

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1982.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1), sur le projet de loi de finances pour 1983, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME XI

LOISIR SOCIAL, ÉDUCATION POPULAIRE ET ACTIVITÉS DE PLEINE NATURE

Par Mme Hélène LUC,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Léon Eeckhoutte, président ; Michel Miroudot, Adrien Gouteyron, Jean Sauvage, Jacques Habert, vice-présidents ; Mme Brigitte Gros, MM. James Marson, Jacques Carat, Paul Séramy, secrétaires ; M. Gilbert Baumet, Mme Danielle Bidard, MM. René Billères, Jean-Pierre Blanc, Marc Basuf, Adolphe Chauvin, Lucien Delmas, Charles Durand, Raymond Espagnac, Jules Faigt, Claude Fuzier, Guy de La Verpillière, Henri Le Breton, Yves Le Cozannet, Jean-François Le Grand, Maurice Lombard, Mme Hélène Luc, MM. Sylvain Maillols, Kléber Malécot, Hubert Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Roger Moreau, Dominique Pado, Sosefo Makape Papilio, Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Roland Ruet, François Schleiter, Guy Schmeus, Abel Sempé, Raymond Soucaret, Pierre-Christian Taittinger, Raymond Tarcy, René Tinant, Edmond Valoin, Pierre Vallon, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1083 et annexes, 1165 (annexe 37), 1166 (tome XXVI) et in-8° 260.

Sénat : 94 et 95 (annexe 29) (1982-1983).

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. — Les moyens financiers	5
A. — <i>Présentation générale</i>	5
B. — <i>Mesures significatives en matière d'interventions</i>	6
II. — Une politique de confirmation	7
A. — <i>La poursuite des engagements budgétaires de l'Etat</i>	7
1. Les maisons du temps libre	7
2. La vie associative	8
3. L'animation	10
B. — <i>Un effort d'impulsion et de coordination</i>	13
1. Le Haut Comité du loisir social, de l'éducation populaire et des activités de pleine nature	13
2. La refonte de l'Institut national d'éducation populaire (I.N.E.P.) de Marly-le-Roi	13
3. L'information	14
4. Le projet de loi sur la promotion de la vie associative	14
5. L'aménagement du temps	15
6. La démocratisation des vacances : le chèque-vacances	16
Conclusion	18
Annexes	19

MESDAMES, MESSIEURS,

Pour la deuxième fois, le budget de la Direction du loisir social, de l'éducation populaire et des activités de pleine nature est examiné par le Parlement. La routine n'a pas eu le temps de s'installer et le temps libre reste une idée neuve.

Avant d'examiner de quelle manière le Ministre a su traduire cette idée en une politique, il convient de rappeler les objectifs qui ont présidé à la création du ministère du Temps libre.

Le Président de la République souhaitait que soit institué un « droit au loisir », comme il existe un droit à la santé. Deux grands objectifs étaient alors dégagés :

— démocratiser le loisir : il est, en effet, essentiel que toutes les catégories sociales puissent accéder au loisir. Il convient non seulement de leur en donner le temps, mais encore de leur faciliter l'accès aux équipements ;

— participer à l'éducation de l'homme pour mieux assurer sa vie en société : le loisir n'est pas seulement un temps disponible entre le travail et le repos. C'est aussi une période privilégiée au cours de laquelle il est possible de s'ouvrir à la vie en société, à la culture, de rechercher un épanouissement physique ou intellectuel, que l'exercice d'une profession ne permet pas toujours.

La mise en œuvre de cette politique était d'autant plus urgente que le Gouvernement prenait des mesures sociales libérant du temps : cinquième semaine de congés payés, trente-neuf heures et retraite à soixante ans.

La politique du ministère du Temps libre, dont les moyens étaient considérablement accrus par rapport à l'ancienne Direction des loisirs, a donc porté sur :

— la définition des moyens de cette politique au travers de nouvelles structures (création du Haut Comité du loisir social, de l'éducation populaire et des activités de pleine nature, par décret n° 82-308 du 1^{er} avril 1982 ; mission pour l'aménagement du temps) et de nouveaux textes (projet de loi sur la promotion de la vie associative) ;

— le renforcement de l'animation : 586 postes d'animateurs ont été créés au titre du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'édu-

cation populaire, une étude sur les métiers de l'animation a été lancée (rapport Davaine) ;

— l'aide sélective aux associations avec la signature de contrats de programme ou de projets ;

— la création de lieux de rencontres et d'échanges ouverts à toutes les composantes de la population : 100 maisons du temps libre ont été mises en chantier en 1982 ;

— l'aménagement du temps et la démocratisation du droit aux vacances (création du chèque-vacances).

Le travail accompli en 1982 sera donc très important ; mais les moyens financiers étaient en proportion : le budget avait augmenté de 30,4 %.

Votre commission des Affaires culturelles n'avait pas caché sa satisfaction.

Malheureusement, cette année, le projet de budget pour le loisir social, l'éducation populaire et les activités de pleine nature n'est pas épargné par l'esprit général de rigueur qui inspire la politique financière du Gouvernement. On ne pouvait donc pas s'attendre à un projet aussi bon que celui de l'année dernière : et, de fait, d'un point de vue strictement financier, le projet de budget pour 1983 est fort modeste et bien peu encourageant pour la vie associative.

Mais ce constat doit être nuancé, pour plusieurs raisons :

— la forte progression de l'année dernière était due aux retards accumulés en ce domaine dans les années passées, retards notamment en matière de vie associative et d'animation, ainsi que le souligne la commission du bilan ; cette forte progression ne pouvait à l'évidence se poursuivre d'année en année ;

— sur deux ans, la progression du budget du loisir social est de 38 % ; et même davantage si, comme cela est normal, on déduit les transferts opérés cette année au profit du ministère de l'Education nationale (471 emplois) ;

— enfin, et c'est l'essentiel, les acquis restent ; une politique est lancée dont tous les aspects ne nécessitent pas des crédits en constante augmentation. Votre Rapporteur pense, notamment, à l'aménagement du temps, dont l'effet serait plutôt de créer des richesses et des emplois.

Mai 1981 n'a pas seulement apporté des moyens financiers au loisir social, il lui a également fourni un nouveau capital d'idées et d'orientations, avec une volonté neuve de réussir.

I. — LES MOYENS FINANCIERS

A. — Présentation générale

• Les dépenses ordinaires progressent de 233.053.760 F en 1982 à 248.435.255 F en 1983. L'augmentation est donc de 6,6 %, inférieure à la progression du budget (11,8 %), comme à l'inflation. Il s'agit donc, en francs constants, d'un budget en régression. Toutefois, ainsi que cela a été dit plus haut, ce chiffre ne tient pas compte des transferts : à structure égale, si l'on enlève du budget de 1982 les crédits destinés aux 471 emplois transférés, l'augmentation est de 8,2 %.

Les moyens des services passent de 94.680.092 F en 1982 à 108.509.610 F en 1983 ; l'augmentation est donc de 14,5 %, davantage si l'on tient compte des transferts. Les interventions publiques, en revanche, progressent peu : 1,12 %. Elles passent de 138.373.668 F à 139.925.645 F.

La part du loisir social dans le budget de l'Etat est de 0,03 %, proche de celle de l'année dernière.

• Les dépenses en capital (autorisations de programme et crédits de paiement) concernant le loisir social ne sont pas encore entièrement connues. Elles ne seront individualisées qu'au cours de l'exercice budgétaire. L'enveloppe globale Temps libre-Jeunesse et Sport est de 397.320.000 F pour les crédits de paiement et de 489.700.000 F pour les autorisations de programme. La part du loisir social y est faible ; quelques chiffres peuvent, cependant, être cités : un million de francs est destiné à l'Institut national d'éducation populaire (I.N.E.P.) pour sa restructuration ; 28 millions (24 millions en 1982) sont prévus pour la construction des maisons du temps libre (2^e tranche de 100 maisons).

Sont encore intéressés par ce chapitre budgétaire l'Institut méditerranéen d'éducation populaire du Fort-Carré d'Antibes, ou les centres régionaux d'éducation populaire et sportive (C.R.E.P.S.).

B. — Mesures significatives en matière d'interventions.

Le tableau récapitulatif des crédits destinés aux interventions publiques met en évidence un certain recul (en millions de francs) :

	Crédits votés en 1982	Crédits demandés en 1983	Evolution en pourcentage
Titre IV. — <i>Interventions publiques</i> ..	138,37	139,92	+ 1,12
dont :			
Promotion des activités de loisir social, d'éducation populaire et de pleine nature	124,04	126,04	+ 1,6
Formation des animateurs de loisir social, d'éducation populaire et de pleine nature	13,94	13,49	— 3,2
Bourses et secours d'études	0,37	0,37	0

C'est dans le domaine de la promotion des activités de loisir social, d'éducation populaire et de pleine nature que s'inscrivent les principales mesures nouvelles :

— **Recrutement de 100 animateurs supplémentaires** au 1^{er} janvier 1983, ce qui porte le total des postes Fonjep (Fonds de coopération pour la jeunesse et l'éducation populaire) relevant du loisir social à 1.537 (586 animateurs avaient été recrutés en 1982). Les crédits relatifs à cette création de postes sont de 4.020.000 F.

— **Revalorisation de 8 %** de la contribution du Ministère aux postes d'animateurs gérés par le Fonjep. Cette somme correspondra à peu près à l'évolution du coût de la vie. Autant dire, qu'en 1983, l'Etat n'augmentera pas le taux de sa participation à la rémunération des animateurs Fonjep. Nous sommes encore loin des 50 % promis pour les toutes prochaines années.

— Majoration des crédits de subvention pour les opérations concernant l'aménagement du temps (1.500.000 F).

— Bien que cela relève des moyens des services (titre III), il faut encore mentionner l'augmentation de 18,16 % des **frais de déplacement** (7.187.585 F) destinés aux personnels techniques et pédagogiques. S'agissant de personnels de terrain, leur mobilité est, en effet, essentielle.

L'année dernière, la politique du Gouvernement en matière de temps libre avait suscité de nombreux espoirs : il appartient au Ministère de ne pas les décevoir et de confirmer ses orientations, malgré la rigueur budgétaire.

II. — UNE POLITIQUE DE CONFIRMATION

Les orientations définies l'année dernière par le ministère du Temps libre étaient bonnes. Votre commission des Affaires culturelles l'avait reconnu en donnant un avis favorable aux crédits pour 1982 et le Sénat l'avait suivi.

Il convient donc, cette année, de **confirmer et de poursuivre** cette politique. Cela ne sera pas aisé, c'est évident, dans un tel contexte budgétaire. Mais il faut noter qu'une politique du temps libre ne repose pas uniquement sur une croissance permanente des crédits ; nombreuses sont les actions qui n'ont pas d'incidences budgétaires notables — l'aménagement du temps, déjà cité, devrait permettre d'augmenter de quelques points le produit intérieur brut du mois d'août —, ou dont les incidences budgétaires sont compensées par un gain équivalent : toute mesure favorisant la création d'emplois allège d'autant la charge collective que représente le chômage.

Cette politique de confirmation doit se traduire par la poursuite des engagements budgétaires de l'Etat, d'une part, et par un effort renouvelé d'impulsion et de coordination, d'autre part.

A. — La poursuite des engagements budgétaires de l'Etat.

Certaines actions entreprises l'année dernière voient leurs crédits augmentés et ne subissent aucun retard. D'autres, dont les crédits ne progressent pas, reçoivent des compensations qui constituent plus qu'un encouragement. Enfin, une dernière catégorie d'actions stagne : un effort du Gouvernement est donc nécessaire.

Examinons ces actions :

1. *Les maisons du temps libre.*

En 1982, 24 millions ont été consacrés à la construction des « maisons du temps libre », correspondant à la première tranche de 100 maisons sur les 300 prévues en trois ans.

En 1983, 28 millions sont prévus pour la deuxième tranche.

Les maisons du temps libre, espaces polyvalents ouverts à tous, sans condition d'âge, remportent un vif succès auprès des communes ; en effet, 1.500 demandes ont été transmises au Ministère. Ces installations, de 200 à 400 mètres carrés, sont principalement destinées aux petites communes rurales et à certains quartiers de banlieue.

Les 28 millions consacrés à cette opération en 1983 devraient avoir un effet d'entraînement en engageant les finances des conseils régionaux ou, à défaut, des conseils généraux. En effet, après transmission des demandes par le commissaire de la République de région, les subventions en nature (livraison de fournitures pour le gros œuvre) ne seront versées que si le conseil régional ou le conseil général accorde une participation financière au moins égale à celle de l'Etat. A défaut, l'Etat ne participe pas.

Votre Rapporteur s'inquiète de la possibilité laissée au conseil régional de se décharger systématiquement du financement des maisons du temps libre sur le conseil général.

La commune ayant bénéficié de ces financements (qui représentent de 55 à 60 % du coût total de l'opération) disposera d'une infrastructure qu'il lui appartiendra d'aménager.

La construction de la tranche engagée en 1982 commencera début 1983. Un concours lancé en 1981 avait permis de désigner les trois groupements de concepteurs-constructeurs chargés de réaliser la part de l'Etat.

2. *La vie associative.*

En ce qui concerne les **moyens financiers** consacrés aux associations, souvent essentiels à leur survie, votre Commission ne peut que s'inquiéter de leur **stagnation** : 126.047.308 F, c'est 1,2 % d'augmentation par rapport à 1982, alors même que de très nombreuses associations sollicitent leur agrément (80 dépôts de dossiers depuis septembre 1981).

123 associations nationales ont bénéficié, en 1982, d'une subvention, certaines dans le cadre d'une convention. Au niveau local, 18.949 associations sont agréées au titre de la jeunesse et de l'éducation populaire regroupant 4.275.000 adhérents ; 4.287 ont été subventionnées. Elles ont reçu 35.711.045 F de subventions en 1982, au lieu de 24.946.562 F en 1981, soit une augmentation de 43 %. Le montant pour 1983 n'est pas connu. Il ne progressera sûrement pas dans les mêmes proportions.

Le Ministre envisage donc d'utiliser ces crédits avec un souci particulier de leur efficacité. Pour cela, il souhaite que les subventions ne soient accordées qu'en tant qu'**aide contractuelle** sur un

programme ou un projet déterminé, et non plus comme aide au fonctionnement. Ce sont les « conventions de programme » dont une trentaine ont déjà été signées avec des associations comme « Tourisme et travail », la « Ligue française de l'enseignement », « Vacances du troisième âge » ou « Aide à toute détresse - Quart-Monde ».

Votre Rapporteur tient, cependant, à souligner les risques qu'entraînerait une politique trop systématique de conventionnement. En effet, une trop grande systématisation pourrait contrarier la liberté d'initiative des grandes associations. Par ailleurs, s'il est indéniable que ce conventionnement présente des avantages, il ne faut pas oublier que, pour de nombreuses petites associations, qui font la diversité et la richesse du mouvement associatif, ce « saupoudrage » de modestes subventions est un élément essentiel qui leur permet d'obtenir d'autres subventions, notamment de la part des collectivités locales. Supprimer ces subventions, même dans le dessein de voir se regrouper les petites associations afin qu'elles soient en mesure de signer des contrats de programme, risque d'aboutir à la disparition de ces associations. Ce n'est certainement pas le but recherché par le Ministre :

Votre Rapporteur rappelle, d'autre part, son attachement à la transparence des subventions.

Si la stagnation des subventions destinées au mouvement associatif est un élément négatif du projet de loi de finances pour 1983, la première partie de celle-ci contient des dispositions favorables aux associations. Certains **avantages fiscaux** leur sont accordés :

- L'article 6-I - 1 exonère les associations, pour une année, du paiement de la **taxe sur les salaires**, dans la limite de 3.000 F. Ce qui correspond à une charge salariale annuelle de 70.584 F, soit un emploi d'animateur à plein temps (5.880 F par mois).

Le Ministre espère que cette mesure sera créatrice d'emplois, car elle permettra à de nombreuses associations d'engager un permanent ou un demi-permanent. Environ 200.000 associations n'en emploient actuellement aucun. Les possibilités sont donc importantes.

- L'article 6-I - 2 exonère de la taxe sur les salaires les rémunérations des **personnes engagées à titre occasionnel** lors des manifestations exonérées de T.V.A.

- L'article 6-II porte de 4 à 6 les **manifestations exceptionnelles** exonérées de T.V.A. Cela permettra aux associations d'augmenter leurs ressources, car ces manifestations sont souvent organisées à cette fin.

- Enfin, l'article 9-III proroge d'un an la réduction du taux de T.V.A. (4 % au lieu de 7 %) sur la **presse associative**.

Il s'agit donc là de mesures attendues, qui ne peuvent que favoriser le mouvement associatif, ainsi que la création d'emplois.

Elles ne correspondent cependant pas à ce que les associations espéraient : les grandes associations estiment que l'exonération du paiement de la taxe sur les salaires les concerne peu. Toutes souhaitent voir réduire (au taux de 2,5 % de la presse d'opinion) ou supprimer la T.V.A. sur la presse associative.

Pour votre Rapporteur, il s'agit d'une « avancée » appréciable qui, dans un contexte budgétaire plus favorable, pourrait être étendue.

Ces mesures, pour positives qu'elles soient, présentent, cependant, un grave inconvénient que votre commission des Affaires culturelles tient à souligner. Il est de pratique courante pour un gouvernement, quel qu'il soit, de prendre des mesures incitatives afin, par exemple, de créer des emplois. Puis il se désengage, laissant les emplois ainsi créés à la charge, le plus souvent, des collectivités locales. Celles-ci se retrouvent alors devant l'alternative suivante : ne pas payer et supprimer un emploi souvent utile ou payer la totalité des charges pour garder l'emploi. Il s'agit là d'un moyen de pression sur les élus locaux, qui bien souvent n'ont pas été consultés lors de la décision initiale.

L'exonération du paiement de la taxe sur les salaires pendant un an risque, si elle n'est pas reconduite définitivement, de figurer parmi ces mesures dangereuses pour les finances locales ou associatives.

Le même raisonnement pourrait être tenu à propos des créations de postes Fonjep, pour lesquels l'Etat qui contribuait, en 1964 lors de la création du Fonds, à 50 % du traitement, ne contribue plus qu'à 22 %.

Votre Commission souhaite donc que des engagements soient pris par le Ministre, afin que l'Etat ne reporte pas la totalité de la charge des emplois ainsi suscités sur les associations ou les collectivités. Les subventions ou les avantages fiscaux doivent être maintenus et réévalués en fonction de l'évolution des charges créées, toutes les fois que le désengagement de l'Etat n'aurait pas été préalablement consenti par les parties intéressées.

Le projet de loi sur la vie associative pourrait comporter un tel engagement.

3. *L'animation.*

La qualité de l'animation, élément essentiel de la vie associative, dépend, d'une part, du nombre d'animateurs dont dispose le mou-

vement associatif et, d'autre part, de la qualification de ces animateurs.

• *Le Fonjep.*

L'Etat n'intervient dans la création des postes d'animateurs que par l'intermédiaire du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire. En prenant à sa charge une partie de la rémunération (50 % à l'origine, 22 % aujourd'hui), il incite les associations ou les collectivités locales à recruter un animateur. Cette procédure est évidemment très intéressante, dans la mesure, cependant, où l'Etat ne se désengage pas ultérieurement.

Votre Rapporteur a déjà présenté ci-dessus la position unanime de votre Commission sur ce point.

En 1982, les crédits mis à la disposition du Fonjep s'élevaient à 53,914 millions de francs (53,33 millions pour les postes d'animateurs et 0,384 million pour le fonctionnement). 586 postes ont été créés (y compris les postes créés dans les collectifs budgétaires pour 1981) (1).

En 1983, une subvention supplémentaire de 4,02 millions de francs sera allouée au Fonjep, afin de recruter **100 nouveaux animateurs**. La participation de l'Etat sera de 40.200 F par poste, soit une augmentation de 8 %.

• *La formation au métier ou à la fonction d'animateur.*

Cette action fondamentale voit malheureusement ses crédits régresser de 3,2 %. Cette régression provient d'un transfert des crédits de stage des centres de vacances au ministère de la Jeunesse et des Sports. A structure constante, la progression est de 2 %, ce qui reste très peu.

La formation au métier d'animateur se fait, soit dans le cadre universitaire avec la préparation d'un diplôme universitaire de technologie (carrières sociales, option animation), soit dans le cadre de la formation professionnelle dispensée par le secteur associatif ou le secteur public, avec la préparation du diplôme d'Etat aux fonctions d'animateur (D.E.F.A.) mis en place depuis 1979, du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (B.A.F.A.), etc.

Le Ministère étudie actuellement la possibilité de créer des **centres publics de formation**, dans lesquels les stagiaires seraient pris en charge par l'Etat au titre de la formation professionnelle.

A la suite des conclusions du rapport Davaine, le Ministre envisage la création d'un **statut de base des animateurs**, destiné surtout à harmoniser leurs situations. Un groupe de travail étudie ce projet,

(1) Le tableau de la répartition des postes Fonjep en 1982 est donné en annexe.

à partir de quatre orientations : conditions de recrutement, modalités de formation, déroulement des carrières, possibilités de reclassement.

Votre Rapporteur ne peut que donner son accord sur les orientations ainsi définies, qui correspondent aux recommandations qu'elle formulait dans son rapport pour avis de l'année dernière.

Un observatoire des programmes d'animation a été créé en février 1982 auprès de l'I.N.E.P. Il devra fournir des données statistiques sur les métiers de l'animation, sur les possibilités d'emploi et les besoins, et sur la qualité des actions entreprises. L'observatoire a, depuis sa mise en place, réalisé une étude sur les métiers d'animation dans les zones de montagne.

Enfin, un nouveau diplôme, le brevet d'Etat d'animateur de pleine nature, va bientôt être créé. Il permettra l'encadrement de « toutes formes de randonnées permettant la découverte du milieu ».

Concernant la formation des animateurs bénévoles ou occasionnels (moniteurs de centres de vacances), votre Rapporteur revient sur la recommandation qu'elle a déjà eu l'occasion de formuler : il serait souhaitable d'ouvrir la formation d'animateur aux jeunes travailleurs, ce qui serait un facteur d'enrichissement à la fois pour le jeune animateur, le milieu associatif et la jeunesse. En effet, le recrutement de ces animateurs est encore trop scolaire ou universitaire.

Il conviendrait, d'une part, de mener auprès des jeunes déjà insérés dans le monde du travail une campagne d'information destinée à leur faire connaître les possibilités de formation existantes (notamment le congé cadre jeunesse et les bourses) et, d'autre part, d'élargir ces possibilités, de revaloriser ces bourses et surtout de permettre aux jeunes ainsi formés d'exercer les connaissances acquises. Une réflexion pourrait être menée pour savoir dans quelle mesure (accords avec le comité d'entreprise, par exemple) le temps d'animation pourrait être considéré comme temps de travail.

Par ailleurs, la création des centres publics de formation faciliterait la reconversion aux métiers de l'animation des jeunes travailleurs qui le souhaiteraient. Votre Rapporteur ne peut qu'appuyer cette création.

L'animation, dans le projet de budget du Ministère pour 1983, est la plus mal traitée des actions ; votre Rapporteur souhaiterait vivement que le Gouvernement augmente les crédits de ce secteur.

Votre commission des Affaires culturelles recommande également de veiller tout particulièrement à l'attribution des postes nouvellement créés afin qu'ils correspondent aux besoins les plus urgents. Les communes devraient être associées à la procédure d'attribution.

Soutenir la vie associative, favoriser l'animation, lui fournir des structures d'accueil, cela coûte cher. Votre Commission le sait et

comprend que « tout ne puisse pas être fait tout de suite ». C'est pour cela qu'elle recommande de mettre l'accent sur les actions qui demandent moins de crédits et dépendent plus largement de la volonté de les mener à bien.

B. — Un effort d'impulsion et de coordination.

Le ministère du Temps libre n'est pas un Ministère de contrainte. Sa politique ne s'adresse qu'à ceux qui le veulent bien, car le loisir est avant tout un temps de liberté. Et la justification du Ministère est de permettre à cette liberté de s'épanouir.

Cela suppose un effort accru d'imagination, les moyens nécessaires à la diffusion d'une authentique culture populaire, des structures juridiques adaptées à cet espace de liberté et, enfin, du temps libéré.

1. Le Haut Comité du loisir social, de l'éducation populaire et des activités de pleine nature (décret n° 82-308 du 1^{er} avril 1982).

Placé auprès du Premier ministre, présidé sur délégation par le ministre du Temps libre, le Haut Comité est chargé de donner son avis sur toute question dont il est saisi ou dont il décide l'examen dans les domaines correspondant à son titre. Il est composé de représentants du mouvement associatif, d'élus et de fonctionnaires. Il comprend un bureau permanent et quatre sections : éducation populaire, activités de pleine nature, loisir social, section juridique et financière.

Jusqu'à présent, le Haut Comité a élaboré son règlement intérieur et défini ses méthodes de travail.

Les sections se sont réunies une fois.

Votre Rapporteur souhaite que le Haut Comité soit véritablement l'organe d'impulsion que l'on attend. Mais il est encore trop tôt pour se prononcer.

2. La refonte de l'Institut national d'éducation populaire (I.N.E.P.) de Marty-le-Roi.

Un décret doit paraître prochainement redéfinissant les missions de cet Institut comme lieu de formation et de recherche, ainsi que de rencontres internationales.

Des travaux de rénovation et de modernisation doivent être **entrepris**. L'Institut sera doté d'un **département de la communication**.

3. *L'information.*

L'information et la communication sont essentielles à la diffusion de la culture populaire. Pour cette raison, la Direction du loisir social s'est dotée d'un **bureau de la communication sociale**, que complètera le département de la communication qui doit être créé à l'I.N.E.P.

Non moins important est l'**accès des associations aux médias**. Les associations sont représentées au sein des différentes instances prévues par la loi sur la communication audiovisuelle :

- 3 représentants à la commission consultative sur la répartition des fréquences.
- 7 représentants au Conseil national de la communication audiovisuelle ;
- 7 représentants dans les conseils régionaux de la communication audiovisuelle.

En outre, les associations disposent parfois de temps d'antenne à la télévision. Il serait souhaitable que ces occasions se multiplient et aient un caractère plus systématique.

Une expérience est déjà menée en ce sens au niveau régional.

Cependant, une bonne utilisation des médias nécessite que les associations disposent du matériel et des compétences nécessaires.

Des aides sont prévues à cet effet, notamment pour l'animation de radios locales ; elles sont destinées aux associations bénéficiant d'un agrément au titre de l'éducation populaire.

Cette politique en faveur de la communication n'en est encore qu'à ses débuts : des stages d'initiation doivent être organisés pour les animateurs. Un groupe de travail chargé de proposer les actions prioritaires à mener en direction de la télévision a été créé.

Un premier bilan ne pourra donc être dressé que dans quelques mois.

4. *Le projet de loi sur la promotion de la vie associative.*

Ce projet de loi, élaboré après de larges consultations, définit cinq points principaux :

— la reconnaissance d'utilité sociale, qui conférerait des droits particuliers ;

— le statut de l'élu social ;

— les garanties de financement des associations par le biais de l'économie sociale ;

— l'extension des moyens d'expression des associations ;

— les allègements fiscaux.

Il est évidemment trop tôt pour se prononcer sur ce projet qui devrait être examiné par le Parlement au cours de la session de printemps.

Votre Rapporteur tient cependant à préciser que la consultation des associations lui a confirmé l'attachement de celles-ci à la loi de 1901, et à la préservation de leur autonomie.

5. *L'aménagement du temps.*

L'aménagement du temps est l'une des préoccupations majeures du ministre du Temps libre qui se propose de faire du tourisme une industrie moderne fonctionnant dix mois par an.

La saison actuelle dure en moyenne un mois et vingt-cinq jours ; augmenter sa durée permettrait un gain financier qui pourrait se traduire par un abaissement du coût des séjours de vacances et la transformation d'emplois temporaires en emplois à plein temps.

Quatre obstacles s'opposent, selon le Ministre, à cette extension :

— la fermeture des entreprises au mois d'août qui occasionne une perte de 38 % du P.I.B. moyen mensuel en France, contre 10 % en Allemagne ;

— l'école : cet obstacle est moindre car les vacances scolaires durent plus de deux mois ; en outre, six Français sur dix n'ont pas de contraintes scolaires ;

— un obstacle psychologique : les Français préféreraient partir en août. En fait, cet obstacle n'existe pas : seulement 18 % des Français souhaitent partir en août, contre 28 % en juillet et 23 % en juin, ce qui correspond à la moyenne de l'ensoleillement mensuel sur dix ans ;

— dernier obstacle : l'ouverture des stations. Pour que les vacanciers acceptent de venir en dehors des périodes traditionnelles, il faut qu'ils soient sûrs de trouver une station touristique ouverte et, inversement, pour que les stations ouvrent, il faut que les touristes viennent. Afin d'éviter ces incertitudes, des « contrats de stations » garantiraient la fourniture des prestations de services et d'animation, en échange de l'assurance d'une fréquentation minimum.

L'obstacle majeur reste donc la fermeture des entreprises en août. Or, il semble que 35 % seulement des entreprises, les petites, soient dans l'obligation de fermer. Les autres pourraient rester ouvertes sans inconvénients majeurs. Le Ministre espère donc lever cet obstacle en demandant aux très grandes entreprises, notamment dans le secteur automobile, de rester ouvertes, ce qui aurait un effet d'entraînement en amont et en aval.

Une campagne d'information est prévue pour soutenir cette politique d'aménagement du temps. Deux types de moyens seront employés : une campagne de publicité télévisée (décembre 1982 et janvier 1983) et une campagne de relations publiques auprès des partenaires économiques et sociaux.

Si cette politique d'aménagement du temps réussissait, elle aurait un effet particulièrement positif sur la démocratisation des vacances, autre domaine dans lequel le ministère du Temps libre mène une politique d'incitation.

Aussi votre Rapporteur se permet-elle de suggérer une réflexion sur des mesures incitatives de nature à favoriser l'aménagement du temps ; par exemple :

- suppression des péages routiers et plus grande valeur du chèque-vacances en dehors des périodes de pointe ;
- politique visant à faire du secteur public et nationalisé un secteur pilote ;
- création d'une structure interministérielle pour la cogestion des congés scolaires qui regrouperait toutes les parties concernées.

6. La démocratisation des vacances : le chèque-vacances.

Plusieurs actions sont menées qui tendent toutes à permettre à un plus grand nombre de Français de partir en vacances. La plus spectaculaire de ces actions est l'instauration du **chèque-vacances** par l'ordonnance n° 82-283 du 26 mars 1982. L'Agence nationale pour les chèques-vacances a été créée par un décret du 16 août 1982 et mise en place en septembre 1982. Il n'est donc pas possible de dresser un quelconque bilan de cette action, qui, rappelons-le, n'est qu'incitative. Les entreprises n'ont aucune obligation de participer à ce nouvel instrument de la politique sociale.

Votre Rapporteur espère que le chèque-vacances atteindra son but, qui est de permettre aux plus déshérités de partir.

Cet accès plus large aux vacances aura d'ailleurs une incidence sur les **villages de vacances** qui verront leurs ressources s'accroître en même temps que leur fréquentation (52.037.500 F ont été consacrés en 1982 à la construction, la réhabilitation et la rénovation des

villages. Pour 1983, il n'est prévu qu'une simple reconduction, diminuée de la part versée à la dotation globale d'équipement, calculée sur la moyenne des attributions faites aux collectivités locales, maîtres d'ouvrage, les années passées).

Dernière action d'incitation, la campagne pour la « Découverte de la France » vise à obtenir un étalement plus harmonieux des départs dans le temps et l'espace, tout en favorisant l'essor des cultures régionales, des arts et des traditions populaires.

Cette action, qui repose sur une campagne publicitaire — télévision et affichage —, a obtenu un succès certain puisque 15 ou 20 % des vacanciers « du bord de mer » ont passé leurs vacances à l'intérieur. Elle doit être renouvelée pendant deux ans.

Enfin, pour faciliter l'accès des vacances aux Français, une Agence nationale pour l'information touristique (A.N.I.T.) a été créée.

..

1983 verra se concrétiser la plupart de ces actions d'impulsion et de coordination. Les organismes créés en 1982 (Haut Comité du loisir social, mission pour l'aménagement du temps, etc.) ou dont les missions seront redéfinies (I.N.E.P.) auront à faire la preuve de leur efficacité. Un projet de loi doit être examiné : le mouvement associatif en attend beaucoup, mais cette attente n'est pas exempte d'inquiétudes ; il appartiendra au Ministre de les dissiper. Une réflexion est menée sur l'aménagement du temps : là encore, il faudra se montrer persuasif, s'assurer de la participation de toutes les parties concernées afin que cette nouvelle tentative d'étalement des départs en vacances n'échoue pas comme toutes celles qui l'ont précédée. Enfin, la démocratisation du tourisme social apparaît aujourd'hui réalisable : mais les mesures prises étant incitatives, la réussite de cette politique dépend en grande partie du soutien de l'opinion publique, notamment dans les entreprises.

Votre commission des Affaires culturelles approuve les grandes orientations de cette politique ; mais elle ne saurait se prononcer définitivement avant d'en connaître les résultats.

CONCLUSION

Votre Rapporteur ne peut conclure cet examen de la politique et des moyens du loisir social, de l'éducation populaire et des activités de pleine nature, sans faire part d'une certaine **inquiétude**.

Certes, elle apprécie le **redressement** opéré depuis un an et demi, ainsi que les **ambitions** sans cesse réaffirmées. Mais elle tient, au nom de la commission des Affaires culturelles, à mentionner son **désappointement**. Trop d'actions risquent d'être sacrifiées à la rigueur budgétaire. Il ne faut pas étouffer l'espoir qu'a fait naître dans toutes les associations et chez les travailleurs intellectuels et manuels les actions mises en place cette année.

C'est pourquoi votre Commission souhaite des mesures supplémentaires en faveur du Temps libre. Ces mesures pourraient porter sur l'augmentation des crédits consacrés à la formation des animateurs, sur l'exonération de la T.V.A. sur la presse associative, ainsi que sur l'exonération totale de la taxe sur les salaires pour les postes Fonjep.

Suivant les conclusions de son Rapporteur, la commission des Affaires culturelles a donné un avis favorable aux crédits du **Temps libre** pour la section « **Loisir social, éducation populaire et activités de pleine nature** ».

ANNEXE

ASSOCIATIONS NATIONALES D'ÉDUCATION POPULAIRE BÉNÉFICIAIRES DE POSTES F.O.N.J.E.P.

(Sièges + sections locales + associations membres.)

Associations	1980	1981	Créations 1982	Total 1981-1982
<i>Foyers et clubs de jeunes.</i>				
Les amitiés sociales	3	4	»	4
Fédération des centres sociaux et socio-culturels de France	2	2	+ 3	5
Fédération nationale « Léo Lagrange »	33	62	+ 45	107
Fédération nationale des foyers ruraux de France.	6	29	+ 17	46
Ligue française de l'enseignement et de l'éduca- tion permanente	15	53	+ 63	116
Association francomtoise de culture - Besançon .	3	3	»	3
Association bourguignonne de culture - Dijon ..	1	1	»	1
Centre départemental d'éducation populaire - Belfort	1	1	»	1
Office technique chambérien d'animation	»	1	»	1
Union des associations culturelles de la région Nord	1	1	»	1
<i>Activités scientifiques.</i>				
Association française d'astronomie	»	2	»	2
Centre culturel scientifique et technique	1	1	»	1
<i>Associations polyvalentes de loisirs des enfants et adolescents autres que le scoutisme.</i>				
Atelier des trois soleils	1	2	+ 1	3
Confédération des loisirs de l'esprit	»	1	+ 1	2
<i>Loisirs culturels.</i>				
Comité français du cinéma pour la jeunesse	2	2	»	2
Fédération française des ciné-clubs	3	3	»	3
Fédération loisirs et culture	3	3	»	3
Film et vie	4	5	»	5
Media jeunesse	»	2	(13)	5
Fédération nationale des compagnies de théâtre et d'animation	6	7	»	7

Associations	1980	1981	Créations 1982	Total 1981-1982
A cœur joie	3	3	+ 2	5
Confédération musicale de France	2	2	»	2
Fédération des centres musicaux ruraux de France.	5	13	+ 11	24
Fédération Jean Vigo	»	1	»	1
Fédération nationale des activités musicales	»	1	»	1
Fédération nationale d'associations culturelles d'expansion musicale	»	2	+ 1	3
Fédération française de danse	»	3	»	3
<i>Loisirs et formation des adultes.</i>				
I.N.F.A.C. - C.C.O.	»	»	+ 4	4
A.E.I.S. Culture et promotion	10	12	+ 2	14
Centre de formation et de perfectionnement des parents et des élèves	»	1	»	1
Chalets internationaux de haute montagne	3	3	+ 2	5
Culture et liberté	17	26	+ 11	37
Fédération nationale des écoles des parents et des éducateurs	7	9	+ 4	13
Fédération des familles de France	1	1	»	1
Peuple et culture	12	20	+ 9	29
Union féminine civique et sociale	9	9	+ 1	10
U.N.C.E.A.S.	3	3	»	3
<i>Etudes, recherches, formation et information.</i>				
Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale	»	1	»	1
Animation et développement	7	7	+ 4	11
Ateliers pour la création et l'expérimentation sociale	»	2	»	2
B.E.J.E.P.	»	»	+ 1	1
Formation et démocratie	»	1	+ 5	6
Groupe de recherche et d'éducation pour la pro- motion	»	1	+ 1	2
Union des femmes françaises	»	»	+ 4	4
<i>Ecologie.</i>				
Fédération française de randonnée pédestre	1	3	»	3
Union nationale des centres permanents d'initia- tion à l'environnement	»	4	+ 3	7
<i>But social.</i>				
Aide à toute détresse - Quart-Monde	1	4	+ 2	6

Associations	1980	1981	Créations 1982	Total 1981-1982
Association réadaptation par le travail et les loisirs	»	1	»	1
Fédération nationale des associations familiales des maisons d'accueil	»	1	+ 1	2
Comité national français de liaison pour la réadaptation des handicapés	»	»	+ 1	1
Association nationale animation - éducation	»	»	+ 1	1
Jeunes équipes d'éducation populaire	1	1	»	1
S.O.S. amitié	1	1	»	1
Groupement des intellectuels aveugles et am- blyopes	»	1	+ 1	2
Groupement pour l'insertion des handicapés phy- siques	»	2	»	2
<i>Diverses.</i>				
Communautés d'accueil dans les sites artistiques .	»	1	»	1
Centre Jean Franco	»	1	»	1
Fédération nationale des communes pour la cul- ture	»	1	»	1
Folklore et rencontre	»	1	»	1
Action d'urgence internationale	»	1	»	1
Travail et culture	»	1	+ 2	3
Centre Rocher Blanc	»	»	+ 1	1
Espaces pour demain	»	»	+ 1	1
Union des centres de plein air	»	1	»	1
Fédération nationale des centres d'information et de vulgarisation agricole	»	»	+ 1	1
Centre national d'étude pour le volontariat	»	»	+ 1	1
Association nationale du livre vivant	»	»	+ 2	2
<i>Maisons des jeunes et de la culture.</i>				
A. — Fédération française des maisons des jeunes et de la culture (F.F.M.J.C.)	294	363	75	438
B. — Union des fédérations régionales des mai- sons des jeunes et de la culture (U.N.I.R.E.G.)	126	137	17	154
Totaux	588	831	304	1.135