

N° 63

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1983.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1), sur le
projet de loi de finances pour 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE.

TOME XI

TEMPS LIBRE ET ÉDUCATION POPULAIRE

Par Mme Hélène LUC,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Léon Eeckhoutte, *président* ; Paul Séramy, Adrien Gouteyron, Michel Miroudot, Mme Brigitte Gros, *vice-présidents* ; MM. James Marson, Jacques Hœbert, Jacques Carat, René Tinant, *secrétaires* ; Guy Allouche, Mme Danielle Bidard, MM. Jean-Pierre Blanc, Marc Bœuf, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Auguste Cazalet, Adolphe Chauvin, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Jean Delaneau, Charles Descours, Michel Durafour, Jacques Durand, Jules Faigt, Claude Fuzier, Yves Goussebaire-Dupin, Guy de La Verpillière, Henri Le Breton, Jean-François Le Grand, Mme Hélène Luc, MM. Kléber Malécot, Hubert Martin, Dominique Pado, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Roger Quilliot, Michel Rigou, Roland Ruet, Guy Schmaus, Abel Sempé, Franck Sérusclat, Pierre Sicard, Raymond Soucaret, Pierre-Christian Taittinger, Raymond Tarcy, Dick Ukeiwé, Pierre Vallon, Albert Vecten, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1726 et annexes, 1735 (annexe n° 38), 1736 (tome XXVI)
et in-8° 458.

Sénat : 61 et 62 (annexe n° 30) (1983-1984).

Loi de finances. — Education populaire - Vacances.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
Les moyens financiers	5
Bilan et perspectives	9
I. — <i>Des idées pour inspirer une politique novatrice du Temps libre et de l'Education populaire</i>	9
A. — Des actions originales orientées vers l'avenir	9
1. <i>Une politique en faveur de la communication sociale</i>	10
2. <i>Les instruments de la politique de communication sociale</i>	12
B. — Une politique déjà largement engagée	13
1. <i>La recherche d'une meilleure concertation</i>	13
2. <i>La recherche d'une meilleure connaissance des implications sociales, culturelles et économiques des loisirs</i>	15
3. <i>La poursuite du programme « maisons du Temps libre »</i>	16
II. — <i>Préserver l'instrument de la politique novatrice du Temps libre et de l'Education populaire</i>	17
A. — La vie associative	17
1. <i>Les mesures financières</i>	18
2. <i>Les autres mesures en faveur du mouvement associatif</i>	19
3. <i>Les réserves</i>	19
B. — L'animation	21
1. <i>Le F.O.N.J.E.P.</i>	21
2. <i>La formation des animateurs</i>	22
III. — <i>Les actions échappant désormais à la direction du Temps libre et de l'Education populaire</i>	23
1. <i>Le tourisme social</i>	23
2. <i>Les activités de pleine nature</i>	23
Conclusion	24

INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

L'année dernière, votre Rapporteur avait souligné la spécificité du ministère du Temps libre, ministère chargé d'élaborer, selon le vœu du Président de la République, un véritable droit au loisir. L'objectif était de démocratiser le loisir et de participer à l'éducation de l'homme pour qu'il puisse mieux assumer ses responsabilités sociales. Votre Commission avait cependant manifesté une certaine inquiétude en raison de la faiblesse des crédits, tout en relevant des raisons d'espérer déboucher sur une bonne politique.

Depuis, le remaniement ministériel des 22 et 24 mars 1983 a supprimé le ministère du Temps libre.

Temps libre et Education populaire ont été regroupés avec la Jeunesse et les Sports. Le tourisme social a rejoint le tourisme auprès du ministère du Commerce extérieur.

Ce regroupement présente des aspects positifs :

- Il devrait alléger les charges de gestion.
- Il a le mérite d'une plus grande logique : par exemple, de regrouper les activités de pleine nature avec la direction du Sport.
- Il évite les empiétements que parfois on avait pu craindre.

Mais les aspects négatifs semblent l'emporter :

— C'est d'abord une réduction importante des crédits. Certes, le Ministre répondra qu'il ne s'agit que de transferts. Mais cette réponse ne saurait satisfaire votre Commission, car l'expérience enseigne que dans ce cas-là ils changent souvent de finalité.

— C'est ensuite le transfert du tourisme social (essentiellement associatif) au secrétariat au Tourisme, auprès du Commerce extérieur. Les priorités de ce département ministériel risquent de faire oublier la spécificité du tourisme social.

— C'est enfin l'abandon de la notion d'aménagement du temps ; la Mission correspondante passe, en effet, au secrétariat au Tourisme. Pourtant, il s'agissait là d'une des actions les plus spécifiques au ministère du Temps libre — et c'était logique ! Aménager le temps, ce n'est pas seulement étaler les vacances. C'est aussi et peut-être surtout gérer le temps consacré aux loisirs. Le décret du 22 août 1983 portant organisation de l'administration centrale du Ministère (art. 4, al. 1), dispose que « *la direction du Temps libre met en œuvre la politique menée en faveur de l'aménagement du temps* » ; ces termes restent donc lettre morte.

Quant aux crédits, leur modicité ne peut que susciter l'inquiétude de votre Rapporteur, comme de tout le mouvement associatif qui ne se sent guère encouragé après les efforts accomplis pour aider le Gouvernement dans sa lutte contre le chômage des jeunes. Que sont-ils en effet ?

LES MOYENS FINANCIERS

La dotation globale affectée à la direction du Temps libre et de l'Education populaire est, pour 1984, de **235.332.198 F** (dépenses ordinaires). En 1983, elle était de 252.035.255 F, affectés à la direction du Loisir social, de l'Education populaire et des activités de pleine nature. Ce changement de titre de la direction se concrétise par **une baisse des crédits de 6,62 %** (— 20,2 millions de francs).

Par rapport au budget de l'Etat, les crédits destinés au Temps libre et à l'Education populaire (administration générale, établissements du Ministère et dépenses en capital exclus) représentent **0,027 %**.

Les chiffres pourraient donc traduire bien autre chose qu'une simple modification de structures : doit-on y voir un changement de politique ? L'étude des crédits de fonctionnement et d'interventions ne laisse pas d'inquiéter.

Les mesures nouvelles du titre III entraînent **une baisse des crédits des moyens des services de 4.810.535 F, soit — 1,20 %**.

Cette baisse provient de la suppression de six emplois de conseillers techniques et pédagogiques au profit de deux emplois affectés à l'Ecole nationale de voile, du transfert des services chargés des activités de pleine nature à la direction des Sports et des services chargé du tourisme associatif et de l'aménagement du temps au secrétariat au Tourisme, enfin, de l'imputation des crédits de fonctionnement de l'Institut national de l'éducation populaire à l'action 60 (établissements du ministère du Temps libre, de la Jeunesse et des Sports).

Le faible pourcentage de baisse observé (— 1,20 %) est dû au fait que les suppressions et transferts sont compensés par 3.504.824 F de mesures acquises, par des transformations d'emplois (accès de trente-sept professeurs adjoints d'éducation physique et sportive au corps des chargés d'enseignement d'E.P.S.) et par des revalorisations de rémunération.

En revanche, le titre IV (Crédits d'intervention) est « doté » de mesures nouvelles négatives (— 15.397.346 F, c'est-à-dire — 12,38 %).

16.363.000 F, pris sur l'action « Promotion des activités du temps libre et de l'éducation populaire », sont transférés :

- 5.841.000 F au secrétariat au Tourisme ;
- 2.200.000 F à la direction de la Jeunesse ;
- 8.322.000 F à la direction des Sports.

Les autres actions, Formation des animateurs et Bourses, augmentent respectivement de 4,07 % et de 1,03 %, ce qui est bien inférieur à l'inflation.

Le tableau ci-dessous résume les crédits affectés au Temps libre et à l'Éducation populaire :

	Crédits votés en 1983 (1)	Crédits demandés pour 1984 (1)	Evolution (2) en pourcentage
Titre III. — (Moyens des services) ..	109,11	107,80	— 1,20
Titre IV. — (Interventions publiques) .	142,92	127,53	— 10,76
Total	252,03	235,33	— 6,62
Détail du titre IV : (43-60) :			
● Promotion des activités du temps libre et d'éducation populaire (61-10)	129,04	113,07	— 12,38 (3)
● Formation des animateurs de temps libre et d'éducation populaire (62-10)	13,50	14,05	+ 4,07
● Bourses et secours d'études (63-10) ..	0,39	0,40	+ 1,03

(1) En millions de francs.

(2) Evolution du budget national : + 6,3 %.

(3) Ce pourcentage s'explique par les transferts :

- du tourisme social au ministère du Commerce extérieur (5,8 millions de francs) ;
- des activités de pleine nature à la direction du sport (8,3 millions de francs) ;
- des relations internationales à la direction de la jeunesse (2,2 millions de francs).

Si l'on raisonne « à structures constantes », c'est-à-dire si l'on retranche du budget 1983 les moyens et actions retranchés dans le budget 1984, on obtient le tableau suivant (en millions de francs) :

	1983	1984	Evolution en pourcentage
Titre III (Moyens des services)	102,33 (— 6,78)	107,80	+ 5,3
Titre IV (Interventions publiques)	126,62 (— 16,3)	127,53 (132,53) *	+ 0,7 (+ 4,6) *
Total	228,95 (— 23)	235,33 (240,33) *	+ 2,7 (+ 4,9) *

* Si l'on tient compte d'un amendement qui devrait être voté en seconde délibération à l'Assemblée nationale (5 millions de francs pour l'éducation populaire).

L'évolution est donc moins défavorable que dans le tableau précédent.

Toutefois, cette méthode de comparaison « à structures constantes » ne prend pas en compte la perte d'une partie des instruments de la politique de la direction du Temps libre et de l'Education populaire. **Or, c'est justement la perte de ces instruments que votre Rapporteur déplore, car elle amenuise la politique du temps libre et de l'éducation populaire.**

Pour être complet, il convient de rappeler l'annulation, par arrêté du 6 mai 1983, de 1.429.256 F au chapitre 43-60 (actions en faveur du loisir social, de l'éducation populaire et des activités de pleine nature).

En ce qui concerne les **dépenses en capital**, qu'il est difficile d'individualiser à la seule lecture du « bleu budgétaire », il convient de mentionner :

- Pour les études et financements de travaux des installations appartenant à l'Etat (titre V) : 67.860.000 F d'autorisations de programme et 57.500.000 F de crédits de paiement : le temps libre et l'éducation populaire sont concernés au travers de l'Institut national d'éducation populaire (I.N.E.P.).

- Pour les subventions d'équipement aux collectivités (titre VI), 296.180.000 F d'autorisations de programme et 322.188.000 F de crédits de paiement : sont concernés, en ce qui concerne le temps libre, les maisons et les auberges de jeunes, les locaux d'accueil et les centres de vacances et de loisirs.

Si l'on compare avec 1983, on s'aperçoit que si les crédits de paiement augmentent, les autorisations de programme régressent. Cette diminution des crédits est due à la mise en place de la décen-

tralisation et à la constitution de la dotation globale d'équipement ; la contribution de l'ensemble du département ministériel à la D.G.E. est de 50 millions de francs.

Les équipements déjà programmés (maisons du Temps libre) seront achevés. Ultérieurement, le Ministère se bornera à des actions de recherche et d'incitation à l'innovation (économie d'énergie, architecture, etc.) et assurera une mission générale de conseil aux collectivités locales.

En ce qui concerne les établissements relevant du Temps libre, il faut noter l'individualisation des crédits de l'Institut national d'éducation populaire, qui reçoit 3,7 millions de francs pour son fonctionnement.

*
**

Bien que la comparaison avec 1983 soit difficile en raison des transferts et des modifications de présentation des documents budgétaires, les chiffres cités attestent que le Temps libre, dans le contexte actuel de rigueur, n'est plus une priorité gouvernementale.

Néanmoins, après avoir mis en évidence les insuffisances (*) du budget pour 1984, après avoir évoqué les craintes que peuvent susciter les transferts opérés, votre Rapporteur n'en est que plus à l'aise pour dresser le bilan de ce qui a été fait depuis les débuts du Ministère, et pour évoquer les perspectives d'avenir. Or, le bilan est loin d'être négatif, les perspectives sont loin d'être aussi sombres que ne le laisserait supposer le budget de cette année.

(*) Insuffisances tempérées, cependant, par une mesure figurant à l'article 4 du projet de loi de finances : la possibilité de déduire des revenus dans la proportion de 5 % au lieu de 3 précédemment les dons faits aux associations.

BILAN ET PERSPECTIVES

Quand on dresse le bilan de ce qui a été fait depuis trois ans, quand on analyse les déclarations et les projets des ministres du Temps libre — l'ancien et le nouveau — on s'aperçoit que les idées susceptibles d'inspirer une politique novatrice du Temps libre et de l'Education populaire existent : certaines actions ont déjà été entreprises (aménagement du temps, conventionnement, etc.) ; d'autres en sont à leurs débuts : ainsi, en est-il de la communication sociale.

Mais, cette politique novatrice ne pourra être menée à bien que si les instruments, le mouvement associatif principalement, traversent sans trop de mal cette période de rigueur budgétaire.

I. — DES IDÉES POUR INSPIRER UNE POLITIQUE NOVATRICE DU TEMPS LIBRE ET DE L'ÉDUCATION POPULAIRE

Cette politique se caractérise par la prise de conscience de l'enjeu social, culturel et économique des loisirs.

A côté d'une politique traditionnelle du Temps libre, qui consiste à faciliter l'accès aux loisirs sous toutes ses formes (le « passeport loisir » en est un exemple) ou à encourager l'exercice d'une activité responsable, on assiste à l'émergence d'orientations nouvelles, d'actions originales tournées vers l'avenir, qui s'appuient sur une politique déjà largement engagée.

A. — Des actions originales orientées vers l'avenir.

L'avenir, dans le domaine des loisirs, laissera une large place :

- aux media : TV, vidéo, câbles, réseaux de communication interactive ;

- aux technologies domestiques : micro-ordinateurs, Télétel, etc. ;
- aux pratiques audiovisuelles dans le cadre du mouvement associatif.

Il faut que chacun de nous puisse maîtriser cette évolution : il y a là une attente, un besoin, et même une nécessité, si l'on veut éviter qu'un trop grand fossé se creuse entre les générations : celles qui vivent dans cet environnement nouveau, celles qui pourraient s'en sentir exclues. Là se situe sans doute l'une des missions fondamentales de l'Education populaire.

Le ministère du Temps libre et de l'Education populaire a parfaitement pris conscience de ce problème. De nombreuses actions sont entreprises ou vont l'être dans le cadre d'une véritable politique de la communication sociale qui dispose déjà des instruments adaptés.

1. Une politique en faveur de la communication sociale.

Un bureau chargé de la communication sociale coordonne l'ensemble des actions. En 1983, il a disposé de :

- en crédits d'équipement : 3.750.000 F ;
- en crédits de fonctionnement : 11.364.000 F ;
- en participation au Fonds d'intervention culturelle : 360.000 F.

Ces crédits ne comprennent pas la part de subventions que les associations consacrent à la communication sociale. L'ensemble peut être chiffré à 14 millions de francs.

Cette politique se traduit par :

a) *La participation du mouvement associatif aux instances de concertation créées par la loi sur la communication audiovisuelle :*

— trois représentants désignés sur présentation conjointe des ministres délégués à la Culture et au Temps libre à la commission instituée par l'article 87 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle (attribution des fréquences) ;

— sept représentants désignés par les deux Ministres au Conseil national de la communication audiovisuelle ;

— des représentants aux conseils régionaux de la communication audiovisuelle seront nommés quand les décrets d'application seront parus.

b) L'accès du mouvement associatif aux media nationaux et locaux.

Cet accès se fait naturellement au travers des instances de concertation ci-dessus mentionnées. Plus concrètement, il s'agit de **permettre au mouvement associatif de collaborer avec les chaînes de télévision nationales, et avec F.R. 3.**

Des émissions devront être réalisées en commun, d'autres, entièrement conçues et réalisées par les associations, pourront être diffusées sur le réseau régional, voire national.

Les radios privées, elles-mêmes constituées sous forme d'association, sont des interlocutrices privilégiées du monde associatif.

Il faut enfin noter le projet d'une « Régie française d'espace », chargée de commercialiser le temps d'antenne non utilisé par les chaînes. Il est en effet prévu qu'une partie de ses programmes soit consacrée à la communication associative.

Votre Commission souhaite que les critères de rentabilité de cette régie, constituée sous forme de groupement d'intérêt économique, n'empêche pas les associations d'accéder à cette nouvelle structure de diffusion.

Cependant, le mouvement associatif ne tirera profit de ces diverses possibilités d'expression que s'il est formé à leur utilisation.

c) La création des ateliers de la communication sociale départementaux expérimentés actuellement dans cinq départements.

Ces ateliers sont constitués sous forme d'associations. Ils devront regrouper dans le département les associations intéressées par la communication sociale. Trois missions leur sont dévolues : prêt de matériel aux associations, animation directe lors de certaines manifestations et formation des animateurs aux problèmes techniques.

La participation de l'Etat, à caractère incitatif, se monte à 50 % de la dotation en matériel, le reste devant être apporté par les collectivités locales et les associations. Cette mise en commun des matériels devrait être un facteur d'économie.

L'aide pour le développement de l'audiovisuel et de la micro-informatique en milieu associatif se traduit d'une façon générale par des subventions à l'équipement, par la participation au Fonds d'intervention culturelle et par une politique adaptée de formation des animateurs, au sein des institutions existantes ou au travers d'actions ponctuelles.

2. Les instruments de la politique de communication sociale.

Pour mener à bien cette politique, le Ministère dispose d'un remarquable instrument, récemment réorganisé : **l'Institut national d'éducation populaire (I.N.E.P.)**.

Le décret n° 82-753 du 2 septembre 1982 a, en effet, donné à l'Institut les moyens d'intervenir plus efficacement dans ce domaine :

- En matière de formation, parallèlement aux missions traditionnelles de l'I.N.E.P., une action est menée par le **laboratoire informatique** afin d'intégrer au mieux l'informatique à la vie associative.

- Une étude est réalisée par le département de la recherche, en collaboration avec le ministère de l'Industrie et de la Recherche, sur le thème : « Education populaire et télévision ».

- Une réorganisation du département de la communication ; son service de documentation prépare une banque de données « sports et loisirs socio-éducatifs ». Par ailleurs, il recense les documents audiovisuels de l'I.N.E.P. ou produits par le mouvement associatif. Une autre banque de données doit être créée en liaison avec le service des publications.

Mais c'est surtout la constitution d'une **médiathèque** qui apparaît comme l'élément déterminant d'une politique de communication sociale en milieu associatif.

Dans le domaine informatique, il faut signaler l'effort interministériel d'**initiation à la micro-informatique**. L'opération : « Un été pour l'avenir » à laquelle le ministère du Temps libre, de la Jeunesse et des Sports a été largement associé a permis, en liaison avec le Centre mondial informatique, à plus de 100.000 jeunes de s'initier à cette nouvelle technologie, grâce notamment aux jeux vidéo. Cette approche a donné de bons résultats puisque un participant sur deux a acquis une connaissance suffisante pour programmer.

Cette initiation, pour être efficace, doit néanmoins être relayée par une action de longue durée au sein du mouvement associatif. Ce sera d'ailleurs le seul moyen de toucher un autre public que les jeunes.

Votre Commission tient à faire remarquer, en effet, que l'effort d'éducation populaire à la communication sociale et aux nouvelles technologies ne doit pas exclusivement porter sur les jeunes ; certes,

ceux-ci sont les plus réceptifs, mais ce ne sont pas eux qui éprouveront les plus grandes difficultés d'adaptation. Il conviendrait donc que l'effort de promotion de la micro-informatique s'adresse à tous les âges.

L'ensemble de ces actions paraît fondamental à votre Commission, si l'on veut que notre société s'adapte et ne subisse pas passivement l'évolution de l'environnement technologique. Le Gouvernement semble l'avoir parfaitement compris.

Les orientations nouvelles de la politique du Ministère sont rendues plus aisées par la politique suivie ces deux dernières années.

B. — Une politique déjà largement engagée.

Cette politique novatrice en faveur de la communication sociale n'a pu être mise en œuvre que parce que les prémisses en avaient été jetées au cours de ces trois dernières années. Des structures de réflexion et de proposition ont été mises en place, un approfondissement de la notion de loisirs a été entrepris, tandis qu'un programme d'équipement était lancé.

1. La recherche d'une meilleure concertation.

Elle s'est concrétisée par la création du **Haut comité du loisir social, de l'éducation populaire et des activités de pleine nature** en avril 1982 et du **Conseil national de la vie associative** au début de cette année.

• Depuis l'année dernière, le Haut comité, présidé par le ministre du Temps libre, a commencé ses travaux. Son *bureau* a examiné les problèmes soulevés par la création du Conseil national de la vie associative (C.N.V.A.), la restructuration du Fonds de coopération pour la jeunesse et l'éducation populaire (F.O.N.J.E.P.), le projet de loi sur les activités physiques et sportives, l'analyse du projet de loi de finances pour 1984 et la préparation des assises du temps de vivre. Il a, en outre, coordonné les travaux de ses quatre sections spécialisées.

La *section juridique et financière* a travaillé sur le projet de loi pour la promotion de la vie associative, la fiscalité des associations, la planification et les conséquences de la décentralisation pour les associations, l'économie sociale, la comptabilité des associations.

La *section éducation populaire* s'est intéressée principalement au développement de la vie associative et à la formation des animateurs.

La *section pleine nature* a eu à connaître de la mise en place du certificat d'aptitude aux activités de pleine nature et du projet de loi relatif aux activités physiques et sportives.

La *section loisir social* s'est attachée à définir cette notion, et à rechercher les moyens d'une plus grande démocratisation des loisirs. Elle a élaboré des propositions relatives aux équipements, et a pris en compte les problèmes liés à la participation des handicapés aux activités de loisirs.

La diversité de sa composition, Etat, associations, personnalités scientifiques et artistiques, font du Haut comité une instance stimulante de réflexion et de concertation.

• Le Conseil national de la vie associative (C.N.V.A.), créé par le décret n° 83-140 du 25 février 1983, a pour missions (art. 2) « *d'établir un bilan annuel de la vie associative ; de faire toutes propositions de réformes susceptibles d'améliorer la vie associative ; de conduire les études qui lui paraîtront utiles au développement de la vie associative* ».

Ce Conseil a été créé à la suite de la consultation des associations sur le projet de loi de promotion de la vie associative. Le monde associatif s'est, en effet, montré réservé sur l'opportunité d'une loi. Plusieurs idées ont cependant été retenues ; parmi celles-ci, seule la création du C.N.V.A. a abouti.

Le C.N.V.A. étudie en priorité la création d'un Fonds de développement solidaire de la vie associative, les contrats d'utilité sociale, le statut de l'élu social, et l'opportunité de regrouper les diverses mesures en faveur de la vie associative en un texte législatif unique.

Un premier bilan de ses travaux sera rendu en juin 1984. De nouvelles mesures en faveur des associations pourront peut-être figurer dans le projet de loi de finances pour 1985.

Ces différentes instances sont appelées à jouer un rôle important dans la définition de la politique du Temps libre et de l'Education populaire.

Votre Commission se doit cependant de formuler une **réserve** : elle concerne la **multiplication des instances de concertation**. Deux hauts comités : le Haut comité du loisir social, de l'éducation populaire et des activités de pleine nature, le Haut comité de la jeunesse, des sports et des loisirs ; le Conseil national de la vie associative et un éventuel futur quatrième : le Conseil national des activités physiques et sportives, qu'il est envisagé de créer à l'occa-

sion de la réorganisation des activités physiques et sportives. Tous sont appelés à conseiller le Gouvernement dans des domaines qui se chevauchent considérablement. Cela fait évidemment beaucoup !

Interrogé, le Ministre a assuré qu'une restructuration était envisagée. Votre Commission souhaite qu'elle aboutisse, d'autant que ces « doublons » gaspillent des crédits et dispersent les énergies qui pourraient être employés plus utilement en faveur du monde associatif.

2. La recherche d'une meilleure connaissance des implications sociales, culturelles et économiques des loisirs.

Cette recherche concerne :

- *L'aménagement du temps et des rythmes de vie.* Cette action, essentielle à la définition du loisir, échappe désormais au ministère du Temps libre, malgré les termes du décret du 22 août 1983 portant organisation de l'administration centrale du Temps libre. La mission à l'aménagement du temps passe au secrétariat au Tourisme. Votre Commission désapprouve cette orientation.

L'action du Ministère dans ce domaine semble dorénavant très succincte. Elle se résume à la signature de contrats d'innovation incitant les cocontractants à aménager les rythmes de travail dans les domaines relevant du Temps libre, de l'Education populaire, de la Jeunesse et des Sports.

- *Les aspects économiques du temps libre,* en collaboration avec l'I.N.S.E.E. ; c'est là une attitude relativement nouvelle du Gouvernement qui, dans un premier temps, avait volontairement négligé cet aspect. Mais nécessité faisant loi, persister à négliger tout un domaine créateur d'emplois aurait constitué une faute. Désormais, le ministère du Temps libre s'intéresse au marché des biens et services de loisirs et aux innovations technologiques relatives à ce secteur d'activité.

- *L'adaptation des programmes de formation aux besoins ;* votre Rapporteur rappelle à ce propos l'existence de l'observatoire des programmes d'animation créé auprès de l'I.N.E.P. en février 1982. Cet instrument, en liaison avec l'I.N.E.P. réorganisé, permet une meilleure évaluation des besoins de formation et une adaptation des enseignements aux nouvelles orientations de la politique des loisirs.

- Parallèlement à ces actions qui tendent toutes à approfondir la notion de loisirs, est poursuivi un programme destiné à éviter d'exclure les **handicapés** de ce domaine. Le ministère du Temps libre avait entrepris, il y a deux ans, de faire appliquer les dispo-

sitions législatives en leur faveur, souvent restées lettre morte dans le domaine des loisirs (circulaires du 7 janvier et du 28 février 1983).

L'actuel Ministre poursuit cette politique en concertation avec les associations de handicapés, les associations de loisirs et les collectivités locales ; elle devrait déboucher sur un certain nombre de réalisations ayant valeur d'exemple dans le cadre de la décentralisation.

3. La poursuite du programme « Maisons du Temps libre ».

Elles constitueront bien évidemment l'un des supports essentiels à l'exercice des activités de temps libre : sur le programme de trois cents maisons sur trois ans, deux cents dossiers sont déjà adoptés et quatre-vingt-quatorze maisons sont en voie d'achèvement : 24 millions ont été engagés par le Ministère en 1982, 28 millions en 1983, 43 millions sont nécessaires pour 1984.

Le bilan de cette politique novatrice est donc positif ; les actions s'adaptent aux besoins de notre société, et s'insèrent normalement dans la politique traditionnelle de promotion des loisirs.

Mais, pour que ces actions soient menées à terme dans les meilleures conditions, il est nécessaire que l'instrument de cette politique, avant tout le monde associatif, y soit associé et que les moyens lui soient donnés de se développer.

II. — PRÉSERVER L'INSTRUMENT DE LA POLITIQUE NOVATRICE DU TEMPS LIBRE ET DE L'ÉDUCATION POPULAIRE

Le mouvement associatif est une des richesses de notre pays. Votre Rapporteur pense que l'importance de son rôle, pour faire reculer l'individualisme, pour combattre les égoïsmes et pour promouvoir une nouvelle citoyenneté, n'est plus à démontrer. Le Gouvernement le sait bien, qui s'est largement appuyé sur ce mouvement pour mener sa politique d'insertion sociale et professionnelle des jeunes et de lutte contre la violence et la délinquance.

Mais, il faut bien le souligner, le mouvement associatif dans son ensemble n'est pas particulièrement remercié pour son effort de solidarité : les crédits consacrés aux associations ne sont, en effet, pas très incitatifs.

Cependant, la politique en direction du monde associatif ne se résume pas aux seuls crédits. Dès lors, le bilan doit être nuancé. Deux points sont ici abordés :

- la vie associative,
- l'animation.

A. — La vie associative.

Le bilan de l'activité du monde associatif en 1982-1983 est considérable puisqu'il a été le principal partenaire du Gouvernement pour la réalisation de sa politique en faveur de la jeunesse : il s'agit surtout du programme « jeunes volontaires » dont le succès est indéniable ; mais on pourrait également citer l'action, certes moins spectaculaire mais très importante, des associations pour la prévention de la lutte contre la drogue, ou pour la guérison et la réinsertion des jeunes drogués.

Quelle est, en regard, la politique du Gouvernement en faveur du monde associatif ? Elle est loin d'être négligeable.

1. Les mesures financières.

Si les subventions ne sont pas ce qu'on pouvait espérer, il faut cependant rappeler les mesures prises l'année dernière dans la première partie de la loi de finances : exonération de la taxe sur les salaires pour le premier emploi permanent à hauteur de 3.000 F, mesure qui touche 95 % des associations, exonération totale pour les personnes engagées à titre occasionnel, exonération de la T.V.A. sur les six premiers spectacles exceptionnels, enfin, abaissement du taux de T.V.A. de 7 à 4 % pour la presse associative.

Cette année, deux mesures s'y ajoutent :

- la **déduction de 5 % du revenu imposable** (au lieu de 3 %) **pour les dons aux associations** (art. 4 du projet de loi de finances) ;

- **l'exonération de la taxe sur les salaires pour les postes F.O.N.J.E.P., à hauteur de 1.000 F.** Il s'agit d'un amendement de l'Assemblée nationale, non encore voté, mais que le Ministre a accepté.

Par ailleurs, des dispositions favorables à la **presse associative** devraient figurer dans le projet de loi sur la presse. Le ministre du Temps libre effectue des démarches dans ce sens.

Votre Commission se demande cependant si l'actuel projet est bien approprié pour accueillir ce genre de dispositions. D'ailleurs, aucune mesure en faveur de la presse associative ne figure dans l'avant-projet rendu public par la presse.

Néanmoins, l'intention du Ministre de faire quelque chose est la bienvenue. Votre Commission souhaite évidemment que cela aboutisse.

La presse associative subit en effet les contraintes de la presse commerciale, sans en avoir les avantages. Or, il s'agit d'une presse sans moyens, souvent réalisée par des bénévoles, et dont la diffusion est restreinte.

Votre Rapporteur ne souhaite pas entrer dans le détail des mesures techniques d'allègement des charges et des procédures qui pourraient être envisagées, mais il lui semble qu'une concertation pourrait être utilement engagée avec le mouvement associatif au sein des instances nouvellement créées.

2. Les autres mesures en faveur du monde associatif.

Six mille associations ont été consultées sur l'opportunité d'une loi sur la promotion de la vie associative. De cette consultation, il est ressorti qu'un projet global n'était peut-être pas nécessaire, mais qu'en revanche, diverses mesures pouvaient être utilement prises. Le conseil des ministres du 1^{er} décembre 1982 a annoncé celles qu'il retenait : création d'un Conseil national de la vie associative, contrats d'utilité sociale, création d'un fonds solidaire de la vie associative par transformation du Fonds de coopération pour la jeunesse et l'éducation populaire (F.O.N.J.E.P.), allégement de la taxe sur les salaires sur les postes F.O.N.J.E.P., et dispositions relatives à la presse associative.

Diverses autres mesures concernant la participation au conseil d'administration des associations, l'information, la publicité, les lieux de réunions, les associations étrangères ont également été annoncées.

Une seule de ces mesures a vu le jour. C'est la création du Conseil national de la vie associative en février 1983, déjà évoquée par votre Rapporteur.

Une autre de ces mesures devrait être adoptée à l'issue de la discussion du projet de loi de finances. Il s'agit de l'exonération de la taxe sur les salaires, à hauteur de 1.000 F, pour les postes F.O.N.J.E.P.

3. Les réserves.

Votre Commission en formule quatre :

— La première est une mise en garde : il ne faudrait pas que la consultation du Conseil national de la vie associative soit utilisée de façon dilatoire pour retarder la prise de mesures en faveur de la vie associative ; il faut, en effet, se rappeler qu'une large consultation a déjà eu lieu. En revanche, le C.N.V.A. doit être une instance capable de donner un élan nouveau à la vie associative. Cela dépendra à la fois de sa cohésion interne et de l'attitude des pouvoirs publics face à ses avis.

— La seconde réserve — et votre Commission l'avait déjà émise l'année dernière — concerne la politique de conventionnement : celle-ci est très utile pour remplir les objectifs que s'est fixés le Gouvernement ; elle ne doit cependant pas détourner les associations de leurs finalités, les priver de leurs moyens de fonctionnement et

affaiblir leur autonomie. C'est pourquoi, il ne faut pas abandonner la politique traditionnelle de subventions, alors même que la taxe sur les salaires représente une charge très lourde dans leur budget.

— Une troisième réserve concerne la politique d'agrément du Ministère : en un an, près de cinquante associations ont été agréées et autant ont fait une demande. Votre Commission ne pourrait que s'en féliciter si les subventions suivaient le même rythme. Mais, si cette condition n'était pas remplie, le fonctionnement des associations agréées de longue date risquerait d'en souffrir gravement.

Votre Rapporteur s'est d'ailleurs engagé devant la Commission à demander au Ministre un effort dans ce sens. Une relance de l'activité associative est, en effet, nécessaire dans la perspective de *l'année internationale de la jeunesse de 1985*.

Il compte, en outre, demander des précisions sur les dates d'entrée en vigueur des mesures annoncées au Conseil des ministres du 1^{er} décembre 1982.

— Une quatrième réserve concerne le rôle incitatif des crédits d'Etat. Il s'agit d'ailleurs là d'une position constante de la Commission, réaffirmée d'année en année. Pour mettre en œuvre sa politique, un gouvernement, quel qu'il soit, ouvre des crédits qui financent, mais pour partie seulement, les actions qu'il souhaite voir menées. Le reste du financement est laissé aux associations, qui se tournent alors vers les collectivités locales, ou directement à celles-ci.

Or, bien souvent, les collectivités locales, le conseil général principalement, n'ont pas été consultées sur l'opportunité de ces actions, qu'il s'agisse de la création d'un centre d'information, d'un atelier de communication sociale ou même d'un poste F.O.N.J.E.P. La plupart du temps, l'action étant déjà largement engagée, la collectivité locale doit payer.

Outre le fait qu'elle manque d'élégance vis-à-vis des élus locaux, alors que la décentralisation se met en place sans que les ressources des collectivités croissent au même rythme que les compétences, cette pratique brouille les prévisions budgétaires des assemblées locales et accroît leurs charges.

B. — L'animation.

Deux points : le F.O.N.J.E.P. et la formation doivent être examinés.

1. Le Fonds de coopération pour la jeunesse et l'éducation populaire (F.O.N.J.E.P.).

Ce fonds draine des sommes considérables : en 1983, 206,57 millions de francs seront mis à sa disposition par les différents Ministères et la Caisse nationale d'allocations familiales. Les sommes collectées servent, suivant des modalités variables, au financement de postes d'animateurs.

En 1983, le salaire moyen d'un animateur permanent est estimé à 120.000 F, charges sociales incluses. Le taux du poste F.O.N.J.E.P. étant de 40.176 F, la participation de l'Etat est de 33,48 %.

En 1984, le taux doit être porté à 42.666 F, soit une progression de 6,20 %. La part de l'Etat risque donc de redescendre quelque peu. Cela sera partiellement compensé par l'exonération de la taxe sur les salaires dans la limite de 1.000 F. Votre Rapporteur, cependant, demandera au Ministre une augmentation de ce taux afin que l'engagement de ramener progressivement la participation de l'Etat à 50 % de la rémunération moyenne des animateurs soit tenu cette année comme il l'a été depuis deux ans. Cet « effort » gouvernemental soulagerait d'autant les finances locales et associatives.

Le budget 1984 ne prévoit — en application des directives gouvernementales — aucune création de postes F.O.N.J.E.P. au titre du Temps libre ; ce que regrette votre Rapporteur. Mais il convient de rappeler qu'en trois ans, 1.627 postes ont été créés à ce titre. Le bilan est donc positif.

Votre Rapporteur mentionne néanmoins une revendication déjà ancienne du monde associatif : que les versements au titre du F.O.N.J.E.P. se fassent à terme à échoir et non à terme échu. Les associations doivent, en effet, faire l'avance, c'est-à-dire souvent emprunter et payer des agios. Une telle mesure n'aurait pas de conséquences financières graves pour le budget de l'Etat et soulagerait les associations. Un engagement du Ministre sur ce point serait le bienvenu.

Une autre mesure qui n'aurait pas d'incidence financière mais simplifierait l'analyse du budget consisterait à regrouper sur une seule ligne les crédits consacrés au F.O.N.J.E.P.

Pour conclure ce point, il convient de rappeler le projet de création d'un « fonds de développement solidaire de la vie associative », par transformation du F.O.N.J.E.P. Le fonds exercerait les missions du F.O.N.J.E.P. et devrait en outre favoriser les investissements des associations et contribuer à la formation des cadres bénévoles.

Actuellement à l'étude par le C.N.V.A., ce projet n'a pas été commenté lors des débats à l'Assemblée nationale. Votre Rapporteur demandera quelques précisions au Ministre, notamment concernant son mode de financement. Il a été dit, en effet, que les ressources du fonds pourraient consister en une dotation budgétaire, en l'affectation du produit de taxes parafiscales ou en un prélèvement sur les P.M.U. (0,40 ou 0,50 %). Votre Rapporteur suggère, pour prendre date, que le Ministre s'engage à créer le plus rapidement possible un compte spécial du Trésor à cet effet.

Il y a là des perspectives intéressantes, qui devraient être explicitées par le Ministre.

2. La formation des animateurs.

Cette action est en complète évolution, pour plusieurs raisons :

- Les régions ont désormais une compétence de droit commun.
- La mise en place des nouveaux diplômes s'achève à peine (il s'agit principalement du diplôme d'Etat relatif aux fonctions d'animation). Deux centres publics de préparation au D.E.F.A. ont été ouverts à titre expérimental.
- Les structures de formation doivent être modifiées à la fois pour tenir compte de la décentralisation et pour répondre au vœu du mouvement associatif tel qu'il s'exprimera à travers le C.N.V.A.

Il est donc difficile d'en faire le bilan. Néanmoins, il apparaît que les orientations sont bonnes, car elles accompagnent la politique novatrice évoquée précédemment. En outre, le Ministère dispose d'un outil d'évaluation parfaitement adapté avec **l'observatoire des programmes d'animation**, doté de correspondants dans chaque région. Les résultats de ses premiers travaux, qualitatifs et quantitatifs, devraient être connus prochainement.

Avant de conclure ce rapport, il convient d'évoquer rapidement les actions échappant au Temps libre et à l'Education populaire. Ce bilan sommaire devrait en effet permettre d'apprécier les éventuels changements d'orientation consécutifs au remaniement ministériel de mars 1983.

III. — LES ACTIONS ÉCHAPPANT DÉSORMAIS AU TEMPS LIBRE ET A L'ÉDUCATION POPULAIRE

Il s'agit principalement du tourisme social et des activités de pleine nature, « l'aménagement du temps » ayant déjà été évoqué dans les pages qui précèdent.

1. Le tourisme social.

Le tourisme social, qui constituait l'une des préoccupations majeures du précédent ministre du Temps libre, a été confié au secrétariat au Tourisme, placé auprès du ministre du Commerce extérieur.

Votre Commission a déjà exprimé ses réserves quant à ce transfert, considérant que les impératifs du commerce extérieur n'étaient pas les plus favorables à la nécessaire démocratisation du tourisme, alors que 17,4 % des Français partis en vacances l'année dernière sont, cette année, restés chez eux (sondage I.P.S.O.S.). En outre, la durée moyenne des séjours a diminué.

Votre Rapporteur n'a nullement l'intention d'imputer à ce transfert ce recul du taux des départs en vacances. Il souhaite cependant que la politique de démocratisation des vacances ne soit pas sacrifiée sur l'autel de la rigueur et de la balance du commerce extérieur.

La politique du secrétariat au Tourisme s'est caractérisée notamment par la campagne l'« été français » et par un effort d'équipement en faveur des hébergements de tourisme social.

Cette année a vu également les débuts du chèque-vacances, émis au cours de l'été 1983, pour une somme d'environ 4 millions de francs. Le bilan de cette première campagne n'est pas des plus positifs, et il semble que de nombreuses améliorations doivent être apportées à cette nouvelle institution.

2. Les activités de pleine nature.

Les activités de pleine nature dépendent maintenant de la direction des sports. Ce rattachement a le mérite de favoriser une

certaine continuité. Néanmoins, il peut faire craindre une orientation plus professionnelle et « compétitive » de ces activités. Votre Commission souhaite qu'il n'en soit rien ; elle se montrera vigilante sur ce point car il ne faudrait pas que la direction des sports prenne le pas sur les autres activités du Ministère. De nombreuses associations organisent ces activités, uniquement à titre de loisirs, et ne souhaitent nullement en modifier l'esprit. Un indice de cette nouvelle orientation, qui inquiète ces associations, peut être trouvé dans la remise *sine die* de la création du certificat d'aptitude aux activités de pleine nature. Celui-ci devrait être pris en compte dans la réforme des brevets d'Etat permettant l'enseignement à titre professionnel des activités sportives ; ce qui risquerait de modifier l'esprit dans lequel sont organisées ces activités de pleine nature.

CONCLUSION

Si l'on s'en tenait aux seuls crédits, l'avis de votre commission des Affaires culturelles serait très réservé. Il serait également réservé quant au bien-fondé de certains transferts.

Pendant, l'avis qu'elle a à formuler ne porte pas seulement sur ces deux points. Votre Rapporteur a montré que le bilan des actions relatives au Temps libre et à l'Education populaire était positif et que les choix opérés pour l'avenir, comme les restructurations décidées pour concrétiser ces choix, recueillaient un avis favorable.

Le meilleur parti semble avoir été tiré de cette pause budgétaire imposée par le contexte général de rigueur : une pause, certes, mais employée à élaborer une politique nouvelle, et à mettre en place des structures adaptées, telles le Conseil national de la vie associative qui pourra devenir une véritable force de proposition. Cette politique doit être encouragée.

C'est la raison pour laquelle, votre Commission vous propose de donner un avis favorable aux crédits du Temps libre et de l'Education populaire dans le projet de budget pour 1984.