2.3.2 Le niveau central :

La politique Jeunesse & Sports : L'appareil de formation (2/2)

- Au-delà de cette logique de clarification juridique, il est souhaitable de revoir le dispositif de certification des dispositifs Jeunesse & Sports afin d'alléger les charges des services déconcentrés ; ce processus paraît en effet exagérément lourd (ainsi la nécessité pour les organismes de solliciter un agrément annuel, ce qui revient pour l'Etat à habiliter non pas un organisme mais une promotion) et surtout, l'importance du temps que consacrent certains services déconcentrés à ce processus les placent vis-à-vis des organismes de formation dans une situation de co-constructeurs des formations qui n'est pas conforme aux principes généraux qui doivent gouverner l'organisation d'un processus de certification en matière de formation.

☞ **Proposition : alléger le processus de certification des formations Jeunesse & Sports**

- ☞ **passer d'un agrément annuel des organismes de formation à un agrément pour 4 ans ;**
- ☞ **réduire le nombre d'épreuves des diplômes (par exemple, réduire le nombre d'UC des brevets professionnels de 10 à 4 ou 5)**
- ☞ **ne pas systématiquement composer les jurys avec des fonctionnaires Jeunesse & Sports et en réduire la taille**
- ☞ **externaliser les aspects logistiques des jurys (secrétariat, gestion des frais, etc.)**
- ☞ **Un allègement de 15% des charges de travail des services déconcentrés liées à la certification (315,4 ETPT en 2009 selon le ventilation analytique de la mission) permettrait d'économiser 50 ETPT environ**

- La réforme des CREPS consécutive à la RGPP1 a marqué une première étape importante dans la restructuration l'offre de formation de l'Etat dans le domaine des sports. Le rattachement officiel des SAF aux CREPS achèvera le mouvement de retrait des services déconcentrés du ministère hors de l'activité de formation elle-même. **Ce mouvement nécessitera une évolution culturelle** de la part de personnels habitués à un modèle fondé sur une intégration complète des fonctions de régulation et de production, puisqu'il débouchera sur une situation dans laquelle les agents des services déconcentrés n'exerceront plus d'activités de formation, et les agents travaillant pour les CREPS (ou les SAF) n'exerceront plus d'activités de régulation ou de contrôle (cette évolution étant similaire à celle qu'ont connue les personnels de l'AFPA ces dernières années)
- En ce qui concerne les moyens et l'organisation de l'appareil de formation lui-même, compte tenu de la proximité de la réforme des CREPS, la mission n'a pas examiné ses modalités de mise en œuvre, ni les activités de formation résiduelles des services déconcentré matérialisée par l'existence des SAF. Un bilan de cette réforme devra être faite à mi-période (2011) ; ce bilan devra intégrer l'activité des SAF, dans la perspective de leur transfert vers les CREPS.

☞ **Proposition : faire un bilan de la réforme des CREPS et des SAF en 2011, afin de vérifier l'adéquation aux besoins de l'organisation et des moyens de l'offre de formation de l'Etat. Ce bilan devra notamment intégrer une réflexion sur le statut le plus adapté pour les personnels de ces organismes**

- Plus généralement, il est souhaitable que l'Etat s'interroge sur le fondement même de cet appareil de formation, c'est-à-dire sur la réglementation des professions sportives qui impose pour l'exercice de ces activités la détention d'un diplôme certifié par l'Etat (et, pour certaines activités, un monopole de l'Etat sur les formations délivrant ces diplômes). La mission propose de le faire dans le cadre d'un benchmark européen.

2.3.2 Le niveau central :

Sur le champ Jeunesse & Sports : la régulation des professions du sport

- **Proposition n°XXXX : S'interroger sur la pertinence du mode de régulation actuel des métiers du sport en procédant à un benchmark européen**
- **Le caractère réglementé des métiers du sport est l'un des fondements majeurs de la politique JEPS :**
  - Historiquement, la nécessité d'encadrer des activités dangereuses (sports de montagne) a conduit à réserver les métiers du sport aux professionnels titulaires d'un diplôme spécifique délivré sous l'égide de l'Etat
  - L'accès à ces professions requiert aujourd'hui soit un brevet d'Etat soit, de plus en plus, un diplôme professionnel ; ces titres sont conçus par l'Etat, en relation avec les branches et les fédérations sportives, et certifiés par les services déconcentrés Jeunesse & Sport ;
  - pour certaines activités dites « à environnement spécifique » (ski, voile…), les établissements du ministère des Sports disposent d'un monopole sur l'organisation des formations diplômantes
  - L'Etat a également mis en place des BE et DP dans le secteur de l'animation, mais ces titres ne sont pas obligatoires pour l'exercice de la profession d'animateur
- **L'architecture des diplômes JEPS**, et donc de l'accès à l'emploi dans les métiers du sport, **est complexe et lourde à faire évoluer** : débuté au début des années 2000, le mouvement de professionnalisation des brevets d'Etat n'est toujours pas achevé et ne devrait pas aboutir avant de nombreuses années
- **Or il existe des pénuries de main d'œuvre sur certaines qualifications** (encadrement des activités aquatiques…), **tandis que d'autres font l'objet de demandes d'ouverture** par certains ressortissants européens désireux de s'établir en France (contentieux communautaire sur l'ouverture de la profession de moniteur de ski aux moniteurs de snowboard allemands).
- De plus, le dispositif Brevet d'Etat est un dispositif qui, du fait de sa lourdeur, n'est pas toujours adapté aux besoins des clubs et de leurs collaborateurs, notamment lorsque les activités exercées sont occasionnelles (cas des entraîneurs des plus petits clubs)
- Dans ce contexte, **il est nécessaire de s'interroger sur la pertinence du système français de réglementation des métiers du sport lui-même (logique générale, coûts associés, impacts sur l'appareil de formation et l'offre de travail), en le comparant à celui de pays qui réglementent les métiers du sport et de pays où cette réglementation est moins développée**. La mission préconise le lancement en 2010 d'une étude de benchmark européen sur cette question.

2.3.2 Le niveau central :

Sur le champ Jeunesse & Sports : l'évolution des moyens de l'Etat en charge de la politique du sport (1/5)

Distinguer au sein de la politique publique du sport ce qui relève de la cohésion sociale de ce qui relève du soutien au sport de haut niveau et à la structuration du mouvement sportif

- La politique de développement de la pratique des activités physiques et sportives nourrit naturellement la politique de cohésion sociale
  - La contribution de la politique du sport à la cohésion sociale est importante :
    - par les publics qu'elle touche, qui en font l'une des politiques publiques les plus visibles dans les quartiers
    - par ses priorités, qui s'inscrivent pleinement dans les orientations prioritaires de la politique de cohésion sociale (sport dans les quartiers, sport féminin, handi-sport...)
    - par l'impact qu'elle a sur le développement de la vie associative et du bénévolat, à travers les clubs et les organes locaux du mouvement sportif
  - Il est souhaitable de formaliser une structure de coordination entre la DGCS et la Direction des Sports afin, notamment, de donner à la DGCS une ouverture sur le mouvement sportif, et de permettre à la Direction des Sports de participer à la définition des orientations de l'Etat en matière de cohésion sociale, et à leur déclinaison dans le domaine du sport ; cependant, cette nécessaire coordination ne justifie pas a priori de fusionner DGCS et Direction des Sports, compte tenu de la spécificité de la politique du sport de haut niveau (cf. point suivant)
- Même si le développement du sport de haut niveau n'est pas sans lien avec la cohésion sociale, cet aspect de la politique du sport ne saurait se réduire à cette seule dimension
  - Une politique très spécifique
    - La population concernée est très faible (~7 000 sportifs reconnus « de haut niveau »), et ses problématiques sont tout à fait spécifiques (détection, amélioration de la performance, « double carrière », reconversion, etc.)
    - Les enjeux symboliques et financiers liés aux infrastructures et aux manifestations de sport de haut niveau sont manifestement d'une autre nature
    - L'Etat conserve un rôle central dans l'organisation et la gestion du sport de haut niveau (notamment à travers les CTS et CPO), en relation avec les instances de représentation du mouvement sportif (CNOSF, fédérations...)
  - Ces particularités justifient que la politique du sport de haut niveau soit explicitement reconnue dans l'organisation administrative ; l'examen des premiers organigrammes des DRJSCS montre d'ailleurs que, au niveau local, si les services en charge du développement du sport pour tous ont souvent été rapprochés dès la préfiguration des équipes Cohésion sociale issues des DRASS, le suivi du sport de haut niveau est toujours identifié de manière spécifique
  - La forme de cette reconnaissance administrative renvoie à la question plus générale des relations entre l'Etat et le mouvement sportif.

2.3.2 Le niveau central :

Sur le champ Jeunesse & Sports : l'évolution des moyens de l'Etat en charge de la politique du sport (2/5)

- En France, la politique de l'Etat en matière de sport est née du constat de l'incapacité du mouvement sportif à se structurer et à se doter des moyens de produire des sportifs de haut niveau capables de briller dans les compétitions internationales. L'Etat s'est donc substitué aux acteurs sportifs en inventant des dispositifs gérés par lui, susceptibles de remédier à leurs déficiences et qui forment encore aujourd'hui le « modèle français » en matière de sport :
  - L'encadrement technique des fédérations a été confié à des fonctionnaires, les conseillers techniques sportifs (CTS), pour l'entraînement des athlètes de haut niveau comme pour l'animation locale des clubs
  - Indépendamment de ce dispositif, l'Etat est institutionnellement très présent dans le fonctionnement proprement sportif des fédérations et du mouvement sportif (préparation olympique, convention sur objectifs avec les fédérations)
  - Le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) est l'organe de représentation du mouvement sportif, mais ses prérogatives sont limitées par rapport à ses homologues étrangers
- Le soutien que l'Etat apporte au mouvement sportif prend deux formes principales
  - Un soutien financier alloué par l'Etat (Direction des Sports) en ce qui concerne le sport de haut niveau et par le Centre national de développement du sport (CNDS) en ce qui concerne le développement de la pratique sportive :
    - Les aides pour le sport de haut niveau sont encadrées par des conventions négociées par la direction des sports et dont la durée est calée sur le cycle des olympiades ; les dernières conventions ont été signées courant 2009, dans le contexte de mise en œuvre des orientations de la RGPP1 ; **la mission n'est pas en mesure de porter une appréciation sur ces documents, qui ne lui ont pas été transmis par la direction des sports, malgré ses demandes**
    - **Les aides pour le développement de la pratique sportive sont allouées par le CNDS, dans le cadre d'une procédure régionalisée associant l'Etat, le mouvement sportif et les collectivités locales, sur la base des dossiers instruits par les services déconcentrés J&S**
  - Un soutien en personnel, à travers les CTS et, en ce qui concerne le sport de haut niveau, à travers les contrats de préparation olympique (CPO), dispositif dérogatoire destiné aux CTS évoluant sur des missions de haut niveau (DTN, entraîneur national, etc.) dans les fédérations (et pas uniquement les fédérations olympiques) ; certains CPO sont des salariés de droit privé des fédérations, mais cette situation est l'exception : les CTS sont pour la plupart des fonctionnaires, et dans leur grande majorité des membres du corps des professeurs de sport
    - Le nombre des CTS est fixé dans les conventions entre l'Etat et les fédérations ; il est prévu que ce nombre augmente jusqu'en 2012 (JO de Londres) : le nombre prévisionnel de CTS en 2010 devrait s'élever à 1 654 d'après les chiffres de la direction des sports, pour un effectif-cible en 2012 de 1 698 ; il est prévu qu'il diminue légèrement ensuite, à 1 564 en 2016 (-7,9 % sur 4 ans)

2.3.2 Le niveau central :

Sur le champ Jeunesse & Sports : l'évolution des moyens de l'Etat en charge de la politique du sport (3/5)

- Les CTS : un dispositif aujourd'hui à bout de souffle
  - Il a été conçu à une époque où le mouvement sportif français manquait de cadres et où l'appareil de formation national était déficient sur les métiers du sport. Aujourd'hui, même si toutes les fédérations ne disposent pas des mêmes moyens, **le mouvement sportif s'est structuré** et revendique désormais une certaine autonomie, tandis que le développement important de l'emploi sportif s'est accompagné d'une élévation de l'offre de formations, en quantité et en qualité
  - L'expérience montre qu'**il ne prend en compte que très lentement l'évolution des besoins et des pratiques**, en raison des résistances des fédérations les mieux loties
  - Théoriquement seul responsable de la carrière des CTS, **l'Etat ne dispose en réalité d'aucun des leviers nécessaires au développement d'une véritable politique RH** sur cette population (référentiel emplois / compétences, évaluation, etc.), tandis que les fédérations, qui sont les employeur *de facto* des CTS, n'assument aucune responsabilité sur les aspects principaux de leur situation (rémunération, GPEC)
  - Ceci est d'autant plus dommageable que, recrutés sur leurs capacités sportives dans une discipline, **certains CTS sont ensuite difficiles à redéployer** entre les secteurs en perte de vitesse ou disposant déjà d'importantes ressources externes et les secteurs émergents ou à faible potentiel commercial ; les services déconcentrés leur offrent théoriquement des voies de reclassement (sur des postes de conseillers d'animation sportive – CAS), mais l'évolution programmée des DDCS et DRJSCS (affirmation du caractère transversal de la politique de cohésion sociale, abandon des activités de production, notamment en matière de formation, recentrage sur des activités de suivi et de pilotage) restreindra nécessairement leurs possibilités de « retour »
  - Enfin, s'il est incontestable que les fédérations ont besoin de cadres compétents, recrutés sur leurs qualités sportives, en revanche, **l'Etat, recentré sur ses missions de base, n'a pas nécessairement besoin de telles compétences au sein de ses effectifs, y compris dans sa relation avec le mouvement sportif lui-même.** Du côté du mouvement sportif, sans aller jusqu'à remettre en cause le dispositif des CTS, certaines fédérations souhaiteraient avoir davantage de liberté dans le choix et la gestion de leurs cadres, pour autant que ce dispositif continue de faire l'objet d'un soutien financier public

2.3.2 Le niveau central :

Sur le champ Jeunesse & Sports : l'évolution des moyens de l'Etat en charge de la politique du sport (4/5)

- Dans ce contexte, l'évolution des effectifs de CTS sur la période 2010-2013 pose deux problèmes :
  - Les engagements pris à l'égard des fédérations dans les conventions 2009-2012 interdisent de réduire le nombre de CTS jusqu'en 2012 ; toutes choses égales par ailleurs, **ceci reporterait donc l'effort de non-remplacement des départs à la retraite sur le programme 210 sur les autres secteurs du ministère, dans une proportion très significative** : 373 départs sont prévus sur 2010/2013 parmi les professeurs de sport, dont plus de la moitié sont des CTS ; si cette proportion est respectée parmi les départs à la retraite, c'est donc à environ 200 recrutements de nouveaux CTS qu'il conviendrait de procéder sur la période, et à la suppression corrélative de 150 à 200 postes de CAS dans les services déconcentrés ; un tel affichage reviendrait à condamner symboliquement la politique de développement du sport dans les DD et DR, ce qui n'est absolument pas l'objectif de la réforme
  - Les recrutements de CTS étant en général opérés par le biais de concours externes, auprès de candidats jeunes, leur carrière de fonctionnaire se déroulera donc jusqu'en 2050. Compte tenu des observations formulées précédemment sur l'essoufflement de ce dispositif, la mission estime que, sans même remettre en cause le nombre de postes qu'il s'est engagé à financer dans les fédérations sportives jusqu'en 2012, **l'Etat doit sérieusement s'interroger sur la manière de remplacer les prochains départs à la retraite de CTS, et notamment sur l'opportunité de continuer à recruter des fonctionnaires pour le faire**.
- Pour autant, le système des CTS demeure un élément essentiel de la relation entre l'Etat et les fédérations, et le nombre d'agents qui occupent aujourd'hui ces fonctions est en lui-même une source de rigidité pour le faire évoluer. Ce dispositif ne pourra donc être modernisé que progressivement, en relation avec le mouvement sportif lui-même.

☞ **Proposition : profiter des départs à la retraite de la période 2010-2013 pour faire évoluer progressivement le dispositif des CTS**

- ☞ **La cible, à atteindre à une date à définir (au plus tôt à l'échéance de l'olympiade 2016), doit être de ne plus aider le mouvement sportif par le « placement » de fonctionnaires, mais par le subventionnement de certains postes techniques occupés par des salariés des fédérations ou de leurs structures locales, dans le cadre des conventions qu'elles passent avec l'Etat**
- ☞ **Cette cible pourra être atteinte grâce au départ progressif en retraite des CTS, qui ne seraient pas remplacés par des fonctionnaires mais par des salariés de droit privé ; les CTS actuels se verraient par ailleurs offrir un droit d'option pour rejoindre la fédération où ils exercent leur métier**
- ☞ **Conséquence logique de cette orientation, le recrutement de professeurs de sport devrait être limité aux stricts besoins de l'Etat, sur lesquels la mission s'interroge par ailleurs (cf. *infra*, point 3.3.)**

2.3.2 Le niveau central :

Sur le champ Jeunesse & Sports : l'évolution des moyens de l'Etat en charge de la politique du sport (5/5)

- L'évolution du système des CTS d'un dispositif de « placement » de fonctionnaires vers un dispositif de soutien financier de salariés des fédérations constituerait une évolution fondamentale dans le mode de relations entre l'Etat et le mouvement sportif.
- L'échec récurrent de toutes les propositions de réforme du dispositif des CTS jusqu'à maintenant montre que la condition indispensable à la réussite d'une telle évolution est son acceptabilité par le mouvement sportif lui-même. Ceci peut amener à s'interroger sur la faisabilité de la réorganisation proposée. La mission estime au contraire que **les conditions sont aujourd'hui réunies pour proposer au mouvement sportif une refonte globale et ambitieuse du pilotage du sport français** :
  - Du point de vue de l'Etat :
    - Les développements précédents montrent que, avec l'application du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, l'Etat ne pourra pas mener à bien à la fois sa politique en faveur du sport de haut niveau et sa politique de développement du sport pour tous, dans le cadre de la politique générale de cohésion sociale, sans une réforme importante de ses modalités d'action
    - La nécessité de reconnaître dans l'organisation administrative la spécificité du sport de haut niveau peut amener à s'interroger sur l'opportunité de conserver cette activité au sein de l'administration Santé / Solidarité
  - Du point de vie du mouvement sportif :
    - Le mouvement sportif est non seulement conscient de cette tension, mais il est également, à travers le CNOSF, demandeur d'une nouvelle gouvernance du sport français dans laquelle il jouerait un rôle plus important, aux côtés de l'Etat, des collectivités locales et des entreprises ;
    - Il est par contre soucieux de la pérennité des ressources publiques dont il bénéficierait à l'avenir, si l'Etat cessait de l'aider par le « placement » de fonctionnaires ; le CNDS offre un cadre intéressant pour organiser cette nouvelle gouvernance, par sa composition et par la nature de ses recettes (qui en font un outil similaire à ceux qui existent dans les pays voisins pour le financement du sport – Grande-Bretagne, Italie)
- Au-delà de la problématique du remplacement des départs à la retraite au sein de la population des CTS, **la mission propose d'ouvrir officiellement une réflexion avec le mouvement sportif sur l'évolution de la gouvernance du sport français.**

2.3.2 Le niveau central :

Sur le champ Jeunesse & Sports : vers une évolution fondamentale de la gouvernance du sport français

- Naturellement, dans les délais qui étaient les siens, il n'a pas été possible à la mission de bâtir une organisation-cible satisfaisante, ni, *a fortiori*, de la partager avec les différents acteurs concernés. Pour autant, elle a identifié quelques principes et quelques thèmes qui pourraient guider cette réflexion.
- **Premier principe : donner une nouvelle place au mouvement sportif dans la gouvernance du sport français**
  - Ceci se traduirait par un élargissement du rôle du CNOSF en matière de pilotage du sport de haut niveau, dans la lignée des propositions du rapport RGPP1 qui proposait de lui confier le pilotage de la préparation olympique, des conventions avec les fédérations et des CTS dédiés au haut niveau
  - De la même manière, le rôle des fédérations serait affermi en confiant à titre expérimental à certaines d'entre elles la responsabilité de mettre en œuvre dans leur réseau les actions de promotion du sport pour tous financées par le CNDS, dans le cadre d'une convention nationale, et sous la surveillance au niveau local des DDCS et DRJSCS
- **Deuxième principe : reconnaître dans l'organisation de l'Etat la dimension spécifique du sport de haut niveau et du financement du mouvement sportif en étudiant la création d'une « Agence du sport français »**
  - L'autonomie de la politique publique en faveur du sport de haut niveau par rapport à l'administration où elle est située, et le rôle croissant qu'il est souhaitable de voire jouer au mouvement sportif sur ce sujet peut amener à s'interroger sur l'opportunité de constituer une agence *ad hoc*
  - La question du système destiné à remplacer le dispositif actuel des CTS, et de son financement, pourrait justifier que les compétences de cette « agence du sport » soient étendues au financement du mouvement sportif lui-même ; dans ce cas, le dispositif devrait intégrer le CNDS
- **Troisième principe : accompagner la consolidation du mouvement sportif dans son organisation et dans ses moyens**
  - Toutes les évolutions esquissées par la mission supposent que le mouvement sportif consolide son organisation face à l'Etat, à travers le renforcement du CNOSF et des structures qui lui sont rattachées
  - Les fédérations devront en outre développer les compétences de leur encadrement salarié et de leurs élus, à travers notamment un vigoureux effort de formation, qui devra être soutenu par la négociation collective de branche, avec le soutien de l'Etat (notamment à travers la promotion de l'utilisation de dispositifs tels que la VAE et l'encouragement plus général à la mise en place de dispositifs de formation professionnelle continue innovants)