (prog. 154) Effectifs transférés en 2011	158
GIP ASC	18

VI-1 - UN RÉSEAU D'ÉTABLISSEMENTS RESTRUCTURÉ

Le réseau des établissements, constitué de l'INSEP, d'écoles nationales et de CREPS, est caractérisé à la fois par son unité et son hétérogénéité. Il marque le paysage sportif français et, dans une moindre mesure aujourd'hui, le secteur de l'animation jeunesse et de l'éducation populaire. Sa force réside notamment dans son expertise, son intégration territoriale et sa capacité à mobiliser des partenariats avec le mouvement sportif, les collectivités et le monde économique local.

VI-1.1 - Les centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS)

Opérateurs dotés d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière, ces établissements interviennent pour mettre en œuvre principalement des politiques publiques en matière de sport de haut niveau et de formation[20].

Ils sont également largement reconnus pour leur aptitude à remplir une mission de cohésion sociale, eu égard à la variété des publics qu'ils accueillent (stagiaires en formation, milieu associatif, jeunes en insertion...), ainsi qu'aux divers modes d'intervention pratiqués en matière d'éducation et de santé.

Leur action ne peut être résumée à celle de simples « prestataires de services » car, après avoir été longtemps le lieu d'accueil d'une vie associative largement fondée sur le bénévolat, ils restent aujourd'hui porteurs, au nom de l'État, de valeurs comme l'engagement, le respect et la solidarité.

[20] Décret n°2011-630 du 3 juin 2011

Cohabitent en effet dans ces établissements des jeunes qui relèvent de parcours de réussite et d'excellence avec des jeunes en insertion et, pour ces deux publics, les savoir-faire mis en œuvre et les résultats sont mis en évidence notamment par les derniers rapports de l'IGJS (Bordeaux, Sud-est, Wattignies).

La présence d'un réseau aussi solidement ancré dans les territoires constitue un atout et une « force de frappe » au service du ministère. Il permet aux services de l'État de se centrer sur la fonction stratégique et sur le pilotage national des priorités.

A l'instar de l'administration centrale et des services déconcentrés, le réseau des établissements a été impacté par la révision générale des politiques publiques (RGPP), et notamment par la décision du conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 4 avril 2008 de réformer les CREPS.

Cet important chantier a permis d'interroger les autorités ministérielles, les acteurs et les partenaires du réseau sur le périmètre de l'action de l'État et la place du service public, de façon générale, mais aussi sur les missions mêmes des établissements et sur leur efficience au travers de logiques de coûts et de résultats.

Jusqu'en 2007, les 24 CREPS n'étaient pas demeurés inertes et le ministère avait déjà engagé des efforts importants d'adaptation (externalisation, démarche qualité, organisation de services nouveaux...). Toutefois, bien qu'étant des établissements nationaux, ils mettaient en œuvre leurs missions sportives, de formation et d'animation majoritairement au plan régional.

La RGPP a été l'occasion, à la fois, de poser des interrogations sur l'ensemble du réseau - INSEP, écoles et CREPS - et d'examiner la situation de chaque établissement en fonction de l'accomplissement de ses missions, de son équilibre économique, de l'état de son patrimoine, de l'implication des collectivités avoisinantes ou encore, pour les CREPS en particulier, de sa localisation, au regard d'une égalité d'accès prônée jusque là (politique du « un CREPS par région »). L'INSEP a fait également l'objet de nombreuses réflexions tant en termes de statut, de positionnement dans le sport de haut niveau ou de rénovation de son parc immobilier.

Ce réexamen de « l'outil » des établissements s'est effectué dans le cadre d'une réflexion plus générale du ministère sur le réseau national du sport de haut niveau et les filières d'accès au sport de haut niveau, via un nouveau dispositif : les « parcours de l'excellence sportive ».

Désormais, les CREPS ont vocation à s'insérer dans un réseau resserré d'établissements dont le caractère national est renforcé et à se recentrer sur deux missions prioritaires : le sport de haut niveau et l'offre de formation.

Dans ce contexte, les choix ministériels ont abouti fin 2009 à resserrer le réseau de 24 à 16 CREPS comme indiqué ci-après. Le tableau indique, pour information, les régions qui ne disposent pas ou plus d'un CREPS sur leur territoire.

Liste	maintenus	fermés	Régions ne disposant pas (plus) d'un CREPS
Ajaccio		X (MAD gratuite 3 ans pour régie autonome créée par CT)	Corse
Bordeaux-Talence	x		
Centre (Bourges)	x		
Dijon	x		
Dinard		X (transféré au GIP Bretagne/Dinard-Rennes)	
Franche-Comté		X (site Prémanon rattaché à l'ENSM)	Franche-Comté
Houlgate		X	Haute Normandie Basse Normandie
Ile-de-France (Châtenay Malabry)	x		
La Réunion	x		
Limousin		X	Limousin
Macon		X (MAD de la ville)	
Montpellier	x		
Nancy	x		
Sud-est (ex-PACA)	x		
Pays de la Loire	x		
Picardie		X (ville d'Amiens propriétaire)	Picardie
Pointe-à-Pitre	x		
Poitiers	x		
Reims	x		
Strasbourg	x		
Toulouse	x		
Vichy	x		
Voiron		X (transfert Voiron vers association locale et site de Vallon-Pont d'Arc rattaché au Creps Sud-est)	Rhône-Alpes
Wattignies	x		
			Martinique Guyane
total	16	8	9

La liste actualisée des 16 CREPS et les règles relatives à leurs statuts ont été intégrées dans le nouveau décret n°2011-630 du 3 juin 2011 et ses arrêtés d'application.

La mission note que, malgré le principe affiché initialement d'un mécanisme transparent de « retour » du montant des économies réalisées vers le ministère, en liaison avec le ministère du budget, force est de constater que cela n'a pas été le cas lors de la vague de fermetures de 2009 et 2010, les suppressions d'emplois ayant permis de boucler le schéma d'emploi du ministère de la santé et des sports, sans retour sur les crédits d'investissement dans les établissements.

VI.1.2 - L'INSEP

L'INSEP a été transformé en établissement public à caractère scientifique, culturel, professionnel (EPSCP) et redénommé Institut National du Sport, de l'Expertise et de la Performance (INSEP) par décret n°2009-1454 du 25 novembre 2009, tout en restant sous la tutelle du ministre chargé des sports.

L'INSEP est désormais chargé de cinq missions principales :

- la préparation et la formation des sportifs des équipes de France des disciplines olympiques dans le cadre des 27 pôles implantés sur le site de l'établissement (aux Jeux de

Pékin, plus de la moitié des médailles ont été obtenues par des sportifs passés par l'INSEP) ;

- la formation des cadres supérieurs du sport ;
- la recherche scientifique et médicale dans le champ des activités physiques et sportives ;
- l'animation du réseau des établissements publics placés sous la tutelle du ministre des sports ;
- un rôle d'expertise et d'accompagnement des fédérations sportives pour leurs actions dans le domaine du haut niveau, reprenant ainsi les missions de l'ancienne préparation olympique et paralympique, mais élargies à l'ensemble des disciplines reconnues de haut - niveau.

L'INSEP bénéficie depuis 2006 d'une rénovation immobilière complète, qui devrait s'achever en 2014. La partie Nord du site (hébergement, restauration et locaux d'enseignement) a fait l'objet d'un contrat de partenariat conclu par l'État, intégrant l'exploitation des services et la maintenance des locaux jusqu'en 2036. La partie Sud (installations sportives) a fait l'objet d'opérations de construction et de rénovation sous maîtrise d'ouvrage de l'État.

L'INSEP est administré par un conseil d'administration de 27 membres représentant l'État, le mouvement sportif, les personnels et les usagers de l'établissement, la Ville de Paris (propriétaire du sol), les sportifs de haut niveau, le monde de l'entreprise, ainsi que des personnalités qualifiées. Le président est élu par le conseil en son sein. Un conseil scientifique, médical et de formation et un conseil de la vie du sportif et du stagiaire jouent un rôle consultatif auprès du conseil d'administration.

La direction de l'établissement est composée d'un directeur général nommé par arrêté du ministre chargé des sports et de deux directeurs généraux adjoints, l'un chargé de la gestion et l'autre des politiques sportives, nommés par arrêté du ministre sur proposition du directeur général. Les effectifs sont aujourd'hui de 297 ETPT, pour un plafond théorique de 304.

Sans avoir conduit un examen approfondi du fonctionnement et de l'organisation de l'Institut (qui fait parallèlement l'objet d'un rapport d'audit), les rapporteurs formulent ci-après quelques remarques :

La mission considère qu'il importe de donner à l'INSEP les moyens d'assumer les « compétences élargies » que lui ouvre le statut d'EPSCP, en lui permettant de renforcer les équipes en charge :

- de la gestion des ressources humaines, compte tenu de l'enjeu de la transformation qualitative des personnels qui doit accompagner la mise en place du « grand établissement » ;
- de la gestion immobilière, le système actuel de portage des opérations associant la direction des sports, maître d'ouvrage, un maître d'ouvrage délégué et l'INSEP en tant qu'utilisateur étant très lourd ;
- du développement des activités économiques, du fait de la nécessité de faire évoluer le modèle économique de l'INSEP, qui repose jusqu'à aujourd'hui sur une importante subvention de la DS (21,85 M€ en 2011) et des recettes de pensions limitées (4,19 M€ pour les sportifs permanents en 2011). L'augmentation des recettes commerciales, voire du mécénat, est une nécessité pour préserver l'équilibre financier de l'établissement dans un contexte de rigueur budgétaire.

Par ailleurs, s'agissant de la question essentielle de l'animation du réseau des établissements nationaux, les rapporteurs s'étonnent que la cellule d'animation du réseau soit positionnée auprès du directeur général adjoint chargé des politiques sportives et non du directeur général. En effet, l'implication personnelle de chacun des dirigeants des composantes du réseau est nécessaire pour faire vivre au quotidien cette dynamique.

VI.1.3 - Les écoles nationales

L'Ecole nationale d'équitation (ENE) est devenue une structure de l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE), créé par décret n° 2010-90 du 22 janvier 2010 dans le cadre d'une fusion avec les Haras nationaux. La constitution du nouvel établissement a fait l'objet d'un rapport conjoint de l'IGJS et du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux. L'IFCE est placé sous la double tutelle du ministère chargé de l'agriculture et du ministère chargé des sports, mais il n'est plus un opérateur du programme « sport ».

L'Ecole nationale des sports de montagne a été créée par transformation de l'Ecole nationale de ski et d'alpinisme par décret n° 2010-1378 du 12 novembre 2010, intégrant le centre national de ski nordique et de moyenne montagne de Prémanon, auparavant rattaché au CREPS de Franche-Comté.

L'Ecole nationale de voile et des sports nautiques n'a pas fait l'objet de modifications statutaires ; ses orientations stratégiques ont fait l'objet en 2011 d'un rapport de l'IGJS.

VI.2 - DES INTERROGATIONS SUR LE DIMENSIONNEMENT DU RÉSEAU DES CREPS

Les développements suivants sont centrés sur le réseau des CREPS, dont le nombre (16) et l'identité de missions permettent de tirer quelques conclusions d'ensemble susceptibles d'orienter les réflexions.

VI.2.1 - le poids non négligeable du réseau

Bien que le réseau ait été resserré (passé de 24 établissements à 16), il n'en demeure pas moins qu'il reste étendu et, par définition, génère des coûts de fonctionnement et d'entretien, la difficulté étant d'estimer si ces coûts budgétaires sont « en rapport » avec les objectifs attendus et si ces objectifs ne pourraient pas être atteints à des coûts moindres.

Dès à présent, un point noir peut être identifié, relatif aux crédits de modernisation de l'immobilier des établissements - hors INSEP - qui sont très largement inférieurs aux besoins programmés : en effet, pour un besoin de financement estimé à 160 M€ pour la période 2011-2015[21], les crédits inscrits annuellement sont de moins de 15 M€ par an, déjà largement mobilisés pour la poursuite des opérations en cours.

[21] D'après les schémas pluriannuels de stratégie immobilière adoptés par les établissements après visa par France Domaine.

Les montants (toutes origines) concernant les 16 CREPS, de 2009 à 2012, sont récapitulés ci-après :

Source DS/A2

16 CREPS	2009	2010	2011	BP 2012 [6]
Masse salariale Titre 2 [1]	33 204 319	34 989 702	37 029 717	
Masse salariale ressources propres [2]	12 627 019	13 527 845	14 185 387	56 644 344
Fonctionnement hors dépenses de personnels [3]	33 019 025	35 404 666	36 602 969	39 819 754
dont dotation aux amortissements	*2 730 126*	*2 872 625*	*3 051 184*	*4 591 278*
Investissements [4]	2 958 195,59	5 277 797,32	4 086 297,65	4 034 299
Total dépenses	**81 808 558**	**89 200 011**	**91 904 370**	**105 089 675**
Subvention DS pour investissements [5]	69 200	3 220 065	2 463 250	

***NB** : les chiffres de ce tableau diffèrent légèrement des données des RAP qui sont issues des projets de compte financier ; l'élaboration du RAP se situant en amont des CA de printemps qui délibèrent sur les comptes financiers.*

[1] les données sont issues de la DRH. Le CREPS de VOIRON n'étant pas dans la liste des 16 CREPS, le site de Vallon Pont d'Arc n'apparaît qu'à partir de 2011

[2] les données sont issues des comptes financiers des 16 CREPS. Cela comprend, outre les emplois sous plafond, les contrats aidés et les vacations. Même remarque que sur le T2, le site de Vallon Pont d'Arc apparaît pour 4 mois en 2010 et sur l'année 2011

[3] les données sont issues des comptes financiers des 16 CREPS. Les dotations aux amortissements sont comprises dans les montants.

[4] les dépenses d'investissements sont celles issues des comptes financiers des 16 CREPS. Elles n'intègrent donc pas les travaux réalisés sous maîtrise d'ouvrage DDT (ou DJSCS) avec le financement du ministère. Elles comprennent, outre les dépenses concernant le patrimoine immobilier, celles relatives aux achats de matériels. Par ailleurs, certains CREPS inscrivent leurs dépenses d'investissement dans les dépenses de fonctionnement du compte de résultat (ex : CREPS de Vichy)

[5] les subventions accordées par la direction des sports (principalement DSB3) pour la réalisation d'investissement ne sont pas automatiquement inscrites sur l'exercice et les travaux réalisés peuvent être échelonnés dans le temps.

[6] les données 2012 sont issues des budgets prévisionnels des 16 CREPS. L'enveloppe des dépenses de personnel comprend la subvention pour masse salariale allouée suite au transfert du titre 2 le 1er janvier 2012. Par ailleurs, la DS ne connaît pas encore, la part de subvention qui sera accordée pour les investissements

Pour se donner de la marge financière pour maintenir l'immobilier, deux pistes seront étudiées ci-après.

VI.2.2 - Quelles missions pour les CREPS ?

Depuis 2009, les missions des CREPS ont été recentrées prioritairement sur le sport de haut niveau et les formations dites « cœur de métier ».

Compte tenu de la réorientation vers le sport de haut niveau effectuée en 2009, les rapporteurs notent que les supports d'emplois de CEPJ en CREPS sont passés de 40 à 24, sans que la mission ne puisse déterminer précisément dans quelles proportions ces ETP ont servi aux mesures annuelles de cadrage ou ont été transférés aux services déconcentrés.

S'agissant des missions, sujet qui ne concerne pas directement la mission mais qui a néanmoins un impact sur l'organisation et les ressources, deux questions se posent :

- la capacité des établissements à encadrer en toute sécurité les sportifs mineurs qu'ils hébergent au regard du statut du personnel de surveillance ; cette question posée est toujours sans solution, les tentatives de recours au statut d'assistant d'éducation du ministère de l'éducation nationale ayant échoué faute de modification législative - mineure - du code de l'éducation ;

- au regard du nouvel intitulé du ministère, savoir si les volets éducation populaire et vie associative doivent inéluctablement disparaître des CREPS, dans les missions comme dans les ressources humaines (CEPJ).

Au demeurant, le décret du 3 juin 2011 relatif aux CREPS prévoit encore des dispositions concernant le champ JEPVA, notamment la formation professionnelle et non professionnelle dans le domaine de l'animation, l'animation territoriale en lien avec les associations et les collectivités territoriales, ou encore la formation des bénévoles et des salariés des associations.

VI.3- SCÉNARIOS POUR LE DEVENIR DU RÉSEAU DES CREPS

Comme indiqué précédemment, le ministère n'est plus en mesure d'assumer seul l'entretien, la rénovation voire le remplacement de l'immobilier de ses 16 CREPS. Les besoins sont très importants, dans les deux volets structurants d'un établissement :

- des conditions d'hébergement modernes et adaptées aux attentes du public d'aujourd'hui ;
- des équipements sportifs et d'accompagnement de la performance (plateau médical, récupération, musculation spécifique) à rénover voire à reconstruire.

Préconisation n° 39

Se préparer à la baisse programmée des moyens humains et financiers dans l'ensemble du ministère, et par voie de conséquence dans les établissements, et identifier de nouvelles organisations ainsi que de nouveaux financements, selon des formules diverses adaptées aux contextes locaux.

A - Un nouveau partenariat avec les collectivités régionales

Pour mettre en œuvre cette préconisation et optimiser la gestion de l'immobilier, de l'équipement et de l'entretien des CREPS, une nouvelle répartition des compétences entre l'État et les collectivités doit être envisagée dans la future loi de décentralisation, justifié par le fort ancrage local de ces établissements.

Pour ce faire, au moins deux scénarios se distinguent :

Scénario 39a : le modèle de coopération avec les collectivités territoriales, proche de la formule des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE), voire des établissements publics de coopération culturelle (EPCC).

Des expériences réussies de partenariats avec les conseils régionaux, notamment pour les lycées mais aussi pour les CREPS du Centre (Bourges) et pour le site de Font-Romeu du CREPS de Montpellier, plaident pour confier à ces derniers la responsabilité de l'immobilier, de l'équipement et de l'entretien des établissements, selon des modèles adaptés au contexte du territoire :

- soit la formule classique de l'EPA (dans une catégorie existante ou nouvelle), celle du CREPS du Centre ou celle envisagée pour la relocalisation de celui des Pays de la Loire, qui distingue clairement, dès la conception du projet, le volet immobilier (conseil régional) et le volet mission (MSJEPVA), selon le modèle des lycées.
Comme dans les lycées, les fonctions de direction, d'enseignement et d'administration resteraient assurées par des agents d'État relevant du ministère (corps propres ou agents détachés du ministère de l'éducation nationale), tandis que les personnels techniques et ouvriers de l'éducation nationale (ATEC) rejoindraient les cadres de la collectivité régionale, selon des modalités statutaires et un calendrier défini par la loi ;

- soit la formule du Groupement d'intérêt public (GIP), dans une formule expérimentée avec le récent GIP « Campus de l'excellence sportive de Bretagne », qui présente l'intérêt d'associer un plus grand nombre de membres fondateurs, d'origines plus diverses (collectivités, universités, entreprises), mais l'inconvénient de s'inscrire dans une temporalité limitée.

Sans méconnaitre les avantages présentés en termes de gouvernance, la mission ne recommande pas cette seconde formule, tant pour des raisons de complexité de mise en œuvre et de fonctionnement que pour des raisons de coût.

Un scénario alternatif (**Scénario 39b**) pourrait être envisagé permettant de changer de paradigme et de construire un nouveau schéma organisé autour d'un seul établissement rassemblant l'INSEP et des antennes locales sans autonomie juridique *(cf. Ecole nationale supérieure des arts et métiers)*, une formule permettant la consolidation des budgets, la mutualisation de certaines dépenses communes et une « gestion » centralisée des concurrences entre établissements, et par là des économies de fonctionnement.

Le lien entre les « centres » (qui n'auraient plus la personnalité morale) et les acteurs locaux (élus, associations, entreprises) perdurerait, du fait de la proximité. Des structures de concertation remplaceraient les conseils d'administration et maintiendraient les liens existants de coopération et les partenariats.

Zoom sur « Arts et Métiers Paris Tech »

Anciennement Ecole nationale supérieure d'arts et métiers ou ENSAM, cette grande école française publique de formation d'ingénieurs est placée sous tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et sous statut d'EPCSCP (établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel) depuis 1990.

Cette école se singularise par le fait que son organisation repose, outre des départements et des services communs, sur des centres d'enseignement et de recherche (CER) qui forment un réseau coordonné par une direction générale. Cette organisation en école nationale régionalisée est censée lui conférer une proximité avec le milieu industriel.

Chacun des centres d'enseignement et de recherche (Aix-en-Provence, Angers, Bordeaux-Talence, Châlons-sur-Marne, Cluny, Lille et Paris) participe à la formation des ingénieurs.

Les services communs ont notamment pour missions l'accueil, l'information, l'orientation des candidats, l'organisation des concours de recrutement des élèves ingénieurs, l'organisation de la communication entre les centres et la documentation.

L'école est dirigée par un directeur général assisté d'un comité de direction et administrée par un conseil d'administration assisté d'un conseil scientifique et d'un conseil des études, où siègent les directeurs des centres.
Le directeur général préside un comité de direction composé des directeurs des centres, du directeur de la recherche, du directeur des études, du secrétaire général et du chef des services financiers.
Le règlement intérieur est soumis à l'approbation du conseil d'administration, après avoir recueilli l'avis des conseils des centres.

Le conseil d'administration définit la politique générale de l'école, adopte les directives en matière pédagogique applicables à l'ensemble des centres, sur proposition du conseil des études, et répartit les moyens attribués aux centres.

Les centres sont dirigés par un directeur, assisté d'un directeur adjoint, et administrés par un conseil de centre. Ils sont nommés pour cinq ans par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur, sur proposition du directeur général de l'école, présentée après avis du conseil de centre et du conseil d'administration.

Sur la base de ces nouveaux partenariats à créer par la loi dans le cadre de la décentralisation, un **scénario 39c** de développement du principe d'un CREPS par région pourrait être envisagé, de façon à établir, s'il est jugé utile, un équilibre et une équité de traitement entre les territoires.

Il est rappelé que 9 régions ne disposent plus d'un CREPS (étant inclus le GIP Bretagne parmi les régions bénéficiant d'une structure) et peuvent être concernées par ce scénario : Corse, Franche-Comté, Basse et Haute Normandie, Limousin, Picardie, Rhône-Alpes, Martinique et Guyane.

Ce scénario n'a pas été expertisé de façon détaillée dans toutes ses implications, mais la mission note à ce stade quelques points particuliers :

- dans les nouvelles conditions de financement de l'équipement, le positionnement géographique d'un tel établissement serait probablement fixé en fonction du contexte régional, qu'il soit sportif, de jeunesse ou de vie associative ;
- une fois créé un établissement, il resterait à l'État à affecter les personnels pédagogiques et administratifs nécessaires, dans un contexte de diminution globale des effectifs ;
- la région Rhône-Alpes a été fréquemment citée lors des entretiens menés par la mission, comme prioritaire pour la recréation d'un CREPS, du fait du poids démographique et des enjeux liés à cette région ;
- un tel scénario peut le cas échéant être mis en œuvre dans un cadre interrégional, si la taille des territoires concernés et les distances s'y prêtent et si les collectivités le souhaitent (Basse et Haute Normandie sont parfois cités à cet égard). La question se pose pour les trois régions Guadeloupe, Guyane et Martinique, s'agissant de l'utilisation potentielle des moyens du CREPS de Pointe-à-Pitre, mais qui se heurte à la question de la distance et des coûts de transport entre ces trois régions.

La mission note, pour mémoire, que la région-département de Martinique dispose d'un centre régional de formation des animateurs sportifs et socio-éducatifs (CERFASSO), installé dans un lieu appartenant à la Direction de la jeunesse et des sports. La gestion de ce centre est confiée à une association, dénommée Association de gestion du CERFASSO, qui assure l'ensemble de la gestion des installations et du matériel, mais également la gestion administrative et financière des formations. Toutefois, un tel centre n'est pas en capacité de rendre l'ensemble des services attendus d'un CREPS.

B- L'amélioration de la protection des mineurs hébergés

Les rapporteurs notent qu'il serait hautement souhaitable de profiter de ces réformes structurelles pour améliorer les conditions d'encadrement des mineurs dans les CREPS et d'autoriser (par la loi) les établissements à recruter des assistants d'éducation pour la surveillance des mineurs (cf. rapports 2011 et 2012 de l'IGJS sur les CREPS).

VII - LES SERVICES DÉCONCENTRÉS

Depuis les années cinquante, la place particulière de l'État dans l'organisation du sport français et en faveur des activités d'éducation non formelle, notamment en direction des jeunes, a nécessité l'action d'une administration spécifique tant au niveau central (directions, établissements nationaux et inspection générale) qu'au niveau déconcentré (directions régionales et directions départementales).

Cette administration s'est appuyée sur un corpus législatif et réglementaire (contenu notamment dans le code du sport et dans le code de l'action sociale et des familles), ainsi que sur une démarche d'administration de « mission » composée d'agents spécialisés (inspecteurs de la jeunesse et des sports et corps propres des personnels techniques et pédagogiques).

VII.1 - DES SERVICES DECONCENTRÉS RECONFIGURÉS PAR LA RéATE

Les services déconcentrés du ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative comprennent aujourd'hui :

- 22 directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale [DRJSCS] mises en place (après une phase de préfiguration pour 8 d'entre elles) au 1er janvier 2010, *(décret n°2009-1540 du 10 décembre 2009)* sauf pour la direction de l'Ile-de-France mise en place au 1er juillet 2010 *(décret n°2010-687 du 24 juin 2010)* ;

- 96 directions départementales interministérielles [DDI] chargées de la cohésion sociale (48 directions départementales de la cohésion sociale [DDCS] et 48 directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations [DDCSPP]) mises en place au 1er janvier 2010 *(décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009)* sauf pour les directions de l'Ile-de-France mises en place au 1er juillet 2010 *(décret n°2010-687 du 24 juin 2010)* ;

- 4 directions de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale [DJSCS] pour l'outre mer mises en place le 1er janvier 2011 (*décret n° 2010-1582 du 17 décembre 2010)*. Ces directions exercent simultanément les missions régionales et départementales.

Les anciens services déconcentrés de la jeunesse et des sports (DRDJS et DDJS) ont connu une double intégration, d'une part intégration dans le champ des affaires sociales et d'autre part dans le cadre de nouvelles directions, relevant de plusieurs ministres ou du Premier ministre, créées par la réforme de l'administration territoriale de l'État [RéATE] : DRJSCS, DDCS/DDCSPP et DJSCS.

Cette double intégration a révélé plusieurs difficultés structurelles et a produit des effets préoccupants, en particulier cinq que la mission souhaite évoquer :

VII.1.1 - Une intégration difficile dans les nouveaux services

L'intégration dans les nouveaux services territoriaux a été difficilement vécue par les personnels issus des anciens services déconcentrés de la jeunesse et des sports. C'est particulièrement vrai pour de nombreux agents relevant des corps propres des ministères chargés de la jeunesse et des sports, dont les modes d'intervention (travail par objectifs, dimension éducative des missions, horaires atypiques et nombreux déplacements sur le terrain, absence de « badgeuse » dans la plupart des anciens services) étaient différents de ceux des ex-DRASS et ex-DDASS, qui relevaient de logiques d'organisation plus traditionnelles d'une administration de gestion.

Le positionnement spécifique des personnels « jeunesse et sports », en particulier des personnels techniques et pédagogiques, n'a pas toujours été bien appréhendé par les nouvelles équipes de direction des DDI, notamment dans les services dont l'équipe de direction ne comporte pas de membre issu de « jeunesse et sports ».

VII.1.2 - Une perception dégradée des missions de l'État dans les domaines de la jeunesse et des sports

Dans de nombreux départements, les agents ont le sentiment que « *les missions de l'État en matière de sport et de jeunesse sont considérées comme accessoires, voire inutiles* ». Alors même que la promotion du sport pour tous dans un objectif de santé publique et que l'action de l'État en direction des jeunes constituent des enjeux de tout premier ordre pour le pays, cette perception semble faire l'écho d'un discours selon lequel l'État n'aurait plus à intervenir dans ces domaines.

Malgré les nombreuses interventions du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMCAS) et des directions métiers (DS et DJEPVA) pour rappeler les missions statutaires des agents de ce secteur ministériel, la démarche visant à confier à ces agents des missions relevant de la cohésion sociale (politique de la ville notamment) a pu les éloigner des politiques publiques du MSJEPVA.

VII.1.3 - Un nouveau schéma d'organisation territoriale de l'État en décalage avec les principes de la réforme

Les ex-DRDJS (direction régionale et départementale de la jeunesse et des sports) et les ex-DDJS (direction départementale de la jeunesse et des sports) ont été intégrées dans le nouveau schéma d'organisation de l'État déconcentré, au sein des DRJSCS d'une part et des DDCS/DDCSPP d'autre part.

Alors que la réforme de l'administration territoriale de l'État avait fixé le principe d'une régionalisation de l'organisation et du pilotage des politiques publiques[22], la plupart des décisions prises lors des réunions interministérielles de mise en œuvre du nouveau schéma d'organisation ont privilégié une vision départementaliste qui contrevient à ces principes et qui n'est plus compatible avec les moyens humains dont disposent les différents services départementaux.

De vrais blocages sont apparus dans le pilotage régional des politiques publiques : si la création du programme budgétaire interministériel n°333 parait justifiée compte tenu de la complexité de gestion liée à la multiplicité des programmes budgétaires dont les DDI dépendent, ce BOP a d'abord été exploité au plan local comme un moyen de préserver les moyens de fonctionnement courant de ces directions. La question d'une éventuelle intégration dans ce programme des crédits de titre 2 correspondant à la rémunération des personnels des DDI chargés des fonctions support perdure, alors même que devrait prévaloir une logique de rationalisation et de mutualisation au plan régional des moyens consacrés à ces fonctions.

Les principes qu'affichait la réforme, de rationalisation des procédures administratives, de responsabilisation des fonctionnaires et de lisibilité des structures pour le citoyen ne sont pas atteints.

Les dispositions, pourtant cohérentes, de l'article 2 du décret du 29 avril 2004, modifié par le décret du 16 février 2010, relatif aux pouvoirs des préfets, qui confèrent aux préfets de région une

[22] Les circulaires du Premier ministre des 7 juillet et 31 décembre 2008 fixent le principe d'une distinction claire entre les missions de coordination des politiques publiques confiées au niveau régional et la mise en œuvre des politiques, qui relève de l'échelon départemental. Ces principes ont été repris dans la rédaction des décrets de 2009 relatifs aux DRJSCS et aux DDI.

autorité sur les préfets de département[23] dans la conduite des politiques publiques ont du mal à entrer dans la réalité administrative. Le maintien de deux chaînes de « commandement » (SGG - Ministère de l'intérieur - Préfet et SG de département - DDI d'une part ; secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales - DRJSCS d'autre part) est non seulement une source de dépenses supplémentaires mais elle est aussi contreproductive au regard des objectifs de pilotage et de mutualisation des ressources au plan régional.

Alors que tout devrait présider au pilotage des politiques et des moyens depuis l'échelon régional, l'échelon départemental, se prévalant d'une proximité de relation avec les usagers, manifeste souvent peu d'empressement à rentrer dans une démarche collaborative avec le niveau régional.

Cette situation a été amplifiée par les marges de manœuvre laissées aux préfets de département dans un certain nombre de domaines pour lesquels ils disposaient d'une capacité d'initiative au plan de la modularité des organisations (exemple : politique de la ville, tantôt en DDI, tantôt non).

L'idée selon laquelle la mutualisation des fonctions support en DDI constitue un élément structurant de la RéATE procède d'une illusion.

En effet, de nombreux services, à l'instar des ex-directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports, des ex-directions régionales de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes ou des ex-DRASS et DDASS du chef lieu des régions, avaient engagé depuis plus d'une décennie un processus de mutualisation des fonctions support (« recomposition fonctionnelle » des deux services au chef lieu de région). Ce choix constituait une source d'économies budgétaires et n'avait en aucune façon porté préjudice aux conditions de mise en œuvre des missions de l'État au plan départemental.

Or, la mise en œuvre de la RéATE a conduit à légitimer la création ou le maintien de ressources consacrées aux fonctions support au niveau départemental, là où, dans certains cas, elles avaient été précédemment supprimées. Il paraît à cet égard surprenant de constater que perdure chez certains acteurs de la réforme l'idée selon laquelle les administrations centrales de certains ministères, dont les ministères sociaux, auraient délibérément fait remonter des effectifs dédiés aux fonctions support au plan régional, alors même que la réforme a été réalisée sans mobilité géographique contrainte.

VII.1.4 - Un affaiblissement du service public sur le terrain

Alors que les fondements de l'action déconcentrée des services « jeunesse et sports » portaient sur l'accompagnement des acteurs locaux et l'ingénierie de projets en matière sportive et dans le champ de l'animation, l'intervention des DDCS/DDCSPP s'est aujourd'hui essentiellement concentrée sur les missions d'inspection et de contrôle des accueils collectifs de mineurs et de la sécurité des activités physiques et sportives (établissements, manifestations sportives et contrôle de l'exercice de la profession d'éducateur sportif) ou sur quelques dispositifs particuliers (gestion des crédits du CNDS, service civique), qui constituent les principaux centres d'intérêt des préfets dans ces domaines. Au regard de la diversité des actions des deux programmes sport (BOP 219) et jeunesse (BOP 163), cette polarisation de l'action des services départementaux sur l'inspection et le contrôle est préoccupante, car elle se fait au détriment de l'accompagnement et de l'expertise.

Les nombreux déplacements effectués par les inspecteurs généraux référents territoriaux depuis 2010 ont permis de constater une dégradation manifeste de la qualité du service apporté aux publics d'usagers des champs « jeunesse et sports » (mouvement sportif, associations de jeunesse et

[23] Article 2 paragraphe I. du décret du 29 avril 2004 modifié : « Le préfet de région est le garant de la cohérence de l'action de l'Etat dans la région. Il a autorité sur les préfets de département, sauf dans les matières définies aux articles 10,11 et 11-1. L'autorité du préfet de région sur les préfets de département ne peut être déléguée ».

structures socio-éducatives, élus chargés de ces domaines,...) et des relations que ces services entretenaient auparavant avec ces acteurs. De nombreux responsables associatifs affirment ne plus identifier leurs interlocuteurs dans les DDCS/DDCSPP.

Contrairement à une idée largement répandue, en particulier dans le corps préfectoral, cette dégradation ne tient pas à un défaut de communication sur les missions des nouvelles directions ou à une difficulté particulière des personnels concernés à accepter la réforme. Elle est plutôt consécutive à une disparition progressive et généralisée des ressources autrefois consacrées à « l'action de terrain » des personnels « jeunesse et sports », que l'on considère désormais comme inutile.

VII.1.5 - L'absence de convergence des conditions de travail et des indemnités

Au-delà de ces constats, une « confrontation » des cultures professionnelles particulièrement néfaste au climat social dans les services, s'est installée. Les équipes de directions interministérielles des DDCS/DDCSPP ont éprouvé des difficultés à appréhender les spécificités des différentes origines ministérielles.

Depuis le 1er janvier 2010, de nombreuses initiatives ont par contre été prises pour résoudre les difficultés d'adéquation entre les ressources disponibles et les missions à mettre en œuvre. Le plan d'action du secrétariat général des ministères sociaux (adéquation missions - moyens, schémas régionaux d'organisation des « ressources métiers »), dont il convient de souligner la qualité et le caractère concerté, n'a pas encore produit d'effets significatifs.

Le chantier de l'harmonisation des conditions de travail reste inabouti. Les différences de traitement indemnitaire entre personnels des secteurs « jeunesse et sports » et personnels des affaires sociales restent trop importantes, tant pour les personnels administratifs que pour les agents relevant des corps propres.

S'agissant des IJS, les dispositions de l'arrêté du 16 février 2012 portant extension de la prime de fonction et de résultats sont très mal perçues sur le terrain.

Les indemnités perçues au titre de la PFR par les directeurs des DDCS/DDCSPP qui sont d'origine ministérielle « jeunesse et sports » sont encore, malgré un effort de convergence engagé par le SGG, très largement inférieures au traitement réservé aux ex-DDASS, ex-DDCCRF ou ex-DSV. Ces efforts de convergence ont d'ailleurs conduit à un véritable décrochage de la grille indemnitaire de certains DRJSCS, par rapport à celle des DDCSPP, conduisant dans plusieurs régions au constat que les régimes indemnitaires du directeur et du directeur adjoint de la DRJSCS sont les plus faibles parmi tous ceux des chefs de services déconcentrés de la région et en particulier des DDI du département chef-lieu de région.

Cette situation d'ensemble ne peut perdurer, compte tenu des contraintes actuelles et prochaines, de la nécessité de recentrer les missions des services déconcentrés et des souffrances perceptibles et généralisées à tous les services qu'elle a engendrée. Elle appelle une adaptation structurelle du schéma d'organisation et des missions, afin de redonner un sens à l'action de l'État dans ces domaines.

VII.2 - UNE ORGANISATION TERRITORIALE DONT LA CONFIGURATION N'APPARAIT PAS TENABLE A COURT ET MOYEN TERMES

A l'analyse des différentes missions d'inspection générale terminées ou en cours (tant les missions conduites au niveau départemental par six corps de contrôle, que les missions conduites au niveau régional par un travail conjoint IGAS/IGJS), il apparait que le nombre de donneurs d'ordre aux services déconcentrés est excessivement élevé, que les instructions données sont insuffisamment priorisées, que les moyens humains mobilisables pour mettre en œuvre les politiques publiques du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative sont difficiles à comptabiliser, rendant ainsi délicat l'équilibre missions/moyens et que le moral des agents est atteint, notamment à cause de l'absence des convergences annoncées.

L'accumulation de ces handicaps et la réduction très lourde des emplois qui pèse sur les corps propres JS, sont à l'origine des propositions formulées par la mission en matière d'organisation territoriale du réseau JSCS (*cf.* VII.3).

VII.2.1 - De nombreuses autorités hiérarchiques et fonctionnelles

La mission IGAS/IGJS relative à la mise en place des DRJSCS avait, en janvier 2011, identifié 12 autorités ministérielles (8 ministres et 4 secrétaires d'État) et un total de 20 structures nationales donneuses d'ordre au réseau territorial JSCS (DRJSCS et DDCS et DDCSPP).

Structures nationales donneuses d'ordre au réseau territorial JSCS :

- secrétariats généraux (SG), directions d'administration centrale (DAC), missions interministérielles, délégués :
  - SGMCAS : secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales ;
  - SGCIV : secrétariat général du comité interministériel à la ville (assure la tutelle de l'ACSé et de l'ANRU) ;
  - HFDS : haut fonctionnaire de défense et de sécurité (des ministères chargés des affaires sociales) ;
  - DAIC : direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté ;
  - DAFJS : direction des affaires financières, juridiques et des services ;
  - DJEPVA : direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
  - DGOS : direction générale de l'offre de soins ;
  - DGCS : direction générale de la cohésion sociale ;
  - DREES : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques ;
  - DRH : direction des ressources humaines ;
  - DS : direction des sports ;
  - MILDT : mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie.
  - Délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées ;
  - Délégué interministériel aux grands événements sportifs.

- Autorité administrative indépendante, agences et instituts :
  - AFLD : agence française de lutte contre le dopage ;
  - ACSé : agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances ;
  - ASC : agence du service civique ;
  - CNDS : centre national pour le développement du sport ;
  - INJEP : institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (notamment pour le programme européen « jeunesse en action ») ;
  - INSEP : institut national du sport, de l'expertise et de la performance (notamment pour le réseau du sport de haut niveau).

En termes budgétaires, en janvier 2011, les DRJSCS étaient concernées par une dizaine de BOP différents :

- programmes 219 et163 de la mission « sport, jeunesse et vie associative » ;
- programmes 106, 157,137et 124 (fusion des anciens 210 et 124) de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances » ;
- programmes 147 (hors crédits ACSé) et 177 de la mission « ville et logement » ;
- programmes 104 et 304 de la mission « immigration, asile et intégration », à la demande, fréquente, du préfet de région.

Pour les DDCSPP, le nombre de BOP était de l'ordre d'une vingtaine, dont 6 BOP de rémunération possédant chacun ses propres règles. L'absence de convergence sur la « journée de carence » initiée en 2012 est la parfaite illustration de l'incapacité du niveau national à harmoniser les procédures ministérielles Même lorsqu'une initiative de convergence est prise, tel le modèle de grille pour l'entretien professionnel (initiative SGG), elle ne produit pas les effets escomptés.

VII.2.2 - De très nombreuses missions, insuffisamment priorisées

La période de préfiguration des DRJSCS et des DDI avait permis d'identifier l'ensemble des missions confiées au réseau territorial (DRJSCS et DDI). Ainsi, la « cartographie des missions des DRJSCS et des DDCS ou DDCSPP » comprenait en 2010, dix-sept pages de missions regroupées en 8 domaines :

missions « cohésion sociale/solidarité »	3 pages
missions « sports »	4 pages
missions « jeunesse et éducation populaire »	2 pages
missions « vie associative »	1 page
missions « droits des femmes, égalité entre les hommes et les femmes »	1 page
missions « politique de la Ville »	4 pages
missions « formation/certification »	1 page
« Fonctions supports »	1 page

Par ailleurs, la RéATE ayant d'abord réorganisé les structures sans retoucher les missions, le SGG a lancé en 2010, notamment pour tenir compte des mesures RGPP qui impactaient les effectifs du réseau JSCS, des groupes de réflexion chargés de proposer des évolutions de missions (abandon, transfert, rationalisation) confiées aux DDI.

Le secteur JSCS a alors fait l'objet d'une réflexion globale (DRJSCS/DDI) qui a amené un certain nombre d'ajustements concrétisés dans la note du SGG, en date du 17 juin 2011 et dans ses annexes techniques relatives aux missions des DDI.

Il est à noter que les missions JSCS des DDI mentionnées dans le document du 17 juin 2011 sont présentées sous 6 rubriques :

- Jeunesse et vie associative ;
- Sport ;
- Politique de la ville ;
- Hébergement/logement ;
- Personnes vulnérables et personnes handicapées ;
- Population immigrée.

De plus, la SGMCAS a, en date du 17 janvier 2012 produit une synthèse des « ajustements » réalisés ou programmés pour 2011/2012 :

Domaine	Régionalisation	Transfert	Simplification	Total
Cohésion sociale		12	8	20
Jeunesse/JEP/VA	7	1		8
Sports	6		6	12

Les missions confiées au réseau DRJSCS/DDCS ou DDCSPP sont nombreuses, et malgré un effort significatif de rationalisation développé par le SGMCAS elles ne sont encore pas assez priorisées, même si la directive nationale d'orientation est, depuis 2011, unique pour l'ensemble des principaux donneurs d'ordre nationaux du champ JSCS.

Par exemple, les « *directives ministérielles pour l'élaboration et la mise en place au niveau territorial des politiques de cohésion sociale, de sport, de jeunesse et de vie associative en 2012* » ont été adressées le 21 octobre 2011. Ces directives comprennent cinq pages de texte principal où figurent 9 priorités, mais comprennent surtout 14 annexes donnant toutes des instructions détaillées. A titre d'exemple, l'annexe 6 présente, sur 9 pages, les différentes priorités de la seule direction des sports.

Les directives ministérielles ont été adressées « pour attribution » aux préfets de région et, « pour information » aux préfets de département. Ce mode de diffusion a conduit les trois principaux secrétariats généraux concernés (SGMCAS, SGMIOMCTI, SGEDDTL) à adresser le 23 mars 2012 aux préfets de département (à la demande de ceux-ci) un « *document annuel des priorités des DDI en charge de la cohésion sociale pour l'année 2012* » comprenant les priorités des principaux ministères donneurs d'ordre. Ce document de 7 pages présente les priorités selon 8 domaines :

- Jeunesse et vie associative ;
- Sport ;
- Hébergement/logement ;
- Personnes vulnérables/personnes handicapées ;
- Droits des femmes et égalité entre les hommes et les femmes ;
- Politiques de l'asile, de l'immigration et de l'intégration ;
- Politique de la ville ;
- Sécurité civile.

Sur ce cas d'espèce, l'existence concomitante de deux documents distincts adressés aux services déconcentrés chargés de la cohésion sociale, a créé de la confusion dans les esprits, de la complexité dans les circuits, et au final une perte d'efficacité du service public.

Malgré toute l'énergie déployée par tous les acteurs et à tous les niveaux pour donner du sens à l'action, la variation dans l'appellation des « domaines » de priorités du secteur de la cohésion sociale mises en œuvre par les DR et par les DDI, montre bien la difficulté à donner de la « lisibilité » à ce secteur.

VII.2.3 - Des moyens humains, mobilisables pour les politiques ministérielles SJEPVA difficiles à comptabiliser

Les développements suivants, spécifiques aux échelons déconcentrés, précisent l'analyse générale faite dans la partie I.2.

Dans les services déconcentrés, le décalage est sans cesse grandissant entre les moyens et les missions/tâches/priorités (toujours plus nombreuses provenant tant des nombreux donneurs d'ordre du niveau central que des équipes préfectorales du niveau local). Cette situation est anxiogène et crée des tensions permanentes entre les agents.

Cette tension est accentuée par le manque de lisibilité sur les effectifs mobilisés sur les missions JSCS, point essentiel déjà abordé globalement au titre I.

Certes, le SGMCAS a pris deux initiatives significatives qui devraient permettre d'améliorer ce suivi des effectifs :

- la définition d'« effectifs indicatifs » qui précisent (en amont), service par service et corps par corps ce que devrait être à l'horizon de 2013 la réalité des effectifs. Cependant, l'option prise dans le cadre de la réforme de ne pas déplacer contre leur gré les agents, rend inopérant le système des effectifs indicatifs. En effet, en matière d'affectation, la DRH privilégie l'équilibre régional (tous ETP du BOP 124 confondus). Ainsi, tant qu'une région est globalement excédentaire, aucun sous-effectif partiel du secteur JS ne peut être compensé, ce qui peut amener à n'avoir qu'un nombre très inférieur d'agents par rapport aux effectifs indicatifs de compétences métiers... Par exemple le département de l'Oise ne connait plus en 2012 qu'un seul CEPJ pour un effectif indicatif à 3 ;

- la mise en place d'« enquêtes-temps » qui précisent (en aval) ce qu'ont fait les agents l'année précédente pour chacune des grandes missions confiées aux services déconcentrés (54 rubriques pour l'enquête 2011, 70 pour l'enquête 2012). Ce constat *a posteriori* de la mobilisation des agents n'est d'aucune aide pour anticiper le pilotage de nouvelles actions.

Pour autant, la présentation tantôt globale (tous corps, toutes fonctions, toutes missions confondus) tantôt partielle (avec ou sans les emplois fonctionnels, avec ou sans les CTS, avec ou sans les personnels des établissements nationaux, avec ou sans les contractuels...) rend difficile le suivi des effectifs des anciens services JS (*cf.* partie I.2).

La lettre de cadrage adressée fin juin 2012 par le Premier ministre à la Ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative annonce une réduction des effectifs de 2,5% pour chacune des années 2013, 2014 et 2015.

Une projection de ces suppressions appliquée aux corps propres JS, qui sont la véritable « force de frappe » ministérielle, pourrait donner les baisses suivantes, sur les effectifs connus au 1er janvier 2012 (3734):

Base 2012 : données DRH

	Approche globale		Approche différenciée				
Base 2012		3734	AC : 67	SD : 1580	Ets : 348	CTS : 1684	Divers :55
2013	- 2,5% (- 94)	3640					
2014	- 2,5% (- 91)	3549					
2015	- 2,5% (- 89)	3460	62	1464	322	1561	
suppressions	- 7,34% (- 274)		- 5	- 116	- 26	- 123	- 4

En 3 ans, les effectifs en corps propres vont baisser de 274 (- 7,34% des effectifs).

En gardant la même répartition, entre régions et départements, qu'au 1er janvier 2012, la situation des services déconcentrés pourrait être en 2015 : 969 en DDI et 495 en DRJSCS, ce qui fragiliserait encore davantage le niveau régional, chargé du pilotage et de la coordination.

Ainsi, l'application de la réduction d'effectifs 2013/2015, alors que les effectifs indicatifs ont été définis à échéance 2013 sur une base différente, conduira mécaniquement à rendre impossible le respect de ces effectifs indicatifs et fragilisera plus encore la soutenabilité de la configuration actuelle du réseau.

Quoi qu'il en soit, pour mettre en œuvre une politique ministérielle ambitieuse en matière de sport, de jeunesse, d'éducation populaire et de vie associative, il convient de privilégier les compétences métiers des corps propres en :

- relançant une politique volontariste de recrutement (ouvrir régulièrement les concours, avec un nombre de places significatif, afin de limiter le recours aux contractuels et permettre de doter les régions déficitaires en personnels JS) ;
- accentuant une politique de formation professionnelle tout au long de la vie, adaptée aux évolutions des organisations et des technologies ;
- renforçant le rôle de pilotage, de coordination, d'expertise et de mutualisation du niveau régional.

VII.2.4 - Des ambiances de travail détériorées

Par ailleurs, il est à noter que tous les rapports des différentes missions d'inspection générale menées en 2010, 2011 et 2012 font état, pour le secteur JS, d'ambiances de travail dégradées, quelques fois qualifiées de moroses, voire de dépressives.

Au-delà de ce qui a déjà été dit sur l'inadéquation missions/moyens, trois autres raisons semblent expliquer cette situation :

- **l'absence de perspective** provoque une baisse d'énergie et de la démotivation. Après une très forte mobilisation constatée lors des débuts de la mise en œuvre de la RéATE, de nombreux agents, en poste dans les services déconcentrés, pensent que la réforme n'est pas terminée. Des difficultés particulières avec les DDI des départements chefs lieux de région se manifestent quasiment partout. Le dialogue social est difficile à organiser. L'acculturation est en panne ; le « qui fait quoi » n'est pas clair ;

- **la perte de compétences** nécessaires pour exécuter les missions est réelle dans de nombreux services et pour plusieurs politiques publiques (certains dossiers ne sont portés que par des contractuels et l'absence de perspectives de renouvellement de ceux-ci accentue le malaise) ; la fragilité est particulièrement grande en matière d'**ingénierie sociale** (principale innovation de la réforme des DRJSCS et très attendue des agents) et en matière **d'observation/veille/prospective** ;

- **l'absence de convergence dans les conditions de travail (horaires, congés, indemnités, astreintes...) fragilise le pilotage.** Le mal-être des agents est aussi accentué par certains changements technologiques impactant l'organisation du travail (nouveaux logiciels compliquant l'activités des services tels ARGOS et CHORUS par exemple) ou par l'absence de regroupement des locaux du service actuellement toujours éclatés sur plusieurs sites pour certaines directions.

Une attention particulière doit être apportée à l'encadrement des services déconcentrés notamment les chefs de pôles, de services ou de mission. En effet l'encadrement intermédiaire y semble en souffrance :

- l'absence de reconnaissance de l'encadrement intermédiaire (entendu comme l'ensemble des personnels d'encadrement autres que directeur et adjoint : secrétaires généraux, chefs de pôles, chefs de services, chefs de mission) complique le pilotage des directeurs des services déconcentrés ;
- les agents de l'encadrement intermédiaire sont parmi ceux qui souffrent le plus des tensions provoquées par la situation actuelle ;
- les DR soulignent le manque de compétences de l'encadrement intermédiaire adaptées à la gestion de situations complexes.

Préconisation n°40

Finaliser l'harmonisation des conditions de travail dans les nouveaux services, y compris les régimes indemnitaires.

VII.3 - DES SCÉNARIOS POUR RENDRE RAPIDEMENT LES ARBITRAGES NÉCESSAIRES A LA RELANCE D'UNE POLITIQUE AMBITIEUSE POUR LE SPORT, LA JEUNESSE, L'ÉDUCATION POPULAIRE ET LA VIE ASSOCIATIVE

La mission note que le Gouvernement souhaite tirer un bilan de la RGPP et singulièrement de la réforme de l'administration territoriale de l'État au terme de 2 années de mise en œuvre. A cette fin le Premier ministre a demandé, par courrier du 6 juillet 2012, aux trois inspections interministérielles, avec l'appui des inspections et conseils généraux ministériels, la remise de conclusions pour le 25 septembre 2012.

Les scénarios présentés ci-après ont anticipé cette démarche mais s'y inscrivent naturellement, pour ce qui concerne le champ du MSJEPVA.

Pour identifier valablement les divers scénarios envisageables, la mission considère qu'il convient préalablement :

- de bien connaitre la situation réelle dans les services, esquissée dans les développements précédents ;

A cet égard, l'inspection générale de la jeunesse et des sports a engagé une évolution de son dispositif des missions territoriales, pour y intégrer une dimension de « veille territoriale ». La structuration de cette fonction permettra aux inspecteurs généraux référents territoriaux d'apporter à la Ministre, sur sa demande, des éléments précis sur la réalité de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés ;

- de fixer une cible en termes de missions, de compétences et de métiers.

La question est aujourd'hui posée de **l'évolution de la place de l'**État **sur le champ** des politiques publiques du sport, de la jeunesse et de la vie associative, dans un contexte de clarification des compétences partagées avec les collectivités territoriales et de professionnalisation du mouvement associatif, sportif et d'éducation populaire.

Si l'État souhaite poursuivre, comme par le passé, des politiques nationales spécifiques, il devra, tout en les faisant évoluer, **veiller au maintien des compétences métiers spécifiques** qu'il est le seul à posséder, sous réserve que les agents travaillant dans les structures nationales et déconcentrées s'adaptent aux nouveaux enjeux techniques et territoriaux liés à leurs compétences et que ces politiques soient clairement affichées comme prioritaires au plan national.

*

Ces préalables étant posés, il apparaît à la mission que les évolutions structurelles visant une amélioration de l'organisation et du fonctionnement des échelons déconcentrés doivent être envisagées à partir des préconisations suivantes :

Préconisation n° 41

Définir précisément les modalités de réduction des missions au plan déconcentré, afin de rendre celles-ci compatibles avec les moyens actuels et futurs des services déconcentrés, sans remise en cause des spécificités d'intervention de l'État dans ces domaines.

Cet objectif impose l'abandon de certaines politiques publiques et la rationalisation des missions maintenues (réflexion confiée à un groupe de travail ministériel mis en place le 22 juin 2012 et dont les conclusions sont attendues pour septembre). La piste de l'abandon de missions devrait être privilégiée pour concentrer les moyens, humains et financiers, sur un nombre réduit de priorités. La piste de la rationalisation devrait privilégier le renforcement du niveau régional, même pour les missions régaliennes placées sous la responsabilité des préfets de département, telle que la protection des mineurs en accueils collectifs.

Préconisations n°42 - Conforter le pilotage régional

Faire évoluer l'organisation territoriale de l'État pour tenir compte de la diminution irrémédiable des effectifs et remonter administrativement l'ensemble des moyens au niveau régional.

Renforcer les prérogatives du DRJSCS, dont le rôle de pilotage régional doit impérativement être mieux reconnu.

Pour ce faire, une concertation doit être rapidement engagée avec l'ensemble des acteurs concernés au plan central et au plan déconcentré, notamment avec les préfets, pour réaffirmer le fait que ces secteurs ne constituent pas des domaines « facultatifs » d'intervention de l'État, privilégier des démarches d'animation collégiale dans la gouvernance à formaliser dans un document unique de référence et enfin poursuivre les échanges réguliers avec l'association représentative des DR et DRA.

Ces préconisations pourraient déboucher sur la mise en œuvre des scénarios suivants, alternatifs, que la mission suggère d'expertiser :

1. **Scénario 42a : créer des directions régionales et interdépartementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRIJSCS)**

Dans ce scénario, à l'exemple de la DRIHL en matière de politique d'hébergement/logement pour Paris et la petite couronne, les DRIJSCS sont compétentes sur l'ensemble du territoire régional pour l'ensemble des thématiques régionales et départementales en matière de politiques de jeunesse, de sports et de cohésion sociale. Cette organisation existe déjà dans les départements d'outre-mer. Les directeurs régionaux ont réagi très positivement à la présentation du fonctionnement d'une telle organisation, présentation réalisée par les directeurs de la DRIHL et des DJSCS dans le cadre des dernières réunions nationales des DRJSCS.

Dans ce scénario, tous les moyens disponibles au niveau territorial sont rassemblés dans un service déconcentré unique, en réduisant l'intervention de l'État à quelques grandes priorités et en donnant de larges marges de manœuvre aux directeurs par une réelle déconcentration des moyens.

Des offres de services entre le préfet de région, la DRJSCS et les préfets de départements sont formalisées dans des conventions de gestion/engagements de services et déterminent les relations entre niveau régional et départemental en matière de politiques nécessitant une expertise de proximité ou des décisions locales ;

- gestion de crises ;

- police administrative des ACM et des APS (établissements, manifestations, éducateurs sportifs…) ;
- politique de la ville ;
- DDVA…

L'ensemble des personnels est placé sous l'autorité hiérarchique des directeurs régionaux qui mobilisent les agents selon les priorités et les ressources métiers disponibles. Ils peuvent en particulier organiser des programmes Inspection/Contrôle/Evaluation performants, en mobilisant toutes les ressources métiers disponibles, placées sous leur autorité.

Les agents en poste jusque là en DDCS ou dans les pôles CS des DDCSPP peuvent, s'ils le souhaitent, garder leur résidence administrative actuelle, les DR réajustant ensuite l'implantation des postes au fur et à mesure des départs. Pour autant, faisant partie de l'équipe régionale, les personnels techniques et pédagogiques et les inspecteurs participent tous aux programmes régionaux d'intervention notamment ceux d'inspection, de contrôle et d'évaluation.

Dans ce scénario, l'État n'intervient plus en appui des associations locales mais développe des partenariats avec les têtes de réseaux associatifs, régionaux et départementaux et les CTR s'impliquent dans les stratégies régionales de développement des pratiques sportives et ne limitent pas leurs actions aux seuls licenciés fédéraux (*cf.* scénarios concernant le CNDS au V.5).

Enfin, l'observation et l'analyse des actions conduites par l'ensemble des acteurs sont essentielles (« observer plus pour prévoir mieux »). C'est pourquoi le secteur « observation, ingénierie, expertise, pilotage » est renforcé, comme cela avait été souhaité à la mise en place des DRJSCS.

Pour des questions de lisibilité des services de l'État, ces services pourraient, à l'exemple de ce qui se passe en outre-mer, prendre l'appellation de « direction de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale » (DJSCS).

2. Scénario 42b : renforcer les DRJSCS et maintenir une présence institutionnelle dans les départements via des unités territoriales (UT)

Dans ce scénario, variante du scénario précédent, mais qui ne s'applique pas aux chefs-lieux de région, les DRJSCS pilotent tous les moyens pour les concentrer mieux sur les priorités ministérielles, en s'appuyant notamment sur des UT garantissant une expertise territorialisée fine.

Dans ce scénario impliquant des UT, des conditions doivent être réunies, déjà validées par d'autres administrations :

- des offres de services entre le préfet de région, la DRJSCS et les préfets de départements doivent être formalisées dans des conventions de gestion/engagements de services qui déterminent les relations entre les niveaux régional et départemental en matière de politiques nécessitant une expertise de proximité ou des décisions locales ;
- les fonctions supports de « proximité » (ressources humaines, logistique) doivent être limitées au strict nécessaire et l'ensemble des autres fonctions support (comptabilité-finances, juridique,..) sont remontées au niveau régional ;
- comme dans le scénario précédent, les agents en poste en DDCS et DDCSPP peuvent, s'ils le souhaitent, garder leur résidence administrative actuelle.

Contrairement à certains *a priori*, ces UT s'inscrivent parfaitement dans l'action départementale, au service des préfets de département, et ne constituent pas des « électrons libres ». D'autres administrations, structurées de cette façon, démontrent depuis deux ans leur efficacité au quotidien. La mission juge que cette formule paraît la mieux adaptée au champ JSEPVA.

Les points positifs de cette formule ont déjà été identifiés, notamment dans l'environnement des DIRECCTE :

- L'expertise : maintien au sein de l'ensemble de la direction (régionale et UT) de l'identité des métiers du ministère concerné et conservation par les agents d'un sentiment fort d'appartenance à une même entité, à une même approche professionnelle et de service ;
- La cohérence et l'efficacité : bénéfice au quotidien d'une organisation qui maintient un lien étroit avec le préfet de département – au travers d'un engagement de service - tout en permettant l'exécution des orientations nationales et régionales, dans une cohérence d'ensemble des activités, y compris dans la relation entre le siège régional et les UT départementales
- La GRH et le management : gestion des personnels / gestion statutaire moins complexes – pas de problème d'harmonisation des régimes et des conditions de travail ;
- L'accueil de l'usager : organisation lisible pour l'usager -pas de perte de repères de la part des usagers- maintien des réseaux relationnels et renforcement de ces réseaux sur le volet emploi/développement économique.

3. Scénario 42c : créer des directions interrégionales chargées de la jeunesse et des sports

Dans ce scénario, à envisager notamment si les moyens restant après décentralisation devenaient trop faibles pour maintenir les directions régionales JSCS, des directions inter régionales jeunesse et sports seraient à créer en nombre correspondant au minimum aux zones de défense (7).

Une telle solution pourrait être expérimentée dans des régions voisines et à territoires limités.

Il va de soi que selon l'ampleur de la nouvelle vague de décentralisation (tant sur le champ de la cohésion sociale que sur le champ du sport ou de la jeunesse) et/ou selon l'ampleur des réformes structurelles de l'administration territoriale de l'État (nomination de préfets de région distincts des préfets des départements chefs lieux de région ; rationalisation du réseau des sous-préfectures, maintien ou non de DDI chargées de la cohésion sociale…), les scénarios esquissés ici peuvent en être considérablement confortés ou remis en cause.

Par exemple, si le dispositif de contrôles des ACM devait être transféré aux conseils généraux, ce qui n'est pas l'hypothèse prônée par la mission, les effectifs disponibles en directions régionales seraient impactés et le scénario 41b ne permettrait pas de doter les unités territoriales en personnels «jeunesse ».

CONCLUSION

Pour terminer, les rapporteurs souhaitent appeler l'attention de la Ministre sur le fait que, compte tenu du délai de réalisation de la mission et du nombre des sujets à traiter, **un approfondissement des conditions de réalisation de certains scénarios devra être effectué,** en fonction des suites qu'elle souhaitera leur donner.

Par ailleurs certaines questions évoquées dans ce rapport dépassent, par leur technicité et leur ampleur, le cadre de la présente mission et **les rapporteurs suggèrent donc que des missions spécifiques d'inspection générale puissent être menées sur les sujets suivants :**

- en matière de formation, une étude approfondie de l'IGJS sur la professionnalisation du mouvement associatif et l'architecture des certifications professionnelles dans le champ du sport et de l'animation. A cette occasion pourrait également être explorée la voie de la délégation d'une partie de la certification en vue de la délivrance des diplômes d'État aux organismes de formation, qui allégerait sensiblement la charge de travail des services déconcentrés ;

- en prévision des débats relatifs à la future loi de décentralisation, une analyse sur la conduite des politiques sportives en Corse, collectivité où l'attribution des subventions du CNDS relève d'ores et déjà de la compétence de la collectivité territoriale ;

- dans le champ jeunesse, éducation populaire et vie associative, expertiser certaines pistes de « délégation » ou de « partenariat structuré » entre l'État et des coordinations ou fédérations dans des domaines ciblés.

ANNEXES

ANNEXE 1

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Education Populaire et de la Vie Associative

La Ministre

Paris, le 01 JUIN 2012

NOTE à l'attention
de
Monsieur le Chef du Service de l'Inspection Générale

Les services centraux et déconcentrés du Ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Education populaire et de la Vie associative, ainsi que les établissements qui lui sont rattachés, ont connu, depuis dix ans, de très nombreux changements d'organisation et de structures.

A l'heure où se met en place un nouveau gouvernement et un nouveau périmètre ministériel, je souhaite procéder à un état des lieux de l'organisation de l'administration du ministère, avant d'arrêter prochainement les mesures qui lui permettront de répondre aux politiques que j'entends mener pour répondre aux aspirations et aux besoins de notre jeunesse, dont le Président de la République a fait une priorité, mais aussi pour développer les pratiques sportives, l'éducation populaire et la vie associative.

Dans cette intention, je demande à l'Inspection Générale de la Jeunesse et des Sports de conduire une mission portant sur l'évolution de l'organisation du Ministère, tant au niveau central et déconcentré que chez ses opérateurs, tout en tenant compte de ses ressources et d'une perspective de nouvelle étape de décentralisation.

Sur la base d'un état des lieux, la mission s'attachera à mettre en évidence les sources de progrès et à formuler des propositions pour une nouvelle organisation, le cas échéant sous forme de scénarios.

Vous voudrez bien m'adresser, pour le 25 juin, un rapport d'étape concernant prioritairement l'administration centrale et les grands opérateurs nationaux : le CNDS, l'INSEP, l'INJEP et l'Agence du Service Civique.

Je souhaite disposer de l'ensemble des conclusions de la mission, traitant également de l'administration territoriale et des autres établissements, pour la fin du mois de juillet.

Pour mener ces travaux, je souhaite que vous appréhendiez la nouvelle organisation gouvernementale telle qu'elle résulte des décrets d'attribution des ministères concernés dont une représentation schématique est jointe au présent courrier.

Fourneyron

Valérie FOURNEYRON

ANNEXE 2

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DES SPORTS, DE LA JEUNESSE,
DE L'EDUCATION POPULAIRE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

INSPECTION GENERALE
DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

IGJS/HC 12- 92

Le chef du service

Paris, le 1er juin 2012

Note à l'attention de
Madame Valérie FOURNEYRON

Ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

s/c de Monsieur le directeur du cabinet

Objet : Mission portant sur l'évolution de l'organisation du ministère et relative à l'adéquation organisation/ressources/missions

Réf : Votre note du 1er juin 2012

Par note du 1er juin dernier, vous avez bien voulu me demander de diligenter une mission portant sur l'évolution de l'organisation du ministère, tant au niveau central et déconcentré que chez ses opérateurs, permettant d'appréhender l'adéquation entre l'organisation du ministère, les ressources dont il dispose et ses missions.

J'ai l'honneur de vous rendre compte que j'ai désigné quatre inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports pour effectuer cette mission : MM. Jean-Pierre BOUCHOUT, Bertrand JARRIGE, Jacques PRIMAULT et Daniel WATRIN.

Hervé CARNEVA

ANNEXE 3

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le Premier Ministre

Paris, le 28 JUIN 2012

N° 924/12/SG

Le Premier ministre

À

Madame Valérie FOURNEYRON
Ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

Objet : cadrage du budget pluriannuel 2013-2015.

Le séminaire qui a réuni l'ensemble du Gouvernement le 25 juin a permis de réaffirmer notre engagement de redressement des comptes publics au service du redressement du pays dans la justice.

Pour assurer ce redressement, un effort est nécessaire : il sera juste, équilibré et partagé. Il sera juste car le budget que nous élaborons respecte des priorités, conformes aux engagements du Président de la République : l'enseignement, la sécurité et la justice. Il sera équilibré entre des recettes supplémentaires, qui sont indispensables, et des économies en dépense, gages d'une juste utilisation du produit de l'impôt de nos concitoyens. Il sera partagé car, au-delà de l'Etat et de ses opérateurs, les autres administrations publiques, la sécurité sociale et les collectivités territoriales, y seront associées.

Pour le budget pluriannuel 2013-2015 de l'Etat, je souhaite vous préciser les orientations qui permettront sa finalisation dans les prochaines semaines.

Les dépenses de l'Etat, sur le périmètre du budget général, hors charge de la dette et de pensions, augmenté des prélèvements sur recettes, seront stabilisées en valeur sur la période 2013-2015 par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2012. Ce cadre permet de financer l'ensemble des engagements que le Président de la République a pris devant les Français. Il suppose de mettre en œuvre des mesures d'économies importantes. Je vous demande de formuler des propositions de réformes ambitieuses pour permettre ces économies dans un objectif d'équité, de justice et de qualité des services publics.

Afin d'assurer la stabilité des effectifs de l'Etat sur le quinquennat, tout en respectant nos engagements de créations d'emplois dans l'enseignement, la sécurité et la justice et en tenant compte des efforts engagés par le ministère de la défense, je vous demande de proposer des réformes permettant d'atteindre un objectif global de réduction des effectifs de 2,5% par an en moyenne sur l'ensemble des actions non prioritaires de l'Etat. Ces propositions devront être guidées par le même esprit d'équité, d'efficacité et de différenciation entre les besoins de vos divers services.

Dans l'objectif de stabiliser en valeur les dépenses de personnel, je vous demande de formuler des propositions permettant d'atteindre un objectif de réduction de moitié par rapport à leur niveau actuel, d'ici 2015, des crédits réservés aux mesures catégorielles. Ces mesures seront destinées prioritairement à l'atténuation des inégalités salariales dans un esprit de justice sociale.

S'agissant des dépenses de fonctionnement et des interventions pilotables, je vous demande de proposer des économies permettant d'en réduire globalement le montant de 7% en 2013 par rapport à la LFI 2012, 4% en 2014 par rapport à 2013 et 4% en 2015 par rapport à 2014, soit une réduction globale cumulée de 15% en 2015 par rapport à la LFI pour 2012. Je vous précise que j'ai demandé aux Ministres concernés par des créations d'emplois sur nos priorités d'appliquer les mêmes principes, dans un effort partagé de redressement des comptes publics. Par ailleurs, les autres dépenses d'intervention, notamment les prestations, qui augmentent spontanément de manière dynamique, devront également être maîtrisées. Vous vous attacherez pour ces dépenses à définir des réformes dans un esprit d'équité et d'efficacité.

Dans un souci de répartition équitable de l'effort, l'ensemble de ces principes sera décliné également aux dépenses de personnel, de fonctionnement et d'intervention portées par les opérateurs de l'Etat. Je vous demande de proposer un effort sur les effectifs équivalent à celui de l'Etat. Il vous appartient de répartir cet effort au plus juste entre votre administration et les opérateurs qui vous sont rattachés.

Je vous demande d'intégrer ces principes dans les propositions que vous élaborerez en vue de votre prochain échange avec le ministre de l'économie et des finances et le ministre délégué au budget. Je souhaite que vos propositions permettent de dégager un maximum d'accords.

A l'issue de cet échange, j'arrêterai les plafonds de crédits et d'emplois pour les années 2013, 2014 et 2015 avant la fin du mois de juillet.

L'atteinte de nos objectifs de finances publiques est une nécessité pour réussir le redressement de notre pays. Ce redressement constitue la mission du Gouvernement et engage ainsi chacun d'entre nous. Je compte sur votre appui pour que le premier budget de la législature soit celui du redressement dans la justice.

Jean-Marc AYRAULT

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Services du ministère	
Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales	Emmanuelle WARGON, secrétaire générale Stéphan CLEMENT, directeur Eric LEDOS, chargé de mission
Direction des sports	Richard MONNEREAU, directeur Annick WAGNER, cheffe de service adjointe au directeur
Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative	Yann DYEVRE, directeur Catherine LAPOIX, sous-directrice adjointe au directeur Sylvie BANOUN, sous-directrice Michel DELAGREE, expert de haut niveau
Direction des ressources humaines	Michèle KIRRY, directrice Philippe SANSON, chef de service adjoint à la directrice Jean-François CHEVALLEREAU, sous-directeur Yves LE NOZAHIC, adjoint au sous-directeur Dominique DEIBER, cheffe de bureau
Direction des affaires financières, de l'informatique, de l'immobilier et des services	François CARAYON, directeur Jean-Loup MOUSSIE, chef de service adjoint au directeur Luc PARAIRE, chargé de mission
Délégation aux affaires juridiques	Catherine de SALINS, directrice
Institutions, Etablissements, GIP	
CESE	Edith ARNOULT-BRILL, vice-présidente, secrétaire générale de la Fédération Unie des Auberges de Jeunesse
CNDS	Raymond-Max AUBERT, président du conseil d'administration Julien NIZRI, directeur général Martine GUSTIN-FALL, secrétaire générale Muriel HIRT, adjointe au directeur général
INSEP	Thierry MAUDET, directeur général
INJEP	Olivier TOCHE, directeur général
Agence du service civique	Martin HIRSCH, président Jean-Benoît DUJOL, directeur général Lionel LEYCURAS, secrétaire général
Structures associatives	
CNOSF	Denis MASSEGLIA, président Stéphane GOUDEAU, directeur général
CPCA	Nadia BELLAOUI, présidente
CNAJEP	Irène PEQUERUL, présidente Françoise DORÉ, trésorière Benoit MYCHAK, délégué général
Association des directeurs régionaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale	Jacques CARTIAUX André BOUVET
Organisations syndicales	
FERC-CGT-SNPJS	Guy COISY, CGT Pierre LAVOISIER Patricia MICHON Philippe NIQUET
FO	Pascal PAVAGEAU, secrétaire confédéral Brigitte PERROT Nancy MARREC

	Hubert RAGUIN François GUERARD
SGEN-CFDT	Joël DEVOULON, secrétaire national CFDT Bénédicte BONNET, secrétaire fédérale Jean-Marc GRIMONT, secrétaire fédéral
SNEP-EPA-FSU	Michel ROTENBERG, SNEP-FSU, responsable national Pierre-Yves DORÉ, SNEP-FSU Marie-Christine BASTIEN, EPA-FSU, secrétaire nationale Didier HUDE, EPA-FSU
UNSA Education-SNAPS-SEP-SEJS-SAI	Luc BENTZ, UNSA Education, secrétaire national Samy DRISS, UNSA, chargé de mission JS Jean Yves ROCCA, SA et I, secrétaire général Isabelle BECU-SALAÜN, SEJS Philippe CHAUSSIER, SNAPS SEJS Jean Paul KRUMBHOLZ, SNAPS Patrice WEISHEIMER, SEP, secrétaire général

GLOSSAIRE

AAENES	Attaché d'administration de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur
ACSé	Agence nationale de la cohésion sociale et de l'égalité des chances
AE	Autorisation d'engagement
AFLD	Agence française de lutte contre le dopage
AFPEJA	Agence française du programme européen jeunesse en action
ARF	Association des régions de France
ARS	Agence régionale de santé
ASC	Agence du service civique
ATEC	Adjoint technique des établissements d'enseignement
ATRF	Adjoint technique de recherche et formation
BAFA/D	Brevet d'aptitude à la fonction d'animateur/de directeur
BIJ	Bureau information jeunesse
BRHAG	Bureau des ressources humaines et de l'administration générale
CAC	Comptabilité d'analyse des coûts
CAE	Contrat d'accès à l'emploi
CAS	Conseiller d'animation sportive
CASU	Conseiller d'administration scolaire et universitaire
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CDJSVA	Conseil départementale de la jeunesse, des sports et de la vie associative
CDOS	Comité départemental olympique et sportif
CDP	Contrat de droit public
CEPJ	Conseiller d'éducation populaire et de jeunesse
CERFASSO	Centre régional de formation des animateurs sportifs et socio-éducatifs (Martinique)
CFA	Centre de formation d'apprentis
CIDJ	Centre d'information et de documentation jeunesse (Paris)
CIJ	Comité interministériel jeunesse
CIJ	Centre d'information jeunesse (Ile-de-France)
CIO	Comité international olympique
CNAJEP	Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire
CNDS	Centre national pour le développement du sport
CNEPJ	Conseil national de l'éducation populaire et de la jeunesse
CNJ	Conseil national de la jeunesse
CNOSF	Comité national olympique et sportif français
COFRAC	Comité français d'accréditation
CONFEJES	Conférence des ministres de la jeunesse et des sports de la francophonie
COSMOS	Conseil social du mouvement sportif
CP	Crédits de paiement
CPCA	Conférence permanente des coordinations associatives
CPCE	Conférence permanente des chefs d'établissements
CPER	Contrat de projets État/région

CPSF	Comité paralympique et sportif français
CQP	Certificat de qualification professionnelle
CREPS	Centre de ressources, d'expertise et de performance sportive
CRIB	Centre de ressources et d'information des bénévoles
CRIJ	Centre régional d'information jeunesse
CRJSVA	Commission régionale de la jeunesse, des sports et de la vie associative
CROS	Comité régional olympique et sportif
CROUS	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CS	Cohésion sociale
CSI	Comité stratégique international (CNDS)
CTPS	Conseiller technique et pédagogique supérieur
CTR	Conseiller technique régional
CTS	Conseiller technique sportif
CUI	Contrat unique d'insertion
DAFIIS	Direction des affaires financières, informatiques, immobilières et des services
DAGPB	Direction de l'administration générale, des personnels et du budget
DAJ	Délégation aux affaires juridiques
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDI	Direction départementale interministérielle
DDVA	Délégué départemental à la vie associative
DGME	Direction générale de la modernisation de l'État
DIJ	Délégué interministériel à la jeunesse
DJEPVA	Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DEAL (DREAL)	Direction (régionale) de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DIGES	Délégué interministériel aux grands évènements sportifs
DIO	Délégué à l'information et à l'orientation
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DNO	Directive nationale d'orientation
DPT	Document de politique transversale
DRASS	Direction régionale des affaires sanitaires et sociales

DRH	Direction des ressources humaines
DRHACG	Direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DS	Direction des sports
DTA	Diagnostic territorial approfondi
DTN	Directeur technique national
DVAEF	Direction de la vie associative, de l'emploi et des formations
2E2F	Europe Education Formation France
EN	Entraîneur national
ENE	Ecole nationale d'équitation (IFCE)
ENSM	Ecole nationale des sports de montagne
ENVSN	Ecole nationale de voile et des sports nautiques
EPCC	Etablissement public de coopération culturelle
EPLE	Etablissement public local d'enseignement
EPS	Education physique et sportive
EPSCP	Etablissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
ETAPS	Educateur territorial des activités physiques et sportives
ETP	Equivalent temps plein
ETPT	Equivalent temps plein travaillé
FDVA	Fonds de développement de la vie associative
FEJ	Fonds d'expérimentation jeunesse
FFJ	Forum français de la jeunesse
FNDS	Fonds national pour le développement du sport (compte d'affectation spéciale)
FONJEP	Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire
GIP	Groupement d'intérêt public
GRH	Gestion des ressources humaines
HCVA	Haut conseil de la vie associative
HFD	Haut fonctionnaire de défense
IA	Inspecteur d'académie
ICE	Inspection contrôle évaluation
IFCE	Institut français du cheval et de l'équitation
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGJS	Inspection générale de la jeunesse et des sports
INJEP	Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INSEP	Institut national du sport, de l'expertise et de la performance
ISO	Organisation internationale de normalisation
LFI	Loi de finances initiale
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAIA	Mission d'appui et d'information aux associations
MEOS	Mission des études, de l'observation et des statistiques
MSJEPVA	Ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
OFAJ	Office franco-allemand pour la jeunesse
OFQJ	Office franco-québécois pour la jeunesse
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
PAP	Projet annuel de performances

PES	Parcours de l'excellence sportive
PFR	Prime de fonctions et résultats
PIJ	Point information jeunesse
PLF	Projet de loi de finances
PNDS	Programme national de développement du sport
RAP	Rapport annuel de performance
RéATE	Réforme de l'administration territoriale de l'État
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RPROG	Responsable de programme
RTT	Réduction du temps de travail
SAENES	Secrétaire administratif de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur
SAF	Structure associée de formation
SCN	Service à compétence nationale
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
SGG	Secrétariat général du Gouvernement
SGMAS	Secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales
SHN	Sport de haut niveau
SIRH	Système d'information des ressources humaines
SJVA	Sport, jeunesse et vie associative
SMR	Stratégie ministérielle de réforme
STAPS	Sciences et techniques des activités physiques et sportives
TOS	Techniciens, ouvriers et de service
UT	Unité territoriale