

XI - LA POLITIQUE DE DÉCONCENTRATION IMPULSÉE PAR LE MJS A PARTIR DE 1961

Julien MOISAN

Le thème que je vous propose a dû vous surprendre. Au lieu d'une réflexion très générale, il aurait sans doute été préférable d'intervenir plutôt à propos des sujets traités par des conférenciers avertis, en apportant quelques témoignages personnels vécus comme Inspecteur, Directeur Départemental, Directeur Régional puis, beaucoup moins, comme Inspecteur Général.

Je présente "un raccourci", en partant surtout de l'esprit de la déconcentration. Mais ce serait très inexact, et par cela peu véridique, d'oublier toute la période précédente qui, à partir de 1945, a déterminé les bases établies, souvent par tâtonnements, des actions englobant le vocable "Jeunesse et Sports". Et l'on doit beaucoup, après la période Léo LAGRANGE, à ceux qui, sans être issus d'un concours d'Inspecteurs, nécessaire à un moment donné, - concours par lequel nous sommes ici presque tous passés à compter de 1952/53 -, ont structuré et imposé nos services extérieurs par leurs actions novatrices d'inspecteurs "militants", comme on les surnommait.

Je dois aussi vous dire, à ma décharge, sans que ce soit une excuse valable, que j'ai travaillé "sans filet" car, après ma retraite fin 1985, je n'ai pas conservé certains documents essentiels pour cet exercice de retour en arrière et de réflexion et, comme le dit la chanson, j'ai parfois "la mémoire qui flanche".

Alors tant pis pour vous, vous avez voulu mon témoignage, vous l'aurez ! Sous une forme non exhaustive, bien entendu, mais que vous ne manquerez pas d'enrichir de vos expériences personnelles.

En partant principalement d'une politique de déconcentration mise en place depuis les textes de 1961 par l'intermédiaire du service de l'Équipement - mais M. GROSBORNE nous en parlera certainement lors de son intervention sur la conception de l'équipement-, l'esprit de cette déconcentration a vraiment démarré, je dirai systématiquement, dès 1960.

D'un aspect technique puis financier, ou le contraire, cette déconcentration a débouché à l'échelon de nos services extérieurs sur des politiques généralisées d'animation sportive, d'animation socio-éducative, de loisirs de jeunes et d'adultes voire de véritables actions sociales. Si nous voulons définir cette déconcentration, nous pouvons dire qu'il s'agit d'un système d'organisation des structures de l'État dans lesquelles certains pouvoirs de **décision** sont donnés à ses agents répartis sur le territoire.

Or, nous étions à peu près les seuls services à appliquer cette politique et combien de fois ai-je entendu de la part de Directeurs Départementaux et Régionaux d'autres ministères leur souhait de voir étendre à leur Administration les mêmes principes, leur permettant d'impulser des actions « très près du terrain ». Ce fut d'ailleurs « chose faite », du moins dans les textes, après un décret interministériel de novembre 1970.

N'oublions pas que la plupart des activités qui relevaient de la compétence du Ministère de la Jeunesse et des Sports, à partir des années 1960, étaient vastes et multiples. Vastes -et je reprends les textes-, car elles concernaient directement ou indirectement en cogestion ou en tutelle la presque totalité des activités dans les domaines tant sportif et socio-éducatif que du loisir. Vastes à tel point que certaines activités avaient des limites floues et quelquefois arbitraires, entraînant systématiquement des problèmes de délimitation des compétences ministérielles. Elles généraient, en revanche, en raison de leur importance et de leur variété, des répercussions économiques très sensibles, suscitant même des échanges avec d'autres pays.

Le Ministère de la Jeunesse et des Sports (sous différents vocables) a permis ainsi de mettre en place dans ses attributions spécifiques, par une véritable décentralisation régionale, départementale et locale avant la lettre, des actions très différentes d'une Région à l'autre et d'un Département à l'autre, conduites ou coordonnées ou suivies par les personnels des Directions Régionales et des Directions Départementales suivant leur positionnement vis-à-vis de l'environnement associatif, administratif, économique et même politique. Je dois dire que nous étions souvent, du moins, au démarrage, dans un système empirique qui, même s'il n'excluait pas les règles a priori, s'appuyait sur l'expérience et la conviction.

Après des périodes d'essai et d'impulsion pendant lesquelles les nouveaux projets étaient beaucoup plus aidés financièrement, la modicité des moyens nécessaires pour continuer et étendre nos actions nous faisait « réagir ». Cependant nous avons toujours été à l'aise et en harmonie avec les représentants du Ministère qui, contrairement à beaucoup d'autres fonctionnaires de différentes Administrations, se déplaçaient et venaient étudier et discuter sur place de nos projets, en rencontrant souvent nos principaux interlocuteurs. C'est aussi cet esprit qui confortait et transformait nos services vis-à-vis des autorités régionales, départementales et locales et qui a permis souvent d'élargir notre audience, amplifiée grâce aux « *techniciens d'actions* » placés auprès de nous (et je veux nommer les assistants sportifs sous toutes leurs formes, les assistants de jeunesse et d'éducation populaire, les conseillers techniques et pédagogiques, etc...).

L'influence de nos services extérieurs, avec quelques nuances, allant parfois vers des différences importantes suivant les interventions de nos représentants, a été certaine jusqu'en 1982/84, années de mise en place progressive de la décentralisation.

L'Inspection Générale qui avait conduit trois enquêtes successives, a informé les Ministres d'alors des situations nouvelles et difficiles créées par l'application des textes, mais elle mentionnait toutefois « *que nos services, grâce à l'habileté de nos représentants, à leur expérience et aux résultats de certaines actions réalisées, à leurs relations constructives et efficaces avec les élus de différentes instances et de différents niveaux de compétences, avaient réussi à maintenir leur audience et leur rôle de conseiller et de novateur* ».

Je ne connais pas la suite de ces observations. Si j'ai pu constater quelques dérives regrettables, c'est dans un secteur très différent, quand j'ai assumé, après 1984, une responsabilité de président bénévole dans une importante association de Sauvegarde de l'Enfance... Mais ceci est une autre histoire...

Je souhaiterais dans une deuxième partie, plus concrète, citer des actions de déconcentration et en développer quelques-unes qui ont permis de conforter (voire d'imposer) nos services extérieurs vis-à-vis de certaines administrations, d'associations, partenaires privilégiés mais parfois difficiles ou du moins ayant l'impression d'être en concurrence, et surtout de diverses collectivités territoriales.

Elles possèdent maintenant des pouvoirs étendus en matière de conception et d'exécution dans des domaines assez bien délimités par les textes, et elles ont mis en place des personnels administratifs et techniques qualifiés.

Dans le secteur de l'Équipement, les exemples sont nombreux et la déconcentration des aides techniques et des crédits dans les Lois de programmation a permis de décupler sur les budgets des collectivités départementales et locales des réalisations sportives, socio-éducatives, de vacances et de plein air etc... Ces réalisations, ayant un caractère irréversible, il s'est révélé impératif de prévoir tous les moyens nécessaires pour un fonctionnement efficace (crédits d'entretien et de maintenance, personnels, etc...)

Les illustrations seraient très nombreuses mais il me paraît significatif de mentionner un exemple départemental que j'ai suivi professionnellement et qui s'est reproduit dans beaucoup d'autres départements pour d'autres équipements. Des crédits de fonctionnement accordés pour les associations sportives, de plein air et d'éducation populaire sont passés vers 1965 de 20 000 F à 100 000 F en une année.

Ils ont ensuite suivi une courbe ascendante importante, permettant d'aider de nombreuses actions départementales. Elles ont été déterminées en deux temps.

Une première réflexion suscitée par la Direction Départementale Jeunesse et Sports a eu lieu avec les associations qui se sentaient concernées. Je sais qu'au départ il y a des choix de réflexion que l'on peut critiquer mais pouvions-nous faire autrement si nous voulions développer l'organisation des loisirs de jeunes ? Une réflexion plus politique, dans un deuxième temps, a eu lieu avec les élus départementaux.

Des crédits d'équipement étaient accordés chaque année par le Conseil Général aux communes et même à certaines associations pour des réalisations assez modestes, les crédits étant arrêtés dans un programme pluriannuel. La mise en place du Plan quinquennal d'équipement sportif et socio-éducatif avait connu dès le début, un préjugé très favorable de la part de nos partenaires.

Lorsque le programme arrêté pour les piscines (avant « les mille piscines »), a été retenu, le Département a souhaité, pour beaucoup de raisons que nous connaissons et principalement pour le développement de l'apprentissage et la pratique de la natation, « l'accompagner » par un financement conséquent. L'idée principale était de doter chaque canton rural (en plus des villes) d'une piscine de 25 mètres réchauffée afin qu'elle soit ouverte, dès le mois de mai, pour les élèves des écoles. (Ce qui a déterminé aussi un financement pour l'encadrement par des Maîtres Nageurs Sauveteurs).

Ce programme a été réalisé en moins d'une dizaine d'années et a permis comme « suite logique » de mettre en place, dans les mêmes conditions, un nouveau programme d'équipement pour les salles polyvalentes. Et ces différents programmes ont été conçus avec les conseils techniques de notre Service Ministériel de l'Équipement.

Même si ces réalisations sur des dizaines d'années ont été parfois parcellaires, confuses, voire dictées par des enjeux politiques, elles sont l'aboutissement de la place prise par nos services extérieurs dans la prise de conscience des collectivités locales concernant les domaines qui sont en grande partie de la compétence de notre Ministère.

En faveur de ces actions, les Directions Régionales et les Directions Départementales ont été novatrices et ont apporté l'impulsion nécessaire auprès des élus pour des réalisations qui ne paraissaient pas nécessairement prioritaires.

Bien entendu, je ne traiterai pas les équipements répétitifs où le Ministère (pour le programme « 1000 piscines » par exemple) et nos services (type COSEC) ont dirigé les choix pour l'organisation des concours. Une remarque, en passant, sur la municipalisation des équipements sportifs universitaires, importante par sa conception mais aussi par l'ampleur des crédits.

Quelques chiffres pour la ville de POITIERS, ville que l'on peut qualifier de « moyenne », pour la période 1965/70. Sur 5 181 600 F la première année, la part Jeunesse et Sports a été de 36,5 % et, sur le total de l'opération, sur 19 000 000 F d'équipement, 35 % environ sont venus de notre Ministère, la part la plus importante étant apportée par les collectivités territoriales et, en premier lieu, la Ville de POITIERS.

Notre collègue MALESSET nous a présenté la politique des CRIJ, réussie avec beaucoup d'enthousiasme par nos services. Et il en fallait, pour mettre sur pied une structure associative solide et efficace, structure non controversée par des associations et des collectivités territoriales partenaires, sans qui rien ne pouvait s'établir. Encore des chiffres, -et je reprends POITIERS comme exemple, ville où j'exerçais les fonctions de Directeur Régional au début de l'opération-. Je l'ai suivie pendant 3 ans, une période exaltante pour le démarrage de cette action qui nous semblait très importante pour les jeunes mais sans doute plus difficile dans sa continuité et sa pérennisation. Je classe cette opération dans les réussites d'une déconcentration, avec l'aide conceptuelle et financière du Ministère.

En voici, succinctement, les données financières :

1976 :	Subvention de fonctionnement du Ministère :	165 000 F
	+ 34 000 F en équipement	
	La ville participe pour 80 000 F	
	4 personnes recrutées.	
1977 :	Total des produits :	450 000 F
	dont 370 000 F de charges.	
	(Subvention Jeunesse et Sports	279 000 F
1981 :	Acquisition des locaux (en plein centre)	
	Total 1 350 000 F + 251 000 F =	1 601 000 F
	Le Ministère subventionne à 44 % =	700 000 F
	(avec le fonctionnement)	
	Région :	650 000 F
	Département :	156 000 F
	Ville :	160 000 F
	Fonds propres de l'association :	86 000 F
Budget 1996	Fonctionnement :	4 180 000 F
	Subvention ministère :	1 100 000 F
	Collectivités territoriales :	1 100 000 F
	Le reste sur les fonds propres de l'association	
	Personnel :	21 personnes employées.

Dans une période plus lointaine, nous pourrions citer comme exemple de la déconcentration réussie les sessions "Connaissance de la France", (je rappelle que la réunion nationale de coordination a eu lieu à Tours en 1965) qui ont innové par des séjours de découverte des régions pour les jeunes, en faisant appel aux différentes aides extérieures.

Ces sessions ont même débouché sur des regroupements de jeunes de différents pays, dont principalement l'ALLEMAGNE, en s'appuyant sur l'OFAJ et le QUÉBEC, avec l'Office Franco-Québécois. Les jumelages de région à région avec des pays étrangers sont aussi des exemples vécus par certains de nos services (POITOU-CHARENTES avec le SCHLESWIG-HOLSTEIN et avec l'ÉMILIE-ROMAGNE). En partant de nos actions, ils se sont largement étendus vers tous les secteurs concernant la jeunesse, l'éducation, la formation professionnelle, etc... (J'ai même rencontré dernièrement un des responsables allemands de la « première heure » qui m'affirmait continuer ces échanges dans un contexte encore plus vaste).

Je ne citerai que pour mémoire toutes les actions de nos écoles, Instituts Nationaux et CREPS, toute l'organisation des Brevets d'État Sportifs, des diplômes d'Éducation Populaire, des multiples interventions en faveur des jeunes qui, à un moment donné, ont été reprises par des collectivités locales et le secteur associatif.

Toute la partie concernant les vacances de jeunes devrait faire l'objet d'une étude séparée et détaillée, compte tenu de son importance sociale et culturelle.

Vous avez certainement de nombreux exemples probants dans le domaine de la déconcentration, qui a profondément transformé nos services extérieurs, les a confortés et, malgré quelques échecs, a permis de les situer à leur véritable place et d'assumer pleinement leur rôle d'informations, de consultation, de recherche et surtout de conception d'actions et d'idées évolutives, en fonction des modifications continuelles de la vie sociale et culturelle des citoyens et en priorité des jeunes.

Qu'en est-il actuellement ? C'est à ceux qui continuent à œuvrer d'essayer de situer la place de notre Ministère. Mon intervention n'est que le témoignage d'un « actif » pendant une période bien déterminée, que l'on peut situer de 1957 à 1985.

Ce témoignage n'a abordé que l'aspect innovateur de notre Ministère qui a conduit dans la lettre et dans l'esprit une politique de déconcentration en sachant s'appuyer sur ses services extérieurs. Je pense que « cet esprit » a été sa force principale, malgré parfois des moyens financiers étatiques dérisoires.

XII - LES TRANSFORMATIONS DES SERVICES EXTÉRIEURS RÉSULTANT DE LA POLITIQUE DE DÉCONCENTRATION

Points de vue - Discussion

Gilbert BARRILLON

La déconcentration est effectivement un moment fort. Ancien instituteur, j'ai été nommé comme Inspecteur dans l'Oise. Des élus écrivaient au Ministre pour essayer d'obtenir des crédits d'équipement.

Lorsque je voyais revenir les réponses aux élus, signées par le Ministre, qui leur demandait de s'adresser à la Préfecture, Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports, je constatais que c'était une manière très claire de jouer le jeu. Et cela, d'autant plus que les élus de si peu d'importance s'appelaient Marcel DASSAULT et Robert HERSANT !

François RABUEL

J'ajouterai que dans sa réponse le Ministre n'hésitait pas à citer le nom de l'Inspecteur responsable, même si ce n'était pas le directeur départemental. La déconcentration allait donc très loin.

Robert CASTAGNAC

Je crois que pour situer la déconcentration, il aurait peut-être fallu dire ce qu'était l'état de fait antérieur. Je pense que bon nombre de collègues, aujourd'hui, connaissent la déconcentration mais ne sont peut-être pas à même de voir ce que cela représente, puisqu'ils n'ont pas connu la « concentration », ou plus exactement le centralisme.

Au-delà de ce que tu as souligné comme aspects positifs de la déconcentration, je crois qu'il faut aussi en souligner un aspect pervers : donner le pouvoir de décision aux agents territoriaux, c'est placer leur décision dans la décision. C'est-à-dire que la décision de ces agents ne s'exerce qu'à l'intérieur des moyens et des modalités déterminés par le pouvoir politique central, ces décisions étant par ailleurs encadrées *a priori* par des définitions de modalités et de hauteur des moyens mis à disposition, mais aussi contrôlées *a posteriori*.

Que va-t-il se passer si, à l'échelon des interlocuteurs, quelqu'un n'est pas d'accord ? Cette personne va dire : " L'Inspecteur d'Académie est un "salaud" parce qu'il nous supprime des postes ! " Que peut faire le pauvre Inspecteur d'Académie qui n'a à sa disposition qu'un nombre de postes limité, à l'intérieur desquels il faut faire un choix ?

Ainsi, quand, étant Directeur Régional, l'Administration m'a donné l'ordre de supprimer dix postes dans ma région, j'ai réuni mes collègues et nous avons cherché à savoir là où c'était, peut-être, le moins grave d'en supprimer.

Je me trouve un jour dans une assemblée générale d'une Ligue de basket, traitant d'un sujet différent. Le Président du Conseil Général en venant me saluer, m'interpelle et me demande : " Comment se fait-il que vous ayez supprimé un poste ? " Ce Président de Conseil général faisait partie de la majorité politique de l'époque ! Il signifiait que moi, agent d'exécution dans le cadre de la déconcentration, j'avais pris la décision de supprimer ce poste ! C'est l'agent d'exécution qui était mis en cause et non pas celui qui avait le pouvoir de décision, à savoir l'Administration Centrale ou le Gouvernement ! Je répète donc qu'il y a là un effet pervers dont il ne faut pas ignorer l'importance. Il ne faut surtout pas le masquer.

Jacques DRUON

Avant 1960, l'atmosphère était toute différente. Nous n'avions aucune notion de la déconcentration. Lorsque nous allions au Ministère, nous nous rendions dans les bureaux de l'Administration et il y avait, dans un bureau, toutes les demandes de subventions de toutes les associations locales, et un seul personnage, qui connaissait la moindre association, statuait sur ces demandes. Nous allions le solliciter pour présenter nos demandes.

La notion de déconcentration est un tournant de la politique dans les modalités de fonctionnement de notre Maison. Je me souviens d'une réunion qui a eu lieu ici, à MARLY-LE-ROI, présidée par Olivier PHILIP. C'est lui qui, le premier, nous a informés de ce que pouvaient être des mesures nouvelles concernant la déconcentration. En même temps, il développait les thèmes de gestion des crédits, de gestion prévisionnelle et de contrôle *a posteriori*.

Pour moi, c'était tout à fait nouveau ! Et le tournant est là, dans cette volonté de Maurice HERZOG, soutenu par Olivier PHILIP ; elle a ouvert toute possibilité dans tous les secteurs. La déconcentration a même concerné l'Inspection Générale, pour la gestion des personnels. Pour moi, il y a eu deux grandes dates : 1960 et 1981.

Julien MOISAN

En ce qui concerne les effets pervers, ils sont difficiles à éviter. La situation angélique n'existe pas dans l'Administration. Il faut minimiser ces effets si on veut garder cette exaltation que nous avons, que vous avez, que je ne sais pas si les services ont encore, pour certaines missions que nous devons accomplir. Je suis tout à fait d'accord pour dire qu'il faut faire le point de ce qui existait avant 1960 et rendre cet hommage au travail de démarrage accompli par nos collègues ; ils étaient des hommes de pensée, mais aussi des hommes de terrain avec tout ce que cela peut représenter de difficultés.

En ce qui concerne l'équipement, je voulais ajouter à l'intention de Monsieur GROSBORNE, qu'en donnant l'exemple de POITIERS je n'ai fait qu'effleurer cette question, puisque je savais qu'il allait intervenir sur le problème des équipements au cours de la période postérieure à 1960.

Robert CASTAGNAC

Je pense que c'est un débat dont on ne peut pas faire l'économie. La décentralisation est une réponse à l'effet pervers de la déconcentration : c'est-à-dire que l'on rapproche le pouvoir de décision de la base. Ce sont les collectivités territoriales, elles qui sont en contact avec les usagers, qui ont la décision mais qui ont aussi le pouvoir de déterminer les actions et les moyens de leur mise en œuvre.

Cependant on s'aperçoit, là aussi, de la perversité de la décentralisation. C'est un enjeu de démocratie important. Il faut que nous soyons à même de réfléchir sur ce qu'est la déconcentration, la décentralisation, sur ce que sont leurs effets pervers et leurs effets positifs, ainsi que sur la manière dont, dans un régime démocratique en quelque sorte de plus en plus amélioré, on peut trouver des moyens de dépasser ces contradictions et ces difficultés.

Julien MOISAN

Tu as raison parce que, actuellement, dans le secteur de la vie sociale, aucun département ne suit la même politique.

Gilbert BARRILLON

Il me semble que des changements, comme le passage de la concentration à la déconcentration, puis de la déconcentration à la décentralisation, supposent de la part des fonctionnaires ayant des responsabilités sur le territoire, une réflexion de fond sur un changement de discours, d'explication, de justification dans la décision.

J'évoquais précédemment le problème de la relation entre l'État et les associations, entre les collectivités locales et les associations, en insistant sur le fait qu'il manquait une réflexion sur ce point.

Voici un exemple de problème de déconcentration qui m'a conduit à obtenir certaine réaction et certaine réponse d'un Préfet. J'étais dans le Vaucluse et, après les événements de mai 1968, le budget de 1969 a vu considérablement diminuer les crédits du Titre IV de la Direction de la Jeunesse. C'était mon secteur de travail prioritaire.

Je vois le Préfet et lui dis que l'on a diminué les crédits de 79 % et qu'il ne me reste donc que 21 % de ce que nous avions l'année précédente. Je l'informe que j'ai l'intention de proposer une lettre à sa signature pour le Ministre. Le Préfet m'a répondu : " Monsieur BARRILLON, est-ce que c'est le Vaucluse ou est-ce que c'est la France ? Si c'est pour la France entière que les crédits du Titre IV de la Direction de la Jeunesse ont été diminués dans cette proportion, c'est une décision politique qui n'a pas à être justifiée par vous. Notre rôle dans la déconcentration, c'est de veiller à avoir la part qui revient à notre département et à justifier l'utilisation que nous en faisons. "

J'ai trouvé que cette analyse du Préfet était très claire. J'avoue qu'ensuite, je l'ai souvent utilisée en répondant quand on m'interrogeait : « Moi, je peux vous dire comment j'ai utilisé les moyens que j'ai reçus mais je n'ai pas à prendre la responsabilité du volume de ces moyens. C'est une décision politique ».

Robert CASTAGNAC

Le passé est intéressant dans la mesure où il aide à éclairer le présent et à préparer l'avenir. Il est évident qu'en matière de déconcentration, le département ministériel Jeunesse et Sports est parti avec une avance considérable sur les autres. Aujourd'hui, il a certainement un retard considérable sur les autres, sur le même sujet. En tout cas, il est vraisemblable que la déconcentration a été à l'origine d'une forme de déliquescence du département ministériel, en déconcentrant sans définir ce que l'on déconcentre.

