

## **Budget du ministère chargé de la jeunesse et des sports pour 2009, l'analyse du SEJS :**

*« On ne peut plus faire mentir les chiffres ... »*

Nos ministres successifs chargés de la Jeunesse et des Sports rivalisaient chaque année d'astuces pour nous prouver que leur budget était excellent, car en augmentation. Il aurait même franchi en 2007 ou 2008 la barre symbolique du 1 Md€. Etait-ce d'ailleurs un argument pertinent ? Nos ministres étaient-ils vraiment dupes de leur présentation ?

Néanmoins, cette année, il leur sera bien difficile d'annoncer un bon budget, même en utilisant ces artifices, consistant à faire des comparaisons à structures non constantes et à amalgamer aux crédits de l'Etat ceux du centre national de développement du sport (CNDS), ex fond national (FNDS).

En effet, y compris avec cet amalgame, la baisse est flagrante cette année et elle se poursuivra de manière importante sur les années à venir, l'indication de perspectives triennales étant devenue obligatoire.

On voit mal comment les engagements du candidat élu à la Présidence de la République de porter les moyens consacrés au sport à 3 % des crédits de l'Etat sur la mandature pourraient être tenus. Mais cela ne l'empêche pas de continuer à faire des promesses, ni au secrétaire d'Etat qu'il a choisi de mélanger dans son calcul les crédits de l'Etat et du secteur privé ! Quelle rigueur budgétaire ...

### ***Le bateau coule, lentement mais sûrement ...***

Concrètement, selon les méthodes habituelles de présentation nos ministres, le budget global (Etat + CNDS) est de 995 681 421 € en 2009, soit - 5,3 % par rapport à 2008 ; le total du programme sport (n° 219) et du CNDS est de 429 078 000 €, soit - 10,03 % ; le total du programme jeunesse (n° 163) de 119 124 000 €, soit - 9,82 %. Seul le programme « soutien » (210) progresse légèrement (+ 1,09 %), compte tenu de l'augmentation inéluctable de certaines charges (loyers, énergie) et du « glissement vieillesse technicité » (GVT), sans le compenser toutefois (estimé à 1,45 %), pas plus que l'inflation.

Bien évidemment, ces diminutions budgétaires n'intègrent pas celles opérées en gestion, comme on le constate chaque année avec les fameux « gels » ou « régulations budgétaires », et notamment encore en 2008, ce qui, malgré la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), est une forme de mépris persistant du vote du Parlement.

Si l'on se projette en 2011 (cf. p. 10 du « projet annuel de performance » - PAP), on pourra constater (à titre indicatif) que le programme sport aura diminué de 14,47 % par rapport à 2008, et le programme jeunesse de 18,53 %, là aussi sans intégrer l'inflation, bien sûr.

***La performance réside surtout dans la rapidité à supprimer des moyens ...***

On se demande bien, d'ailleurs, où est la « performance », dans ce projet. Elle n'est certainement pas dans la réussite de meilleures politiques publiques. On constatera d'ailleurs qu'il n'est jamais fait référence aux rapports annuels de performance (RAP) antérieurs pour justifier ces propositions budgétaires. *Exit* le « cercle vertueux » que devait apporter la LOLF ...

Les indicateurs associés aux objectifs et aux actions ne sont même jamais commentés en matière de performance. Comme plus globalement la LOLF, ils ont été très vite détournés de leur sens, pour n'en faire que des indicateurs de gestion, souvent sans intérêt (comme la plupart de ceux du programme 210). Cela a été dénoncé de manière détaillée par le SEJS, ces dernières années.

Comme l'on rentre maintenant dans la quatrième année de présentation « lolfique » des budgets, sans compter l'année expérimentale de 2005, les parlementaires pourront considérer que la « vitesse de croisière » est atteinte, et faire le bilan de la sincérité de la démarche de performance ...

Si performance il y a, c'est bien dans la suppression, rapide et continue des moyens, et plus encore des personnels. Ces derniers diminueront l'an prochain de 230 équivalents temps plein travaillés (ETPT), passant au dessous de la basse des 7 000 (6 814), soit 6,66 % de diminution par rapport à 2007. Les départs en retraite sont estimés à 229 en 2009, et l'ensemble des sorties (retraites, démissions, fins de contrat) à 274 (cf. p. 139).

***L'effectif des personnels d'une région est supprimé chaque année ...***

Pour donner un ordre de grandeur, c'est l'équivalent de l'effectif moyen de l'ensemble des personnels de la jeunesse et des sports d'une région qui disparaît chaque année (248 en 2008). A ce rythme, avec 22 régions, il est aisé de programmer la date de disparition de « Jeunesse et Sports ».

A minima, si les orientations gouvernementales de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux étaient respectées, cela devrait permettre un recrutement de 115 ETPT. Or le nombre de suppressions d'emplois est supérieur à celui des départs en retraite ! D'ailleurs les crédits prévus pour l'organisation des concours de recrutement diminuent environ de moitié (0,274 M€ en 2009, contre 0,448 en 2008 ; cf. p. 144), ce qui est très cohérent ... Le message est donc clair, malgré le « flou artistique » de la p. 139, renvoyant les « hypothèses d'entrée » à un schéma d'emploi qui ne sera présenté qu'ultérieurement, du fait la révision générale des politiques publiques (RGPP). C'est un bien utile alibi, pour l'occasion !

Les parlementaires apprécieront cette transparence et ce sens de la prospective ...

***Comme sur le Titanic, l'orchestre continue à jouer ...***

Le ministère chargé de la Jeunesse et des Sports se montre ainsi un élève particulièrement zélé de la classe gouvernementale, allant largement au-delà des orientations présidentielles. La disparition du secteur « Jeunesse et Sports » est programmée ; elle avance bien, davantage par paupérisement continu que par la réforme des structures induites maintenant par la RGPP, comme l'avait déjà analysé le SEJS. Nombreux sont maintenant les personnels qui s'identifient aux musiciens du Titanic ...

\*\*\*\*\*  
\*\*\*  
\*

**I – Présentation stratégique de la mission** (cf. p. 8)

Cette présentation est une nouveauté ; elle n'existait pas dans le PAP 2008. La ministre et son secrétaire d'Etat auraient pu s'en dispenser, car ce n'est qu'une suite de formules creuses, de pratique de la « méthode Coué », et d'affirmations gratuites.

On n'y apprend en effet que, malgré la baisse programmée des crédits sur les trois années à venir (seul intérêt informatif du tableau annexé à ces deux pages, mais ce n'est pas rassurant ...), « *L'évolution de ces crédits n'affectera pas la politique d'intervention de la mission, puisque des économies seront dégagées par des mesures de rationalisation portant sur le coût des structures et des dispositifs d'intervention* ».

Bien évidemment, indépendamment du caractère discutable de ces « économies », il n'est fait mention d'aucun élément permettant de justifier la pertinence de cette hypothèse, *a fortiori* d'en démontrer son bien fondé. Dans une société libérale, aucun actionnaire d'une entreprise privée ne tolérerait cette absence de justification. Les parlementaires, quant à eux, sont priés de croire le gouvernement sur parole. Sans doute est-ce davantage maintenant une parole divine ?

On appréciera aussi le caractère incantatoire de la puissante formule « *La stratégie budgétaire pluriannuelle arrêtée pour cette mission vise à mobiliser l'ensemble des structures administratives, des opérateurs, ainsi que le réseau associatif aux fins d'un renforcement de l'efficacité des actions et de la contribution à la réduction des dépenses publiques* ».

Le reste est à l'avenant. Comme le fait en permanence la direction chargée de l'administration, qui est certainement l'inspiratrice de cette page, on se gargarise des mots de « rationalisation », « optimisation », « réorganisation » et « modernisation », souvent répétés, pour tenter de nous faire croire à une « amélioration de l'efficacité » et tenter de camoufler un appauvrissement des moyens.

On y affirme aussi l'existence d'une « *dynamique créée par le rapprochement [du secteur de la jeunesse et des sports] avec le secteur santé au sein d'un même périmètre [ministériel]* », mais on ne la voit nulle part, et notamment pas là où elle aurait normalement pu être, comme dans l'action 03 du programme sport (prévention par le sport et protection des sportifs), aux moyens en légère baisse, ou dans le programme jeunesse.

On y évoque la LOLF, pour affirmer que la « *mission confirme, dans la durée, la reconnaissance d'une politique publique bien identifiée par [son] architecture* ». C'est délibérément occulter les critiques faites par Bercy et le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) sur le morcellement des programmes de cette mission, et les propositions, soutenues par ce dernier et le SEJS, de les regrouper en un seul au sein d'une mission « santé – jeunesse et sports », dont les justifications ont été données les années précédentes. Mais nos ministres et leurs cabinets préfèrent diviser pour régner, grave aveu de faiblesse...

\*\*\*\*\*

## II – Du programme sport - 219 (cf. p. 15)

### 2.1 – Présentation stratégique du projet annuel de performance

Une fois n'est pas coutume, la « présentation stratégique du projet annuel de performance » de 2009 n'est pas qu'un « copier-coller » de celle de 2008, hormis ses premier, troisième et cinquième §, toutefois ...

Mais ce qu'on n'y apprend n'est ni nouveau, ni précis, ni rassurant. En effet, les propos sont centrés sur la RGPP et ses conséquences, principalement pour ce qui concerne le CNDS (pour lequel la concertation demandée par le SEJS n'a ni eu lieu, ni fait l'objet de la moindre réponse).

Il a en effet été décidé de supprimer les moyens déconcentrés de l'Etat en matière de développement du sport (action n° 1), de compenser, seulement pour partie, par une augmentation des moyens aux fédérations sportives *via* les conventions d'objectifs (CO), - on appelle cela, pompeusement, « *un recentrage sur le pilotage national du développement du sport pour tous, en étroite collaboration avec les fédérations sportives* » -, et de rendre le CNDS seul financeur du développement du sport pour tous au plan territorial (cf. p. 63). Ce faisant, l'essentiel des moyens du programme sport concernent le sport de haut niveau (action n° 2), soit 71,89 %, en augmentation de 1,8 % par rapport à l'année précédente.

Cela est qualifié de « *clarification des compétences entre le ministère et le CNDS* » ; on y affirme, sans la moindre précision ni explication ou justification, que « *la gouvernance du sport de haut niveau en France sera optimisée et modernisée* » et qu'un « *mode de gouvernance moins stratifié [aveu de faiblesse du système actuel] sera recherché pour permettre la définition de véritables stratégies opérationnelles* ».

Sans doute faut-il voir dans ces formules creuses une volonté de ne pas permettre à la concurrence internationale de pratiquer l'espionnage sportif et technologique, après le bilan des Jeux Olympique de Pékin (auquel il n'est d'ailleurs jamais fait allusion) ? Effectivement, avec des propos d'une telle précision, ils en resteraient pour leurs frais...

Plus sérieusement, il aurait fallu davantage s'interroger sur cette répartition de compétences, certainement nécessaire. Il est vraisemblable que l'audit RGPP de fin 2007 – début 2008, conduit par une équipe autour du préfet Philippe Ritter, a traité de cette question, s'il a été bien conduit. Mais comme il a été décidé en haut lieu de le garder secret, on n'en saura rien, ce qui est bien dommage. Contentons-nous donc de poser ce qui nous paraît être les principales bonnes questions :

- Est-il normal, dans son rôle de régulation sociale, de « cohésion sociale » dirait-on maintenant, que l'Etat supprime ses moyens d'intervention au profit du sport pour tous, au plan territorial ? Cela revient en conséquence à tuer dans l'œuf les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) qui pourraient être créées, comme les services « Jeunesse et Sport » des directions des populations. La circulaire n° 08-124 JS du 1<sup>er</sup> octobre 2008 adressée aux préfets pour l'élaboration des budgets opérationnels du programme sport (BOP) le confirme objectivement.
- Est-il normal que l'Etat confie ce qui reste de ces moyens d'intervention aux fédérations sportives ? Même si certaines d'entre-elles respectent les orientations de l'Etat, il est évident que ce ne sera pas le cas pour l'ensemble d'entre-elles, sur tout le territoire. Il y aura des inégalités de traitement, indépendamment des secteurs d'intervention non couverts par une fédération sportive particulière.

- Est-il normal d'abandonner au CNDS, que le mouvement sportif veut gérer de plus en plus sous son seul contrôle, les moyens extrabudgétaires de l'Etat pour le développement du sport pour tous au plan territorial ?
- L'Etat est-il plus efficace et davantage légitime que le mouvement sportif pour « gouverner » le sport de haut niveau ?
- L'augmentation continue du plancher des subventions du CNDS (450 € en 2008, jusqu'à 750 € en 2011 – cf. p. 41) est-il cohérent avec son objectif de développement du sport pour tous au niveau territorial, notamment en direction des petits clubs et du milieu rural ? N'est-ce pas une négation de « l'effet de levier », (cf. p. 20) réel, ou invoqué ? N'est-ce pas en contradiction avec la politique du programme jeunesse (cf. p. 92), indiquant que « *le ministère mène une politique de subventionnement adapté, qui peut aller jusqu'à des versements modestes mais pertinents au regard des projets présentés* » ? Cette augmentation du plancher des subventions du CNDS n'a été conçue que dans une perspective d'économie de frais de gestion. Elle reste à prouver, d'autant plus que les frais de gestion du CNDS sont en augmentation (de près de 10 % entre 2007 et 2008, soit 0,2 M€), et que ses effectifs rémunérés sont passés de 13 en 2006 (cf. p. 53 & 58 du PAP 2008) à 20 en 2007 (cf. p. 59 & 64 du PAP 2009).

Le FNDS coûtait bien moins cher à la collectivité ; sa transformation en CNDS n'a pas réellement tenu compte de la volonté des parlementaires exprimée dans la LOLF ; elle n'a été qu'une modification de pure forme, sans en respecter l'esprit ...

Faute de concertation, pas plus que sur la transformation du FNDS en CNDS, malgré les belles promesses réitérées du gouvernement en matière de RGPP, il n'y a pas eu de débat avec les partenaires sociaux pour répondre à ces questions relatives à la répartition des compétences entre l'Etat et le CNDS.

Cette belle page de « présentation stratégique » se conclut sur l'intention poétique et rurale du ministère de proposer « *un paysage de formation plus harmonisé avec la mise en place d'offres de formation complémentaires et surtout non concurrentes* », ce qui, en référence au rapport commandé au professeur Jean Bertsch, évoque plutôt l'image d'une montagne qui accouche d'une souris. On y évoque également le souci de formaliser des « *contrat de performance* » avec les opérateurs, CNDS, INSEP, écoles nationales et CREPS. Quand on voit comment le ministère s'applique à lui-même la démarche de performance voulue par la LOLF, on peut demeurer sceptique...

## 2.2 – Récapitulation des objectifs et indicateurs de performance

A part l'intégration de l'objectif 8 relatif au « renforcement de la professionnalisation des CREPS », transféré du programme 210 au programme 219, du fait de la réorganisation de l'administration centrale, il n'y a rien de vraiment nouveau sur cette page. Les critiques antérieures demeurent valables.

Plusieurs de ces objectifs sont néanmoins pertinents, mais les indicateurs retenus ne sont pas toujours probants pour mesurer l'atteinte des objectifs. Ce sont, le plus souvent, de simples informations de gestion, imposées par Bercy. Comme cela a déjà été mentionné, il est révélateur qu'aucun de ces objectifs ne soit analysé (p. 29 sq.) en matière de « performance », montrant que l'objectif a été atteint ou non, et pourquoi.

### 2.3 – Présentation des crédits et des dépenses fiscales (p. 18 à 21)

Ces pages ont le triste intérêt de mettre en évidence les évolutions des crédits de 2008 à 2009, avec une diminution importante de 6,4 M€ de l'action 01, promotion du sport pour le plus grand nombre (21,824 M€ au lieu de 27,402 M€), soit - 20,46 %, une moindre diminution de l'action 04, prévention par le sport et protection des sportifs, soit - 2,28 %, une augmentation de l'action 04, promotion des métiers du sport, soit + 7,97 %, et une augmentation sensible de l'action 02, développement du sport de haut niveau, soit + 13,18 %.

### 2.4 – Présentation du programme et des actions (p. 22 à 28)

Le « camembert » de répartition des actions en %, p. 22, met en évidence l'augmentation de la part du sport de haut niveau, atteignant 71,89 % des crédits du programme, contre 70,09 en 2008.

La « présentation du programme », p. 23, n'est qu'un vaste « copier-coller » de celui de l'année précédente. Il a néanmoins été relu avec attention, - et cela nous rassure -, car on a retiré, dans sa quatrième partie, la « *déclinaison en unité opérationnelle (départementales)* » des moyens de « *mise en œuvre territoriale de la politique nationale* », car ils ont été supprimés, comme cela a été évoqué précédemment.

La méthode des « copier-coller » est utilisée pour la présentation des actions, avec la même vigilance et les légères adaptations de forme en conséquence.

Par l'étude comparative des § de 2008 et de 2009, on apprend que certains dispositifs ne sont pas reconduits, comme « Solidar' été », dans l'action 01, opération relevant pourtant particulièrement bien de la cohésion sociale, et « *du lien intergénérationnel* » (cf. PAP 2008, p. 22).

Les 11,3 M€ déconcentrés en 2008 sont supprimés, l'action internationale baisse de 1,5 M€ à 1,28 M€ ; grâce à un abondement exceptionnel du CNDS du fait de reliquats de crédits du PNDS ou du FNDS (cf. p. 64 et 65), on arrive à porter à 21,55 M€ le financement de la partie « promotion du sport » des conventions d'objectif. Cela ne sera évidemment pas reconduit en 2010.

La présentation de l'action 02, développement du sport de haut niveau, est la reprise intégrale du texte de 2009. On aurait pu y lire quelques lignes de bilan, en fin d'olympiade, mais, comme on l'a vu, on n'est pas dans une démarche de performance.

Seule une actualisation des données chiffrées, en général en hausse sur cette action, modifie le texte de 2008. On est heureux d'y lire une légère diminution des dépenses liées à la concession du stade de France (6,38 M€ au lieu de 6,9 M€), et surtout de la compensation des exonérations de charges sociales accordées au titre de la rémunération du droit à l'image des sportifs professionnels (26 M€ au lieu de 32 M€). Toutefois, on n'a pas d'explication sur cette diminution, ni d'information sur la dépense réelle effectuée les années précédentes. De toute manière, ces dépenses ne devraient pas se trouver dans cette action, comme cela a déjà été dit.

On y note aussi le financement du loyer du PPP relatif à la rénovation de l'INSEP, 4,78 M€, sujet sur lequel on reviendra.

On observe la même méthode de présentation des actions 03 et 04, avec les modifications des montants, en général en baisse sur la 03, et en légère hausse sur la 04, sauf en matière de formation initiale, 3,86 M€ au lieu de 4 M€, ce qui n'est pas un signe particulièrement positif. Malgré les informations données p. 57, on ne lit pas de justification de cette baisse.

## 2.5 – Objectifs et indicateurs de performance (p. 29 à 43)

Ces nombreuses pages sont malheureusement sans grand intérêt, car elles n'analysent jamais les indicateurs dans une perspective de performance. Elles sont très largement redondantes avec les pages correspondantes du PAP précédent. Il y a néanmoins quelques modifications, à la marge, comme l'indicateur 1.2, passant de « l'évolution du coût public du licencié sportif » au « coût public de la licence sportive ». Mais, faute d'explication suffisante, ou d'antériorité des références, cela n'apporte pas grand-chose.

On note une nouvelle fois que les J.O. de Pékin restent sans effet (ni mention) dans l'objectif 4 « Maintenir le rang de la France dans le sport de compétition au niveau mondial ». On y agglomère en un seul deux sous-indicateurs de l'année précédente. On y observe que la France est au 6<sup>ème</sup> rang sportif depuis 2006 et qu'elle doit le rester jusqu'en 2011 ! ... Discrètement, l'objectif d'accéder au 5<sup>ème</sup> rang en 2010, apparaissant au PAP 2008, p. 32, est « passé à la trappe ».

On observe (p. 38) une diminution (non expliquée) du ratio 5.1 relatif au suivi médical des sportifs de haut niveau, ce qui ne modifie pas pour autant les objectifs 2009 et 2011. Il en est de même pour le ratio 5.4, relatif aux contrôles positifs, ce qui est plus inquiétant.

L'indicateur 5.2, relatif au coût global des contrôles et analyses anti-dopage n'est guère plus renseigné qu'en 2008. De toute manière, ce n'est qu'une simple information de gestion, et pas un indicateur.

A condition d'avoir une bonne vue, du fait de la taille des caractères, on note également, en bas de p. 40, une révision à la baisse de la « proportion de diplômés occupant effectivement un emploi en rapport avec la qualification obtenue après la délivrance du diplôme », du fait de la prise en compte de « la baisse du nombre d'emplois aidés ».

L'indicateur 7.1 (répartition de subventions déconcentrées par montant alloué), associé à l'objectif 7 « Optimiser les coûts de gestion des subventions alloués aux associations », ne nous apprend absolument rien sur la réalité de cette « optimisation », car il n'est pas fait état de relation entre le nombre de subventions allouées et les frais de gestion (charges de personnels affectés à ces tâches incluses). C'est cela qui aurait pu être pertinent.

Mais, sans vergogne, on affiche cet indicateur pour « justifier » l'augmentation progressive du plancher des subventions du CNDS (de 450 € en 2008 à 750€ en 2011), mélangeant ainsi les crédits budgétaires et extra-budgétaires, à se demander d'où proviennent les montants indiqués dans le tableau.. Quelle absence de rigueur intellectuelle et financière ! De qui se moque-t-on ?

L'objectif 8, « renforcer la professionnalisation des CREPS », est toujours doté d'indicateurs peu cohérents (d'abord parce que l'on n'a pas défini ce qu'est cette « professionnalisation »), et sans grand intérêt, parce qu'aisément prévisibles pour les deux premiers, et correspondant à des décisions ministérielles pour le deuxième. De fait, on y apprend incidemment que le ministère diminuera plus vite encore qu'il l'avait prévu ses faibles financements des CREPS en 2009, pour les supprimer totalement en 2011.

## 2.6 – Justification au premier euro (p. 44 à 58)

Ces pages sont parfois redondantes avec la présentation des actions. Elles donnent néanmoins quelques précisions complémentaires, et résument les principales mesures de l'année, ce qui est parfois instructif.

On y traite ainsi du partenariat public privé (PPP) de l'INSEP, confirmant les 11,19 M€ de loyer à prévoir sur 30 ans, à partir de 2010. Sans doute pour rassurer, on y indique (p. 45) que les montants rétrocédés à l'Etat (en proportion, très modestes) « devraient s'accroître au fil du temps », ce qui est en fait plutôt inquiétant quant au respect des missions de l'établissement.

On y avoue déjà un retard (« intermédiaire ») annoncé sur la livraison de quelques bâtiments, mais il est annoncé que cela n'est pas encore incompatible avec une livraison finale aux dates prévues...

On y évoque également le recours (gagné par l'UNSA-éducation, et le SEJS, notamment, mais ils ne sont pas cités !) devant le Tribunal Administratif de Paris et son jugement du 12 mars. L'intérêt principal de ce jugement est qu'il porte sur les règles du dialogue social, non respectées par le ministère, en l'occurrence. Mais cela ne modifiera pas ce projet contestable et dispendieux. Les dépenses d'investissement de la partie Sud de l'INSEP ont d'ailleurs déjà dû être réévaluées (cf. p. 51). Il est aussi envisagé « *de recouvrer une partie des recettes de pensions des sportifs de haut niveau perçues par l'établissement pour des prestations financées par le ministère dans le cadre du loyer* » (cf. p. 50). Qui risque d'y perdre ? Les sportifs, leurs familles, les fédérations, ou l'établissement ?

Les principales mesures de l'année, concernant l'action 01, sont liées à la RGPP et à la nouvelle « répartition des compétences » entre le CNDS et l'Etat. Il n'y avait d'ailleurs pas besoin de la RGPP pour la décider. C'est encore un alibi.

Assez subrepticement et discrètement, on y évoque l'aide du ministère chargé des sports à la pratique sportive des jeunes scolaires (p. 49), sans préciser s'il s'agit d'une tranche d'âge ou d'un public à l'école, ce qui permet d'esquiver la polémique de l'année précédente sur ses responsabilités et celles de l'éducation nationale en la matière.

Une étude comparative attentive des PAP 2008 et 2009 met aussi en évidence la suppression de la valorisation des parcours des bénévoles et l'accompagnement de la validation des acquis de l'expérience (p. 52 du PAP 2008), pour lesquels 0,4 M€ étaient prévus. Sans cette comparaison, un peu laborieuse, cela aurait échappé au lecteur, car aucune mention n'en est faite dans le PAP 2009. Souci de transparence, sans doute ...

## 2.7 – Opérateurs (p. 59 à 72)

Il a déjà été fait référence à cette partie dans les lignes précédentes, notamment à propos du CNDS et de l'INSEP. On se contentera donc de n'évoquer que quelques éléments complémentaires.

Figure en p. 59 un « tableau de consolidation des emplois » modifié, puisqu'à « *compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'Etat est fixé chaque année en loi de finances* ». Il est seulement dommage que ces modifications, importantes par rapport à la présentation de 2008, ne soient pas vraiment expliquées.

Le chapitre relatif aux centres d'éducation populaire et de sport (CREPS), p. 61, a été transféré du programme 210 (p. 137 du PAP 2008) au programme 219. Le texte est enrichi, mais ce n'est pas toujours le cas des crédits, notamment pour l'action 01 ! Les crédits qui y sont consacrés au sport de haut niveau et à la promotion des métiers du sport progressent. On s'en réjouira.

Curieusement, il n'est pas fait mention du pôle ressource national sport de nature dans la liste du 3<sup>ème</sup> §. Souhaitons que ce ne soit qu'un oubli.



Le CNDS a déjà été largement évoqué. Notons toutefois qu'on nous ressort les formules vagues et creuses du début 2008 « *Le CNDS s'adaptera à la nouvelle architecture [des services déconcentrés du ministère chargé des sports] et simplifiera sa gouvernance territoriale en privilégiant le pilotage des politiques à l'échelon régional. Cette évolution permettra 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* ». Dit autrement, on modifie sans modifier vraiment, ou sans oser le dire, et on ne sait toujours pas ce que sont ces « têtes de réseau » ...

## 2.8 – Analyse du coût des programmes et des actions (p. 73 à 75)

Ces trois courtes pages constituent la comptabilité d'analyse des coûts prévue par la LOLF (CAC). Il reste bien peu de chose de cette idée intéressante, d'autant plus qu'aucun commentaire n'est fait sur le résultat des ventilations opérées, et qu'il n'y a aucune comparaison avec les années antérieures. Il n'est apparemment pas envisagé que cet exercice de CAC puisse servir à la construction des budgets ultérieurs. C'est bien dommage et, dans ces conditions, l'exercice devient inutile.

Accessoirement, on y apprend l'introduction d'un programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat », créé en 2009.

\*\*\*\*\*

## III – Du programme jeunesse et vie associative – 163 (cf. p. 77)

### 3.1 – Présentation stratégique du projet annuel de performance

Quelques légères modifications sont introduites dans cette « présentation stratégique du projet annuel de performance », par rapport au PAP 2008. « *L'effort sera maintenu dans quatre domaines ...* », et non plus trois. On y ajoute en effet « *la mobilité européenne et internationale avec l'objectif de favoriser l'insertion professionnelle et sociale des jeunes* ». Pourquoi pas, en effet.

Mais à domaine nouveau ne correspond pas moyens nouveaux, car, globalement, ils sont tous en baisse dans ce programme. Ainsi lit-on plus bas (4<sup>ème</sup> §), avec l'hypocrisie habituelle caractéristique de la RGPP, que la diminution des moyens et des aides amélioreront « *l'efficacité de la dépense publique* ». Pour nous en convaincre, il est maintenant décidé de supprimer les actions qui génèrent « *un saupoudrage des aides ou la dispersion des moyens avec une coordination insuffisante entre les différents acteurs* ». Mais si tel était réellement le cas, qui d'autre en était responsable que le ministère lui-même ?

Il fait néanmoins preuve d'un peu de lucidité, en insérant un nouveau §, indiquant que « *La principale difficulté du programme porte sur les moyens d'identifier l'impact réel de l'action* ». C'est une évidence, qui aurait du inciter davantage cette direction à s'investir plus tôt dans la recherche de bons indicateurs et de bonnes méthodes d'évaluation, ce qui ne fut pas le cas, lors de la mise en place de la LOLF.

Le récapitulatif des objectifs et indicateurs de performance qui suit n'est pas amélioré par rapport à l'année précédente. Si l'on ne fait pas cette comparaison avec 2008, on ne se rendra pas compte que l'objectif 3 de 2008 « *Soutenir les collectivités territoriales dans la réalisation de leurs projets éducatifs locaux* » a subrepticement disparu, apparemment sans explication. Là encore, c'est bien dommage pour la « cohésion sociale » que l'on dit vouloir développer, avec la mise en place de structures régionales et départementales spécifiques, en supprimant les actuels services déconcentrés de la jeunesse et des sports...

### 3.2 – Présentation des crédits et des dépenses fiscales (p. 80 à 87)

Comme pour le programme sport, ces pages ont le triste intérêt de mettre en évidence les évolutions des crédits de 2008 à 2009, avec une diminution importante de toutes les actions (l'action « protection des jeunes » des années antérieures étant maintenant intégrée à l'action 02). En crédits de paiement (CP), ces baisses oscillent entre – 6 % (actions 03 et 05) et – 15 % (actions 01 et 02).

### 3.3 – Présentation du programme et des actions (p. 88 à 93)

La présentation du programme, comme celle des actions, n'est pas différente de celle de l'an dernier, hormis une ou deux phrases rajoutées ou modifiées, de-ci delà. Nouveauté, on rappelle aimablement dans l'action 02 que les collectivités territoriales cofinancent l'action des CIDJ et des CRIJ. Y-a-t-il une intention pour l'avenir ?

Autres nouveautés, dans le paragraphe « Insertion des jeunes », le ministère s'affiche maintenant « *Acteur du lien social* », mais c'est pour ajouter aussitôt après que son soutien financier « *ne constitue pas [la] seule source de financement* », les collectivités territoriales demeurant les principaux financeurs. Tout cela est vrai, mais pourquoi le rajouter cette année, si ce n'est pour énoncer discrètement une même intention de désengagement ?

La même idée est d'ailleurs rajoutée aux premier et dernier § de l'action 03, où l'on reconnaît que les subventionnements ont parfois des « *montants modestes, mais pertinents au regard des projets présentés* ». Comme on a pu le lire plus haut, le CNDS obéit à une logique diamétralement opposée, la cohérence de l'action de ce ministère dut-elle en souffrir.

### 3.4 – Objectifs et indicateurs de performance (p. 94 à 99)

Comme pour le programme sport, ces pages ont peu d'intérêt. La présentation des objectifs est en général strictement la même que l'année précédente ; les indicateurs n'ont apparemment aucune influence sur eux, quels qu'en soient les résultats.

A ce sujet, on note les résultats inférieurs aux prévisions pour l'indicateur 1.1 « Qualité de service rendu pour l'information relative à la vie associative », et une prévision 2009 inférieure à celle de 2008. L'explication en est laconique, et quasiment humoristique : « *Compte tenu des résultats de l'expérimentation nationale de cet indicateur en 2007, les anciennes prévisions 2008-2010 sont irréalistes. Par conséquent, les cibles sont modifiées pour le PAP 2009* ». C'est si simple ...

On observe quelques renseignements supplémentaires (par rapport à 2008) de l'indicateur 1.2, relatif à la qualité du service rendu par le réseau d'information jeunesse, qui, apparemment, s'améliore encore, et une modification (complément) de cet indicateur. Mais comment faut-il comprendre l'impact de ce bon indicateur sur l'action correspondante, en l'occurrence la 02 « Promotion des actions en faveur de la jeunesse », car c'est elle dont les crédits diminuent le plus, passant de 58,89 M€ (en CP) à 50,04 M€ (en CP), soit – 15,03 % ?

Là encore, seule une étude (laborieuse et) comparative des PAP 2008 et 2009 permet d'apprendre que l'objectif n° 2, « Soutenir les projets et les échanges internationaux des jeunes », a été modifié, en supprimant le « concours de l'engagement ». On ne saura pas pourquoi ...

Comme pour le reste, les variations dans l'actualisation des prévisions 2008 de l'indicateur 2.1 ne sont pas expliquées, et l'on apprend, dans les précisions méthodologiques, que les méthodes de calcul seront modifiées en 2009, sans plus d'explication.

La lecture des autres pages n'apporte que des précisions de détail sur les autres indicateurs, certains n'étant que des indicateurs d'activité (comme le 4.1, relatif aux nombre de contrôles effectués).

### 3.5 – Justification au premier euro, opérateurs et analyse des coût (p. 100 à 119)

La comparaison de ces pages avec leurs correspondantes de 2008 fait apparaître de manière quasi systématique une diminution des crédits prévus pour chaque dispositif, quand ce n'est pas le dispositif lui-même qui est supprimé. C'est peut-être cette situation déprimante qui a amené le rédacteur à ne pas introduire de rubrique « principales mesures de l'année » à la fin de chaque action, comme c'est le cas pour le programme sport. Ce n'est effectivement pas la peine d'en rajouter ! ...

On y apprend (p. 106) que « *Les crédits alloués à l'INJEP inscrits aux actions 2 et 3 (...) ont été réduits (...) dans le cadre d'un resserrement de l'INJEP sur son cœur de métier* ». Cela faisait quelques temps que l'expression « tarte à la crème » de « resserrement sur le cœur de métier » n'avait pas été utilisée. On sait ce qu'elle veut dire : c'est une formule creuse et hypocrite pour tenter de justifier des suppressions d'emplois.

Dans le même genre, on lit plus loin que « *Le resserrement de l'enveloppe budgétaire s'explique par le choix de cibler, en priorité, les jeunes les plus en difficulté sur l'ensemble du territoire ...* ». Or cela n'est en aucun cas une explication, car rien n'interdisait de le faire aussi à moyens constants ou supérieurs !

Incidentement, les 0,28 M€ prévus en 2008 pour les stages de réalisations semblent supprimés, car on n'en parle plus dans le PAP 2009, comme les actions internationales en faveur de la jeunesse (0,1 M€ en 2008), ou l'observation des métiers (0,23 M€). La situation est telle qu'on « racle les fonds de tiroir » ...

S'agissant de l'INJEP, principal opérateur de ce programme, vu le désinvestissement de la direction correspondante dans les CREPS, le texte de 2008 (p. 101) n'est modifié en 2009 (p. 114) que pour dire (entre les lignes, par comparaison, comme d'habitude) qu'il n'y a plus de crédits sur les actions 1 et 5, et que les autres sont, sauf exception, en diminution. On sait par ailleurs que la suppression de l'établissement, dans ses murs, est envisagée, pour « *sacrifier au tribu de la RGPP* » là encore, comme pour certains CREPS, mais, dans les deux cas, le PAP 2009 n'en dit mot.

Pour conclure, l'analyse des coûts du programme et des actions, très laconique, ne nous en apprend pas plus que les pages correspondantes du programme sport.

\*\*\*\*\*

## **IV – Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative – Programme 210** (cf. p. 121)

### 4.1 – Présentation stratégique du projet annuel de performance

RGPP oblige, cette présentation « stratégique » a été quelque peu modifiée par rapport à l'an dernier, mais l'hypocrisie, les formules creuses et les engagements vagues demeurent. Illustration : c'est « *le mouvement de rationalisation (encore !) des structures (sans doutes actuellement irrationnelles)* » qui « *autoriserà (...) un effort significatif de réduction des effectifs que traduit le schéma d'emploi pour 2009* ».

Or on n'a pas attendu la RGPP, qui, d'ailleurs, ne sera pas en œuvre avant 2010 au plan territorial, pour réduire les effectifs. On peut tout s'autoriser sans avoir besoin de l'invoquer ... Quant au schéma d'emploi censé le traduire, il n'est pas dans le PAP (cf. p. 139), mais sera élaboré plus tard !

Plus étonnant encore, « *les mesures d'économie permettent ainsi de dégager les ressources nécessaires au financement des grandes priorités de l'action de l'Etat dans le domaine de la jeunesse, des sports et de la vie associative* ». Or quasiment tous les crédits d'intervention sont en baisse, et ces grandes priorités ne sont pas vraiment mises en évidence (ce qui est sans doute normal, si on ne peut les financer ...).

Quant aux économies envisagées, on ne peut même pas les chiffrer, ni esquisser des « *mesures de performance* » car « *à ce stade de la mise en œuvre de la RGPP et en raison des difficultés d'évaluation des économies qui résulteront en particulier de la reconfiguration des services territoriaux, certaines variables ou certaines valeurs cibles présentent encore un caractère provisoire* ». On est donc prié de croire « sur parole » que des économies non chiffrables et non chiffrées permettront de financer de grandes priorités, qui ne sont pas énoncées ...

Et l'on appelle cela une présentation stratégique ...

La faiblesse des indicateurs et leur caractère lointain avec les objectifs ayant déjà été analysée les années précédentes, on n'y reviendra pas cette année, où ils sont inchangés.

#### 4.2 – Présentation des crédits et des dépenses fiscales (p. 124 à 126)

La comparaison 2008 / 2009 est à faire en crédit de paiement (CP), car une modification de règle de présentation (pour les locations) amène à un gonflement artificiel des AE de l'action 05 (logistique).

Cette comparaison permet de constater une très légère hausse globale des crédits de ce programme, + 1,25 %, inférieure à l'inflation, toutefois, et même inférieure au glissement vieillesse technicité (GVT), estimé à 1,45 % (cf. p. 139), comme en 2008.

Un examen plus détaillé met toutefois en évidence une stagnation ou une baisse significative de toutes les « actions » (- 1,87 % pour la rémunération des personnels JVA ; à structure constante, 0 % pour celle des personnels techniques, administratifs, d'encadrement et d'inspection ; - 13,36 % pour les recrutements, la formation et l'action sociale pour les personnels ; - 6,90 % pour les moyens de fonctionnement), sauf pour l'action 01, relative à la rémunération des personnels du programme sport.

Toutefois, une partie importante de cette augmentation (de 22,06 %, en effet d'affichage) et due au transfert des crédits de rémunération des personnels des CREPS du programme 03 au programme 01. Malgré cela, le programme 01 est en augmentation, à structure constante, de plus de 10 M€, soit + 5,45 %.

Le message est clair et confirme le constat objectif fait les années précédentes, bien que non avoué par l'administration et le cabinet. Ce ministère n'est que le ministère des sports ; il continue à sacrifier les personnels du secteur de la jeunesse et de l'éducation populaire, comme les personnels administratifs et d'encadrement, même si ces derniers interviennent sur le secteur sport. Que l'on s'étonne après que les services fonctionnent mal ... Dans le cadre des économies à faire, au lieu de changer la *laguna* pour une *twingo*, on a vendu les roues de la *laguna* (cf. le plan de suppression des personnels TOS des établissements, hypocritement appelé « programme d'externalisation »), et maintenant, on continue à déséquilibrer le véhicule ... Cela ne peut rouler droit ; on va vers le précipice ...

#### 4.3 – Présentation du programme et des actions (p. 128 à 131)

Cette présentation subie quelques modifications de détail par rapport à 2008 et est peut être un peu plus lucide que d'habitude (elle reconnaît enfin que le choix de regrouper sur ce programme l'ensemble des crédits du titre 2 « *est certes discutable au regard des principes de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)* »), sans changer quoi que ce soit pour autant

Toutefois le style « langue de bois » habituel demeure : la RGPP « *aura des conséquences en termes de gestion du programme dont les crédits seront fortement mobilisés, notamment ceux relevant du titre 2, pour contribuer à la réussite des réformes entreprises* ». En fait la réforme vise quasi uniquement à faire des économies, sans se soucier de ce qu'il restera des politiques publiques et du service public. Il faut donc comprendre que le titre de rémunération des personnels continuera à diminuer, du fait des nouvelles suppressions d'emplois à venir. On le savait déjà. Pourquoi le dire de manière obscure ?

On apprend, *in fine*, que, du fait des conséquences de la RGPP en administration centrale, la responsabilité de ce programme sera redéfinie en 2009 (fusion de la DRHACG et de la DAGPB).

Cela permettra sans doute l'élaboration d'un nouveau programme, ou d'une nouvelle présentation, rendant encore plus difficiles les comparaisons d'année en année. C'est sans doute le renforcement de la transparence ...

La présentation des actions n'apporte rien, le texte étant un « copier-coller » de l'année précédente, modifié seulement par le transfert des crédits de rémunération des personnels des CREPS, passant de l'action 03 à l'action 01.

#### 4.4 – Objectifs et indicateurs de performance (p. 132 à 136)

Le faible lien entre les indicateurs et les objectifs, déjà dénoncé, nuit à l'intérêt de ces quelques pages. Quelques lignes supplémentaires et emphatiques sur l'objectif n° 1 « Assurer une gestion performante des ressources humaines » n'apporte rien, sur le fond. L'efficacité RH (gérants/gérés), indicateur 1.3, semble s'améliorer légèrement (1,73 à 1,76), mais ce n'est que parce que les effectifs diminuent, malgré un « gérant » de plus ! Le taux de dématérialisation des procédures internes et externes (indicateur 2.1) est toujours aussi obscur, et les autres sans intérêts (ce sont de simples informations de gestion, qui, pour la plupart d'entre elles (2.3 à 2.5) ne servent à rien dans la pratique).

#### 4.5 – Justification au premier euros et analyse des coûts (p. 137 à 154)

Les hypothèses de sortie des personnels (274, dont 229 départs en retraite), comme les hypothèses d'entrée (aucune, car le tableau n'est pas renseigné) ont été analysées dans l'introduction de cette analyse. On s'y reportera, si nécessaire, en se rappelant qu'avec 248 suppressions d'emplois en 2008, et 230 en 2009, c'est l'équivalent de l'effectif moyen des personnels JS d'une région qui disparaît chaque année.

Comme on l'a dit, ce PAP ne présente pas de schéma d'emploi pour 2009, *a fortiori* pour les trois ans à venir. Cette absence de transparence délibérée est très inquiétante. Quant à la petite phrase (p. 138) « *Il faut souligner que le plafond d'emploi 2009 a été calculé sur la base d'une prévision d'exécution 2008 qui, compte tenu des éléments exposés ci-dessous, se situe à un niveau inférieur au plafond 2008* », elle est, malgré les éléments qui suivent, un peu hermétique, et susceptible d'être interprétée de plusieurs manières, éventuellement opposées.

Saluons, néanmoins, la prise en compte de l'impact de la variation du point d'indice de la fonction publique dans la construction du PLF 2009 (p. 140). Cela n'était pas fait antérieurement, rendant les budgets « ni sincères, ni véritables » ! Mais l'ampleur de ces variations n'a rien pour nous réjouir ...

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « pensions » augmente, ce qui est assez inéluctable. L'augmentation du taux en 2009 (passant de 55,71 % à 60,44 %) n'est pas expliquée, ce qui est dommage (cf. p. 141).

On rappellera pour mémoire le caractère discutable (et dangereux) de l'imputation sur le titre 2 des indemnités et vacations de membres de jury de concours ou d'intervenants extérieurs des actions de formation (cf. P. 143). On note que l'impact du rachat des jours de congés non travaillés (un vaste marché de dupes) n'est mentionné nulle part.

On apprend ensuite, avec un certain détail, que presque tout est à la baisse : crédits d'organisation de concours divisés par deux, plus encore pour le plan national de formation (PNF), presque 1/3 en moins pour le plan régional, la moitié pour la mise en place de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP), pourtant qualifié « *d'axe fort de l'évolution des procédures de recrutement et de promotion interne au sein de la fonction publique* ».

Les dépenses de fonctionnement, déjà diminuées de manière importante ces dernières années, continuent à le faire, de près de 5 % en 2009. Il a été question, notamment en CTPM, d'un nouveau déménagement de l'implantation du ministère, av. de France, la formule en location étant trop coûteuse (une révélation sans doute non prévisible ? !), mais il n'en est pas fait mention dans le PAP, et les nouveaux coûts de déménagement ne sont pas précisés.

L'analyse des coûts du programme et des actions ne fait que rappeler la méthode de ventilation, et ne procède pratiquement à aucune analyse, notamment pas à des comparatifs avec les années antérieures. Là encore, c'est bien dommage.

\*\*\*\*\*

\*\*\*

\*