

N° 70

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires culturelles (1), sur le projet de loi de finances pour 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME XI

TEMPS LIBRE ET ÉDUCATION POPULAIRE

Par Mme Hélène LUC,

Sénateur

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 21), 2366 (tome VIII), et in-8° 663.
Sénat : 66 et 69 (annexe n° 17) (1984-1985).

Loi de Finances - Associations - Éducation populaire - Vacances.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. - Une politique originale et ambitieuse	7
<i>A. Des projets</i>	7
1. La reconnaissance de la notion de temps libre	7
<i>a) Les instances de réflexion et de concertation</i>	7
<i>b) Le développement du tourisme social et des activités de pleine nature</i>	8
2. La promotion de la vie associative	9
3. La communication sociale	10
<i>B. ... Mis en oeuvre grâce à des moyens importants</i>	12
1. La mission à l'aménagement du temps	12
2. Les maisons du temps libre	12
3. Une véritable politique de l'animation	13
4. L'institut national d'éducation populaire (INEP)	13
II. - Une politique en grande partie inappliquée	15
<i>A. Rentabiliser certaines actions : un ministre dépouillé progressivement de ses attributions</i>	15
1. Aménagement du temps et tourisme social	15
2. La prépondérance exercée par d'autres ministères	15

<i>B. Réaliser des économies : des moyens budgétaires en constante diminution</i>	16
<i>C. Des associations tenues à l'écart : une concertation difficile</i>	18
1. L'excès de concertation : l'immobilisme	19
2. Un certain manque de concertation : le monde associatif à l'écart	19
CONCLUSION	21

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

En 1981, selon le vœu du Président de la République, devait être institué un véritable « *droit au loisir* ». Cette ambition se traduisait par la création d'un ministère du Temps libre chargé de gérer les innovations sociales du nouveau septennat : cinquième semaine de congés payés, trente-neuf heures et retraite à 60 ans.

La politique du ministère du Temps libre suscita beaucoup d'espoirs dans le monde associatif. Votre commission des Affaires culturelles l'avait approuvée et encouragée par ses avis.

Malheureusement, ces espoirs furent de courte durée et le désenchantement succéda à l'enthousiasme.

Le remaniement ministériel de mars 1983 supprima le ministère du Temps libre ; il n'y eut plus qu'un ministère du Temps libre, de la Jeunesse et des Sports.

Puis, le changement de gouvernement de juillet 1984 ne laissa subsister qu'un ministère délégué à la Jeunesse et aux Sports. Le Temps libre disparaissait de la nomenclature gouvernementale. Néanmoins, la direction du Temps libre et de l'Éducation populaire demeure, et le décret du 27 juillet 1984 précise que le ministre de la Jeunesse et des Sports exerce les attributions dévolues au ministre du Temps libre en 1981, à l'exception du tourisme social.

Le moment est donc venu de dresser le bilan de cette politique du temps libre. Qu'en reste-t-il concrètement ? L'analyse des projets et des moyens envisagés ou mis en œuvre en démontre l'originalité et l'ambition.

Malheureusement, ce ministère fut très vite dépouillé de ses attributs, ses moyens furent réduits ; les ambitions affichées à l'origine se sont peu à peu édulcorées. La politique du temps libre n'a jamais véritablement été appliquée.

Avant tout, une remarque s'impose : la décentralisation a profondément modifié le rôle du ministère ; beaucoup d'initiatives doivent être dorénavant prises au niveau local, le ministère ne gardant qu'un rôle d'impulsion, d'incitation et de définition des grands axes. Cet aspect ne doit pas être oublié lors de l'examen du bilan de ces trois années.

En 1981, le Gouvernement semblait vouloir mener une politique originale et ambitieuse.

I. UNE POLITIQUE ORIGINALE ET AMBITIEUSE

Au cours de ces trois années, le Gouvernement a procédé à une bonne analyse de l'évolution de notre société ; il en a dégagé plusieurs idées intéressantes telles que la reconnaissance de la notion de temps libre et du rôle grandissant des associations, ou l'importance conférée à la communication sociale par les nouveaux media.

A partir de cette analyse, le Gouvernement a pu élaborer ou développer un certain nombre de projets d'actions nouvelles, originales et ambitieuses.

A. DES PROJETS ...

1. La reconnaissance de la notion de temps libre

La reconnaissance de la notion de temps libre s'est traduite par deux innovations principales : la mise en place d'instances de réflexions et de concertation et le développement du tourisme social et des activités de pleine nature.

a) *Les instances de réflexion et de concertation*

Les deux principales instances de concertation et de réflexion sont le Haut comité du loisir social, de l'éducation populaire et des activités de pleine nature (créé le 1er avril 1982) et le Conseil national de la vie associative (créé le 25 février 1983). L'un et l'autre devraient permettre d'avoir une meilleure connaissance des implications sociales, culturelles et économiques des loisirs.

● **Le haut comité du loisir social, de l'éducation populaire et des activités de pleine nature** 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 a commencé ses travaux en 1982. Il a notamment étudié la création du Conseil national de la vie associative (C.N.V.A.) et le projet de loi sur les activités physiques et sportives (cf. avis « Temps libre » de la Commission des Affaires culturelles pour le projet de loi de finances pour 1984).

Cependant, il ne semble plus s'être réuni depuis ; votre rapporteur n'a pu, malgré ses demandes, obtenir du ministère aucune indication sur les activités du Haut comité cette année.

● **Le Conseil national de la vie associative (C.N.V.A.)** ; celui-ci est chargé d'« établir un bilan annuel de la vie associative, de faire toutes propositions de réformes susceptibles d'améliorer la vie associative, de conduire les études qui lui paraîtront utiles au développement de la vie associative. »

Le C.N.V.A. a rendu ses premiers avis en avril 1984.

b) *Le développement du tourisme social et des activités de pleine nature*

Le développement du tourisme social et des activités de pleine nature répondait au double souci de démocratiser les vacances -trop de Français* ne peuvent encore prendre de vacances -, et d'utiliser les loisirs pour la découverte de notre milieu naturel. Les actions les plus spectaculaires ont été la création du chèque-vacances et celle d'un diplôme d'animateur de pleine nature.

● **Le chèque-vacances** a été créé par l'ordonnance du 26 mars 1982. Une agence nationale pour les chèques-vacances a été instaurée en août 1982. Le chèque-vacances est un système « d'épargne-vacances », rémunéré par l'employeur de l'épargnant salarié. Ce système n'est qu'incitatif.

● **Le brevet d'Etat d'animateur de pleine nature** ; la création de ce diplôme a été retardée jusqu'à la parution des décrets d'application de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives. En revanche, un **certificat d'aptitude à l'animation des activités de pleine nature** a été créé par le décret n° 82-1214 du 30 décembre 1982. Ce certificat prépare à la pédagogie de la protection de la nature et de la découverte du milieu naturel.

* 52 % en 1981 ; 48 % en 1983.

2. La promotion de la vie associative

La seconde grande idée de la politique du temps libre a été la reconnaissance du rôle grandissant des associations dans notre société. La contribution des associations à la politique d'insertion sociale et professionnelle des jeunes, et le nombre d'emplois relevant du secteur associatif (700.000) en démontrent aisément l'importance.

Comment s'est traduite cette reconnaissance ? L'idée d'un projet de loi, un moment avancée, a été remplacée, après une large concertation du monde associatif, par une série de propositions élaborées par le Conseil des ministres du 1er décembre 1982. C'est ainsi qu'a été pris un certain nombre de mesures :

- **avantages fiscaux** : exonération de la taxe sur les salaires pour le premier emploi dans la limite de 3.000 F., exonération complète pour les personnes engagées à titre occasionnel, six manifestations exceptionnelles exonérées de T.V.A., bénéfice du taux réduit de T.V.A. pour une partie de la presse associative, relèvement du plafond de déductibilité des dons aux associations, subvention de 1.000 F. par poste FONJEP destinée à réduire le montant de la taxe sur les salaires,

- **élaboration d'une politique de conventionnement pluriannuel,**

- **création du Conseil national de la vie associative,** pour ne citer que les principales.

Le C.N.V.A., en mars 1984, a rendu cinq avis, relatifs aux contrats pluriannuels d'utilité sociale, au statut de l'élu social, au Fonds de développement solidaire de la vie associative, aux mesures à prendre en faveur de la presse associative, et à la formation continue des animateurs bénévoles.

Dans un premier temps, seul le Fonds de développement solidaire de la vie associative (dit F.N.D.A.) pourrait être créé et financé selon des modalités qui restent à définir - un groupe de travail les étudie -, mais qui seraient sans doute liées à la création du loto sportif ou fondées sur un prélèvement sur le PMU.

L'avis précise :

« **Objectifs du fonds :**

Le Conseil National de la Vie Associative, après avoir étudié les besoins auxquels le nouveau Fonds devrait répondre et examiné les conditions dans lesquelles il pourrait être créé, considère que quatre premières missions devraient lui être confiées :

- le soutien à l'engagement volontaire et notamment les actions de formation des bénévoles,
- le soutien à la contractualisation,
- l'encouragement à l'innovation,
- la garantie des investissements.

Il n'apparaît pas nécessaire de lier la création du Fonds à la mise en oeuvre simultanée de ces quatre missions. Dès lors que les conditions seront réunies pour permettre la réalisation de l'une d'entre elles, le Fonds devrait être instauré et pourrait ensuite favoriser l'accomplissement d'autres missions.

Le Conseil National de la Vie Associative tient néanmoins à préciser que le soutien à l'engagement volontaire, notamment par le financement du statut de l'élu associatif et des actions de formation, présente un caractère prioritaire : il constitue la première des missions que le Fonds devrait s'efforcer d'accomplir.

Nature du Fonds

En raison de l'importance des missions qui lui seront confiées, ainsi que de leur nature (compétences transversales à tout le secteur associatif), le Fonds de Développement Solidaire doit être créé sous la forme d'un organisme autonome, distinct des divers fonds ou instruments financiers existants qui interviennent déjà de manière sectorielle en faveur de la promotion du mouvement associatif.

Il est clair que toutes les mesures déjà prises pour soutenir les associations, mesures financées par les fonds existants (postes FONJEP, aide aux clubs sportifs, conventions de formation...) doivent être conservées et consolidées. »

Le Premier ministre, recevant le Président du C.N.V.A. le 24 octobre 1984, a pris des engagements dans ce sens.

3. La communication sociale

Troisième idée importante qui sous-tend la politique du temps libre, la prise en compte de la notion récente de communication sociale.

Le monde associatif ne pouvait rester à l'écart de cette véritable explosion de communication qui se traduit par le développement des radios locales, du câble, des satellites, de la micro-informatique, etc.

L'action du ministère dans ce domaine, jugée prioritaire, est coordonnée par le **bureau de la communication sociale**.

Jusqu'à présent, cette politique s'est traduite par la participation du mouvement associatif aux instances de concertation créées par la loi sur la communication audiovisuelle, par l'accès du mouvement associatif aux media nationaux et surtout locaux, la création des **ateliers départementaux de la communication sociale** et des **media-clubs**, enfin par la prise en compte de cette politique dans la **formation des animateurs**.

Le ministère de la Jeunesse et des Sports entend, pour l'année 1985, poursuivre cette action dans le domaine de la communication en favorisant le libre accès des citoyens aux media, par une insertion active dans les réseaux de communication et une familiarisation avec l'ensemble des technologies de la vie quotidienne de demain.

Il s'agit de renforcer l'autonomie des usagers ; de simples consommateurs de messages, ils doivent devenir des participants actifs.

Cela suppose une présence effective dans toutes les nouvelles instances spécialisées sur les problèmes de communication sociale (mission pour la Télédistribution par Câble, Régie Française des Espaces, Carrefour International de la Communication, etc.) ; une concertation avec les autres ministères et services publics impliqués dans le domaine de la communication (Culture, Education Nationale, Communication, P.T.T., INA, ADI, MIDIST, etc.) ; enfin, le développement, la définition et la mise en place de structures, d'équipements et d'actions adaptés à la décentralisation avec l'implication des partenaires concernés.

Outre les actions déjà citées, cette politique passe par la mise en place d'**agences régionales de la communication sociale**, qui, implantées dans les CREPS, prolongeront utilement un nécessaire équipement pédagogique en vidéo et en informatique ; la définition et la mise en place d'un contenu de formation adaptée aux cadres associatifs et intégrable au Diplôme d'Etat relatif aux Fonctions d'Animation (D.E.F.A.) et la création à l'Institut National d'Education Populaire d'un département de la communication avec une **Médiathèque nationale** et un **Centre de production nationale**.

En outre, il sera nécessaire de définir une orientation précise en direction des radios locales et des télévisions par câbles, d'équiper les établissements régionaux (CREPS) dans une optique de formation à la communication sociale et de production, de définir des réseaux de banques et bases de données télématiques, de vidéo-communication, adaptées aux compétences du ministère et aux préoccupations de ses partenaires associatifs, afin de participer à l'initiation et à l'expression des jeunes à partir de ces technologies, et à la production pour l'Année internationale de la jeunesse.

Les projets, brièvement résumés, ne manquent donc pas ; ils traduisent ce souci de mettre en place un véritable droit au loisir. D'autant que des moyens relativement importants y ont été, dans un premier temps, consacrés.

B. ... MIS EN ŒUVRE GRACE A DES MOYENS IMPORTANTS

Ces moyens sont notamment :

1. La mission à l'aménagement du temps

L'aménagement du temps a été l'une des préoccupations majeures du ministre du Temps libre qui a disposé de la **Mission à l'aménagement du temps**. Des études ont été entreprises et une sensibilisation importante a été menée auprès de toutes les parties intéressées pour que le tourisme devienne une industrie moderne fonctionnant dix mois par an.

2. Les maisons du temps libre

Les maisons du temps libre constituent une infrastructure à vocation polyvalente. Un programme de **300 maisons** a été lancé en 1982, devant être réalisé en trois tranches. Une quinzaine de maisons sont actuellement terminées, mais il est encore trop tôt pour dresser le bilan de leur fonctionnement.

Passées sous forme de conventions entre l'Etat et les collectivités territoriales, ces actions, malgré quelques défections, ont eu un grand succès.

Les crédits qui y ont été consacrés se répartissent de la façon suivante :

1982 : 13.700.000 F. engagés
 1983 : 11.400.000 F. engagés
 1984 : 28.000.000 F. prévus dont 15.000.000 F. engagés
 1985 : 24.000.000 F. prévus

3. Une véritable politique de l'animation

Pour mener à bien l'ensemble de ces projets, il a été nécessaire de multiplier le nombre des animateurs. C'est ainsi que le nombre des postes gérés par le Fonds de coopération pour la jeunesse et l'éducation populaire (FONJEP) passait, en deux ans, de 594 à 1627, tandis que le taux du poste FONJEP était légèrement revalorisé.

En 1984, les crédits correspondants sont de 69.417.582 F. y compris l'aide de 1000 F. par poste destinée à réduire la charge de la taxe sur les salaires (1).

Parallèlement, des diplômes sont créés ou à l'étude, tandis que les programmes sont adaptés aux nouveaux besoins de la vie associative.

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

Toujours dans le but de suivre l'évolution de la société et pour répondre aux nouveaux besoins du monde associatif, l'Institut national d'éducation populaire a été restructuré au cours de l'année 1983 ; il devrait ainsi retrouver sa vocation nationale et un certain dynamisme qui lui permettront de favoriser le développement associatif, notamment dans les nouveaux domaines de la communication sociale.

Cette restructuration a porté sur la création déjà mentionnée d'un département de la communication et d'une médiathèque, sur l'institution d'un conseil de l'innovation et sur les méthodes de travail et de recherche. L'INEP est ainsi à même de passer des contrats de recherche avec d'autres ministères.

En 1984, le montant total des recettes devrait s'établir comme suit :

- Subvention de l'Etat : 3.761.555 F. soit 57 % de l'ensemble des recettes ;
- Ressources propres de l'établissement : 2.914.100 F. soit 43 % du total du budget.

Pour 1985, la subvention de fonctionnement accordée par le Ministère restera identique à celle de 1984.

(1) Cette aide, pour les 1 627 postes, était de 1.627.000 F. Ce chiffre est à rapprocher cependant des 1 386 000 F. prélevés sur les subventions aux associations au titre des mesures d'économie (circulaire du 12 avril 1984).

EVOLUTION DU BUDGET DE FONCTIONNEMENT

	1982 (compte finan.)	1983 (compte finan.)	1984 (budget prévis.)
Budget de fonction.	4.802.775	7.378.460	6.675.655
Subv. de l'Etat (fonct.)	2.381.011 (49,5 %)	4.431.555 (60 %)	3.761.555 (56,3 %)

Ce tableau montre le caractère exceptionnel de l'année 1983 ; la comparaison entre 1984 et 1982 est plus significative et révèle l'effort fait pour renforcer la mission de service public de l'I.N.E.P.

Par ailleurs, en 1982, avait été créé, auprès de l'I.N.E.P., un **observatoire des programmes d'animation** chargé de fournir des données statistiques sur les métiers de l'animation et les possibilités d'emplois ainsi que sur les besoins et la qualité des actions entreprises.

*
* *

Au cours de ces trois années, les projets n'ont pas manqué, et les moyens mis en oeuvre ne doivent pas être sous-estimés. Cependant, alors même que de nouvelles idées étaient lancées, des réformes de structure « cassaient » l'instrument de la politique du temps libre, tandis que l'Etat se désengageait en bien des domaines.

C'est cette difficulté de concrétiser la politique du temps libre qu'il convient d'examiner maintenant.

II. UNE POLITIQUE EN GRANDE PARTIE INAPPLIQUEE

Le signe le plus évident du désengagement de l'Etat est la disparition des mots « temps libre » de la nomenclature gouvernementale. Mais, ce désengagement se retrouve dans l'abandon de certains projets et surtout dans la baisse constante des moyens budgétaires consacrés à cette politique.

La politique du temps libre était-elle trop ambitieuse ? Elle n'a, en tout cas, pas résisté à la rigueur budgétaire. Trois traits paraissent caractériser ce qu'il faut bien appeler un « renoncement » : le souci de rentabiliser ce qui peut l'être, la nécessité de réaliser des économies, une tendance à tenir les associations à l'écart de certains débats.

A. Rentabiliser certaines actions : un ministre dépouillé progressivement de ses attributions

Non seulement il n'existe plus de ministre du Temps libre, mais encore le ministre chargé du temps libre (la direction du temps libre et de l'éducation populaire subsiste au sein du ministère délégué à la Jeunesse et aux Sports) s'est vu dépouillé d'un certain nombre d'attributions.

1. Aménagement du temps et tourisme social

C'est ainsi que l'aménagement du temps et le tourisme social disparaissent de ses attributions pour être confiés au ministre chargé du Commerce. N'est-ce pas faire passer l'aspect économique au premier plan au détriment des besoins populaires ? (1)

2. La prépondérance exercée par d'autres ministères

Ces trois dernières années, le monde associatif a consacré une part importante de ses activités à aider le Gouvernement à appliquer sa po-

(1) Par ailleurs, les activités de pleine nature relèvent désormais de la Direction des Sports.

litique d'insertion sociale et professionnelle des jeunes et de lutte contre la délinquance. Il a également contribué à la création de nombreux emplois.

Or, bien que les textes prévoient que le ministre chargé du temps libre, de la jeunesse et des sports exerce un rôle de coordination, ces actions ont été menées par d'autres ministères : Affaires sociales, Formation professionnelle, Intérieur, Justice.

Le ministre chargé du temps libre n'est donc plus l'interlocuteur privilégié des associations. Son rôle est d'autant plus réduit que la décentralisation a changé la nature de ses fonctions.

La politique du temps libre pâtit, en outre, d'une réduction constante et dramatique de ses moyens.

B. Réaliser des économies : des moyens budgétaires en constante diminution

Passé l'euphorie du budget pour 1982 qui prenait en compte la création du ministère du Temps libre et multipliait les postes d'animateurs, les budgets suivants ont traduit **une baisse constante des moyens consacrés au temps libre.**

En 1983, les dépenses ordinaires progressent de 6,6 %, donc moins que l'inflation, avec seulement une hausse de 1,4 % pour les interventions.

En 1984, le budget diminue globalement de 6,62 % et de 12,38 % pour les seules interventions.

Enfin, pour 1985, la baisse est encore plus importante : - 11,29 %.

Les dépenses ordinaires s'élèvent à **214.638.613 F.**, contre 241.959.198 F. en 1984.

Les moyens des services (Titre III) diminuent de 9,48 % et passent à **97.579.254 F.**, tandis que les interventions (Titre IV) diminuent de 12,74 % et passent à **117.059.359 F.**

C'est ainsi que les subventions pour la promotion des activités du temps libre et de l'éducation populaire diminuent de 12,28 % ; il n'y aura donc ni création de postes FONJEP, ni revalorisation du taux de poste. Les

subventions consacrées à la formation des animateurs diminuent de 14,23 %. Quant aux crédits consacrés aux bourses et secours d'étude, ils sont purement et simplement supprimés.

Ce qui peut se résumer sous la forme du tableau suivant :

	1984	1985	Evolution en %
- Promotion des activités du Temps libre et de l'Education populaire	119,70	105	- 12,28 %
- Formation des animateurs	14,05	12,05	- 14,23 %
- Bourses et secours d'études	0,40	0	- 100 %

La diminution des moyens des services est due pour une moitié à des suppressions d'emplois et pour l'autre moitié à des transferts aux établissements du Ministère du Temps libre.

Celle des crédits d'intervention porte principalement sur les subventions aux associations. Cette ligne budgétaire était déjà fortement touchée l'année dernière (- 12,38 %). Les actions correspondantes subissent ou subiront donc un retard considérable, si tant est qu'elles ne soient pas abandonnées. L'exemple de l'I.N.E.P. est éclairant : voilà deux ans que l'on annonce, à l'occasion de la discussion budgétaire, la création de la médiathèque, du département de la communication et du conseil de l'innovation. Or, rien n'est encore fait !

Les crédits consacrés aux établissements du Ministère de la Jeunesse et des Sports passent de 262.945.762 F. à 285.249.782 F. (+ 8,48 %). Cette augmentation provient essentiellement des hausses de rémunération et des transferts. Il est toutefois difficile d'individualiser dans cette action les crédits consacrés au Temps libre et à l'Education populaire. Seuls les crédits consacrés à l'I.N.E.P. sont connus.

Il est également impossible à la seule lecture du « Bleu budgétaire » d'individualiser, parmi les dépenses en capital, les crédits consacrés au Temps libre et à l'Education populaire.

En ce qui concerne les investissements exécutés par l'Etat (Titre V), les autorisations de programme régressent de 93,86 MF à 79,48 MF (- 15,32 %) et les crédits de paiement diminuent de 77 MF à 72,52 MF (- 5,82 %).

Pour les subventions d'investissement accordées par l'Etat aux collectivités (Titre VI), les autorisations de programme passent de 330,18 MF à 102,05 MF (- 69,1 %) et les crédits de paiement de 332,19 MF à 214,24 MF (- 35,5 %). Cette diminution est la contrepartie du transfert de crédits de paiement en faveur de la dotation globale d'équipement (68 MF).

*
* *

Le budget du Temps libre et de l'Education populaire, déjà peu favorisé l'année dernière, est encore plus réduit cette année : de 0,027 % du budget de l'Etat en 1984 il régresse à 0,021 % ; cette diminution s'explique avant tout par des mesures d'économie : réduction des subventions aux associations et aux actions de formation d'animateur.

Par ailleurs, aucune des mesures envisagées par le Gouvernement ou suggérées par votre Commission n'a été mise en application : ni allègement de la taxe sur les salaires, ni réduction de fiscalité en faveur de la presse associative. Le Fonds de développement solidaire de la vie associative, malgré un avis favorable du CNVA, reste à l'état de projet.

En revanche, le Gouvernement a créé, sur ces sujets, des comités de réflexions interministériels, ce qui risque de retarder les décisions attendues.

Si la rigueur budgétaire explique la médiocrité de ce budget, la politique du temps libre souffre, sans véritables raisons, de difficultés en matière de concertation.

C. Des associations tenues à l'écart : une concertation difficile

Deux défauts semblent nuire à l'élaboration de la politique du temps libre : paradoxalement, il s'agit d'un excès de concertation, décelable à la multiplication des organismes de réflexion et de proposition, et d'un manque de concertation, sensible par l'exclusion du mouvement associatif de certains grands débats.

1. L'excès de concertation : l'immobilisme.

Votre commission avait d'ailleurs mis en garde contre cet aspect de la politique du temps libre qui consiste à multiplier les instances de réflexion et de concertation et dont le résultat est de retarder les prises de décision. C'est ainsi que la majorité des mesures annoncées, lors du Conseil des ministres du 1er décembre 1982, n'ont pas été appliquées.

Quant au sort des avis du CNVA, il n'est pas meilleur : rendus publics en avril 1984, le Gouvernement ne les a pris - très partiellement - en compte, qu'après les démarches pressantes de son président.

Autre trait de cet « excès » de concertation : le passage obligé par des institutions qui ne se réunissent pas ou peu : Haut comité du loisir social, de l'éducation populaire et des activités de pleine nature, haut comité de la jeunesse, des sports et des loisirs, conseil national de la jeunesse et de l'éducation populaire.

Une réorganisation s'imposerait ; il semble que le Gouvernement l'envisage. Votre commission souhaite qu'elle se fasse après consultation des parties intéressées et aussi rapidement que possible.

2. Un certain manque de concertation : le monde associatif à l'écart

Ce manque de concertation est peut-être plus grave, car il risque d'obérer l'avenir pour longtemps. Un seul exemple : l'élaboration de la politique de communication sociale.

Le législateur, mais aussi et surtout, le Gouvernement élaborent une série de textes qui dessinent peu à peu une politique de l'audiovisuel. Or, il apparaît que le monde associatif est singulièrement absent de cette politique.

Aucune mesure particulière n'est prise en faveur de la réception ou de la diffusion des programmes audiovisuels par les associations : ni exonération ou réduction de redevance, ni plan de raccordement privilégié pour le câble ou la réception par satellite. Le même constat de carence peut être dressé en matière de diffusion de programmes élaborés par le monde associatif ; rien ne semble prévu pour lui faciliter l'accès au câble. Quant à la Régie française des espaces, son organisation actuelle au sein de la Régie française de publicité lui confère un certain caractère commercial qui ne peut qu'en détourner les associations.

Faut-il déceler dans cette absence de concertation un signe de désintérêt pour le monde associatif, voire un souci de tenir celui-ci à l'écart de certains grands débats ? La rigueur budgétaire ne peut, ici, être invoquée.

Mais peut-être n'est-il pas trop tard ? Le rôle de la Commission des Affaires culturelles est d'attirer l'attention des pouvoirs publics, Gouvernement et élus locaux, sur la nécessité d'associer le monde associatif au grand mouvement de communication sociale.

Plus concrètement, votre commission recommande au Gouvernement et au Sénat de se montrer vigilants dans l'étude des dispositions du projet de loi sur les droits d'auteur *afin qu'un équilibre soit trouvé entre la nécessaire rémunération des auteurs, et la possibilité de diffusion des oeuvres par les associations, sans que le montant des redevances constitue un obstacle rédhibitoire.*

CONCLUSION

Votre Rapporteur, au terme de cet avis, est dans une situation embarrassante : d'un côté, le Gouvernement fait preuve d'un intérêt manifeste pour la vie associative et expose un projet original, novateur, voire ambitieux ; de l'autre, votre rapporteur recense des moyens qui ne cessent de se dégrader, alors même que se profile l'Année internationale de la jeunesse. Le contraste est saisissant !

Sans doute, la création du F.N.D.A., financé par le loto sportif ou par un prélèvement sur le P.M.U., devrait favoriser un nouvel essor de la politique du temps libre ; davantage de concertation devrait permettre au mouvement associatif de ne pas être laissé à l'écart du grand mouvement de communication sociale.

Votre Commission ne peut, cependant, cette année, que manifester sa vive inquiétude. Déjà, les années précédentes, elle avait mis en garde le Gouvernement contre les errements de cette politique, tout en votant le budget. Mais cette année le fossé est trop grand entre les intentions proclamées et la réalité de cette politique. C'est la raison pour laquelle elle vous propose de donner un avis défavorable aux crédits du temps libre et de l'éducation populaire pour 1985, assorti de plusieurs suggestions :

- le maintien, en francs constants, du budget du temps libre au niveau de l'année dernière en augmentant les crédits d'intervention.

- la revalorisation du taux du poste FONJEP pour tenir compte, au minimum, de l'inflation.

- l'adoption d'une mesure qui supprimerait l'effet de l'inflation et de la non-actualisation des tranches de barème sur le montant de la taxe sur les salaires.

Cette mesure serait de bonne justice, alors que le Gouvernement se soucie de réduire les prélèvements obligatoires qui pèsent sur les entreprises.

Or, votre commission le souligne, les associations, c'est 700.000 emplois. Pourront-ils être maintenus si rien n'est fait pour en alléger les charges ?

● enfin, des engagements précis sur la mise en place du FNDA, au fonctionnement duquel les parlementaires souhaitent être associés, sur son financement, ainsi que sur les aides à la presse associative.

Ces deux projets passent actuellement de comités interministériels en groupe de travail ; puissent-ils ne pas s'y enliser !