

N° 97

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1986, 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, Michel Durafour, *vice-présidents* ; MM. James Marson, Jacques Habert, Jacques Carat, Pierre Vallon, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Paul Bénard, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jean-Pierre Blanc, Marc Bœuf, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Joseph Caupert, Auguste Cazalet, Adolphe Chauvin, Henri Collette, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Jean Delaneau, Jacques Durand, Jules Faigt, Claude Fuzier, Pierre Laffitte, Guy de La Verpillière, Henri Le Breton, Jean-François Le Grand, Mme Hélène Luc, MM. Kléber Malécot, Hubert Martin, Christian Masson, Dominique Pado, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Raymond Poirier, Roger Quilliot, Jean Roger, Roland Ruet, Guy Schmaus, Abel Sempé, Franck Sérusclat, Pierre Sicard, Pierre-Christian Taittinger, Raymond Tarcy, Albert Vecten, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 21), 2988 (tome IX), et in-8° 895.

Sénat : 95 et 96 (annexe n° 17) (1985-1986).

Loi de finances. — Associations - Education populaire - Vacances.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. - Une réduction constante des crédits du Temps libre et de l'Education populaire	4
A. - <i>Les moyens financiers consacrés en 1986 au Temps libre et à l'Education populaire</i>	4
1. La place du Temps libre et de l'Education populaire au sein du ministère de la Jeunesse et des Sports	4
a) Dépenses ordinaires	5
b) Dépenses en capital	5
2. Les crédits du Temps libre et de l'Education populaire	6
a) Les crédits spécifiques inscrits au budget général	6
b) Le Fonds national pour le développement de la vie associative (F.N.D.V.A.)	7
c) Les établissements du ministère de la Jeunesse et des Sports	7
B. - <i>Les acquis juridiques et fiscaux</i>	8
- Le Fonds de coopération pour la jeunesse et l'éducation populaire (F.O.N.J.E.P.)	8
- Les dépenses fiscales	9
- Le titre associatif	10
II. - Un projet politique novateur, resté en grande partie inappliqué	11
A. - <i>Les loisirs quotidiens : une politique partiellement mise en œuvre</i>	12
1. Un manque certain de concertation	12
• Les avis du C.N.V.A.	12
• La réforme des instances de concertation	13
2. Les programmes d'action	14
a) La communication sociale	15
b) Les loisirs scientifiques, techniques et culturels	16
c) L'aménagement du temps	17
d) La presse associative	18
B. - <i>Les moyens : des réformes mais encore trop d'incertitudes</i>	19
1. L'animation	19
a) L'observatoire des programmes d'animation	19
b) Le Fonds de coopération pour la jeunesse et l'éducation populaire (F.O.N.J.E.P.)	19
c) La formation à l'animation	20
2. L'Institut national d'éducation populaire (I.N.E.P.)	21
3. Les équipements	22
Conclusion	23

MESDAMES, MESSIEURS,

La politique du Temps libre et de l'Education populaire avait suscité en 1981 et 1982 de grands espoirs. Elle s'est révélée une politique de désengagement progressif de l'Etat.

Cela a commencé avec le démantèlement du ministère du Temps libre, créé pour gérer les innovations sociales du nouveau septennat, telles que la semaine de trente-neuf heures ou la retraite à soixante ans, fondements d'un nouveau « droit au loisir ».

Cela s'est poursuivi, d'abord par la stagnation des crédits, puis par leur réduction massive au cours de ces trois dernières années. En 1986, le budget du Temps libre et de l'Education populaire sera amputé de 12,97 %, et le Fonds national pour le développement de la vie associative (F.N.D.V.A.) ne compensera que très partiellement ce désengagement.

L'année dernière déjà, votre commission des Affaires culturelles avait manifesté son inquiétude en donnant un avis défavorable aux crédits du Temps libre et de l'Education populaire. Elle ne peut, aujourd'hui, que constater qu'elle n'a pas été entendue.

La rigueur très affirmée qui caractérise le projet de loi de finances pour 1986 rend-elle impossible une véritable politique du Temps libre ? Car cette politique, ainsi que votre Commission a eu l'occasion de le souligner à plusieurs reprises, repose certes sur des crédits conséquents mais elle dépend aussi du dialogue permanent instauré avec le mouvement associatif dans le but de conduire des actions concertées et librement consenties.

Or, si la mise en place de nouvelles structures a fait naître de nombreux espoirs, il apparaît aujourd'hui que le renouveau attendu ne s'est pas produit. L'impression d'inachèvement de la politique du Temps libre et de l'Education populaire affecte profondément un mouvement associatif désabusé.

Cette situation qui, à terme, peut se révéler très grave - n'assiste-t-on pas déjà à une certaine désaffection des associations ? - préoccupe votre commission des Affaires culturelles.

I. - UNE RÉDUCTION CONSTANTE DES CRÉDITS DU TEMPS LIBRE ET DE L'ÉDUCATION POPULAIRE

Dans le budget de 1982, les crédits consacrés au Temps libre et à l'Éducation populaire s'élevaient à 233 millions, soit une augmentation de 30 % par rapport aux crédits de la direction du Loisir social dans le ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs.

En 1983, l'augmentation est de 6 % avec 252 millions de francs. A partir de 1984, les crédits du Temps libre et de l'Éducation populaire diminuent constamment : - 6,62 % en 1984 ; - 11,29 % en 1985 ; en 1986, cette baisse sera de 12,97 %.

Si l'on s'en tient aux seuls crédits d'intervention, l'évolution se révèle encore plus défavorable : + 3,33 % en 1983, - 10,76 % en 1984 ; - 12,74 % en 1985 et - 14,58 % prévus pour 1986.

La politique du Temps libre et de l'Éducation populaire, qui avait été présentée comme l'une des préoccupations majeures de la nouvelle législature, voit donc ses moyens ramenés à un niveau inférieur à celui de 1981.

Cette réduction des crédits s'est accompagnée d'un démantèlement des structures : suppression du ministère du Temps libre et transfert du tourisme social et de la mission à l'aménagement du temps au ministère du Commerce extérieur.

A. - Les moyens financiers consacrés en 1986 au Temps libre et à l'Éducation populaire.

1. La place du Temps libre et de l'Éducation populaire au sein du ministère de la Jeunesse et des Sports.

Temps libre et Éducation populaire occupent, au sein du ministère de la Jeunesse et des Sports, une place modeste : un cinquième de la dotation pour les seules dépenses d'intervention.

Néanmoins, certaines interférences se produisent entre les actions du Temps libre, de la Jeunesse et des Sports : cela justifie une présentation rapide de l'ensemble des crédits du Ministère.

Ceux-ci s'élèvent, dans le projet de budget pour 1986, à 2.177,10 millions de francs contre 2.223,55 millions de francs en 1985.

Ils représentent 0,21 % du budget de l'Etat et **baissent, par rapport à 1985, de 2,09 %** alors que ce dernier augmente de 4,1 %.

Le projet de budget se décompose ainsi :

a) *Dépenses ordinaires* :

- Titre III (moyens des services) :

1.417,37 millions de francs, en augmentation de 7,54 %
par rapport à 1985.

Cette augmentation s'explique en grande partie par la prise en charge d'emplois administratifs, affectés aux services extérieurs du ministère de la Jeunesse et des Sports, précédemment inscrits au budget de l'Education nationale.

- Titre IV (interventions publiques) :

535,17 millions de francs, en diminution de 12,52 %
par rapport à 1985.

b) *Dépenses en capital* :

- Titre V (dépenses et investissements exécutés par l'Etat : équipement administratif - équipement sportif et socio-éducatif) :

• Autorisations de programmes :

73,05 millions de francs en 1986 contre 98,73 millions de francs en 1985 (- 26,01 %).

• Crédits de paiement :

77,71 millions de francs en 1986 contre 95,92 millions de francs en 1985 (- 18,98 %).

Les crédits consacrés à l'équipement sportif et socio-éducatif - impossibles à individualiser entre la Jeunesse, le Sport et le Temps libre à la seule lecture du « bleu budgétaire » - représentent 78,4 % des crédits d'investissement exécutés par l'Etat dans le domaine de la Jeunesse et des Sports.

- Titre VI (subventions d'investissement accordées par l'Etat).

Les crédits affectés au programme « Maisons du temps libre » sont inscrits à ce titre.

- Autorisations de programmes :
83 millions de francs en 1986 contre 102,05 millions de francs en 1985 (- 22,95 %).
- Crédits de paiement :
146,85 millions de francs en 1986 contre 214,24 millions de francs en 1985 (- 45,89 %).

Cette baisse importante des subventions accordées à l'équipement culturel et social des collectivités s'explique en partie par la constitution de la dotation globale d'équipement.

2. *Les crédits du Temps libre et de l'Education populaire.*

a) *Les crédits spécifiques inscrits au budget général.*

Les **dépenses ordinaires** s'élèveront en 1986 à **195,51 millions de francs** ; en 1985, elles étaient de 223,85 millions de francs. Elles **diminuent** donc, compte tenu des mesures acquises, de **12,97 %**.

- Les **moyens des services** (titre III) passent de 97,58 millions de francs en 1985 à **87,65 millions de francs** (- **10,91 %**).

Cette réduction des crédits s'explique notamment :

- par des transformations d'emplois (création des corps de conseillers d'éducation populaire et de jeunesse et de chargés d'éducation populaire et de jeunesse, et suppression corrélative de 588 emplois, dont 455 conseillers techniques et pédagogiques) ;
- par des réductions de frais de déplacement, de fonctionnement et de matériel ;
- par des mesures d'économies (suppressions d'emplois).

- Les **dépenses d'intervention** (titre IV) fixées à 126,27 millions de francs en 1985, **diminuent de 14,58 %** ; elles devraient donc s'élever à **107,86 millions de francs** et se décomposer ainsi (en millions de francs) :

(En pourcentage.)

	1985	1986	Evolution
Promotion des activités de temps libre et d'éducation populaire	112,72	94,31	- 16,33
Formation des animateurs	13,55	13,55	»
Bourses et secours d'études	»	»	»

Cette réduction des crédits d'interventions, motivée par des raisons d'économie, concerne donc avant tout les subventions aux associations, dont les difficultés actuelles ne peuvent que s'aggraver.

b) *Le Fonds national pour le développement de la vie associative (F.N.D.V.A.).*

Le F.N.D.V.A. a été créé par l'article 62 de la loi de finances pour 1985, sous la forme d'un compte d'affectation spécial. Il est doté par prélèvement (de 0,064 à 0,069 %) sur les sommes engagées au parti mutuel urbain.

Un **conseil de gestion**, créé par le décret n° 85-488 du 6 mai 1985, est chargé de définir les priorités d'action et de répartir les crédits inscrits sur le compte d'affectation spéciale.

Les ressources avaient été estimée en 1985 à 20 millions de francs, mais 19 millions de francs seulement ont été engagés (- 5 %) dont 14,25 millions de francs de subventions aux associations pour la formation de leurs responsables et 4,75 millions de francs pour des activités d'études, de recherche et d'expérimentation, relatives à la vie associative.

En 1986, l'évaluation des recettes est fixée à **19 millions de francs**, ce qui ne correspond pas à l'attente des associations. Lors de son audition par la Commission, le ministre de la Jeunesse et des Sports a cependant annoncé qu'il espérait pouvoir augmenter les ressources du fonds.

c) *Les établissements du ministère de la Jeunesse et des Sports.*

Les crédits (titre III) étaient, en 1985, de 285,25 millions de francs. Ils seront de 302,24 millions de francs en 1986 (+ 4,2 %).

En ce qui concerne le Temps libre et l'Education populaire, seul l'Institut national d'éducation populaire (I.N.E.P.) est

concerné. Celui-ci devrait recevoir, en 1986, une subvention de 3.361.555 F.

*
* *

Le budget du Temps libre et de l'Education populaire subit, pour la troisième année consécutive, une baisse importante. Il ne représente plus (F.N.D.V.A. compris) que **0,020 % du budget de l'Etat**, contre 0,027 % en 1984, alors que le F.N.D.V.A. n'était pas créé.

Le mouvement associatif subit donc de plein fouet les mesures d'austérité budgétaire et la création du F.N.D.V.A., pour positive qu'elle soit, semble avoir favorisé une baisse corrélative des crédits d'intervention.

Cependant, un certain nombre de mesures ont été prises depuis 1981 afin d'alléger les charges du mouvement associatif, ou de lui procurer des ressources nouvelles.

B. - Les acquis juridiques et fiscaux.

- Le Fonds de coopération pour la Jeunesse et l'Education populaire (F.O.N.J.E.P.).

De 1981 à 1985, le nombre des postes F.O.N.J.E.P. a augmenté de 588 à **1.648**. La participation de l'Etat est passée de 22 % à environ 30 % : elle est de 44.666 F pour un salaire moyen de 130.000 F. En 1986 cependant, la participation de l'Etat ne sera pas revalorisée. Elle s'élèvera globalement à 73.609.568 F.

On assiste donc à un début de désengagement de l'Etat : *après avoir favorisé la création de postes d'animateurs, l'Etat se retire et laisse aux associations et aux collectivités locales le soin de financer les postes ; cette pratique a, depuis longtemps, été dénoncée par votre commission des Affaires culturelles.*

Depuis 1984, l'Etat participe au paiement de la taxe sur les salaires pour 1.000 F par poste F.O.N.J.E.P. (1.648.000 F).

S'y ajoutent les frais de fonctionnement du F.O.N.J.E.P. et la formation professionnelle.

Au total, pour 1.648 postes, l'Etat finance 80.697.399 F.

- *Les dépenses fiscales.*

Sous ce titre sont regroupées les diverses exonérations dont bénéficient, soit les associations elles-mêmes, soit les particuliers ou les entreprises qui leur versent des dons.

- La loi de finances pour 1983 (art. 9, § I) exonère les associations de la **taxe sur les salaires** dans la limite de 3.000 F par an. Un amendement adopté à l'Assemblée nationale porte, pour 1986, cette limite à 4.500 F.

- Les salaires versés par les associations aux personnes employées lors des **manifestations exceptionnelles**, lorsqu'elles ne sont pas assujetties à la T.V.A., sont exonérés de la taxe sur les salaires (art. 9, § I de la loi de finances pour 1983).

- Le nombre des manifestations de bienfaisance ou de soutien exonérées de T.V.A. a été porté à 6 (au lieu de 4), par la loi de finances pour 1983 (art. 9, § 2).

- La loi de finances pour 1982 (art. 87) a porté de 1 à 3 % la limite de déductibilité du revenu imposable pour les **dons en faveur des associations** reconnues d'utilité publique.

Cette mesure a été étendue par la loi de finances pour 1983 (art. 10), aux associations des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle reconnues d'utilité publique avant la mise en vigueur du code civil local de 1908.

- La loi de finances pour 1984 prévoit que les versements effectués au profit de fondations ou associations reconnues d'utilité publique ouvrent droit à une déduction ne devant pas dépasser 5 % du revenu imposable. Cette déduction est de 1 % pour les organismes d'intérêt général à caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, familial ou culturel.

- La loi de finances pour 1985 (art. 79) a modifié l'article 238 *bis* du Code général des impôts afin de porter la déduction de 1 à 2 pour 1.000 du chiffre d'affaires du montant des dons faits à compter du 1^{er} janvier 1985 par les entreprises à des fondations ou associations agréées d'intérêt général ou à caractère culturel.

Par ailleurs, l'article 80 de cette même loi de finances élargit aux associations régies par la loi locale maintenue dans les départements de la Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, lorsque leur mission est reconnue d'utilité publique, les avantages de l'article 238 *bis* du Code général des impôts.

- *Le titre associatif.*

La loi n° 85-698 du 11 juillet 1985 autorise l'émission de valeurs mobilières par certaines associations exerçant une activité économique. Ce nouveau mode de financement est destiné à leur permettre de se constituer des **fonds propres**.

Si le titre associatif présente un intérêt certain dans le domaine de l'économie sociale, son utilité pour les associations de loisirs et d'éducation populaire est moins évidente. Il est cependant trop tôt pour voir dans quelle mesure ce mode de financement modifiera les comportements, voire les structures, du mouvement associatif. Votre Rapporteur se demande notamment si l'entrée des associations sur le marché des valeurs mobilières ne comporte pas un risque d'atteinte à leur indépendance ?

*
* *

L'Etat accorde donc un certain nombre d'avantages aux associations. Néanmoins, dans la mesure où, parallèlement, il se désengage en réduisant ses dépenses d'intervention, ces avantages ne font que freiner une dégradation de la situation des associations.

Ainsi, le F.N.D.V.A. en 1986, avec ses 19 millions de francs – qui constituent une nouvelle source de financement – est loin de compenser la réduction de 29 millions de francs des dépenses ordinaires : il apparaît donc que, globalement, pour le Temps libre et l'Education populaire, le solde est négatif.

Or, cette situation matérielle, dégradée à un niveau inférieur à celui de 1981, n'a pas été compensée par une politique véritablement novatrice. Si de nombreux projets ont été formulés, ils sont restés pour la plupart inappliqués.

II. - UN PROJET POLITIQUE NOVATEUR, RESTE EN GRANDE PARTIE INAPPLIQUÉ

Les ambitions affichées en 1981 dans le cadre du « droit au loisir » se réduisent aujourd'hui à cinq domaines d'action : le développement de la vie associative, l'aménagement du temps scolaire, la communication sociale, les loisirs scientifiques, techniques et culturels, enfin la formation aux métiers de l'animation.

Ces actions sont désormais conduites à l'initiative des collectivités locales, le ministère de la Jeunesse et des Sports se réservant un rôle d'impulsion et de définition des objectifs généraux, notamment en organisant des rencontres entre les diverses collectivités intéressées ; ainsi, en mai 1985, a-t-il réuni un colloque sur le thème : « associations et patrimoine traditionnel vivant ».

Par ailleurs, les projets et les initiatives d'associations ou de collectivités locales sont portés à la connaissance des autres groupements par l'intermédiaire du programme R.E.L.I.E.R., créé en 1984. Ce programme devrait être développé et informatisé au cours de 1986, après recensement des réalisations culturelles, artistiques et artisanales.

Le bilan de la politique du Temps libre et de l'Education populaire est assez contrasté. Dans le domaine des loisirs quotidiens, à côté de réussites, de nombreux projets demeurent inachevés ou sont abandonnés.

Quant aux moyens, notamment en matière d'animation, ils restent entourés de trop d'incertitudes, comme si ces quatre années n'avaient pas suffi à les définir.

**A. - Les loisirs quotidiens :
une politique partiellement mise en œuvre.**

Au cours du Conseil des ministres du 1^{er} décembre 1982, ont été définies quatorze mesures en faveur du développement de la vie associative.

Trois d'entre elles ont reçu une application : l'ouverture du F.N.D.V.A. et l'allègement de la taxe sur les salaires, déjà mentionnés ; la création du Conseil national de la vie associative (C.N.V.A.), par le décret n° 83-140 du 25 février 1983, avec pour missions « d'établir un bilan annuel de la vie associative, de faire toutes propositions de réformes susceptibles d'améliorer la vie associative et de conduire les études utiles au développement de la vie associative ».

Les autres actions prévues au début de la législature ont été retardées ou abandonnées. En outre, malgré la mise en place de nouvelles structures, la concertation entre le mouvement associatif et l'Etat ne s'est pas déroulée dans des conditions satisfaisantes.

1. Un manque certain de concertation.

Il apparaît, en effet, d'une part, que les avis du C.N.V.A. n'ont pas eu les suites qui auraient été souhaitables et, d'autre part, que les réformes envisagées pour simplifier les mécanismes de la concertation n'ont toujours pas abouti.

• *Les avis du C.N.V.A.* Au cours de sa session plénière de mars 1984, le C.N.V.A. a formulé plusieurs avis relatifs au développement de la vie associative ; ces avis explicitaient quelques-unes des mesures adoptées lors du Conseil des ministres de décembre 1982 : les contrats d'utilité sociale, la création d'un fonds solidaire de développement de la vie associative, le statut de l'élú associatif, la presse associative, la préservation des emplois associatifs menacés.

Parmi ces propositions, seule la création du F.N.D.V.A. a abouti.

En 1985, les travaux du C.N.V.A. ont porté essentiellement sur :

- la désignation des représentants des secteurs associatifs au conseil de gestion du F.N.D.V.A., ainsi que sur les missions de ce conseil de gestion ;

- le titre associatif, projet de loi sur lequel le C.N.V.A. a été consulté ;

- le renouvellement du Conseil national de la vie associative. Le Conseil doit rendre un avis sur cette question, et tout particulièrement sur les modalités de désignation des membres, pour la fin de l'année 1985.

Par ailleurs, des groupes de travail se sont réunis au cours de l'année sur le « partenariat », la communication, l'économie et la fiscalité.

Le C.N.V.A. a, en outre, publié un premier bilan de la vie associative portant sur l'année 1982. Un second bilan, sur 1983 et 1984, doit paraître à la fin de l'année.

Le travail de réflexion mené par le C.N.V.A. est donc très important. *Malheureusement, il ne s'est pas traduit, au niveau gouvernemental, par la prise des décisions nécessaires à la concrétisation de ces propositions.*

• *La réforme des instances de concertation.* Quatre organismes participent à la définition de la politique du Temps libre et de l'Education populaire. Il s'agit du Conseil de la jeunesse, de l'Education populaire et des sports, créé en 1965, du Haut Comité de la jeunesse, des sports et des loisirs, créé en 1970, et du Haut Comité du loisir social, de l'éducation populaire et des activités de pleine nature, créé en 1982, enfin du C.N.V.A. créé en 1983.

Parmi les trois premiers organismes, seul le Conseil de la jeunesse, de l'éducation et des sports s'est réuni, en mai 1985, afin de rendre des avis sur les projets de transformations d'emplois et sur l'Institut national du sport et de l'éducation physique.

Ses avis sont en effet indispensables en application des dispositions du décret n° 65-1053 du 19 novembre 1965, pour tous les problèmes relatifs à l'Education populaire, à la Jeunesse et aux Sports.

Ce Conseil se réunira également avant la fin de l'année 1985, afin d'examiner plusieurs textes d'application de la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, dont le projet de décret relatif au Conseil national des activités physiques et sportives et au Conseil national de l'éducation populaire et de la jeunesse.

En application de l'article 33 de cette loi, il est en effet envisagé de fondre le Conseil de la jeunesse et de l'éducation

populaire et des sports, le Haut Comité de la jeunesse, des sports et des loisirs et le Haut Comité du loisir social, de l'éducation populaire et des activités de pleine nature en un seul **Haut Comité de la jeunesse et des sports** comprenant :

- un conseil national des activités physiques et sportives ;
- un conseil national de la jeunesse et de l'éducation populaire.

Ce décret en Conseil d'Etat doit donc procéder avant la fin de l'année à cette indispensable réforme, réclamée depuis plusieurs années par votre Commission ; celle-ci espère ne plus avoir à déplorer l'enlisement des textes dans les instances de concertation et le coût budgétaire de ces organismes inutiles.

2. *Les programmes d'action.*

La politique du ministère de la Jeunesse et des Sports, depuis 1982, repose sur la conclusion de **conventions** avec les associations, davantage que sur le versement de subventions de fonctionnement.

Cette politique donne au Ministère la possibilité de favoriser les actions allant dans le sens souhaité par le Gouvernement, et de permettre un meilleur contrôle des fonds alloués. En revanche – et votre Commission l'avait déjà souligné – *elle présente le danger d'inciter les associations à orienter leurs activités dans une direction qui ne correspond pas à leur objet véritable*, dans le seul souci de ne pas être privées des subsides nécessaires à leur fonctionnement.

Les subventions de fonctionnement indépendantes de toute finalité sont en effet nécessaires aux associations. Les leur supprimer c'est prendre le risque d'entraîner leur disparition ; ce danger est notamment dénoncé par l'une des plus importantes organisations représentatives des associations de jeunesse et d'éducation populaire, le C.N.A.J.E.P. (Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire).

Cette politique survient à un moment où les associations n'ont jamais tant été sollicitées par le Gouvernement pour qu'elles l'aident dans sa politique d'insertion sociale et professionnelle des jeunes et dans ses actions de solidarité en faveur des personnes déshéritées. Mais est-ce bien là la vocation des associations ?

Selon votre Commission, lorsque des contrats d'objectifs d'utilité sociale – dont beaucoup concourent aux politiques déjà

mentionnées – sont signés, ils doivent se surajouter aux subventions de fonctionnement et non s'y substituer.

C'est là une des conditions de survie du mouvement associatif.

Cette politique de réduction des subventions de fonctionnement au profit des contrats d'objectifs s'accompagne, en outre, d'une diminution des dépenses d'intervention de près de 15 %. Le mouvement associatif ne cache pas son amertume.

A côté de certaines réussites, votre Commission relève un certain nombre d'actions inachevées ou abandonnées.

a) *La communication sociale.*

En 1985, à la suite de l'adoption de la loi du 1^{er} août 1984, s'est opérée la mutation réclamée par les radios locales privées à la recherche de ressources plus abondantes : la structure associative a pu être abandonnée au profit de la constitution de sociétés.

1986 verra la mise en place des télévisions locales privées qui, d'après le projet de loi en cours de navette, excluront la forme associative, leurs coûts d'exploitation, d'ailleurs, s'y opposeraient.

De même, la Régie française des espaces, dont les tarifs de diffusion sont élevés, n'a pu s'ouvrir au mouvement associatif.

On assiste donc à une *exclusion progressive du mouvement associatif des nouvelles structures de communication, trop onéreuses et nécessitant un professionnalisme qu'il ne possède pas.*

Une série d'actions est cependant menée par le Ministère pour promouvoir la création et permettre aux associations de s'équiper en moyens de production audiovisuelle : il semble, en effet, que les associations puissent plus facilement trouver leur place dans le développement des réseaux câblés.

En outre, le mouvement associatif est présent dans les instances spécialisées et notamment à la mission interministérielle d'orientation de la télédistribution par câble (décret n° 85-584 du 6 juin 1985 et arrêté du Premier ministre du 22 juillet 1985), aux conseils d'administration de l'E.P.I.C. de la Cité des sciences et de l'industrie et de l'Institut pour le développement et l'aménagement des télécommunications et de l'économie (I.D.A.T.E.).

Par ailleurs, le Ministère travaille en concertation avec les autres ministères et les services publics : co-définition et co-financement d'une étude ayant pour thème « radios locales

privées et animation de quartier» avec les ministères de la Culture et de la Communication ; mise en place d'une cellule de suivi et d'évaluation de l'action de l'Etat pour le développement des nouvelles technologies de la communication, dans le cadre du C.I.Q.V. avec l'Environnement, la Culture, les Affaires sociales et l'Economie sociale ; signature de contrats de plan particuliers au niveau régional, avec la Culture et l'Education nationale...

S'ajoutent à ces actions, des co-financements de structures (ateliers de communication sociale, coopératives d'utilisation de matériel audiovisuel, associations audiovisuelles et centres X 2000), avec l'A.D.I., la Culture et la D.A.T.A.R., de manifestations (festivals de cinéma, audiovisuel, universités d'été sur la communication) avec la Culture ainsi que de réalisations de programmes audiovisuels (une vingtaine).

Les moyens consacrés à ces actions représentent :

- pour les études et évaluation	150.000 F
- pour les contrats de plan	400.000 F
- pour les structures (auxquelles participent d'autres ministères)	2.000.000 F
- pour les actions co-financières	1.000.000 F

auxquels s'ajoutent des moyens en matériel et en personnels évalués à trois millions de francs.

• Enfin, le Ministère participe au développement, à la définition et à la mise en place de structures, d'équipements et d'actions adaptés à la décentralisation.

Le tableau ci-après retrace les crédits consacrés aux actions en faveur de la communication sociale en 1985 :

Chapitre	Crédits ministériels	Crédits déconcentrés
34-12, art. 40	1.191.500	1.600.000
43-60, art. 61	752.000	4.637.000

Comme pour l'ensemble des actions du Temps libre, ces crédits subiront en 1986 une amputation de près de 15 %.

b) *Les loisirs scientifiques, techniques et culturels.*

En 1985, comme les années précédentes, la politique du Ministère visait à encourager les initiatives et à permettre aux plus défavorisés l'accès à des loisirs dont ils sont souvent exclus.

Toutefois, la politique de décentralisation a conféré au Ministère un rôle **d'impulsion et d'aide** plutôt que de décision ; celle-ci appartient désormais aux collectivités locales.

Dans le secteur des activités d'expression (pratiques artistiques amateur, expression des cultures populaires régionales et locales, culture des communautés étrangères implantées en France), les moyens mis à la disposition des directions régionales et départementales ont été limités à 3.000.000 de francs.

Par ailleurs, le Ministère a poursuivi sa politique de soutien aux fêtes et festivals, à l'expression des pratiques artistiques, et aux stages menés à l'initiative des conseillers techniques et pédagogiques et la Jeunesse et des Sports et débouchant sur des représentations théâtrales ou musicales associant les stagiaires, la population locale et des artistes professionnels.

En 1985, 800.000 F ont été consacrés à ces opérations, conduites pour la plupart au niveau national ou régional, en collaboration avec divers ministères.

Dans le secteur des loisirs techniques, parallèlement à une enquête nationale en cours de dépouillement, et dont les résultats seront connus en fin d'année, le ministère de la Jeunesse et des Sports a fait éditer un « annuaire des loisirs techniques », regroupant 3.000 adresses utiles.

Enfin, les actions en faveur des loisirs techniques se sont traduites par une subvention à des associations menant une action exemplaire.

L'ensemble des crédits consacrés à ce secteur s'est élevé à 324.000 F.

c) *L'aménagement du temps.*

En 1981, la politique d'aménagement du temps ambitionnait de modifier les conditions de travail en entreprise, les comportements de l'industrie touristique, voire, plus généralement, les habitudes socio-culturelles.

Depuis le rattachement de la mission à l'aménagement du temps au ministère du Commerce extérieur, le ministre de la Jeunesse et des Sports n'intervient, en concertation avec le ministre de l'Education nationale, que sur la question des rythmes scolaires.

En outre, alors que l'objectif initial était de modifier ces rythmes pour inciter les communes et les écoles à entreprendre, avec le mouvement associatif, des actions à la fois culturelles et sportives, il semble que seul l'aspect sportif ait été retenu par la plupart des 850 communes concernées.

Votre Commission souhaite, alors que le nombre de ces actions, encore expérimentales en 1985, doit être multiplié par trois, que leur aspect culturel ne soit pas négligé. 50 millions de francs seront consacrés à ce programme.

d) *La presse associative.*

Les difficultés auxquelles se heurte la presse associative, dénoncées depuis longtemps et reconnues par les ministères concernés, n'ont toujours pas été prises en compte au niveau budgétaire.

Un groupe de travail interministériel, réuni en 1984 pour étudier les possibilités d'aide à la presse associative, a présenté deux propositions : l'une concerne l'exonération de la T.V.A. pour les associations dont la revue bénéficie d'un numéro de commission mixte paritaire, l'autre envisage une répartition différente du contenu de la revue.

Mais il semble, d'une part, que le mouvement associatif ne soit pas unanime sur un éventuel projet d'exonération de T.V.A. - qui suppose sa non-récupération sur l'impression -, d'autre part, que le ministère des Finances n'ait pas pris de décision quant à un éventuel assujettissement partiel en fonction du contenu rédactionnel (vie de l'association, publicité...).

La question des aides à la presse associative reste donc encore en suspens, au désappointement du mouvement associatif.

Par ailleurs, des difficultés d'interprétation de la loi n° 84-937 du 23 octobre 1984 visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière des entreprises de presse sont apparues. Il s'agit notamment de savoir quelles informations comptables une association, dont la publication d'une revue constitue une activité annexe, doit communiquer à ses lecteurs. Le mouvement associatif a interrogé sur ce point la commission pour la transparence et le pluralisme de la presse.

Ainsi, non seulement certains aspects de la politique du Temps libre et de l'Education populaire ont été abandonnés, mais encore de nombreuses actions restent inachevées.

B. - *Les moyens : des réformes mais encore trop d'incertitudes.*

1. *L'animation.*

La politique d'aide à l'animation se fait, soit par la déconcentration de crédits (3 millions de francs) aux services régionaux et départementaux, soit sous forme d'aide à des actions spécifiques (2,5 millions de francs) telles que les pratiques artistiques amateurs, les festivals...

Ces crédits seront particulièrement touchés par la réduction de 15 % sur le titre IV.

a) *L'observatoire des programmes d'animation.*

L'observatoire, en 1983-1984, a procédé à un recensement des emplois associatifs au niveau local : 6.900 associations agréées emploieraient de 52.000 à 56.700 animateurs. Une nouvelle étude, plus exhaustive, sera menée en 1985-1986.

L'observatoire a également réalisé une enquête, en mars 1985, afin de déterminer le profil des postes, les itinéraires et les conditions de travail des professionnels de l'animation. Les résultats devraient être connus au premier trimestre de 1986.

b) *Le Fonds de coopération pour la jeunesse et l'éducation populaire.*

En 1985, 228,19 millions de francs ont été mis à la disposition du F.O.N.J.E.P. par l'ensemble des partenaires concernés : ministères et Caisse nationale des allocations familiales.

Le taux du poste restera, en 1986, à 45.666 F. La part prise en charge par l'Etat diminuera donc par rapport au salaire moyen d'un animateur (130.000 F, charges sociales comprises).

Aucun poste ne doit être créé cette année.

Le tableau ci-après résume la situation du F.O.N.J.E.P. :

F.O.N.J.E.P. - FINANCEMENT 1985

	Fonctionnement	Traitement	Formation professionnelle	Subvention taxe sur salaires	Total
Temps libre (1.648 postes)	494.400	73.609.568	4.945.431	1.648.000	80.697.399
Jeunesse (678 postes)	233.400	34.750.148	826.148	678.000	36.487.696
Solidarité (1.290 postes)	387.000	56.760.000	»	1.290.000	58.437.000
Environnement (90 postes)	27.000	4.019.940	»	90.000	4.136.940
Agriculture (198 postes)	59.400	8.843.868	»	198.000	9.101.268
Fonds national pour l'emploi	»	»	25.000.000	»	25.000.000
C.R.A.F.	110.000	»	14.221.000	»	14.331.000
Total	1.311.200	177.983.524	44.992.579	4.004.000	228.191.303

c) *Formation à l'animation.*

Depuis l'année dernière, les conditions de formation des animateurs n'ont pas subi de changements notables : le diplôme d'Etat relatif aux fonctions d'animation (D.E.F.A.), créé en 1979, rencontre un succès certain ; 256 diplômés ont été délivrés en 1984 et 10.000 candidats sont actuellement inscrits dans cette formation ; par ailleurs, les structures d'accueil, qui devaient être modifiées pour tenir compte de la décentralisation, semblent répondre aux besoins.

Les crédits réservés à la formation des animateurs se sont élevés, en 1985, à 9,96 millions de francs, alors même que 13,5 millions de francs avaient été votés, somme déjà inférieure à celle de 1984. En 1986, ces crédits devraient être de 13,5 millions de francs, mais l'expérience montre que les risques d'annulation en cours d'année sont élevés. L'aide personnalisée accordée aux stagiaires, dénommée auparavant « chèque formation », ne sera, en conséquence, pas réévaluée. Il s'agit donc bien d'un désengagement de l'Etat.

En 1986, la direction du Temps libre et de l'Education populaire envisage de créer un diplôme de niveau IV, le brevet d'Etat d'animateur technicien d'éducation populaire (B.E.A.T.E.P.) qui comportera plusieurs spécialités et sanctionnera la maîtrise d'au moins une technique d'animation et la capacité de la retransmettre dans le cadre de l'Education populaire.

Des projets de textes cadres ainsi que les contenus de quatre options retenues dans un premier temps ont été rédigés :

- animation de l'enfance et de l'adolescence ;
- informatique ;
- audiovisuel ;
- musique.

Les groupes de travail, chargés d'établir les programmes de chaque brevet de spécialité, poursuivront leurs travaux, afin que les textes soient publiés dans des délais permettant le lancement des formations à la rentrée 1986.

Il convient en outre de rappeler la création du F.N.D.V.A. dont 14,25 millions de francs devraient être consacrés à la formation d'animateurs bénévoles.

2. L'Institut national d'éducation populaire (I.N.E.P.).

L'activité de l'I.N.E.P. a, au cours de l'année 1985, légèrement augmenté. Cependant, alors que le département de la communication, récemment créé, a pu se développer, la médiathèque, prévue depuis deux ans n'a pas encore été mise en place, pas plus que le conseil de l'innovation.

La réorganisation de l'Institut, entreprise en 1982, devrait néanmoins arriver à son terme.

Le budget de l'Institut, en 1985, a été de 8.839.555 F, ainsi réparti :

- subvention de l'Etat : 3.761.555 F (reconduction du montant de l'exercice 1984) ;
- ressources propres de l'établissement : 3.103.000 F ;
- ressources affectées : 1.450.000 F ;
- prélèvement sur fonds de réserve : 525.000 F.

La subvention de l'Etat prévue au budget de 1986 est estimée à 3.361.555 F.

3. Les équipements.

La mise en place de la dotation globale d'équipement fait que le Ministère n'intervient plus que pour des opérations d'intérêt national ou des opérations expérimentales. Ces opérations intéressent surtout les associations sportives.

La direction du Temps libre et de l'Education populaire est cependant concernée par l'opération « maisons du temps libre ». La troisième tranche de ce programme triennal a été lancée en 1984.

La situation est actuellement la suivante :

- communes attributaires : 278 ;
- conventions signées : 222 ;
- ordres de service délivrés : 193 ;
- structures livrées : 130.

Ces chiffres permettent de dire que 130 maisons du temps libre au moins sont en cours de réalisation ou terminées.

Sur ces 130 maisons, 30 complètement achevées.

L'opération se poursuit actuellement et devrait se prolonger en 1986. La totalité de l'opération, soit 300 maisons au maximum, devrait être pratiquement terminée au cours de l'année 1987.

Cette opération est financée sur le chapitre 66-50 du budget. Les crédits affectés sont les suivants :

(En milliers de francs.)

Années	1982	1983	1984	1985	1986
Autorisations de programme	13.737	11.461	28.128	20.262	(1) 24.500
Crédits de paiement	»	9.443	22.773	(1) 28.000	(1) 30.000

(1) Prévisions.

CONCLUSION

Au terme de ce bilan, votre Rapporteur ne peut que souligner le décalage qui existe entre les ambitions proclamées au début de la législature et la réalité de la politique du Temps libre et de l'Education populaire, quatre ans après.

Les crédits, et surtout ceux du titre IV, c'est-à-dire les aides aux associations, se retrouvent à un niveau inférieur à celui de 1981.

Le Fonds national pour le développement de la vie associative, dont la création avait été réclamée depuis longtemps, est doté de crédits qui ne compensent nullement le désengagement budgétaire de l'Etat.

La substitution des contrats d'objectifs d'utilité sociale aux subventions de fonctionnement risque d'avoir pour conséquence d'inciter les associations à orienter leurs activités dans une direction qui ne correspond pas à leur objet véritable, dans le seul souci de ne pas être privées de ressources nécessaires à leur fonctionnement, ou – conséquence plus dramatique – si elles ne veulent ou ne peuvent signer de tels contrats, à les contraindre à cesser leurs activités.

Cette politique d'abandon, d'incertitudes et de désengagement budgétaire est menée alors même que les associations sont sollicitées pour soutenir les actions du Gouvernement en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes ou en faveur des personnes déshéritées.

Comment expliquer autrement l'amertume, voire le désabusement d'un mouvement associatif qui a toutes les raisons de sentir son existence menacée !

En conséquence, votre commission des Affaires culturelles vous propose de donner un **avis défavorable** aux crédits du **Temps libre** et de **l'Education populaire** dans le projet de budget pour 1986.