

Budget des ministères chargés de la jeunesse, des sports et de la vie associative pour 2011, l'analyse du SEJS :

« Plus vous compliquez, mieux vous pouvez dissimuler ... »

I – De la nouvelle présentation budgétaire

Un vieux rêve : accroître la lisibilité des politiques publiques ...

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001, votée à la quasi unanimité par le Parlement, avait notamment pour objectif **d'accroître la lisibilité des politiques publiques** pour le citoyen. Elle demeure bien évidemment toujours en vigueur, mais elle a été détournée dès sa mise en place par les technocrates de Bercy. Ils n'ont pas su ou voulu donner un vrai sens à la notion d'évaluation des politiques publiques, transformant les indicateurs de résultat en simples indicateurs de gestion. Fidèles à leurs habitudes, ils pouvaient ainsi mieux contrôler les "ministères dépensiers" (ce qu'ils ne sont pas, bien entendu ...) et mieux rogner sur les moyens que le Parlement avait mis à leur disposition pour la mise en œuvre de ces politiques.

« L'analyse des coûts », nouvelle forme de comptabilité introduite par la LOLF, devait permettre l'appréciation du coût réel des actions, en calculant le « coût complet », par intégration à due proportion des dépenses de fonctionnement et de rémunération aux dépenses d'intervention voire d'investissement, à l'instar d'une comptabilité analytique. Là encore, l'exercice s'est avéré purement formel, le périmètre des actions demeurant beaucoup trop vaste pour que cela soit significatif. Pour des ministères comme les nôtres, il aurait été nécessaire de « descendre » au niveau des dispositifs, tels que le « Parcours Animation Sport » (PAS), ou « Envie d'Agir », par exemple.

D'ailleurs les « responsables » de ces « programmes » ne portent manifestement pas un grand intérêt à ce pensum obligatoire de la présentation des « projets annuels de performance » (PAP). Les quelques pages consacrées à l'analyse des coûts à la fin de chaque programme se contentent d'indiquer les divers « déversements » financiers opérés, en général sans aucun commentaire d'analyse ni de comparaison avec les années précédentes, ce qui serait la première condition d'une analyse des coûts, la deuxième étant que l'exercice se fasse à structure constante (ce qui n'est pas toujours le cas).

Les analyses antérieures du Syndicat de l'Encadrement de la Jeunesse et des Sports (SEJS) ont déjà dénoncé ces graves insuffisances dans la présentation des documents budgétaires. Y-a-t-il des changements, maintenant ?

Un rêve brisé par la RGPP ...

Oui, il y a un changement notoire ; **la RGPP** (révision générale des politiques publiques) est passée par là. Outre ses dégâts en matière de service public, comme au plan social et humain, ses conséquences rendent **encore moins lisibles les documents budgétaires** générés par la LOLF. La RGPP est donc bien une **régression générale** des politiques publiques, à tous les niveaux.

La raison principale en est simple. La LOLF se caractérisait par une logique de responsabilité ministérielle. Dans le cadre d'une politique gouvernementale, le Parlement autorisait des dépenses à un ministre pour la mise en œuvre d'actions, au niveau national et déconcentré, dont il devait rendre compte. Cela se traduisait par un projet annuel de performance (PAP) suivi d'un rapport annuel de performance (RAP). Ce schéma, que l'on peut qualifier de vertical, ne peut donc fonctionner que si chaque ministre dispose d'une réelle autorité sur l'ensemble de ses services, notamment déconcentrés

(de niveaux tant régional que départemental), sinon il ne peut en être tenu responsable. Comme tout système, il présente son lot d'avantages et d'inconvénients, mais il a une logique.

Dans son volet « Réforme de l'administration territoriale de l'Etat » (RATE, devenu RéATE par souci « esthétique », sans doute), la RGPP a brisé cette logique ministérielle, verticale.

En effet, sous la pression du ministère de l'Intérieur et du corps préfectoral, pour, soit disant, être au plus près des préoccupations des citoyens (que l'on n'a d'ailleurs jamais consultés à ce sujet), cette logique a été brisée. Les services régionaux sont restés sous l'autorité directe des ministres concernées ; les services départementaux ont été regroupés en directions départementales interministérielles (DDI), rassemblant des missions sans rapports entre-elles (des droits des femmes au contrôle sanitaire des populations animales dans les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations ...).

Dans les faits, ces DDI sont sous l'autorité directe des préfets de département qui décident de leurs priorités assez librement, et de moins en moins sous celle des nombreux ministres concernés, qui n'ont comme seuls interlocuteurs que les niveaux régionaux pour faire la mise en œuvre de leurs politiques.

L'organisation « verticale » des services de l'Etat a été brisée. Elle est devenue « horthogonale », donc contradictoire.

De quelques conséquences perverses de la RGPP ...

Les effets pervers d'un tel découpage ne se sont pas fait attendre. Certaines administrations centrales retiennent ou tente de retenir leurs moyens d'intervention et/ou en personnel au niveau régional ; évidemment les préfets s'en plaignent auprès du Premier ministre et en profitent pour demander plus encore d'autonomie. La gestion devient extrêmement compliquée, d'autant plus que les conséquences d'une telle organisation n'ont pas été anticipées (d'où la « Charte de gestion des DDI » qui dit, en janvier 2010, après la création des nouveaux services, ce qu'il aurait fallu faire avant de les créer, et qui donne aux administrations centrales concernées deux ans pour le faire, *a posteriori*).

C'est notamment vrai en matière de personnel, toujours gérés par leurs administrations d'origine, faute de mieux. Cela ne pourra durer longtemps, d'autant plus que les différences considérables de traitement financier dont ils font l'objet éclatent maintenant au grand jour, ce qui ne facilite pas la création de nouvelles équipes, c'est le moins qu'on puisse dire ...

Néanmoins, il n'était pas absurde d'envisager une autre organisation de l'Etat au plan territorial, autour du principe de réponses adaptées et diversifiées aux besoins territoriaux, à l'initiative et sous l'autorité de responsables politiques territoriaux.

Mais jusqu'à nouvel ordre, les préfets ne sont pas des « ministres territoriaux » mais des fonctionnaires chargés de mettre localement en œuvre les politiques ministérielles, certes en tenant déjà compte des spécificités territoriales, mais en demeurant sous l'autorité effective des ministres concernés du gouvernement de l'Etat. C'est autorité demeure au plan juridique, mais elle est de moins en moins réelle et de plus en plus formelle.

Maintenant, plus ou moins insidieusement, avec des DDI couvrant des champs de missions aussi étendus, certains préfets se croient investis d'une responsabilité politique de détermination des priorités, jusqu'à supprimer certaines actions ministérielles. C'est notamment vrai dans les secteurs de la Jeunesse et des Sports, jugés par certains préfets comme marginaux, et sur lesquels il ne faut plus s'investir. Pour certain, l'appellation même de " Jeunesse et Sports" doit être supprimée de tous les supports existants. Le décret n° 2010-258 du 12 mars 2010 (publié au JoRf du 14) confirme bien cette grave dérive, dans son article 8 : les objectifs annuels du directeur régional sont fixés par le secrétaire général ministériel ; ceux du directeur départemental par le préfet de département. La rupture est consommée.

Nonobstant le rôle déjà confié aux instances décentralisées, - ce qui, pour le moins, pourrait interpellé quand on s'intéresse à l'opportunité de créer des « ministres territoriaux » -, ce débat républicain fondamental, autour d'une logique non plus « verticale » mais « transversale » a été complètement occulté et n'a pas eu lieu publiquement.

Au niveau territorial, le choix de la pire des solutions ...

Au final, **on a choisi la pire des solutions**, en conservant la logique « verticale » des administrations centrales jusqu'au niveau régional (des DRJSCS, en ce qui nous concerne) et en ajoutant une logique « transversale » par la création des DDI supprimant du même coup la liaison directe entre ministères et équipes départementales des DDI ; c'est en ce sens que cette organisation « horthogonale » est contradictoire avec la responsabilité des ministres.

Au plan budgétaire, la gestion s'en trouve évidemment compliquée. Il devenait alors en effet indispensable de fusionner les crédits de fonctionnement des anciens services départementaux dépendant, sauf exception, d'un seul ministère en un vaste ensemble correspondant au nouveau périmètre, élargi, des directions départementales interministérielles.

C'est ainsi que dans une certaine précipitation (cf. la lettre du 22 juillet 2010 du secrétariat général du Gouvernement aux préfets) le Premier ministre a décidé de créer au 1^{er} janvier 2011 un nouveau programme (au sens de la LOLF), le 333, intitulé « moyens mutualisés des administrations déconcentrées ». Ce programme retire donc des programmes ministériels des sommes pour lesquelles les arbitrages semblent avoir été difficiles (cf. le document « questions-réponses » envoyé aux préfets le 28 septembre), ce qui était prévisible ... **Il sera donc maintenant encore moins facile, voire impossible, de calculer le coût complet des actions ministérielles.** Cela n'empêche pas le Gouvernement de prétendre le contraire dans ce même document, dans un style quasiment « religieux » : « ... la réforme de l'administration territoriale de l'Etat a consacré la volonté du Gouvernement de réorganiser les services de l'Etat pour les rendre plus lisibles ... ». Plus on le proclame, moins c'est vrai ...

On note d'ailleurs que, au sein du PAP de la mission interministérielle « Solidarité, Insertion et égalité des chances », le programme 124, à l'origine de l'abondement de ce programme 333, ne fait que l'évoquer assez sommairement (p. 161, 170 & 171), **sans jamais indiquer les clés de répartition utilisées ni préciser les sommes ainsi redéployées.**

Il devrait sans doute en être de même pour le programme 309, « Entretien des bâtiments de l'Etat » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », mais là, c'est totalement obscur, car il n'en est même pas fait mention, hormis une allusion particulièrement discrète, sans même citer l'intitulé de ce programme, dans les toutes dernières pages de ce PAP (p. 215).

Conséquence de tout cela, il serait aussi logique que, prochainement, les préfets de département réclament également le regroupement de tous les moyens de rémunération des agents placés sous leur autorité dans un programme unique ... Cela parachèverait la logique transversale du niveau départemental, contradictoire avec la logique verticale et ministérielle qui s'arrête au niveau régional. Les difficultés prévisibles du maintien de la gestion ministérielle des agents devraient y conduire. De nombreux effets malheureux ou pervers sont à prévoir, notamment en matière de complexification du déroulement des carrières des personnels, car cette organisation accroît les cloisonnements..

Au niveau central, ça ne s'améliore pas non plus ...

Au niveau des administrations centrales, la RGPP a eu le même type d'effets de regroupement de programmes, de « mise en cohérence », comme il est écrit (p. 170 du programme 124) avec, en conséquence, une diminution de leur lisibilité. Ainsi les programmes « soutien » des anciens ministères de la Santé (124) et de la Jeunesse et des Sports (210) sont fusionnés en un seul, le 124.

On se souvient des critiques que le SEJS a pu faire dans le passé de ce programme 210, qui avait retiré aux « programmes opérationnels » (Sport – 219 ; Jeunesse – 163) les crédits de rémunération des agents qui œuvraient à la mise en œuvre des politiques correspondantes. Cela n'était pas conforme aux principes de la LOLF, les programmes devant regrouper l'ensemble des moyens, rémunérations incluses, consacrés à une politique publique (or, pour les ministères chargés de la Jeunesse et des Sports, ces crédits sont en proportion très importants). Cela diminuait donc d'autant la lisibilité, la connaissance du coût réel, de ces actions.

La situation actuelle est pire encore. Ainsi, « *pour assurer une pleine information du Parlement* » (*sic* ! cf. p. 160), le nouveau programme 124, déjà riche de six « actions » (au sens de la LOLF) en crée trois nouvelles, « soutien des politiques sanitaires, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » (action 06), « gestion des politiques du sport » (action 08) et « gestion des politiques de la jeunesse et de la vie associative » (action 09). Elles sont présentées de manière particulièrement sommaire (p.174, pour les actions 08 et 09). Aucune indication n'est donnée sur les modalités de calcul ou les montants des crédits transférés au programme 333 (p. 169). Quant aux compléments d'information donnés ensuite (p. 185 à 192) sur lesquels on reviendra, le ministère n'indique en aucune manière les corps de fonctionnaires qui seront concernés par les suppressions ou les quelques recrutements envisagés. Souhaitons malgré tout qu'un « schéma des emplois » soit présenté un jour en CTP ministériel comme, en application de la LOLF, cela s'était fait dans le passé au ministère chargé de la Jeunesse et des Sports, mais le Parlement en aura-t-il connaissance ?

Une volonté de dissimulation ou un grave défaut de gouvernance ? ...

La démonstration est faite. La logique de la RGPP du Gouvernement en place depuis 2007 est contradictoire avec celle d'une loi organique votée à la quasi unanimité du Parlement quelques années plus tôt ; cela aboutit à une complexification excessive et inutile de la gestion, vraisemblablement coûteuse, ce dont on se rendra sans doute compte ultérieurement, alors que l'objectif affiché est exactement l'inverse ; ses conséquences budgétaires rendent la mise en évidence du coût réel des actions des politiques publiques particulièrement difficile, voire impossible, ce qui est là encore en pleine contradiction avec l'objectif de lisibilité affiché. **Plus vous compliquez, mieux vous pouvez dissimuler** ... Est-ce volontaire ? Si oui, c'est très grave pour la République. Si c'est involontaire, cela met aussi gravement en cause la cohérence et les capacités de gouvernances du pouvoir actuellement en place.

II – Analyse de la mission interministérielle « Sport, Jeunesse et Vie Associative »

Présentation stratégique de la mission ...

La mission « Sport, Jeunesse et Vie Associative » est présentée maintenant comme une mission interministérielle. Notons toutefois que c'est davantage par morcellement d'une même mission que par regroupement avec d'autres qu'elle est devenue interministérielle. Deux ministres et une secrétaire d'Etat se partagent la « responsabilité » de cette mission (cf. p. 8), Mme BACHELOT-NARQUIN, Mme Rama YADE et M. DAUBRESSE. Notons également que pour les deux premières, le partage de cette responsabilité n'est pas très clair ...

La « Présentation stratégique de la mission » est sommaire, voire quelque peu confuse ou hermétique (cf. son 2^{ème} §). La liste des actions évoque maintenant « *la prise en compte du développement durable dans le sport* » et le dispositif devenu phare du programme « Jeunesse », « *le développement du service civique* ». Souhaitons que le « phare » n'aveugle ou n'occulte pas les autres dispositifs ... On

ne mentionne déjà plus les actions de développement de l'initiative des jeunes ou la politique d'information de la jeunesse. On y reviendra.

Evolution des crédits pour 2011 - 2013 ...

L'évolution pluriannuelle des crédits (2011 / 2013) est toujours faussée dans la mesure où elle n'intègre pas ceux du CNDS. Quoi qu'il en soit, une nouvelle diminution des crédits du Sport est prévue en 2012, avec un retour en 2013 à un niveau à peu près équivalent (en CP) à celui de 2011. Mais on ne sait pas pourquoi.

S'agissant du programme « Jeunesse », on assiste, une fois n'est pas coutume, à une augmentation conséquente des crédits, passant de 212,4 M€ en 2011 à 261,7 M€ en 2013. Le budget « Jeunesse » devient supérieur à celui du « Sport ». Effet d'affichage qui ne trompe personne (cf. CNDS) et qui occulte les dispositifs supprimés au profit du service civique ou du fond d'expérimentation pour la jeunesse.

Des quatre principaux changements ...

La p. 9 présente les « 4 principaux changements portés par le PLF 2011 ». On ne reviendra pas sur la fusion du programme 210 au sein du 124, évoquée précédemment. La montée en charge du service civique et la poursuite des expérimentations en faveur de la jeunesse, présentées dans la rubrique des « dispositifs créés ou supprimés », sont des sujets sur lesquels on reviendra dans l'analyse du programme « Jeunesse ».

On s'étonnera toutefois qu'il ne soit pas fait mention de dispositifs supprimés au profit de ces derniers, le programme « Envie d'agir » (cf. circulaire n° 231 du 12 août 2010) ou le Parcours Animation Sport (PAS) pour le secteur animation (cf. circulaire N°DJEPVA/A1/2010/296 du 30 juillet 2010. Pourquoi le cacher ? On peut s'interroger sur ce point ...

Néanmoins, on ne regrettera pas que la compensation de l'exonération du droit à l'image collective (DIC) des sportifs professionnels ne s'impute plus sur le budget du ministère chargé des Sports depuis le 30 juin 2010, car ce scandale avait été dénoncé par le SEJS, avec d'autres, depuis sa mise en place.

Diverses mesures de transfert (principalement de crédits rémunération) au profit des établissements sont présentées au titre de ces « principaux changements ». D'une certaine manière, c'est pourtant plutôt secondaire ou anecdotique, à l'instar de l'ancienne école nationale d'équitation (ENE), devenue maintenant institut français du cheval et de l'équitation (IFCE), qui disposait dans son budget des crédits de rémunération de ses agents, sans que cela change grand-chose, la gestion des emplois demeurant ministérielle, comme pour les CREPS et autres établissements.

Mais il peut y avoir un vrai changement, important, si cela devient source d'autonomie pour ces établissements, avec les avantages et les inconvénients que cela présente, notamment, au titre de ces derniers, le remplacement d'agents titulaires par des contractuels, dérive déjà plus que potentiellement présente dans les agences régionales de la santé (ARS), commençant aussi à émerger dans les services déconcentrés (on y reviendra). Si tel est le cas, ce « principal changement » est peu commenté dans ce qu'il permet de nouveau dans la politique de ressources humaines des établissements. Ce qu'on voit à l'INSEP actuellement (non renouvellement de contrat pour des agents qui exercent par ailleurs des responsabilités syndicales, pur hasard sans doute) pourrait inquiéter.

De l'usage du CNDS ...

On sourira de voir aussi présenté au titre des « 4 principaux changements » « le maintien du soutien aux fédérations sportives » ! Mais peut-être y-a-t-il malgré tout un changement là-dessous, car « la contribution publique nationale (de l'Etat) de 150 M€ pour la réalisation ou la rénovation des

stades de football nécessaires à l'organisation de l'Euro 2016 » paraît devoir s'imputer sur les crédits du CNDS, « chargé de la mise en œuvre de cet engagement ». Cela est confirmé p. 51.

Il semble que le débat soit actuellement très vif à ce sujet entre le ministère et le CNOSEF. L'Etat veut faire porter par le CNDS, fonds extra-budgétaire, les nouvelles politiques sportives dans lesquelles il s'engage. Le mouvement sportif, quant à lui, se considère comme propriétaire de ses crédits, ainsi « sanctuarisés » et voudrait que l'Etat prenne sur ses crédits budgétaires les moyens nécessaires à ses nouvelles politiques.

Tout cela était prévisible. La LOLF voulait supprimer les crédits extra-budgétaires dont « les recettes particulières n'étaient pas en relation directe avec les dépenses concernées » (cf. son article 21 ; cela visait explicitement le FNDS) et les intégrer au budget de l'Etat, en application du principe fondamental de non (pré) affectation des recettes.

Sous la pression du mouvement sportif, l'Etat a détourné cette loi organique, transformant le fonds national de développement du sport (FNDS) en un établissement, le centre national de développement du sport (CNDS). Indépendamment du fait que cela coûte maintenant plus cher à l'Etat qu'une gestion par ses propres services, comme antérieurement (22 emplois en 2010, passant à 25 en 2011, soit + 10 % ! – cf. p. 68), cette transformation artificielle est un marché de dupes.

Le mouvement sportif croyait qu'ainsi isolés au sein du CNDS, il conserverait ces crédits pour les actions à son initiative. Mais les crédits extrabudgétaires sont des crédits de l'Etat, comme les autres. Aussi l'Etat choisit-il de leur imputer les dépenses nouvelles qu'il décide, ou de reverser dans les recettes de l'Etat les excédents de recettes (par rapport aux prévisions) ou excédents de fonds de roulement, quand cela l'arrange (cf. les fonds de concours 2011, évoqués ci-après).

Si les ressources du FNDS avaient été intégrées au budget de l'Etat, le problème ne se serait pas posé, ou se serait posé autrement. L'Etat aurait bien été obligé de puiser dans ses crédits budgétaires pour financer les 150 M€ de cette opération (quitte à diminuer, il est vrai, les crédits d'intervention et d'investissement pour les opérations « traditionnelles »).

Des principales réformes ... jamais évaluées financièrement !

Comme à de nombreuses reprises, ces documents budgétaires sont emprunts d'une large autosatisfaction. Ainsi « *l'essentiel des réformes initiées lors de la première vague de la RGPP ont produit leurs effets avant 2011* », notamment pour ce qui est de la suppression de 8 CREPS sur 24 (1/3 !). Mais, bien curieusement, on ne trouve nulle part une mise en évidence des économies réalisées, alors que c'était l'objectif fondamental de cette réforme (la transformation des missions et leur recentrage n'étant qu'un habillage *a posteriori*). Le SEJS l'a rappelé à plusieurs reprises lors du CTPM du 2 juin dernier, mais il n'a toujours pas obtenu de réponse ...

Cela n'empêche pas de poursuivre « *les réformes de la deuxième phase de la RGPP (qui) s'inscrivent à la fois dans la cohérence de la phase précédente et permettent le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux* » (s'agissant de certains corps, dont celui des inspecteurs de la jeunesse et des sports, c'est le non remplacement de tous les départs, depuis 2006 ...), « *sans porter atteinte au niveau de professionnalisation* » ! Il suffit de le dire pour le croire, sans doute ...

« *A ce titre, il est (notamment) prévu ... de poursuivre la régionalisation des politiques sportives en améliorant la mutualisation au niveau régional de l'expertise disciplinaire du secteur du sport* ». Phrase plutôt sibylline, qui peut corroborer la propension des administrations centrales à recentrer leurs moyens sur le niveau régional, qu'elles contrôlent encore, plutôt qu'au niveau des DDI, comme évoqué au § I, *supra*.

Quant à l'objectif « *d'alléger le processus de certification des formations aux métiers du sport et de l'animation* », aucune précision n'est donnée sur la méthode, ce qui peut faire craindre une baisse de la qualité de cette certification, à l'avenir. On y revient p. 59, sans pour autant donner davantage de

précision, mais en évoquant la 2^{ème} phase de la RGPP (et le rapport BOCQUET), ce qui n'a rien de rassurant.

S'agissant du secteur Jeunesse, il en est de même. On se félicite des « *réductions significatives des effectifs* » de l'INJEP et du CIDJ, comme si c'était des objectifs de politique, alors que ce ne sont que des objectifs de comptes, mais on ne les évalue pas plus que les suppressions de CREPS.

Pour ce qui est du CIDJ, « *qui s'inscrit désormais dans un processus interministériel* » du fait de la création du Service Public de l'orientation (SPO), les retards dans la nomination du « *nouveau délégué à l'information et à l'orientation (DIO)* », de l'ordre de 6 mois, ainsi que les retards l'ensemble du système mis en place au titre du SPO (plateforme et inscription territoriale), de l'ordre de 12 mois, nous laissent dans l'incertitude quant à ce qui sera effectivement décidé. Or il y a là un enjeu majeur de service public. Au vu de ce qui se passe ailleurs, a-t-on de bonnes raisons d'espérer des améliorations ? ...

Des indicateurs les plus représentatifs de la mission ...

Que voilà un exercice bien formel, de trouver (sous la pression des technocrates de Bercy) trois indicateurs soi-disant « *les plus représentatifs de la mission* » ! Heureusement, il ne semble pas que son évaluation (si tant est qu'elle se fasse vraiment ...) doive se réduire à l'examen des résultats de ces trois seuls indicateurs, d'autant plus qu'ils ne sont pas rapportés aux années antérieures et postérieures. Mais que dire du troisième, plutôt obscur : « *Part des expérimentations contrôlées dans l'ensemble des expérimentations* », qui doit permettre de mesurer l'amélioration de « *la capacité des expérimentations à préfigurer des politiques de jeunesse innovantes* » ? S'il faut se satisfaire d'une prévision de 35 % pour 2011, cela signifie que l'on accepte que 65 % de ces expérimentations ne soient pas contrôlées. « Etonnant, non ? » comme l'aurait dit le regretté Pierre DESPROGES. Cela ne paraît pas acceptable.

Récapitulation des crédits ... sauf exception, en baisse, surtout pour les services déconcentrés ...

A structure apparemment constante (la LFI 2010 a été « *retraitée* » en conséquence ; faisons confiance ...) les crédits (budgétaires) du programme Sport sont, en 2011, en régression de près de 35 M€ (en AE, idem en CP – cf. p. 12) ; la prévision d'augmentation du CNDS est de 8,8 M€ (cf. p. 66). Globalement la diminution est donc de plus de 26 M€ sur un total, crédits budgétaires et extra-budgétaires, d'environ 444 M€ (247,4 M€ de CNDS + 96,985 M€ de memandés en autorisations d'engagements – AE).

Mais environ 19 M€ de fonds de concours sont attendus en complément, provenant pour l'essentiel des excédents du fonds de roulement du CNDS en 2010 (cf. p. 51). Ainsi, la diminution ne serait plus que de 7 M€. La « *fongibilité* » des crédits budgétaires et extra-budgétaires est bien utilisée par l'Etat quand ça l'arrange, mais ce genre de « *rattrapage in extremis* » ou de « *tour de passe-passe* » pourra-t-il durer longtemps, sauf à prévoir volontairement à la baisse les recettes du CNDS ?

L'action dont les crédits diminuent le plus est l'action 01, « *Promotion du sport pour le plus grand nombre* », passant de 16 M€ à 11 M€. Mais là encore le CNDS 2010 compensera ... pour soutenir les fédérations (cf. également p. 51). Il en est un peu de même pour l'action 02, « *Développement du sport de haut niveau* », passant de 171 M€ à 134,5 M€, compensée pour 3,65 M€, soit une diminution nette d'environ 33 M€. Les actions 03 « *Prévention par le sport et protection des sportifs* » et 04 sont en augmentation, assez sensible pour la 03.

Plus précisément (cf. p. 13), ce sont les dépenses d'intervention (Titre 6) qui sont le plus affectées par ces diminutions : moins 17 M€ net par rapport à 2010, soit 132 M€ au lieu de 149 M€. Or les moyens d'action des services déconcentrés (DRJSCS et DDI) pour le développement du sport proviennent pour l'essentiel de ce titre 6. Comme l'on sait que l'aide aux fédérations (sur crédits ministériels) sera

maintenue (cf. *supra*), cela a pour conséquence de faire de nouveau porter sur les services déconcentrés ces diminutions.

La RGPP a rendu les missions dans les domaines du Sport et de la Jeunesse marginales dans les DDI, plus encore dans les DDCSPP que dans les DDCS. Les chefs de services, issus pour plus de 75 % d'autres secteurs, n'ont pas de dispositions particulières pour s'intéresser à ces domaines. Leur retirer progressivement leurs maigres moyens d'intervention (en soi et plus encore comparativement aux autres secteurs) les amène objectivement à se désintéresser totalement des politiques sportives et de jeunesse. Etait-ce voulu ? On peut s'interroger ...

En matière de Jeunesse, avec une LFI 2010 également retraitée, on supprime une action (la 03 « Promotion des actions en faveur de l'animation et des métiers de l'animation ») ce qui, outre la diminution de lisibilité (les « actions » n'étant plus assez permanentes, les observations sur leurs évolutions deviennent difficile, voire impossibles), constitue un message politique négatif très fort.

L'action 01, « Développement de la vie associative », augmente légèrement (1,1 M€ sur 13,4 M€) ; mais l'action 02, « Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire », baisse considérablement, passant de 95,5 M€ à 76,5 M€ : diminution nette de 19 M€, soit plus de 20 % !

Le grand bénéficiaire est la nouvelle action 04, « Actions particulières en direction de la jeunesse », augmentant de 38 M€, soit environ 45 % d'augmentation ! On a rarement vu cela. Il s'agit de financer l'agence pour le service civique et le fonds d'expérimentation pour la jeunesse.

Aussi (cf. p. 13), les crédits de fonctionnement (Titre 3) que va utiliser le service civique font plus que doubler en passant spectaculairement de 34 M€ à 805 M€ ; quant aux crédits d'intervention, ils diminuent de près de 27 M€, ramenés à 131,8 M€ (1584 M€ en 2010). Là encore, ce seront surtout les services déconcentrés qui en pâtiront le plus, le ministère ayant en général pour habitude de limiter au maximum les diminutions pour leurs partenaires nationaux, fédérations sportives ou du secteur JEP. Il est plus facile (et moins courageux) de « plumer » les services sur lesquels on a autorité que les interlocuteurs privés et nationaux, qui ont plus de moyens de réaction et d'expression que des fonctionnaires contraints à des obligations de réserve ...

Finalement, ce n'est pas la peine de compter sur les autres ministères pour diminuer la part des missions de « Jeunesse et Sports » dans les services déconcentrés, notamment départementaux, car notre ministère fait tout cela très bien tout seul ... La réflexion engagée pour « mieux hiérarchiser les missions des DDI », en fait les revoir encore à la baisse (cf. la lettre du SGG du 30 juillet 2010 aux secrétaires généraux des ministères, montrant une nouvelle fois que la RGPP a complètement échoué dans sa première phase, la revue des missions ...) fournit une excellente occasion de fixer dans le marbre (de sa tombe) la fin de « Jeunesse et Sports » ...

III – Analyse du programme Sport (219)

Présentation stratégique du programme...

Les cinq premiers § de cette présentation sont intéressants. On peut y voir l'expression d'une vraie politique, dans ses généralités. Mais, quand on rentre ensuite dans le détail, c'est moins réjouissant. On y rappelle qu'il n'y a plus de crédits d'intervention spécifiquement d'Etat dans les services déconcentrés pour le développement du sport « *Le CNDS est le financeur exclusif du sport pour tous au plan territorial* ». Rien ne peut donc se faire sans l'accord explicite et préalable d'un tiers, le mouvement sportif, même s'il est « cadré » par des orientations nationales générales.

Malgré les critiques de cette orientation faites dans le passé, le relèvement du « *seuil plancher des subventions sera poursuivi* », avec plus qu'un doublement sur trois ans, passant de 450 € en 2008 à 1000 € en 2011 (cf. p. 66). Cela se fait au détriment des petits clubs, du milieu rural et du fameux

« effet de levier » que pouvaient avoir les subventions du secteur Jeunesse et Sport, à défaut d'être suffisamment consistantes. Mais cela n'est pas dit, et pour cause ...

Présentation des crédits et des actions ...

La présentation des crédits (p.19 et 20) ne fait que corroborer (heureusement !) ce qui a été indiqué pour la mission (cf. *supra*). On aurait souhaité que la présentation des actions explique les diminutions ou augmentations observées, mais tel n'est pas le cas, et c'est bien dommage (cela n'est guère plus vrai dans le § suivant, « *Justification au premier euro* », cf. *infra*). Cela aurait été le principal intérêt de ces paragraphes, reprenant, pour l'essentiel, ce que l'on savait déjà et qui figurait dans les PAP antérieurs. Il est simplement fait mention de quelques nouveautés, comme la création à l'automne 2009 d'un pôle ressources national « sport et santé » au CREPS de Vichy, ou, début 2010, d'une cellule nationale contre les violences et les discriminations dans le sport placée auprès du directeur des sports. Mais ces créations sont trop récentes pour qu'on puisse encore en mesurer les effets.

On notera que l'évocation des personnels techniques et pédagogiques (PTP) n'est faite, à deux reprises (cf. p. 27 et 30), que pour les 1 675 cadres techniques sportifs (CTS) placés auprès des fédérations sportives. Nulle mention de ceux qui interviennent également au profit du développement du sport dans les services déconcentrés, les conseillers d'animation sportive (CAS). C'est symptomatique de l'intérêt qu'y porte le ministère.

C'est d'ailleurs à ces services que l'on fait habituellement porter l'essentiel voire la totalité des suppressions d'emploi de PTP, renforçant ainsi, plus encore qu'avec la diminution des crédits d'intervention, la suppression des missions sports dans les services de l'Etat, au plan territorial.

Les suppressions d'emploi ayant apparemment été plus fortes que les prévisions, il reste en conséquence un excédent sur la masse salariale (titre 2), ce qui traduit une gestion des ressources humaines sans doute insuffisante et/ou incohérente. Conséquence de ce contexte, dans plusieurs régions, dont l'Ile-de-France, on en est venu à recruter des contractuels pour assurer les tâches de ces personnels (cf. les appels à candidature publiés sur le site de l'ADDES, rubrique offre d'emplois, le 8 septembre dernier – www.cdes.fr). Mais attention, l'Etat ne s'engage pas trop : ce ne sont que des contractuels avec des CDD de 10 mois !

C'est là une grave entorse au statut général de la fonction publique prévoyant le recrutement de fonctionnaires pour les emplois permanents de l'Etat ; quant à recruter des contractuels sur des CDD de 10 mois, c'est une exploitation scandaleuse, mais peut-être à l'image de ce que sera la fonction publique française dans quelques années ... « Jeunesse et Sports » est toujours le laboratoire des expérimentations dangereuses en matière de fonction publique ...

Objectifs et indicateurs de performance ...

L'analyse des indicateurs, en général insuffisants, a été faite dans le passé par le SEJS. Il n'y a pas vraiment lieu d'y revenir, sauf à pointer le 4.2 (cf. p. 39), « *Part des sportifs de haut niveau accueillis dans le réseau des établissements* ». Un des habillages *a posteriori* de la suppression d'un tiers du réseau des CREPS était le recentrage de leurs missions sur le haut niveau. A l'époque (chiffres 2008 du ministère), ils n'en accueillaient même pas la moitié : 47 %. La prévision pour 2011 est de 55 %. Il était pour une fois bien utile de mettre cela en évidence afin de justifier cette politique de suppression, mais était-il nécessaire de diminuer d'un tiers le réseau des CREPS pour faire augmenter leur part d'accueil des sportifs de haut niveau ? Certes non, et l'on aurait pu le faire avec un réseau équivalent, en complétant les équipements de ceux où c'était nécessaire.

De même, au titre de ces réorientations politiques, il est intéressant de pointer, dans l'indicateur 6.2, la « *part des formations assurées dans les établissements correspondant aux activités en environnement* »

spécifique et aux secteurs en tensions », bien que ce dernier concept soit susceptible d'interprétations très diverses, comme le montrent les « *précisions méthodologiques* ».

L'augmentation continue du « *Coût moyen des contrôles et des analyses anti-dopage* » (cf. indicateur 5.2, p 40), simple indicateur de gestion et non de résultat, est expliquée principalement par la non prise en compte antérieure d'une ventilation des charges de fonctionnement de l'Agence. C'est honnête de le dire, mais cela montre également le caractère non encore stabilisé de ce genre de données, cinq ans après leur mise en place. Que penser alors des indicateurs antérieurs ...

Justification au premier euro ...

Ces pages (45 à 62) sont toujours intéressantes dans la mesure où elles détaillent effectivement le contenu des actions, ce qui donne, une fois n'est pas coutume, un peu plus de lisibilité.

On y reparle évidemment du PPP de l'INSEP, pour lequel l'intérêt financier de l'attribution de la gestion de la partie nord de l'établissement n'a jamais été justifié. Mais le loyer, de 11 M€ (pour 30 ans) est maintenant passé à 12,09 M€ (valeur 2010). Le taux de progression est lui aussi, à l'image de l'établissement, de « haut niveau » ! D'autant plus que sa diminution « *d'une partie des recettes que tirera directement le cocontractant de l'exploitation du site* » (cf. p. 46) semble rester un projet d'avenir, avenir toujours repoussé ... D'une certaine manière, tant mieux, car l'INSEP risquerait ainsi de ne plus être maître chez lui ; mais quand on voit les considérables augmentations de tarifs que l'INSEP impose à ses partenaires, y compris les services du ministère lui-même (comme son comité d'histoire en novembre 2009), on ne peut bien malheureusement que constater la valeur de nos prévisions : le PPP a entraîné un fort dérapage des coûts. Des détails supplémentaires sont donnés p. 53.

On note, p. 49, une augmentation de crédits au profit du recensement des équipements sportifs, travail important et nécessaire, bien en phase avec les missions de l'Etat. Mais cela se fait par redéploiement des crédits de « *promotion des métiers du sport* ». Serait-ce à leur détriment ?

On note également, p. 61, l'évocation du dispositif « *parcours animation sport* » (PAS). Ce dispositif de « *deuxième chance* », proposés en 2006 comme une forme de réponse aux mouvements de jeunes dans les banlieues en 2005, semble porter ses fruits « *sur le terrain* », selon les rapports qui remontent des services déconcentrés. On peut regretter que le ministère n'en fasse pas l'évaluation dans ce PAP. Souhaitons que ce soit le cas dans le RAP ! Quoi qu'il en soit, le programme Sport le maintien, et c'est sans doute une bonne chose. Mais que penser alors de l'initiative de la direction de la jeunesse de supprimer (par circulaire du 30 juillet, déjà citée) ce dispositif dans son volet « *animation* ». Où est la cohérence ? Mais il est vrai que ce sont maintenant deux ministères distincts ; ils peuvent s'ignorer ! La mission interministérielle n'est donc qu'un artifice de présentation, une simple juxtaposition ...

Présentation des opérateurs ... (p. 62 à 77)

On regrettera une fois encore le style emphatique pour masquer les régressions évidentes. La suppression d'un tiers des CREPS en moins d'un an et demi est présentée comme « *une réforme d'une envergure sans précédent* » (certes, mais faut-il s'en réjouir pour autant ?) « *Celle-ci se caractérise par la création d'un véritable réseau resserré ...* ». C'est sans doute le « *véritable* » qui donne de la valeur à ces coupes sombres. Mais là encore, on ne trouve pas d'évaluation financière des économies réalisées. Y-en-a-t'il eu, « *véritablement* » ?

La page 66 revient sur le CNDS, déjà évoqué. Resurgit en bas de page, tel le monstre du loch Ness, la notion obscure de « *tête de réseau* » dans une phrase pleine d'ambiguïté et de contradiction : « *Cette évolution (liée au décret n° 2009-548 du 15 mai 2009) permet de recentrer les subventions sur les actions les plus structurantes et sur certaines « têtes de réseau » sans méconnaître pour autant les préoccupations départementales et infra-départementales* ». Belle formule pour dire sans doute qu'on aimerait bien confier tous les crédits d'intervention de l'Etat au mouvement sportif, afin de diminuer

ses charges de gestion (en les transférant sans compensation, ou au détriment des interventions qu'ils doivent soutenir). Mais on hésite encore à le faire complètement, car l'on voit bien les conséquences désastreuses sur les services déconcentrés, déjà évoquées.

Analyse des coûts ... (p. 78 à 81)

Comme indiqué précédemment (cf. § I), l'analyse des coûts ne fait qu'un constat comptable, sans aucune analyse. A « *périmètre constant, la LFI 2010 ayant été retraitée* », le poids de toutes les actions diminue, selon le cas de - 1,5 % à - 15,8 %, mais l'on a aucune explication, ni du pourquoi ni du comment. Pourtant, - 15,8 % de diminution de l'action 02, au profit du sport de haut niveau, cela aurait sans doute mérité un minimum de commentaires ...

IV – Analyse du programme Jeunesse (163)

Présentation stratégique du programme, présentation des crédits ...

La présentation (cf. p. 84) a le mérite de la simplicité, mais elle est aussi empreinte d'une certaine naïveté. La priorité n'est pas d'avoir de vrais objectifs stratégiques mais, simplement, de développer deux « chantiers », deux dispositifs, le « fonds d'expérimentation pour la jeunesse » (FEJ) mis en place en 2009 et le « service civique » (SC), de création encore plus récente, mi-2010, confié à une agence. Est-ce une défiance vis-à-vis de la direction de la jeunesse et de la vie associative (DJEPVA). Pourquoi créer une nouvelle structure dans un contexte qu'on nous dit de pénurie ?

Les vrais objectifs stratégiques, que sont « *favoriser l'autonomie des jeunes et leur prise de responsabilité* » et « *soutenir le dynamisme et le développement de la vie associative* » ne sont présentés que comme des « *axes complémentaires* » !

La présentation des crédits (cf. p. 86 et 87) s'en ressent, diminution de 19 M€ sur l'action 02 « *Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire* » par rapport à 2010, soit environ 20 % ; augmentation de près de 38 M€ de l'action (nouvelle) 04 « *Actions particulières en direction de la jeunesse* ». Ce libellé *particulier* est significatif de la priorité mise maintenant sur des dispositifs plutôt que sur des politiques. Le glissement est plus que sémantique, et sans doute plus grave qu'il n'y paraît. Mais cela permet néanmoins d'afficher, une fois n'est pas coutume, des crédits globalement en augmentation de près de 20 M€.

Présentation du programme et des actions ...

La présentation du programme (cf. p. 93 et 94) n'apporte pas d'information nouvelle vraiment intéressante, mais l'on note que « *l'architecture du programme a fait l'objet d'une restructuration complète en vue d'en améliorer la lisibilité ...* ». Nos critiques du passé étaient alors sans doute fondées. Souhaitons que ce soit effectivement plus clair maintenant ...

Toutefois, quand on cherche la traduction financière des dispositifs supprimés (cf. les circulaires du 31 juillet et 12 août, déjà citées), « *Envie d'agir* » et le volet animation du « *Parcours animation sport* », ou *a fortiori* quand on cherche une évaluation qui aurait justifié ou, *a minima*, expliqué leur suppression, on ne les trouve pas (bien au contraire, cf. p. 108 à propos du PAS, où il semble maintenu, contrairement à la circulaire du 31 juillet ; ce paragraphe du PAP serait-il alors mensonger ?).

On ne trouve pas plus ces renseignements dans le chapitre relatif à la « *justification au premier euro* » où les évolutions de crédits par sous-action ne sont jamais évoquées, qu'ils soient en augmentation ou en diminution (cf. p. 103 à 112) ... Seul ce qui n'est pas caché est donc lisible ...

Complétons donc l'information du lecteur par ce qui n'est pas écrit dans le PAP 2011.

Suppression du dispositif « Envie d'agir »

Le dispositif « Envie d'agir », initié dès 1987 par « Défi Jeunes », tenait lieu de programme phare dans le champ de la « Jeunesse » depuis 2005 et représentait jusqu'en 2008 une des plus grosses lignes budgétaires (c'est relatif ...) des services déconcentrés de la Jeunesse et des Sports. Il permettait d'englober dans une même démarche tout le champ de l'initiative des jeunes ; il a donné lieu à de nombreux partenariats associatifs ou avec les collectivités locales essentiels dans le maillage territorial en matière d'accompagnement des jeunes. Son abandon en cours d'exercice 2010 place certains services déconcentrés dans une position qui les décrédibilise vis-à-vis de leurs partenaires institutionnels et associatifs locaux.

Avec le remplacement de ce programme par celui du Service Civique (SC), l'intervention directe du ministère en matière d'insertion sociale et professionnelle des jeunes est réduite à néant.

Le SEJS, comme d'autres Syndicats dont il partage l'analyse, celui de l'Education Populaire notamment (SEP), déplore ainsi la perte de contenu et de moyens du programme jeunesse. Comme les autres transferts se réalisent au profit du Service Civique et du Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse mais au détriment des services déconcentrés pour leurs politiques contractuelles locales (globalement, ils diminuent de moitié, passant de 22 M€ à 11 M€) cela semble signer la fin des missions de l'Etat au plan déconcentré en matière de Jeunesse, d'Education Populaire et de Vie Associative.

Le caractère emblématique de cette décision n'a pas manqué de frapper nos partenaires institutionnels et associatifs, tout comme les personnels des services de la Jeunesse et des Sports chargés de les mettre en place. Il leur signifie clairement que l'Etat ne sera plus leur interlocuteur dans ce champ essentiel des actions envers les jeunes. Les réactions ne se sont pas fait attendre, comme en témoignent les blogs des jeunes, les échanges sur *facebook*, ou, comme en Lorraine, notamment, les demandes de rétablissement de ce dispositif qui émanent de nombreuses collectivités locales et de partenaires associatifs.

Certes le dispositif « Envie d'Agir » n'était sans doute pas parfait, notamment dans sa propension à se centrer trop exclusivement, pour ce qui est de « Défi jeune » sur la création d'activité économique, un peu au détriment des projets d'intérêt général et de l'action collective, comme dans son rayonnement diversifié selon les régions et départements (mais n'est-ce là pas une chose normale ?). Cependant, il fonctionnait et, de toutes manières, ce n'est pas sur la base de son évaluation objective qu'il a été supprimé.

Plus de 8 500 jeunes en ont bénéficié (et plus de 80 000 depuis la création de « Défi Jeunes »), pour des projets dont ils étaient directement à l'initiative ; 41 % d'entre eux ont été à l'origine de créations de plusieurs milliers d'emplois stables ; 36 % des projets émanaient de zones rurales. Dans les territoires où les collectivités territoriales n'ont pas de politique de Jeunesse, c'était le seul moyen (d'Etat) pour que les jeunes ne soient pas exclus de moyens financiers d'accompagnement. Or, comme l'affirme depuis longtemps le SEJS, le rôle de l'Etat en la matière est bien un rôle de régulation sociale.

Les nouveaux dispositifs « Service civique » et « Fonds d'expérimentation pour la jeunesse »

Le Service Civique (SC) n'est pas inintéressant en soi. Contrairement à ce que semble avoir cru Martin HIRSCH (qui s'est fait nommer président de l'Agence du Service Civique après avoir quitté ses fonctions gouvernementales ; est-ce bien normal pour quelqu'un qui critique les conflits d'intérêts ?), le SC n'est pas contradictoire ni concurrent du dispositif « Envie d'agir », mais complémentaire.

Le SC (qui ne concerne pas que la jeunesse, les conditions étant différentes pour les plus de 25 ans) est l'insertion d'une personne dans une structure existante, associations, collectivités territoriales ou fondations agréées. Sa présentation dans le PAP n'est pas très percutante en termes de communication : « *il s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans qui peuvent ainsi bénéficier (...) d'une opportunité de se rendre utile et de faire bouger la société* ». Vaste programme ! Arrivera-t-on à les mobiliser avec de tels propos ?

Quoi qu'il en soit, ce dispositif vise une « *montée en puissance rapide avec 15 000 volontaires en service civique en 2011 et, à terme, un objectif de 10 % d'une classe d'âge en SC, soit environ 75 000 personnes* ». Cela paraît bien ambitieux, voire complètement irréaliste. Ce projet a-t-il fait l'objet d'une « *évaluation externe et scientifique contrôlée* » préalable, financée par le FEJ (cf. *infra*) ? On en doute ...

Ce SC peut néanmoins être une expérience personnelle et sociale intéressante, à valoriser dans un CV, à l'instar de ce qui se passe dans certains pays anglo-saxons. Mais il concerne une population plutôt réduite, en première analyse ceux qui ne sont pas déjà socialement « casés » quelque part. Les jeunes travailleurs et les étudiants (à moins que ces derniers « n'arrondissent leur fins de mois » avec cette forme de volontariat à temps partiel indemnisé, ce qui serait sans doute une première dérive) ne semblent donc pas concernés.

Pas plus les jeunes chômeurs (au sens du droit du travail), leurs allocations sont en général plus intéressantes que le SC. Qui reste-t-il alors ? Peu de monde en fait ; les jeunes qui ne sont pas ou plus étudiants et qui n'ont pas vraiment commencé à travailler. Mais de là à penser que le SC ait été créé pour camoufler les difficultés des jeunes à s'insérer réellement sur le marché du travail, il n'y a qu'un pas. Que le lecteur se rassure, nous ne le franchirons pas ... Mais on peut s'interroger sur une éventuelle requalification en emploi dissimulé de des SC par l'inspection du travail. Les collectivités locales semblent déjà s'en inquiéter. Soyons prudent !

Ce « public cible » bien limité peut inquiéter ; d'ailleurs l'agence (ASC) semble un peu aux abois ; fin août il n'y avait pas plus de 300 nouveaux contrats signés ; elle fait le forcing auprès des préfets et des services déconcentrés pour le développement de l'offre, avec apparemment un succès limité. Les chiffres annoncés sont obtenus par requalification de contrats en cours dans différents statuts de volontariat.

Quant au fonds d'expérimentation pour la Jeunesse (FEJ), dont la présentation est bien pauvre en matière d'objectif dans le PAP, il semble caractérisé par une grande gabegie financière sur des sommes importantes et un fort laxisme initial, « pour faire du chiffre », en pleine contradiction avec ses velléités « scientifiques » de contrôle. Un audit extérieur serait sans doute le bien venu.

Il repose sur l'idée *a priori* de bon sens que l'on expérimente un projet d'action (dans les domaines de la santé, de l'insertion, du logement, du décrochage scolaire ou du chômage des jeunes, par exemple). Puis on en fait le bilan et on le généralise s'il s'avère positif (à condition d'avoir les moyens de le faire, ce qui semble maintenant de plus en plus difficile vu les redéploiements opérés !).

Sa mise en place a été trop rapide, en particulier pour les porteurs de projets ; beaucoup de projets retenus ne sont pas viables et l'on peut avoir des doutes sur la qualité des résultats obtenus.

S'agissant des « *laboratoires territoriaux* », ils sont tout juste évoqués, de manière assez abstraite (voire « fumeuse ») p. 98. C'est l'idée du nouveau ministre en exercice et sa valeur ajoutée. Il s'agit de mettre en cohérence toutes initiatives publiques et privées au profit des jeunes, sur un territoire, « *pour (leur) garantir un parcours réussi dans les grandes étapes de leur accession à l'autonomie et de leur insertion sociale et professionnelle* ». Belle idée, certes, mais l'Etat ne s'est-il pas déjà suffisamment discrédité auprès de ses partenaires en matière de Jeunesse pour se voir reconnaître par eux le rôle de

« *coordonnateur* » qu'il revendique, ou prétendre donner « *l'impulsion des ces dynamiques transversales* » ?

Objectifs et indicateurs de performance ...

Sans doute au titre de l'amélioration de la lisibilité évoquée précédemment, il n'y a plus de correspondance entre les actions d'une part, les objectifs et les indicateurs d'autre part, comme c'est assez naturellement le cas pour le programme Sport, où les objectifs et indicateurs se rapportent plus logiquement aux actions, dans leur ordre de présentation. Sans doute faut-il compter sur le lecteur pour rétablir les correspondances nécessaires pour le programme Jeunesse ... Mais il n'est pas sûr qu'il puisse y arriver totalement. Certes, c'est bien là une « *restructuration complète* », comme annoncé plus haut, mais n'est-ce pas aussi un obstacle objectif à la lisibilité recherchée, et un nouveau détournement de la LOLF ?

Tout commence donc maintenant par le dispositif phare, le Service Civique, et l'on n'a pas honte à afficher des réalisations 2008 et 2009 avec des cases vides ! Evidemment, le programme n'existait pas à cette époque !

On observera malgré tout la baisse du nombre de contrôles par rapport au nombre d'accueils collectifs de mineurs déclarés (indicateur 3.1 – cf. p. 101). C'est logique, aucun inspecteur de la Jeunesse et des Sports (IJS) n'étant remplacé depuis 2006 (cf. la dernière lettre du SEJS aux ministres concernés du 27 septembre 2010), il commence à y avoir moins de contrôles. Réjouissons-nous, au moins certains indicateurs sont fiables car cohérents !

Mais ce n'est pas vraiment le cas des indicateurs 4.1 et 4.2 relatifs à « *la capacité des expérimentation à préfigurer les politiques de jeunesse innovantes* », déjà évoqués.

Opérateurs et analyse des coûts ...

Ces derniers chapitres ne nous apprennent pas grand-chose, si ce n'est la mise en évidence des suppressions d'emplois qui continuent encore à l'INJEP (de 93 en 2008 à 74 en 2009, 48 en 2010 et 44 en 2011, soit encore - 4), au profit de l'agence du service civique (ASC ; + 4 emplois, soit + 35 %). A l'instar du CNDS, le recours à une agence est plus coûteux qu'une gestion directe en administration centrale (cf. les développements sur son budget prévisionnel p. 115 et 116). Et l'on cherche à faire des économies, nous dit-on !

Quant aux quelques pages sur l'analyse des coûts, elles ne mentionnent même pas si les enquêtes-temps permettant de répartir la valorisation financière des temps de travail des agents sur les différents programmes et actions ont été actualisées. Elles indiquent *in fine* (p. 121) une diminution de 14,7 % pour l'action 02 et des progressions de 5,2 % à 36,7 % pour, respectivement, les actions 01 et 04. Aucune analyse, comme d'habitude. On ne saura donc pas si ces progressions de crédits constituent des progrès sociaux, ni si cette diminution est un bien ou un mal.

V – Compléments d'analyse du programme « soutien » (124)

Qui sont les responsables ? ...

L'analyse de ce programme ayant été largement abordée en première partie, *via* la création du programme 333, on ne reviendra que sur quelques points complémentaires.

Néanmoins, ce n'est pas sans une certaine surprise que l'on apprend, p. 159, que le ministre concerné par ce programme est M. Eric WOERTH, ministre du Travail, de la Solidarité et de la

Fonction Publique. Sans doute n'y avait-il pas de volonté d'indiquer la liste de tous les ministres concernés, dont Mme Roselyne BACHELOT-NARQUIN, Mme Rama YADE et M. Marc-Philippe DAUBRESSE. On assiste en effet à un regroupement de pas moins de neuf actions, subdivisées également en neuf pour l'une d'entre elle (la 03, « Gestion des politiques sociales »). Ce programme est devenu un amalgame artificiel peu cohérent, donc peu lisible. Le nombre de structures sans aucun rapport entre elles dont il assure la gestion (cf. p. 170) est impressionnant. Ce n'était sans doute pas la peine d'en rajouter avec le nom de tous les ministres concernés. Mais là encore la notion de ministre responsable d'un programme au sens de la LOLF a été vidée de son sens.

Quoi qu'il en soit, nos ministres sont concernés (à défaut d'être « responsables ») par les actions 06, 08 et 09.

En matière de responsable du programme, là encore seul un nom est cité, celui de M. François CARAYON, directeur des affaires financières, juridiques et des services (DAFJS). Mais il gère tous les crédits de personnels de nos ministères (action 08 et 09). Est-il pour autant directeur des ressources humaines (DRH) ? Non, c'est Mme Michèle KIRRY, au rôle tout aussi important. Pourquoi n'est-ce pas indiqué ? Manque de lisibilité et de transparence, toujours, malgré les emphatiques déclarations contradictoires ...

Présentation stratégique du programme, présentation des crédits ...

On y explicite le détail de cette compilation. Comme d'habitude, on verse dans l'autosatisfaction (ici, de style « agricole ») : « *L'année 2011 recueillera pleinement les fruits de cette réorganisation ...* » et, comme toujours depuis la création des programmes soutien, on a vocation à « *optimiser les moyens et les modes de fonctionnement dans une logique d'efficacité* ». Depuis le temps qu'on écrit cela, chaque année, le niveau atteint devrait être impressionnant ...

Les crédits accordés à ces « actions » 06 (fonctionnement et rémunération pour l'essentiel), 08 et 09 (rémunérations pour leur totalité) (cf. p. 163) sont tous en diminution par rapport à 2010 (cf. p. 162 / p. 164), effets des non remplacement de fonctionnaires partant en retraite et des compressions des moyens de fonctionnement. L'action 06 passe de 382,2 M€ à 348,8 M€, l'action 08 de 210,1 M€ à 203,7 M€, l'action 09 de 36,99 M€ à 36,32 M€ (en AE)

Objectifs et indicateurs de performance ...

Avec un tel inventaire d'actions et de services concernés, comment trouver des indicateurs de performance pertinents ? Pour l'essentiel, ce ne sont que des indicateurs de gestion, destinés à mettre en évidence les restrictions que s'impose l'Etat en matière de fonctionnement. Un indicateur (le 1.2) a une connotation sociale, relatif à l'application de la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987. Il s'agit de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés, mais, bien curieusement, on ne le précise pas. Le terme de « travailleur handicapé » est-il honteux ? Merci pour eux ...

Deux autres indicateurs tentent d'être de vrais indicateurs de résultat (le 3.1, relatif aux délais d'application des textes et le 3.2 relatif aux délais de mise à disposition de statistiques), mais sont-ils pertinents pour l'ensemble des actions du programme ? Non, à l'évidence.

Gestion des emplois ...

Dans cette partie où les renseignements sont très attendus par les syndicats de personnel, le rédacteur du PAP se félicite manifestement de 278 suppressions d'emploi, le ministère s'inscrivant « *par ailleurs pleinement dans la stratégie de l'Etat de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux ...* ».

Manifestement, il veut une bonne note et apparaître comme le bon élève de la classe ...

Les syndicats en resteront quant à eux pour leurs frais, aucune indication n'étant donnée sur les corps qui supporteront ces suppressions d'emplois ou qui bénéficieront de recrutement. Quant à la redistribution sur les fonctionnaires qui restent de 50 % des économies réalisées par les non remplacements promis à de multiples reprises par le Président de la République et le Premier ministre, il n'y est fait mention nulle part. Elles doivent être bien inégalement réparties ... Pour ceux qui n'en ont pas encore vu la couleur, la Cour des Comptes ne leur remonte pas le moral, trouvant par ailleurs qu'on est déjà allé trop loin, et qu'il faudrait ramener cette redistribution à 25 % !

Globalement, au plan des rémunérations, il ne faut pas rêver ! On se contentera (p. 190) de « *l'extension en année pleine sur 2011 de l'augmentation de + 0,5 % au 1^{er} juillet* » du point d'indice de la Fonction Publique !

*