

**Rapport relatif à la mission confiée à  
l'Inspection Générale de la Jeunesse et des Sports**

**" ORGANISATION-RESSOURCES  
DU MINISTERE DES SPORTS, DE LA JEUNESSE,  
DE L'EDUCATION POPULAIRE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE**

**- SITUATION, DIAGNOSTIC ET SCENARIOS -**

(rapport n° 2012 - M - 10)

*Analyse de la fédération syndicale UNSA-éducation*

## **I - Considérations préalables et générales**

### **1.1 - De la mission**

Par lettre du 1er juin 2012, Madame Valérie FOURNEYRON, ministre des Sports, de la Jeunesse, de l'Education Populaire et de la Vie Associative (MSJEPVA) a demandé au chef du service de l'inspection générale de la Jeunesse et des Sports (IGJS) un "*état des lieux*", s'attachant à "*mettre en évidence les sources de progrès et formuler des propositions pour une nouvelle organisation*", "*tant au niveau central et déconcentré que chez ses opérateurs (du ministère), tout en tenant compte de ses ressources et d'une perspective de nouvelle étape de décentralisation*".

Il s'agissait évidemment de mener ces travaux en appréhendant "*la nouvelle organisation gouvernementale telle qu'elle résulte des décrets d'attribution des ministères concernés*".

Par lettre du même jour, le chef du service de l'IGJS confiait cette mission à MM. Jean-Pierre BOUCHOUT, Bertrand JARRIGE, Jacques PRIMAULT et Daniel WATRIN.

Ce rapport, dans sa version finale, était demandé pour la fin du mois de juillet 2012. Il a été remis dans ce délai et est daté du 31 juillet.

### **1.2 - De la communication du rapport de mission**

Mme Valérie FOURNEYRON, qui avait largement informé ses divers interlocuteurs de cette demande faite à l'IGJS, dont les organisations syndicales (OS), a réuni ces dernières le mardi 18 septembre (environ huit semaines après la remise de ce rapport) pour le leur remettre. Fort curieusement, elle ne l'a pas remis. Elle ne l'a pas non plus présenté ni n'en a évoqué les conclusions. De fait, elle n'en a quasiment pas parlé lors de cette rencontre (de près d'une heure trente), sauf pour dire qu'il ne s'agissait que d'un rapport d'inspection générale, n'engageant pas nécessairement la ministre (ce qui va de soi). A l'issue de la réunion, son cabinet a laissé entendre que ce rapport serait très prochainement transmis.

Bien que quelque peu surpris de la méthode, les OS pouvaient se réjouir de ce souci de transparence, nouveau dans ce ministère, peut-être à l'instar des décisions déjà prises dans un ministère du "grand pôle éducatif" promis par le Président de la République François HOLLANDE, celui de l'Education Nationale ...

Après la répétition de ce genre de promesse de transmission prochaine dans d'autres instances, par exemple lors de la réunion des directeurs régionaux de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS), le 28 septembre, ce rapport n'a effectivement été transmis aux OS que le 18 octobre, un mois après, et mis sur le site du ministère le lendemain.

Les raisons de ce retard n'ont pas été communiquées officiellement, à ce jour, à notre connaissance. Certes, l'important est de disposer de ce rapport, élément nécessaire au nouveau dialogue social que le Gouvernement en exercice dit vouloir mettre en place. Mais, quels qu'en soient les responsables, ce retard, résultant apparemment d'une certaine cacophonie d'organisation administrative, n'améliore pas ce dialogue, par ailleurs bien difficile à établir.

Dans le même esprit, la synthèse des groupes de travail de juillet dernier sur un thème proche ou, pour le moins, recoupant cette mission d'IGJS (autre risque de cacophonie), qui devait faire l'objet d'une communication au Premier ministre le 21 septembre pour préparer le séminaire gouvernemental du 1er octobre, n'a toujours pas été transmis aux OS à la date de ce jour, bien que promis initialement pour septembre.

### **1.3 - Du respect de la commande**

Il convient de souligner en préalable que ce rapport paraît à l'UNSA-éducation répondre correctement à la commande ministérielle, au sens il y a bien un "état des lieux", parfois très circonstancié et particulièrement instructif (comme le § I.3.3 sur les dépenses fiscales et les amendements parlementaires). Il formule également des propositions, souvent organisées sous forme de scénarios, comme suggéré dans la lettre de mission.

Pour certains, cette remarque sera sans doute une forme de pléonasme, la commande ayant été adressée à un service d'inspection générale ; mais comme les OS de ce ministère n'ont pas l'habitude de recevoir des rapports de ce service, jusqu'à présent, il convenait sans doute de le souligner.

S'ils sont tous de cette qualité, la ministre SJEPVA a grand intérêt à les rendre systématiquement publics, à l'instar de ce que son collègue de l'Education Nationale a décidé pour ce qui le concerne.

On peut noter également que parfois les analyses, scénarios et recommandations vont un peu au-delà de ce que l'on pourrait considérer comme demandé, *stricto sensu*. La lettre de mission limite le champ de l'étude à l'organisation ministérielle, celle de ses établissements et de ses services déconcentrés. Traiter du comité national olympique et sportif (CNOSF), dans les préconisations 35 à 37, n'est pas strictement dans le sujet. Toutefois, ce n'est pas malvenu, bien au contraire, surtout quand il envisagé de lui « *confier (...) la responsabilité de certains aspects de la politique sportive* », quoi qu'on en pense.

Toutefois ce rapport, qui devait « *tenir compte (...) d'une perspective de décentralisation* » ne propose pas vraiment de mesures concrètes ou importantes en la matière. C'est assez logique, le travail de ce ministère « de mission », qui n'a que très peu de « compétences » au sens administratif ou régalién du terme, s'exerce quasiment depuis toujours en liaison étroite avec ses partenaires, les collectivités territoriales et le mouvement associatif. En ce sens, il est largement décentralisé, comme l'a fait remarquer à plusieurs reprises la ministre.

En tout cas, si c'est l'objectif, les mesures de transfert (aux collectivités ou au CNOSF) ne génèrent pas d'économies substantielles.

### **1.4 - De quelques réserves et prudenances déontologiques**

Ce rapport précise à juste titre que, vu les délais de la commande, certains points restent à approfondir et d'autres, ou des avis portés sur tel ou tel sujet, seront à reconsidérer ultérieurement en

fonction des modifications importantes annoncées du "paysage" administratif et politique français, comme le prochain acte de décentralisation promis par le Gouvernement (troisième acte).

La diversité des scénarios, proposés dans d'assez nombreux cas, illustrent cette prudence. Cela se concrétise aussi dans le libellé même de certaines propositions, parfois explicites en la matière, comme la préconisation n° 19, relative aux accueils collectifs de mineurs (ACM) : "**Examiner avec prudence l'hypothèse d'une décentralisation de la mission de protection des mineurs en accueil collectif ...**", manière de dire qu'en fait la mission ne la préconise pas (donc y est *de facto* défavorable), comme elle l'écrit plus explicitement par ailleurs (notamment p. 119).

Sans doute la prudence est-elle une vertu naturelle de tout service d'inspection générale, et sans doute est-ce bien ainsi.

Dans certains cas, cette prudence confine à des évidences, dont on s'étonne un peu qu'elles figurent ici, comme la préconisation n° 26 : "**Organiser à l'automne 2012 (...) un bilan partagé des Jeux de Londres (...)**". Fallait-il vraiment le rappeler ? On n'ose imaginer que cela n'ait été normalement prévu.

Dans d'autre cas, ce renvoi à des études complémentaires peut aussi s'analyser comme un manque de réflexion ou de préparation, soit de l'IGJS, soit de l'équipe gouvernementale en place, comme la préconisation n° 38 : "**Engager une étude spécifique (...) sur la professionnalisation du mouvement sportif et l'accès aux métiers du sport ...**". Ne devaient-elles pas, l'une ou l'autre, "disposer de cela en magasin", avant ?

Parfois "prudence" rime aussi avec "silence". Le scénario 1b, proposant "*l'intégration des emplois* (notamment au sens budgétaire) *dans chacun des programmes 219 et 163* (respectivement programme "sport" et programme "jeunesse et vie associative)")" oublie de rappeler que c'était la logique initiale de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Certes, cette démarche exigerait "*une forte mobilisation car le ministère du budget donne souvent sa préférence au processus inverse ...*", ce qui est exact. Mais, le moins que l'on puisse dire, c'est que la direction de moyens du ministère chargé de la Jeunesse et des Sports de l'époque ne s'est pas vraiment mobilisée pour qu'il en soit autrement ...

Cette remarque renvoie aussi au cursus administratif des IGJS chargés de cette mission, que l'on ne peut occulter totalement, nonobstant la qualité de ce rapport, la qualité des rapporteurs et, sans doute, le caractère un peu inéluctable du choix des IGJS à qui a été confiée cette mission.

Ayant été, pour la plupart d'entre eux, comme leur chef de service qui les a désignés, largement "aux commandes" dans ce ministère pour la mise en place de la LOLF, puis la révision générale des politiques publiques (RGPP) et la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RÉATE), ils se trouvent évidemment très impliqués dans cet "état des lieux" et sans doute pour le moins un peu interpellés par leurs propres recommandations. Pourquoi ne les ont-ils pas mis en œuvre eux-mêmes quand ils étaient aux commandes ? !

## **1.5 - Un rapport néanmoins courageux, mais d'autant plus paradoxal**

Nonobstant la précédente remarque, qui ne doit pas être oubliée pour autant, ce rapport manifeste dans ses critiques et propositions (en général davantage dans les éléments qui les accompagnent que dans le libellé des préconisations elles-mêmes) un certain courage (autre vertu sans doute naturelle d'un service d'inspection générale, puisque ses membres n'ont plus rien à craindre en termes de carrière ...). La synthèse, p. 9 & 10 du rapport, est édifiante à ce sujet.

Mais, paradoxalement, on retrouve dans ces états des lieux et préconisations nombre d'analyses et de propositions faites en temps utiles par les organisations syndicales elles-mêmes dans le passé, notamment par l'UNSA-éducation et/ou ses syndicats, avant que certaines décisions funestes (et critiquées dans ce rapport) ne soient prises. On y reviendra dans son analyse détaillée. En effet, de

nombreuses critiques y sont faites de la RGPP, de la RÉATE, et de leurs conséquences au sein des ministères sociaux, dans son secrétariat général et ses directions interministérielle de moyens, direction des ressources humaines (DRH) et direction des affaires financières, informatiques, immobilières et des services (DAFIIS). Peut-être, d'ailleurs, faut-il y voir une des raisons des lenteurs dans la transmission de ce rapport. Le rendre public ne peut évidemment faire plaisir à tout le monde.

Parmi les exemples fameux que l'on pourrait citer à l'appui, on pourra évoquer l'organisation territoriale (et le regroupement préconisé au niveau régional), ou, mieux encore, le soutien à la demande intersyndicale quasi unanime de "*retour à un comité technique ministériel (CTM) propre au MSEPVA*" (cf. I.5, p. 41). Curieusement, cette idée figurant dans l'analyse n'est pas reprise dans les préconisations ... Prudence, là encore, sans doute ?

Ici également, on se pose la question, pourquoi les OS n'ont-elles pas été écoutées quand il était encore temps ? Pourquoi n'ont-elles pas été écoutées par ces hauts fonctionnaires auteurs de ces rapports qui étaient "aux commandes" à cette époque ?

D'autant plus que le phénomène de soudain dénigrement du passé par ceux même qui l'ont mis en place devient maintenant contagieux. Encore tout récemment, on a pu entendre la DRH souligner combien le système de la prime de fonction et de résultat (PFR), unanimement rejeté par les organisations syndicales depuis toujours, n'était pas un bon outil managérial, "*mauvaise réponse à un vrai problème*", contrairement à ce qu'elle a soutenu avec obstination jusqu'à présent, y compris dans son projet de note de service d'application.

Peut-être est-ce "dans l'air du temps", pour parer à quelques changements promis, toujours pas obtenus, bien que très nécessaires ...

Quoi qu'il en soit, venant de ces hauts fonctionnaires, ces constats et préconisations, quand ils reprennent ceux déjà formulés par les OS, ne peuvent que leur donner plus de force.

Mais, ultime prudence, "*le présent rapport (...) n'engage que ses auteurs*", est-il précisé en avertissement. Il n'engage pas la ministre, ce qui va de soi, mais apparemment pas plus le service de l'IGJS ou son chef de service.

## 1.6 - De la réflexion sur les missions

En préalable à une étude plus détaillée faite ci-après de ce rapport, il convient d'avoir une réflexion sur les missions de ce ministère, ce thème y étant largement transversal, même s'il est volontairement peu approfondi (cf. p. 19, 4ème §).

L'Etat a une mission régalienne en matière de Sport (loi de 1984 modifiée – code du sport), comme en matière de Jeunesse (code de l'action sociale et des familles).

Cette mission concerne la **protection** des mineurs, du pratiquant, de l'utilisateur et des tiers. C'est un rôle de prévention, voire de répression. La réglementation sportive, comme celle des centres de vacances et de loisirs, les actions de lutte contre le dopage, les toxicomanies, les dérives sectaires, illustrent l'action de l'Etat en ce domaine. Elles sont notamment portées par le ministère chargé de la Jeunesse et des Sports.

Mais, compte tenu de notre culture, de notre histoire, des **choix politiques de la Nation** faits jusqu'à présent, l'Etat s'est aussi donné simultanément un **rôle de promotion et de développement** des activités sportives <sup>1</sup> et d'éducation populaire en direction de la jeunesse, comme de la société toute entière, en les appuyant et les valorisant notamment dans un cadre associatif, et en recourant largement au bénévolat. Selon le cas, l'Etat joue ou a joué un rôle d'impulsion, de coordination, de fédération,

---

<sup>1</sup> (Sport pour tous et sport de haut niveau ; l'action de l'Etat en matière de sport professionnel étant principalement de nature réglementaire).

selon qu'il était seul ou qu'il trouvait des partenaires avec qui travailler, voire disposés à le relayer, notamment dans le cadre de délégation de service public.

Dans une France maintenant assez largement décentralisée, malheureusement toujours marquée par un certain nombre d'inégalités sociales, l'Etat a une responsabilité de **régulation** au titre de la **solidarité nationale**, comme un devoir de lutte contre les inégalités. Avec l'aide des autres partenaires, collectivités territoriales et locales, mouvement associatif, ou encore secteur privé, - partenaires qui ne comprendraient pas qu'il soit absent sur ce terrain -, l'Etat, et le MSJEPVA pour sa part, doit contribuer à réduire ces fractures sociales en venant en aide aux publics défavorisés.

Pour assurer ce rôle de promotion et de développement, le MJSVA s'est appuyé sur un moyen d'action fondamental, la **formation**, que ce soit la formation à la pratique de ces activités, la formation de l'encadrement bénévole comme de l'encadrement professionnel. Ce dernier s'est beaucoup développé au cours de ces dernières décennies, afin d'assurer la qualité et la sécurité des pratiques.

La loi confie au MSJEPVA, « autorité académique », une mission de formation initiale. Il intervient aussi en formation professionnelle et formation continue, notamment au profit des bénévoles et des publics particuliers ou défavorisés (cf. son rôle de régulation). L'Etat intervient en substitution d'une offre du privé absente, ou en complémentarité quand elle est insuffisante. Il lui appartient aussi d'expérimenter et d'innover au plan pédagogique.

A l'heure actuelle, la réflexion sur les missions du MSJEPVA est une préoccupation et une orientation importante de la ministre. Elle l'a répété à plusieurs reprises et cela s'inscrit, évidemment, dans les orientations du Gouvernement. Tant mieux, sans doute.

Confrontée à une crise économique importante, à une réduction de ses moyens qui va se poursuivre (cf. budget 2013), il faut faire une revue des missions, première étape d'une vraie "révision générale des politiques publiques" (RGPP), pour réduire ou adapter ensuite "la voilure" aux moyens qui subsisteront.

En se positionnant d'emblée sur les réformes de structures et les réductions de moyens, notamment en personnels, contrairement à ses engagements, le précédent Gouvernement a délibérément "zappé" cette étape. Le nouveau Gouvernement essaie donc de recommencer ce travail sur de meilleures bases. C'est sans doute nécessaire, le service public devant en permanence s'adapter aux besoins des citoyens et de la société ; ce n'est pas une fédération syndicale réformiste comme l'UNSA-éducation qui dira le contraire. Toutefois le *fiasco* précédent de cette démarche de révision est un héritage qui n'aide pas ce Gouvernement.

Par ailleurs, affirmer de manière trop exclusive, comme le faisait la ministre sur MSJEPVA le 18 septembre devant les OS, que ce qui prime, ce n'est pas l'organisation du ministère et de ses services, mais la préservation de ses missions prioritaires, est sans doute une grave erreur. Bien évidemment, il faut d'abord partir de l'examen des missions (comme le fait présentement l'UNSA-éducation dans ce §), mais cela ne suffit pas. Il est en effet difficile de préserver un contenu si l'on ne dispose pas du bon contenant. Essayez donc de mettre un liquide dans un panier d'osier !

Il y a de bonnes et de mauvaises manières d'engager une réflexion sur les missions. Les missions d'un ministère éducatif ne sont pas une juxtaposition de dispositifs, dont on peut retirer tel ou tel. Ce serait trop facile. Néanmoins, c'est parfois ainsi que certains voient les choses.

Pour l'UNSA-éducation, les missions du SJEPA s'inscrivent dans une perspective éducative. Elles sont composées d'un ensemble de quatre volets, constituant un cadre d'analyse de toute tentative de révision des missions. Ces quatre volets découlent de ce qui précède et forment une combinatoire :

- **promotion et développement** (des activités physiques et sportives, des loisirs éducatifs, de l'activité citoyenne et associative, etc.) ;

- **prévention et contrôle** (des risques liés à ces activités, de la qualification de leur encadrement, de la conformité des installations d'accueil, de la qualité des programmes pédagogiques, etc. ; si le travail est bien fait en amont, le contrôle valorise et n'a pas à sanctionner) ;
- **formation et certification** (de l'encadrement, bénévole ou professionnel, pour permettre la promotion et le développement de ces activités, en assurant leur qualité et leur sécurité) ;
- **observation et évaluation** de ces activités, notamment au plan national, afin de pouvoir apporter une valeur ajoutée aux partenaires associatifs et aux collectivités territoriales souhaitant l'expertise de l'Etat pour les mettre en œuvre et/ou les développer.

Ces quatre volets forment une combinatoire, au sens où l'un sert d'appui à l'autre, et réciproquement : une expertise fondée sur l'observation et l'évaluation est nécessaire pour assurer la promotion et le développement ; la formation et la certification de l'encadrement est nécessaire pour assurer la promotion et le développement d'activités de qualité en toute sécurité, en prévenant les accidents ; les contrôles incitent les acteurs à se former et respecter les normes pour promouvoir les activités, etc.

Sans moyens d'agir (par exemple avec la formation et la certification, ou l'observation et l'évaluation), les actions risquent de ne plus s'inscrire dans une perspective éducative de prévention. Le contrôle devient un contrôle sanction. On passe de la logique éducative à la logique de l'amende, en recherchant les "fautifs". Telle n'est pas l'orientation de ce ministère.

C'est ce cadre d'analyse qui doit guider la réflexion sur les missions. Des dispositifs existent. Ils sont en général une déclinaison de tel ou tel volet de cette combinatoire de missions, comme "Envie d'agir", ou "Service civique", "aides personnalisées aux sportifs de haut niveau", etc.

A condition de bien y réfléchir avant, notamment sur les conséquences, on peut sans doute supprimer des dispositifs (ou en rajouter, ou les modifier). Mais supprimer un volet de cette combinatoire est beaucoup plus grave et dangereux. C'est la logique éducative d'ensemble qui risque de s'effondrer.

C'est donc au travers de ce cadre d'analyse que l'UNSA-éducation étudie ici ce rapport, comme elle le fera quand elle sera consultée sur les autres propositions ou orientations de la ministre, notamment celles issues des groupes de travail de juillet 2012, si les OS sont effectivement consultées dans le cadre d'un vrai dialogue social, avec échanges d'arguments et avant que les décisions ne soient prises.

## II - Analyse des chapitres et préconisations

Cette analyse fédérale s'attache aux points essentiels et ne les reprend donc pas tous. Toutefois l'UNSA-éducation ou ses syndicats sont prêts à discuter exhaustivement de tous les constats et préconisations, si cela leur est proposé.

### 2.1 - De la synthèse du rapport (p. 9)

L'UNSA éducation partage tous les éléments du constat figurant dans cette synthèse, d'autant plus qu'elle les a exprimés depuis longtemps, bien avant ce rapport d'IGJS, comme elle partage un certain nombre de préconisations, là encore énoncées bien avant, notamment dès le début des années 2000, puis rappelées avant la mise en place de la RGPP et de la RéATE, à partir de fin 2007.

Est-il utile de revenir sur la perte d'effectifs forte et régulière du MSJEPVA qui y est pointée ? La projection à ce rythme permet d'estimer à 2025, soit dans environ 10 ans, la suppression pure et simple de ce ministère, "faute de combattants", comme cela a été indiqué en son temps au ministre Jean-François LAMOUR. Ne pas fixer un terme à ces réductions d'emploi ni mettre en relations missions et

moyens (notamment en personnels) constitue une aberration managériale, déjà dénoncée. Ce Gouvernement fera-t-il mieux que le précédent ?

Le rapport souligne la *"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"*.

On se demande un peu où l'IGJS puise son inspiration ! L'UNSA-éducation n'a eu de cesse de l'écrire et de le dire en temps utiles, notamment lors de comités techniques paritaires ministériels (CTPM), dès la mise en place de la LOLF. Les crédits de rémunération des personnels ont en effet retirés des programmes des directions d'objectif et confiés au programme support.

L'UNSA-éducation l'a répété fin 2010 lors de la "sécurisation" des ministères sociaux et de leurs directions support (DRH et DAFISS). Cette opération fusionnait les crédits de rémunération des personnels sur le programme 124, maintenant "sorti" de la mission ministérielle "Sport, Jeunesse et Vie Associative" et inclus dans la mission interministérielle "solidarité, insertion et égalité des chances". La LOLF devait assurer une plus grande lisibilité, notamment budgétaire, aux politiques de l'Etat. On a fait exactement le contraire, essentiellement pour des commodités de gestion des directions supports. Le rapport de l'IGJS l'écrit explicitement.

Il souligne également à juste titre la *"perte d'identité ressentie, tant par les usagers qui n'identifient plus clairement leurs interlocuteurs, que par les organisations syndicales, qui déplorent la disparition d'un dialogue social spécifique au champ Jeunesse et Sports"*. Tout cela est également depuis longtemps le discours de l'UNSA-éducation. La RGPP et la RéATE ont obscurci le fonctionnement de l'Etat pour l'usager, contrairement à leurs propres objectifs. Le candidat François HOLLANDE le disait lui-même dans son discours de Créteil sur le sport, le 13 février dernier.

S'agissant de la disparition du dialogue social spécifique au champ Jeunesse et Sports, non seulement elle se constate dans les faits, où c'est la loi du plus fort (numériquement parlant) qui prime (donc le secteur Santé), mais elle s'est concrétisée au plan institutionnel : disparition de la délégation pour la gestion des personnels jeunesse et sports (DGPJS), puis suppression du CTPM spécifique et absorption dans un CTPM, devenu CTM, commun avec l'ensemble des ministères dits "sociaux" où prédomine le secteur Santé. Certains ministres chargés des sports, comme Chantal JOUANNO s'étonnait même d'être positionnés dans cet ensemble ...

La mise en évidence de *"la complexité de la situation actuelle"* et de *"l'importance des décisions stratégiques à prendre dans les prochains mois pour redessiner l'architecture du ministère"*, tenant compte des relations partenariales qu'il entretient avec les collectivités territoriales et le mouvement associatif avait déjà été pointée par l'UNSA-éducation ou ses syndicats, depuis longtemps. Certains responsables en avaient prévenu le niveau politique dès le début de la campagne électorale de 2012, voire avant.

La mission d'IGJS se propose donc de préconiser des mesures visant à remettre bon ordre à tout cela, notamment en permettant à la ministre d'assurer un pilotage effectif de ses moyens par *"l'autorité que son décret d'attribution lui confère sur la secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales"*.

Arrêtons-nous un instant sur cette courte phrase. Elle signifie en clair que la ministre SJEPVA, et plus généralement tous les ministres de ce conglomérat, n'ont plus autorité sur leur administration, notamment leur secrétariat général et les directions support placées sous l'autorité de ce dernier. C'est grave. Mais c'est simplement la réalité, que dénonçait l'UNSA-éducation dès avant cette organisation interministérielle, où l'administratif a pris le pas sur le politique.

La mission préconise également *"la mise en œuvre d'un pilotage interministériel dans les champs jeunesse et vie associative"*. C'est là un point fondamental pour que les missions en ces domaines de ce

ministère "de plein exercice" ne restent pas, une nouvelle fois, une coquille vide. Là encore, certains responsables syndicaux l'ont dit et écrit bien avant.

Sur le "timing", on observera que ce rapport récemment communiqué date de trois mois et que déjà un dixième du quinquennat vient de s'écouler. Ne serait-on pas déjà en retard sur la mise en place de ces importantes "*décisions stratégiques*" ? On peut le craindre.

La mission souhaite une "*redéfinition des missions du CNDS*" et ne préconise pas de transformation statutaire des conseillers techniques sportifs. S'agissant des CREPS, elle propose une décentralisation aux Régions de la responsabilité de l'immobilier, de l'équipement et de l'entretien. Cela ne fait que rejoindre des propositions syndicales, exprimées souvent depuis bien longtemps.

S'agissant de l'organisation déconcentrée, elle préconise explicitement de privilégier le niveau régional (selon des scénarios que l'on pourra discuter). L'idéal eut été de définir au service de quoi ? En attendant, la perte d'identité des agents SJEPVA dans les DDI nécessite un changement et un recentrage sur les missions éducatives. .

Ce rapport de l'IGJS, comme l'UNSA-éducation, annonce comme « difficile » d'introduire, maintenant, de nouvelles réformes, pour des agents qui ont beaucoup souffert. Il parle donc d'une "*nécessaire stabilité*" à leur profit, "*au moins géographique dans un premier temps*".

Il ne faut toutefois pas que cet argument serve d'alibi pour ne rien changer. Il importe de redonner du sens, des perspectives, de fixer des délais raisonnables pour les atteindre, et de respecter les engagements pris, en commençant par les plus prioritaires (harmonisation des conditions de travail dont les régimes indemnitaires, par exemple). A ces conditions, il ne serait sans doute pas impossible de retrouver l'adhésion des agents de l'Etat à un projet du nouveau Gouvernement, mais comme ils ont été échaudés gravement ces dernières années, c'est évidemment moins facile maintenant.

## **2.2 - De la liste récapitulative des préconisations et scénarios (p. 11)**

Ils ne sont pas discutés ici, mais au fur et à mesure de leur présentation, au sein des différents chapitres du rapport.

## **2.3 - De l'introduction (p. 19)**

Rien de spécial à signaler, si ce n'est une présentation des missions de l'Etat en matière de SJEPVA reprenant très largement celle faite plus haut (cf. § 1.6) par la fédération et/ou ses syndicats, depuis bien longtemps.

## **2.4 - Vue d'ensemble des évolutions de l'organisation et des moyens du ministère**

Son chapitre I.1 portant sur l'organisation ministérielle, bien documenté, est intéressant pour les spécialistes et pour l'histoire.

Son chapitre I.2, "*Une réduction continue des effectifs, qui s'est accélérée avec la RGPP*", est plus "opérationnel" pour les sujets qui nous préoccupent maintenant. Là encore, il relate (assez) bien l'histoire de cette réduction continue, en pointant de fait ses turpitudes et ses conséquences désastreuses, tant pour les personnels que pour l'administration SJEPVA qui y a perdu ses repères et ses moyens de contrôle.

Là encore, la fédération et ses syndicats n'apprennent rien de vraiment nouveau, car ils ont dénoncé ces manœuvres et leurs conséquences au fur et à mesure. Mais il n'est pas sans intérêt que l'IGJS fasse aussi les mêmes constats, comme, par exemple, le fait que "**au total, il apparaît que le pourcentage de suppressions d'emplois appliqué (...) a eu pour conséquence d'accroître fortement les taux de suppression d'emploi d'IJS et de CAS**" (cf. p. 31 ; les caractères gras sont dans le rapport).



Le constat est accablant "En 2012, l'évaluation des effectifs physiques du secteur jeunesse et sports est devenue quasiment impossible (...)" et "**Il faut souligner que les mouvements internes de personnels administratifs ne sont absolument pas "visibles" (...), ce qui rend illusoire la gestion des adéquations missions/moyens sur les fonctions support ...**".

Ou encore "**Aujourd'hui, ni la ministre ni les directeurs "métiers" ne peuvent piloter les marges de manœuvre en matière d'emplois des agents des corps propres**". Mais il faut souligner que ces directeurs ou leurs représentants ne se sont pas manifestés quand, en CTM, en 2010, les OS dénonçaient leur "dépeçage" orchestré par la SG interministérielle et sa DRH, ou quand, en 2006, les crédits correspondants étaient déjà confiés à la direction de soutien, prémices facilitant l'évolution suivante.

Ou aussi "**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**". L'UNSA-éducation observe d'une part que, selon la LOLF, le plafond d'emploi devrait être ministériel, et d'autre part que ce rapport confirme son analyse précédemment évoquée selon laquelle cette organisation a été mise en place pour le confort (les facilités globales de gestion) du SGMCAS, de sa DRH et de sa DAFISS, comme de la direction du budget.

Nouvelle preuve que l'administratif prime maintenant sur le politique, et que le nouveau Gouvernement, comme la ministre SJEPVA, n'ont pas encore pu ou su s'en défaire.

On notera enfin, (p. 35, avant dernier §) que "*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 impliquent le transfert d'effectif -, n'apparaît pas comme une solution aisée à mettre en œuvre*".

Au delà du constat dramatique, cela introduit (prudemment) les réserves de ces IGJS sur, notamment, le transfert du contrôle des ACM.

Le chapitre I.3, "*L'évolution sur 5 ans du budget*", rappelle des éléments connus. Son § sur les amendements parlementaires et les dépenses fiscales est plus original, car ces points, bien discutables, sont rarement mis en évidence.

Au chapitre I.4, "*Reconstituer l'unité budgétaire "Sport, Jeunesse et Vie associative"*", un titre de combat, sans doute, à inscrire dans un "budget de combat", - c'est dans l'air du temps -, on commence à lire des préconisations.

Dans la **préconisation n° 1**, il s'agit tout simplement de respecter la LOLF en créant un plafond d'emplois pour le ministère, "*permettant une maîtrise de l'utilisation des emplois et assurant une bonne visibilité des moyens du ministère*". L'objectif n'est pas contestable, les modalités discutables.

Parmi les 5 scénarios proposés, seul le 1b est strictement conforme aux principes de la LOLF ; mais il n'a jamais été mis en œuvre ; il a été détourné d'emblée (en 2006) au profit du schéma présenté en 1a (sur lequel il serait peu réaliste de revenir), puis absorbé en 2010 dans le programme 124.

Le scénario 1c envisage aussi un regroupement de tous les emplois sur ce programme fusionné, Sport et JVA dans le cadre de la **préconisation n°2** "*rééquilibrer les programmes au sein de la mission SJVA*", en fusionnant les programmes 219 "sport" et 163 "JVA" et en créant un programme spécifique pour le service civique.

La création d'un programme spécifique "Service civique" peut apparaître politiquement, techniquement et financièrement pertinente. La fusion de ce qui resterait du programme JVA avec le programme Sport, sujet dont les avantages (?) et inconvénients (!) ne sont pas présentés, bien curieusement, n'a qu'une justification financière (en masse). Elle n'a politiquement que très peu de sens, à moins que la ministre n'en trouve un à lui donner.

Donc le scénario 1c n'est pas plus réaliste que les précédents. Les deux derniers (1d et 1e) ne sont que des améliorations proposées au système actuel, non remis en cause bien que largement critiqué préalablement. Ces critiques auraient sans doute pu être moins vives si on avait mis en place à temps ces propositions (notamment le 1e).

*In fine*, on a le fâcheux sentiment qu'il n'est guère envisagé de sortir de ce système actuel : globalisation particulièrement opaque au sein de la DRH et de la DAFIIS interministérielles des ministères sociaux, déposant les ministres concernés, dont la MSJEPVA et ses directeurs "métiers" de la maîtrise de leurs moyens en personnel.

Après avoir d'une certaine façon démontré que la RGPP et la RéATE n'étaient pas compatibles avec la LOLF, contrairement à un rapport d'inspection générale interministérielle d'avril dernier (du temps du précédent Gouvernement) qui, laborieusement, tentait de prouver le contraire, on l'oublie tout de suite et on propose un emplâtre sur une jambe de bois.

Le chapitre I.5, "*Dialogue social : vers le retour à un comité technique ministériel propre au MSJEPVA*" réchauffe le cœur ! La mission d'inspection générale souligne le bien fondé de ce retour, demandé par la quasi-totalité des syndicats du secteur "Jeunesse et Sports", hormis la CFDT. Elle écrit "*avoir pris note de la décision de la ministre de s'engager dans la voie de la création d'un CTM spécifique*" et, en conséquence, n'a pas envisagé "*de scénarios alternatifs*". Elle aurait néanmoins pu faire une préconisation, "que la ministre respecte et mette en œuvre ses engagements" ! Car, après cette décision positive (notifiée aux OS le 11 juillet, malgré une orientation négative préalable le 26 juin devant les mêmes OS), rien n'a été fait. La ministre n'a, depuis, indiqué ni quand ni comment cette décision se concrétisera, bloquant de fait le dialogue social <sup>2</sup>.

Les deux pages de commentaires ne sont pas sans intérêt au sens où elles ne font que conforter les analyses et revendications syndicales. Notons cependant une présentation pour le moins tendancieuse et par ailleurs inexacte (3ème § de la page 42) à propos de "*considérations stratégiques*" qu'auraient des fédérations syndicales qui n'appartiendraient pas aux "*grandes centrales interprofessionnelles*", l'UNSA et la FSU étant-visées, semble-t-il.

L'IGJS ignore apparemment que l'UNSA est également une grande centrale interprofessionnelle, au même titre que celles citées, arrivant souvent en tête dans les résultats d'élections professionnelles du secteur privé, la deuxième au MEN et la première dans le secteur "Jeunesse et Sports" (ou elle détenait effectivement la moitié des sièges au CTPM) et toujours la première au CTM des ministères sociaux.

Elle y a en effet obtenu le meilleur score aux élections du 20 octobre 2011 (36,84 % des voix), nettement devant la CGT (deuxième, avec 21,57 % des voix) ou la CFDT (troisième, avec 18,13 % des voix). Faire l'amalgame des trois autres centrales interprofessionnelles (CGT, CFDT et FO) pour, au prix de cette construction laborieuse, insinuer que l'UNSA aurait une stratégie électorale en réclamant un CTM spécifique pour le secteur J&S est une affirmation pour le moins farfelue, voire absurde. L'IGJS, qui nous avait habitués à plus de sérieux, aurait mieux fait de se demander plutôt pourquoi l'une des centrales citées dans cet amalgame, la CFDT, s'oppose à la création de ces CTM spécifiques (J&S, CS). Y serait-elle représentée dans tous ? Pas sûr ... Peut-être est-ce plutôt là qu'il faut rechercher des stratégies électorales ...

---

<sup>2</sup> Dans son discours du 25 octobre 2012 devant les agents du ministère (administration centrale), la ministre SJEPVA considère « *avoir répondu positivement aux attentes exprimées et qui sont légitimes* ». Elle indique « *avoir saisi le ministère de la fonction publique d'une demande en ce sens, nécessaire à un dialogue social de qualité* », qu'elle souhaite. Elle ne précise toutefois pas qu'elle est la réponse de la fonction publique, pas plus que quand et comment cela se fera ... « Le changement », c'est pour quand ?

L'IGJS semble également bien méconnaître le fait que les centrales interprofessionnelles, UNSA incluse, savent très bien travailler ensemble quand les positions sont partagées. Tel est bien le cas, et de manière très forte, pour la CGT, FO, la FSU et l'UNSA depuis juin dernier, notamment à propos de la création de ce CTM.

Les **préconisations n° 3 & 4** du chapitre I.6 ne justifient pas de commentaires particuliers, sauf à observer que l'IGJS reconnaît que le contrôle de gestion n'est plus piloté au niveau ministériel, l'administration interministérielle (du SGMAS, de sa DRH et de sa DAFIIS) ayant pris le pas sur les politiques ministérielles, comme indiqué précédemment.

## 2.5 - Des directions "métiers"

Son chapitre II.1 décrit de manière détaillée la situation actuelle des directions "métiers" (que l'on appelait "d'objectif" dans l'ancien MJSVA, en l'occurrence la DS et la DJEPVA) en soulignant leur fragilité du fait de leurs faibles effectifs, comparés à celui des autres directions des ministères sociaux. Mais, s'agissant de directions ayant des missions différentes, cette analyse est-elle réellement pertinente ? N'est-ce pas une vision technocratique des plus sommaire, la bonne question étant plutôt : face à leurs missions ont-elles l'organisation adaptée et les moyens (quantitatifs et qualitatifs) correspondants, dont les effectifs (moyens quantitatifs) ?

Sur cette base de comparaison d'effectifs, qui n'est pas fausse mais bien insuffisante, la **préconisation n° 5** propose de "*renforcer les mutualisations entre la DS et la DJEPVA (...)*", les mutualisations étant un peu partout, comme dans la RéATE et le réseau des services déconcentrés, la "tarte à la crème" de la gestion de la pénurie, avant l'invention de "l'interdépartementalisation".

Le scénario de fusion de la DS et de la DJEPVA déjà cité est apparemment fondé uniquement sur une analyse des effectifs (le "poids" des structures), et pas sur une analyse des missions. C'est assez consternant<sup>3</sup>. Hormis ce scénario 5a, discutable néanmoins, les trois scénarios complémentaires proposés ne sont pas sans intérêt, mais assez anodins, pour ne pas dire "au ras des pâquerettes".

Dans la même veine, les **préconisations n° 6 & 7** sont assez creuses ou obscures, notamment la 7, évoquant de manière très insuffisamment détaillée la manière de régler un problème récurrent (et parfois ou souvent aigu) avec les PTP en matière de contrôle.

## 2.6 - Du secrétariat général et de ses relations avec les directions et structures de l'avenue de France

Le diagnostic posé au chapitre III.1 a un caractère impitoyable. Il faut saluer en cela le courage et la qualité d'observation de l'IGJS.

Le rapport donne plusieurs raisons pour "*expliquer (les) décalages entre les objectifs et les résultats*" des relations entre le SGMAS, la DRH, la DAFIIS et les directions "métiers" de l'avenue de France (DS et DJERPVA). Sans doute sont-elles également valables pour expliquer aussi les relations parfois tendues entre SGMAS, DRH, DAFIIS et le (ou la) ministre SJEPVA, ou son cabinet. Parmi ces raisons, on notera de nouveau un soutien appuyé (bien que trop tardif ...) aux analyses et critiques de l'UNSA-éducation : "*suppression précipitée, pour les ressources humaines, du département de gestion des personnels jeunesse et sport (DGPJS)*".

L'orientation initiale, en matière de GRH, consistait à maintenir momentanément une telle structure de gestion. Ce schéma "*a été maladroitement mis à mal par une décision, prise au niveau politique* (le

<sup>3</sup> Dans son discours du 25 octobre 2012 devant les personnels de l'administration centrale, la ministre SJEPVA a écarté cette hypothèse.

rapport de l'IGJS ne précise ni où ni qui ...), de le supprimer avant terme. Cet état de fait a pu être ressenti comme les prémices d'une fusion-absorption accélérée et irrévocable".

Il n'y a donc plus seulement que les OS du secteur J&S qui dénoncent cette fusion-absorption ...

Mais face à un tel diagnostic, la **préconisation n° 8** consiste simplement à "renforcer la proximité entre le pôle "support" positionné autour du secrétariat général et les directions et services dédiés au champ SJEPVA".

Plusieurs scénarios examinés ont été écartés, dont celui consistant à s'appuyer sur le secrétariat général du ministère de l'Education nationale (argumentation développée p. 58 ; on s'y reportera).

Après un diagnostic accablant, l'IGJS propose de faire comme avant, avec le SGMAS, sa DRH et sa DAFIIS, avec des garanties plus précises et une vigilance accrue dans la mise en œuvre des engagements (scénario 8e). Quelle naïveté angélique, oublieuse des mauvaises expériences passées ! C'est pour le moins décevant et peu convaincant <sup>4</sup>.

Cela n'est pas sans rappeler, là encore, un autre rapport d'inspection générale, également interministériel, sur la RGPP, rendu au Premier ministre le 23 septembre dernier sur la RGPP "compromise par la méthode retenue", mais qu'il convient "en premier lieu d'achever", notamment "parce qu'une période de stabilisation est nécessaire" !  
*Errare humanum est, perseverare diabolicum !*

Mais, léger baume au cœur, la **préconisation n° 9** consiste notamment à recréer, peu ou prou, le DGPJS (département de gestion des personnels J&S). L'UNSA-éducation s'était farouchement opposée à sa suppression. Finalement, ce n'était parfois pas si mal que ça, avant <sup>5</sup> !

## 2.7 - Des politiques JEPVA

Le rapport propose une analyse pertinente et détaillée du "volet interministériel jeunesse et vie associative" au cours des dernières années, volet de nouveau présent dans le décret n°2012-782 du 24 mai 2012 relatif aux attributions de Mme FOURNEYRON. A juste titre il rappelle que ce volet a toujours été "prégnant, mais sans réel pilote". Sa bonne prise en compte "dépend d'une volonté politique interministérielle, de structures ad hoc et, in fine, de moyens humains de coordination".

Comme il est rappelé en fin d'analyse, "la simple reprise dans le décret d'attribution (...) d'une disposition existante dans de nombreux décrets passés (...) ne suffit pas à relancer un processus interministériel souhaité par de nombreux acteurs publics et associatifs (...)". On ne peut qu'être déçu que plus de deux pages de diagnostic globalement satisfaisant n'accouchent **d'aucune préconisation**, notamment en matière de moyens humains de coordination et d'organisation ministérielle. L'IGJS ne peut pas vraiment agir sur la volonté politique interministérielle, mais pourrait au moins proposer les "structures ad hoc" qu'elle préconise.

Même tonalité pour le chapitre suivant, qui n'aboutit qu'à la **préconisation n° 10** ("Mener une réflexion spécifique pour que la fonction de DDVA soit maintenue, quelles que soient les évolutions futures des structures départementales". L'idée de maintien est pertinente, le fait de recommander une réflexion est bien curieux, car c'est justement ce que l'on attend dans ce genre de rapport. *In fine*, tout cela est bien faible vu l'ampleur du sujet. Truisme également dans la **préconisation n° 11** : "Réexaminer, dans le cadre de l'acte 3 de la décentralisation, les dispositions relatives aux

<sup>4</sup> Dans son discours du 25 octobre 2012 devant les personnels de l'administration centrale, la ministre SJEPVA considère « qu'il y aurait dans le contexte plus à perdre qu'à gagner à une sortie des ministères sociaux » ...

<sup>5</sup> Dans ce même discours, la ministre SJEPVA considère que « des pistes d'amélioration doivent en effet être explorées » ...

*compétences partagées des collectivités applicables aux questions de jeunesse*". Cela évite à notre (trop) prudente IGJS de proposer quelque chose ...

Sur l'information jeunesse (§ IV.1.3), on s'interroge (cf. le titre du chapitre), sans émettre de préconisation. On s'interroge aussi dans la **préconisation n° 13** sur le service civique. La **préconisation n° 12**, qui clôt le chapitre sur le pilotage des opérateurs, n'exprime qu'une préférence dans le cadre d'une hypothèse, sur un sujet assez particulier et limité (la fusion des programmes européens "Jeunesse et action" et "Erasmus")..

Là encore, le reste est à l'avenant, avec des évidences, voire des truismes (**préconisations n° 15 & 17**), des propositions peu claires (**n° 14**) ou n'engageant pas beaucoup (**n° 16, 22, 23**). La **préconisation n° 19**, déjà citée dans la présente analyse (cf. p. 2, *supra*) ne se mouille pas trop non plus ("Examiner avec prudence ..."). Seules les **préconisations n° 20 & 21** relatives au CIDJ et au réseau IJ sont un peu plus techniques et inscrites dans une perspective de nouvelle décentralisation, malheureusement dans un contexte contraint où l'Etat n'a plus les moyens de sa politique. Il faut donc essayer de demander à d'autres de faire à la place, en sollicitant leur bonne volonté, car il n'y aura apparemment pas de transfert de moyens. N'est-ce pas un peu naïf ?

## 2.8 - Des politiques sportives

### *De la Direction des Sports (DS)*

Le chapitre V.1 présente une "*conception (...) des politiques publiques*" conforme aux conceptions syndicales développées au § 1.6 ci-dessus. Réjouissons-nous. Tout cela pour aboutir à une **préconisation n° 24** qui "ne mange pas de pain" et que l'on peut évidemment partager : "*Mieux identifier dans l'organigramme de la DS les fonctions de coordination des politiques interministérielles*" !

On note néanmoins (p. 81, 2ème §) que "*le travail interministériel avec le ministère de la santé*" n'a abouti ces dernières années "*à aucune avancée constatée*" "*sur des dossiers aussi importants que le certificat médical de non contre-indication à la pratique sportive*".

Etait-il pertinent de pratiquer une fusion-absorption forcée du ministère chargé des sports dans celui de la santé ? Est-il pertinent de continuer ainsi ? Ces questions restent néanmoins non évoquées ...

Après un chapitre (V.1.5) mettant justement en évidence combien le domaine du sport est déjà largement décentralisé, la **préconisation n° 25** ne peut-être que partagée, puisque elle rappelle la nécessité de maintenir et "*renforcer une capacité d'observation et d'évaluation du ministère*", comme la présente analyse l'indique aussi dans son § 1.6.

Le § qui précède cette préconisation, présentant les domaines où les rapporteurs considèrent que l'Etat doit rester pilote (mais toujours en relation avec quelqu'un), serait intéressant à discuter, notamment en matière d'articulation entre sport de haut niveau et développement du sport pour tous, encadré ou non (cf. le chapitre V.1.2 de ce rapport d'IGJS).

On ne peut que s'étonner de la **préconisation n° 26**, déjà citée (Faire le bilan des Jeux Olympique de Londres, ce qui était prévu, on le suppose), qui, sans grand rapport, vient clore deux paragraphes intéressants, notant deux difficultés récurrentes, le fonctionnement des établissements en réseau sous pilotage ("animation technique") de l'INSEP, et "*la délicate articulation entre la DS et l'INSEP*".

La **préconisation n° 27** s'efforce, à juste titre, de rechercher un meilleur positionnement de la DS dans son rôle d'administration centrale. Toutefois les solutions envisagées par transfert de tâches à l'INSEP

et au CNOSF (scénarios 27a et 27b) risquent de se faire là encore sans transfert de moyens correspondants, car ils ne sont aucunement évoqués.

### ***Des Conseillers Techniques Sportifs (CTS)***

Les **préconisations n° 28 et 29** évoquent la situation des conseillers techniques sportifs (CTS). Le rappel de la situation et de son histoire n'est pas contestable. La reconnaissance de l'hétérogénéité des tâches accomplies par eux n'est pas une nouveauté pour l'UNSA-éducation. On ne peut que souscrire globalement à la préconisation 28 qui se propose d'envisager l'avenir en concertation avec les OS ! Sans doute cette évidence dans le cadre de la conception de ce qu'est un vrai dialogue social n'allait pas de soi ...

Il est heureux de constater que la mission d'IGJS n'envisage ni le transfert ni la mise à disposition des CTS au mouvement sportif (l'UNSA-éducation s'y serait opposée). La préconisation n° 29 consiste à créer un service à compétence nationale (SCN) pour la gestion des CTS. Si l'on peut être d'accord avec le souhait d'amélioration de la gestion de ces personnels comme d'un meilleur pilotage global, qui passe certainement par une clarification de leur situation administrative en DRJSCS, on ne trouve pas dans les développements du rapport de l'IGJS une vraie justification de la pertinence de cette création d'un SCN. C'est un peu dommage, la position du SNAPS (UNSA-éducation) d'opposition à ce projet étant connue depuis plusieurs mois. Cela aurait pu alimenter le débat.

Le dernier argument justifiant la création de ce SCN (prendre les emplois destinés à la gestion de ces CTS sur ces derniers plutôt que sur les effectifs de la DS) est plutôt mesquin !

La **préconisation n° 30**, transposition de la n° 14 de la DJEPVA (mettre en place un dispositif de contrôle de 2ème niveau), n'est guère plus claire que cette dernière, ni précise dans ses modalités de mise en œuvre

### ***Du Centre National de Développement du Sport (CNDS)***

Le chapitre V.4 est consacré au CNDS, vaste sujet, probablement rédigé par un spécialiste.

Ses trois premières subdivisions présentent cette structure, qui a succédé en 2006 au fonds national de développement du sport (FNDS), puisque la LOLF condamnait ce genre de compte d'affectation spéciale où les dépenses n'étaient pas en rapport direct avec les recettes.

Le transformer en établissement public ne changeait pas fondamentalement les choses. Les choix politiques ont pris le pas sur l'orthodoxie budgétaire. Le rapport ne le rappelle pas. Il indique toutefois que l'effectif de cet établissement est maintenant de 28 ETPT (dont 23 occupés). On notera (là non plus, ce n'est pas souligné) que ce coût pour le service public est bien supérieur à ce que nécessitait la gestion du FNDS par la DS (même si les emplois sont financés par l'établissement lui-même et non la DS). Encore une mesure de fausse économie !

On retiendra de la suite que les ressources sont importantes, mais que la situation financière est désormais tendue, tant par le plafonnement de ses recettes en 2012, comme c'est écrit, que par les engagements pris cette même année, ce qui n'est pas suffisamment souligné dans le rapport.

Le chapitre V.4.3 détaille la confusion entretenue depuis l'origine entre l'établissement public et l'Etat dans la gestion de ces crédits, considérés par le Comité National Olympique et Sportif Français (CNOSF) comme "*propriété partagée du mouvement sportif*" ... Là est bien le problème. Cette ambiguïté fondamentale remonte d'ailleurs au FNDS. Ce sont des crédits d'Etat, même s'ils ont une destination précise, le sport. Mais l'Etat n'a jamais eu le courage de le rappeler suffisamment fermement.

Certes, certains ont pu penser que ces crédits extra-budgétaires augmenteraient plus vite que ceux de l'Etat, comme c'est rappelé en note, ou qu'ils échapperaient aux mesures de régulation budgétaire (ce qui n'a pas toujours été le cas dans l'histoire du FNDS). Mais tout cela est bien théorique. En effet, depuis toujours, le ministère chargé du budget tient compte de la prévision de recettes du FNDS/CNDS pour arrêter le montant des crédits budgétaires du sport et, comme cela est indiqué notamment pour l'exercice budgétaire de 2012, à défaut de régulation budgétaire, il peut limiter le plafond de recettes (mais ne le fait-il pas également toujours ?). Les éventuels excédents de prélèvements et de taxe retombent donc dans la caisse de l'Etat.

La confusion (entre crédits d'Etat et CNDS) est d'ailleurs devenue une habitude. Les présentations des bilans des politiques sportives de l'Etat incluent quasiment toujours ces deux sources de financement, mais cela n'est explicité que plus rarement.

Bel exemple de confusion entretenue, on est allé ainsi jusqu'à créer en 2009 un "*fonds de concours du CNDS en direction du budget de l'Etat*", alimentant en complément le programme 219, ce qu'évidemment la Cour des comptes condamne !

La conclusion en est "*une introuvable tutelle du CNDS*". Certes ! Mais sans doute ne suffira-t-il pas de formuler la **préconisation n° 31** "*Assurer à l'avenir l'exercice de la tutelle administrative et politique sur le CNDS dans des conditions plus conformes ...*" pour y arriver. Comme l'écrit en effet avec justesse ce rapport, ce sont bien les interventions directes des cabinets et des ministres antérieurs qui ont "*rendu difficile l'exercice effectif*" de cette tutelle <sup>6</sup>.

Les **préconisations n° 32 et 33** s'y essaient un peu et visent à indiquer comment, en « *clarifiant les compétences* » et en adaptant « *les modalités de fonctionnement du CNDS au contexte d'une décentralisation accrue* », mais il ne semble pas que cela permettra de sortir de l'ambiguïté fondamentale.

On décèle même d'éventuelles contradictions, pouvant témoigner d'une indécision persistante. Ainsi (p. 93) on ne peut qu'adhérer à l'idée de ne pas transférer « *aux collectivités la gestion des crédits territorialisés du CNDS* », ce qui « *conduirait à priver les services déconcentrés de l'Etat de la quasi-totalité de leurs moyens d'intervention dans le champ du sport et interdirait, de fait, à l'Etat de jouer son rôle de garant de l'équité sociale et territoriale d'accès à la pratique sportive* ».

Mais alors, pourquoi, dans la **préconisation n° 33** qui suit immédiatement, réintroduire une idée de la (défunte ?) RGPP consistant à attribuer les « *crédits de la part territoriale du CNDS aux têtes de réseau du mouvement sportif (CROS, CDOS, ligues régionales, comités départementaux) ...* » ? N'est-ce pas contradictoire ? Une fois ces crédits délégués et malgré les vœux pieux des conventions d'objectifs qui les accompagneront, il est très vraisemblable que leur usage échappe de fait au contrôle de l'Etat.

La **préconisation n° 34** fait le constat d'échec de la politique du CNDS sur les investissements locaux des collectivités. Elle amène donc à rappeler la nécessité de respecter effectivement une orientation ancienne (« *réserver ces subventions aux projets répondant à une logique d'aménagement sportif du territoire, à une échelle suffisamment grande* »). On pourrait sans doute y souscrire, si cela s'inscrit bien dans la nouvelle clarification des compétences préconisée préalablement.

### ***Du Comité National Olympique et Sportif Français (CNOSF)***

Le chapitre V.5 est consacré au CNOSF. Vu son implication dans la politique du sport en France, ce n'est pas hors sujet (cf. remarque en § 1.3, *supra*).

---

<sup>6</sup> Dans son discours déjà cité du 25 octobre 2012, la ministre développe son analyse critique de la gestion passée du CNDS et de cette forme de « tutelle » non respectueuse des missions d'origine du CNDS.

Ayant fait le constat (au § V.1.2, p. 78) que près des ¾ des Français de 15 ans et plus déclarent pratiquer une activité sportive sans détenir une licence sportive fédérale (pratique dite « informelle »), le rapport envisage d'étendre la compétence de représentation du CNOSF (par la loi et une modification de son statut) « à l'ensemble des pratiquants des activités physiques et sportives ».

Pourquoi ne pas engager cette réflexion, car il n'y a pas de sujet tabou, mais au moins deux questions :  
- les Français concernés sont-ils demandeurs ? Dans certains cas on peut en douter ;  
- n'est-ce pas une manière de passer « la patate chaude » au CNOSF, l'Etat se considérant incapable de conduire une politique sportive pour l'ensemble des citoyens, licenciés ou non ?

Comme écrit précédemment, l'Etat a un rôle de promotion et de développement du sport, comme un rôle de régulation sociale (notamment pour les publics défavorisés qui n'ont pas accès au sport). Le Parlement représente par ailleurs la nation. Cette préconisation semble un peu s'inscrire en faux par rapport à cela.

Nonobstant les difficultés techniques qui apparaîtront pour assurer une représentation de Français non identifiés dans des instances sportives fédérales, on ne voit pas très bien ce que cette modification apporterait. Le § qui suit cette préconisation, listant les nombreuses prérogatives actuelles du CNOSF, ne l'explique pas.

Il en est autrement des modalités de financement public du CNOSF, que la **préconisation n° 36** conseille de « modifier ». Compte tenu du diagnostic fait, cela paraît pertinent. Reste à s'entendre sur le scénario.

La **préconisation n° 37** propose de « confier au CNOSF (...) la responsabilité de certains aspects de la politique sportive ». Là encore, est-ce un abandon de missions d'Etat faute de moyens, un vrai transfert, ou autre chose ?

Il faut y regarder au cas par cas. Déléguer la maîtrise d'œuvre d'opérations nationales du type « fête du sport » ne présente pas d'enjeu politique majeur ; l'animation du dispositif de soutien à la présence d'élus et de techniciens français dans les instances internationales du mouvement sportif sans doute un peu plus. Il en est de même pour la gestion des dispositifs d'aide à l'insertion des sportifs de haut niveau. Mais tout cela (qui ne génère pas beaucoup d'économies, si c'est l'objectif) peut néanmoins être discuté.

L'association étroite du CNOSF au bilan partagé des Jeux olympiques et paralympiques de Londres, indiqué ensuite en exemple de cette préconisation paraît une évidence déplacée ...

### ***De la professionnalisation du mouvement sportif***

Ce sujet, nous indique le rapport, nécessite une étude approfondie, dépassant selon lui le cadre qui lui a été fixé. On s'étonne un peu qu'il n'y ait pas déjà des études de l'IGJS sur ce sujet. La **préconisation n° 38** suggère d'y procéder. Les points importants de l'historique et du contexte sont rappelés, notamment la compétence des Régions (article L. 214-2 du code de l'éducation). La préconisation vise aussi à tenter d'alléger « *sensiblement la charge de travail des services déconcentrés* » en élargissant « *la délégation de la certification en vue de la délivrance des diplômes d'Etat aux organismes de formation* ». Comme écrit par ailleurs dans ce rapport, cela est à examiner avec prudence ! Les effets pervers ou risques de dérapages peuvent être importants.

## **2.9 - Du réseau des établissements et des services déconcentrés**

### ***Des établissements***



Le chapitre VI.1 rappelle de manière assez édulcorée l'historique récent ayant conduit, après le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 4 avril 2008, non pas à « réformer » les CREPS, mais à en supprimer 8 sur 24.

Certes, cela a amené les « *autorités ministérielles* » à « *s'interroger* » sur les « *missions mêmes des établissements* » et à produire un nouveau décret, les réformant *a posteriori*, de droit (puisqu'abrogeant le précédent). Mais le résultat de l'exercice n'est guère convaincant et sa subtilité échappe même en partie à l'IGJS qui omet dans son titre VI-1-1 le pluriel à sportives conféré par le nouveau texte, lequel englobe ainsi expertise et performance.

On continue à faire à peu près la même chose qu'avant avec moins de moyens et, comme le note la mission, les « *retours* » financiers promis par le ministère chargé du budget au ministère chargé des sports à partir des « *économies réalisées* » par ces suppressions nombreuses (1/3) ne sont jamais parvenus !

Encore un marché de dupe dont le ministère chargé des sports a été de nouveau victime, après la fermeture du CREPS de Montry, dans les années précédentes, quand Jean-François LAMOUR était ministre. On n'a pas su tirer les leçons de cette expérience malheureuse. Au vu des difficultés à entretenir le patrimoine des 16 CREPS subsistant, comme indiqué au § VI.2.1, cette promesse non tenue est problématique. Le besoin est de 160 M€ sur quatre ans, les disponibilités de l'ordre de 15M€ par an !

Le rapport rappelle par ailleurs (un peu longuement) le nouveau statut de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP), régi par le décret n° 2009-1454 du 25 novembre 2009. Sans doute l'INSEP n'a-t-il pas encore pris (ou eu les moyens de prendre) toute la mesure de son nouveau statut d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), en matière de gestion immobilière et de gestion des ressources humaines, comme l'indique le rapport.

Toutefois, s'agissant de son « *modèle économique* », qu'il serait nécessaire de « *faire évoluer* », rappeler de manière quelque peu incantatoire qu'il devrait augmenter « *ses recettes commerciales* » « *pour préserver (son) équilibre financier dans un contexte de rigueur budgétaire* » est un peu court. Quant à évoquer le mécénat, c'est, là aussi, un peu naïf.

Est-il cohérent et compatible à ses missions que l'INSEP fasse davantage de commerce ? Ses missions ne risquent-elles pas d'en pâtir ? On ne peut aborder sérieusement ce sujet sans se poser aussi ces questions.

Il en est de même pour « *la question essentielle de l'animation du réseau des établissements* ». Certes, il y a sans doute un problème de positionnement de la cellule de l'animation de ce réseau dans l'organigramme actuel de l'INSEP. Mais la question ne se réduit pas à cela. C'est aussi, voire d'abord, une question de liaisons administratives, statutaires et professionnelles avec les CREPS. Un peu plus loin dans le rapport, le scénario 39b (créer un seul établissement rassemblant l'INSEP et des antennes locales sans autonomie juridique) fait pour partie écho à cette problématique, de manière certes radicale mais peut-être plus pertinente.

S'interrogeant sur les missions et l'avenir des CREPS (§ VI.2.2 et VI.3), le rapport rappelle à juste titre la question récurrente et toujours non réglée de l'encadrement des sportifs mineurs hébergés et l'opportunité, dans le cadre du nouvel intitulé du ministère, d'afficher plus ostensiblement des missions dans les domaines JEPVA (à condition de leur donner les moyens de le faire).

La **préconisation n° 39** ("*Se préparer à la baisse programmée des moyens humains et financiers ...*" dans les établissements) amène les rapporteurs à formuler deux scénarios, l'un (39a) consistant à les transformer en EPLE ou EPCC, voire en demeurant EPA, mais de toute manière sur le modèle des lycées, en confiant la responsabilité de l'immobilier, de l'équipement et de l'entretien aux Régions, l'autre (39b) en constituant un réseau avec l'INSEP et les CREPS dans le cadre d'un seul établissement, sur le modèle de l'Ecole nationale supérieure des arts et métiers (ENSAM).

On appréciera que le scénario 39a (EPLÉ ou équivalent) reprenne les propositions formulées par l'UNSA-éducation (et ses syndicats SEJS et SNAPS) au début des années 2000 (quand il s'agissait de conserver ou non les personnels ATOSS des établissements au sein du ministère chargé des sports), propositions rappelées en 2012 (notamment par ses syndicats SEJS et SNAPS), à la fois pour des raisons financières et par souci d'équité de traitement des territoires (scénario 39c).

Quand au scénario 39b (modèle ENSAM), on notera que cette hypothèse avait été formulée à la fois à la fin des années 1980 et des années 1990, dans les réflexions qui ont abouti (enfin) en 2009, vingt ans après, à la transformation de l'INSEP en EPSCP.

Rien de vraiment nouveau, donc, même si l'idée est intéressante pour le fonctionnement en réseau. Toutefois il faudrait alors se poser la question de l'implication ou non des Régions dans ce dispositif. Ce n'est apparemment pas évoqué dans le rapport. Cela paraît juridiquement plus difficile, mais elle ne semble financièrement pas viable sans elles.

### *Des services déconcentrés*

Le chapitre VII, traitant des services déconcentrés, est, dans sa partie « diagnostic » (§ VII.1 & VII 2), particulièrement « décapant ». C'est de la prose syndicale (reprise ?) confortée par tous les moyens techniques et d'information dont dispose un service d'inspection générale. On y retrouve tout ce qui a été mis en évidence et dénoncé par les OS, notamment l'UNSA-éducation et ses syndicats.

L'intégration des personnels des secteurs J&S s'est mal faite dans les nouveaux services issus de la RéATE (confrontation de cultures entre administration de mission et administration de gestion) ; y persiste toujours le sentiment que « *les missions de l'Etat en matière de sport et de jeunesse sont considérées comme accessoires, voire inutiles* ».

En matière d'organisation territoriale, les principes de la réforme (notamment en matière de régionalisation de l'organisation et du pilotage des politiques publiques) ne sont pas respectés par les administrations centrales (au plan ministériel ou interministériel).

« *De vrais blocages sont apparus ...* » (et, incidemment, un peu entre les lignes, le rapport « fusille » les projets d'expérimentation en DDI de la fusion des crédits de rémunération de leurs agents dans un programme unique, géré par le SGG (cf. les réactions syndicales à ce projet qui a « fuité » après la réunion interministérielle du 27 juillet 2012).

« *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* ». Que dire de plus ?

Eh bien, encore beaucoup de chose pour l'IGJS, qui en remet plusieurs couches :

« *L'idée selon laquelle la mutualisation des fonctions support en DDI constitue un élément structurant de la RéATE procède d'une illusion* ». Et, ce faisant, le rapport rappelle le bien fondé des « recompositions fonctionnelles » (fusion de la DRJS et de la DDJS dans les départements chef-lieu de région) menée notamment à J&S : « *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'Etat au plan départemental* ».

On se souviendra que les syndicats de l'UNSA-éducation s'étaient opposés, en CTPM, avant la mise en œuvre de la RéATE, à ce que l'on « détricote » ces services recomposés ... Mais leurs avis n'ont pas été suivis ... alors que les préfets se sont bien gardés de créer un échelon départemental en chef-lieu de région !

L'IGJS constate « une dégradation manifeste de la qualité du service apporté aux publics d'utilisateurs dans les champs « jeunesse et sport » (...). De nombreux responsables associatifs affirment ne plus identifier leurs interlocuteurs ». La « 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 ».

S'agissant des personnels, « le chantier de l'harmonisation des conditions de travail reste inabouti. Les différences de traitement indemnitaire entre personnels des secteurs « jeunesse et sports » et personnel des affaires sociales restent trop importantes (...) ». Malgré un effort de convergence (Nota : convergence progressive seulement à partir de 2011, après un démarrage catastrophique en 2010, ce que le rapport ne rappelle pas), même pour les chefs de service sur emploi fonctionnel, on a abouti dans plusieurs régions à un décrochage entre les indemnités du DRJSCS et du DRJSCS adjoint (issus des personnels « jeunesse et sport »), inférieures à celles des DDI et adjoints de la région, y compris du département chef lieu !

Mais l'avenir n'apparaît pas meilleur pour autant ; « l'application des réductions 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 » pronostique ce rapport.

« Cette situation ne peut perdurer, compte tenu des contraintes actuelles et prochaines, (...) et des souffrances perceptibles et généralisées à tous les services qu'elle a engendrée ». « ... le moral des agents est atteint, notamment à cause de l'absence de convergences annoncées ».

La configuration de l'organisation territoriale n'est pas tenable, à court et moyen termes (cf. § VII.2), « le nombre de donneurs d'ordre est excessivement élevé » ; les missions sont très nombreuses et « insuffisamment priorisées ». « ... le décalage est sans cesse grandissant entre les moyens et les missions/tâches/priorités (toujours plus nombreuses provenant tant des 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 ».

« ... tous les rapports des différentes missions d'inspection générale menées en 2010, 2011 et 2012 font état, pour le secteur JS, d'ambiance de travail dégradées, quelquefois qualifiées de moroses, voire de dépressives » : inadéquation missions/moyens ; absence de perspective provoquant baisse d'énergie et démotivation ; dialogue social difficile à organiser ; perte de compétences, absence de convergence dans les conditions de travail (horaires, congés, indemnités, astreintes ...) fragilisant le pilotage ; absence de reconnaissance de l'encadrement intermédiaire, personnels les plus en souffrance, ce qui complique le pilotage des directeurs des services déconcentrés.

Les OS n'en disent pas plus, ni mieux ...

« 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 (notamment) relançant une politique volontariste de recrutement (ouvrir régulièrement les concours, avec un nombre de places significatif » ajoute ce rapport d'IGJS.

On en arrive enfin aux propositions. La première qui y est énoncée, la **préconisation n° 40**, consiste à « Finaliser l'harmonisation des conditions de travail dans les nouveaux services, y compris les régimes indemnitaires ». C'est ce que les OS demandaient, dès fin 2007, en préalable à la mise en place de ces nouveaux services en 2010, en pronostiquant que, faute de quoi, les difficultés de management de ces nouveaux services allaient être considérables, nonobstant le sentiment d'injustice qui allait apparaître. Les OS n'avaient aucun mérite à prédire cela. C'était du simple bon sens, mais l'administration française ne l'a même pas eu, malgré sa réputation d'excellence et ses hauts fonctionnaires.

La **préconisation n° 41** consiste à demander que soient définies « *précisément les modalités de réductions des missions au plan déconcentré, afin de rendre celles-ci compatibles avec les moyens actuels et futurs des services déconcentrés (...)* ». Ce faisant, l'IGJS ne se prononce pas sur ces missions à supprimer en renvoyant cela au groupe de travail ministériel mis en place le 22 juin 2012.

C'est habile et sans doute un peu de bonne guerre ... des observateurs extérieurs, dont les OS, ayant pu s'interroger sur l'éventuelle cacophonie entre cette mission d'IGJS et ce groupe de travail.

Quoi qu'il en soit, ce petit jeu est stérile et les OS sont toujours en attente des conclusions et préconisations de ce groupe de travail. Pour sa part, l'UNSA-éducation les étudiera (si elles lui sont communiquées) au travers de sa grille d'analyse indiquée au §1.6 (supra).

Enfin, avec un accompagnement de trois scénarios aux modalités d'application différentes, sur la base des prévisions d'effectifs à horizon 2015 énoncées précédemment, le rapport d'IGJS préconise de conforter le niveau régional (**préconisation n° 42**). Il ne s'agit pas pour autant d'abandonner les missions départementales, quel que soit le scénario retenu.

On notera qu'il n'y a pas actuellement unanimité des OS sur cette préconisation (le plus souvent par crainte d'abandon des missions départementales de proximité), mais que certaines d'entre elles le recommandent, parfois avec cet argumentaire, parfois avec d'autres.

On rappellera également (cf. § 2.6, *supra*) que cette confortation du niveau régional se fait là aussi, comme pour l'administration centrale, dans le cadre des ministères sociaux actuels, sans remise en cause de leur périmètre, l'idée de "s'appuyer sur le secrétariat général du ministère de l'Education nationale" (scénario 8c) ayant été rejetée par la mission d'IGJS.

%%%

Dans le titre du dernier chapitre de ce rapport, la mission d'IGJS suggère de « rendre rapidement les arbitrages nécessaires à la relance d'une politique ambitieuse ». Comme ce n'est pas de sa compétence et que la ministre SJEPVA n'a toujours pas saisi les partenaires sociaux de ce qu'elle en retient ni de ses propres orientations (notamment celles transmises au Premier ministre le 21 septembre), ce qui avait été promis pour septembre 2012, nous restons largement dans l'expectative.

Ce n'est sans doute que dans ce cadre que la lecture de ce rapport et son étude critique (comme celle à laquelle s'est livrée l'UNSA-éducation) auront pu être utiles.