

Motion n° 9 - Réforme territoriale de l'Etat

Dans la perspective de la mise en place de la nouvelle réforme territoriale de l'Etat les membres du syndicat de l'encadrement de la jeunesse et des sports (SEJS), réunis en congrès à Toulouse le 11 octobre 2014, ont rappelé les principes auxquels ils sont attachés : les missions des inspecteurs et personnels d'encadrement de la jeunesse et des sports contribuent à la cohésion sociale dans les territoires, celle-ci étant désormais le socle de la légitimité de l'intervention de l'Etat dans les départements et les régions.

A ce titre, ils ont réaffirmé leur attachement à l'exercice de ces missions, tout en reconnaissant la nécessité de rénover les modalités de leur mise en œuvre et d'ajuster leur périmètre aux moyens d'action des services.

Dans le cadre de cette rénovation de l'action publique, ils resteront vigilants au maintien du caractère éducatif de leur action.

L'Assemblée Générale (AG) du congrès a identifié différents axes de travail et a demandé à son bureau national (BN) de les développer au cours de l'année, en les finalisant avec l'aide d'un groupe de travail (« groupe miroir ») issu de cette AG. Le résultat de ces réflexions figure ci-après. Le principe directeur en est la sortie d'une logique de guichet ou de dispositif pour aller vers des missions à forte valeur ajoutée fondées sur une expertise forte et singulière et les compétences "métiers" des personnels.

I - Des missions à développer : donner à l'Etat les moyens d'être stratège

L'Etat, dans sa mission de pilotage stratégique, ne peut se passer d'un certain nombre de compétences indispensables à la réalisation des éléments qui doivent fonder sa réflexion et son action ; pour cela il s'avère nécessaire de développer :

- les missions d'évaluation afin de gagner en efficacité (rapport moyens/résultats) et d'optimiser l'utilisation des ressources au regard des politiques publiques engagées ;
- les missions d'observation : l'action de l'Etat doit être fondée sur des diagnostics précis et argumentés sur la base d'un recueil de données fiables et pertinentes dans les secteurs d'activité jeunesse, sports, éducation populaire et vie associative.

A cette fin, il convient :

- de maintenir les compétences des personnels par l'intermédiaire d'une formation continue de haut niveau, développant notamment les qualités d'analyse et la méthodologie d'enquête ;
- de disposer d'outils pertinents d'analyse et de statistique, assortis d'un partenariat resserré avec les institutions spécialisées dans ce domaine ;
- de se doter, si nécessaire par transformation de poste, de compétences spécifiques, devenues rares ou inexistantes dans les services (par exemple de statisticiens ; lors du partage des directions régionales des affaires sanitaires et sociales [DRASS], ils ont été affectés aux agences régionales de santé [ARS]) ;
- de créer des outils de communication modernes et professionnels afin de valoriser les travaux menés et de promouvoir leur mise en œuvre.

II - Des missions à rénover

2.1 - En matière de formation et de délivrance des certifications

Le SEJS exige le maintien et la sécurisation dans ces secteurs d'activité du rôle d'autorité académique, compétence propre de l'Etat, car il est au service des politiques de l'emploi. Toutefois, il conviendra de rationaliser et d'alléger les processus d'habilitation et de certification (réduction du nombre d'unités de compétence [UC] du brevet professionnel de l'éducation populaire, de la jeunesse et des sports [BPJEPS], habilitation de droit aux établissements relevant de la tutelle du ministre en charge de la jeunesse et des sports ...).

Concernant l'offre publique de formation, au-delà de l'environnement spécifique, le réseau des établissements relevant de la jeunesse et des sports doit concourir à l'élaboration d'une politique de formation professionnelle de qualité pour l'ensemble des certifications professionnelles d'animation et de sport inscrites au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) et notamment à destination des publics spécifiques (jeunes en décrochage scolaire, handicap, etc.).

2.2 - Protection des publics

Cette mission doit rester de la compétence exclusive de l'Etat (accueils collectifs de mineurs [ACM] et établissements d'activités physiques et sportives [EAPS]) car elle garantit la sécurité physique et morale des mineurs et des usagers, cohérente et harmonisée sur l'ensemble du territoire.

Nonobstant la loi de simplification du 20 décembre, le SEJS reste attaché au contrôle par l'Etat des ACM mais aussi des EAPS, car il contribue à la sécurité physique et morale tant des mineurs que des pratiquants sportifs. Les modalités peuvent en être revues, sans doute sous forme de télé-déclaration, notamment pour les EAPS ; il demeure nécessaire qu'elles facilitent les contrôles en référence aux informations recueillies.

2.3 - Sport

En tant qu'agents de l'État, les membres du SEJS réaffirment leur attachement au développement de la pratique sportive pour le plus grand nombre, tant pour son rôle éducatif et social, que pour ses effets bénéfiques sur la santé, le vivre-ensemble et son impact sur l'emploi et l'économie.

En effet l'État est garant de l'égalité de traitement, de l'accès à la pratique sportive sur l'ensemble du territoire et de la protection des usagers. Le principe de neutralité caractérise ses modalités d'intervention.

De manière volontariste, une attention particulière doit être portée aux publics les plus éloignés de la pratique sportive que ce soit pour des raisons d'ordre géographique, culturel et/ou socio-économique ...

Le sport de haut niveau, élément du rayonnement international de la France, légitime la place de l'État, qui intervient au moyen de ses établissements et de ses directions régionales, ainsi que d'un bon nombre de ses personnels, y compris ceux placés auprès des fédérations sportives.

En lien avec une nécessaire clarification des missions et la définition de priorités, les services et établissements doivent s'adapter à un environnement en constante évolution, à travers :

- la recherche de simplifications et d'allègements des procédures administratives ;
- le développement des partenariats autour d'objectifs partagés avec les collectivités locales, sur la base d'une clarification du rôle de chaque collectivité ;
- l'accompagnement des acteurs du champ sportif dans l'évolution de leurs modes d'intervention ;
- le renforcement des solidarités, des coopérations, et le partage des compétences entre les différents services et établissements ; cette coopération doit se traduire dans des termes établis de façon stable, reconnue et incontestable.

Ce périmètre peut être ajusté. Certaines missions peuvent être transférées à d'autres acteurs publics ou privés ; ainsi à titre d'exemple et sans que le recensement ne soit exhaustif (ni le débat clos) :

- possibilité de transfert de la procédure d'homologation des enceintes sportives (modalité de mise en œuvre de la mission de protection des publics) vers les services des préfetures, des services départementaux d'incendie et de secours [SDIS] ou des directions départementales des territoires (DDT), généralement en charge des équipements.
- possibilité de suppression des avis des services sur les projets d'équipements, dans la mesure où ils sont rarement pris en compte (sauf à s'assurer d'une meilleure prise en compte, car les personnels et leur réseau disposent d'une expertise large).
- possibilité d'externalisation du recensement des équipements sportifs, qui obéit à une finalité d'observation (sous réserve d'en disposer des résultats, pour assurer le rôle stratégique visé au § I).

2.4 - Jeunesse, éducation populaire et vie associative

Le SEJS rappelle que l'Etat doit rester présent pour assurer la péréquation entre les territoires dans la mise en œuvre des politiques publiques de jeunesse, notamment en matière d'éducation non formelle, d'information et de soutien à la jeunesse et à ses projets susceptibles de développer son autonomie et son engagement.

Le SEJS réaffirme son attachement à une politique éducative généraliste touchant toute la jeunesse, avec un rôle plus particulier de l'Etat envers les publics jeunes ayant le moins d'opportunités de par leur niveau d'étude, leur situation professionnelle et sociale ou leur résidence dans des territoires carencés.

L'Etat dispose pour ce faire de corps de fonctionnaires qualifiés qui doivent être valorisés et utilisés conformément à leur expertise, à leurs compétences et à leur référentiel professionnel.

Les personnels de la jeunesse et des sports sont moteurs pour la mise en place du plan interministériel et des plans territoriaux jeunesse, ceci en cohérence avec le rôle que l'Etat s'est donné d'ensemblier des politiques publiques en faveur de la jeunesse. Ils ont pris à ce titre une large part des actions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion des jeunes.

Les services relevant des ministères chargés de la jeunesse, des sports, de l'éducation populaire et de la vie associative portent plus spécifiquement la mise en œuvre des politiques de citoyenneté, d'insertion sociale et professionnelle des jeunes et d'accès à l'autonomie. Plus que jamais, suite aux récents évènements dramatiques, en liaison avec les partenaires, notamment associatifs, complémentaires à l'école, cette éducation à la citoyenneté est à développer.

S'agissant des outils de soutien à l'engagement des jeunes, l'Etat doit conserver et valoriser son rôle dans l'expertise, la certification, la formation et l'obtention des diplômes de l'animation volontaire (brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur ; brevet d'aptitude aux fonctions de directeur [BAFA ; BAFD]) garants de la sécurité des mineurs et de la plus-value éducative des activités et des séjours. Il doit néanmoins rénover ses modalités d'intervention dans le sens d'un allègement des tâches administratives au profit du conseil, de l'accompagnement, de l'évaluation et de la promotion de la qualité.

La gestion du service civique, dispositif devenu central, doit être optimisée sur le plan qualitatif et en moyens humains (elle est chronophage pour les services).

Par ailleurs, la mission de veille en matière de dérives sectaires et de prévention des conduites addictives des jeunes est à maintenir.

L'Etat doit se positionner en ensemblier des politiques publiques en faveur de la jeunesse, notamment en matière de réforme des rythmes de vie de l'enfant. La mise en œuvre de cette réforme a bien montré l'importance du savoir-faire « jeunesse et sports ». Les services contribuent effectivement à l'amélioration de la qualité éducative par l'accompagnement des collectivités dans l'élaboration des projets éducatifs de territoire (PEDT) et l'instruction de ces projets, l'appui à la qualification des intervenants ; ils veillent à la sécurité des publics par ses actions de contrôle et de prévention.

En ce qui concerne la vie associative, le positionnement institutionnel des directions départementales à la vie associative (DDVA) est à renforcer (arrêté préfectoral systématique d'installation) ainsi que leurs moyens et la définition de leurs missions. La généralisation du transfert de tous les greffes des associations dans les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) et de la protection des populations (DDCSPP) et de toutes les missions afférentes (telles que déclaration d'utilité publique), avec transfert des moyens humains correspondants, pourrait permettre de davantage rationaliser l'action de l'Etat et de donner de la cohérence avec la mission d'accompagnement et de conseil aux associations dévolue aux directions en charge de la cohésion sociale.

Les dispositifs, notamment ceux du fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) et du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), doivent être clairement positionnés en appui à des politiques de jeunesse prioritaires.

Enfin le positionnement des services territoriaux de l'Etat opérant dans les secteurs de la jeunesse et de l'éducation populaire reste déterminant dans les domaines de l'orientation, de l'emploi, de la certification de la validation des acquis comme autant de dispositifs ouverts aux publics déscolarisés ou à la recherche de qualification dans le champ de l'éducation non formelle.

L'action des services doit être priorisée sur le fondement des leviers réglementaires et législatifs, de l'expertise et des moyens disponibles ainsi que des orientations régionales spécifiques.

2.5 - Action sociale

L'Etat doit concentrer son action en clarifiant son rôle et celui des collectivités territoriales.

Pour ce qui est de l'Etat, il apparaît souhaitable qu'il concentre son action sur les publics les plus en difficultés, pour des raisons liés à une situation d'urgence (personnes sans domicile, aide alimentaire...), à des dispositions d'ordre public (demandeurs d'asile) ou à une décision de justice (majeurs protégés).

La mise en œuvre du plan pauvreté apporte un vrai cadre d'intervention globale aux politiques de solidarité qui faisait vraiment défaut auparavant. Avant tout il constitue une opportunité de renouveau de la gouvernance et du contenu des politiques sociales (volet 3). Il valorise en particulier la fonction éducative et sociale des politiques du champ jeunesse et sports, qui apportent des éclairages et des outils souvent nouveaux au profit de l'inclusion sociale (service civique, sport santé, etc.). Ces contributions sont un élément clef de la transversalité recherchée dans les services déconcentrés, les politiques éducatives et sociales étant pour certains publics très complémentaires.

Pour ce qui est des collectivités, il appartiendrait à l'Etat de déléguer les compétences où il est en concurrence et où sa présence entretient un défaut de cohérence ou de vision globale d'une politique :

- En matière de handicap, le département dispose déjà d'une maîtrise de la tarification des établissements d'accueil ; il soutient fortement les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), co-préside déjà avec le préfet le conseil départemental consultatif des personnes handicapées (CDCPH) et attribue certaines prestations comme la prestation de compensation du handicap (PCH) ; il apparaît donc naturel que l'État délègue l'intégralité de cette compétence, ce qui permettra à la collectivité en charge de ce dossier de disposer d'une vision globale des politiques publiques dans ce domaine.
- En matière de parentalité, l'Etat a déjà largement délégué les moyens de cette politique aux caisses d'allocation familiales (CAF), tout en maintenant une volonté de présence qui reste parfois artificielle (sauf quand elle permet un travail en réseau avec l'ensemble des partenaires concernés) ; tous les outils financiers d'aide sont dans les mains de cette institution. De la même façon, on peut se demander si les CAF ne devraient pas être responsables d'une politique globale de la parentalité, sur la base d'un cahier des charges de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), quitte à ce que son respect soit évalué par l'Etat.
- En matière de justice sociale, dans la situation actuelle, les tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et les tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) sont présidés par des magistrats, et dotés de personnels en partie de l'Etat et des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), avec un financement émanant de la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) ; il devient urgent de clarifier cette situation et de remettre les juridictions sociales dans l'institution judiciaire ; les commissions départementales de l'aide sociale (CDAS) pourraient y être inclus.
- En matière d'hébergement, l'Etat et le département se partagent les rôles avec les collectivités territoriales et les associations délégataires ; cette mission de l'Etat doit-elle rester au cœur de l'action des services déconcentrés chargés de l'action sociale (en référence à la loi ALUR [accès au logement et urbanisme rénové]) ? Peut-être faut-il s'interroger sur la nécessité d'une nouvelle répartition des compétences, pour une plus grande cohérence.

III - Interrogations sur les structures

Dans le contexte actuel marqué par une certaine précipitation et une consultation notoirement insuffisante des partenaires sociaux, les "consultations locales" n'étant pour l'essentiel que des alibis, le SEJS, comme d'autres, s'interroge sur des choix qui auraient déjà pu être pris de manière occulte sur les structures. Faute de vrai dialogue social, il ne peut se prononcer et formule diverses interrogations.

La nouvelle organisation territoriale envisagée condamne vraisemblablement à terme le système des unités territoriales (UT), ou du moins condamne la création de nouvelles UT ; le choix semble être un resserrement des services sous l'autorité des préfets, avec un secrétariat général unique qui leur deviendrait commun, ce qui aura très vraisemblablement pour conséquence que les chefs de service ne maîtriseront plus leur budget de fonctionnement.

La question est donc de savoir s'il faut se battre pour le maintien de services départementaux autonomes, en prenant le risque de la dissolution dans l'espace préfectoral en échange d'une sauvegarde des missions et des statuts, ou pour la mise en place d'unités territoriales (UT) rattachées aux directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS).

Cette solution (de mise en place d'UT) présenterait plusieurs inconvénients. Outre les nouvelles suppressions d'emplois et de possibilités de carrières promotionnelles, elle placerait ces UT dans une position délicate, encore plus tiraillés entre les préfets de département et les services régionaux. En réintégrant dans les DRJSCS des fonctions opérationnelles, on les éloignerait des fonctions stratégiques et d'observation, qui nécessitent une distanciation par rapport à la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques.

Contrairement aux orientations gouvernementales qui laissaient clairement entendre que, cette fois, à la différence de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE), la revue des missions précéderait la réforme des structures, il apparaît de plus en plus clairement que ces deux démarches sont déconnectées. Elles sont d'ailleurs suivies par des instances gouvernementales différentes (direction général de la modernisation de l'action publique – DG MAP - d'une part, secrétariat général du gouvernement – SGG - et ministère de l'intérieur, de l'autre), ce qui renforce l'idée que la revue des missions, si elle est réellement menée, et si tant est qu'elle apporte quelque chose, n'aura vraisemblablement pas d'impact sur une réforme de structure qui aura arrêtée préalablement.

Dans ces conditions, que le gouvernement « joue franc jeu » et « abatte ses cartes ». Les organisations syndicales pourront ainsi se positionner clairement par rapport à ses projets, plutôt qu'en être réduit à faire des hypothèses sans références précises, et donc peut être « hors sujet ».

Quoi qu'il en soit, le SEJS sera particulièrement vigilant et exigeant sur la gestion des personnels pendant les périodes de transitions, outre le renforcement des risque psycho-sociaux (RPS), déjà à un niveau jamais atteint, qui risquent de rendre peu ou moins lisibles encore les missions respectives de chaque service, selon les niveaux territoriaux. Il craint aussi une augmentation de la dilution, préjudiciable au service public, des missions de jeunesse, sport, éducation populaire et vie associative, déjà constatée dans les services créés par la précédente réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE). Il conviendra certainement de doter les nouveaux services déconcentrés d'emplois fonctionnels spécifiquement chargés de ces missions, avec les équipes de personnels correspondants.

%%%%%