

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986.

AVIS

PRESENTE

au nom de la commission des affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1987, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE.

TOME X

TEMPS LIBRE ET EDUCATION POPULAIRE

Par Mme. Hélène LUC,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, président; Léon Eeckhoutte, Paul Séramy, Edgar Faure, Michel Miroudot, vice-présidents; Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jacques Habert, Adrien Gouteyron, Pierre Vallon, secrétaires; MM. Hubert d'Andigné, François Autain, Paul Bénard, Jacques Bérard, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Brantus, Jacques Carat, Pierre Carous, Ernest Cartigny, Jean Delaneau, André Diligent, Jean Dumont, Jules Faigt, Alain Gérard, Yves Goussebaire-Dupin, Robert Guillaume, Philippe Labeyrie, Pierre Laffitte, Jean-François Le Grand, Paul Loridant, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malecot, Hubert Martin, Christian Masson, Michel Maurice-Bokanowski, Dominique Pado, Sosefo Makapé Papilio, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Raymond Poirier, Roger Quilliot, Ivan Renar, Roland Ruet, Abel Sempé, Pierre Sicard, Pierre-Christian Taittinger, Dick U'keiwé, Albert Vecten, Marcel Vidal.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale : (8° législ.) : 363 et annexes, 395 (annexe n° 34), 396 (tome IX) et T.A. 43.

Sénat : 66 et 67 (annexe n° 36) (1986-1987).

Lois de finances - Associations - Education populaire - Vacances.

SOMMAIRE

	Page
Introduction	3
Analyse des crédits	5
I) <u>La diminution des moyens affectés aux associations d'éducation populaire</u>	8
1) La politique de conventionnement des associations	8
2) Le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP).....	10
3) La formation des animateurs	12
4) La situation de l'Institut national de l'éducation populaire (INEP)	14
II) <u>Le projet de loi de finances pour 1987 est, dans son ensemble, un budget de désengagement vis-à-vis des associations</u>	16
1) L'absence de mesures fiscales	16
2) La réduction des crédits d'intervention	19
3) La suppression de la mise à disposition des personnels de l'Education nationale	20
Conclusion	23
Examen en commission	25

Mesdames, Messieurs,

Le décret n° 86-854 du 21 juillet 1986 a profondément modifié l'organisation de l'administration centrale du secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports. La Direction du temps libre et de l'éducation populaire, qui avait été créée en 1981, est fusionnée avec la Direction de la jeunesse au sein d'une nouvelle direction de la jeunesse et de la vie associative.

La disparition de la Direction du temps libre et de l'éducation populaire ne fait que confirmer le désengagement net et progressif de l'Etat depuis 1984. Le projet de budget pour 1987 aggrave cette tendance et participe d'une volonté globale du Gouvernement de soumettre les associations aux lois du "libéralisme". Il est à craindre que le Sénat n'ait plus à examiner l'année prochaine les crédits consacrés au temps libre et à l'éducation populaire, car il est prévu de supprimer le chapitre budgétaire spécifique à ces actions.

Votre rapporteur déplore cette situation et ne peut que partager l'avis des responsables de l'ensemble des familles associatives qui, dans une lettre ouverte aux parlementaires, ont déclaré :

"Méconnaître aujourd'hui le rôle irremplaçable des associations dans une société pluraliste, conduirait celle-ci à l'asphyxie en la privant de respiration sociale, et stériliserait la source d'innovations et le potentiel de réalisations qu'elles représentent".

Votre rapporteur est d'autant plus sensible à cette mise en garde venant d'horizons divers (1) qu'elle avait adressé les mêmes remarques au Gouvernement en 1985.

(1) La liste des signataires ci-dessous suffit à démontrer le pluralisme des associations :

M. François Bloch-Lainé, président de l'Union nationale interfédérale des oeuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (U.N.I.O.P.S.S.)

Mme Elisabeth Bourel, présidente de l'intercollectif des organisations non gouvernementales de développement.

M. Roger Burnel, président de l'Union nationale des associations familiales (U.N.A.F.).

M. Guy Georges, président du Comité de coordination des oeuvres mutualistes et coopératives de l'éducation nationale (C.C.O.M.C.E.N.)

Mme Monique Mitrani, présidente du Comité national des associations de jeunesse et d'éducation populaires (C.N.A.J.E.P.).

M. Nelson PAILLOU, président du Comité national olympique et sportif français (C.N.O.S.F.).

M. Frédéric Pascal, président de la Fondation pour la vie associative (F.O.N.D.A.).

M. Michel Saint-Marie, président de la Confédération générale du Temps libre (C.G.T.L.).

Analyse des crédits

Les crédits affectés au temps libre et à l'éducation populaire, dans le projet de budget de la jeunesse et des sports pour 1987, s'élèvent à 184,08 millions de francs au lieu de 201,92 millions de francs en 1986, soit une diminution de 8,84 %. Déjà les crédits du temps libre et de l'éducation populaire avaient subi une régression de 11,29 % en 1985 et 12,97 % en 1986. Le temps libre et l'éducation populaire ne représentent plus que 8,5 % des crédits du budget de la jeunesse et des sports pour 1987.

Les moyens des services (Titre III) passent de 87,65 millions de francs en 1986 à 92,66 millions de francs en 1987, soit une augmentation de 5,72 %. Cette progression résulte, en grande partie, de l'inscription d'une provision destinée à l'aménagement du régime indemnitaire des conseillers et chargés d'éducation populaire et de jeunesse. De plus, le titre III prévoit la création de 71 postes de conseillers d'éducation populaire et de jeunesse. Mais, dans le même temps, 74 postes de chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive et 35 postes de chargés d'éducation populaire sont supprimés, ce qui entraîne donc en réalité un déficit de 38 postes.

Les crédits d'intervention publique (Titre IV) régressent de 114,27 millions de francs en 1986 à 91,42 millions de francs en 1987, soit une diminution de 20 %. La dotation en faveur de la promotion des activités de temps libre et d'éducation populaire passent de 100,72 millions de francs en 1986 à 78,72 millions de francs en 1987 (- 21,85 %). Les crédits alloués à la formation des animateurs de temps libre et d'éducation subiront une diminution de 6,3 % : 12,698 millions de francs en 1987 au lieu de 13,551 millions de francs en 1986.

Votre rapporteur souligne les évolutions différentes du Titre III et du Titre IV. Les crédits consacrés aux moyens des services augmentent tandis que les crédits d'intervention publique diminuent. Cette régression est de plus en plus importante depuis 1984 : - 10,76 % en 1984, - 12,74 % en 1985, - 14,58 % en 1986 et - 20 % pour 1987. Cette situation paradoxale pour des crédits consacrés à l'animation et à

l'éducation populaire prouve que l'Etat tend à intervenir de plus en plus directement dans des domaines qui sont, en bonne logique, de la compétence des associations. Votre rapporteur approuve, sur ce sujet, M. Frédéric PASCAL, président de la FONDA qui, lors d'un colloque en mai 1986 déclarait :

"Une société qui n'aura plus que des salariés fonctionnaires ou des entreprises privées pour soigner, instruire, animer, ne pourra, ni sur le plan économique, servir le plus grand nombre, ni sur le plan social, apporter la convivialité due à la gratuité des bénévoles."

Le temps libre et l'éducation populaire reçoit également une petite partie des crédits du Titre V relatif aux investissements exécutés par l'Etat. Ces crédits s'élèvent pour 1987 à 61,7 millions de francs pour l'ensemble des équipements sportifs et socio-éducatifs, sans qu'il soit possible de connaître la part réservée aux établissements d'éducation populaire.

Enfin, le temps libre et l'éducation populaire bénéficiera des crédits du Fonds national pour le développement de la vie associative (F.N.D.A.). Ce fonds est alimenté par une partie du produit du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel urbain. Les recettes sont évaluées pour 1987 à 19 millions de francs, sans changement par rapport à 1986. Votre rapporteur rappelle que les dotations de ce fonds pour 1985 était de 20 millions de francs. Les crédits du F.N.D.A. sont répartis à raison de 14,25 millions pour les subventions aux associations pour la formation de leurs responsables et de 4,75 millions pour les subventions aux associations pour des activités d'étude, de recherche et d'expérimentation relatives à la vie associative.

La F.N.D.A. est loin de répondre à toutes les demandes des associations. Pour la seule période de janvier à juin 1986, plus de 900 projets ont été déposés auprès du F.N.D.A. En réponse à une question de votre rapporteur, le secrétaire d'Etat à la jeunesse et aux sports a d'ailleurs indiqué :

"Son importance croissante, la nécessité d'étendre les critères d'attribution en matière de formation à d'autres catégories d'actions menées par les associations, l'utilité de mettre en place un programme d'études plus cohérent et plus ambitieux, portant sur des thèmes précis, jugés prioritaires, tout

cet ensemble de raisons permet d'envisager au cours des exercices budgétaires futurs un accroissement sensible des ressources de ce compte d'affectation spéciale du Trésor".

Votre rapporteur aurait préféré une augmentation immédiate des ressources du F.N.D.A. à une promesse pour les années "futures".

I. La diminution des moyens affectés aux associations d'éducation populaire

1) La politique de conventionnement des associations

La politique de conventionnement mise en place en 1982 et qui se substitue progressivement au système de la subvention de fonctionnement a été poursuivie en 1986. De plus, les conventions qui étaient pluriannuelles jusqu'en 1985 sont devenues annuelles en 1986. Le nombre de conventions signées a été de 44 en 1985 et s'élève, pour l'instant, à 22 pour l'année 1986.

Le secrétaire d'Etat à la jeunesse et aux sports a indiqué que les conventions permettaient à l'administration de :

" - mieux connaître les associations en créant l'occasion de rencontres systématiques et régulières ;

- parvenir à une meilleure planification de l'ensemble des subventions accordées à chaque association, améliorant ainsi vis-à-vis du contrôle financier la crédibilité des propositions d'aide financière ;

- subventionner sur un ensemble d'objectifs et un programme d'activités durables ou ponctuelles définies d'un commun accord ;

- aider les associations à mieux planifier leurs activités ;

- encourager les associations à participer à la réalisation des objectifs du secrétariat d'Etat. "

D'autre part, le secrétaire d'Etat à la jeunesse et aux sports a précisé qu'il "serait conduit à concentrer son aide sur des objectifs très nettement ciblés". Ainsi, le mouvement associatif, au moment même où les subventions qui lui sont allouées

régressent et sont remises en cause chaque année, est de plus en plus sollicité pour soutenir les actions définies par le Gouvernement.

Votre rapporteur estime que supprimer à terme toute subvention de fonctionnement à des associations qui n'auraient pas signé de convention est une atteinte grave à l'autonomie du monde associatif.

Déjà, faut-il le rappeler, toutes les associations d'éducation populaire n'ont pas la possibilité de recevoir l'aide de l'Etat. L'article 6 de l'ordonnance du 2 octobre 1943 dispose, en effet, que seules les associations agréées peuvent demander à bénéficier d'une subvention de l'Etat, sans que l'agrément entraîne l'obligation d'aider les associations.

Jusqu'en juillet 1984, les demandes des associations faisaient l'objet d'une décision ministérielle, après avis des directions départementales et régionales.

Depuis la publication du décret n° 84-567 du 4 juillet 1984, les associations à caractère régional, départemental ou local sont désormais agréées par le Commissaire de la République du lieu du siège social du demandeur.

Pour pouvoir être agréée :

- l'association doit être ouverte à tous et gérée démocratiquement ;
- de plus, elle doit avoir fait la preuve de la qualité de ses activités dans le domaine de la jeunesse et de l'éducation populaire ;
- enfin, elle doit démontrer sa capacité à préserver son autonomie vis-à-vis de ses partenaires associatifs, administratifs ou politiques.

Pour les associations nationales, le dossier de demande d'agrément doit être déposé auprès du Secrétariat d'Etat. Le dossier comprend les statuts de l'association, la composition du conseil d'administration et du bureau, les rapports moraux et financiers présentés à la dernière assemblée générale, le compte de gestion réel du dernier exercice, le projet de budget de l'année en cours, un descriptif des activités et tous documents publiés par l'association.

Ce dossier est d'abord instruit sur le plan administratif afin d'en examiner la recevabilité, puis confié à un rapporteur pour avis, membre de la Commission des agréments, émanation du Conseil de la jeunesse, de l'éducation populaire et des sports, et composé de représentants de l'administration et des associations. Après avis de cette instance, le ministre arrête sa décision.

Votre rapporteur remarque que le décret n° 86-148 du 29 janvier 1986 a institué une nouvelle instance consultative chargée d'émettre un avis sur les demandes d'agrément des associations nationales. Il s'agit d'une commission interne au Conseil national de l'éducation populaire et de la jeunesse. Or, à ce jour, ce conseil n'a pas encore été installé, alors que les représentants des associations ont été désignés le 2 mai 1986. Votre rapporteur estime que c'est une preuve manifeste du manque total d'esprit de concertation du secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports.

Le nombre d'associations agréées a été de 18 en 1985 et de 14 en 1986. Ainsi, 391 associations nationales sont actuellement agréées.

Votre rapporteur a souhaité rappeler la procédure d'agrément afin de bien démontrer la qualité, reconnue par l'Etat, des associations d'éducation populaire qui sollicitent des subventions. Si le secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports substitue progressivement la convention à la subvention de fonctionnement et réduit, en même temps, les crédits affectés aux associations, votre rapporteur craint pour l'avenir de ces associations. Il revient, en effet, à l'Etat d'aider au développement de la vie associative.

2) Le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)

En dehors des subventions, le secrétaire d'Etat à la jeunesse et aux sports aide les associations en finançant les postes du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (F.O.N.J.E.P.). Or, le projet de budget pour 1987 ne prévoit aucune mesure en faveur du F.O.N.J.E.P. alors que 38 postes, dont 27 pour l'éducation populaire, étaient créés dans le budget de 1986. Bien au contraire, le secrétariat d'Etat

envisage, en 1987, de diminuer, soit le pourcentage des salaires des animateurs F.O.N.J.E.P. pris en charge par l'Etat, soit le nombre de postes F.O.N.J.E.P.

Le taux du poste FONJEP est en 1986 de 45.666 francs auquel s'ajoute une participation de 1.000 F. au paiement de la taxe sur les salaires. La part de l'Etat représente ainsi environ 30% du salaire moyen d'un animateur, évalué à 130.000 F. charges sociales incluses. La participation de l'Etat est passée de 22% en 1981 à 30% en 1986, ce qui marque un progrès important, même si l'on est loin de l'objectif des 50% fixé en 1964.

En 1986, le nombre total des postes FONJEP est de 3.950,5 pour l'ensemble des départements ministériels intéressés : 2.364 pour le secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports, 1.295 pour le ministère des Affaires sociales et de l'emploi, 186 pour le ministère de l'agriculture, 89,5 pour le ministère de l'environnement et 16 pour l'économie sociale. La participation financière de ces ministères s'est élevée à près de 185 millions de francs.

Au 1er janvier 1981, le nombre de postes FONJEP pour la jeunesse était de 760 et la participation de l'Etat de 31.020 F. La loi de finances rectificative pour 1982 a permis la création de 500 postes FONJEP, dont 342 pour le temps libre et l'éducation populaire. Le budget de 1982 ouvrit 911 postes supplémentaires dont 586 pour le temps libre et l'éducation populaire et porta le taux du poste à 37.200 F. (+ 20%). En 1983, 125 postes furent créés, dont 100 pour le temps libre et l'éducation populaire, et le taux s'éleva à 40.176 F. (+ 8%). Ainsi, en 3 ans, le temps libre et l'éducation populaire ont bénéficié de 1.028 postes.

De 1984, année où aucun poste ne fut ouvert, à 1986, seuls 48 postes (21 en 1985 et 27 en 1986) ont été créés en faveur du temps libre et de l'éducation. Quant au taux du poste, il s'est élevé à 43.666 F. (+ 8,7%) en 1984, 45.666 F. (+ 4,5%) en 1985 et 46.666 F. (+ 2,2%) en 1986.

Le désengagement de l'Etat est donc très net depuis 1984 et ne fait que s'aggraver en 1987. Cette situation est d'autant plus dommageable que les collectivités locales seront dans l'obligation de prendre le relais de l'Etat.

3) La formation des animateurs

Le brevet d'Etat d'animateur technicien de l'éducation populaire et de la jeunesse a été créé par le décret n° 86-687 du 14 mars 1986.

Peuvent être admises en formation les personnes âgées de plus de 18 ans, qui, soit sont titulaires d'un des diplômes dont la liste est fixée par arrêté du secrétaire d'Etat à la jeunesse et aux sports, soit justifient de deux années d'expérience professionnelle dans l'animation ou dans la spécialité choisie, et ont été retenues à l'issue d'un test technique et d'épreuves de sélection.

Le test permet de vérifier le niveau des connaissances techniques du candidat. Les épreuves de sélection ont pour objet de s'assurer que le candidat est apte à suivre la formation proposée et de vérifier sa capacité à communiquer avec divers publics.

Les candidats retenus à l'issue de ces épreuves entrent en formation et reçoivent un livret de formation délivré par le directeur régional.

La formation, d'une durée minimale de 650 heures, comprend :

- une unité de formation générale commune à l'ensemble des spécialités, d'une durée minimale de 120 heures ;
- une unité de formation pédagogique, d'une durée minimale de 160 heures ;
- une unité de formation pédagogique, d'une durée minimale de 160 heures ;
- un stage pratique correspondant à 210 heures de formation.

Les candidats disposent au maximum de trois années à compter de la date de délivrance du livret de formation pour obtenir un diplôme. Toutefois, à la demande du candidat, ce

délai peut être prolongé d'une année par décision du directeur régional.

Les unités de formation sont dispensées dans le cadre de sessions agréées par le directeur régional de la jeunesse et des sports. Chaque unité de formation donne lieu sur le livret du candidat à une appréciation du responsable de la formation.

Le candidat, après avoir suivi les unités de formation, présente un projet de stage pratique mentionnant la structure d'accueil et l'identité des responsables, la nature des fonctions exercées par le candidat stagiaire, la proposition d'un conseiller de stage et la durée de son stage en temps de formation.

Le directeur régional de la jeunesse et des sports instruit ce projet. Après examen du livret de formation, il prend ou non la décision d'agrément.

Au cours du stage pratique d'une durée minimale de deux mois à temps complet ou de quatre mois à temps partiel, soit 210 heures de formation, le stagiaire est mis en situation d'animation dans la spécialité choisie, sous l'autorité d'un responsable de la structure d'accueil.

Le responsable de la structure d'accueil et le conseiller de stage formulent chacun une appréciation qui est portée sur le livret de formation. Le stagiaire rédige un compte rendu de stage.

Il est à craindre que le nombre de bénéficiaires de ces formations soit réduit en raison de la diminution des crédits budgétaires relatifs à la formation des animateurs (- 6,3%).

Enfin, il convient de rappeler que les négociations engagées en 1985 entre les partenaires sociaux en vue de la signature d'une convention collective nationale dans le secteur de l'animation socio-culturelle n'ont pas encore abouties. Seuls les chapitres concernant les dispositions générales, la liberté syndicale et les institutions représentatives du personnel ont été abordées. Sont actuellement en cours de discussion les questions relatives au contrat de travail. Trois thèmes restent encore en débat : la durée du travail, les congés, la formation professionnelle.

Votre rapporteur estime qu'il conviendrait d'accélérer les négociations.

4) La situation de l'Institut National de l'Education Populaire (I.N.E.P.)

Votre rapporteur voudrait manifester son inquiétude au sujet du sort de l'Institut National de l'Education Populaire. La mission Belin-Gisserot a souhaité la suppression de cet institut. Le secrétaire d'Etat à la jeunesse et aux sports n'a pas encore arrêté définitivement sa décision à ce sujet.

Votre rapporteur rappelle que l'I.N.E.P. est composé principalement de trois départements consacrés respectivement à la recherche, à la formation et à la communication.

Le département de la recherche a pour mission d'enrichir la connaissance et la réflexion sur le temps libre, l'éducation populaire et les problèmes de la jeunesse.

Il établit à cette fin un programme d'études et de recherches pluriannuel, portant prioritairement sur l'évolution des besoins et des aspirations de la jeunesse, les fonctions sociales du loisir et de l'éducation populaire qui en découlent, les méthodes d'éducation populaire et le rôle des associations, et la participation des citoyens à la vie associative.

Le département de la formation a pour vocation de concevoir et d'organiser dans le domaine du temps libre, de l'éducation populaire et des activités de jeunesse, un ensemble de formations et de stages nationaux et internationaux de haut niveau destinés notamment aux responsables des mouvements associatifs et d'organismes de l'économie sociale, aux élus des collectivités locales, aux fonctionnaires et agents ayant des responsabilités dans le secteur de l'animation et aux responsables fonctionnaires et techniciens étrangers, notamment dans le cadre d'accords internationaux.

Le département de la communication a pour objectif, en liaison avec le service chargé de la documentation du secrétariat d'Etat à la jeunesse et des sports, de participer à la production, d'assurer la conservation, l'exploitation et la diffusion de tous documents imprimés ou audiovisuels relatifs au temps libre, à l'éducation populaire et aux problèmes de la jeunesse.

L'Institut national de l'éducation populaire joue un rôle important dans la vie associative. Votre rapporteur estime que si le secrétaire d'Etat à la jeunesse et aux sports décidait de supprimer cet institut, il donnerait une nouvelle fois une preuve manifeste de la volonté de désengagement de l'Etat.

Votre rapporteur s'est prononcé pour le maintien de cet institut.

II. Le projet de loi de finances pour 1987 est, dans son ensemble, un budget de désengagement vis-à-vis des associations

1) L'absence de mesures fiscales

Pour la première fois depuis 1982, aucune mesure fiscale n'est prévue dans le projet de budget en faveur du monde associatif.

Le Gouvernement a toutefois fait adopter à l'Assemblée nationale un amendement qui, d'une part porte de 1 à 1,25% le plafond de déductibilité des dons aux associations et, d'autre part crée un avantage minimal, résultant de la déduction, de 25% pour la fraction des dons qui n'excèdent pas 500 francs.

Votre rapporteur estime que cette disposition, qui ne coûtera que 45 millions de francs au budget de l'Etat et ne s'appliquera qu'en 1988, est loin d'être à la hauteur des besoins des associations.

Votre rapporteur avait énuméré, l'année dernière, l'ensemble des mesures fiscales adoptées depuis 1982 (1).

Ces mesures fiscales ne sont pas totalement satisfaisantes, notamment pour la taxe sur les salaires. Sur ce sujet, votre rapporteur partage l'avis de M. Henri THERY selon lequel *"cet impôt représente un prélèvement qui s'alourdit d'année en année depuis 1968, année où ont été fixés les taux progressifs applicables à partir de certains seuils, au point de représenter aujourd'hui pour beaucoup d'associations près du double, parfois plus, de ce qu'il était au départ. La cause en est bien connue, une seule loi de finances ayant pour l'année 1979 très légèrement modifié le niveau de ces seuils, et les minimales abattements opérés en 1983 et 1986 (3.000 F. puis 4.500 F.) au*

(1) Avis n° 97 (1985-1986) tome XI (p. 9)

profit des associations sur le montant global de la taxe à acquitter n'étant même pas parvenues pour un grand nombre d'entre elles, à neutraliser la croissance de leur taux d'imposition au cours de ces deux années.

Conformément au vœu émis dans le dernier rapport sur la conjoncture du Conseil économique et social, il est à nouveau demandé que soit mis fin à cet alourdissement permanent qui est d'autant plus sensible pour les associations que leurs charges salariales représentent en général plus des deux tiers, voire les trois quarts, de leurs dépenses. Il conviendrait même qu'un réaménagement de cet impôt puisse diminuer le surcroît de charges intervenu depuis 1968.

La meilleure solution serait une réactualisation des seuils dans la loi de finances pour 1987 et un alignement de leur évolution future sur une tranche médiane (par exemple la 7ème) du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. A défaut, l'adoption d'un taux moyen unique, qui aurait l'avantage d'éliminer le problème de l'actualisation des seuils pourrait être une autre solution à condition toutefois de prévoir des abattements pour les associations qui seraient pénalisées par un nouveau régime."(1)

Selon votre rapporteur, il conviendrait d'autre part d'élargir les catégories d'associations disposant de la pleine capacité civile et donc autorisées à recevoir des libéralités entre vifs et testamentaires.

En principe, les donations notariées et les legs sont réservés aux fondations et aux associations reconnues d'utilité publique. Ils doivent en outre être autorisés par le ministre de l'Intérieur s'ils se situent au-dessus d'une valeur de 5 millions de francs et par le préfet s'ils demeurent en-dessous de ce niveau.

(1) Avis du Conseil économique et social, en date du 25 juin 1986, sur la place et le rôle du secteur associatif dans le développement de la politique d'action éducative, sanitaire et sociale.

Toutefois, une loi du 14 janvier 1933 permet aux associations qui ont pour but exclusif l'assistance ou la bienfaisance de recevoir des libéralités entre vifs ou testamentaires. Cette loi a fait l'objet d'une interprétation de plus en plus large et son application se trouve étendue notamment aux associations d'enseignement technique, aux associations culturelles et aux groupements professionnels. Il serait bon que le législateur donne la pleine capacité civile à toutes les associations à caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, familial ou culturel autorisées par l'article 238 bis du code général des impôts à recevoir des versements manuels.

Il serait souhaitable également que les versements effectués au profit de l'ensemble des associations d'intérêt général ouvrent droit à la déduction de 5 % du revenu imposable; cette possibilité n'étant ouverte actuellement qu'aux fondations et aux associations reconnues d'utilité publique. De même, les dispositions qui permettent aux entreprises de déduire les dons aux associations agréées d'intérêt général à caractère culturel dans la limite de 2 pour 1000 de leur chiffre d'affaire devraient être étendues à l'ensemble des associations d'intérêt général. Enfin, les donateurs qui s'engageraient par écrit à des versements réguliers pluriannuels à des associations pourraient bénéficier d'un avantage fiscal majoré.

Votre rapporteur estime également qu'il faudrait mener une réflexion sur la possibilité de substituer au régime actuel de déduction une réduction d'impôt calculée sur une fraction du don et plafonnée en valeur absolue, ce qui permettrait une incitation fiscale plus importante pour les contribuables les plus modestes.

Enfin, le nombre de manifestations de bienfaisance ou de soutien exonérées de T.V.A. devrait être sensiblement augmenté.

Votre rapporteur voudrait rappeler également les difficultés que rencontre la presse associative. Ces difficultés sont dénoncées depuis longtemps et reconnues par les ministères intéressés, mais rien n'a été fait et rien n'est prévu.

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 n'est donc pas réglée.

Cette situation est très dommageable, car la presse associative joue un rôle indiscutable pour le développement des relations sociales, qui font tant défaut dans notre société.

2) La réduction des crédits d'intervention

Le Premier ministre a demandé la réduction de 20% du Titre IV du budget de l'Etat pour 1987 (lettre plafond du 30 avril 1986). Cela entraîne pour les associations des diminutions de crédits de l'ordre de 20 à 50% selon les cas. Les responsables de l'ensemble des familles associatives, dans une lettre ouverte aux parlementaires, ont donné les exemples suivants :

" . les crédits affectés au programme d'action sociale du ministère des Affaires sociales et de l'emploi diminuent de 33,7% (- 254,8 millions de francs),

. le soutien aux entreprises intermédiaires promues par les associations disparaît complètement (- 100 millions de francs) ainsi que le fonds pour l'initiative des jeunes (- 100 millions de francs),

. les subventions à l'action culturelle régissent de 35,4% (- 95,4 millions de francs),

. les crédits affectés au développement de la participation à la protection de la nature diminuent de 18% (- 2,7 millions de francs),

. l'action éducative et culturelle du ministère de la jeunesse et des sports est amputée de 20% (- 22,8 millions de francs),

. les aides au fonctionnement des associations de consommateurs agréées subissent une diminution de 22,3 % (- 8,6 millions de francs),

. les aides aux actions conduites par les associations de solidarité en direction des pays du tiers monde régressent de 30,6% (- 8,4 millions de francs)."

Votre rapporteur rappelle que les associations emploient plus de 710.000 salariés. Les restrictions budgétaires obligent les associations, soit à licencier une partie de leurs personnels, soit à demander des crédits supplémentaires aux collectivités locales, aux organismes sociaux ou aux personnes privées.

3) La suppression de la mise à disposition des personnels de l'éducation nationale

Le projet de budget de l'éducation nationale pour 1987 prévoit la suppression de 1679 postes d'enseignants mis à la disposition des associations post ou périscolaires. Le ministre de l'éducation nationale a annoncé, dans le même temps, en compensation, l'attribution de subventions couvrant les frais de rémunérations et de charges sociales.

Votre rapporteur voudrait apporter quelques éléments de réflexion sur ce sujet. Il est permis, tout d'abord, de se demander si la subvention, d'une part, couvrira la totalité de la dépense et, d'autre part, sera reconduite chaque année. Il suffit de rappeler la diminution importante des subventions allouées aux associations dans le projet de budget pour 1987 pour avoir quelques inquiétudes sur l'évolution future de ces "subventions compensatrices".

De plus, une subvention ne remplacera jamais l'expérience et la qualité de cadres qui connaissent bien le domaine associatif et qui jouent un rôle important dans l'animation et la gestion des associations.

Enfin, les zones qui seront les plus touchées par ces mesures seront, une fois de plus, les quartiers défavorisés et le milieu rural.

Votre rapporteur partage l'avis du Comité des liaisons des associations complémentaires de l'enseignement public (C.L.A.C.E.P.) selon lequel :

"Les postes mis à disposition comparés à nos 25.000 salariés ne représentent que 3 à 5% de notre potentiel mais ils avaient une valeur symbolique : ils étaient garants de l'ouverture de l'école sur son environnement et de l'engagement du service public dans l'éducation globale des enfants.

"Nous ne comprenons pas comment on peut remettre en cause ainsi les activités périscolaires au moment où on parle d'aménagement des rythmes scolaires avec élargissement du temps imparti à ces activités et au moment où on fait appel aux associations pour contribuer à prévenir délinquance et toxicomanie chez les jeunes."

Votre rapporteur demande au ministre de l'Education nationale d'annuler ces dispositions.

CONCLUSION

Votre rapporteur avait conclu son rapport l'an dernier en écrivant :

"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 !".

Votre rapporteur estime que le projet de budget du temps libre et de l'éducation populaire pour 1987 aggrave la politique de désengagement de l'Etat vis-à-vis du monde associatif.

La faiblesse des crédits budgétaires incitera les associations à se tourner vers les collectivités locales, ce qui créera un transfert de charge, ou vers les personnes privées. Votre rapporteur veut rappeler, à ce sujet, les déclarations du président de la fondation pour la vie associative :

"Le marketing social et la fidélisation des donateurs sont des actions très à la mode. Mais qu'advient-il des associations qui n'ont rien à vendre ou celles dont les actions n'intéressent pas l'opinion, par exemple, la réinsertion des libérés de prison ? La professionnalisation à outrance non accompagnée d'une présence militante ne risque-t-elle pas, à terme, de nous conduire à la perte de l'authenticité de la démarche associative ?"

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur est défavorable à l'adoption des crédits affectés au temps libre et à l'éducation populaire dans le projet de budget de la jeunesse et du sport pour 1987.

Examen en commission

Au cours d'une séance tenue le mercredi 12 novembre 1986, sous la présidence de M. Maurice Schumann, Président, la commission a examiné les crédits consacrés au temps libre et à l'éducation populaire dans le projet de budget de la jeunesse et des sports pour 1987, sur le rapport pour avis de Mme Héliène Luc.

En raison de l'aggravation de la politique de désengagement de l'Etat vis-à-vis du monde associatif, Mme Héliène Luc a demandé à la commission de donner un avis défavorable aux crédits affectés au temps libre et à l'éducation populaire dans le projet de budget de la jeunesse et des sports pour 1987.

M. Maurice Schumann, président de la commission, a alors émis en son nom personnel, un avis favorable à l'adoption des crédits en invoquant cinq arguments :

1) Le "temps libre" est une conséquence de ce qu'on a appelé "l'état de grâce"; déjà, cette idée a connu un déclin à partir de 1984.

2) Il est nécessaire de bien déterminer les associations qui sont véritablement susceptibles d'appuyer ou de relayer l'action de l'Etat.

3) Il n'est pas possible de juger l'action de l'Etat en ne considérant que les crédits budgétaires; il faut y ajouter l'effet des mesures fiscales et notamment de celle qu'a adoptée l'Assemblée nationale et qui consiste à porter de 1 à 1,25 % le montant des sommes allouées aux associations et déductibles de l'I.R.P.P.

4) Ainsi que M. René Monory l'a annoncé devant la commission, la suppression des mises à disposition est compensée par l'octroi de subventions et de détachements.

5) Pour ce qui concerne le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire, le ministère procède actuellement à une enquête dont l'objet est d'établir une distinction entre les postes consacrés à l'animation et les postes consacrés à la gestion.

A l'issue d'un débat auquel ont participé Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Pierre Carous, Jean Delaneau et Paul Loridant, la commission a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au temps libre et à l'éducation populaire dans le projet de budget de la jeunesse et des sports pour 1987.