

# **Les conditions de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances au sein du ministère chargé des Sports entre 2001 et 2006 : quels premiers enseignements ?**

**par Luc NIKONOFF,**  
doctorant à l'Université de Bourgogne,

**et Emmanuel BAYLE,**  
Professeur des Universités, Université de Bourgogne

**territorial** *éditions* Groupe Territorial

BP 215 - 38506 Voiron Cedex - Tél. : 04 76 65 87 17 - Fax : 04 76 05 01 63 - [www.territorial.fr](http://www.territorial.fr)

Copyright Territorial Éditions - Reproduction interdite – Octobre 2007

**Réf. Revue européenne du management du sport n° 19 -**

Uniquement disponible par téléchargement sur [www.territorial.fr](http://www.territorial.fr)  
ou [www.infosport.org](http://www.infosport.org)

## Résumé

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001, entrée en vigueur au 1er janvier 2006, a été présentée comme un levier privilégié de la réforme de l'État en France.

À travers cette nouvelle approche, la LOLF invite les administrations de l'État à passer d'une logique de moyens - centralisée et descendante - à une logique de résultats - managériale et participative - pour laquelle la définition de la notion de « performance(s) » publique se doit d'être interrogée, de même que les leviers dont disposent les services ministériels tant pour la mesurer que pour y parvenir.

Cette étude, portant sur les conditions de mise en œuvre de LOLF au sein du ministère chargé des Sports distingue trois étapes au cours de la période 2002-2006. Elle montre notamment que la dynamique de changement méthodique initialement enclenchée au sein de cette administration s'est rapidement heurtée à des stratégies d'acteurs (au sens de Crozier et Friedberg, 1977) et à l'influence de facteurs exogènes qui sont venues perturber les conditions de mise en œuvre de cette réforme. L'article souligne les décalages, parfois importants, qui peuvent exister entre les logiques gestionnaires, politiques et partenariales.

L'article souligne par ailleurs le fait que le processus de mutation de cette administration doit encore se poursuivre pour pouvoir adopter pleinement la logique de pilotage par la performance poursuivie par la LOLF. Au préalable, la définition de la nature et du périmètre de cette performance devra sans doute, faire l'objet d'une réflexion intégrant tous les acteurs publics et leurs partenaires privés concourant à la réalisation des missions d'intérêt général liées aux activités physiques et sportives.

## Mots-clés

Administration publique, LOLF, ministère, réforme, performance, sociologie des organisations.

## Abstract

The law called "LOLF" from 1/08/2001, introduced the 1st January 2006, was presented as a principal reform of change for the State. Thanks to this new approach, this law impulses a logic of results for public policies and a new managerial culture. The notion of public performance is under the question and also the means that attributes the State to the ministries. This article shows three steps in the settlement of this reform in the sport's ministry during the period 2002-2006. The dynamic of change in this public administration has faced actor's strategies influenced by exogenous factors. It highlights the gaps between management, political and partnership's logics. The article demonstrates that definition and nature of performance must take into account a more global perspective, which integrates all the public actors and their private partners who are involved in the production of this public policy.

## Key words

Public administration, ministry, reform, performance, sociology of organisations

## Introduction

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF), du 1er août 2001, entrée en vigueur au 1er janvier 2006, a été présentée comme un levier privilégié de la réforme de l'État en France (Marini, 2005). Celle-ci, à l'instar d'autres réformes étrangères touchant les pays occidentaux, s'inscrit dans l'ère du « new public management » (Ferlie E. et al., 1996). Ce mouvement, qui bouscule la frontière public/privé, entend diffuser une véritable culture du résultat au sein des organisations publiques à travers de nouvelles approches de pilotage par la performance fondées sur des principes de qualité, d'optimisation de la dépense publique, de transparence ou encore de responsabilisation des acteurs.

Pour autant, la volonté de rationaliser l'intervention de l'État n'est pas nouvelle en France. Dès la fin des années 1960, la mise en place de la « Rationalisation des Choix Budgétaires » (RCB), basée sur le modèle du "Planning Programming Budgeting System" (PPBS) américain, devait déjà permettre d'aboutir au contrôle des résultats de l'action administrative, à travers des études de système et des analyses du rapport coût-efficacité. Abandonné au début des années 80, ce dispositif de rationalisation du processus budgétaire s'était alors avéré plus lourd que prévu. Il s'était notamment heurté à l'insuffisance de l'information statistique et économique nécessaire à l'éclairage des choix.

Malgré le large consensus qui s'est dégagé autour du vote de la LOLF en 2001, les modalités de mise en œuvre de cette réforme semblent également soulever de nombreuses interrogations tant de la part des chercheurs (Cellier et Chatelain-Ponroy, 2005 ; Carassus et Favoreu, 2005 ; Raude et Albertini, 2003) que du côté des parlementaires (Arthuis, 2005 ; Lambert et Migaud, 2006) et des agents de l'État (Lacaze, 2005).

Dans le domaine des activités physiques et sportives (APS), la question de la mise en œuvre de cette loi organique se pose avec d'autant plus d'acuité que la réalisation des missions de service public des APS repose sur un système dit de « cogestion » entre les acteurs publics et des fédérations sportives, organisations privées associatives qui, pour certaines d'entre elles, sont délégataires d'une mission de service public. Rappelons que l'État n'assume que 12 % de la dépense nationale en faveur du sport (dont 2,7 % pour le ministère chargé des Sports) loin derrière les ménages (52 %) et les collectivités locales (29 %). Mais au-delà de l'implication actuelle du ministère chargé des Sports (MS) et de la performance propre de cette administration dans le domaine des APS, il conviendra de resituer cette réforme au sein d'un système qui est appelé à évoluer dans les années à venir compte tenu, d'une part, de la remise en cause des monopoles et frontières historiques entre les acteurs et, d'autre part, de l'essor des nouvelles formes de pratiques liées aux profondes évolutions de la société.

Dans ce secteur en pleine mutation et un an et demi après l'entrée en vigueur de l'intégralité des dispositions de la LOLF, cet article propose de s'interroger sur les conditions de mise en œuvre de cette réforme au sein

du ministère chargé des Sports (MS) entre son adoption le 1er août 2001 par les parlementaires et son entrée en vigueur au 1er janvier 2006. Cette étude de cas s'inscrit dans le cadre d'une recherche doctorale portant sur les incidences de la mise en œuvre de la LOLF sur le pilotage et la mesure de la performance des politiques publiques des activités physiques et sportives à travers 2 niveaux d'analyse :

- Le niveau « micro » qui s'intéresse, au sein du MJSVA et de son réseau de services et d'établissements, aux interactions entre les agents et le système ainsi qu'aux processus de fonctionnement, dans une optique gestionnaire.
- Le niveau « macro » qui concerne « la gouvernance » du secteur des APS et les relations entre les différents acteurs publics, parapublics et privés, dans un cadre systémique.

Le faible recul que nous avons depuis l'entrée en vigueur de la LOLF ne permet pas, à ce jour, d'étudier ce deuxième niveau. Sur le plan méthodologique, cet article s'appuie sur une méthode inductive pour resituer toute la complexité de la préparation et de la mise en œuvre de cette réforme au sein du MS. Elle est fondée sur la réalisation d'entretiens formels et informels avec différents acteurs chargés de sa mise en œuvre au sein des services de l'État et des fédérations sportives. En ce qui concerne la partie formelle, 7 entretiens approfondis portant sur le processus et les effets de la mise en œuvre de la LOLF ont été menés avec un chef de bureau et des administrateurs civils ou inspecteurs de l'administration centrale. 8 entretiens ont été réalisés avec des personnels des services déconcentrés. 5 entretiens ont également été effectués avec des dirigeants et cadres de fédérations sportives. Un entretien téléphonique a également été mené avec une personne en charge du sport au ministère de l'Éducation nationale. Notre analyse s'appuie également sur de nombreux supports documentaires liés à la LOLF en général (rapports parlementaires, circulaires, revues spécialisées, de presse...) et à son application au ministère chargé des Sports en particulier (comptes rendus de réunions, tableaux de bord, notes internes, documents de cadrage, instructions...). La première partie présente la phase de préparation à l'entrée en vigueur de la LOLF au sein du MS. À la lumière des conditions de mise en œuvre de la LOLF, la seconde partie propose une discussion autour du concept de performance du programme sport.

# I. De la préparation à l'entrée en vigueur de la LOLF au sein du MS

À travers cette étude du processus de mise en œuvre de la LOLF et des conditions d'appropriation de cette mesure législative par les acteurs du MS, nous dégagerons trois périodes au cours desquelles les transformations tant culturelles que structurelles se sont opérées de manière très différenciée.

## A – De mai 2002 à avril 2004 : une gestion managériale du changement

Votée dans une indifférence médiatique quasi-générale, la loi organique est longtemps passée inaperçue aux yeux du grand public.

Une lecture rapide des mesures qui ont suivi le vote de cette loi tendrait d'ailleurs à montrer que les services centraux de l'État n'ont pris conscience que tardivement de l'étendue des bouleversements induits par cette réforme. Ce n'est en effet qu'au lendemain des élections présidentielles, soit près d'un an après le vote de la LOLF, que la structure initiant officiellement le pilotage de cette réforme voit le jour à travers la nomination d'un ministre délégué au Budget et à la réforme budgétaire, en juin 2002. Dans les faits, la Direction du Budget (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) et la Délégation interministérielle à la réforme de l'État (ministère de la fonction publique) s'étaient déjà emparées des problématiques méthodologiques liées à cette réforme. Ainsi, dès le mois de février 2002, un cahier des charges avait été transmis aux différents ministères qui semblent avoir accueilli avec un certain scepticisme ce document aux allures de « pavé technocratique ».

## 1. La mise en place d'une structure de pilotage et d'une démarche méthodologique au sein du MS

Au sein du ministère chargé des Sports, la création d'un poste de directeur de projet LOLF permet de situer en mai 2002, la première décision managériale liée à cette réforme dans cette administration. Les démarches liminaires de cet agent, dont les missions n'avaient pas été clairement définies au préalable, ont consisté à sensibiliser très rapidement les directeurs des services déconcentrés et centraux sur les enjeux de la LOLF, à formaliser une méthode de travail et, dès le mois de septembre 2002, à mettre en place une structure de pilotage à deux niveaux :

- Stratégique et politique avec la création d'un comité directeur (CODIR) composé du directeur de cabinet, des directeurs d'administration centrale, d'un Inspecteur Général, du contrôle financier et des deux représentants des services déconcentrés et des établissements.
  - Opérationnel avec la mise en place d'un comité de pilotage (COPIL) associant les représentants des directions, les chefs de bureaux ou leurs adjoints ainsi que des membres des services déconcentrés et établissements.
- Cette deuxième structure avait, entre autres, pour mission de valider les propositions de quatre groupes de travail créés à cette occasion et dont les thèmes avaient fait l'objet d'un arbitrage préalable par le directeur de cabinet de l'époque :
- Groupe 1 : "définition du programme"
  - Groupe 2 : "objectifs, présentation des résultats, contractualisation, évaluation"
  - Groupe 3 : "gestion des emplois et des personnels"
  - Groupe 4 : "contrôle de gestion/Indicateurs et système d'information"

## 2. La définition du cadre stratégique du futur Programme « sport »

La nouvelle architecture budgétaire créée par la LOLF présente une structure à trois niveaux : la « mission » qui est un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie, le « programme » qui regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une « action » ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auxquels sont associés des objectifs précis définis en fonction de finalités d'intérêt général.

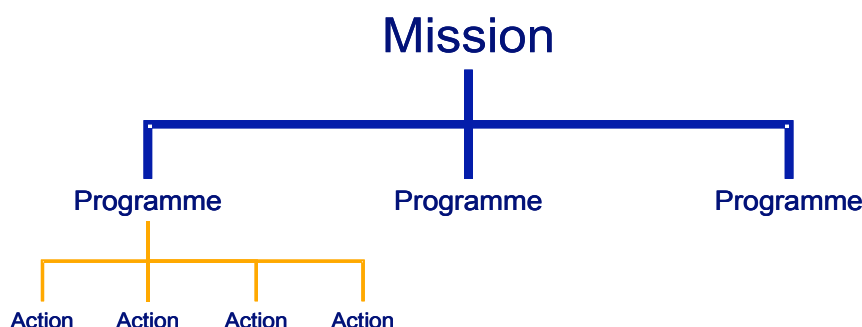


Schéma 1 : La nouvelle architecture budgétaire mise en place par la LOLF

Compte tenu de la dimension financière de ce département ministériel en 2002 (0,12 % du budget de l'État), le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI) avait recommandé initialement l'élaboration d'un programme unique. Suite aux recommandations émises par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) en octobre 2003, il avait même été envisagé de rattacher ce programme à une mission interministérielle "Sport et Jeunesse", composée d'un programme "sport" (du ministère des Sports) et d'un programme "jeunesse" (du ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche) ainsi que d'un programme soutien, commun aux deux programmes. Ce projet de mission interministérielle avait ainsi été « définitivement » validé le 23 janvier 2004 lors de sa présentation au Parlement.

Par ailleurs, dans la perspective du management par objectifs prôné par cette réforme, les notes d'orientation rédigées par les différents groupes travail mis en place au sein du MS ont servi de base à l'élaboration d'un ensemble « Objectifs – Actions – Indicateurs » qui devait préfigurer l'ossature du futur programme « sport ».

Ce processus de formalisation des objectifs s'est appuyé notamment sur de nombreux documents de cadrage stratégique tels que les Directives Nationales d'Orientation (DNO), les tableaux de suivi des États Généraux du Sport (EGS) ou encore certaines interventions du ministre chargé des Sports de l'époque (allocutions, discours devant le Parlement...). Relevons qu'ils s'inscrivent dans les orientations générales et plus permanentes de l'État en matière de sport, telles que définies par les dispositions du Code du sport.

Une première version a ainsi été esquissée dès le mois de mars 2003 et soumise au COPIL. Une deuxième version a ensuite été élaborée d'avril à septembre en associant étroitement les chefs de bureau ou leurs adjoints. Plusieurs agents des services déconcentrés et établissements ont, par ailleurs, été consultés sur cette version. Une troisième version a enfin été synthétisée en octobre 2003 par un comité restreint qui a recherché une plus grande cohérence avec la préfiguration du futur programme « sport ». Celui-ci devait s'articuler autour des 4 actions suivantes et de 22 sous-actions :

- 1) Promotion du sport pour le plus grand nombre
- 2) Développement du sport de haut niveau
- 3) Prévention par le sport et protection des sportifs
- 4) Promotion des métiers du sport

### **3. La première vague d'expérimentations auprès des services**

Une fois cet ensemble d'actions et sous-actions arrêté, l'administration centrale du MS a décidé de le tester en éprouvant sa mise en place théorique auprès des services déconcentrés et établissements du ministère. Au total, 30 services déconcentrés et 6 établissements se sont portés volontaires pour ces expérimentations qui poursuivaient deux d'ambitions distinctes.

D'une part, il s'agissait de juger de la pertinence de cet ensemble et d'envisager les possibilités de répartition des dépenses directes et indirectes à l'intérieur de cette nomenclature d'activités. Cette démarche devait préfigurer la comptabilité d'analyse des coûts (CAC) telle que la prévoit la loi organique relative aux lois de finances.

D'autre part, une enquête devait permettre de mesurer la proportion de temps que les agents de ces services consacraient aux différentes actions et sous actions envisagées. Il convient de rappeler la particularité des personnels « jeunesse et sports » qui interviennent souvent indifféremment dans des actions relevant de ces deux secteurs. Par la suite, cette spécificité des ressources humaines du MS posa d'ailleurs des difficultés à la fois techniques et politiques au moment d'envisager leur rattachement à tel ou tel programme.

Au plan méthodologique, la restitution de ces expérimentations s'est appuyée à la fois sur une restitution formelle de la part des services expérimentateurs (rapport) et sur des « évaluations externes » basées, notamment, sur des entretiens avec les agents concernés. À cette fin, des "binômes", composés essentiellement d'agents de la direction des sports, se sont déplacés en région, entre novembre 2003 et février 2004, afin d'évaluer les difficultés rencontrées au sein des services expérimentateurs et de faire émerger des propositions d'amélioration.

La synthèse de ces différentes restitutions a permis de mettre en évidence, qu'à ce stade de la mise en œuvre

de la LOLF, et malgré certaines difficultés techniques pour évaluer précisément la répartition des proportions de travail, la grande majorité de ces personnels semble avoir accueilli avec un certain engouement cette partie de l'expérimentation.

Il est par ailleurs intéressant de noter que plusieurs directions régionales, dont certaines ne s'étaient pas engagées dans le protocole piloté par l'administration centrale, ont élargi cette expérimentation à une catégorie d'agents initialement exclue de l'enquête : les cadres techniques régionaux (CTR). En région Centre, par exemple, les fiches de poste de ces agents de l'État ont fait l'objet d'une rédaction au format « lolfique » préfigurant ainsi les dispositions réglementaires introduites pour cette catégorie de personnel à partir de décembre 2005. Bien qu'une minorité de ces agents, placés auprès du mouvement sportif régional mais rattachés administrativement à la direction régionale Jeunesse et Sports, ait pu percevoir dans cette démarche une volonté inquisitrice de la part des services, les entretiens entre les personnels de direction et les cadres techniques semblent finalement avoir reçu un accueil très favorable, donnant ainsi l'occasion pour ces derniers de valoriser leur travail et leurs compétences auprès de leur hiérarchie administrative.

#### **4. La formation des agents : instiller une culture lolfique**

Si ces expérimentations ont contribué de manière significative à la diffusion interne de l'information, la création d'une rubrique dédiée sur l'espace intranet du MS et la mise en place, à partir de janvier 2003, de plusieurs modules de formations auprès des agents volontaires traduisent bien la stratégie adoptée par la structure de pilotage de l'époque d'étendre le plus largement possible cette nouvelle culture « lolfique ». L'objectif poursuivi par le directeur de projet LOLF était de mettre en place un réseau d'agents « LOLF » (2 par service déconcentré) afin qu'ils forment à leur tour leurs collègues. Dans les faits, la plupart des services qui se sont portés volontaires pour les expérimentations comprenaient des agents de ce réseau.

#### **5. L'adaptation des systèmes d'information**

Parallèlement, les réflexions menées par le 4e groupe de travail thématique relatif au contrôle de gestion, aux indicateurs et aux systèmes d'information ont rapidement abouti à la conclusion qu'une refonte des systèmes d'information s'avérait indispensable. Ce constat fut d'ailleurs repris, début 2004, au sein d'un document d'orientation interne au MS sur les systèmes d'information et de télécommunication. On y découvre, notamment, que cette prise de conscience était partagée par l'ensemble des services. Sur la base d'une enquête réalisée pour déterminer l'ordre des priorités en ce domaine, le projet de créer un « infocentre » spécialement dédié à la LOLF arrivait, en effet, en deuxième priorité sur le classement qui identifiait au total 37 projets. L'idée poursuivie par ce groupe thématique était de faire dialoguer trois types de systèmes d'information distincts :



Schéma 2 : le nécessaire dialogue les différents systèmes d'information du MS

Au total, la mise en place d'une démarche méthodologique structurée au sein des services du MS fait écho à la gestion du changement développée par les entreprises, mais dont les fondements ne sont pas vraiment nouveaux dans les administrations publiques françaises (cf. à titre d'exemple Rimbault et Saussois, 1983 ; Hussenot, 1983) : mise en place d'une structure de pilotage, formalisation de documents stratégiques et méthodologiques, concertation avec les acteurs, adaptation des systèmes d'information, expérimentations...

Toutefois, les conditions initiales à partir desquelles s'était préparée la mise en œuvre de cette réforme, ont rapidement connu deux évolutions importantes à savoir le changement de plusieurs responsables à la tête de l'administration centrale au cours de l'année 2003 et le remaniement ministériel faisant suite aux élections régionales de mars 2004.

Très rapidement, ces bouleversements ont eu des répercussions très significatives, tant sur l'organisation structurelle cette administration que sur les conditions de pilotage de cette réforme.

### **B - Entre avril et décembre 2004 : la remise en cause des périmètres et la mise en place d'une nouvelle structure de pilotage**

#### **1 - La création d'une nouvelle hiérarchie « lolfique »**

Deux mois après le remaniement ministériel d'avril 2004 bouleversant l'organisation et le périmètre de cette

administration, l'une des principales évolutions managériales introduites par la LOLF s'est vue concrétisée par la désignation officielle des responsables de programme. Comme l'a rappelé aux ministres le secrétaire d'État au budget et à la réforme budgétaire, M. BUSSEREAU, « la portée de la réforme budgétaire dépendra fortement du rôle qui sera joué par ces responsables de programme, dont les missions se situent à la charnière entre les responsabilités politiques et les responsabilités de gestion ».

Or, la reconstitution d'un ministère chargé des Sports et de la Jeunesse, complété par la Vie associative (MJSVA), a eu pour conséquence directe de faire évoluer la mission interministérielle initialement envisagée en mission ministérielle "Sport, Jeunesse et Vie associative".

Dès lors, les trois directeurs de l'administration centrale du MJSVA ont été nommés responsable des trois programmes qui composeraient la future mission :



Schéma 3 : les 3 programmes de la mission « Sports, Jeunesse et Vie associative »

Il convient de souligner que la définition du champ d'intervention de ces programmes s'est directement inspirée de l'organigramme de l'administration centrale composée, à cette époque, de trois directions (direction des sports ; direction de la jeunesse et de la vie associative ; direction du personnel et de l'administration). En revanche, la délégation à l'emploi et à la formation (DEF), entité aux missions transversales et au périmètre budgétaire plus restreint, s'est vue intégrer conjointement au sein de deux futurs programmes opérationnels « Sport » et « Jeunesse et Vie associative ». On retrouve dans ce choix « la tentation de reproduction de l'existant » analysé par Herrero (2006) quant à l'application de la LOLF au ministère de l'intérieur. L'enjeu complexe de l'application de la LOLF consiste, selon elle « à trouver un équilibre conjuguant l'autonomie de gestion des programmes et la garantie d'une cohérence ministérielle ».

## **2. Les conséquences de ces évolutions sur la structure de pilotage de la réforme**

Ces profonds changements ont eu un impact direct sur l'organisation initialement mise en place pour piloter cette réforme. Très rapidement, la coordination des travaux entre les trois directions a été transférée du directeur de projet LOLF vers un agent de la direction du personnel et de l'administration. Puis, en septembre 2004, une réorganisation majeure du dispositif de suivi et de mise en œuvre de la LOLF intervient au sein du MJSVA. Ce nouveau dispositif, validé par le cabinet du ministre, fait suite aux anciens CODIR et COPIL.

Trois structures sont initialement envisagées :

- Un comité stratégique (CS LOLF) qui remplace le CODIR. Présidé par le directeur du cabinet, il se réunit

tous les trois ou quatre mois avec les directeurs et délégués d'administration centrale et le chef du service de l'Inspection Générale, ainsi que des représentants de deux services déconcentrés. Il doit valider les grandes orientations du processus de mise en œuvre de la LOLF et arbitrer les grandes questions de principe.

- Un comité de pilotage, présidé et animé par le directeur du personnel et de l'administration (DPA), réunissant une fois par mois les autres directeurs et délégués d'administration centrale ainsi que le chef du service de l'Inspection Générale (ou leurs adjoints) et le responsable du Département Comptable Ministériel (DCM). Il a pour mission de s'assurer de la cohérence des actions mises en place de façon, notamment, à harmoniser les méthodologies d'élaboration des trois programmes de la mission « sport, jeunesse et vie associative ».

- Un comité opérationnel de suivi (COS LOLF) présidé par le DPA et réunissant, chaque semaine, les principaux responsables des services budgétaires, financiers et gestionnaires de la DPA ainsi que les correspondants financiers des autres directions et délégations. L'objectif affiché de ce comité est de favoriser le plus possible un très large échange d'informations en temps réel.

Dans les faits, seul le COS LOLF a vu le jour. En devenant ainsi l'unique structure opérationnelle de pilotage de la réforme au sein du MJSVA, cette évolution a induit mécaniquement un recentrage stratégique autour du responsable du programme « conduite et pilotage », par ailleurs directeur des ressources humaines et de l'administration. Soulignons cette situation particulière au MJSVA où la responsabilité du principal programme de la future mission, en termes de périmètre budgétaire, a été confiée à la même personne qui était chargée d'assumer les fonctions relevant du niveau « supraprogramme » en l'absence de secrétaire général. En vue de clarifier la répartition des rôles, une charte inter-programmes devait être cosignée par les

différents responsables de programme. Mais force est de constater qu'elle ne l'est pas encore, un an et demi après l'entrée en vigueur de cette réforme.

Enfin, pour compléter ce nouveau dispositif, des « correspondants LOLF », font leur apparition au sein de chaque direction de l'administration centrale. Ils sont chargés, entre autres, d'être les « porte-parole » de leur service et de rapporter les résultats des travaux du COS. Consécutivement, le poste de directeur de projet LOLF disparaît définitivement de l'organigramme du MJSVA en novembre 2004.

### **3. La reconstruction de l'ensemble « Objectifs-Actions-Indicateurs » (OAI)**

Faisant suite à leur nomination, les nouveaux responsables de programme ont rapidement été sollicités par la Direction de la Réforme Budgétaire (DRB) pour formaliser l'avant-projet Annuel de Performance (PAP) qui a accompagné, à titre expérimental, le vote du projet de loi de finances 2005.

Pour ce faire, le MJSVA s'est appuyé sur un guide méthodologique envoyé à tous les ministères dès le mois de juillet 2004. Ce « guide de la performance », qui rappelait les grands principes d'élaboration des objectifs et des indicateurs associés à chaque programme, devait permettre d'offrir un référentiel commun à tous les acteurs de la réforme.

Malgré les travaux préliminaires conduits depuis fin 2002 sur l'ensemble « objectifs-actions-indicateurs » des programmes « Sport » et « Jeunesse », les bureaux de chaque direction ont donc été à nouveau sollicités, entre juillet et septembre 2004. À l'issue de cette nouvelle phase de concertation au plan central, les indicateurs du programme « Sport » retenus dans l'avant-PAP 2005 se sont révélés sensiblement différents de ceux formalisés initialement par les groupes de travail thématiques.

Au cours de cette période cruciale, l'évolution du périmètre ministériel ainsi que les changements de responsables à la tête de l'administration centrale et la création d'une nouvelle hiérarchie spécifique à cette réforme sont venus fortement perturber le processus de transformation méthodique initialement enclenché au sein du ministère chargé des Sports. Ces bouleversements ont induit une perte de repères pour les acteurs du ministère renforcée par le transfert progressif des compétences liées au pilotage de cette réforme entre le directeur de projet LOLF et le responsable du programme « conduite et pilotage ».

Parallèlement, le passage d'une phase méthodologique et préparatoire à une phase plus opérationnelle et technique avec, notamment, la préfiguration du Projet Annuel de Performance a révélé toute la complexité des évolutions induites par la LOLF. De nombreuses questions concrètes sont apparues : modalités des délégations de crédits aux services déconcentrés, gestion des ressources humaines et des crédits de personnels, nomenclatures budgétaires et comptables, adaptation des systèmes d'information...

Mais au-delà de ces difficultés internes, il convient de souligner l'importance capitale de l'abandon, en mai 2004, du projet ACCORD II par la DGME. Ce projet ambitieux qui consistait à harmoniser, à l'ensemble des services de l'État et simultanément à l'entrée en vigueur

de la LOLF, les applications informatiques relatives aux questions financières, budgétaires et comptables, constituait en quelque sorte la clef de voûte de cette réforme. Bien qu'un dispositif provisoire intitulé « Palier 2006 » ait remplacé l'application initialement prévue, cet énorme échec a indéniablement contribué à susciter de nombreuses inquiétudes de la part des personnels chargés de mettre en œuvre cette réforme.

## **C - Entre janvier et décembre 2005 : la mise en œuvre opérationnelle de la LOLF**

### **1. Les suites de la réorganisation**

Après les changements intervenus au cours des mois précédents, la nouvelle organisation mise en place pour piloter la réforme au sein du MJSVA n'a connu que quelques évolutions mineures au cours du premier trimestre 2005.

Progressivement, chaque direction s'est structurée, à l'instar de la Direction des Sports dont l'organisation interne a été renforcée avec la création de deux postes de chargés de mission. Les prérogatives du premier répondant spécialement aux problématiques de la LOLF et à la mise en place du contrôle de gestion, celles du second au suivi des personnels techniques et pédagogiques (formation, gestion prévisionnelle, carte de référence, profils de poste...). En outre, le dossier LOLF s'est vu systématiquement inscrit à l'ordre du jour des réunions de service hebdomadaires de cette direction.

Étant devenu l'unique lieu de concertation relatif au suivi de cette réforme, le COS LOLF a vu sa composition rapidement étendue aux représentants de l'Inspection Générale, du département comptable ministériel (DCM) et du contrôle financier. Il est, en revanche, intéressant d'observer que si les réunions de ce comité ont connu une grande régularité dans les premiers mois de l'année 2005 (8 COS LOLF entre le 3 janvier et le 11 avril 2005), cette structure ne s'est réunie que deux fois entre mai et octobre 2005 et ce malgré les nombreux arbitrages que cette période nécessitait.

### **2. La poursuite des expérimentations dans un cadre restreint**

Au cours de cette période, la deuxième vague des expérimentations a débuté de manière opérationnelle. Une circulaire de la DRB du 25 juin 2004 intitulée « expérimentation de nouveaux modes de gestion » incitait tous les ministères à tester le plus largement possible les évolutions qui allaient intervenir avec l'entrée en vigueur de la LOLF au 1er janvier 2006. Cette démarche devait permettre, notamment, de tester la mise en œuvre des programmes et leur déclinaison en budgets opérationnels de programme (BOP).

L'option choisie par le MJSVA de restreindre ces expérimentations à deux services en régions et à un programme de l'administration centrale a pu paraître relativement modeste au regard du volontarisme



initialement observé tant au niveau central que déconcentré. Ce choix stratégique doit être rapproché des évolutions majeures intervenues, au cours du deuxième semestre 2004.

### **3. Les incidences techniques et stratégiques sur les fonctions traditionnelles de gestion**

De nombreuses interrogations, d'ordre essentiellement technique (gestion des dépenses de personnel, réorganisation interne du ministère, situation des CREPS dans le cadre de la LOLF, schéma d'organisation financière des BOP...), ont nécessité des arbitrages complexes retardant d'autant l'élaboration des documents budgétaires 2006.

La feuille de route, élaborée par la DRB et adressée à tous les ministères début 2005, résume assez bien l'étendue de cette réforme sur l'ensemble des fonctions traditionnelles de gestion des organisations. Détaillant précisément les principales tâches et échéances de l'année 2005, cette feuille de route s'articulait autour de 7 rubriques :

1. Budget 2006
2. Gestion ministérielle 2006
3. Gestion ministérielle des ressources humaines
4. Comptabilité 2006
5. Adaptation des systèmes d'information au palier 2006
6. Système d'information cible
7. Accompagnement du changement et promotion de la réforme

Tous ces chantiers, menés simultanément, ont eu notamment pour conséquence d'engendrer une augmentation très significative de la charge de travail des services centraux et déconcentrés. La quantité considérable de méthodologies, tableaux de bord, échéanciers, documents stratégiques et d'orientation, etc. produits au cours de cette période de préparation illustre bien la volonté de cette administration de s'adapter structurellement et culturellement aux évolutions induites par cette réforme. Il est d'ailleurs intéressant d'observer qu'au cours de cette dernière période, faute d'avoir démontré leur complémentarité ou leur convergence avec le PAP et les BOP, les anciens outils stratégiques employés pour piloter les services tels que les « Directives Nationales d'Orientation » (DNO) et autres « stratégies ministérielles de réforme » (SMR) ont finalement vu leur existence remise en question.

À l'inverse, un nouveau dispositif de pilotage apparaît avec la LOLF : le « dialogue de gestion ». Ces réunions, organisées chaque année entre les responsables de chaque programme et les responsables de BOP, sont appelées à jouer un rôle essentiel dans la manière dont les administrations centrales organiseront leurs relations vis-à-vis de leurs services déconcentrés. Au-delà des traditionnelles questions de répartition des enveloppes budgétaires, ces rencontres formelles se veulent, à terme, un moyen d'adapter les stratégies et orientations élaborées au niveau central en fonction des particularismes de chaque territoire. Le même raisonnement s'applique d'ailleurs localement aux dialogues entre le directeur régional (responsable de BOP), les directeurs départementaux (responsables

d'unité opérationnelle) et les chefs des établissements publics nationaux (CREPS) du MJSVA.

À travers cette nouvelle approche, la LOLF invite les administrations de l'État à passer d'une logique de moyens - centralisée et descendante - à une logique de résultats - managériale et participative - pour laquelle la définition de la notion de « performance(s) » se doit d'être interrogée, de même que les leviers dont disposent les services tant pour la mesurer que pour y parvenir.

## **II. Discussion autour de la performance du programme sport**

---

Cette étude montre que la phase préparatoire à l'entrée en vigueur de la totalité des dispositions introduites par la LOLF a été marquée par de nombreuses discontinuités dans le processus de réforme, au sein du MS. La dynamique de gestion du changement mise en place initialement au sein de cette administration a en effet rapidement été remise en cause, d'une part, avec le remaniement ministériel faisant suite aux élections régionales de 2004 et, d'autre part, avec les évolutions managériales introduites par la LOLF. En créant conjointement de nouvelles responsabilités et une nouvelle architecture opérationnelle dite « pilotage par la performance », la LOLF invitait implicitement les administrations à redéfinir leur périmètre stratégique et à adapter leurs structures et leurs fonctionnements préexistants.

Force est de reconnaître cependant que, dans le cas de cette administration, ce processus de transformations en profondeur des anciens fonctionnements devra se poursuivre dans les années à venir tant pour éviter les lourdeurs bureaucratiques que pour sortir des stratégies d'acteurs. L'influence d'autres facteurs exogènes mérite aussi d'être soulignée. Ainsi l'échec du projet ACCORD II ou la vision « budgétaro-comptable » de la Direction de la réforme de l'État, rattachée au MINEFI et chargée de piloter cette réforme au plan interministériel, ont-ils pu expliquer, en partie, certains réflexes protectionnistes au sein et entre les directions de cette administration.

Par ailleurs, le passage d'une phase méthodologique et théorique à une phase plus opérationnelle a révélé toute la complexité des évolutions techniques et managériales induites par la LOLF, à commencer par le principal enjeu de cette réforme : la mesure de la performance des services de l'État et des politiques conduites.

### **A - Les limites de la définition « lolfique » de la performance**

"Dans l'administration de l'État, [la performance] peut être définie comme la recherche constante d'un accroissement de l'efficacité des politiques publiques, de la qualité du service rendu, celui-ci devant être rendu au meilleur coût [...] Cette démarche consiste, au-delà de la

présentation des crédits par finalités, à définir des orientations stratégiques de moyen terme, déclinées en objectifs mesurés par des indicateurs portant sur l'efficacité, l'efficience ou la qualité des services publics". À travers cette définition de la performance « lolfique », les « concepteurs » de la LOLF envisagent 3 types de dimensions de la performance :

- Efficacité socio-économique (du point de vue du citoyen)
- Efficience de gestion (du point de vue du contribuable)
- Qualité du service (du point de vue de l'utilisateur).

Ce triptyque fait écho au fameux « triangle du contrôle de gestion » dont la Délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE) avait d'ailleurs fait la promotion en 2002.

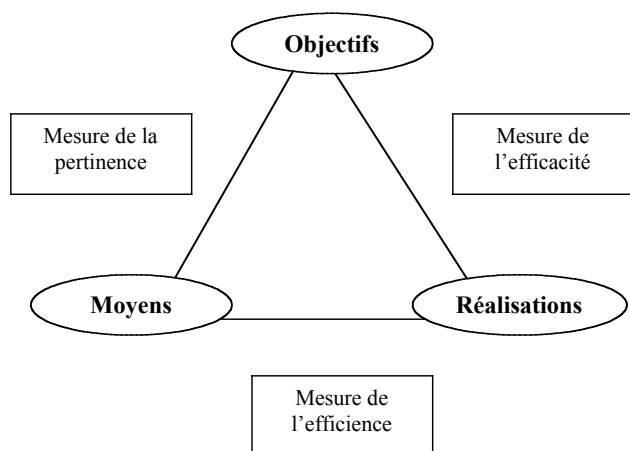


Schéma n° 3 : Le triangle du contrôle de gestion (source : DIRE, 2002)

Remarquons tout d'abord que la notion de « pertinence » ou de « budgétisation » qui tend à rapprocher les ressources dont dispose une organisation aux objectifs qu'elle se fixe, est ici absente de la définition « lolfique » de la performance. Or, selon nous, l'une des principales limites de cette approche peut déjà se résumer assez simplement : Dans le cas où les objectifs affichés dans le PAP ne seraient pas atteints, qui de l'inefficacité des services ou de l'insuffisance de moyens devra être montrée du doigt ?

De même, bien que l'évaluation des programmes ne soit pas basée uniquement sur des données quantitatives, la fiabilité de la mesure chiffrée des performances des administrations repose en grande partie sur la pertinence des indicateurs et leur nécessaire complémentarité. Il convient à ce titre de rappeler que ce type de relations ne peut « atteindre un certain niveau de pertinence que lorsque ces trois dimensions sont combinées, puisque chacune d'elles prise isolément comporte des risques importants d'effets pervers » (Bartoli, 2005). Or, à ce jour, la mesure des objectifs poursuivis par le programme sport ne paraît pas fondée sur une telle convergence entre les différents types d'indicateurs.

La pérennité des méthodes de calcul, des objectifs et des indicateurs de performance représente, en outre, une notion fondamentale pour appréhender les tendances. Si l'évolution du nombre d'objectifs et d'indicateurs présentés dans les PAP depuis 2005 permet d'observer que ces outils ne sont pas encore totalement figés, il convient de rapprocher ces modifications aux recommandations des parlementaires qui ont réclamé, à plusieurs reprises, le respect de la norme fixée par le Guide de la performance (cinq objectifs par programme, par exemple).

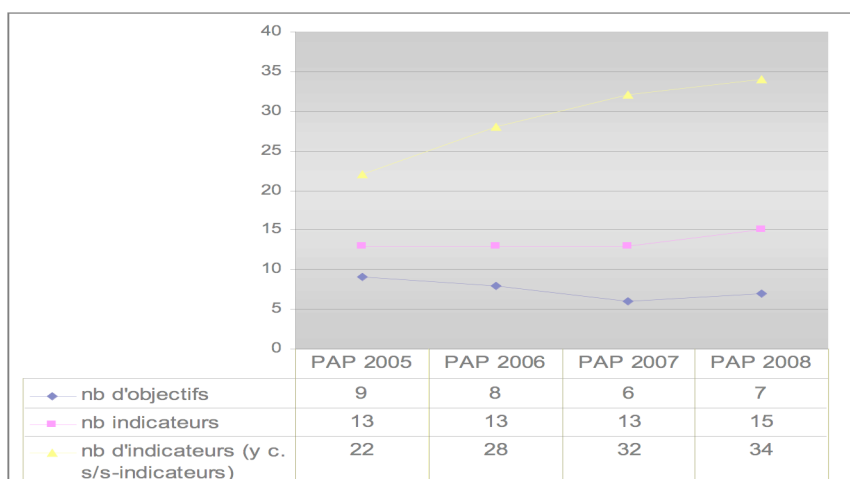


Schéma 4 : Évolution du nombre d'objectifs et d'indicateurs du programme sport entre 2005 et 2008

On peut toutefois s'interroger sur la pertinence d'une telle norme appliquée de manière indifférenciée à tous les programmes. À titre d'illustration, le Programme "Sport" concerne des domaines aussi divers que la santé, l'éducation, la lutte contre les incivilités, le développement durable, la répartition équilibrée des

équipements sur les territoires, le rayonnement international de la France, le développement de la mixité sociale et la place des femmes...

La question des indicateurs de « qualité » mérite enfin une attention particulière. L'apparition de cette notion implique, théoriquement, une appréciation à partir d'un

système de valeurs partagées. Or, dans un champ aussi hétérogène que celui des APS, qu'est-ce qu'une politique publique de qualité ? la vision défendue par l'État est-elle partagée par tous les acteurs, publics et privés, qui contribuent à la réalisation des objectifs du Programme « sport » ?

## **B - Une performance parfois délicate à partager entre acteurs publics, parapublics et privés**

La plupart des objectifs et indicateurs de performance sur lesquels le responsable du programme « sport » s'engage, relèvent en effet d'un champ de compétences partagées entre de nombreux acteurs publics et privés.

Au sein du périmètre d'application de la LOLF, nombreux sont les services de l'État qui s'impliquent plus ou moins directement dans la réalisation des objectifs et des actions annoncés par ce Programme : le ministère chargé de l'éducation nationale en matière de sport scolaire et universitaire (action 1) ; le ministère chargé de la santé en matière de coordination des actions d'éducation, de prévention, de recherche et de veille en faveur de la lutte contre le dopage (action 3) ; le ministère des affaires étrangères en matière de rayonnement de la France et d'organisation d'événements sportifs internationaux (action 2) ; le ministère de l'intérieur pour la lutte contre les incivilités ou la sécurité des enceintes sportives (action 3) ; le ministère chargé du tourisme pour les activités physiques de pleine nature (action 1)...

À l'heure actuelle, ces différents ministères ne semblent pas encore avoir modifié leurs relations et contribué à mettre en cohérence leurs actions. Ainsi, le programme « sport » n'intègre-t-il pas les actions développées dans ce domaine par les autres administrations de l'État. Au-delà des questions de légitimité politique ou de sauvegarde des territoires de tel ou tel ministère, il convient de reconnaître la coexistence de visions culturelles très différentes entre les services de l'État en matière d'APS. Par exemple, les clivages récurrents entre les partisans de l'Éducation Physique et Sportive (EPS) mise en œuvre par le ministère chargé de l'Éducation nationale et ceux du sport de compétition soutenu très largement par le ministère chargé des Sports, illustrent bien la complexité qu'aurait représenté le regroupement de ces deux entités au sein d'une même mission interministérielle. Une approche rationnelle sur cette question tendrait pourtant, peut-être, à reconsidérer la complémentarité de ces deux acteurs en faveur du développement des APS ou à envisager un service public unique de formation dans ce secteur.

Faute d'avoir su saisir l'opportunité de la LOLF pour harmoniser et coordonner l'action de ses différentes administrations, on peut se demander si l'État ne pourrait pas voir, in fine, son intervention globale dans le domaine des APS décroître ou remise en cause. En effet, dans le contexte budgétaire actuel, certains responsables de Programme ou de BOP, dont le « cœur de métier » ne concerne pas directement ce champ, pourraient bien choisir de s'en désengager progressivement au profit d'autres missions sur

lesquelles ils seront plus directement jugés. On peut l'observer, d'ores et déjà, dans certaines régions où les moyens alloués par les rectorats tendent à diminuer de manière significative, notamment dans le domaine du sport de haut niveau.

À une échelle plus réduite, la LOLF pourrait, en revanche, tendre à renforcer la tutelle du ministère chargé des Sports sur ses principaux opérateurs et sur les fédérations délégataires à travers de nouvelles modalités de collaboration fondées sur le principe de contractualisation.

## **C - Vers une contractualisation entre l'État, ses opérateurs et les organismes délégataires**

S'agissant des établissements publics sous tutelle du ministère chargé des Sports, l'INSEP, les 3 écoles nationales, le Musée national du sport ainsi que le Centre National pour le Développement du Sport (CNDS) sont reconnus comme étant des opérateurs principaux du programme sport. Pour obtenir cette reconnaissance, ces établissements publics doivent apporter « une contribution significative à la performance d'un programme ou [recevoir] une part importante des crédits d'un programme ».

À ce titre, le CNDS dont les financements proviennent de taxes sur les jeux sportifs et les droits sportifs télévisés répond parfaitement à cette définition. Rappelons en effet qu'une part importante du financement par l'État de la politique du sport est assurée par cet établissement comme le prouve son budget qui s'élève, en 2007, à 213 M€ soit un montant supérieur à celui du programme « sport » (205 M€). Il alloue notamment des subventions d'équipement aux collectivités territoriales et des subventions de fonctionnement aux clubs au niveau local, en concertation avec le mouvement sportif.

Avec l'entrée en vigueur de la LOLF, des « contrats de performance » doivent être signés entre les responsables de Programme et les opérateurs qui y sont rattachés. Ces documents engagent notamment les opérateurs sur des résultats à travers la formalisation d'objectifs et d'indicateurs en cohérence avec le PAP. Répondant à ces exigences, un premier contrat a été signé début 2007 entre le MJSVA et le CNDS. D'autres contrats de performance devraient suivre prochainement à l'instar de ceux de l'INSEP et de l'ENSA prévus courant 2008.

Concernant les fédérations sportives, la question de l'exercice de la tutelle du ministère sur les fédérations sportives nécessitera, sans doute, une étude plus approfondie compte tenu de la dépendance financière et en personnel parfois très importante de certaines fédérations sportives vis-à-vis du MS. Une part non négligeable des crédits Programme « Sport » (67 %) est d'ailleurs versée aux fédérations sportives ayant reçu une délégation de mission de service public. Il convient d'ajouter à ces subventions, les 1 670 fonctionnaires, soit environ 23 % des effectifs du MJSVA que l'État place auprès d'elles pour exercer leurs missions de

conseillers techniques sportifs. Dès 2006, les exigences de la LOLF ont modifié, pour part, le cadre des conventions d'objectifs signées entre le ministère chargé des Sports et les fédérations sportives.

Au-delà des documents financiers qui doivent être présentés sous le format de la nouvelle nomenclature du Programme « Sport » ou, à tout le moins, sous le format d'une comptabilité analytique, les conventions d'objectifs intègrent formellement, depuis 2006, les objectifs du PAP. Ces derniers doivent, en outre, être quantifiés par des indicateurs. Si une étude plus approfondie sur le choix ou la cohérence de ces indicateurs mériterait sans doute d'être réalisée tout comme la manière dont la Direction des Sports modulera [ou non] ses subventions, il s'agit déjà là d'une avancée importante qu'il convient de souligner.

## **D - Bien qu'extérieure au périmètre d'application de la LOLF, l'implication particulière des collectivités locales et des entreprises doit par ailleurs être soulignée**

Propriétaires de la plupart des 250 700 équipements et 65 300 sites sportifs recensés sur l'ensemble du territoire, le rôle des collectivités est essentiel dans la performance des politiques publiques du sport. À elles seules, les 45 premières villes de France et leurs agglomérations mobilisaient 35 % de crédits de plus que l'État en faveur du sport, soit 981 millions d'euros en 2003 et employaient, selon le CNFPT, environ 47 500 agents communaux affectés au sport en 2002. Ces organisations publiques territoriales contribuent d'une manière significative à la réalisation des indicateurs de la LOLF.

Enfin, l'implication croissante des entreprises et des médias ne doit pas être sous-estimée. Bien qu'il soit, à ce jour, difficile de la mesurer, la responsabilité de ces acteurs privés doit être reconnue tant pour le développement du sport de haut niveau (action 2) que pour celui du sport de masse (action 1). Le développement récent du mécénat sportif via la création de fondations et les facilités de défiscalisation introduites par la loi de 2003 peuvent également laisser penser que de nouveaux leviers de financements pourraient permettre de contribuer à la réalisation de certains indicateurs du programme sport (notamment en matière de sport de haut niveau et d'insertion sociale par le sport).

En tout état de cause, que ce soit le principe d'intérêt général ou les logiques de marché qui guident leur implication, ces partenaires publics et privés contribuent plus ou moins directement à la performance du Programme sport tout en conservant une très grande autonomie dans le degré et les modalités d'intervention qu'ils souhaitent adopter.

## **Conclusion**

Au total, l'entrée en vigueur au sein du MS de la totalité des dispositions de la loi organique au 1er janvier 2006 constitue indéniablement une avancée très significative, notamment en matière de présentation et de suivi des crédits budgétaires. Pour autant, la volonté affichée par l'État d'adopter une gestion purement rationnelle et de piloter ses services sur le principe de la « performance » se heurte encore aujourd'hui à certaines limites.

Ainsi, la dynamique de changement méthodique initialement enclenchée au sein du ministère chargé des Sports a rapidement été confrontée à d'autres formes de rationalité. Car au-delà des stratégies d'acteurs (au sens de Crozier et Friedberg, 1977) ou de l'influence de facteurs exogènes qui sont venues perturber les conditions de mise en œuvre de cette réforme, il convient de souligner les décalages, parfois importants, qui peuvent exister entre les logiques gestionnaires, politiques et partenariales.

Ces différentes approches se cristallisent, par exemple, autour de la question des « effets de levier » (correction des inégalités sociales et territoriales...) que le MS entend apporter par les différentes actions de son programme « sport ». Concrètement, force est de reconnaître que les méthodologies et systèmes d'information actuels ainsi que la multitude d'acteurs qui contribue au développement des APS en France ne permettent pas, à ce jour, de mesurer précisément l'impact des moyens consacrés par le MS sur l'évolution du nombre de licences sportives. Bien que hautement symbolique pour le MS, cet indicateur fait encore l'objet de nombreuses réserves de la part de la Direction du Budget.

Mais au-delà des interrogations liées à la pertinence de tel ou tel indicateur de performance ou encore à l'optimisation des systèmes d'information budgétaro-comptable, l'articulation de ces différentes rationalités dépendra sans doute des réponses qui seront formulées par l'État face aux difficultés stratégiques et structurelles persistantes qui sont autant de freins à la coordination entre, et au sein même, de ses administrations.

Or, l'un des principaux enjeux des « Révisions Générales des politiques publiques » (RGPP), engagées récemment par le nouveau gouvernement, vise justement à remettre à plat les missions de l'État et à réorganiser ses administrations afin d'améliorer l'efficacité des politiques conduites. Ces deux aspects de la réforme de l'État, que ne prévoyait pas explicitement la LOLF, permettront-ils de favoriser des fonctionnements plus transversaux, voire matriciels, entre ses services et ses multiples dispositifs d'intervention ? Gageons que le nouveau remaniement ministériel qui a vu récemment les portefeuilles de la Jeunesse et des Sports rapprochés de celui de la Santé apportera un début de réponse à cette question...

La réflexion autour des missions de l'État ne pourra, quant à elle, être dissociée de celles, grandissantes, des collectivités locales et de l'Europe. Ainsi, la clarification des responsabilités entre les différents acteurs publics ainsi qu'une définition précise de la nature et du périmètre des politiques publiques dans le champ des APS reste, selon nous, un préalable incontournable au pilotage et à la réalisation des missions d'intérêt général liées au développement de la pratique des activités physiques et sportives.

## Bibliographie

- BARILARI A. et BOUVIER M., La nouvelle gouvernance financière de l'État, LGDJ, coll. Systèmes, 2004.
  - BARTOLI A., Le management dans les organisations publiques, Éditions Dunod, 2e éd., 2005
  - BAYLE E. et DURAND C., « Vingt ans de relations entre le mouvement sportif et l'État : d'une collaboration ambivalente vers une régulation managériale ? », Revue Politiques et management public, IMP, juin 2004, pp. 125 à 144.
  - BAYLE E., "Institutional changes and transformations in an organizational field : the case of the public/private "model" of French sport", International Journal of Public Policy, Special Issue on Public-Private Partnerships and Public Sector Management Reform : a Comparative Perspective, Eds. Indersciences, Vol. 1, Nos.1/2, 2005, pp. 185-211.
  - BRUNETIERE J.-R., « Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : une occasion de débat démocratique ? », Revue française d'administration publique n° 117, 2006, pp. 95-112.
  - BOURGAULT J., « Les réformes budgétaires de type managérial : observations chez quelques précurseurs », Revue française d'administration publique, n° 117, 2006, pp. 69-84.
  - CARASSUS D. et FAVOREU C., « Application de la LOLF aux collectivités locales : enjeux et limites », 1er Workshop du réseau Ville-Management, 2005.
  - CELLIER F. et CHATELAIN-PONROY, S., « Les objectifs de performance et l'objectivité de la notion de performance », Working Paper, RECEMAP, décembre 2005.
  - CHEVALIER Y., « La réforme budgétaire et la gestion des ressources humaines, Dossier « LOLF et gestion de la réforme publique », AJDA, 13 mars 2006.
  - CROZIER M., le phénomène bureaucratique, Éditions du Seuil - 1963
  - CROZIER M. et FRIEDBERG E., L'acteur et le système, Paris, Éditions du Seuil, 1977.
  - CROZIER M., État modeste – État moderne, Fayard, 1987.
  - FERLIE E., ASHBURNER, L., FITZGERALD, L. AND PETTIGREW, A. The New Public Management in Action, Oxford University Press, 1996.
  - HERRERO I., « Que change la LOLF au fonctionnement d'une grande administration ? », Dossier « LOLF et gestion de la réforme publique », AJDA, 13 mars 2006.
  - HUSSENOT P., Gestion publique par objectifs, Éditions d'organisation, 1983.
  - INGLEBERT Xavier, Manager avec la LOLF, collection « Réforme de l'État », Revue Fiduciaire, septembre 2005.
  - LACAZE A., La LOLF : simple outil de management ou dogme écrasant ?, Gérer et comprendre - Annales des Mines, n° 81, septembre 2005, pp 44 à 49.
  - MORDACQ F., « La direction de la réforme budgétaire : une direction de projet à Bercy pour mettre en œuvre la LOLF », Revue de finances publiques n° 89, 2005, pp. 27
  - MARINI P., Réforme de l'État : la loi organique relative aux lois de finances. (LOLF), un outil pour la réforme de l'État. Sociétal, n° 53, 2005.
  - PEROZ Isabelle « Les PAP et RAP du programme sport, bilan et perspectives », Rapport de stage ENA au ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative, novembre 2006.
  - RAIMBAULT M. et SAUSSOIS J.-M., Organiser le changement dans les entreprises et les organisations publiques, Éditions d'organisation, 1983.
  - RAUDE J.-Y. et ALBERTINI P., La LOLF et la conduite des politiques territoriales, Pouvoirs locaux n° 69, 2003, pp. 9-16
  - REIX R., Systèmes d'information et Management des organisations, Ed. Vuibert, Broché, 2004
  - ROCHET C., Conduire l'action publique, des objectifs aux résultats, Ed. Village mondial, Paris, 2003.
  - TROSA S., Sous la LOLF, quel service public voulons-nous ?, Pouvoirs locaux n° 69, 2003.
- a) Rapports ministériels et parlementaires
- « Le contrôle de gestion dans les administrations de l'État – Éléments de méthodologie », Délégation interministérielle à la réforme de l'État, juin 2002.
  - Travaux des groupes thématiques du comité de pilotage de la LOLF au ministère des Sports, Direction du personnel et de l'administration – DP LOLF, avril 2003.
  - Rapport d'information n° 3165 déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, Michel BOUVARD, Didier MIGAUD, Charles de COURSON, Jean-Pierre BRARD, [pages 17-31], 15 juin 2006.
  - Rapport général n° 99 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2006, tome III, annexe n° 30 : sport, jeunesse et vie associative, Michel SERGENT, 24 novembre 2005.
  - Rapport n° 2569 pour avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi de finances pour 2006, tome XII sports, jeunesse et vie associative, Olivier JARDE, 12 octobre 2005.
  - Rapport public annuel de la Cour des Comptes, 1e partie, « les interventions récentes de la Cour dans le secteur des sports », [pages 273-278], 2005.
  - Rapport d'information n° 2161 déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, Michel BOUVARD, Didier MIGAUD, Charles de COURSON, Jean-Pierre BRARD, [pages 17-50, 281-284], 15 mars 2005.
  - Rapport d'information n° 220 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF, Jean ARTHUIS, 2 mars 2005.
  - Rapport d'information n° 1554 déposé par la

**Les conditions de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances au sein du ministère chargé des Sports entre 2001 et 2006 : quels premiers enseignements ?**  
Par Luc NIKONOFF et Emmanuel BAYLE

commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances, Michel BOUVARD, Didier MIGAUD, Charles de COURSON, Jean-Pierre BRARD, [pages 151-152], 28 avril 2004.

- Rapport général n° 73 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2004, tome III annexe 34 : sports, Michel SERGENT, 20 novembre 2003.

- LAMBERT A., MIGAUD D., Rapports au Gouvernement, septembre 2005 et octobre 2006.

- LAMBERT A., MIGAUD D., « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace », rapport au Gouvernement, septembre 2005.

b) Lettres professionnelles et articles de presse

La lettre de la réforme budgétaire n° 8, juillet 2004  
« L'administration en quête de conseil » Courrier Hebdo du cadre du 27 juillet 2006

- Les Échos : « LOLF : ce que révèlent les expériences étrangères », Édouard TURKISCH, 16 octobre 2006.

c) Sitographie

[www.jeunesse-sports.gouv.fr](http://www.jeunesse-sports.gouv.fr)

[www.sport.fr](http://www.sport.fr)

[www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr)

[www.minefi.gouv.fr](http://www.minefi.gouv.fr)

[www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

## Annexes

---

### Annexe 1 : Récapitulatif des objectifs et indicateurs de performance du Programme sport 2006

#### RÉCAPITULATION DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

---

■ **OBJECTIF 1 : Accroître la pratique sportive, notamment au sein des clubs, en apportant une attention particulière aux publics cible**

- INDICATEUR 1.1 : Nombre de licences délivrées par les fédérations sportives
- INDICATEUR 1.2 : Montants affectés par le MJSVA à des actions en direction des « publics cible » rapportés au montant total des aides attribuées par le ministère
- INDICATEUR 1.3 : Nombre de licences féminines/nombre total de licences délivrées par les fédérations sportives
- INDICATEUR 1.4 : Nombre de licences dans les quartiers sensibles par rapport à la moyenne nationale

■ **OBJECTIF 2 : Promouvoir la rigueur financière et l'efficacité des fédérations sportives**

- INDICATEUR 2.1 : Nombre de fédérations sportives présentant une situation financière fragile ou dégradée
- INDICATEUR 2.2 : Taux d'autofinancement des fédérations sportives

■ **OBJECTIF 3 : Apporter une attention particulière à une répartition équilibrée des équipements sportifs sur le territoire national**

- INDICATEUR 3.1 : Répartition des équipements sportifs sur le territoire : nombre de départements dont le taux d'équipements sportifs est inférieur à 80 % du taux moyen au plan national

■ **OBJECTIF 4 : Maintenir le rang de la France dans le sport de compétition au niveau mondial**

- INDICATEUR 4.1 : Rang sportif de la France

■ **OBJECTIF 5 : Renforcer le respect de l'éthique dans le sport et préserver la santé des sportifs**

- INDICATEUR 5.1 : Nombre de sportifs de haut niveau ou « espoirs » ayant satisfait aux obligations de suivi médical complet au cours de l'année rapporté au nombre total de sportifs de haut niveau ou espoirs
- INDICATEUR 5.2 : Nombre de sportif(ve)s déclaré(e)s positif(ve)s aux contrôles antidopage / nombre de sportif(ve)s contrôlé(e)s
- INDICATEUR 5.3 : Contrôle des établissements d'activités physiques et sportives (EAPS)

■ **OBJECTIF 6 : Adapter l'offre de formation aux évolutions des métiers et contribuer à l'insertion professionnelle des sportif(ve)s de haut niveau.**

- INDICATEUR 6.1 : Proportion de diplômés qui occupent effectivement un emploi en rapport avec la qualification obtenue après la délivrance du diplôme
- INDICATEUR 6.2 : Qualification et insertion professionnelle des sportif(ve)s de haut niveau

## **Annexe 2 : Récapitulatif des objectifs et indicateurs de performance du Programme sport 2007**

### RECAPITULATION DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

---

#### ■ **OBJECTIF 1 : Accroître la pratique sportive, notamment au sein des clubs, en apportant une attention particulière aux publics cible**

- INDICATEUR 1.1 : Nombre de licences délivrées par les fédérations sportives
- INDICATEUR 1.2 : Montants affectés par le MJSVA à des actions en direction des « publics cible » rapportés au montant total des aides attribuées par le ministère
- INDICATEUR 1.3 : Nombre de licences féminines/nombre total de licences délivrées par les fédérations sportives
- INDICATEUR 1.4 : Nombre de licences dans les quartiers sensibles par rapport à la moyenne nationale

#### ■ **OBJECTIF 2 : Promouvoir la rigueur financière et l'efficacité des fédérations sportives**

- INDICATEUR 2.1 : Nombre de fédérations sportives présentant une situation financière fragile ou dégradée
- INDICATEUR 2.2 : Taux d'autofinancement des fédérations sportives

#### ■ **OBJECTIF 3 : Apporter une attention particulière à une répartition équilibrée des équipements sportifs sur le territoire national**

- INDICATEUR 3.1 : Répartition des équipements sportifs sur le territoire : nombre de départements dont le taux d'équipements sportifs est inférieur à 80 % du taux moyen au plan national

#### ■ **OBJECTIF 4 : Maintenir le rang de la France dans le sport de compétition au niveau mondial**

- INDICATEUR 4.1 : Rang sportif de la France

#### ■ **OBJECTIF 5 : Renforcer le respect de l'éthique dans le sport et préserver la santé des sportifs**

- INDICATEUR 5.1 : Nombre de sportifs de haut niveau ou « espoirs » ayant satisfait aux obligations de suivi médical complet au cours de l'année rapporté au nombre total de sportifs de haut niveau ou espoirs
- INDICATEUR 5.2 : Nombre de sportif(ve)s déclaré(e)s positif(ve)s aux contrôles antidopage / nombre de sportif(ve)s contrôlé(e)s
- INDICATEUR 5.3 : Contrôle des établissements d'activités physiques et sportives (EAPS)

#### ■ **OBJECTIF 6 : Adapter l'offre de formation aux évolutions des métiers et contribuer à l'insertion professionnelle des sportif(ve)s de haut niveau.**

- INDICATEUR 6.1 : Proportion de diplômés qui occupent effectivement un emploi en rapport avec la qualification obtenue après la délivrance du diplôme
  - INDICATEUR 6.2 : Qualification et insertion professionnelle des sportif(ve)s de haut niveau
-