

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1981.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1), sur le projet de loi de finances pour 1982, 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 Bœuf, Michel Charasse, Adolphe Chauvin, Auguste Cousin, Lucien Delmas, Charles Durand, Raymond Espagnac, Jules Faigt, Claude Fuzier, Léon-Jean Grégory, Guy de la Verpillière, Henri Le Breton, Yves Le Cozannet, Maurice Lombard, Mme Héliène Luc, MM. 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 Schmaus, Abel Sempé, Raymond Soucaret, Pierre-Christian Taittinger, René Tinant, Edmond Valcin, Pierre Vallon, Marcel Vidal.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 450 et annexes, 470 (annexe 36), 471 (tome XXIII) et in-8° 57.

Sénat : 57 et 58 (annexe 30) (1981-1982).

Loi de finances. — Education populaire - Vacances.

SOMMAIRE

	Page
I. — Une innovation : le temps libre. Pour quoi faire ? Quels objectifs ?	3
II. — Les moyens d'action	7
1. L'organisation interne du Ministère	7
2. Ses moyens financiers	8
3. Les associations	9
a) Promotion de la vie associative : un projet de loi attendu... ..	9
b) Une nouvelle politique de subventions	10
— Transparence	10
— Critères de répartition	11
— Postes Fonjep	11
4. L'animation	12
a) Le budget pour 1982	12
b) Un nouveau statut des animateurs	13
5. Collectivités locales	14
6. L'information	14
III. — A propos de vacances	15
1. Leur généralisation : le chèque-vacances	16
2. Leur étalement : dans le temps et dans l'espace	17
Conclusion : Une instance de réflexion et d'incitation plutôt qu'un secteur ministériel traditionnel	21
Présentation du rapport en Commission	23
Annexes	27

I. — UNE INNOVATION : LE TEMPS LIBRE POUR QUOI FAIRE ? QUELS OBJECTIFS ?

MESDAMES, MESSIEURS,

Soulignons deux nouveautés :

1° pour la première fois, la Commission a examiné le budget d'un ministère nouvellement créé, celui du Temps libre,

2° pour la première fois depuis très longtemps un Rapporteur pour avis de la Commission est membre du groupe communiste.

S'il est un Ministère dont la création a suscité des réactions c'est bien celui du « Temps libre ». Qu'elle ait entraîné des éloges ou des critiques, ironiques voire sarcastiques, cette innovation n'a laissé personne indifférent.

En réalité, la création du ministère du Temps libre, voulue par le Président de la République, traduit essentiellement une volonté politique : celle de répondre aux aspirations profondes des travailleurs qui espèrent que le changement intervenu le 10 mai les conduira non seulement à une réduction du temps de travail les libérant de contraintes actuellement aliénantes mais aussi à une modification profonde des conditions mêmes de ce travail. Ainsi disposeront-ils d'un temps libre de vie où pourra mieux s'épanouir leur personnalité dans la satisfaction des besoins les plus élevés.

Il s'agit en fait de démocratiser les activités de loisir, de les rendre accessibles au plus grand nombre.

Votre Rapporteur note avec intérêt que c'est dans cet esprit que le Ministre entend mener sa politique dont l'ambition est de faire en sorte que la notion de bien-être, de mieux-vivre, ne soit plus réservée à une élite mais qu'elle concerne tous les Français, surtout les moins favorisés. Il faut souligner que pour les femmes, notamment celles qui travaillent, le temps libre est une aspiration souvent primordiale.

Cette question est tout à fait essentielle.

Avec le droit au travail, avec le droit à l'éducation, le droit au loisir est, certes, pour chacun et pour la société dans son ensem-

ble, un facteur d'équilibre donc aussi un facteur d'amélioration de la vie, mais surtout un élément d'enrichissement social et culturel, une source créatrice de marges de liberté.

C'est pourquoi, agir pour que ce droit se manifeste, se développe, s'offre réellement à tous, atténuant les clivages traditionnels entre l'économique, le social et le culturel, est une contribution non négligeable aux changements fondamentaux vers lesquels il est nécessaire de s'orienter si l'on veut rendre à chacun la dignité de sa vie et ouvrir un monde où l'on puisse vivre autrement et ensemble.

Tel est le fondement profond de la promotion du loisir dans sa diversité, d'une réhabilitation authentique de l'éducation populaire qui n'est, faut-il le souligner, ni la première marche à franchir avant d'aborder d'autres composantes de la culture, ni le purgatoire obligé ouvrant la voie au paradis.

Certes, et le ministre du Temps libre l'a souligné, il ne suffit pas d'intentions pour construire le changement.

La bonne ou mauvaise qualité du temps libre est, beaucoup plus qu'on ne le pense, dépendante de la durée du temps de travail, des conditions dans lesquelles ce dernier est vécu, ainsi d'ailleurs que d'autres facteurs : transports, logement, urbanisation, moyens du service public d'éducation et de formation, etc. Il dépend également des *media*, de la qualité des programmes et des informations ; enfin, des évolutions technologiques et scientifiques qui libèrent du temps, suscitent des besoins nouveaux et doivent permettre des changements considérables dans l'organisation du travail.

Ainsi, le temps disponible s'inscrit-il au cœur de l'évolution sociale.

En témoigne le Front populaire de 1936 avec l'adoption des lois instituant les congés payés, la semaine de quarante heures, innovations qui permirent l'essor des loisirs.

Aujourd'hui, le ministère du Temps libre peut et doit être à l'origine d'une nouvelle impulsion et faciliter ainsi, selon le mot du philosophe, « le développement des puissances de l'homme qui est à lui-même sa propre fin ».

Avec la réduction progressive du temps de travail à trente-cinq heures, la généralisation de la cinquième semaine de congés payés, l'avancée de la démocratie dans tous les domaines, dans les entreprises, la progression des revenus, notamment les plus bas, devraient permettre une démocratisation de l'accès aux loisirs. C'est pourquoi, il faut élever, former les hommes, pour qu'ils consentent l'effort de se prendre en charge, deviennent maîtres de leur temps et que le temps libéré ne soit pas un temps vide mais une source d'enrichissement individuel et collectif.

Votre Rapporteur a pu constater lors de ses visites dans les grands ensembles et dans les entreprises, comme dans des rencontres avec diverses organisations et associations que préoccupent la situation et l'avenir des activités de loisir et d'éducation populaire, combien la nation espère de cette politique nouvelle déjà mise en œuvre dans la concertation.

Le temps libre n'est donc pas un gadget. S'il est déjà une réalité pour une minorité privilégiée qui a les moyens matériels et intellectuels de la vivre pleinement, il demeure un espoir et un but trop souvent inaccessible ou lointain pour la plus grande majorité.

Cela est vrai malgré la multiplication des efforts des collectivités locales et du mouvement associatif qui ont largement contribué à développer les vacances par exemple.

Votre Rapporteur note que la nouvelle politique prend heureusement le contre-pied des orientations précédentes, comme le recommandait le rapport Blanc, et qu'elle fait du développement des activités de loisir une obligation nationale.

Le loisir est en effet une nécessité objective du développement social. En ce sens, il ne doit plus être l'activité compensatoire qu'on nous a présentée souvent, ni une parenthèse dans une société inégalitaire.

Par ailleurs, il n'est pas du tout souhaitable de continuer à accorder sans discernement subventions et facilités aux marchands de neige et d'eau, de pédagogie et de technique. Il vaudrait beaucoup mieux utiliser les fonds disponibles pour encourager et soutenir financièrement les initiatives des associations de loisir, d'éducation populaire et de tourisme social. Il faut choisir entre un gaspillage qui favorise certains secteurs commerciaux et des mesures qui permettent d'accorder à tous les divertissements et les joies auxquels ils ont droit.

Votre Rapporteur constate avec intérêt que les déclarations du Ministre, le budget qu'il présente, marquent, à ses yeux, une rupture avec les orientations des gouvernements précédents. Ainsi les associations de loisir, d'éducation populaire et de tourisme social ne seront plus les parents pauvres d'un budget insuffisant.

Toutefois, il doit souligner que les disparités dans la progression globale du loisir de cette dernière décennie sont si fortes que ce budget de transition vers une politique nouvelle ne peut à l'évidence les réduire à lui seul.

L'héritage est lourd ; aussi une politique plus sociale du loisir, une réhabilitation authentique de l'éducation populaire qui doit retrouver l'élan des grandes périodes de 1936 et de 1945, doit

s'orienter prioritairement, estime votre Rapporteur, vers les réalités que sont les entreprises et les grands ensembles populaires.

Le sort de la France ne dépend pas immédiatement et expressément du temps libre, il est vrai.

Mais le sort des Français, lui, n'y est pas étranger dans son aspect le plus quotidien ; et en tout état de cause, toute mesure qui a trait à l'éducation et à la culture, dans son sens le plus large, milite en faveur du progrès social et de la civilisation. On est donc loin d'un ministère gadget.

On peut par contre espérer que cette politique, grâce aux mesures de réflexion et d'éducation qu'elle mettra en route, aidera à diminuer la dépendance des jeunes et des adultes à certains gadgets de notre société.

Il résulte de cette brève analyse que l'aménagement du temps ne saurait se limiter à la seule organisation des loisirs ; qu'il concerne aussi, notamment, la qualité et la redistribution du travail, l'éducation, l'environnement, l'entreprise, l'habitat. C'est dire l'ambition, la difficulté, mais aussi l'intérêt d'une telle politique qui ne saurait être conçue que dans le cadre d'un projet d'ensemble à long terme ce qui n'exclut nullement les mesures immédiates. Cette politique, au-delà des moyens purement financiers qui sont nécessaires, ne pourra aboutir qu'au prix d'une réflexion et d'une concertation générales, approfondies et permanentes entre toutes les parties concernées.

C'est dans ce sens que le Ministre s'engage et que nous lui apportons notre appui.

II. — LES MOYENS D'ACTION

Les problèmes posés par l'aménagement du temps étant aussi nombreux que diversifiés, le Ministre les a regroupés autour de plusieurs thèmes afin d'y apporter les réponses les plus appropriées et de dégager les priorités. On distingue en effet :

- l'aménagement du temps dans la journée,
- l'aménagement du temps dans la semaine,
- l'aménagement du temps dans l'année,
- la promotion du temps de la retraite.

Nous développerons surtout les deux premiers aspects dans la mesure où ils concernent plus particulièrement la section du loisir social qui fait l'objet du présent rapport. Mais il va sans dire que l'aménagement du temps dans l'année, dans la mesure où il inclut les vacances qui ont un aspect social et culturel, et qui pour une part, contribuent au développement des activités de loisirs dans leur diversité ne saurait être passé sous silence.

1° L'ORGANISATION INTERNE DU MINISTÈRE

Le Ministère comporte plusieurs directions :

- une section commune, qui regroupe les crédits de l'administration centrale et des services extérieurs ;
- une section Jeunesse et Sports, confiée à un ministre délégué ;
- une section Tourisme, confiée également à un ministre délégué ;
- et une section « Loisir social, éducation populaire et activités de pleine nature », objet du présent rapport pour avis, qui est particulièrement importante dans la mesure où elle constitue les moyens d'action prioritaire du Ministère qui entend promouvoir « l'épanouissement des individus par l'éducation permanente, par des pratiques sportives et culturelles diversifiées, par l'accès aux activités de pleine nature, par la sensibilisation aux arts et traditions populaires permettant à chacun de maîtriser son temps et non pas de le subir ».

2° SES MOYENS FINANCIERS

Le projet de budget du Ministère pour 1982, qui s'élèvera globalement à 2.323 millions de francs, est difficile à analyser et comparer avec le budget de l'ancien ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs, en raison du nouveau découpage administratif et des transferts qui en découlent, sans parler des interférences et des éventuels conflits de compétence qui risquent de se produire.

La Direction du loisir social dispose, quant à elle, de 223 millions de francs, qui peuvent se décomposer de la manière suivante :

	(En millions de francs.)
— Moyens des services	93,6
(dont 17,3 millions de francs de mesures nouvelles) ;	
— Interventions	129,3
(dont 54,4 millions de francs de mesures nouvelles).	

Pour ce secteur particulier, on constate une augmentation de 73 %, mais en réalité toutes les mesures acquises (74.947.231) provenant d'un transfert interne d'une direction à l'autre, ce chiffre doit être pondéré en conséquence.

On peut préciser à cet égard que le budget du ministère du Temps libre, dans son ensemble, représente seulement 0,29 % du budget de la nation mais que l'augmentation dont il bénéficie par rapport à 1981 (+ 30,4 %) témoigne de l'importance que lui accorde le Gouvernement.

Les principales mesures nouvelles envisagées portent sur :

	(En millions de francs.)
— la création de 120 postes de conseiller technique et pédagogique	9,4
— la création de 425 postes gérés par le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire	15,8
— la poursuite de l'effort entrepris pour la formation des animateurs	5,8
— le développement de l'aide apportée aux associations	16,8

Nous examinerons dans le détail ces mesures qui illustrent les priorités que le ministère s'est définies, pour le secteur qui nous concerne.

3° LES ASSOCIATIONS

Un problème qui se pose, en ce domaine, est celui de la répartition des compétences et des crédits entre :

- d'une part la Direction de la jeunesse,
- d'autre part, la Direction du loisir social, qui nous occupe.

Un autre, plus essentiel, a trait à la définition des critères de mise sous tutelle des associations existantes, par conséquent au rôle de l'Etat, du mouvement associatif et de leurs relations.

a) La promotion de la vie associative : un projet de loi attendu...

Conscient de l'ampleur et de l'importance du mouvement associatif en France, le Président de la République avait pris l'engagement de présenter un projet de loi sur la vie associative, dans sa proposition n° 59. C'est à M. Henry, ministre du Temps libre, qu'incombe maintenant la tâche de la concrétiser.

Il existe en France environ 350.000 associations. Si elles ne poursuivent pas toutes un but d'intérêt général, elles permettent néanmoins une prise en charge collective et une action éducative de transformation. Elles peuvent donc contribuer au progrès de la démocratie par la mise en œuvre d'une éducation permanente, condition d'une réelle réduction des inégalités sociales, économiques et culturelles, et d'un véritable épanouissement de l'individu.

Se pose donc le problème du financement des associations et de leur indépendance vis-à-vis de l'Etat et des collectivités locales.

Le Ministre a indiqué qu'il étudiait actuellement ce projet, qui constituait pour lui une action capitale, laquelle réglerait les 5 questions suivantes :

- la reconnaissance de l'utilité sociale,
- la recherche de garanties sociales en dehors de l'Etat,
- le statut de l'élé social,
- la fiscalité et les charges sociales.
- l'accès aux *media*.

Il a également précisé qu'il ne voulait ni contrôler, ni étatiser les associations, mais qu'au contraire il entendait développer une large concertation avec elles et que le projet serait élaboré et adopté avec leur accord.

Votre Rapporteur en prend acte bien volontiers. Néanmoins il voudrait formuler des observations sur un certain nombre d'aspects qui lui paraissent capitaux.

Le « changement », pour plus de démocratie appelle en effet dans le domaine du loisir social, de l'éducation populaire et des activités de pleine nature, la participation des intéressés eux-mêmes à l'expression des besoins et à l'élaboration des réformes et propositions.

Pour y parvenir, la vie associative doit être encouragée sans pour autant que l'autonomie et le pluralisme soient mis en question.

Votre Rapporteur souhaite à cet égard indiquer les deux écueils à éviter :

1. Imposer de l'extérieur des idées et des intérêts particuliers ou partisans.
2. Se substituer à l'action autonome du mouvement associatif par des interventions directes.

Cela ne signifie nullement dans son esprit que les responsabilités de l'Etat diminuent.

S'il ne dirige, ni ne s'impose, l'Etat doit coordonner et assurer une certaine régulation de la réponse aux besoins sociaux exprimés par les associations elles-mêmes.

Par ailleurs, votre Rapporteur voudrait dire l'importance qu'il attache aux relations bilatérales et multilatérales permanentes ou ponctuelles entre l'Etat et le mouvement associatif.

b) Une nouvelle politique de subventions.

— Transparence.

Le Ministre s'est engagé, sur ce point, à mener une politique de transparence. Le problème pourtant n'est pas simple dans la mesure où, nous le soulignons au début de notre exposé, il y a des interférences et des transferts d'une direction à l'autre. Votre Rapporteur prend acte de cet engagement et souhaite que cette « transparence » s'établisse à tous les niveaux de répartition des aides et des « postes ».

C'est d'ailleurs une opinion largement partagée dans le mouvement associatif qui y voit une garantie de démocratie.

— Critères de répartition.

A l'avenir, il conviendrait également de substituer au système actuel d'octroi des subventions de fonctionnement, une nouvelle procédure basée sur des critères précis et incontestables tenant notamment compte de la représentativité et du rôle réel joué par les associations.

Ceci traduirait mieux la volonté de l'Etat qui, non seulement ne souhaite pas se désengager mais au contraire espère mieux tenir compte des besoins, de la spécificité et de l'utilité des associations.

Au surplus, cet effort répondrait à un souci de cohérence et de transparence des opérations qui nous paraît primordial.

— Postes Fonjep.

Le développement du loisir social, de l'éducation populaire et des activités de pleine nature sera également soutenu, en 1982, par le recrutement de 425 animateurs supplémentaires gérés par le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire, ce qui représente une somme globale de 15.818.500 F.

En 1982, le taux de la bourse, qui sera de 38.000 F, représentera 22 % seulement du traitement moyen ; mais il atteste une augmentation de 20 % par rapport à 1981 et l'objectif du Ministre est d'atteindre rapidement 50 % du traitement moyen.

Nous ne pouvons, sur ce point, que nous féliciter de la revalorisation des postes, qui ne peut constituer cependant qu'une première étape, et de la volonté du Ministre d'aboutir à terme à un partage encore plus équitable des charges entre l'Etat et les associations, entre l'Etat et les collectivités locales. En ce qui concerne les créations de postes, par contre, n'y aurait-il pas à redouter que les mesures prises en 1982 ne soient pas reconduites si elles s'inscrivent seulement dans la politique conjoncturelle de relance de l'emploi ? Or les besoins étant très grands, les efforts doivent être poursuivis.

4° L'ANIMATION

a) Le budget pour 1982.

Les crédits inscrits au budget à ce titre concernent :

— d'une part, la création de 120 postes de conseiller technique et pédagogique pour la formation d'animateurs	9.401.079 F
— d'autre part, une somme de	5.600.000 F
affectée à la formation d'animateurs, d'élus sociaux, d'élus locaux et de personnels des collectivités locales à laquelle il faut ajouter	8.349.833 F
provenant du transfert des crédits de la section Jeunesse et Sports,	
Soit un total de	<u>23.350.912 F</u>

Les chiffres parlent d'eux-mêmes ; ils dénotent un accroissement des moyens que l'on ne peut qu'approuver dans un domaine où les besoins sont grands et constants.

L'effort d'une contribution à la création de postes nouveaux dans les associations est d'autant plus à souligner que le Fonjep n'avait pas connu la moindre création depuis de longues années, excepté neuf postes en 1981.

La création en 1982 de 120 nouveaux postes de C.T.P. dans les services aura également un impact intéressant.

Cependant, les conditions de recrutement et l'indice du 1^{er} échelon de la deuxième catégorie ne sont pas actuellement de nature à permettre l'emploi des personnels les mieux adaptés. On l'a fait remarquer à votre Rapporteur. Il tenait à le souligner.

La section Loisir social gère 851 postes, dont :

200 professeurs adjoints d'E.P.S. (assistants J.E.P.)

531 contractuels, et

120 emplois créés au 1^{er} janvier 1982 (transfert de la section Jeunesse et Sports).

b) Un nouveau statut des animateurs.

Les métiers de l'animation connaissent un développement considérable, qui va se prolonger. Le Ministère a mis à l'étude un projet concernant le statut des animateurs. Votre Rapporteur souhaite qu'il aboutisse à :

— clarifier et harmoniser une situation complexe, caractérisée notamment par la diversité et la multiplicité des diplômés ;

— apporter des garanties professionnelles aux intéressés qui doivent pouvoir bénéficier des mêmes avantages que n'importe quel salarié ;

— tout en préservant une autonomie à laquelle ils sont légitimement attachés ; il importe en effet qu'ils ne deviennent en aucun cas des fonctionnaires de l'Etat ni des municipalités.

Il importe également que la nature même de la profession d'animateur fasse l'objet d'une réflexion approfondie.

Votre Rapporteur ajoute, en le soulignant, que le recrutement des animateurs est trop scolaire et universitaire et concerne donc un petit nombre de jeunes travailleurs. Il conviendrait d'étendre les droits de ces derniers à des congés de formation dans les domaines social et culturel à partir des possibilités déjà offertes par la loi cadre-jeunesse.

Par ailleurs, il considère nécessaire de s'orienter résolument vers une formation de plus grande qualité, ce qui supposerait une collaboration avec les universités, en liaison avec les associations.

Cette formation doit profiter de l'expérience originale et irremplaçable acquise dans l'entreprise, ce qui est actuellement insuffisamment le cas.

Enfin, le Rapporteur croit devoir exprimer l'inquiétude que connaissent plusieurs grands organismes de formation de cadres devant une insuffisance d'ajustement au taux d'inflation de leurs subventions de fonctionnement et des prises en charge des journées de formation, l'augmentation ne devant être, semble-t-il, que de 10 à 12 %.

Ainsi l'augmentation promise serait inférieure au taux de l'érosion monétaire et continuerait de mettre en péril la qualité de la formation dont on vient de voir l'importance, et même l'emploi, dans ces associations.

Ce que les associations concernées demandent, c'est un engagement clair dans le sens d'une revalorisation correspondant à la dépréciation monétaire.

Votre Rapporteur est persuadé que cet appel sera entendu.

5° COLLECTIVITÉS LOCALES

Depuis des années, les communes ont été confrontées à une politique d'équipement et de financement qui s'est traduite, non seulement par une insuffisance des équipements sportifs et socio-éducatifs, mais encore par un transfert important de charges au détriment des collectivités locales.

Actuellement, leurs difficultés sont grandes pour équiper et aider le mouvement associatif, animer la vie locale.

Or, dans le budget 1982, les crédits pour l'aide aux collectivités locales ne progressent que de 14 %.

Votre Rapporteur le regrette et souhaite un plus grand effort dans ce domaine.

6° L'INFORMATION

Le temps libre est utilisé bien souvent par la lecture des journaux et magazines et par la radiodiffusion et la télévision ; or, on sait la place importante que ces *media* consacrent à l'information. Il est donc nécessaire pour que le loisir contribue au développement culturel de tout mettre en œuvre pour que s'améliorent la qualité et l'ampleur de l'information. Et quand votre Rapporteur parle d'améliorer la qualité, il a particulièrement en vue la subordination que l'on constate trop souvent dans les *media* commerciaux de l'information aux exigences du profit, la publicité en étant le moteur.

En outre, les *media* doivent soutenir le développement de la vie associative en offrant leurs colonnes ou leurs antennes aux associations elles-mêmes pour qu'elles s'y expriment directement, faisant connaître leurs buts, leurs besoins et les moyens qu'elles peuvent mettre à la disposition de tous.

III. — A PROPOS DE VACANCES ET DE FINS DE SEMAINE

Nous ne saurions terminer cet exposé sans aborder le problème des vacances et des fins de semaine.

En effet :

— de même que le temps des Français et le budget des ménages consacré aux loisirs ne sont pas divisés de manière rigoureuse ;

— de même que les réflexions, les moyens et les directions du Ministère ne sont pas cloisonnés (du moins nous l'espérons !)

— de même le temps des vacances est lié aux autres temps de loisir ; on ne peut donc pas le passer sous silence, même s'il dépend plus étroitement de la section « Tourisme ».

Il nous paraît souhaitable, en effet, que les animateurs et les équipements « de vacances » soient utilisés de manière moins spécifique, afin de concourir à l'« étalement » des vacances dans le temps et géographiquement, ce qui permettrait de mieux répondre à certains besoins existants. Prenons l'exemple des habitants des zones rurales et plus spécialement des professions agricoles : ils représentent une partie importante des Français qui ne partent pas en vacances. Il y a à cela des raisons multiples qu'il ne nous appartient pas d'analyser ici (l'une étant qu'ils ne peuvent s'absenter de chez eux que pour de courtes durées, n'excédant pas une semaine) ; mais il est probable que si ces personnes — et les jeunes en particulier — pouvaient utiliser durant l'année les équipements destinés aux touristes, implantés à proximité de leur domicile, ils le feraient avec le plus grand plaisir et le plus grand profit.

Les vacances ne doivent pas rester un outil de ségrégation entre les Français ; or, celle-ci ne se fait pas seulement par l'argent (encore que les prix de location saisonnière ou de certaines activités sportives restent dissuasifs, et que le camping ne soit pas toujours le reflet d'un choix mais un pis-aller), mais aussi au niveau des mentalités, de l'âge, et — presque — des catégories socio-professionnelles.

Les vacances ne doivent pas non plus laisser aux Français l'occasion d'abîmer ou de salir la France, par la prolifération des terrains de camping sauvage, l'abandon de papiers gras sur les

plages et dans les forêts, les incendies, en un mot la pollution de l'environnement sous toutes ses formes. Autant le besoin de découverte, d'évasion et de liberté est légitime, autant il ne se conçoit qu'accompagné du « savoir-vivre » indispensable à toute vie en société.

A l'inverse, il ne faut pas non plus que les centres de vacances copient certains clubs dans ce qu'ils ont de mauvais, c'est-à-dire prennent en charge les individus, qui ne s'en plaignent pas forcément, sans leur laisser ni initiative, ni responsabilité.

Voilà les quelques réflexions que nous voulions soumettre sur ce sujet à la sagacité du Ministre qui, quant à lui, a conçu deux projets essentiels, dont nous attendons la concrétisation avant de nous prononcer formellement, mais sur lesquels nous lui apportons nos encouragements :

1° LA GÉNÉRALISATION DES VACANCES : LE CHÈQUE-VACANCES

Environ un Français sur deux ne part pas en vacances actuellement, la plupart du temps par manque de moyens. C'est afin de réduire cette inégalité sociale flagrante que le Ministère a repris l'étude d'un grand projet qu'il a placé au rang de ses priorités, et qu'il espère voir aboutir dès l'été 1982 : le chèque-vacances.

Cette aide à la personne devrait favoriser le départ en vacances de 250.000 personnes la première année de sa mise en œuvre, l'objectif étant d'atteindre cinq millions de bénéficiaires en dix ans.

Des négociations interministérielles ont eu lieu dès 1978 et 1979 sur ce point, mais l'instauration de ce système, demandé par les grandes associations de tourisme et les centrales syndicales, a été retardée jusqu'à maintenant par la difficulté notamment d'en mesurer les implications financières pour l'Etat et pour les entreprises.

Le chèque-vacances fait partie, à n'en pas douter, de la politique sociale du tourisme que nous encourageons le Ministère à développer et constitue le meilleur outil de réduction des inégalités. Par contre, bien que le Gouvernement prétende que son coût sera compensé par les retombées économiques de ce nouveau pouvoir d'achat et par la création d'emplois, ce coût, s'il est supporté par les entreprises, accroîtra d'autant leur charges. Il y a là un problème qu'on ne peut faire semblant d'ignorer. Mais il faudra trouver des solutions, car il est certain qu'on ne peut pas prétendre mener une politique sociale sans s'en donner les moyens. Il faudra également

faire en sorte de ne pas exclure du système d'aide les Français qui peuvent espérer en bénéficier ; trop souvent les agriculteurs, les petits commerçants, les petits artisans, qui ont des conditions de vie aussi modestes que les petits salariés, sont oubliés. Par ailleurs, les catégories moyennes de la population se trouvent souvent lésées, en fin de compte, dans la mesure où, ne recevant aucune aide, leurs revenus nets sont finalement inférieurs à certains autres qui, eux, bénéficient de revenus de transfert. Cela se vérifie notamment dans les centres de vacances.

Voilà les réflexions que nous souhaitons présenter sur ce point.

2° L'ÉTALEMENT DES VACANCES

— Dans le temps.

La nécessité de l'étalement des vacances dans le temps n'est pas une nouveauté si l'on songe aux problèmes économiques et aux désavantages liés à une excessive concentration des congés. Sans en dresser une liste exhaustive, il faut en rappeler certains aspects :

— fermeture d'usines et d'établissements entraînant une paralysie de secteurs entiers de l'économie, avec le coût que cela représente ;

— circulation intensive sur les routes et dans les autres moyens de communication, accidents ;

— encombrement des plages et des zones touristiques ;

— durée insuffisante d'utilisation des équipements d'accueil et des moyens d'animation ;

— finalement conditions d'accueil souvent mauvaises, vacances mal vécues, alors qu'on les attend pendant onze mois et qu'on y investit tellement, financièrement et psychologiquement.

Les vacances, ce devrait être le moment où l'on se retrouve soi-même, où l'on se retrouve en famille, pour découvrir ensemble, pour se reposer, s'enrichir intellectuellement ; trop souvent, on ne trouve rien d'autre que la cohue, transplantée d'un endroit à l'autre.

Il ne paraît pas utile d'aller plus avant dans cette démonstration, tant la nécessité de l'étalement est évidente ; mais, apparemment, il n'est pas facile à réaliser puisque tous les ministères précédents y ont échoué. Souhaitons donc que les choses changent...

A cet aspect « classique » de l'étalement, auquel il va donc devoir consacrer ses efforts, le Ministère, toujours dans un souci

de réduction des inégalités, a instauré le principe de la cinquième semaine de congés payés prise en dehors de la période estivale : la démocratisation des loisirs de neige constitue en effet la résultante et l'objectif de son action politique globale et est inscrite au plan intérimaire de deux ans.

Ce n'est certes pas nous qui seront opposés à cette mesure qui permettra enfin d'en finir avec l'élitisme qui était de mise en ce domaine jusqu'à présent. C'est vrai que de plus en plus de Français partent chaque année pour des vacances de neige — surtout parmi les jeunes d'ailleurs — mais je serais tentée de dire que ce sont tout de même toujours les mêmes... et ils ne sont que 3,8 millions. Le Ministère voudrait porter ce chiffre à 10 millions en six ans. Et nous encourageons donc le Ministère à déployer autant de moyens que d'efforts pour aboutir rapidement.

— Dans l'espace.

Le Ministère a déclaré également vouloir étaler les vacances — et c'est là une autre nouveauté — dans l'espace, géographique. Il s'est engagé à aider les municipalités et les associations de toutes les régions de France à s'équiper convenablement, en particulier dans les zones de basse et moyenne montagne afin de pouvoir utiliser les équipements été comme hiver.

Par ailleurs, un groupe de travail interministériel, placé sous sa responsabilité, a été mis en place afin d'élaborer des propositions s'inscrivant dans le cadre d'une campagne d'information et d'incitation pour la découverte de la France et la mise en valeur de ses régions.

Nous espérons que ces entreprises seront rapidement couronnées de succès car :

— d'une part, il est vrai qu'il y avait un déséquilibre à corriger au niveau des équipements, le littoral étant souvent privilégié au détriment de l'arrière-pays, de la montagne ou de la campagne, sans parler des distorsions existant d'une région à l'autre ;

— d'autre part, on ne peut que se féliciter de cette volonté de faire découvrir la France dont les richesses naturelles et culturelles sont aussi nombreuses que mal connues.

D'une manière générale, il ne s'agit pas de dénigrer le tourisme traditionnel ni de l'opposer au tourisme social, mais plutôt de développer certaines formes jusqu'alors négligées (tourisme associatif par exemple) afin de répondre au maximum aux besoins.

Aussi, pour un meilleur profit social, conviendrait-il d'améliorer la finalité sociale des équipements et, par conséquent, de

repenser, pour la revaloriser, la conduite des relations entre communes et promoteurs, privés ou sociaux, des rapprochements et des dispositions conventionnelles ne pouvant que valoriser les apports respectifs des partenaires au bénéfice des populations d'accueil et touristiques.

Par ailleurs, l'urbanisation et la concentration actuelle des populations attirent particulièrement l'attention sur les besoins d'activités de loisir dans les zones fortement urbanisées.

Une nouvelle politique d'équipements urbains devrait être privilégiée et conduite sous la responsabilité des élus locaux, avec le concours des associations.

A cet égard, implantées à la périphérie des villes, les bases de plein air et de loisir sont une des réponses possibles aux attentes et demandes sociales.

Elles ne sauraient toutefois justifier l'urbanisation dense qui rejette les espaces verts hors des villes et grands ensembles, ni le déficit en équipements socio-culturels divers qui devraient être les plus rapprochés possibles des entreprises et de l'habitat social.

Il n'est pas sans signification de rappeler ici une recommandation pour la culture mais qui vaut également pour le loisir : « susciter la demande de culture, c'est mener une action plus près de l'existence vécue ».

CONCLUSION

Aujourd'hui, l'aspiration au loisir et la revendication d'un plus large accès aux activités de temps libre témoignent de la pressante exigence à vivre autrement.

Mais pour certains Français, l'accès au loisir est encore un objectif inaccessible, malgré les efforts des collectivités locales, des comités d'entreprise, du mouvement associatif et plus généralement malgré les récents acquis sociaux.

Le changement intervenu le 10 mai a fait naître de grandes espérances. La justice sociale est une ambition et un objectif central de la nouvelle majorité.

Dans ce cadre, répondre sans retard aux aspirations de la jeunesse, rendre à chacun la dignité de sa vie par l'épanouissement de sa personnalité implique un nouvel essor du loisir fondé sur une profonde démocratisation des activités qu'il permet de promouvoir, une multiplication des moyens d'expression afin d'assurer à chaque Français une réelle liberté de choix.

Cela ne sera possible, estime votre Rapporteur, qu'à la condition d'orienter les efforts dans les trois directions suivantes :

1. *Les entreprises*, qui doivent favoriser sans réticence dans le cadre de nouvelles dispositions économiques et juridiques les concernant, la pratique des activités de loisir et d'éducation populaire.

2. *Les communes*, qui doivent intégrer des équipements sportifs et sociaux dans les agglomérations elles-mêmes, l'expérience démontrant que la ségrégation est plus forte là où le lieu de loisir est éloigné de l'habitat social.

Le développement de la vie sociale dans les grandes cités exige un effort d'intégration d'activités de loisir dans ces ensembles, le resserrement du tissu social ayant pour condition le développement de la vie associative.

Les établissements scolaires (écoles primaires, L.E.P., etc.) et ceux des secteurs péri et post-scolaire doivent être installés au cœur même des grands ensembles.

3. *Le mouvement associatif.*

Facteur de progrès et de démocratie, remplissant une mission d'intérêt général, le mouvement associatif doit être pleinement reconnu, son développement et ses initiatives encouragés et aidés.

Le régime fiscal des associations doit être réexaminé par le Gouvernement ; la presse associative, bénéficiant d'exonérations fiscales.

D'une façon plus générale, les associations doivent bénéficier d'un accès facile aux moyens de communication de masse.

Par ailleurs, il est possible d'établir des relations nouvelles et complémentaires entre les pouvoirs publics, les élus, le mouvement associatif, pour agir contre les inégalités et développer la démocratie.

La maîtrise du temps libre, liberté conquise ou reconquise, doit être laissée à chacun, sous la forme qui correspond à ses choix fondamentaux, à ses désirs, à sa manière d'être. Car le temps — et le temps libre en particulier — ce peut être le pire ou le meilleur. Ce serait certainement le pire si l'organisation des activités qui le meublent était l'occasion d'imposer des contraintes. Ce peut être le meilleur si la liberté et l'autonomie de chacun sont respectées. Tel qui vit à contre-courant, hors des normes et des comportements les plus habituels, ne vit pas nécessairement mal. Il faut accepter l'original qui aime passer le mois d'août à Paris quand la plupart des Parisiens le fuient et sont accueillis dans des centres ou clubs par des animateurs spécialisés capables d'organiser et de leur proposer des distractions. Il n'est de véritable progrès que dans le respect de la diversité des goûts et des activités, dans la liberté d'expression et de développement de la personnalité. A cet égard, les intentions du Ministère sont bonnes.

C'est au bénéfice de ces observations que la commission des Affaires culturelles a demandé à son Rapporteur de donner un avis favorable au budget du Temps libre pour la section « Loisir social, éducation populaire et activités de pleine nature ».

PRÉSENTATION DU RAPPORT EN COMMISSION

Le mercredi 18 novembre 1981, sous la présidence de M. Léon Eeckhoutte, président, la Commission a examiné les crédits consacrés à la section « Loisir social, éducation populaire et activités de pleine nature » dans le projet de budget du Temps libre pour 1982, sur le rapport de Mme Hélène Luc.

Celle-ci a tout d'abord indiqué que la création du ministère du Temps libre répondait à une volonté politique de démocratisation des activités de loisir — le droit au loisir étant facteur d'enrichissement social et culturel par l'expression individuelle ou collective qu'il permet des goûts et des capacités — et s'inscrivait au cœur de l'évolution sociale depuis 1936. La création d'un ministère du Temps libre peut être à l'origine de nouveaux progrès.

Devant la situation laissée par le précédent gouvernement et sur bien des points mauvaise, le Ministère a manifesté sa volonté d'agir en faveur des plus défavorisés afin d'aboutir à une réelle démocratisation des activités de loisir.

En ce qui concerne les moyens financiers, le Rapporteur pour avis a observé que les analyses et comparaisons avec le budget de l'ancien ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs étaient difficiles en raison du nouveau découpage administratif et des transferts qui en découlent.

Sur un budget global de 2.323 millions de francs, la Direction du loisir social dispose de 223 millions de francs qui se décomposent de la manière suivante :

— moyens des services (titre III) : 93,6 millions de francs (dont 17,3 millions de francs de mesures nouvelles) ;

— interventions (titre IV) : 129,3 millions de francs (dont 54,4 millions de francs de mesures nouvelles).

Les crédits de ce titre IV sont en augmentation de 73 % par rapport aux crédits de 1981, constitués uniquement de mesures acquises (74.947.231 F provenant d'un transfert interne d'une direction à l'autre).

On peut préciser à cet égard que le budget du Temps libre (concernant non seulement la Direction du loisir social, mais aussi

la Jeunesse et les Sports et le Tourisme) représente seulement 0,29 % du budget de la nation. Mais l'augmentation dont il bénéficie par rapport à 1981 (30,4 %) témoigne de l'importance qui lui est accordée par le Gouvernement.

Les principales mesures nouvelles, concernant la Direction du loisir social, permettent :

1° La création de :

— 120 postes de conseiller technique et pédagogique : 9,4 millions de francs ;

— 425 postes gérés par le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire : 15,8 millions de francs ;

2° La poursuite de l'effort entrepris pour la formation des animateurs : 5,8 millions de francs ;

3° Le développement de l'aide apportée aux associations : 16,8 millions de francs.

A propos du projet de loi sur les associations, actuellement à l'étude, le Rapporteur pour avis s'est déclaré d'accord avec le Ministre qui ne veut ni contrôler ni étatiser : il faut éviter d'imposer des idées de l'extérieur et se garder de faire preuve de dirigisme.

En ce qui concerne les associations subventionnées, le Rapporteur pour avis s'est félicité de la volonté de transparence qui anime le Ministre, ainsi que de son intention de mettre au point une nouvelle procédure de répartition.

Mme Hélène Luc a indiqué que 425 animateurs supplémentaires seraient recrutés sur postes Fonjep ; elle a rappelé que le taux de la bourse (38.000 F en 1982) représentait 22 % du traitement moyen, revalorisation qui n'est qu'une première étape puisque le Ministère espère atteindre 50 % du traitement moyen l'année suivante.

Le Rapporteur pour avis a évoqué le problème des animateurs pour lesquels un nouveau statut doit être prochainement préparé ; leur recrutement en effet est trop dépendant d'une formation scolaire et universitaire, trop peu de jeunes travailleurs sont intéressés ; il faudrait donc prévoir des congés de formation pour cette catégorie d'intéressés.

Enfin, Mme Hélène Luc a souligné l'importance de l'information et souhaité une évolution dans un sens plus démocratique.

En conclusion, le Rapporteur pour avis a indiqué qu'il fallait considérer le nouveau ministère du Temps libre davantage comme

une instance de réflexion et d'incitation que comme un secteur ministériel traditionnel, et il a proposé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la section « Loisir social, éducation populaire et activités de pleine nature ».

M. Pierre-Christian Taittinger s'est déclaré opposé à l'adoption du rapport pour avis parce que la présentation du bilan du précédent septennat ne correspondait pas à la réalité et que la conception que le Rapporteur pour avis se fait du rôle de l'État au regard des activités de loisir est contraire à la sienne ; le temps libre n'appartient pas à l'État mais à chacun d'entre nous et nous devons pouvoir l'utiliser en toute liberté ; il ne faudrait pas que la politique du nouveau Ministère s'installe sur un immense malentendu : le temps libre doit permettre à chacun d'exprimer librement sa personnalité sans aucune directive étatique.

M. Raymond Espagnac a soutenu les positions prises par Mme Hélène Luc et a posé le problème de savoir comment on allait aider les personnes qui veulent animer la vie rurale, en assurant notamment le fonctionnement des associations, et comment seraient répartis les postes Fonjep nouvellement créés, car les collectivités locales doivent supporter de lourdes charges et ont besoin de subventions.

M. Hubert Martin a exprimé la crainte d'un encadrement de la jeunesse, ce qui irait à l'encontre d'une certaine philosophie du temps de loisir — qu'il ne faut pas vouloir « organiser » — et surtout des aspirations mêmes des jeunes peu enclins à accepter des directives ; pour cette raison, il ne votera pas le budget.

Le Président Léon Eeckhoutte a fait remarquer que la nécessité de partager le temps de travail conduit à une civilisation où, les hommes travaillant moins, il faudra bien penser à l'organisation du temps libéré ; la philosophie du Gouvernement et du Rapporteur pour avis n'est pas de contraindre, mais d'organiser pour élever le niveau culturel ; en fait, c'est une question de foi que doit avoir la majorité présidentielle ; il s'agit d'une volonté et d'ailleurs d'un devoir, car l'organisation du temps de loisir sera un moyen de lutter contre la délinquance juvénile.

Selon M. James Marson, le rapport pour avis de Mme Hélène Luc ne révélait aucun dirigisme étroit, puisqu'il demandait d'ouvrir au maximum la possibilité d'activités diverses de loisir. La façon dont le temps de loisir est occupé dépend beaucoup d'une attitude, de comportements individuels, qui dépendent eux-mêmes de facteurs sociaux, économiques et culturels. M. James Marson a, par ailleurs, fait observer que la position adoptée par certains collègues était plutôt le reflet d'une attitude politique générale qu'une attitude vis-à-vis du rapport proprement dit.

M. Pierre-Christian Taittinger a déclaré ensuite qu'il faisait sienne l'analyse du Président quant au temps partagé, mais qu'il ne pouvait accepter une critique sans nuance de la politique conduite en matière de loisir durant vingt-cinq ans, politique qu'il approuvait.

Mme Hélène Luc a répondu que l'héritage du précédent septennat était, en ce domaine, lourd, comme en témoigne le rapport Blanc de 1977 (commercialisation excessive des activités de loisir, des engagements financiers de l'Etat, etc.), mais que le ministre du Temps libre pouvait donner une nouvelle impulsion à un processus de progrès social. Elle a précisé que cette critique du passé était davantage l'expression d'une conception politique personnelle que celle du Rapporteur. Le Rapporteur pour avis constate que la demande de libération d'un temps consacré à des activités personnelles est vraiment devenue une question fondamentale, spécialement pour les femmes, et plus encore même que les revendications de salaires. Mme Hélène Luc a réaffirmé qu'on ne peut pas régler ces problèmes par le seul jogging, qui ne peut suffire à répondre à des aspirations très complexes. Le Rapporteur pour avis a précisé qu'elle faisait sienne la volonté du Ministre de ne contrôler ni étatiser les activités de loisir ; il ne faut pas tout diriger, ni organiser, ni encadrer. Il faut au contraire laisser la plus grande liberté possible aux mouvements associatifs et à chaque personne.

Suivant les conclusions de son Rapporteur pour avis, et compte tenu des précisions apportées par Mme Hélène Luc en réponse aux commissaires, la Commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits pour 1982 de la Direction « loisir social, éducation populaire et activités de pleine nature » du ministère du Temps libre.

ANNEXES

EXTRAITS DU RAPPORT DE LA COMMISSION D'ÉTUDE PRÉSIDIÉE PAR M. JACQUES BLANC

(Documentation française.)

- Selon la taille de la commune de résidence.
(temps de transport)

1. — UNITES URBAINES

De 10.000 h. à 50.000 h.	13 mn en moyenne par jour
De 100.000 h. et plus, sauf Paris	17
Ville de Paris	27
Couronne de Paris	32
Couronne suburbaine de Paris	44

La longueur des parcours et la durée des trajets croissant avec la taille de la commune de résidence. C'est un facteur essentiel de variation de la durée du temps libre.

2. — INÉGALITÉ D'ACCÈS AUX ÉQUIPEMENTS DE LOISIR

- Selon la catégorie sociale.

(En pourcentage.)

	Disques ou bandes magnétiques possédés (1)	Cinéma au cours de la dernière année (1)	Musée au cours de la dernière année (1)	Pratique sportive ou gymnastique au cours de la dernière année (1)
Agriculteurs, exploitants	58,4	39,2	16,6	9,5
Cadres supérieurs, professions libé- rales	97,7	86,9	55,7	42,5
Ouvriers qualifiés, contremaîtres ..	76,5	60,0	30,3	15,4

(1) Secrétariat d'Etat à la Culture, *Pratiques culturelles des Français*, 1974.

(1) B. Seys, *Les horaires de travail en 1974*, Economie et Statistique n° 69.

Facteurs économiques et culturels inter-agissent pour expliquer l'inégalité d'accès aux biens d'équipement de loisir...

3. — INÉGALITÉ D'ACCÈS AUX VACANCES

● Selon le revenu (1).

— de 6.000 F/an	11,6 %
10.000 à 15.000 F/an	32,1 %
20.000 à 30.000 F/an	55,4 %
+ de 50.000 F/an	81,1 %

● Selon la catégorie sociale (2).

Taux de départ en :	Été		Hiver	
	Pourcentage	Nombre de jours (1)	Pourcentage	Nombre de jours
Agriculteurs, exploitants	14,9	14,7	5,2	12,1
Cadres supérieurs, professions libérales	83,8	31,9	53,1	16,0
Ouvriers	52,1	24,3	9,2	13,5

(1) Par séjour effectué.

Les agriculteurs, tenus par les contraintes de la production, partent moins et moins longtemps. L'effet de la richesse se fait sentir non seulement sur le taux de départ, mais aussi sur la fréquence, la diversité et la durée des vacances.

(1) *Données sociales*, I.N.S.E.E., première édition 1973 (Données de 1971 à actualiser).

(2) *Statistiques du tourisme*, secrétariat d'Etat au Tourisme, n° 14, 1977 (Données de 1976).