

SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 28 juin 2000.....	I - 1
INTRODUCTION.....	5
I - CONSTAT	9
A - UN ÉTAT DES LIEUX DIFFICILE À ÉTABLIR.....	9
1. Un outil statistique peu développé.....	9
2. Une grande diversité des modes d'accueil.....	9
3. Des tendances lourdes	16
B - UNE DEMANDE DU PUBLIC ENFANT QUI ÉVOLUE	17
1. Les enfants et leur temps libre.....	17
2. Des enfants satisfaits ou pas du centre de vacances ou de loisirs ?.....	17
3. Des attentes bien marquées de la part des enfants	18
4. Une exigence de qualité croissante de la part des parents	19
5. Les obstacles à la fréquentation des structures	19
6. Comment contribuer à faire du temps libre du temps libéré et libérateur ?	19
C - BRASSAGE ET MIXITÉ SOCIALE	20
D - LA RÉALITÉ DES FINANCEMENTS	21
1. Le désengagement de l'Etat.....	21
2. La politique de la CNAF... et des CAF.....	21
E - PATRIMOINE : PÉRIL EN LA DEMEURE	23
F - LA PLACE DES JEUNES ET DES ENFANTS HANDICAPÉS	24
1. Faiblesse des outils de la politique publique	24
2. Une réglementation quasi inexistante	24
3. Des équipes pédagogiques insuffisamment formées ?.....	25
4. Une organisation des accueils insatisfaisante	25
G - LE SCOUTISME.....	26
H - LE MINISTÈRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS EST-IL UN MINISTÈRE À PART ENTIÈRE ?.....	26
I - UNE RÉGLEMENTATION INADAPTÉE	27
1. Une réglementation spécifique qui privilégie les préoccupations sécuritaires et manque de cohérence	28
2. Une procédure d'appel d'offre controversée	29
J - LA PROFESSIONNALISATION DU SECTEUR.....	29
1. Les nouveaux métiers de l'animation.....	29

2. Des statuts à géométrie variable	30
3. Le volontariat	32
4. La formation	33
5. La fonction publique territoriale	34
II - PRÉCONISATIONS.....	35
A - DÉFINIR LES RESPONSABILITÉS PUBLIQUES.....	35
B - AFFERMIR L'ÉCONOMIE DU SECTEUR.....	36
C - ADAPTER LA RÉGLEMENTATION.....	37
1. Privilégier le projet pédagogique.....	37
2. Assurer la cohérence des textes	37
3. Sécuriser le recrutement des personnels	38
4. Mieux appliquer la procédure de mise en compétition quand elle est retenue	38
D - AMÉLIORER LES CONDITIONS D'ACCUEIL	39
1. Valoriser le patrimoine immobilier	39
2. Renforcer la politique d'accueil des jeunes handicapés et malades	40
E - AMÉLIORER LA CONNAISSANCE DU SECTEUR	40
F - FAVORISER LA PROFESSIONNALISATION.....	41
1. Encourager l'intervention des bénévoles.....	41
2. Préserver la possibilité de recourir à des emplois occasionnels.....	42
3. Développer l'emploi pérenne	42
4. Porter un effort particulier sur la formation.....	43
CONCLUSION.....	45
TABLE DES SIGLES	49
ANNEXE A L'AVIS.....	51
SCRUTIN N° 1	51
SCRUTIN N° 2	53
DÉCLARATIONS DES GROUPES.....	55

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 28 juin 2000**

REMERCIEMENTS

Pour son information, la section a entendu successivement :

- M. Yvan Vigier, Conseiller technique auprès de Mme Marie-Georges Buffet, ministre de la Jeunesse et des sports ;
- M. Denis Barthélémy, Secrétaire général de la Mission interministérielle de lutte contre les sectes (MILS) ;
- M. Jacques Touzeau, Directeur de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) ;
- M. Philippe Da Costa, Commissaire général des scouts de France ;
- M. Dominique Girard, Délégué général des Eclaireuses et éclaireurs de France ;
- Mme Hélène de la Messelière, Commissaire générale aux Guides de France ;
- Mme Dominique Tournaire-Rigal, Chargée de mission des Guides de France ;
- M. Henri Borentin, Secrétaire général du Syndicat national des organisations gestionnaires d'activités éducatives et culturelles (SNOGAEC) ;
- M. Etienne Chauffour, Secrétaire général adjoint du syndicat des associations de développement, culturel et social (SADCS) ;
- M. Alain Cordesse, Président de l'Union nationale des organismes de développement social, sportif et culturel (UNODESC) ;
- M. Michel Schwartz, Président du Syndicat national d'associations employeurs de personnels au service des centres sociaux et socio-culturels (SNAECSO) ;
- M. Gilles Foucard, Membre du bureau de la Fédération nationale de l'action sociale (FNAS-FO) ;
- Mme Marion Peyre, Secrétaire générale de l'Union des syndicats des personnels d'animation des organismes culturels (USPAOC-CGT) ;
- M. Jean Roger, Secrétaire national du Syndicat national des personnels de l'animation culturelle (SNAPAC-CFDT) ;
- M. Jacques Chauvin, Chargé de mission à la Ligue française de l'enseignement et l'éducation permanente ;
- M. Jean-Louis Delajot, Directeur national de l'Union française des centres de vacances et de loisirs (UFCV) ;
- M. Jacques Henrard, Secrétaire général de Jeunesse au plein air (JPA) ;
- M. Jacques Demeulier, Directeur général du Centre d'entraînement aux méthodes d'éducation active (CEMEA) ;
- M. Philippe Thillay, Secrétaire national des Francs et franchises camarades (FRANCAS) ;

- M. Alain Sauvreneau, Délégué général de la Fédération nationale Léo Lagrange ;
- M. Yvan Druon, Maire de Harnes ;
- M. Pierre Durand, Directeur général de l'Agence Accoord ville de Nantes ;
- Mme Sylvie Frichet, Directrice adjointe au service des sports et de la jeunesse d'Epinal ;
- Mme Jacqueline Gourault, Vice-présidente de l'Association des maires de France (AMF).

La section a en outre effectué un déplacement à Bobigny où elle a notamment pu s'entretenir avec les responsables municipaux du secteur et ceux de l'association des centres de loisirs et de vacances de la ville. Aussi tient-elle à remercier de leur accueil et de leur disponibilité M. Bernard Birsinger, député-maire de la ville, Mme Annie Gérard, maire-adjointe chargée des questions de l'enfance et M. Michel Monteils, directeur général adjoint des services, ainsi que l'ensemble du personnel et de l'équipe pédagogique de l'association.

Enfin, le rapporteur a rencontré de nombreuses personnalités, dont les noms figurent en fin de document, qui ont accepté d'apporter leur contribution à l'élaboration du présent avis.

La section et son rapporteur tiennent à exprimer à tous leur reconnaissance pour le concours qu'ils ont apporté aux travaux, en particulier à MM. Stéphane Martin et Michel Verquin, qui ont mis leurs compétences au service de l'avis.

Par lettre en date du 18 février 2000, Monsieur le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social de la question de « *l'accueil des jeunes dans les centres de vacances et de loisirs* ». ¹

La préparation de l'avis a été confiée à la section du Cadre de vie qui a désigné M. Dominique Forette comme rapporteur.

INTRODUCTION

La plupart des historiens de l'éducation populaire font remonter les premiers centres de vacances des enfants à la première partie du XIX^{ème} siècle. L'histoire nous apprend que l'intérêt pour la jeunesse durant cette période a provoqué de violents affrontements. Cette forme de structuration des loisirs des jeunes nous viendrait de Suisse où il semblerait que se soient déroulées les premières expériences.

Au départ, c'est le milieu confessionnel qui s'est occupé de la question de l'accueil des jeunes dans une démarche sociale, charitable et sanitaire. Cette démarche a, dès l'origine, intégré des préoccupations éducatives, voire idéologiques, fortes. En 1833, la création des compagnies Saint-Vincent-de-Paul a conforté cette approche en direction des enfants pauvres.

Les formes d'accueil et leurs durées étaient très variables : d'une semaine à plusieurs mois. Cela pouvait aller du simple regroupement le dimanche en milieu rural, à la « *colo* » en groupe organisé avec un encadrement, toujours constitué de religieux. La préoccupation de faire découvrir des milieux inconnus aux enfants est souvent présente, par exemple en faisant participer des jeunes citadins aux travaux de la ferme. La part d'instruction religieuse est importante dans les activités, elle ira croissante tout au long du XIX^{ème} siècle.

Les patronages apparaîtront un peu après les premières colonies de vacances, ils seront fondés sur les mêmes logiques sociales, sanitaires et idéologiques.

Le mouvement laïque agira à son tour sur ce champ d'activité un peu plus tard après 1850. Sa pérennisation sera assurée avec la création de la Ligue française de l'enseignement en 1866. Le mouvement laïque, comme le mouvement confessionnel font œuvre d'éducation en développant des thèmes idéologiques même si, évidemment, les buts poursuivis sont radicalement différents ; ne s'agissait-il pas d'avoir les enfants sous la main pour leur forger un « esprit sain » ? Chacun des mouvements est incarné pour le public, et en particulier les enfants, par leurs encadrants, à savoir le curé et l'instituteur.

Par ailleurs, à la fin du siècle et au début du XX^{ème}, le catholicisme social va prendre une place déterminante dans le mouvement des Centres de vacances et de loisirs (CVL), en particulier avec Marc Sangnier et le mouvement du Sillon, l'apparition de la Ligue française des auberges de jeunesse et l'émergence de la préoccupation du plein air dans les loisirs.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 98 voix, contre 28 et 53 abstentions (voir résultat du scrutin en annexe).

Au moment où les jeunes supportent de moins en moins la pauvreté des activités proposées et la pesanteur de l'éducation idéologique, l'arrivée du scoutisme (1909 en France) va révolutionner totalement le paysage. Il introduit des concepts réellement novateurs : projet, nature, autonomie, merveilleux (ouvrages de Kipling), pédagogie de l'aventure. Le scoutisme, né en Angleterre, d'abord laïque dans notre pays, va rapidement diffuser dans les patronages et les colonies de vacances. Il entraîne une rénovation des activités, de la composition des groupes, de la place des enfants. Il forme des cadres et devient un vivier pour les organisateurs de colonies de vacances. Il sera partie prenante dans la création des Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active (CEMEA) et des Francs et Franches camarades (aujourd'hui les FRANCAS) en particulier.

Entre les deux guerres, avant même l'instauration des congés payés, sont apparus les mouvements de jeunesse : Jeunesse ouvrière catholique (JOC), Jeunesse étudiante catholique (JEC), Jeunesse agricole catholique (JAC), Faucons rouges, Pionniers... L'imbrication de l'idée de camp avec patronage et colonie de vacances s'accroît. C'est aussi à cette époque que les premiers balbutiements de la municipalisation de ces activités apparaissent, en particulier dans les banlieues ouvrières. Ce phénomène prendra de l'expansion après la Libération avec notamment la création des maisons de jeunes et de la culture, les foyers ruraux... pour littéralement exploser dans les années soixante.

Les comités d'entreprises créés au lendemain de la guerre s'investiront beaucoup dans ce domaine dans les années cinquante et soixante, les centres de vacances pour enfants constituant une de leurs activités principales. Le patrimoine immobilier construit alors est encore considérable de nos jours, même s'il est désormais très largement sous utilisé.

Dans les années soixante, les animateurs sont déjà présents dans diverses associations, en particulier dans les Maisons des jeunes et de la culture, les foyers de jeunes travailleurs, les centres sociaux... Signalons qu'alors, il n'existe pas de diplôme professionnel.

Le IV^{ème} plan 1962/1965 édite un ouvrage « *Réflexion pour 1985* » qui réclame 50 000 animateurs à l'horizon 1985.

Maurice Herzog, Haut commissaire puis Secrétaire d'Etat à la Jeunesse et aux sports, reconnaît aux associations leurs responsabilités dans le développement et le suivi de l'animation. C'est alors que sera créé le Fonds de coopération de la jeunesse et l'éducation populaire (FONJEP) qui prend en charge une partie des dépenses afférentes aux postes d'animateurs soit des associations pour leurs propres actions d'animation, soit en partenariat avec les collectivités locales qui abondent également le financement. C'est aussi à cette époque qu'est ouvert pour les non-fonctionnaires le Diplôme d'Etat de conseiller et d'éducation populaire (DECEP).

Cette période de 1960 à 1965 marque la naissance de grands projets concertés entre l'Etat et les mouvements parmi lesquels figurent Les chantiers de jeunes (COTRAVAUX), les déplacements éducatifs des jeunes (COGEDEP), la démocratisation du sport de plein air (UCPA).

Les grands principes fondateurs de la prise en charge des loisirs des enfants et des adolescents, s'ils se sont enrichis au cours des deux siècles écoulés, restent

d'actualité dans leur dimension sanitaire, sociale et éducative, évoluant de l'éducation populaire à l'action culturelle, puis à l'animation socioculturelle. Ils semblent vouloir s'ancrer depuis ces dernières années sur un concept d'éducation populaire rénové, par une véritable originalité des contenus en articulation avec l'école et posant d'une manière concrète la question du rapport des enfants au savoir et à la culture.

La proposition de vacances et de loisirs, par delà les aspects traditionnels d'apprentissage de la vie collective, a du sens et du contenu idéologique ; elle peut permettre aux enfants de vivre leur citoyenneté dans le cadre d'un projet à l'élaboration duquel ils ont participé.

Ce constat mérite bien entendu d'être nuancé car ce mouvement novateur n'est pas homogène. En effet, émerge un secteur commercial qui peut permettre une diversification de l'offre et occupe ainsi un terrain que n'ont pu ou su occuper le mouvement associatif ou le service public. Ces activités commerciales ne s'adressent qu'à un public immédiatement solvable, et contribuent à un système à deux vitesses aggravant la ségrégation sociale. D'autre part, on assiste parfois, de façon marginale, à une dérive marchande à l'intérieur du secteur associatif lui-même, certains organismes utilisant la structure juridique de la loi 1901 pour bénéficier de ses avantages en abandonnant tout ce qui fonde la légitimité, la spécificité et la richesse du fait associatif.

Il faut aussi mentionner une dérive d'une autre nature, celle des « associations » dites « para-municipales ». Là encore, l'utilisation abusive de la loi 1901 à des fins de commodités administratives et comptables introduit une confusion qui peut porter atteinte à la démocratie associative. La création récente d'un cadre d'emplois dans la fonction publique territoriale contribue à réduire le recours à ces pratiques.

Il n'en reste pas moins que les centres de vacances et les centres de loisirs sans hébergement, en réponse à l'évolution de la demande sociale croissante, jouissent aujourd'hui d'un statut de quasi-service public.

*
* *

I - CONSTAT

A - UN ÉTAT DES LIEUX DIFFICILE À ÉTABLIR

1. Un outil statistique peu développé

L'ensemble des acteurs du secteur est unanime sur ce constat. Le ministère de la Jeunesse et des sports était jusqu'à récemment le seul ministère qui ne soit pas doté d'un service statistique. C'est ce qui l'a conduit à mettre en place une mission « *Bases de données et informations statistiques* » depuis le 1er octobre 1999. Celle-ci sera chargée notamment d'étudier et recueillir les informations sur :

- les Centres de vacances (CV) et les Centres de loisirs sans hébergement (CLSH), effectifs, emplois... ;
- les loisirs des enfants et des jeunes pendant les vacances (analyse des comportements de certains publics...) ;
- l'engagement financier des collectivités territoriales dans les politiques en faveur de la jeunesse ;
- le suivi d'un panel de centres de vacances et de loisirs ;
- les diplômés, les entrées et les sorties de l'appareil de formation ;
- l'emploi dans les professions de l'animation et les métiers du sport (mesure de l'emploi par métier aux niveaux national et régional...) ;
- l'évaluation de l'opération « emplois jeunes ».

Cette mission anime un groupe de travail interministériel constitué de représentants de la direction de l'action sociale du ministère l'Emploi et de la solidarité, de la délégation interministérielle à la Ville, de la délégation interministérielle à la Famille, de la direction du Tourisme, du secrétariat d'Etat au Tourisme et de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). Ce groupe s'est donné pour mission, sur le domaine des loisirs et des vacances des enfants et des jeunes :

- d'établir un état des lieux de l'information et des études existantes ;
- de faire une mise à plat et une analyse des besoins d'informations ;
- de proposer des outils statistiques pour répondre aux besoins ;
- d'organiser leur mise en œuvre, selon les possibilités budgétaires de chacun.

Précédemment, un observatoire associatif des loisirs et des vacances des enfants et des jeunes a été mis en place à l'initiative de la Jeunesse au plein air (JPA), de l'Union française des centres de vacances (UFCV) et de l'Union nationale des associations de tourisme et de plein air (UNAT).

2. Une grande diversité des modes d'accueil

Ce chapitre sur les CLSH s'appuie exclusivement sur des données tirées du document du ministère de la Jeunesse et des sports « *Centres de loisirs sans hébergement, année 1996* ». Ces informations sont à considérer avec une grande prudence tant les données statistiques de référence sont peu fiables. Le ministère

va même jusqu'à considérer en ce qui concerne ces données sur les CLSH « *que les collectes réalisées par le passé n'ont aucune valeur* ». Il semble toutefois opportun d'essayer d'en tirer quelques tendances.

2.1. Les centres de loisirs sans hébergement¹

Créées par arrêté conjoint du 20 mai 1984 du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Jeunesse et des sports, les CLSH sont « *des entités éducatives habilitées pour accueillir de manière habituelle et collective des jeunes à l'occasion des loisirs, à l'exclusion des cours et apprentissages particuliers* ». Pour recevoir leur habilitation, ils doivent présenter un projet éducatif et justifier l'existence « *d'une équipe d'animation qualifiée placée sous l'autorité d'un directeur* ». Leur effectif est de huit enfants au minimum à trois cents au maximum. Ils peuvent accueillir des jeunes pendant les vacances d'été, les petites vacances, le mercredi et les périodes pré et post scolaires durant l'année scolaire, et offrent une palette d'activités très large, culturelles, sportives, découverte...

a) Fréquentation du public

Quatre millions d'enfants ont été accueillis dans les centres de loisirs en 1996.

- 79 % de la fréquentation a concerné les vacances scolaires et se répartit ainsi : 40 % pendant les petites vacances et presque autant durant les grandes ;
- 21 % de la fréquentation a concerné les mercredis, les autres jours de la semaine et week-end prolongés.

Les plus de sept ans représentent 60,5 %. Ils sont proportionnellement plus nombreux à venir au CLSH au mois de juillet que les plus jeunes ; les moins de sept ans sont 34,5 %. Pratiquement toutes les régions de France disposent de centres de loisirs pour les enfants de plus de sept ans, leur nombre est deux à trois fois supérieur à celui des centres de loisirs maternels pour enfants de moins de sept ans. Les régions Ile-de-France et Corse ont un nombre de centres de loisirs maternels supérieur à celui des centres de loisirs primaires.

Les pics de fréquentation des CLSH se situent d'abord en juillet (22 %), puis sur les mercredis (16 %) et légèrement en deçà en août (13 %). Les CLSH fonctionnent aussi sur les petites vacances : autour de 10 % des séjours sont organisés sur chacune des vacances de février, printemps, Toussaint et Noël. Un peu plus d'une dizaine de départements organisent des CLSH durant les week-end. Cette pratique reste marginale.

b) Les équipes pédagogiques

377 476 animateurs sont intervenus en CLSH en 1996 dont 80 % de non professionnels². 53 % d'entre eux étaient titulaires du brevet d'aptitude aux

¹ Ce chapitre fait quasi exclusivement référence au document « *Centres de loisirs sans hébergement* », année 1996.

² Source DJVA/MLV/Mai 1999. Par professionnels il faut considérer les personnes titulaires des diplômes autres que le BAFA permettant d'exercer les fonctions d'animateur ou de directeur en CVL.

fonctions d'animateur (BAFA) , 27 % en cours de formation et 20 % sans formation. Le nombre de titulaires du BAFA a progressé depuis 1994 (+3,3 %).

61 802 directeurs ont encadré ces centres, dont 96 % de non professionnels¹. 36 % étaient titulaires du brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD), 27 % en cours de formation, 33 % n'avaient que le BAFA et 4 % des dérogations.

On pouvait constater en 1992 que, centres de loisirs et de vacances confondus, 37 % des animateurs CVL exerçaient une année et 43 % durant deux à quatre ans. 58 % des personnels de direction occupaient la fonction de directeur de deux à cinq ans, et 14 % de cinq à dix ans². En 1997-1998, l'âge moyen d'entrée dans la fonction d'animateur est 18 ans et 22 ans pour la sortie. L'âge moyen d'entrée dans la fonction de directeur est 21 ans et 26 ans pour la sortie. De plus ces données reposent sur un critère d'identification du caractère professionnel de l'activité qui n'est pas pertinent. En effet un nombre important des personnels pédagogiques des CVL exercent de façon professionnelle la fonction d'animateur ou de directeur en étant titulaire exclusivement du BAFA ou du BAFD, alors même que ces diplômes n'ont pas de caractère professionnel.

Telles quelles ces données ne permettent pas une vision complète du secteur : elles ne mentionnent pas le nombre d'intervenants pédagogiques en CVL ; elles ne mentionnent pas non plus les professionnels salariés, minoritaires mais qui méritent d'être pris en considération.

c) Les organisateurs

Pour l'organisation des centres de loisirs sans hébergement, si le secteur associatif reste prédominant (69 %), son importance tend à diminuer au profit des municipalités de plus en plus nombreuses à organiser des CLSH (28 %), notamment dans les régions urbanisées comme l'Ile-de-France (55 % en 1996) et le Nord-Pas-de-Calais (51 %). On peut remarquer que les départements comme le Rhône, ou bien encore comme les Bouches-du-Rhône, eux aussi fortement urbanisés, ont recours majoritairement au système associatif. Il n'y a donc pas d'automatisme de gestion directe des CLSH par les grands centres urbains.

2.2. Les centres de vacances (CV)³

Les centres de vacances et de loisirs sont régis par le décret n° 60-94 du 29 janvier 1960 portant réglementation de l'accueil des mineurs de 4-18 ans en centre d'hébergement collectif. L'arrêté du 19 mai 1975, complète ce décret, définissant « *comme centre de vacances tout établissement permanent ou temporaire où sont collectivement hébergés hors du domicile familial, à l'occasion de leurs vacances scolaires, de leurs congés professionnels ou de leurs loisirs, des mineurs âgés de plus de quatre ans* ».

¹ Source DJVA/MLV/Mai 1999.

² Source JPA décembre 1992. Cet indicateur est particulièrement intéressant pour alimenter l'analyse de la professionnalisation du secteur. Il n'est semble-t-il malheureusement pas actualisé.

³ Les sources utilisées proviennent du ministère de la Jeunesse et des sports, bilan des CVL 1997 et 1998.

a) Les vacances des enfants pendant leurs congés

Au-delà des centres de vacances, comment se déroulent les vacances des enfants pendant leurs congés ? Une enquête récente du CREDOC sur les vacances des jeunes de cinq à 18 ans, rendue publique par la Direction du tourisme, met en évidence les points suivants :

- les principaux modes d'hébergement utilisés restent la famille proche et les amis (39 %). Vient ensuite le camping (22 %). Les centres de vacances représentent 9 % des séjours d'été par les 5-18 ans ;
- l'accès des enfants et des jeunes aux loisirs et aux vacances est très inégal : un quart des enfants n'est pas parti en vacances d'été en 1998, et parmi ceux-ci 80 % n'étaient pas partis au cours des trois étés précédents. Les enfants qui partent le moins sont ceux issus des familles dont le niveau d'études est le moins élevé et dont le revenu est le plus bas. « *Le taux de départ croît proportionnellement au revenu. Seulement la moitié des enfants dont les parents déclarent un revenu mensuel inférieur à 6 000 F est partie en vacances d'été en 1998¹* ». Rien n'indique pour autant que les raisons économiques et financières sont les seules à intervenir. Certaines habitudes ou traditions culturelles peuvent aussi peser ;
- la durée moyenne des séjours d'été, quel que soit le nombre de séjours effectués est de 27 jours². Pourtant 41 % des enfants partent au mieux une semaine. Cela laisse supposer qu'une catégorie de la population cumule plusieurs séjours durant une même année, et que ces séjours sont plus longs que la moyenne. « *Notons également que les taux de départ les plus faibles concernent les enfants vivants dans des communes de moins de 100 000 habitants³* ».

b) La fréquentation des centres de vacances

Même si les données statistiques du ministère de la Jeunesse et des sports sont nettement plus fiables dans le domaine des CV que dans celui des CLSH, il convient là aussi de les manier avec prudence.

Environ un million et demi d'enfants fréquentent chaque année les centres de vacances, dont pas loin d'un million sur les vacances d'été (75 % des départs se sont faits pendant l'été en 1998).

Les centres de vacances sont fréquentés en très grande majorité par les enfants des tranches d'âge 7/12 ans (50 %) et 13/18 ans (48 %), les six ans et moins ne représentant que 2 % de l'effectif total.

On constate sur la période comprise entre 1990 et 1998 une augmentation de près de 20 % des effectifs fréquentant l'ensemble des centres de vacances⁴. La tendance à l'intérieur de cette période n'est néanmoins pas toujours régulière. Après une période de croissance assez marquée jusqu'en 1995-1996, les effectifs

¹ Les sources utilisées proviennent du ministère de la Jeunesse et des sports, Bilan des CVL 1997 et 1998.

² STAT-INFO, bulletin interne de liaison de la mission bases de données et informations statistiques/MJS, 1er février 2000.

³ Ibidem.

⁴ Tableaux INSEE E.04-2 et E.04-3, source ministère de la Jeunesse et des sports.

des centres de vacances décroissent quelle que soit la tranche d'âge et ce de façon plus nette pour ce qui concerne les périodes de petites vacances.

Une observation sur les années 1990-1998 et par tranches d'âge permet de constater une hausse importante du nombre d'enfants en centres de vacances maternels (quatre à six ans), encore plus marquée sur les périodes de petites vacances que sur les grandes. La tendance est cependant à la baisse depuis 1996.

Les centres de vacances pour adolescents voient aussi leurs effectifs s'accroître globalement de 38 % entre 1990 et 1998, même s'ils subissent eux aussi les tendances à la régression des effectifs depuis 1995. Les progressions sont là aussi plus fortes sur les périodes de petites vacances que sur les vacances d'été.

C'est par ailleurs la période du mois de juillet, assez nettement devant celle du mois d'août, qui connaît les plus gros nombres de séjours.

On note que la durée des séjours en centre de vacances sur les périodes de grandes vacances (hors placements de vacances) est en moyenne de quatorze à quinze jours. Cette moyenne tombe logiquement à sept ou neuf jours sur les périodes de petites vacances¹.

c) Précisions sur différents types de séjours

- Les séjours en France

On distingue deux types de séjours en France : les séjours de destination française concernent les séjours qui se déroulent dans un autre département que celui dans lequel ils sont organisés ; les séjours sur place sont ceux dont le lieu d'organisation et le lieu d'accueil se situent dans le même département.

Les destinations françaises sont particulièrement concentrées dans un nombre restreint de départements : la Haute-Savoie accueille à elle seule près de 8,5 % des effectifs, sept départements en accueillent le tiers, 26 autres en accueillent 38 %, tandis que 70 départements en accueillent 31 %, soit en moyenne moins de 1 % par département. Les régions qui accueillent les effectifs les plus importants d'enfants sont Rhône-Alpes (53 766 enfants soit 17 %), Provence-Alpes-Côte-d'Azur (29 575 enfants soit 9 %), Midi-Pyrénées (26 798 enfants soit 8 %), Languedoc-Roussillon (24 077 enfants soit 7 %), Aquitaine (23 358 enfants soit 7 %), Bretagne (21 835 enfants soit 7 %). Comme on peut le voir les massifs montagneux sont particulièrement attractifs, aussi bien l'hiver que l'été.

28,6 % des séjours en France se déroulent sur place. Les moins de six ans sont les plus concernés par ce type de séjours. 84 départements organisent un nombre de séjours sur place supérieur au nombre de séjours sur d'autres destinations. On part moins longtemps et de moins en moins loin.

- Les séjours à l'étranger

Sur le million et demi d'enfants qui partent en centres de vacances et de loisirs, près 15 % vont à l'étranger, 46 % des placements de vacances se font aussi à l'étranger. La plupart de ces placements correspondent à des séjours

¹ Les Centres de vacances et de loisirs en 1998, DJEP/MJS, page 16.

linguistiques. Ce sont surtout les enfants de plus de douze ans qui partent sur les séjours à l'étranger (86 %).

Si les séjours en camp itinérant représentent au total à peu près 6 à 7 % des effectifs de fréquentation des CVL, il faut remarquer que le pourcentage gonfle considérablement lorsqu'on ne considère que les séjours à l'étranger : les camps itinérants représentent dès lors 20 % des effectifs de fréquentation.

La destination étrangère la plus fréquentée est en tout premier lieu, assez loin devant les autres, la Grande-Bretagne (32 %). Viennent ensuite l'Espagne, les Etats-Unis, l'Italie, l'Allemagne, l'Irlande, la Suisse, l'Autriche, le Canada, la Grèce et l'Andorre, qui représentent en tout 56 % des destinations. Un découpage plus large met en évidence que 82 % des séjours en centres de vacances et de loisirs se déroulent en France, environ 13 % se déroulent dans un pays de la communauté européenne et 5 % ont d'autres destinations essentiellement les Etats-Unis et le Canada.

La tendance concernant le nombre de séjours à l'étranger est là aussi légèrement à la baisse. On peut noter entre 1994 et 1998 à la fois une baisse des effectifs et des séjours, alors que sur l'ensemble des séjours, on constate une baisse des effectifs, mais une augmentation sensible du nombre de séjours. Seuls les séjours en placement de vacances à l'étranger augmentent légèrement sur cette période 1994-1998 (+ 1,98 %).

- Les placements de vacances

Les placements de vacances consistent dans l'accueil des mineurs dans des familles. L'article 3 de l'arrêté du 19 mai 1975 définit les placements de vacances comme « *toute personne morale ou physique qui, moyennant une contribution pécuniaire ou après placement par l'intermédiaire de tiers procure leur hébergement à des mineurs isolés âgés de plus de quatre ans à l'occasion de leurs vacances scolaires, de leurs congés professionnels ou de leurs loisirs* ». En France, ils concernent essentiellement des jeunes issus de milieux très défavorisés en général pris en charge par des associations caritatives ou des services sociaux. A l'étranger, ils prennent la forme de séjours linguistiques fréquentés le plus souvent par des jeunes issus de familles plus aisées.

Ces séjours représentent un peu moins de 10 % de la totalité des séjours organisés en 1998, soit 4 683 séjours pour un effectif de 147 000 enfants accueillis. Ces séjours ont enregistré une augmentation générale depuis 1994 (+ 6,14 %), tandis que les effectifs ont baissé de façon importante (- 18,74 %).

Les tendances varient selon que ces séjours se déroulent à l'étranger ou pas : les effectifs des séjours en placement de vacances à l'étranger ont fortement chuté (- 23 %), tandis que le nombre global de séjours a poursuivi une légère tendance à la hausse (+ 2 %). Autrement dit, ce type d'accueil constate vraisemblablement une diminution du nombre d'effectifs par séjour. Les séjours en France voient par contre leur nombre fortement augmenter (+ 11,74 %), et leurs effectifs beaucoup plus faiblement diminuer.

- Les camps des scoutismes

Un peu plus de 110 000 enfants ont fréquenté 4 860 camps scouts en 1998, couvrant 7,5 % du total des effectifs d'enfants fréquentant les CVL¹. Les enfants de six ans et moins ne sont que très marginalement concernés par ces camps scouts (0,02 %). Les séjours des scoutismes se déroulent très majoritairement en France (96 % des séjours). Il faut noter la baisse très importante des effectifs sur les séjours à l'étranger, dès 1995 (- 55 %) et qui ne s'est pas rétablie depuis puisqu'on constate une baisse de 60 % des effectifs entre 1994 et 1998. Ces chiffres, issus des statistiques jeunesse et sports, sont jugés partiels par des organisations de scoutisme.

- Les autres camps fixes et itinérants

Ces camps ont accueilli 275 700 enfants en 1998. Cet effectif a diminué légèrement (un peu plus de 6 %) entre 1994 et 1998.

21 % de ces camps sont organisés à l'étranger. La baisse des effectifs depuis 1994 est un peu plus marquée pour cette catégorie de camps que pour les camps qui se déroulent en France.

d) Les organisateurs

Environ 45 300 séjours ont été organisés en 1998. Presque 77 % des organisateurs sont des associations. Plus de 9 % des séjours sont organisés par des collectivités locales. Viennent ensuite les personnes physiques (4 %) et les comités d'entreprise (un peu moins de 2 %). Les sociétés commerciales ne représentent que 0,8 % des organisateurs de séjours. Ces sociétés organisent 1,66 % des séjours pour 1,85 % des effectifs fréquentant les CVL. Les sociétés commerciales sont encore marginales dans ce secteur d'activité mais il semble que celles en place aient des moyens relativement puissants avec une organisation privilégiant les grosses structures.

e) L'équipe pédagogique²

170 661 animateurs sont intervenus en centres de vacances en 1997, dont 84 % de non professionnels³. 52 % étaient titulaires du BAFA, 23 % en cours de formation BAFA, 9 % titulaires d'autres qualifications, et 9 % sans formation.

Les directeurs des centres de vacances étaient quant à eux au nombre de 41 592⁴ en 1997, dont 73 % de non professionnels. 36 % étaient titulaires du BAFA, 35 % en cours de formation BAFA, 16 % titulaires d'autres qualifications, 11 % avaient des dérogations.

¹ La fréquentation globale de l'ensemble des camps fixes et itinérants hors mouvements du scoutisme, est en augmentation (+ 4,39 % en 1996/1995 et + 5 % en 1996/1997).

² Pour des précisions sur l'ensemble des personnels pédagogiques des centres de vacances et de loisirs, se reporter au chapitre sur le personnel pédagogique des CLSH.

³ Par professionnels il faut considérer les personnes titulaires des diplômes autres que le BAFA ou BAFA permettant d'exercer les fonctions d'animateur ou de directeur en CVL.

⁴ Ce chiffre est différent de celui précisant le nombre de séjours. La différence s'explique par le fait que les placements de vacances qui sont comptabilisés dans le nombre total de séjours déclarés ne donnent pas lieu à un poste de direction.

Le taux moyen d'encadrement en 1998 est de 6,6 enfants par animateur sans prendre en compte les directeurs et adjoints de direction. Il passe au-dessus de un pour sept sur les vacances d'hiver et de Toussaint.

3. Des tendances lourdes

La lecture des statistiques ne permet pas, du fait de leur manque de fiabilité, de tirer des conclusions définitives. Cependant, des tendances lourdes peuvent être dégagées sur les trente dernières années : les CLSH se développent alors que les CV régressent. Cette décroissance proviendrait moins du nombre d'enfants ces dernières années dont on peut considérer que le chiffre est globalement stable, voire en augmentation selon la Ligue française de l'enseignement, qu'en raison de la baisse de la durée des séjours (cette tendance est identique à celle plus générale des vacances des Français). C'est sur ce dernier paramètre que les organisateurs ont agi pour contenir le prix des séjours.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer probablement cette évolution.

Le premier, d'ordre « culturel », paraît provenir d'une réticence grandissante des familles à se séparer de leurs enfants pour des périodes longues. Ce comportement semble lié aux évolutions de la société vers le choix de vacances familiales compensant le stress et la séparation en cours d'année. Elles répondent au besoin de revaloriser l'image du groupe familial et à une importante demande de proximité tout au long de l'année. Ces nouvelles attentes de la part des familles sont par ailleurs fortement accompagnées par les politiques publiques, notamment dans le cadre de la politique de la ville. Ce comportement souffre aussi de l'image dégradée que peuvent avoir, dans le grand public, les centres de vacances, en particulier à la suite d'un certain nombre d'affaires de mœurs ou d'accidents spectaculaires, mais aussi du développement de certaines formes de violences urbaines. Les interrogations des familles sur la qualité de l'encadrement sont aussi mises en avant dans plusieurs enquêtes.

Pourtant ce déficit d'image est loin de correspondre à la réalité qui laisse entrevoir que la sécurité des enfants est mieux assurée en centre de vacances qu'au sein du milieu familial. En effet, le nombre d'accidents en centres de vacances et de loisirs est proportionnellement bien moindre que le nombre d'accidents¹ survenu en famille durant les vacances. Par ailleurs, tant les jeunes partis en séjour que leurs familles manifestent un indice de satisfaction très élevé.

Le second, d'ordre économique, réside dans le coût, pour les familles, des séjours. Les politiques publiques, dont celle de la CNAF, d'une manière générale, favorisent de plus en plus l'aide aux loisirs de proximité. Cette orientation pénalise automatiquement le départ des enfants pour des séjours de vacances éloignés du milieu familial. Même lorsque les coûts de revient des CLSH et des CV sont d'ordre tout à fait comparable, les tarifs demandés aux familles peuvent favoriser très largement les premiers au détriment des seconds.

¹ Les chiffres ne sont pas lisibles dans la mesure où aucune distinction n'est établie entre les accidents graves et les simples écorchures pour lesquels les responsables sont aussi tenus de faire une déclaration.

B - UNE DEMANDE DU PUBLIC ENFANT QUI ÉVOLUE

Plusieurs recherches plus ou moins récentes portant sur le temps libre, les vacances et les loisirs des enfants et des jeunes corroborent les évolutions de la société française et de la demande sociale des familles et des enfants.

Nous en retiendrons trois récentes qui permettent de se faire une opinion relativement précise sur la façon dont les enfants - et leurs parents - vivent leur rapport au temps libre et plus précisément aux centres de vacances et centres de loisirs¹.

1. Les enfants et leur temps libre

Ce qui caractérise le plus le temps libre pour les enfants réside dans le fait qu'ils s'y amusent. Le temps partagé avec les copains en est aussi une caractéristique majeure, cela n'étonnera personne. Il est par contre peut-être plus surprenant de constater qu'ils pensent leur temps libre en opposition au temps organisé. Ainsi les activités organisées dans les clubs ne sont-elles pas forcément toujours vécues comme du temps libre... et le centre de loisirs n'y échappe pas. *A contrario*, un nombre important d'enfants peuvent considérer que ne rien faire de particulier ne correspond pas non plus à du temps libre (cette appréciation diminue avec l'âge croissant des enfants).

Le temps libre dans la quotidienneté de la vie se traduit aussi pour la grande majorité des enfants, non seulement par le temps qu'ils peuvent partager avec les amis, mais aussi à un moindre degré par l'écoute de la musique, la télévision et la pratique des jeux vidéos.

Globalement les enfants et les jeunes sont plutôt satisfaits de leurs activités de temps libre, et cela d'autant plus qu'elles sont choisies. Il semble que la détermination du choix des loisirs et des vacances passe désormais par une concertation entre les enfants et les parents, même si ceux-ci restent les premiers prescripteurs, par le pouvoir d'information qui est le leur.

2. Des enfants satisfaits ou pas du centre de vacances ou de loisirs ?

Les niveaux de satisfaction affichés par les enfants ayant fréquenté ces structures au moins une fois est largement en décalage avec l'appréciation générale qu'en donnent les enfants ne les ayant jamais fréquentées. Les trois quarts des jeunes fréquentant un centre de vacances ou de loisirs sont satisfaits. Cette satisfaction augmente avec l'âge, ce qui traduit une évolution importante ces dernières années par rapport à la situation de la fin des années soixante-dix qui avait connu une désaffection importante des centres de vacances d'adolescents ; à tel point que les enfants souhaitent à une très grande majorité, retourner en centre de vacances ou de loisirs.

¹ Ces trois recherches sont : 1/ « *Les 8-14 ans et leurs pratiques de loisirs* », sondage exclusif CSA/Les Francas, octobre 1999 ; 2/ « *Perception des centres de vacances et de loisirs par les jeunes de 8 à 15 ans* », Enquête de l'Institut Gaultier & Associés pour l'INJEP et la JPA, octobre 1998 ; 3/ « *65% des enfants ont envie de partir en colo ! Alors pourquoi ne partent-ils pas ?* » Etude prospective sur les centres de vacances des années 2000, « *Les attentes des enfants et des parents* », Association temps jeunes, janvier 2000.

Les enfants trouvent dans ces structures l'occasion de rencontrer les copains habituels (dans les CLSH) ou de s'en faire de nouveaux (dans les CV), de s'amuser « en liberté » sans être tenus par un programme encadré, ou d'y pratiquer des activités attrayantes et nouvelles.

On peut repérer là un triptyque décisif dans le succès que peuvent avoir ces types d'accueils pour les enfants : copains - jeu/activité - autonomie.

Les activités tiennent une place importante parmi les facteurs de motivation. Il faut noter que si les activités les plus prisées sont le foot, les baignades en mer et piscine, les jeux. Les enfants manifestent une préférence pour la multi-activité. Ils souhaitent donc ne pas être enfermés dans une pratique précise, et pouvoir exercer des choix en la matière.

Notons que la volonté d'autonomie affichée par les enfants dans le cadre de ces recherches récentes était déjà mise en avant dans l'enquête JPA de 1992. Celle-ci mettait d'ailleurs aussi en évidence un niveau de satisfaction important des familles sur ce type de loisirs.

3. Des attentes bien marquées de la part des enfants

Pour autant ces « habitués » des structures ne sont pas sans avoir quelques revendications à l'égard du fonctionnement de ces structures collectives.

Ils regrettent notamment de ne pouvoir fréquenter ces structures avec leur groupe d'amis (tout particulièrement en CLSH) ; ou bien encore d'être « *contraints de faire des choses* » qu'ils ne souhaitent pas. On voit pointer là des indicateurs de ce que devrait être le temps libre idéal des enfants et des jeunes : se retrouver entre amis d'une façon informelle. Ces indicateurs sont encore plus marqués par les filles et les enfants de la tranche d'âge 8-14 ans.

Ce manque d'autonomie n'est pourtant pas forcément synonyme d'indépendance puisque l'étude de l'association « Temps jeunes » constate que « *les enfants n'aiment pas être laissés à eux-mêmes* » et attendent de l'animateur qu'il joue avec eux et tienne ses engagements.

Cette question de l'autonomie ressort au travers de la possibilité ou non d'exercer des choix sur les activités pratiquées, les amis fréquentés, la possibilité de s'isoler des autres. Près de la moitié d'entre eux estiment ne pas pouvoir choisir ce qu'ils veulent y faire et avec qui. Près de 90 % des enfants, estiment être obligés d'obéir aux animateurs. Ils sont autant à regretter de toujours être tenus d'être avec les autres.

Même si ces appréciations diminuent avec l'âge, dénotant une adaptation certaine du fonctionnement des structures au public préadolescent, elles soulignent des insuffisances certaines dans la cohérence entre le contenu des projets pédagogiques et les fonctionnements mis en œuvre. Il est en effet rare que les projets pédagogiques ne consacrent pas une part importante à la vie collective dans les centres, mettant en avant des valeurs d'autonomisation, de responsabilisation, de convivialité. Cela n'empêche pas un grand nombre d'enfants de ne pas y trouver leur compte¹.

¹ Cet aspect ressort notamment de l'enquête de l'Institut Gaultier & Associés pour l'INJEP et la JPA.

4. Une exigence de qualité croissante de la part des parents

Les attentes des parents elles aussi évoluent. Les parents dont les enfants fréquentent les centres de vacances, et qui en ont déjà une bonne connaissance, veulent voir dans la colonie de vacances un espace de promotion de valeurs éducatives fortes (solidarité, citoyenneté, respect...). Ils restent en cela plutôt attachés à l'organisateur de type associatif, plutôt que de type commercial, souhaitant parfois participer à l'élaboration de projets concrets, notamment au sein de l'association. Soucieux de la qualité pédagogique et de la qualité des relations humaines qui y est développée, ils souhaitent que leurs enfants puissent avoir une marge d'autonomie sans que cela dérape dans un fonctionnement anarchique. Les séjours modulables, à dates variables, à petits effectifs, avec des groupes d'enfants homogènes leur paraissent mieux adaptés. Ils souhaitent en outre, un élargissement des horaires d'ouverture des centres répondant à une organisation du travail plus diverse et plus flexible.

65 % enfants ne fréquentant pas les colonies de vacances déclarent ne pas être opposés à les fréquenter. Pour ces enfants et leurs parents, la présence d'adultes de confiance et la possibilité de faire des choix sont des facteurs déterminants. Ils regrettent souvent un manque d'information sur les possibilités qui leurs sont offertes pour envoyer leur enfant en centre de vacances. Ils ont un fort besoin d'être rassurés sur le bon fonctionnement du centre, et pour cela de connaître d'autres familles qui y envoient leur enfant ou un des animateurs de l'équipe pédagogique. La mise en confiance passe aussi par le bouche à oreille avec des personnes proches et de confiance.

5. Les obstacles à la fréquentation des structures

Si l'on considère le temps libre en général, au-delà des centres de vacances et des centres de loisirs, le premier obstacle, évoqué par les enfants pour expliquer leur non-participation à des activités auxquelles ils souhaiteraient accéder, réside dans des contraintes financières ; cet obstacle est d'autant plus mis en avant que les enfants sont âgés et issus de milieux populaires. Cette contrainte, même si elle demeure trop importante, est semble-t-il moins marquée pour ce qui concerne l'accès aux centres de vacances et centres de loisirs.

Sur les CLSH, il ressort fortement comme obstacle à la participation des enfants de 12 à 14 ans, l'insuffisance d'activités nouvelles, et l'impossibilité (souvent) d'accéder au CLSH à n'importe quelle heure.

En dehors de ces considérations mises en avant par les enfants eux-mêmes, deux autres facteurs pèsent sur l'accès : la fermeture des équipements à certaines périodes de l'année alors que des besoins existent, et le manque d'harmonisation entre les tarifs des activités de loisirs proposées dans différentes structures sur un même territoire qui conduisent à la désaffectation de certaines et à la surcharge des autres.

6. Comment contribuer à faire du temps libre du temps libéré et libérateur ?

Comme on peut le voir, les attentes exprimées par les enfants et les jeunes sont significatives des évolutions que connaît la société française, entre autre sur la place des enfants, le rapport des familles au temps libre.

Les structures de vacances et de loisirs collectifs ont manifestement accompagné ces évolutions. Pour autant il semble bien que demeurent des distorsions encore importantes entre les attentes des enfants et des jeunes, les valeurs éducatives avancées par les organisateurs, et la réalité des modes de fonctionnement des structures d'accueil.

Si ces éléments méritent sans doute d'être entendus par les organisateurs pour poursuivre l'adaptation des structures aux besoins des publics (dont la formation des acteurs est un élément incontournable), les pouvoirs publics ne peuvent pas non plus faire l'économie d'une réflexion intégrant les attentes exprimées. On voit mal en effet comment, par exemple, les questions de l'assouplissement des formes d'accueil et de la diversification des activités sur les CLSH pourraient trouver des réponses en dehors d'une adaptation de la réglementation et des formes de financement, notamment du versement de la prestation de service versée par les Caisses d'allocations familiales (CAF).

C - BRASSAGE ET MIXITÉ SOCIALE

De tout temps les CVL ont été des lieux de mixité sociale. Aujourd'hui les phénomènes de ghettoïsation menacent un certain nombre de structures, en particulier les CLSH organisés sur ce qu'il est convenu d'appeler les temps périscolaires - accueil du matin avant la classe, le midi autour et pendant le repas et le soir après l'école. En tout état de cause, les structures d'accueil des jeunes pendant leurs loisirs auraient quelques difficultés, s'agissant d'accueil de proximité, à réussir un brassage social dans des quartiers où cette mixité n'existe pas.

On pourrait penser que le problème se pose différemment dans les CV du fait de la possibilité de recrutement des jeunes sur des aires géographiques plus vastes, et pendant longtemps les CV ont été réellement ces lieux d'accueil non ségrégatifs. C'est de moins en moins vrai aujourd'hui du fait que les jeunes issus des milieux les plus défavorisés arrivent en général à cumuler les aides pour pouvoir partir, ce qui n'est pas le cas des enfants des classes moyennes de la société dont le quotient familial les amène à devoir payer des tarifs difficilement supportables par les familles.

L'encadrement reflète cette même perte de mixité. Jusque dans les années soixante-dix, la quasi totalité des animateurs était des étudiants, majoritairement issus des classes moyennes, qui consacraient une partie de leurs vacances à « *faire le moniteur* », les équipes de direction étant souvent constituées d'enseignants, en particulier d'instituteurs. Aujourd'hui, de plus en plus de jeunes (voire de moins jeunes) sans emploi sont attirés par ce qui est souvent devenu un métier, en particulier dans les CLSH qui fonctionnent à longueur d'années. De leur côté, les instituteurs qui ont vu, d'une part, leurs traitements augmenter dans l'éducation nationale, et, d'autre part, leurs conditions d'exercice professionnel se dégrader tout au long de l'année scolaire avec des populations enfantines parfois difficiles, sont moins volontaires pour s'engager, pendant leur temps de vacances, dans des actions éducatives, même indemnisées, où ils retrouvent souvent les mêmes populations difficiles. Il y a un réel problème de « déficit de vocations » pour être directeur à notre époque dans les conditions actuelles de l'exercice.

D - LA RÉALITÉ DES FINANCEMENTS

1. Le désengagement de l'Etat

Après la Libération et jusqu'à la fin des années cinquante, l'Etat intervenait dans le financement des CVL à hauteur de 50 % en versant une subvention par journée/enfant. Cet effort est allé décroissant ; aujourd'hui il n'y a pratiquement plus aucune intervention directe de l'Etat dans le fonctionnement des CVL, hormis les dispositifs d'aide aux projets, en particulier dans le cadre des Contrats éducatifs locaux (CEL), contrats villes, opérations Ville vie vacances (VVV)... Par ailleurs, les lois de décentralisation n'ont pas intégré la question des loisirs en général, ce qui ne favorise pas la prise en compte de cette responsabilité par les différents niveaux des collectivités territoriales.

Tout ceci conduit à faire reposer l'effort financier essentiel, en dehors des familles, sur les communes qui n'ont pourtant pas formellement de compétence dans ce domaine.

Il en résulte une disparité de l'accessibilité des enfants et des jeunes aux loisirs tout à fait contraire aux principes républicains les plus élémentaires.

Les clivages entre villes riches et villes pauvres, entre celles qui développent une politique dans ce domaine et celles qui n'en ont pas, tout comme les différences qualitatives constatées dans les contenus pédagogiques ont créé une situation alarmante.

La montée en charge de la professionnalisation des encadrants et les surcoûts qui ne manqueront pas d'en résulter, risquent d'aggraver encore ce phénomène inégalitaire.

Enfin, la politique de la SNCF dans le cadre de son cahier des charges, qui ne cesse de réduire le nombre de trains sur lesquels portent les avantages tarifaires en faveur des groupes d'enfants et de jeunes, contribue à alourdir les charges des CV.

2. La politique de la CNAF... et des CAF

2.1. Des évolutions vers plus de proximité... et plus de social

La CNAF a une double mission, de gestion (redistribution des prestations légales) et de mise en oeuvre d'une politique de développement social. Les conseils d'administration des CAF sont chargés de la mise en oeuvre de la politique d'action sociale dans le respect de la circulaire nationale d'orientation de la CNAF.

Après plusieurs décennies d'une politique centrée sur les vacances d'été, les orientations de la CNAF évoluent à partir de 1976 vers des préoccupations de plus en plus sociales, en raison des difficultés économiques du pays : les aides directes aux familles se sont développées, tandis que l'aide à la pierre a diminué, voire disparu ; les aides financières à caractère systématique sans conditions de ressources ont diminué au profit d'aides différenciées en direction de publics plus ciblés favorisant notamment les vacances en famille dans les milieux les plus modestes.

L'année 1992 marque un nouveau tournant avec un recentrage sur les loisirs de proximité. Alors que la CNAF constate une stagnation de ses recettes, et que les inégalités s'accroissent dans la population, et plus particulièrement chez les enfants, dans l'accès aux vacances, elle déplore la faible efficacité des « bons vacances ». Le « bon vacances » est un dispositif un peu trop complexe qui manque manifestement de lisibilité auprès du grand public. Parallèlement une demande de loisirs tout au long de l'année et des besoins de garde vont croissants. La CNAF redéploie donc son budget et ses actions pour développer et diversifier le soutien aux loisirs de proximité et aux départs en vacances durant de courtes périodes tout au long de l'année... Bref, elle s'engage dans l'accompagnement des politiques éducatives locales.

Entre 1992 et 1998, l'investissement financier sur le secteur « Temps libre » progressait de 1,9 milliard de francs à 2,3 milliards de francs. La partie consacrée aux vacances est passée de un milliard à 807 millions, tandis que les dépenses consacrées aux loisirs tout au long de l'année ont augmenté de 75 %. Les aides au développement des CLSH ont augmenté de 32,6 % grâce, entre autres, à la possibilité d'utiliser les bons vacances pour financer ce type de loisirs.

Pour autant, contrairement à une idée reçue, même si globalement le soutien aux vacances collectives des enfants a diminué (- 12,5 %), les aides individuelles au départ en vacances que représentent les bons vacances, n'ont quasiment pas évolué depuis 1994. Les aides à l'investissement et au fonctionnement des centres collectifs de vacances ont par contre supporté une baisse importante (respectivement - 38 % et - 41 %).

2.2. Le développement des politiques contractuelles

La CNAF créait en 1998, dans la continuité du contrat enfance (CE) mis en place dix ans plus tôt, le contrat temps libres (CTL) en direction des enfants de six à seize ans. Ces politiques contractuelles sont développées par les CAF, qui s'appuient sur des fonds nationaux garantis par l'Etat. La contractualisation se fait avec les communes sur toutes les dépenses nouvelles de fonctionnement en matière de loisirs de proximité et de séjours vacances.

A ce jour, 800 contrats temps libres ont été signés en 1999, dont 15 % en intercommunalité. Il serait intéressant de mesurer ce que cela représente en volume financier et de connaître les prévisions d'évolution de ce poste.

2.3. La fin de la gestion directe de structures ?

Quatorze CAF sont aujourd'hui propriétaires de vingt-quatre structures de centres de vacances familiales ou de centres de vacances pour enfants. La circulaire d'orientation CNAF 1997-2000 invite les CAF à mettre un terme à ces activités de gestion directe, pour se concentrer sur leur rôle de contribution à la coordination des politiques sociales locales. La CNAF y voit en effet là de meilleures garanties de promotion efficace du départ en vacances des allocataires et plus largement de tous les usagers.

2.4. Des commandes pas toujours cohérentes de la part des pouvoirs publics

Reste que cette volonté a ses propres limites. La CNAF n'accorde pas aux CAF des dotations pour leur politique de vacances en dehors des CTL. Les caisses doivent donc financer celle-ci sur leurs fonds d'action sociale pour lesquels elles ont une autonomie de gestion ; cela au prix d'un redéploiement de leurs dotations, le premier secteur touché étant souvent celui des vacances. La politique des CAF varie alors entre le maintien des bons vacances et leur suppression de fait, faute d'incitation des allocataires à leur utilisation. Ainsi les CAF disposent d'une autonomie importante dans la mise en œuvre des orientations nationales au niveau local. Cela ne manque pas de générer des disparités importantes dans le financement du temps libre des enfants et des jeunes, entre départements. De plus, l'engagement des CAF sur les politiques contractuelles (Contrat enfance et Contrat temps libres), est marqué par les limites propres à ce type de dispositif incitatif. Les CAF ne peuvent en effet pas obliger les maires à se porter candidats sur ces dispositifs d'aide au développement d'activités. D'autant que certaines communes, quand bien même elles le souhaiteraient, ne seraient pas en mesure de dégager les fonds nécessaires. Autant d'aspects qui contribuent au développement des inégalités.

La CNAF est par ailleurs souvent interpellée de manière contradictoire par les pouvoirs publics : certains ministères veulent lui faire jouer un rôle important et majeur dans l'accueil de proximité, ou bien encore dans l'accompagnement des familles les plus en difficulté, invitant en cela la CNAF à développer une logique sociale au détriment d'une logique familiale. D'autres, comme le ministère du Tourisme, souhaitent que la CNAF développe de nouveau une politique d'aide à la pierre pour les structures de vacances collectives.

E - PATRIMOINE : PÉRIL EN LA DEMEURE

Nul aujourd'hui n'est capable dans notre pays de dire quel est le patrimoine existant, son utilisation ou sa déshérence, son état, sa valeur, son coût de maintenance... Tout au plus peut-on avancer qu'il est pour l'essentiel la propriété de communes et de syndicats intercommunaux, dans une moindre mesure d'associations et de comités d'entreprise, voire d'entreprises elles-mêmes ; quelques départements disposent aussi de locaux utilisables par des CVL.

L'ampleur du problème est mal connue, pourtant la question est centrale pour l'avenir des centres de vacances en particulier. Seules les collectivités riches ont la possibilité aujourd'hui d'assurer la maintenance et la mise aux normes de leurs équipements. Le ministère de la Jeunesse et des sports a pris conscience de l'acuité du problème, ce qui l'a amené à ouvrir une ligne budgétaire, pour l'instant réservée aux associations, destinées aux travaux de maintenance du patrimoine. Les sommes inscrites (10 MF en 1998, 17,5 MF en 1999, 26,2 MF en 2000) pourraient, si la demande du ministère de la Jeunesse et des sports était satisfaite, atteindre 200 MF en 2001, c'est-à-dire quitter le domaine du symbolique pour devenir significatives. Les travaux aidés doivent porter sur la mise aux normes des installations, la valorisation du patrimoine et la facilitation de l'accueil des personnes handicapées.

F - LA PLACE DES JEUNES ET DES ENFANTS HANDICAPÉS

Depuis fort longtemps, cette question de la place des enfants et des jeunes handicapés dans les centres de vacances et de loisirs a été prise en charge par des associations, soit spécialisées, soit généralistes. Ces dernières, comme les mouvements du scoutisme français en particulier, ont organisé des activités spécifiques de loisirs parfois sur les lieux même d'accueil des enfants dans leur cadre habituel (sanatorium de Berck plage par exemple). Ces associations ont souvent été les premières à détecter des besoins latents mais non exprimés et dans certains cas non pris en charge par les pouvoirs publics.

La JPA, en partenariat avec le comité de la charte de déontologie pour l'accueil des personnes handicapées dans les structures de vacances et de loisirs non spécialisées, a organisé récemment un colloque¹ sur cette problématique. Force est de constater qu'il n'est pas trop tôt pour que les organisateurs et les pouvoirs publics s'en préoccupent sérieusement, tant l'accueil de ces publics souffre d'une insuffisance de volonté politique et de moyens.

1. Faiblesse des outils de la politique publique

La loi d'orientation du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées fixe le cadre général dans lequel les structures spécialisées de vacances et de loisirs collectifs non spécialisées doivent prendre leur part de responsabilité : « *L'intégration et l'accès aux loisirs des mineurs et de l'adulte handicapés physiques, sensoriels ou mentaux constituent une obligation nationale* ». A cette fin l'Etat « *coordonne et anime ces interventions par l'intermédiaire du comité interministériel de coordination en matière d'adaptation et de réadaptation* ». Pourtant, s'il existe bien à ce jour une délégation interministérielle sur la question du public handicapé, ayant vocation à animer et coordonner le travail des ministères, d'aucuns sont d'accord pour signaler les cruels manques de moyens dont elle dispose.

La charte de déontologie pour l'accueil des personnes handicapées dans les structures de vacances et de loisirs non spécialisées, signée par plus d'une trentaine d'associations et organisations diverses, rappelle les nécessaires mises en conformité des conditions d'accueil sur les structures à l'article 23 de la convention internationale des droits de l'enfant : « *Les Etats parties reconnaissent que les enfants mentalement ou physiquement handicapés doivent mener une vie pleine et décente, dans les conditions qui garantissent leur dignité, favorisent leur autonomie, facilitent leur participation active à la vie active* ».

2. Une réglementation quasi inexistante

Pour autant il n'existe pas de réglementation spécifique à l'accueil des personnes handicapées dans les structures de vacances et de loisirs non spécialisées, si ce n'est sur l'aménagement des locaux et des conditions matérielles de leur accessibilité.

¹ Vacances ensemble, colloque pour l'intégration des enfants et des adolescents handicapés dans les centres de vacances et de loisirs non spécialisés, 7 mars 2000.

Le ministère de la Jeunesse et des sports a d'ailleurs pris la mesure du problème quant aux conditions matérielles d'accès aux locaux. Les aides en faveur de la réhabilitation des centres de vacances sont conditionnées à la mise aux normes des locaux pour l'accès des publics handicapés.

3. Des équipes pédagogiques insuffisamment formées ?

La qualification des acteurs est posée par tous comme l'un des points noirs de la qualité de l'accueil des publics handicapés. Si la très grande majorité des acteurs estiment qu'il n'y pas forcément besoin de personnes spécialisées, tout le monde s'accorde à reconnaître que l'attestation de formation aux premiers secours (AFPS), exigée *a minima* pour occuper la fonction d'assistant sanitaire, s'avère très souvent insuffisante pour assurer l'accueil des personnes handicapées dans des conditions de sécurité satisfaisante.

Le principe d'une organisation de l'accueil n'isolant pas la ou les personnes handicapées est posé comme un élément incontournable de la pédagogie à mettre en œuvre. Ainsi, si le besoin d'un personnel suffisamment sensibilisé voire lui-même handicapé avec une formation adaptée à l'accueil de personnes avec tel ou tel handicap est indéniable, ce personnel doit être intégré dans l'équipe pédagogique du centre et ne pas être affecté exclusivement aux personnes handicapées.

L'amélioration des conditions d'accueil passe aussi par une meilleure sensibilisation des animateurs. La formation au BAFA prévoit certes un temps de sensibilisation à l'accueil de ces publics, mais le caractère seulement incitatif de la réglementation se traduit par une concrétisation très marginale des temps de formation consacrés à cette problématique.

4. Une organisation des accueils insatisfaisante

Les organisateurs de CVL pointent les difficultés que leur occasionne trop souvent l'accueil d'une ou plusieurs personnes handicapées en n'ayant pas été prévenus en amont.

Ils soulignent aussi avec pertinence les surcoûts qu'occasionnent l'accueil des publics handicapés. Ces surcoûts ne sont pas compensés par des aides particulières de la part des pouvoirs publics. Cela peut paraître d'autant plus incohérent que les prix de journée forfaitaires fixés par les pouvoirs publics dans les établissements spécialisés sont sans commune mesure.

Face à l'ensemble de ces problèmes, dont l'accueil des enfants atteints du SIDA n'est pas le moindre, faudrait-il envisager un texte réglementaire fort ? Certains y sont particulièrement réticents, tant cela risquerait de stigmatiser ces publics.

G - LE SCOUTISME

La Fédération du scoutisme français regroupe six associations nationales¹, adhérentes aux deux fédérations mondiales². Toutes sont agréées par le ministère de la Jeunesse et des sports.

Quatre autres associations, elles aussi agréées par le ministère, sont issues de scissions d'avec des associations membres de la fédération pour trois d'entre elles, et il existe environ 80 associations dans le pays, plus ou moins groupusculaires, se réclamant du scoutisme et développant des activités de camps de jeunesse. Les appellations « scout » et « scoutisme » ne sont pas des labels et ne sont pas protégées, tout un chacun peut prétendre s'y référer.

Les démarches des CVL et des activités du mouvement scout ne sont pas identiques et les modes de fonctionnement restent assez différents. Par exemple l'implication bénévole des encadrants des activités du scoutisme reste la règle générale, le fonctionnement des camps (effectifs, autonomie...) ne peut pas être assimilé à celui d'un CV et même dans les activités de proximité, le mode d'intervention des scouts de France, par exemple, dans les quartiers en « pieds d'immeuble », se distingue souvent du CLSH classique.

Cependant, des similitudes existent, et certains mouvements, en particulier les Eclaireuses et éclaireurs de France, organisent des centres de vacances de type classique ; par ailleurs les chefs et cheftaines constituent une pépinière importante d'animateurs pour les CVL.

En outre, si les associations du scoutisme français revendiquent à juste titre leur statut spécifique, ils ne souhaitent pas déroger à la réglementation générale, notamment pour les activités à risques. Certains accidents récents survenus lors d'activités développées par des groupes se réclamant du scoutisme et ayant une vision pour le moins particulière d'une certaine pédagogie du risque leur donnent raison de ce point de vue.

Le scoutisme français, à savoir les six associations nationales fédérées, quand bien même il se sent à l'aise dans le mouvement général de l'éducation populaire, préfère l'appellation d'éducation non formelle, traduite de l'anglais, plus compréhensible par l'ensemble des organisations du scoutisme au niveau international.

H - LE MINISTÈRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS EST-IL UN MINISTÈRE À PART ENTIÈRE ?

La tutelle du secteur des loisirs collectifs des enfants et des adolescents, ressortit essentiellement au ministère de la Jeunesse et des sports depuis que celui-ci existe, dégagé du giron de l'Education nationale, c'est-à-dire depuis les débuts de la Vème République.

Une tutelle, pour pouvoir s'exercer pleinement, doit pouvoir s'appuyer sur une politique clairement définie et des moyens.

¹ Il s'agit des Guides de France, des Scouts de France, des Eclaireuses et éclaireurs de France, des Eclaireuses et éclaireurs unionistes de France, des Eclaireuses et éclaireurs israélites de France et des Scouts musulmans de France.

² Il s'agit de l'Association mondiale des guides et éclaireuses, et de l'Organisation mondiale du mouvement scout.

Côté politique, dès l'origine du ministère (au départ Haut commissariat puis secrétariat d'Etat), des mouvements et fédérations puissants ont veillé à se faire entendre - aussi bien dans le domaine du sport que dans celui de la jeunesse et de l'éducation populaire d'ailleurs - agissant parfois comme des groupes de pression. Un certain nombre de comités, commissions et autres groupes d'experts entourent le ministre et sont chargés d'alimenter sa réflexion. Ces outils démocratiques s'avèrent fort utiles lorsque des représentants en prise avec le terrain siègent effectivement dans ces instances, ce qui est le cas à la Commission technique et pédagogique des centres de vacances et de loisirs (CTP/CVL).

En ce qui concerne les moyens, les chiffres parlent d'eux-mêmes : avec moins de 0,2 % du budget, ce ministère est l'un des plus mal lotis de la République. L'essentiel de ce budget est d'ailleurs consacré aux dépenses obligatoires de fonctionnement, en premier lieu aux salaires de ses fonctionnaires (qui pourtant ne sont pas pléthore), et sur la faible portion qui reste pour les crédits d'intervention, le sport apparaît plus favorisé en la matière.

Le constat peut paraître amer. L'écart est grand entre l'intérêt accordé aux jeunes par les pouvoirs publics et la réalité des financements, dont l'éclatement nuit par ailleurs à la lisibilité.

Cependant les services de la jeunesse et des sports, en particulier ces toutes dernières années, remplissent des missions indispensables et ont entamé un travail de rénovation dans le secteur qui commence à être reconnu par de plus en plus d'intervenants, bénévoles et professionnels.

C'est ainsi que l'Institut national pour la jeunesse et l'éducation populaire (INJEP), dont on a pu craindre la disparition il y a encore peu, se trouve conforté dans de nouvelles missions, que le chantier de la filière de formation avance régulièrement - une commission paritaire consultative (CPC) a été mise en place et fonctionne régulièrement - que les CREPS paraissent promis à un développement encourageant et, enfin, qu'une politique budgétaire un peu plus audacieuse avec un début de redéploiement des crédits semble engagée.

Par ailleurs, signalons que les missions d'inspection des CVL existent, quoi qu'en dise la rumeur. C'est ainsi qu'en 1999, 5 309 séjours ont été contrôlés sur les 36 541 qui se sont déroulés, soit 14,5 %. Il reste pourtant à mesurer la portée et les suites données à ces contrôles.

Notons enfin que l'implication du ministère dans l'engagement de la lutte contre les phénomènes sectaires, même si elle en est encore à ses débuts, paraît sérieusement abordée.

I - UNE RÉGLEMENTATION INADAPTÉE

Comme souvent dans notre pays, la réglementation qui régit les CVL est issue, d'une manière complexe, de textes généraux et spécifiques ayant notamment trait à la protection des mineurs et qui s'empilent, en l'occurrence depuis l'ordonnance de 1943.

1. Une réglementation spécifique qui privilégie les préoccupations sécuritaires et manque de cohérence

Les deux principaux textes de base sont le décret 60-94 du 29 janvier 1960 complété par l'arrêté du 19 mai 1975 concernant les centres de vacances et l'arrêté du 20 mars 1984 portant réglementation des CLSH. Six autres arrêtés sont par ailleurs en vigueur, ils portent sur :

- les conditions sanitaires ;
- le contrôle ;
- la sécurité, les spécificités des CV ;
- les adolescents ;
- les maternels (4-6 ans) ;
- les activités de scoutisme.

S'y ajoute un certain nombre d'arrêtés et circulaires spécifiques concernant les règles d'encadrement des CVL, la pratique de certaines activités sportives, la forfaitisation des cotisations de sécurité sociale pour les personnels pédagogiques. Par ailleurs, les textes généraux en matière d'hygiène et de sécurité, en particulier pour la restauration collective et les transports sont évidemment applicables. Enfin, deux conventions collectives nationales (CCN) étendues de branches couvrent l'essentiel du champ des activités CVL, la CCN de l'animation (ex-animation socioculturelle) d'une part (la plus importante quantitativement), et la CCN des centres sociaux et socioculturels d'autre part. Chacune de ces conventions - la première par son annexe II, la seconde par son annexe IV - contient des dispositions spécifiques pour les CVL.

D'une manière générale, la réglementation actuelle (lourde et rappelons-le complexe) est essentiellement d'inspiration sécuritaire. Certains textes, européens en particulier, en ont rajouté récemment dans le domaine sanitaire, comme la réglementation HACCP. La responsabilisation des encadrants, certes souhaitable à un haut niveau, en arrive à un point tel qu'il devient de plus en plus difficile de recruter des directeurs.

Certains textes obsolètes, parfois inapplicables, continuent de figurer parmi les textes de référence et des incohérences, voire des contradictions, subsistent malgré des efforts de clarification menés depuis une dizaine d'années.

C'est ainsi que si l'article 94 du code de la famille et de l'aide sociale confère une autorité importante au président du Conseil général du département d'accueil, l'article 2 du décret du 29 janvier 1960 confie cette autorité au préfet via les services déconcentrés (direction départementale de la jeunesse et des sports) du ministère de la Jeunesse et des sports.

Dans un autre ordre d'idées, on peut légitimement s'étonner de sources de droit totalement distinctes et différentes pour les CV (décret de 1960) et les CLSH (arrêté de 1984), alors que, par-delà certaines spécificités fortes, tous les discours visent à la complémentarité et à la prise en compte globale de la problématique des loisirs collectifs des enfants.

Les intervenants du secteur sont assez unanimes, non pas pour réclamer un allègement fondamental et général de la réglementation - ils sont prêts même à participer à une réflexion visant à renforcer certains aspects de cette

réglementation en particulier sur les seuils minima (douze enfants et cinq nuits) imposant la déclaration et facilitant le contrôle - mais pour revendiquer un assouplissement des procédures qui leur éviterait une déperdition considérable d'énergie, et permettrait d'assurer une meilleure continuité pédagogique. Ils sont surtout soucieux que les préoccupations pédagogiques soient mieux prises en compte et que le public, les parents et les enfants, soient mieux garantis quant aux contenus des activités proposées. Là encore le phénomène prégnant des sectes mobilise et appelle des réponses concrètes.

Un aspect concerne l'agrément d'éducation populaire. Cet agrément constitue, de fait, un « label de qualité » aux yeux du grand public, or les conditions de sa délivrance et le fait qu'il soit attribué « *ad vitam aeternam* », sauf faute patentée, n'impliquent pas les garanties qui lui sont conférées.

En ce qui concerne le droit du travail, l'application des annexes spécifiques des conventions collectives, largement dérogoires au code du travail, est battue en brèche d'une part par une jurisprudence de plus en plus riche visant à banaliser les contrats de travail des animateurs de CVL et à aligner les salaires et cotisations sociales sur les minima légaux et, d'autre part, par la loi sur les 35 heures qui fixe de nouvelles règles d'équivalences des temps de travail effectifs.

Ce point nous amènera à examiner d'une façon un peu approfondie la question des intervenants dans ces activités dans le chapitre suivant.

2. Une procédure d'appel d'offre controversée

Mais auparavant une autre question relative aux aspects réglementaires est en débat actuellement ; il s'agit du recours de plus en plus fréquent à la procédure d'appel d'offres par les collectivités locales pour des passations de marchés dans le domaine des CVL. Les grandes fédérations nationales sont partagées sur ce point. Si certaines s'élèvent contre le principe même de la procédure - l'éducation n'est pas une marchandise ! - d'autres ne condamnent pas *a priori* le dispositif.

Toutes dénoncent la façon dont il est appliqué. De fait, à l'examen de cas concrets, on peut s'interroger sur les modalités de mise en œuvre d'un principe destiné à mettre un peu de transparence et de moralité dans l'utilisation des fonds publics. Force est de constater que dans la quasi totalité des attributions, le choix est fait pour le moins disant au détriment du mieux disant et de la qualité, et que les cahiers des charges, qui devraient refléter les politiques locales en la matière, sont soit souvent très minces, ou, au contraire, tellement verrouillés que l'on peut connaître par avance l'attributaire.

J - LA PROFESSIONNALISATION DU SECTEUR

1. Les nouveaux métiers de l'animation

Depuis la fin des années soixante, certaines évolutions de la société, des besoins des populations, l'augmentation des temps de loisirs, les effets de la décentralisation, administrative et culturelle, l'urbanisation croissante et, probablement d'autres facteurs plus diffus et moins faciles à cerner, ont amené l'émergence d'un nouveau métier à part entière, celui d'animateur.

Certes la fonction existait auparavant, en particulier dans le mouvement des maisons des jeunes et de la culture, mais elle n'était pas totalement affranchie de l'école, de l'éducation artistique, de l'entraînement sportif ou de l'éducation spécialisée. Dans les années soixante-dix, le moniteur de colonie de vacances, le surveillant de garderie ou de cantine, voire le professeur d'art dramatique ou de l'école de sport du mercredi deviennent des animateurs souvent qualifiés de « socioculturels ». Au-delà d'un simple changement d'appellation, c'est bien souvent d'une approche totalement différente de la relation public-intervenant qu'il s'agit. Ce phénomène de mutation est particulièrement sensible dans les domaines de la jeunesse et de l'enfance, il est à rapprocher de la prise en charge accrue par les communes de la gestion - directe ou déléguée - des CLSH et des temps de loisirs périscolaires.

2. Des statuts à géométrie variable

L'exigence de qualité des contenus des activités proposées aux enfants et adolescents, les besoins grandissants d'accompagnement social des familles, la disponibilité demandée aux animateurs, font que de plus en plus sont recherchés des intervenants professionnels et qualifiés. Le processus de qualification est engagé, il s'accélère dans les années quatre-vingt et surtout quatre-vingt-dix. La signature en juin 1988 et l'extension six mois plus tard de la convention collective de l'animation, après celle des centres sociaux en 1983, officialisera une étape importante de ce processus.

2.1. L'importance des intervenants occasionnels

Pour autant cette progression de la professionnalisation ne remettra pas, tout au moins pas totalement, en cause, la présence d'intervenants non professionnels dans le champ d'activité.

Des militants, confessionnels ou laïques, syndicalistes, politiques ou tout simplement associatifs, consacrent une part, souvent importante, de leur énergie à la cause de l'éducation populaire. Un bon nombre d'entre eux formeront d'ailleurs les premiers cadres professionnels dans les années soixante-dix, en abandonnant une profession d'origine jugée moins valorisante à l'époque, même si elle était souvent plus rémunératrice. Tous n'ont pas franchi le pas de la professionnalisation, loin s'en faut, et cette catégorie des militants, probablement beaucoup moins nombreuse que dans les années cinquante, est indispensable à la vie des associations et en constitue en général le fondement.

Des animateurs occasionnels, souvent improprement appelés bénévoles alors qu'ils touchent ce qu'il est convenu d'appeler des indemnités, constituent le gros des troupes des équipes pédagogiques, des centres de vacances. Ils sont plusieurs centaines de milliers chaque année à être ainsi employés sur des contrats très précaires au mépris des règles élémentaires du droit du travail, notamment en matière de rémunération, mais surtout de protection sociale. Un système dérogatoire de cotisations sociales allégées, assises sur des forfaits ridiculement bas, notamment du fait de l'existence de l'arrêté du 11 octobre 1976 relatif aux cotisations de sécurité sociale pour l'emploi des personnes recrutées à titre temporaire et non bénévole pour assurer l'encadrement des mineurs dans les

centres de vacances et de loisirs, et de la signature et extension des annexes spécifiques CVL des conventions collectives, est encore actuellement en vigueur.

Tant que ces animateurs occasionnels restent des lycéens, des étudiants ou des enseignants qui, à l'occasion de leurs congés, décident d'en consacrer une partie à encadrer un CV, cela n'entraîne que des conséquences limitées pour eux-mêmes. Ces personnes tirent leurs moyens de subsistance d'autres sources et les revenus de cette activité ne sont qu'un complément, parfois très utile, à ces revenus. De même leur couverture sociale est garantie par ailleurs. On peut quand même s'interroger sur les justifications de ces dérogations dans la mesure où elles ne concernent aucune des autres activités que peuvent exercer ces personnes à l'occasion de leurs congés !

On constate qu'un nombre important de ces animateurs dits occasionnels sont aujourd'hui, soit des professionnels dont c'est l'activité principale voire l'unique, soit des jeunes qui s'inscrivent dans une démarche de professionnalisation, obligés, s'ils veulent travailler, de subir ce statut de sous-salarié pendant les vacances, voire pendant l'année scolaire. En travaillant à temps plein, 230 jours par an, en cotisant sur la base forfaitaire de deux heures par jour effectif de travail, on ne s'ouvre aucun droit social que ce soit en matière de chômage, maladie, maternité, retraite ou formation. Dans certains cas, de jeunes animateurs peuvent travailler plusieurs années dans ces conditions, avant de décrocher un emploi pérenne ou... de changer de métier.

2.2. Une jurisprudence qui impose des changements

Ce sont ces situations qui ont amené ces dernières années les tribunaux, lorsqu'ils étaient saisis, à rétablir dans leurs droits les salariés, et à constituer une jurisprudence au niveau de la Cour de cassation mettant de fait hors la loi les annexes II et IV des CCN respectivement de l'animation et des centres sociaux.

Cependant, les organisateurs de CVL ont interpellé les pouvoirs publics en avançant plusieurs types d'arguments.

Le premier se fonde sur l'importance, pour les centaines de milliers de jeunes qui, à une période donnée de leur vie s'investissent dans l'encadrement des CVL, d'une expérience unique de socialisation, de prise de responsabilité, d'entrée dans le monde du travail et plus simplement dans le monde des adultes. Et il est de fait que cette expérience est loin d'être négligeable dans un cursus, preuve en est le nombre de militants politiques, syndicaux, caritatifs... qui sont passés par ce filtre et en ont tiré un bénéfice certain. Il paraît très souhaitable que le recours à des non-professionnels, dans le sens où ces personnes ne sont pas appelées *a priori* à devenir des animateurs professionnels, puisse continuer à avoir lieu ; ce serait une erreur grave que de vouloir les écarter.

Le voudrait-on d'ailleurs qu'on ne le pourrait pas, en tout cas pas avant longtemps, et c'est là le deuxième argument avancé : une certaine saisonnalité de l'activité (« pics » des vacances scolaires) ne permet pas, aujourd'hui, de transformer en emplois pérennes, même à temps partiel, même avec l'instauration du contrat à durée indéterminée d'intermittent (CDII), les contrats de tous ces animateurs. C'est une réalité incontournable. Pour autant, ces deux arguments qui expliquent et autorisent pleinement que l'on ait recours à des animateurs occasionnels dans la branche, ne justifient pas un traitement

particulier qui amène à ne pas respecter les droits sociaux communs. Tous les secteurs d'activités faisant appel à des saisonniers doivent-ils déroger au code du travail ?

En réalité, c'est la troisième raison avancée qui est la cause fondamentale et probablement unique de ces dérèglements : l'état de l'économie du secteur. Aujourd'hui le prix de revient des journées CV ou CLSH, mis en regard des possibilités financières des familles (et des limites aux efforts qu'elles sont prêtes à consentir), des aides publiques - CAF, collectivités locales et privées, entreprises, comités d'entreprises - amènent à une équation dont la seule solution est de maintenir les coûts, la pression sur la masse salariale étant comme presque toujours la première solution, notamment dans toute activité de service. Les syndicats employeurs de la branche estiment à plusieurs milliards le surcoût qu'entraînerait le respect des règles générales de la législation sociale. La société française est-elle prête à un tel investissement sur l'avenir ?

Un autre problème soulevé par la réglementation du travail et les pratiques de ce secteur porte sur la durée du travail. Il est patent, en effet, que les encadrants des centres de vacances sont d'astreinte 24 heures sur 24, hormis leur jour de congé hebdomadaire. La loi instaurant la diminution du temps de travail a modifié les règles de calcul des temps de travail effectif et encadré le recours aux équivalences ; il est urgent qu'une réflexion soit menée sur le sujet.

3. Le volontariat

Pour tenter de répondre à la demande des partenaires sociaux de la branche, les services des ministères du Travail, des Affaires sociales et de la Jeunesse et des sports ont réfléchi à la mise en place d'un dispositif dénommé JAVOS (jeunes animateurs volontaires stagiaires), statut particulier qui tout en limitant les entorses au code du travail, s'appuierait notamment sur les dispositions particulières applicables aux stagiaires en formation. Au moment de l'élaboration du présent avis, ce projet semble devoir être gelé, ayant fait la quasi unanimité contre lui, pour des raisons bien évidemment différentes, sinon contradictoires.

Toujours dans l'espoir de trouver une solution dérogatoire, à savoir économique, pour l'emploi de ces intervenants occasionnels, l'idée est actuellement émise de s'inspirer de la loi n° 2000-242 du 14 mars 2000 relative aux volontariats civils institués par le code du service national.

L'examen de cette loi, outre le fait qu'elle est destinée à un but bien précis qui est de créer un substitut aux formes civiles du service national aujourd'hui disparu, montre les strictes limites que le législateur a voulu mettre de façon, justement, à ne pas créer une nouvelle catégorie de sous-salariés. C'est ainsi que la durée (minimum six mois), l'impossibilité de fractionner la période du volontariat et, surtout, l'interdiction d'exercer une quelconque activité autre que celle prévue dans le cadre du contrat du volontaire, illustrent bien cette volonté¹.

¹ Sur cette question du volontariat, bénévolat et du professionnel, on se référera utilement au rapport du Conseil économique et social « Mutations de la société et travail social » présenté par M. Daniel Lorthiois les 23-24 mai 2000, page II-53.

Les mouvements associatifs dans leur ensemble ont par le Conseil national de la vie associative (CNVA) souhaité la mise à l'étude d'une loi cadre définissant les bases communes à divers secteurs de notre société française et européenne pour un volontariat social et précisant le caractère des missions prises en considération : la durée, l'agrément des organismes d'accueil, la garantie de la protection sociale, les obligations respectives des volontaires et des organismes d'accueil.

4. La formation

Le fonctionnement des CVL repose en premier lieu sur une équipe pédagogique qui fait appel à des acteurs exerçant principalement deux fonctions : les animateurs et le directeur. Ces deux fonctions sont réglementées (arrêté du 26 mars 1993), leur exercice exige la détention de diplômes, essentiellement le BAFA et le BAFD pour les directeurs pour un temps de formation de 28 jours pour le premier, et d'à peu près 50 jours pour le second. Ces deux diplômes ne sont pas des diplômes professionnels et la formation qui amène à leur délivrance n'est pas une formation professionnelle reconnue.

Par ailleurs, certains diplômes professionnels, et ce depuis quelques années seulement, ouvrent droit à exercer ces fonctions, diplômes de niveaux III et IV pour les directeurs, III, IV et V pour les animateurs. Cette reconnaissance des diplômes professionnels provient directement de la progression de la professionnalisation du secteur ; paradoxalement, elle se fait par dérogation aux « qualifications » non professionnelles.

Cette inversion de la reconnaissance des qualifications, qui s'explique aisément par l'histoire des CVL, a des effets pervers non négligeables auprès des jeunes désireux de s'insérer professionnellement dans la branche. Pourquoi s'engager dans des cursus longs de formation professionnelle (BEATEP, DEFA) alors que BAFA et BAFD offrent les mêmes possibilités d'accès aux mêmes emplois ?

De façon quasi unanime, les divers intervenants de la branche, organisateurs et syndicats employeurs, syndicats de salariés et responsables de l'administration jeunesse et sports, s'accordent pour fixer le niveau minimum de qualification des animateurs professionnels au niveau IV de l'éducation nationale, c'est-à-dire au niveau baccalauréat. Seuls quelques organismes de formation préconisent des emplois d'insertion au niveau V (CAP, BEP) ; par ailleurs le ministère, qui n'est pas à une contradiction près, a été à l'initiative de la création d'un diplôme de sous-animateur, le brevet d'aptitude professionnelle d'assistant animateur technicien (BAPAAT) de la jeunesse et des sports. Cette attitude, très minoritaire mais d'un impact certain, compte tenu de la place de ses tenants (tutelle et organismes de formation), apparaît très contradictoire avec les évolutions récentes dans les secteurs de l'éducation en général, où la tendance est plutôt à l'élévation des niveaux de qualification des acteurs intervenant auprès des publics jeunes. C'est ainsi que les instituteurs, devenus professeurs d'école, ont vu leur formation initiale passer au niveau II (bac plus trois et quatre), et qu'un processus similaire est en cours pour les éducateurs spécialisés - actuellement le DEES n'est reconnu qu'au niveau III, bac plus deux, mais il est dorénavant préparé par l'ensemble des organismes de formation en trois ans

après le bac -. La seule justification du recours à des emplois de niveau V paraît être de tirer vers le bas les grilles de classification et de continuer à pratiquer des politiques de bas salaires.

Concernant les formations elles-mêmes, plusieurs dysfonctionnements peuvent être relevés.

En premier lieu les formations initiales sont quasi inexistantes dans le cadre de l'éducation nationale. Tout au plus peut-on pointer un BEP sanitaire et social peu orienté vers les emplois socioculturels, qui aurait pu être ce diplôme permettant l'accès aux formations de niveau IV débouchant sur des emplois. Par ailleurs les universités mettent en place un certain nombre de formations pouvant amener à des licences, et il existe un DUT carrières sociales, assez prisé, mais qui ne débouche que minoritairement sur des emplois de l'animation, de cadres en général. Un grand nombre de titulaires du DUT s'orientent vers des études plus longues conduisant à des carrières administratives ou d'enseignement, soit vers les métiers de la formation professionnelle, soit, enfin, vers les professions de direction d'institutions sociales.

L'essentiel de la formation est assumé par des organismes privés, proposant des diplômes mis en place par Jeunesse et Sports : BAPAAT, dont on a parlé plus haut, brevet d'Etat d'animateur technicien de l'éducation populaire (BEATEP) de niveau IV, diplôme d'Etat relatif aux fonctions d'animation (DEFA), diplôme non homologué, mais qu'on pouvait situer au niveau III à l'origine, dont l'homologation est désormais demandée au niveau II, et diplôme d'Etat de directeur de projet d'animation et de développement (DEDPAD), dernier diplôme de la filière des métiers de l'animation à avoir été mis en place, de niveau II. L'administration jeunesse et sports, si elle assure le contrôle des formations, des examens et des diplômes, n'intervient plus que très marginalement dans les actions de formation qui, toutes, font une large place à des stages pratiques en milieu professionnel. Il en va de même pour les formations et diplômes du secteur sportif auxquels il est fait largement appel dans les CVL.

Ce contexte fait que la formation initiale dans ce secteur n'existe pratiquement pas, que les acquis professionnels, même basiques, se font en cours d'emploi dans le cadre de certaines formes d'alternance. Les formations sont payantes, chères en général. Elles sont assurées, pour l'essentiel, par des organismes directement liés aux employeurs du secteur qui maîtrisent en conséquence offre de formation et offre d'emploi ; cette situation, dans le cas de la formation continue, peut constituer un plus, mais en revanche présente de graves dangers lorsqu'il s'agit de formation initiale.

5. La fonction publique territoriale

On l'a vu précédemment, l'implication des communes dans le secteur des CVL, notamment des CLSH, est en progression constante depuis une quarantaine d'années.

Cette implication, politique mais surtout financière, ne se traduit pas automatiquement par la gestion directe des activités, la délégation de service public, en particulier à des associations, restant très largement majoritaire. Pour autant, un nombre non négligeable de villes ou de syndicats intercommunaux

assurent cette gestion, et sont donc amenés à recruter des animateurs et des directeurs.

Ils peuvent désormais le faire dans le cadre d'une filière récemment mise en place dans le statut de la fonction publique territoriale.

Les organisations syndicales des fonctionnaires territoriaux ont approuvé son instauration : elle pouvait mettre fin à des situations très précaires de certains personnels contractuels depuis des années, en permettant leur titularisation, et de mettre en adéquation les cadres d'emploi avec les fonctions occupées par les personnels d'animation.

Les organisations gestionnaires des conventions collectives de la branche, en particulier celle de l'animation, y ont vu, elles, une menace importante sur leurs activités. Pour les organisateurs de CVL, cette filière menace directement les pratiques associatives dans le secteur en induisant un risque de « fonctionnarisation » systématique des activités du fait de coûts salariaux moindres. Pour les syndicats de salariés du privé, l'existence d'emplois de niveau V ou de niveau IV à des salaires très inférieurs, tout au moins en début de carrière, pèse un peu plus sur les salaires conventionnels. En outre, des salaires plus bas risquent d'entraîner un décalage des qualifications des intervenants entre public et associatif et de créer une profession à deux vitesses.

Tout le monde est unanime pour déplorer le manque de perspectives dans la carrière des fonctionnaires territoriaux de l'animation et leurs difficultés d'évolution dans d'autres filières.

Enfin l'Association des maires de France (AMF) met, avec raison, l'accent sur les questions de formation, initiale et continue, des ressortissants de la filière. Dans ce domaine les collectivités territoriales sont encore plus mal loties que le secteur privé de la branche, dans la mesure où le Centre national de formation de la fonction publique territoriale (CNFPT) ne se préoccupe apparemment pas du problème.

II - PRÉCONISATIONS

A - DÉFINIR LES RESPONSABILITÉS PUBLIQUES

Les lois actuelles de la décentralisation ignorent la question des loisirs des enfants et des jeunes. Le Conseil économique et social propose que soit mis à profit la réforme de ces lois pour remédier à cette carence.

L'Etat doit être le garant de l'égalité républicaine d'accès aux activités des CVL. Le rôle du ministère de la Jeunesse et des sports étant évidemment prééminent pour moderniser et faire appliquer le cadre réglementaire. Ceci suppose une réelle capacité d'intervention de ses services déconcentrés.

Dans un souci de brassage social et de solidarité financière, l'échelon pertinent de l'intervention publique, tout en prenant en compte les spécificités des communes et des quartiers, devrait pouvoir s'élargir aux agglomérations et aux pays.

L'implication des départements ne doit pas être écartée pour autant ; ces structures supportent l'essentiel des responsabilités en matière d'action sociale,

et pour des raisons (revendiquées par tous les acteurs concernés) de cohérence d'intervention, il est nécessaire que les conseils généraux puissent être associés aux politiques de loisirs des jeunes, en complémentarité avec les autres institutions concernées, notamment les CAF. La cohérence des interventions nécessite plus largement que s'établisse un véritable partenariat entre les collectivités territoriales, les comités d'entreprise, les CAF, les associations et services déconcentrés des ministères.

B - AFFERMIR L'ÉCONOMIE DU SECTEUR

Le désengagement de l'Etat dans les CVL a dépassé depuis longtemps le point limite. Sauf à abandonner le champ de ces activités et décider qu'elles sont hors des responsabilités de la collectivité nationale, l'Etat doit réinvestir dans le secteur dans des proportions importantes.

Cela passe par une revalorisation du budget du ministère de la Jeunesse et des sports ; les acteurs du secteur réclament son doublement. Il faut rappeler que le budget du ministère évolue entre 0,17 % et 0,20 % du budget de l'Etat ; son doublement, n'en ferait pas un ministère richement doté en valeur absolue, compte tenu des enjeux d'avenir sur lesquels il est appelé à intervenir.

Pour autant, il n'apparaît pas obligatoirement souhaitable que l'on en revienne aux pratiques anciennes de subventionnement direct de l'Etat aux centres de vacances et centres de loisirs. Le ministère devrait se cantonner dans le financement des associations et mouvements nationaux pour les aider dans leur fonctionnement. Il devrait également encourager l'innovation, et renforcer ses moyens pour assumer ses responsabilités en ce qui concerne la réglementation, le contrôle (inspection), la formation - en particulier initiale - le soutien et le conseil aux acteurs associatifs et la recherche (dont le développement de l'INJEP). Cela suppose que le ministère de la Jeunesse et des sports soit doté d'autres moyens. Certaines solutions trouvées pour abonder les budgets du sport (taxation des produits des jeux) pourraient parfaitement être envisagées pour le budget de la jeunesse et de l'éducation populaire.

L'intervention directe du ministère qui a été rétablie ces dernières années en direction du patrimoine, doit être amplifiée. Cette question pourrait faire l'objet d'une attention particulière dans l'établissement des contrats de plan Etat-régions avec les régions d'accueil. Enfin, la question de l'accueil des jeunes handicapés doit aussi, au moins dans un premier temps, faire l'objet d'un programme particulier au niveau national.

En revanche, si la responsabilité de l'aide directe aux CVL repose essentiellement sur les collectivités territoriales, les communes en premier lieu, cela implique des subventions d'Etat garantissant les capacités financières de ces collectivités, passant en particulier par une augmentation de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) et par l'attribution de crédits affectés. C'est le seul moyen d'établir l'égalité d'accès des publics aux activités des CVL.

Enfin, le Conseil économique et social estime qu'il faut qu'un effort particulier pour le développement des centres de vacances soit fait par tous les intervenants financeurs ; chaque forme d'organisation des loisirs collectifs des jeunes a sa légitimité et la tendance actuelle visant à privilégier l'accueil de

proximité (les CLSH) et les vacances familiales aux dépens des CV extra-familiaux ne paraît pas répondre à tous les besoins.

C - ADAPTER LA RÉGLEMENTATION

Les fondements de la réglementation actuelle sont lointains et, comme on l'a constaté plus haut, ont amené à la suite d'empilages successifs de textes, à une situation difficilement lisible, parfois à des incohérences. Le Conseil économique et social considère que la solution d'un « nouveau départ », en procédant à une remise à plat générale semble être la réponse la plus appropriée à cette situation. C'est évidemment au pouvoir politique de rechercher la forme la plus efficace pour procéder à cette nécessaire refondation, une loi d'orientation pourrait répondre aux attentes du secteur, même si la procédure nécessite un gros investissement politique.

Quoi que décident les pouvoirs politiques, remise à zéro ou aménagement de l'existant, certains axes apparaissent primordiaux.

1. Privilégier le projet pédagogique

En premier lieu, l'esprit même des textes doit évoluer, on ne peut plus en rester aux seules préoccupations sécuritaires et d'hygiène. Ce qui doit guider le dispositif réglementaire, ce sont les objectifs des structures d'accueil, à savoir conforter leur mission éducative, en articulation avec l'école et la famille. La complémentarité nécessaire des politiques des différents ministères en charge de l'accueil, des loisirs et de l'éducation des jeunes (Jeunesse et sports, Education nationale, Emploi et solidarité, Ville, Culture...) doit se traduire concrètement et au plus près des publics concernés. Le « projet pédagogique » doit être placé au centre des exigences ; le Conseil économique et social demande que ce projet, écrit, contienne un certain nombre d'engagements de l'organisateur quant aux buts recherchés, aux contenus des activités et aux moyens mis en œuvre. Cette sorte de contrat, charte déontologique, contiendra contrairement à ce qui existe aujourd'hui, des clauses obligatoires, à définir par exemple au sein du Conseil national de l'éducation populaire et de la jeunesse (CNEPJ), comme le respect de la Convention internationale des droits de l'enfant. De ce point de vue, la collaboration des services du ministère de la Jeunesse et des sports avec la mission interministérielle de lutte contre les sectes doit être poursuivie et intensifiée.

2. Assurer la cohérence des textes

Le deuxième aspect porte sur la cohérence des textes, donc des conditions de fonctionnement des CV et des CLSH. S'il convient de respecter les spécificités inhérentes à chaque type d'organisation, accueil de proximité et départ en vacances, il paraît important au Conseil économique et social que les réglementations soient homogènes et ne permettent pas le choix d'un régime « à la carte », CV ou mini camp par exemple.

Il paraît donc souhaitable au Conseil économique et social de définir un cadre réglementaire général unique pour les CV et CLSH.

Celui-ci pourrait être articulé autour d'une procédure d'habilitation des organisateurs, nationale ou départementale suivant sa vocation, obligatoire et

renouvelable à terme régulier, selon des formes à définir. Cette habilitation serait liée au respect d'un certain nombre de critères, dont l'élaboration et la publicité du projet pédagogique évoqué, et bien évidemment de l'application des textes réglementaires de toute nature.

Cette habilitation permettrait d'alléger les procédures actuellement en vigueur dont la déclaration préalable à l'ouverture des CV. Elle serait déconnectée de l'agrément qui, moyennant une modernisation de certaines de ses modalités pourrait éviter, par exemple, de conserver l'agrément à des associations n'ayant plus d'activité depuis de longues années. Elle retrouverait ainsi tout son sens de « *reconnaissance d'utilité pour la jeunesse et l'éducation populaire* ».

Parallèlement, il paraît souhaitable de revoir les critères imposant la déclaration des centres de vacances (plus de cinq nuits et plus de douze mineurs). Quelques événements ces dernières années tendent à prouver que ces conditions ne sont pas assez strictes, certains organisateurs ayant utilisé la formule du mini-camp pour contourner la réglementation.

3. Sécuriser le recrutement des personnels

Un autre point de la réglementation mérite une attention particulière ; il s'agit de prévenir le recrutement de personnes ayant fait l'objet d'une interdiction d'exercer les fonctions d'animateur et/ou de directeur. Si les procédures actuelles semblent efficaces pour les personnels d'encadrement pédagogique, rien n'est prévu pour les personnels dit de service. Il paraît nécessaire d'élargir la publicité des listes d'interdits d'exercer pour ces personnels, notamment en cas de condamnation pour des actes de pédophilie.

4. Mieux appliquer la procédure de mise en compétition quand elle est retenue

Un dernier aspect réglementaire a retenu l'attention du Conseil économique et social, il concerne les procédures d'appel d'offres pour la passation des marchés dans le domaine des CVL. Notre assemblée considère qu'il n'y a pas lieu d'instaurer une dérogation particulière à cette procédure qui doit permettre d'assurer la transparence nécessaire à la délégation de service public. En revanche, la tendance actuelle qui vise à pérenniser le choix systématique du moins disant est fort préjudiciable à la qualité des accueils et à la continuité du service public et peut faciliter les menées de certains groupements sectaires attirés par cette terre de mission que constitue la population des enfants et des adolescents. La seule solution pour lutter contre cette dérive est que les collectivités qui lancent les procédures, le fassent sur la base de cahiers des charges clairs, précis et détaillés. Le ministère de la Jeunesse et des sports pourrait avoir une action d'information/sensibilisation forte dans cette démarche, et d'aide aux collectivités, quelquefois mal armées pour élaborer ces cahiers des charges.

Comme le CNVA, notre assemblée est aujourd'hui très préoccupée par le risque d'extension de la procédure des appels d'offres à un domaine où domine la dimension pédagogique des projets qui ne saurait être régulée par les seules règles de la concurrence économique.

D - AMÉLIORER LES CONDITIONS D'ACCUEIL

1. Valoriser le patrimoine immobilier

La première des préoccupations à avoir dans ce domaine est un devoir d'inventaire de l'existant et des besoins.

Aujourd'hui, ce patrimoine est constitué, pour les CLSH, essentiellement de propriétés des collectivités territoriales le plus souvent d'ailleurs des locaux scolaires. Pour ces derniers, les normes requises en matière d'habilitation des locaux sont celles du ministère de l'Education nationale. Elles sont différentes de celles des CLSH alors que le public accueilli est le même. Pour les centres de vacances, la situation est beaucoup plus complexe, les propriétaires étant fort nombreux en dehors des collectivités : associations, comités d'entreprises, entreprises elles-mêmes, sociétés et personnes privées... Cet inventaire doit être accompli aussi, et même surtout, d'un point de vue qualitatif. Seul le ministère de la Jeunesse et des sports, en partenariat avec tous les intéressés, peut mener à bien ce travail fondamental. Il devra être rapproché des besoins pour permettre d'évaluer les priorités en matière de rénovation, de mise aux normes, de transformation, de construction nouvelle et de désaffectation.

Trois axes devront être mis en avant pour augmenter la rentabilisation, sociale et économique, des équipements :

- la mutualisation de l'utilisation, ce qui se pratique déjà mais pourrait être grandement amélioré par une politique d'horaires étendue d'ouverture à des publics les plus élargis possibles et de tarifs modulés en fonction des ressources des familles. Il serait intéressant, dans le travail d'inventaire évoqué ci-dessus, que soit établi le bilan réel de l'occupation des divers équipements ;
- la polyvalence des lieux, non pas en cherchant à réaliser des structures pouvant convenir à tous les types de publics, l'expérience prouvant qu'elles ne conviennent à aucun, mais en recherchant des solutions d'aménagement de locaux spécifiques adaptés autour de locaux communs. Cette démarche vise essentiellement les réalisations de nouveaux équipements ou des rénovations lourdes ;
- par ailleurs, un schéma départemental des équipements permettrait le développement d'une politique intercommunale. Ainsi en milieu rural, il y aurait d'autres choix que des complexes polyvalents dans les seuls chefs-lieux de canton. D'une façon générale, il conviendrait d'associer systématiquement à tout projet d'équipement, les divers partenaires concernés, en particulier, les associations utilisatrices.

Enfin, la question de l'accueil des personnes handicapées doit être un souci constant dans toutes les opérations entreprises ; la mise aux normes des lieux pour permettre d'accueillir ces personnes, y compris dans le cadre de déplacement d'institutions spécialisées, devrait pouvoir bénéficier d'aides émanant d'autres départements ministériels et d'institutions spécialisées.

2. Renforcer la politique d'accueil des jeunes handicapés et malades

L'ensemble des acteurs du secteur, publics et privés, semblent très sensibilisés à cette idée, et la question principale est celle de la mobilisation de moyens supplémentaires pour concrétiser cette volonté. Trois mesures peuvent être rapidement prises pour aller dans ce sens :

- renforcer l'action de la délégation interministérielle sur les publics handicapés en la dotant de moyens sérieusement réévalués ;
- développer les modules de formation à la prise en charge des publics handicapés et malades dans les cursus de formation des animateurs. Dans cette perspective, il convient de réactiver le groupe de travail mixte Jeunesse et sports/direction de l'action sociale du ministère des Affaires sociales ;
- d'autres formes de financement pourraient sans doute être développées, en cohérence avec les infrastructures sanitaires et sociales existantes, comme les centres médicaux de proximité. Rien n'empêche en effet les personnels de certaines de ces structures, d'intervenir dans les centres de vacances et de loisirs au même titre qu'ils interviennent dans les familles. Une autre piste est actuellement creusée du côté de la création de nouvelles structures départementales qui pourraient effectivement prendre le relais dans la prestation des soins que reçoit la personne handicapée dans son lieu de résidence habituelle. Il paraît opportun de poursuivre cette piste.

E - AMÉLIORER LA CONNAISSANCE DU SECTEUR

Les avis sont unanimes : la connaissance statistique du monde des CVL est très insuffisante. Très récemment, le ministère de la Jeunesse et des sports a installé une mission statistiques dans ses locaux. Ces moyens nouveaux devraient permettre de progresser rapidement.

Cela implique de mener ces travaux en synergie avec les services déconcentrés (observatoires régionaux et/ou départementaux des métiers de l'animation) et avec l'INJEP mais aussi avec d'autres ministères concernés par des problématiques connexes, en particulier le ministère de l'Emploi et de la solidarité et des Affaires sociales, le ministère de l'Education nationale, celui de la Culture et de la communication sans oublier le secrétariat d'Etat au Tourisme.

De même des coopérations devront être recherchées avec la CNAF (qui dispose de moyens importants dans ce domaine), le mouvement associatif, notamment l'observatoire des vacances et des loisirs des enfants et des jeunes mis en place par la JPA, l'UFCV et l'UNAT, et les partenaires sociaux de la branche de l'animation dont un observatoire de l'emploi et de la formation doit prochainement voir le jour.

Par ailleurs, la puissance publique devrait inciter un peu plus fortement que jusqu'à présent les syndicats employeurs du secteur, notamment par une aide technique du ministère du Travail, afin qu'ils produisent, chaque année, le rapport de branche que la loi leur impose d'établir, bien que l'on note une évolution positive en la matière. En effet, si les rapports de branche sont présentés depuis deux ans, ils manquent le plus souvent de consistance.

F - FAVORISER LA PROFESSIONNALISATION

Le Conseil économique et social considère, après un large débat qu'il n'y a pas lieu de créer une catégorie intermédiaire entre bénévoles et salariés dans la branche qui conduirait à instaurer des mesures dérogatoires au code du travail et à la réglementation sociale en général¹.

1. Encourager l'intervention des bénévoles

Le bénévolat attire toujours de nombreuses personnes, jeunes ou moins jeunes. Le secteur des CVL reste propice, du fait de son histoire, de ses buts et de ses moyens, à l'implication de bénévoles dans ses activités. Tout le monde s'accorde à dire que cette place peut et doit être préservée sous certaines conditions. Même si on ne peut généraliser à l'extrême, force est de constater que bien souvent le développement de la vie associative crée à la fois des activités bénévoles et professionnelles, le bénévolat ne devant pas se substituer à de vrais emplois, qu'ils soient pérennes ou occasionnels.

Il va de soi que ce bénévolat doit se montrer respectueux des principes qui le fondent et qu'il ne serve pas à dissimuler une forme de sous-salariat comme cela a été parfois le cas. Il doit donc être fondé sur l'engagement et ne pas être imposé sous quelque prétexte que ce soit : validation de formation, période d'essai obligatoire ou autre. Il doit par ailleurs exclure tout salaire, émoluments quelconque, indemnités, à l'exception des stricts remboursements des frais réels éventuellement engagés par le bénévole.

L'intervention des bénévoles dans les CLSH est parfois difficile, - au-delà des nombreuses interventions ponctuelles qu'il faut continuer à favoriser - sauf peut-être dans certaines microstructures, en particulier en milieu rural. Dans le secteur des CV en revanche, particulièrement dans l'encadrement des centres d'adolescents, les possibilités semblent plus nombreuses.

Le bénévolat n'est pas contradictoire avec une formation de bon niveau, et les exigences dans ce domaine ne doivent pas être atténuées. Là encore, le scoutisme français peut faire figure d'exemple par la valeur reconnue de ses formations.

Enfin il est important que les activités bénévoles puissent être valorisées dans les cursus des personnes qui s'investissent : dans les formations, scolaires, universitaires ou professionnelles sous forme d'unités de valeurs par exemple, et

¹ Un amendement déposé par le groupe des associations tendant à remplacer cet alinéa a été repoussé par un vote au scrutin public dont le détail figure en annexe. Il était ainsi rédigé : « Le Conseil économique et social considère après un large débat, qu'il y a lieu de mettre à l'étude dans une perspective d'anticipation des mutations de notre société, une loi cadre définissant pour un volontariat social, des bases communes à divers secteurs de la société française et européenne. Cette loi préciserait le caractère des missions prises en considération : la durée, l'agrément des organismes d'accueil, la garantie de la protection sociale, les obligations respectives des volontaires et des organismes d'accueil. Une telle loi contribuerait à apporter une réponse nouvelle à la question de l'animation volontaire occasionnelle des centres de vacances et des centres de loisirs sans hébergement, et garantirait aussi la mixité sociale des intervenants. Ce projet ne vise pas à instaurer une mesure dérogatoire au code du travail. Bien au contraire, car bénévolat et volontariat confortent le développement de l'emploi associatif, notamment dans les métiers de l'animation ».

dans les parcours des jeunes ou moins jeunes, qui se destinent aux métiers de l'animation. Cette reconnaissance d'acquis incontestables est déjà pratiquée dans bon nombre de pays européens ; la question dépasse largement le secteur des CVL et concerne l'ensemble des activités bénévoles.

2. Préserver la possibilité de recourir à des emplois occasionnels

Ainsi que cela a été relevé plus haut, pour des raisons pédagogiques et du fait de l'existence de pics d'activité, il apparaît nécessaire et souhaitable de pouvoir recourir à des salariés dits occasionnels pour des emplois à durée déterminée sur des périodes courtes (congés scolaires en particulier). Ce recours au CDD doit se faire dans le respect de la législation sociale, tout au plus le secteur est-il réputé comme étant de ceux où il est d'usage de recourir au CDD (articles L.122-1-1 et D.121-2 du code du travail) ce qui dispense l'employeur du versement de la prime de précarité en fin de contrat. Cette égalité de traitement avec les salariés sous CDI ou CDD de longue durée est d'autant plus importante qu'on a pu (et qu'on peut encore) mesurer les effets d'une profession à deux vitesses ; l'annexe II de la convention collective de l'animation a pratiquement exclu les professionnels des postes d'animateurs des centres de vacances. Ou plutôt, ces animateurs, professionnels toute l'année, sont obligés de se transformer en « occasionnels » pendant les congés scolaires s'ils veulent travailler aussi durant ces périodes.

3. Développer l'emploi pérenne

D'une manière générale, le développement de la vie associative favorise la création d'emplois, même si ces emplois sont souvent précaires. Le contrat d'étude prospective de la branche de l'animation socioculturelle, qui recouvre donc un champ beaucoup plus large que le secteur des CVL, fait état de 70 % d'emplois précaires, CDD, CDII et Annexe II.

Les mesures d'encadrement du recours au bénévolat et de moralisation de l'utilisation du CDD, dit d'usage, participent bien évidemment du processus de professionnalisation.

D'autres préconisations peuvent être avancées. Les premières concernent la dynamisation des mises en synergies des employeurs potentiels. Ces synergies peuvent être de deux sortes :

- rapprocher les employeurs faisant appel à des animateurs enfants/jeunes : centres de vacances, CLSH, classes transplantées, maisons de jeunes, clubs de quartiers... ;
- favoriser la formation des animateurs pour leur donner une certaine polycompétence leur permettant d'accéder à des emplois de complément dans des secteurs connexes : sport, éducation spécialisée, action sociale, ou culturelle...

Des dispositifs d'encouragement à la création de groupements d'employeurs, en particulier associatifs (aide à la gestion administrative, comptable, fiscale...), pourraient être développés, par exemple en fournissant des conseils juridiques et fiscaux.

Par ailleurs des aides financières devront être accordées à la branche pour permettre le développement de cette professionnalisation. Etant donnée la situation actuelle, il est indispensable que des dispositions transitoires soient mises en place pour étaler les surcoûts, l'intervention financière de l'Etat paraît nécessaire pour assurer cette période, par exemple sous la forme d'allègements dégressifs de charges sociales.

En outre, les employeurs de la branche souvent incités par les pouvoirs publics ont accueilli : des travaux d'utilité collective (TUC) aux contrats emploi solidarité (CES), des jeunes volontaires aux objecteurs de conscience, des contrats-qualification aux emplois-jeunes. De tout temps le secteur a été un laboratoire et un gros utilisateur de ces dispositifs ; nul doute qu'il continuera à en être ainsi à l'avenir.

Un point concerne directement les négociations collectives entre les organisations professionnelles : il s'agit des questions de la durée du travail, de l'amplitude de la journée de travail et de l'astreinte des salariés, notamment dans les centres de vacances. Il serait opportun que le ministère chargé du travail et de l'emploi diligente très rapidement une mission d'aide à la négociation des partenaires sociaux sur un sujet particulièrement compliqué.

4. Porter un effort particulier sur la formation

4.1. BAFA et BAFD

Les contenus des formations actuelles BAFA et BAFD qui, sous réserve de certaines améliorations, semblent convenir aussi bien aux organisateurs de CVL qui emploient les animateurs qui en sont titulaires qu'aux critères réglementaires établis par les pouvoirs publics, doivent être confortés. Ils constitueront encore longtemps l'essentiel des savoir théoriques que possèdent les bénévoles et les occasionnels. Si ces contenus sont satisfaisants, les conditions faites aux stagiaires le sont beaucoup moins : financement et difficultés de trouver des stages pratiques sont les écueils principaux que rencontrent les candidats stagiaires, en particulier ceux issus des milieux défavorisés.

Pour remédier à cela, trois types de mesures peuvent être envisagées :

- développer un système de bourses nationales, de façon à atténuer les écarts considérables existant d'un département à un autre quant à l'aide apportée aux stagiaires pour le financement de leur formation ;
- limiter le nombre d'organismes de formation autorisés et ne les habilitier qu'au niveau national. L'habilitation départementale devra être strictement limitée à des cas particuliers exceptionnels, pour des associations qui en bénéficient déjà et qui ont fait la preuve de leur compétence, comme cela était d'ailleurs l'esprit d'origine du dispositif ;
- imaginer des procédures permettant de renforcer le lien entre le contenu théorique de la formation et l'évolution des pratiques d'encadrement des CVL.

4.2. La formation professionnelle

Depuis une quinzaine d'années, les organisations professionnelles, employeurs et salariés, et le ministère de la Jeunesse et des sports ont travaillé sur le chantier de la formation. Aujourd'hui, des résultats incontestables apparaissent ainsi qu'on a pu le mesurer dans la partie constat de cet avis. L'armature d'une filière de l'animation existe désormais, il convient d'achever sa mise en place.

Tout d'abord, il convient de réaffirmer que le premier niveau professionnel des animateurs se situe bien au niveau IV (BEATEP) et que le niveau V existant par ailleurs (BAPAAT) est un niveau d'accès à une formation supérieure mais qu'il ne permet pas d'exercer une fonction d'animation, il est par nature temporaire. Cette pétition, qui n'est pas seulement de principe, devrait amener les ministères de la Fonction publique et de l'Intérieur à revoir la catégorisation des emplois d'animations de la fonction publique, et à mettre en cohérence les cadres d'emploi correspondant.

Ensuite il est urgent de mettre en place, dans le cadre du service public, les formations initiales, gratuites, dans un premier temps de niveau IV (bac professionnel ou de technicien) et de niveau III (BTS). La mise en place de la CPC devrait permettre d'avancer rapidement dans cette démarche, soit dans le cadre de l'éducation nationale, soit, à défaut, au sein du ministère de la Jeunesse et des sports à l'image de ce qui existe dans l'enseignement agricole. Le CNFPT devrait être associé aux travaux de réflexion sur l'ensemble des questions de formation afin qu'il puisse mettre en place, éventuellement en partenariat, les modules nécessaires à la qualification des personnels relevant de la fonction publique territoriale.

Enfin il convient d'inciter les partenaires sociaux à développer une politique de moralisation du recours aux dispositifs de formation en alternance, en établissant une charte fixant les conditions minimales d'utilisation de ces dispositifs : tutorat, formations qualifiantes et diplômantes, dispensées par des organismes de formation indépendants des entreprises d'accueil notamment.

CONCLUSION

Les centres de vacances et de loisirs pour les jeunes ont une longue histoire, presque bicentenaire. Ils ont été traversés par toutes les évolutions et révolutions sociales de cette période riche, et ils ont, peu ou prou, su s'adapter à ces évolutions et remplir une mission éducative de tout premier plan, aux côtés de l'école et de la famille.

Seraient-ils aujourd'hui dépassés, inutiles, obsolètes ? Le Conseil économique et social ne le croit pas et estime qu'ils ont toute leur place dans la société de demain, mais que cela nécessite une rénovation profonde de leur réglementation et une adaptation de leurs modes de fonctionnement aux besoins et attentes des enfants et des adolescents de l'an deux mille. Des moyens financiers nouveaux très importants doivent être mobilisés, permettant notamment la réduction des inégalités que vivent les enfants et les jeunes dans leurs temps libres et la professionnalisation des acteurs de terrain que sont les animateurs, tout en encourageant et développant le bénévolat.

Le Conseil économique et social considère que cette rénovation et la recherche de moyens nouveaux sont une responsabilité publique primordiale, même s'il souhaite que l'expression démocratique de la citoyenneté, incarnée particulièrement par les mouvements associatifs de l'éducation populaire, soit confortée dans ce secteur. C'est dans l'organisation harmonieuse de la coopération que pourront être élaborées les solutions répondant aux attentes des jeunes et de leurs familles.

Liste des personnes rencontrées par le rapporteur

Le rapporteur tient à exprimer ses plus vifs remerciements à chacune des personnes dont les noms suivent, qui ont contribué à enrichir cet avis, et à s'excuser auprès de celles qu'il aurait omis de citer.

- Mlle Dorthe Agerlund Pedersen, étudiante à l'université de Copenhague en formation « *stud.mag.paed* » de conseiller en pédagogie ;
- Mme Marie-Thérèse Bain, Conseillère technique à la Direction des Affaires sociales de la CNAF ;
- M. Jean Bastide, Délégué général de la Fédération française des centres sociaux et socioculturels ;
- M. Christian Beaumanoir, Comité central d'entreprise SNCF.
- M. Tahar Belmounes, Directeur de l'Action sociale à la CNAF ;
- M. Pierre Debreu, Directeur de la recherche, des prévisions et des statistiques à la CNAF ;
- M. François Delalande, Chef de bureau Famille enfance et jeunesse à la Direction de l'action sociale du ministère de l'Emploi et de la solidarité ;
- M. Olivier Douard, Sociologue INJEP ;
- Mme Martine Egelé, Représentante de la France à la Fédération internationale des centres sociaux ;
- M. Georges Friedrich, Secrétaire général des FRANCAS ;
- M. Bernard Gentil, Chef de la mission bases de données et informations statistiques du ministère de la Jeunesse et des sports ;
- Mme Géraldine Gorgeret, Mission bases de données et informations statistiques du ministère de la Jeunesse et des sports ;
- M. Paco Gutierrez, Chef de la division enfance à la mairie de Bobigny ;
- Mme Françoise Lapeyre, Chef de bureau à la Direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes au ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie ;
- M. Daniel Maury, Président de l'Action sociale du comité central d'entreprise SNCF ;
- M. Philippe Mokowski, Président de l'association laïque des centres de loisirs et de vacances de Bobigny ;
- Mme Isabelle Monforte, responsable de l'Observatoire des vacances et des loisirs des enfants et des jeunes ;
- Mlle Laure Neliaz, Attachée d'Administration centrale à la Direction de l'Action sociale du ministère de l'Emploi et de la solidarité ;
- M. Daniel Pepers, Chargé de mission auprès de l'association Famille rurale et président du Conseil national de la consommation ;

- M. Jean-Michel Seitz, Délégué de la Fédération départementale des centres sociaux du Bas-Rhin ;
- M. Yves Struillou, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, conseiller technique au cabinet de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité ;
- M. Philippe Vuilque, Député, auteur du rapport « *Pour une adaptation et une modernisation des métiers de l'animation* » ;
- M. Samir Toumi, Responsable du secteur formation à la Fédération française des centres sociaux et socioculturels ;
- M. Eric Wiart, Responsable de la gestion du patrimoine du secteur enfance à la mairie de Bobigny.

TABLE DES SIGLES

FRANCAS	: Francs et Franches camarades
AFPS	: Attestation de formation aux premiers secours
AMF	: Association des maires de France
BAFA	: Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur
BAFD	: Brevet d'aptitude aux fonctions de directeur
BAPAAT	: Brevet d'aptitude professionnelle d'assistant animateur technicien
BEATEP	: Brevet d'Etat d'animateur technicien de l'éducation populaire
CAF	: Caisses d'allocations familiales
CCN	: Conventions collectives nationales
CDII	: Contrat à durée indéterminée d'intermittent
CE	: Contrat enfance
CEL	: Contrats éducatifs locaux
CEMEA	: Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active
CES	: Contrats emploi solidarité
CLSH	: Centres de loisirs sans hébergement
CNAF	: Caisse nationale d'allocations familiales
CNEPJ	: Conseil national de l'éducation populaire et de la jeunesse
CNFPT	: Centre national de formation de la fonction publique territoriale
CNVA	: Conseil national de la vie associative
CPC	: Commission paritaire consultative
CTL	: Contrat temps libres
CTP/CVL	: Commission technique et pédagogique des Centres de vacances et de loisirs
CV	: Centres de vacances
CVL	: Centres de vacances et de loisirs
DECEP	: Diplôme d'Etat de conseiller et d'éducation populaire
DEDPAD	: Diplôme d'Etat de directeur de projet d'animation et de développement
DEFA	: Diplôme d'Etat relatif aux fonctions d'animation
DGF	: Dotation globale de fonctionnement
FONJEP	: Fonds de coopération de la jeunesse et l'éducation populaire
INJEP	: Institut national pour la jeunesse et l'Education populaire
JAC	: Jeunesse agricole catholique
JEC	: Jeunesse étudiante catholique
JOC	: Jeunesse ouvrière catholique
JPA	: Jeunesse au plein air
TUC	: Travaux d'utilité collective
UFCV	: Union française des centres de vacances
UNAT	: Union nationale des associations de tourisme et de plein air
VVV	: Ville vie vacances

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN N° 1

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i>	179
<i>Ont voté pour</i>	98
<i>Ont voté contre</i>	28
<i>Se sont abstenus</i>	53

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 98

Groupe de l'agriculture - M. Le Fur.

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Battut, Briand, MM. Bury, Capp, Mmes Coeurdevey, Lasnier, MM. Lorthiois, Mennecier, Moussy, Mme Pichenot, MM. Quintreau, Toulisse.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, Fournier, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Mme Viguier, M. Walter.

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Andouard, Mmes Brovelli, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Mme Duchesne, MM. Forette, Junker, Larose, Mme Lemoine, MM. Manjon, Masson, Moulin, Muller, Potavin.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bailleul, Bellot, Bouchet, Caillat, Gamblin, Grandazzi, Mme Hofman, MM. Jayer, Jayez, Lesueur, Mme Monrique, MM. Pinaud, Roulet, Sohet.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Jean Gautier, Gonnard, Grave, Marquet, Jacques Picard, Verdier.

Groupe des entreprises privées - MM. Michel Franck, Gorse, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Scherrer, Pierre Simon, Sionneau, Tardy, Veysset.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Bailly, Mme Bouzitat, MM. Brunel, Careil, Chauvineau, Martinand.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - M. Gérard, Mme Rastoll, M. Reucher.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Mmes Elgey, Garcia, Pailler, MM. Schapira, Taddei, Teulade.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Boué, Bouis, Brin, Guimet, Mmes Lebatard, Marcihacy, Petit, M. de Viguerie.

Ont voté contre : 28

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

Groupe de l'outre-mer - Mlle Berthelot, MM. Fabien, Mmes Jaubert, Mélisse, Tjibaou.

Groupe de la mutualité - MM., Chauvet, Davant.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bonnet, Brard, Mme Braun-Hemmet, MM. Cannac, Dechartre, Mme Guilhem, MM. Jeantet, de La Loyère, Mmes Le Galiot-Barrey, Lindeperg, MM. Pasty, Piazza-Alessandrini, Pampidou, Didier Robert, Souchon, Mme Wiéviorka.

Se sont abstenus : 53

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, Ballé, de Beaumesnil, de Benoist, Jean-Pierre Boisson, Bros, Bué, Mme Chézalviel, MM. Compiègne, De Rycke, Ducroquet, Giroud, Hervieu, Lemétayer, Louis, Mme Méhaignerie, MM. Patria, Raoult, Rigaud, Rousseau, Schaeffer, Stéfani, Szydlowski, Thévenot.

Groupe de l'artisanat - Mme Bourdeaux, MM. Delmas, Kneuss, Lardin, Perrin, Teilleux.

Groupe de la coopération - M. Courtois.

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Ghigonis, Gilson, Didier Simond, Talmier.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Naulin, Michel Picard, Mme Prud'homme, M. Wéber.

Groupe de l'UNSA - MM. Barbarant, Mairé, Masanet.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - M. Cariot.

Groupe des personnalités qualifiées - Mme Brunet-Léchenault, MM. Debout, Fiterman, Mme Anne-Catherine Franck, M. Motroni.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Salustro.

SCRUTIN N° 2

Scrutin sur un amendement tendant à remplacer un alinéa page 41

<i>Nombre de votants</i>	177
<i>Ont voté pour</i>	77
<i>Ont voté contre</i>	88
<i>Se sont abstenus</i>	12

Le Conseil économique et social n'a pas adopté.**Ont voté pour : 77**

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, Ballé, de Beaumesnil, de Benoist, Jean-Pierre Boisson, Bros, Bué, Mme Chézalviel, MM. Compiègne, De Rycke, Ducroquet, Giroud, Hervieu, Lemétayer, Louis, Mme Méhaignerie, MM. Patria, Raoult, Rigaud, Rousseau, Schaeffer, Stéfani, Thévenot.

Groupe de l'artisanat - Mme Bourdeaux, MM. Delmas, Kneuss, Lardin, Perrin, Teilleux.

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

Groupe de l'outre-mer - Mlle Berthelot, M. Fabien, Mmes Jaubert, Mélisse, Tjibaou.

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Michel Franck, Ghigonis, Gilson, Gorse, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Scherrer, Pierre Simon, Didier Simond, Sionneau, Tardy, Veysset.

Groupe de la mutualité - MM. Chauvet, Davant.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bonnet, Brard, Mme Braun-Hemmet, MM. Cannac, Dechartre, Mme Guilhem, MM. Jeantet, de La Loyère, Mmes Le Galiot-Barrey, Lindeperg, MM. Pasty, Piazza-Alessandrini, Pomicou, Didier Robert, Souchon, Teulade, Mme Wiéviorka.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Salustro.

Ont voté contre : 88

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Battut, Briand, MM. Bury, Mmes Coeurdevey, Lasnier, MM. Lorthiois, Mennecier, Moussy, Mme Pichenot, MM. Quintreau, Toulisse.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, Fournier, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Mme Viguier, M. Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Naulin, Michel Picard, Mme Prud'homme, M. Wéber.

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Andouard, Mmes Brovelli, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Mme Duchesne, MM. Forette, Junker, Larose, Mme Lemoine, MM. Manjon, Masson, Moulin, Muller, Potavin.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bailleul, Bellot, Bouchet, Caillat, Gamblin, Grandazzi, Mme Hofman, MM. Jayet, Jayez, Lesueur, Mme Monrique, MM. Pinaud, Roulet, Sohet.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Jean Gautier, Gonnard, Grave, Marquet, Jacques Picard, Verdier.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Bailly, Mme Bouzitat, MM. Brunel, Careil, Chauvineau, Martinand.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - M. Gérard, Mme Rastoll, M. Reucher.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Mmes Elgey, Garcia, Paillet, MM. Schapira, Taddei.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Boué, Bouis, Brin, Guimet, Mmes Lebatard, Marcihacy, Petit, M. de Viguerie.

Se sont abstenus : 12

Groupe de l'agriculture - M. Szydowski.

Groupe de la coopération - M. Courtois.

Groupe des entreprises privées - M. Talmier.

Groupe de l'UNSA - MM. Barbarant, Mairé, Masanet.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - M. Cariot.

Groupe des personnalités qualifiées - Mme Brunet-Léchenault, MM. Debout, Fiterman, Mme Anne-Catherine Franck, M. Motroni.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

L'accueil des enfants et des jeunes dans des centres de loisirs ou de vacances est devenu, depuis quarante ans, un moyen privilégié d'assurer leur éveil, d'occuper leurs loisirs et de former leur personnalité. Le monde agricole, dont les familles ne bénéficient pas des facilités offertes par les grandes entreprises, en raison de leur organisation professionnelle en structures familiales, s'est beaucoup mobilisé à cet effet :

- la mutualité sociale agricole a pris la mesure de tous ces enjeux, qui propose aux enfants de ses assurés des colonies de vacances. Le réseau AVMA (Association de vacances de la mutualité agricole) dispose de villages qui accueillent tous les jeunes pour des séjours ludiques autant qu'éducatifs. A travers ce réseau, la MSA a concrétisé sa réflexion sur le développement et l'attractivité des territoires ruraux mais aussi sur le nécessaire équilibre entre vie professionnelle des parents et vie scolaire des enfants. Une équipe éducative encadre les enfants et leur propose en permanence des activités adaptées à leur âge. Les jeunes apprennent à gérer leur temps, choisir leurs activités, organiser leur journée... Il apprennent également le respect d'autrui et le droit à la différence.
- les loisirs peuvent également être l'occasion d'une restructuration de la famille, dans le cadre d'un projet d'action sociale. Ainsi, la MSA a-t-elle engagé une action innovante d'insertion des populations en difficulté, autour des vacances des enfants. Ces derniers sont accueillis avec leurs familles, dans le cadre de vacances collectives dans un centre, afin de vivre un moment privilégié ensemble, de se sentir comme une « famille ordinaire » insérée socialement, d'améliorer les relations au sein du groupe familial. Le succès rencontré par ces séjours, tant auprès des jeunes que des familles elle-même qui rompent ainsi avec la lourdeur du quotidien, montre l'importance de besoins qui ne sont pas toujours apparents.
- le temps des loisirs peut également être l'occasion de découvrir un monde nouveau, à l'égard duquel les a priori sont nombreux. Les organisations agricoles ont développé un réseau d'accueil des jeunes, intitulé « bienvenue à la ferme ». Des activités ludiques y sont proposées, en liaison avec la nature et l'environnement, ainsi que des activités pédagogiques autorisant une meilleure connaissance de la réalité agricole et de la ferme qui les reçoit. Les agriculteurs ont décidé d'ouvrir leurs exploitations pour faire se rencontrer les jeunes citadins et les jeunes ruraux. Ces formules s'avèrent aujourd'hui d'une grande réussite.

Si l'accès aux loisirs n'est pas d'une exigence absolue, il contribue néanmoins, et de façon forte, à l'épanouissement des jeunes. Il doit, à ce titre,

être l'objet d'une politique sociale soutenue, à l'endroit de **tous** les enfants. Les familles issues des classes moyennes, qui ne peuvent pas bénéficier des réductions tarifaires, mais qui souhaitent pour des raisons diverses et légitimes, envoyer leurs enfants dans des centres, devraient pouvoir le faire avec facilité. Cela renforcerait, en outre, la mixité sociale et freinerait la « ghettoïsation » qui menace certains lieux d'accueil des enfants.

Les attentes des familles doivent être mieux prises en compte. L'évolution de leurs demandes liée au changement des modes de vie, à la recomposition de la famille, au coût des vacances, à l'encadrement des enfants, à leur éveil... aurait du être mieux appréhendée dans l'avis. Les attentes des jeunes adultes également auraient du être mieux analysées, notamment pour ceux qui désirent s'investir au profit d'autrui de façon temporaire. Les loisirs doivent être l'occasion d'un échange. Ils peuvent constituer une expérience très enrichissante de socialisation, de responsabilisation et d'ouverture à autrui.

Il importe particulièrement que les centres d'accueil des enfants soient porteurs d'un projet pédagogique ou social organisé autour de leur intérêt, et n'aient pas à supporter les effets secondaires d'une réglementation mal adaptée à leurs spécificités. Il en va du dynamisme des centres. Il en va de l'épanouissement des enfants.

Groupe de l'artisanat

Cette saisine sur l'accueil des jeunes dans les centres de vacances et de loisirs est l'occasion pour le groupe de l'artisanat de regretter qu'un sujet de cette importance ait été traité dans l'urgence. Le fait que les Pouvoirs publics ait pris l'initiative d'une mission « bases de données et informations statistiques » seulement en octobre 1999, montre bien le souci d'une réelle appréciation de l'ampleur des difficultés de fonctionnement de ces centres.

Compte tenu de la fiabilité des résultats contestée dans l'avis et surtout du manque d'éléments chiffrés sur la structure du personnel de ces centres que ce soit au niveau des diplômes, des rémunérations, des postes occupés, il nous paraît délicat d'avoir une appréciation tranchée sur ce dossier d'autant plus qu'il ne répond que très imparfaitement aux autres questions posées par la saisine sur les modes de financement, l'accès aux loisirs pour tous et l'impact économique sur l'emploi direct et induit au niveau local.

Les entreprises artisanales étant en majorité des structures familiales sont particulièrement concernées par le problème des loisirs que ce soit d'ailleurs pour leurs propres enfants ou pour ceux de leurs employés.

Ne bénéficiant pas des mêmes avantages que ceux des grandes entreprises et se retrouvant la plupart du temps dans la catégorie « des classes moyennes » force est de reconnaître que les enfants du secteur artisanal sont souvent confrontés au problème d'accessibilité aux loisirs en général.

Comme le souligne l'avis à juste titre, l'accès aux loisirs en France est trop sélectif, souvent injuste et inéquitable dans la mesure où les aides sont traitées différemment par les collectivités locales et les caisses d'allocations familiales.

Dans la mesure où le gouvernement considère les centres de vacances et de loisirs comme des lieux d'éducation populaire indispensables à la mise en œuvre

du droit aux loisirs et aux vacances pour tous, le groupe de l'artisanat aurait souhaité que cet avis se concentre davantage sur cette préoccupation.

Au-delà de l'idée d'une nécessaire articulation des compétences entre l'Etat et les collectivités locales visant à réduire les disparités territoriales et les inégalités sociales, le groupe de l'artisanat aurait souhaité que l'avis s'attarde davantage sur la mise en œuvre d'une véritable politique des loisirs. En effet, celle-ci s'impose d'autant plus aujourd'hui que l'application généralisée de la Loi sur la réduction du temps de travail va affecter à la fois le développement du temps libre et le fonctionnement même de ces centres.

Enfin, attaché au concept éducatif de ces centres de vacances et de loisirs, le groupe de l'artisanat estime important de privilégier les approches par « projets pédagogiques » plutôt que par renfort de réglementations en veillant toutefois à développer l'apprentissage à la vie collective et favoriser l'engagement à l'exercice de responsabilités.

Le groupe de l'artisanat s'est abstenu.

Groupe des associations

Notre groupe aurait aimé voter l'avis sur l'accueil des enfants et des jeunes dans les centres de vacances et de loisirs. Ce thème est en effet un de ceux auxquels il est le plus attaché, car il y retrouve des préoccupations qui sont au cœur de la démarche associative :

- l'engagement au service des enfants et des jeunes
- l'épanouissement des personnes qui s'engagent ainsi.
- l'organisation des loisirs dans une perspective d'éducation populaire.

Ce secteur des centres de vacances et des centres de loisirs sans hébergement représente un acquis considérable pour les jeunes et les familles. D'après la saisine du Premier ministre, plus de quatre millions d'enfants fréquentent les CLSH et plus d'un million et demi sont confiés à des centres de vacances pour des séjours de durée variable. De tels résultats sont possibles parce que l'encadrement pédagogique est assuré par des centaines de milliers de personnes (650 000 d'après la saisine).

Certaines de ces personnes, exercent là leur profession d'animateur salarié. D'autres, les plus nombreuses, consacrent une partie de leur temps libre à la vie de ces centres : elles peuvent le faire soit à titre purement bénévole, soit en percevant dans le cadre de cette mission, des indemnités compensatrices. Cette dernière catégorie (que nous appelons les volontaires) qui représente un élément irremplaçable du dispositif d'encadrement et d'animation, est composée de jeunes et d'adultes n'ayant pas l'intention d'en faire leur métier, mais voulant vivre une période d'engagement social et d'accès aux responsabilités dans un projet collectif partagé.

Une observation objective du fonctionnement de ce secteur montre que ces trois types d'intervenants pédagogiques s'épaulent mutuellement. La présence simultanée d'étudiants, d'enseignants, de salariés, qu'ils soient professionnels de l'animation ou d'autres secteurs d'activité, favorise les complémentarités.

Les associations qui animent les CVL et les CLSH doivent constamment réexaminer leurs approches et leurs méthodes. Elles ne peuvent ignorer les évolutions qui transforment sans cesse les modes de vie, par exemple l'irruption des nouvelles techniques, les conséquences de l'allongement et du fractionnement des vacances des familles. Mais nous estimons que, loin d'aller dans le sens de telles améliorations, certaines propositions de l'avis pourraient avoir, si elles étaient appliquées, des conséquences dévastatrices.

Identifiant un nombre limité de conflits, entre un salarié et son employeur, le rapporteur en tire des conclusions générales pour un secteur de plus de 650 000 personnes, dont plus de 80 % sont des intervenants occasionnels non salariés.

Il ne retient que deux modes d'intervention : la professionnalisation - massivement - et, aléatoirement, le bénévolat. Un bénévolat vis à vis duquel (en dépit de termes élogieux, notamment à propos du scoutisme français) une méfiance systématique apparaît tout au long du texte. Un bénévolat qui serait confiné dans des espaces d'intervention tout à fait marginaux.

Il néglige le fait, amplement démontré par de nombreuses études (dont le rapport du Conseil National de la Vie Associative - CNVA, publié en juin 1998 par l'Institut national de la Jeunesse et de l'Education populaire) que, dans les associations, l'initiative bénévole ou volontaire favorise largement le développement de l'emploi.

Très soucieux de l'équilibre à atteindre dans la situation des diverses catégories d'intervenants dans les associations, et attentif au respect des droits de chacune, le CNVA a mis en évidence la question des ressources humaines des associations lors des Assises Nationales de la Vie Associative, en février 1999.

C'est en vue d'un tel équilibre, avec le souci d'un tel respect, que le CNVA, dans une perspective d'anticipation des mutations de notre société, a souhaité la mise à l'étude d'une loi cadre définissant, pour un volontariat social, des bases communes à divers secteurs de la société française et européenne. Cette loi, attendue par les mouvements associatifs dans leur ensemble, préciserait le caractère des missions prises en considération : la durée, l'agrément des organismes d'accueil, la garantie de la protection sociale, les obligations respectives des volontaires et des organismes d'accueil.

Une telle loi contribuerait à apporter une réponse nouvelle à la question de l'animation volontaire occasionnelle des centres de vacances comme des centres de loisirs, et garantirait aussi la mixité sociale des intervenants. Le groupe des Associations regrette que les propositions du CNVA n'aient pas été prises en compte.

Notons par ailleurs que notre assemblée n'est pas isolée dans sa recherche. Par exemple, un rapport d'information de la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale a été consacré aux métiers de l'animation.

Dans ce texte, et à propos du projet de statut JAVOS (Jeune animateur Volontaire Stagiaire) proposé conjointement par deux ministères, celui de l'Emploi et de la Solidarité et celui de la Jeunesse et des Sports, le rapporteur, M. Vuilque, affirmait qu'un tel statut n'apporterait « qu'une solution partielle »

et ajoutait que « les animateurs qui n'en relèveront pas ne doivent pas pour autant être reversés dans le salariat ».

Sans insister pour l'instant sur la nécessité d'un examen des conséquences financières de certaines des préconisations présentées par le rapporteur, (très lourdes pour les familles, et qui interdiraient l'accès aux CVL de nombreux enfants) le Groupe déplore essentiellement que cet avis n'ait pas mis l'accent sur les fonctions éducatives, culturelles et sociales des CVL et CLSH. Ces fonctions fondent l'existence, les finalités, les modes de fonctionnement et d'encadrement.

Les CVL et CLSH doivent rester des espaces d'apprentissage de la responsabilité, de la capacité de création et de développement du lien social intergénérationnel, de mise en œuvre des savoirs faire et des savoirs être.

Notre groupe est profondément attaché à l'élaboration d'un nouveau projet pédagogique, qui doit être au centre des propositions de loisirs et de vacances pour les enfants et les jeunes. Loin d'aller dans ce sens, l'avis se borne à proposer des mesures ponctuelles, certaines étant positives, mais d'autres inacceptables pour les associations de ce secteur.

Le fait d'avoir disposé seulement de trois séances en section, sans débat préalable et sans plan détaillé, a contribué à restreindre et même fausser la réflexion. Malgré ces conditions de travail, notre groupe n'a pas voulu s'enfermer dans une attitude de non-coopération. Nous avons présenté de nombreux amendements, certains ont été acceptés., mais sur plusieurs points que nous jugeons fondamentaux, nous nous sommes heurtés à un refus.

Les problèmes demeurent et nous serons disponibles pour une nécessaire remise en chantier d'un statut du volontariat, dans le cadre par exemple, du Comité de suivi des Assises Nationales de la Vie Associative. Dans l'immédiat, notre groupe attire solennellement l'attention du CES : le projet d'avis soumis à son vote demeure inacceptable pour l'ensemble du mouvement associatif. En conscience, le groupe des associations **votera contre**.

Groupe de la CFDT

L'encadrement des jeunes dans leurs loisirs a toujours été un enjeu social et politique fort, et non exempt de dérives. Les centres de vacances et de loisirs sans hébergement peuvent être un élément essentiel d'intégration sociale et d'apprentissage de la citoyenneté. Malheureusement, beaucoup de jeunes ne peuvent en bénéficier. La question se pose pour la CFDT de savoir si cette politique est encore vraiment traitée comme une priorité dans notre pays.

L'accueil des jeunes est en effet lourd d'exigences, notamment en ce qui concerne l'égalité d'accès, les moyens mis à la disposition des centres, la compétence des personnels et la garantie d'une pédagogie adaptée à la diversité du public accueilli et aux évolutions vers un nouvel équilibre entre temps de travail et temps de loisirs, questions importantes pour notre organisation.

Le désengagement de l'Etat ne s'est pas accompagné, et nous le regrettons, d'une clarification des niveaux de responsabilité concernant la question des loisirs. Les ressources des CAF, sollicitées pour assurer un financement, ne peuvent suffire aux demandes. La disparité des politiques menées rend inégalitaire l'accès aux centres. Quant à la gestion du personnel, du fait du

manque de ressources des organismes gestionnaires, elles s'effectuent à l'économie en s'appuyant sur la précarité.

La CFDT partage les orientations générales des propositions émises dans l'avis. Toutefois, elle, aurait souhaité qu'un certain nombre de points soient davantage développés :

- la nécessité d'un élargissement du fonctionnement des centres au-delà du seul cadre des communes ou des quartiers, à celui des agglomérations et des pays, dans un souci de mixité sociale et de solidarité financière ;
- le développement du partenariat entre les collectivités, les associations, les CAF et les CE pour élargir l'accès des jeunes aux loisirs, en priorité pour les plus défavorisés ;
- la mise en place d'une véritable complémentarité, au plus près du public, de l'ensemble des ministères concernés par l'accueil et la formation des jeunes ;
- la relance des conventions collectives, afin d'en finir avec la précarité. Des formes innovantes de gestion de l'emploi concernant le travail saisonnier sont à imaginer, afin d'assurer la pérennité des contrats.

La réflexion engagée par l'avis mériterait, par la suite, d'être élargie à une analyse d'ensemble concernant l'avenir du tourisme social et de l'Education populaire.

Malgré ces remarques, la CFDT s'est retrouvée dans les propositions de l'avis et l'a voté.

Groupe de la CFE-CGC

L'accueil des jeunes dans les centres de vacances et de loisirs est une question d'autant plus difficile à cerner qu'il n'existe guère de données précises actualisées permettant de l'appréhender exactement, dans sa nature, dans ses composantes et dans ses fonctions. A fortiori, ne dispose-t-on pas d'éléments chiffrés fiables en termes d'emplois présents et potentiels au moment même où s'engage une réflexion sur la nature de l'animation.

Sous l'effet de la demande sociale qui change, les problèmes d'encadrement et de formation se posent dans des termes différents.

La conception traditionnelle de l'animation des centres de vacances et de loisirs ne peut qu'évoluer, même si ceux-ci demeurent avant tout, des lieux de socialisation, de mixité sociale, d'apprentissage de la citoyenneté et de la vie collective, de découverte et de pratique d'activités sportives et culturelles.

La législation et la réglementation doivent apporter des réponses adaptées à cette évolution et mieux définir les responsabilités publiques.

L'avis souligne la nécessité d'améliorer les conditions d'accueil et de procéder à un inventaire du patrimoine immobilier. Le groupe de la CFE-CGC approuve d'autant plus cette proposition que les centres accueilleront de jeunes handicapés ou des malades.

La professionnalisation du secteur est également préconisée afin d'en améliorer la lisibilité.

Si le bénévolat demeure le mode principal d'activité de l'animation des centres de vacances et de loisirs, il est vrai qu'il s'accompagne aujourd'hui d'une présence de vrais métiers qui doivent relever de la législation du travail.

Le groupe de la CFE-CGC partage cette logique de professionnalisation même si elle est contestée notamment en raison de l'accroissement des charges qu'elle induit et en conséquence de l'augmentation des coûts des séjours.

L'importance de la formation est soulignée par l'avis. Elle est une question essentielle qui exige clarification et simplification, l'ensemble des diplômes manquant de lisibilité et n'étant pas reconnus au regard des qualifications officielles.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

L'avis qui nous est soumis met en exergue tout le travail nécessaire pour que ce secteur soit mieux connu et valorisé, tant les clichés peuvent être stéréotypés. La première difficulté tient au fait qu'il est difficile d'effectuer un état des lieux puisque l'outil statistique est peu développé.

Premier constat, le secteur associatif est très souvent à l'initiative de l'organisation de la prise en charge des jeunes et des enfants et doit le rester.

Le secteur commercial, qui serait favorisé par le choix systématique du moins disant dans les procédures d'appel d'offre, inquiète, car l'éducation n'est pas une simple marchandise. D'autre part, la liste des interdits d'exercer doit être mieux diffusée.

Concernant les encadrants, le statut de professionnel, celui de bénévole, sont mal déterminés, d'autant que la notion de volontariat vient troubler cette organisation. L'avis n'a pas résolu cette question et confirme la nécessité de la reconnaissance économique et sociale d'activité d'utilité sociale non rémunérée.

Le personnel permanent ne doit pas être un personnel bénéficiant d'un statut au rabais, il doit pouvoir bénéficier des conventions collectives. Dans le même temps, pour le groupe de la CFTC, ce secteur ne doit pas se couper de la possibilité de bénévolat.

La construction de la filière animation dans le cadre de la Fonction publique territoriale appelle de notre part quelques réserves. Si elle règle la précarité de certains personnels en permettant leur titularisation, il est à noter que ces agents poursuivent rarement jusqu'à terme leur carrière dans ce domaine. En effet, le Centre national de formation des personnels territoriaux (CNFPT) ne répond que partiellement aux besoins des agents de catégorie C.

Concernant la politique de la CNAF et des CAF, le rapport note des évolutions vers plus de proximité et plus de social. Pour le groupe de la CFTC, il faut prendre en compte les tendances lourdes de la société qui tiennent aux difficultés économiques, à l'éclatement de l'organisation de la vie, dans le respect des choix des familles. Ce besoin fractionné devrait croître avec la mise en place des 35 heures.

La mise en place d'une politique contractuelle et notamment des contrats temps libre en direction des enfants de 6 à 16 ans est une mesure intéressante. Sur 1 300 contrats temps libre pour la période 98/99, 20 % l'étaient dans le cadre de l'intercommunalité.

Pour ce qui est de la gestion des structures, les orientations d'action sociale de la CNAF 1997/2000 invitent les CAF à s'interroger sur la pertinence de leur gestion directe mais ceci n'implique pas un désengagement brutal et immédiat. Il s'agit plutôt pour la CFTC d'un réexamen, au regard des besoins prioritaires non pourvus en cas d'absence de gestion par les CAF.

L'avis n'apportant pas de réponse satisfaisante à l'organisation professionnelle du secteur, et ne prenant pas suffisamment en compte l'évolution sociologique de la société, la CFTC s'est abstenue.

Groupe de la CGT

L'avis présenté par notre collègue Dominique Forette aujourd'hui permet sans aucun doute de prendre conscience de la diversité et la multiplicité de ces difficultés : une réglementation mal adaptée manquant de cohérence, un patrimoine des associations organisatrices de centres de vacances dégradés, une place faite aux enfants et jeunes handicapés foncièrement insuffisante...

D'autres problèmes sont posés, débordant la question des centres vacances et de loisirs, mais qui demeurent centraux dans la problématique. La part du budget du Ministère de la Jeunesse et des Sports n'est sûrement pas à la hauteur des enjeux sociaux culturels et éducatifs du temps libre. Le 0,18% de budget qui lui permet tout juste de fonctionner est un trait malheureusement significatif. La faiblesse récente de son outillage statistique en est un autre.

Mais d'autres problèmes soulevés dans l'avis retiennent plus particulièrement notre attention. Il s'agit bien évidemment des inégalités d'accès des publics aux vacances et aux loisirs, et de la professionnalisation d'un secteur qui a bien du mal à totalement accepter cette évaluation.

Les centres de vacances et de loisirs sont réellement un atout dans la réduction de ces inégalités, et cela de deux points de vue. Les centres de vacances et loisirs, par les formes collectives d'accueil qui y sont mises en œuvre, par la portée citoyenne des projets pédagogiques qui s'y développent, contribuent à la construction d'un lien social qui ne cesse par ailleurs de se déliter.

Le second point de vue est que les centres de vacances et loisirs sont par leur nature, des outils d'une politique publique des vacances et des loisirs. En effet, force est de constater qu'outre la montée en puissance de la gestion directe par les municipalités renforcée par la mise en place récente de la filière de l'animation dans la Fonction publique territoriale, l'économie de ce secteur repose presque entièrement sur le subventionnement public.

Dès lors, une véritable prise de conscience politique nationale devrait pouvoir permettre à ce secteur de bénéficier des moyens dont il a besoin pour que tous les enfants et les jeunes de ce pays puissent avoir accès à des loisirs et des vacances de qualité.

En 1989, des partenaires sociaux ont signé une convention collective qui, par son annexe II, a instauré un régime dérogatoire au code du travail qui a généré bien des abus pendant plus de 10 ans.

Après plusieurs années de fonctionnement, les tribunaux ont reconnu le caractère illégal du principe de rémunération sur une base forfaitaire de 2 heures par jour pour des personnels travaillant 10 heures et plus par jour.

Il ne s'agit certes pas de nier les particularités du secteur, héritées de l'éducation populaire dont le mouvement ouvrier a été à certaines époques un fer de lance.

Le bénévolat doit être doté d'un droit reconnu pour ceux qui l'exercent. Ainsi le bénévolat pourra se développer harmonieusement dans le cadre d'un statut militant et citoyen en parallèle à une professionnalisation indispensable.

En fait, il s'agit de reconnaître l'insuffisance de moyens comme étant le principal facteur de la précarité faite aux salariés de ce secteur qui ne doivent pas servir de variable d'ajustement pour pallier ces insuffisances.

Souhaitant que les pouvoirs publics s'appuient sur les propositions du rapporteur pour développer une politique globale de l'accueil des enfants et des jeunes sur le temps libre, nous avons voté cet avis.

Groupe de la CGT-FO

Le groupe Force ouvrière considère que le thème évoqué aujourd'hui est intimement lié à l'évolution sociale qu'a connue notre pays durant les XIX^{ème} et XX^{ème} siècles. L'intérêt pour la jeunesse a suscité de nombreux affrontements tant les enjeux idéologiques étaient forts. Sous couvert de charité, de social il s'agissait souvent aussi de préparer l'engagement des jeunes vers des voies confessionnelles ou politiques.

Il n'est donc pas étonnant, qu'aujourd'hui encore, ce thème, sous de nombreux aspects, suscite quelques controverses même si le champ des intervenants s'est fortement élargi au travers des comités d'entreprise, des collectivités locales, des associations populaires mais aussi des structures créées par les CAF.

Nous adhérons à l'idée que les centres de vacances et de loisirs sont des éléments importants pour faciliter l'intégration des jeunes au travers du brassage social, de l'apprentissage de la citoyenneté, de la responsabilité et de la solidarité.

C'est pour cette raison que nous sommes sensibles aux résultats de l'enquête réalisée par le CREDOC. Cette enquête qui laisse apparaître que 27 % des jeunes ne partent jamais en vacances - cela concerne principalement les familles où les parents perçoivent un revenu mensuel inférieur à 6 000 francs -. Dans ces familles, près de la moitié des enfants ne part pas du tout en vacances. L'explication se trouve dans la méconnaissance des droits sociaux, dans des systèmes de tarification ou d'offre mal adaptés, et aussi dans un fondement culturel. Nous ne pouvons non plus négliger la situation faite aux classes moyennes chez lesquelles les familles sont réputées « trop riches » pour bénéficier des aides sociales et se voient appliquer des tarifications dissuasives.

La stagnation de la fréquentation des centres de vacances ne s'explique pas seulement par la qualité de l'offre et les tarifs pratiqués. Le secteur commercial offre aujourd'hui la possibilité de voyages à des prix de plus en plus bas, y compris à l'étranger et quasiment à toutes les périodes de l'année.

Il y a aussi le retentissement d'affaires de mœurs ou d'accidents, impliquant parfois la responsabilité des animateurs. Cela ne saurait suffire à contester globalement les qualités de l'immense majorité des personnels concernés, dont l'activité est souvent sous tendue par un engagement social qu'il convient de mettre en **exergue**.

En outre, le désengagement de l'Etat et des collectivités territoriales dans les financements est patent.

Celui des CAF s'explique notamment par la stagnation des budgets d'action sociale des caisses alors que celles-ci sont de plus en plus sollicitées pour de multiples actions initiées par les pouvoirs publics. Nous ne partageons pas la critique du rapporteur concernant les « bons vacances ». En effet, il existe bel et bien un public pour ce type d'aide qu'il faut maintenir, et qui contribue également à solvabiliser les équipements sociaux.

Nous ne pouvons pas non plus nous inscrire dans la logique de désengagement des structures de vacances gérées directement par les CAF ou des fédérations de CAF, telle qu'elle est préconisée par la CNAF pour des raisons budgétaires.

Le problème de fond est donc bien que le désengagement de l'Etat et des collectivités locales crée un contexte dans lequel les CAF sont tiraillées entre leur mission sociale et des impératifs budgétaires. Ce n'est pas à la CNAF de suppléer, en ce domaine comme dans d'autres, aux carences de l'Etat.

Il est donc souhaitable que l'Etat-tutelle accorde à la CNAF les marges de manœuvre pour au moins maintenir l'existant dans un contexte de désertification des vacances sociales que la dérive gestionnaire de VVF n'a fait qu'accentuer.

Les attentes légitimes des jeunes et des familles concernant la sécurité et la qualité des séjours ainsi que le respect du projet pédagogique, plaident en faveur d'une meilleure professionnalisation des emplois dans les centres de vacances et de loisirs. Cela met en cause la définition et les limites du bénévolat ainsi que certaines dispositions de la convention collective des personnels concernés, qui prévoit, dans son annexe II, un système d'équivalence permettant de payer les animateurs deux heures de travail effectif pour une journée de présence.

Force ouvrière pense qu'il faut normaliser les formes de rémunération des intervenants actuellement concernés par cette annexe II. En conséquence, nous devons aller vers la prise des mesures nécessaires, sans entraîner de répercussion directe sur le budget des familles et sans mettre en péril l'existence de certaines associations populaires.

Le groupe Force ouvrière a voté le projet d'avis.

Groupe de la coopération

Le présent projet d'avis, qui répond à une saisine gouvernementale, apporte un éclairage certain quant aux raisons expliquant la régression des centres de

vacances, raisons essentiellement d'ordre sociologique, face au développement des centres de loisirs sans hébergement.

Notre groupe regrette par contre le manque d'éléments concernant la problématique du brassage et de la mixité sociale. Le fléau que constitue l'absence de mixité sociale, aussi bien en milieu urbain que rural, visible dans le domaine du logement ou encore des services publics, se retrouve bien évidemment au niveau de la thématique qui nous intéresse. Les enfants des communes riches partent entre eux, tout comme ceux des quartiers pauvres.

Si la loi Solidarité et renouvellement urbain tente d'enrayer au niveau du logement ces phénomènes de ghettoïsation, ses ambitions n'entrent pas dans le cadre de cette saisine.

Selon nous, la solution réside bel et bien dans une intercommunalité, organisée entre communes de nature différente, qui ne peut cependant se réaliser sans une réelle volonté de la part des élus et des populations concernées.

Le mouvement associatif, voire les offres de nature commerciale (dont on peut imaginer qu'elles soient subventionnées), nous semblent être capables de relever le défi que constitue le brassage social et ethnique. Brassage d'autant plus nécessaire que c'est pendant l'adolescence que peut se forger l'esprit de tolérance et le respect de la différence.

Le deuxième problème soulevé par ce projet d'avis et qui reste un sujet sensible puisque n'ayant pas pu dégager un consensus, est celui de l'évolution du statut des personnels encadrant les activités de vacances et de loisirs.

Le groupe de la coopération soutient les recommandations préconisées par le projet d'avis : d'une part le bénévolat, très répandu dans ces activités, doit être maintenu ; d'autre part, le salariat, qui peut relever de différents types de contrats de travail, existe et progresse. Sur ce dernier point, nous pensons avec le rapporteur que la professionnalisation croissante de ce secteur d'activité contribue au développement du salariat et à la création d'emplois pérennes.

Ce passage du bénévolat au salariat pose cependant des questions d'ordre économique qui ne peuvent trouver de solution qu'à travers un allègement des charges sociales ou des dérogations fiscales, les capacités contributives des parents n'étant pas suffisamment importantes pour y remédier, proposition reprise dans le projet d'avis et dont nous nous félicitons.

Ce type de dispositif décourage la troisième voie du volontariat indemnisé et écarte ainsi tout risque d'abus, de dérogation au droit du travail ou encore de cumul de salaires. La loi relative au volontariat civil, compte tenu des garde-fous qu'elle comporte, ne peut constituer une réponse à cette difficile question.

Enfin, nous nous félicitons des préconisations retenues dans ce projet d'avis, notamment celles portant sur l'adaptation de la réglementation et l'amélioration des conditions d'accueil.

Le groupe de la coopération a émis dans sa majorité un avis favorable à ce projet d'avis.

Groupe des entreprises privées

Le groupe a voté favorablement l'avis. Toutefois, nous attirons l'attention sur l'importance du bénévolat dans notre société, pour les jeunes notamment auxquels il donne accès à une véritable responsabilité, jouant de fait un rôle civique et social substantiel.

Groupe des entreprises publiques

Le groupe des entreprises publiques se réjouit tout d'abord qu'une des premières saisines gouvernementales adressée au Conseil économique et social depuis son renouvellement ait conduit à la rédaction d'un projet d'avis substantiel dans un délai fort court.

L'accueil des jeunes dans les centres de vacances et de loisirs s'est avéré recouvrir des questions importantes et délicates, à un moment où des problèmes lourds au plan économique, social et culturel se posent manifestement aux différents acteurs de ce secteur d'activités d'intérêt général.

Malgré un état des lieux pâtissant de l'insuffisance et du manque de fiabilité des données statistiques, de grandes tendances se dessinent, au-delà de la diversité des modes d'accueil.

Le groupe des entreprises publiques partage les préconisations de l'avis. Mais il est préoccupé par le déséquilibre économique manifestement structurel de ce secteur qui ne subsiste que par le recours massif à des animateurs ni bénévoles ni salariés.

Face à cette situation très sérieuse, notre groupe souhaite que l'ensemble des acteurs recherchent activement des solutions avec les pouvoirs publics permettant de bâtir un équilibre financier durable dans des conditions respectant le droit social et la jurisprudence de la Cour de Cassation.

Dans le droit fil de l'avis, nous ne voyons pas d'issue durable par la légalisation, même encadrée, d'une solution intermédiaire entre le bénévolat, qu'il faut encourager et développer, et le salariat sous ses différentes formes. Disant cela, nous ne sous-estimons nullement l'ampleur des difficultés à résoudre pour pérenniser et développer un service public particulièrement nécessaire. Mais ce n'est pas en éludant les problèmes que l'on créera les meilleures conditions de leur résolution.

Notre groupe votera le projet d'avis.

Groupe des français établis hors de France, de l'épargne et du logement

Les centres de loisirs sans hébergement accueillent de manière collective des jeunes durant l'année scolaire et pendant les vacances. Les centres de vacances quant à eux hébergent des jeunes hors du domicile familial.

Les organisateurs sont des associations et des municipalités pour les centres de loisirs. Ils sont des associations et des collectivités locales, mais également, même si c'est à moindre échelle, des personnes physiques, des comités d'entreprises et des sociétés commerciales pour les centres de vacances.

Enfin, les animateurs ou directeurs qui composent les équipes pédagogiques des centres sont majoritairement non professionnels. Mais sont-ils pour autant des intervenants bénévoles ? Il semble que non, hormis dans le scoutisme où l'implication bénévole reste la règle générale. En réalité, parallèlement à l'intervention de professionnels de l'animation, les organisateurs de centres de vacances font appel à de nombreux animateurs occasionnels, improprement appelés bénévoles puisqu'ils perçoivent des indemnités et sont employés sur des contrats toutefois très précaires et non conformes au droit du travail notamment en matière de rémunération et de protection sociale.

Les débats en section « cadre de vie » ont été parfois difficiles lorsqu'il a fallu mesurer les conséquences de ces modes de fonctionnement.

On peut considérer que, pour des lycéens, des étudiants ou des enseignants qui, à l'occasion de leurs congés, décident de consacrer un temps aux jeunes en centres de vacances, les conséquences sont limitées dans la mesure où les revenus de ces activités sont un complément à d'autres ressources voire aux ressources des parents. Mais lorsque ces animateurs occasionnels sont, soit des professionnels dont cette activité est l'activité principale, soit des jeunes inscrits dans une démarche de professionnalisation, le problème devient préoccupant. C'est cette situation qui m'a amenée à soutenir la proposition du rapporteur de ne pas créer une catégorie intermédiaire entre bénévoles et salariés en refusant d'instaurer, par le biais du volontariat, des mesures dérogatoires au code du travail et à la réglementation sociale. Il m'est apparu plus sérieux d'encourager l'intervention des bénévoles au sens strict du terme en excluant tout salaire ou indemnité à l'exception du remboursement des frais réels engagés par les bénévoles, de permettre le recours à des emplois occasionnels par le biais de contrats à durée déterminée dans le respect de la législation sociale, et enfin de favoriser l'emploi pérenne que le développement de la vie associative peut permettre.

Par contre je n'ai pas partagé les craintes de voir disparaître le bénévolat si un statut du volontariat n'était pas institué. En effet, non seulement le secteur des centres de vacances et de loisirs ne semble plus pratiquer le bénévolat (mis à part dans le scoutisme), mais on peut constater que les associations fonctionnant essentiellement avec des bénévoles, par exemple les associations d'habitants, ne sont pas quant à elles demandeuses d'un statut du volontaire. Elles ont même tendance à regretter la confusion persistante entre les termes « bénévolat » et « volontariat ». Par contre, nous ne pouvons pas ignorer l'inquiétude des associations gestionnaires de centres de vacances et de loisirs sur l'avenir de leurs activités dans la mesure où elles se trouveraient contraintes de professionnaliser les animateurs. Cette question doit avoir une place importante dans les travaux engagés par le gouvernement dans la perspective du centenaire de la loi 1901. C'est dans ce cadre qu'elle doit être réglée car ainsi nous éviterons de limiter la réflexion aux seules associations gestionnaires de centres de vacances et de loisirs, de plus les effets sur les divers modes de fonctionnement associatif pourraient être mesurés. Il m'a semblé que retenir, dans ce rapport, la voie du volontariat, risquait de régler un peu vite des problèmes de financement des centres de vacances et de loisirs au détriment des

salariés actuels et potentiels de ce secteur. Voici les raisons pour lesquelles mon vote sur le projet d'avis présenté a été favorable.

Groupe de la mutualité

La saisine gouvernementale sur l'accueil des jeunes dans les centres de vacances et de loisirs interroge le Conseil économique et social sur l'évolution de ce domaine sous tous ses aspects : la fréquentation des centres et l'évolution des besoins de loisirs de cette population, les enjeux éducatifs et culturels, le cadre législatif, les conditions d'investissement et d'aide des Pouvoirs publics, les conditions d'activité et de formation qui concernent à la fois des organisateurs bénévoles, des volontaires indemnisés et des salariés.

Mais paradoxalement, les propositions du projet d'avis restent partielles tout en postulant des réponses à des questions plus larges qui dépassent le sujet. Le groupe de la mutualité considère donc que l'avis ne répond qu'imparfaitement aux questions que se posent les Pouvoirs publics :

- Quelles conséquences sur les comportements de loisirs et de vacances de la réduction de la durée du travail ? Il est nécessaire et urgent, dit l'avis, de conduire une réflexion sur les conséquences de la diminution légale du temps de travail : n'était-ce pas justement là la réflexion qu'a confiée le gouvernement au Conseil économique et social pour lui apporter l'éclairage de la société civile ?
- Quelle politique volontariste appliquer pour tenir compte de l'évolution des besoins: encourager les loisirs de plein air, de découverte, de connaissance, d'apprentissages d'activités diverses ? Le manque de prospective sur l'évolution des besoins des jeunes en matière de vacances et de loisirs a constitué un handicap, en raison de l'insuffisance de sources statistiques fiables et d'études approfondies de ces milieux. Les réponses qu'ont pu faire aux interrogations du gouvernement ont donc souffert de l'absence d'éléments objectifs qui auraient permis de se forger un jugement. La saisine est-elle venue trop tôt et dans la précipitation ?
- En matière d'emploi dans ce secteur, les « animateurs faussement occasionnels », constituent-ils une forte minorité significative d'une évolution ? Les « bénévoles occasionnels indemnisés » forment-ils un sous prolétariat permettant de comprimer les charges salariales dans un objectif purement économique ou, au contraire, une forme d'organisation particulière de l'activité d'un secteur touchant de près à l'enfance et à l'éducation populaire, et relevant, pour la grande majorité des intervenants, d'une pédagogie pragmatique de l'engagement ? Le politique doit-il se contenter de constater des déviations et de leur donner un cadre salarial en espérant ainsi les réduire, ou au contraire, dans une perspective volontariste, revenir à la mission de formation pédagogique à la citoyenneté de la majorité des intervenants occasionnels bénévoles « purs », ou des volontaires indemnisés, en réfléchissant à une structure intermédiaire d'activité qui concernerait d'ailleurs tous les engagements de citoyenneté ? Les

réflexions émanant de nombreuses sources qui touchent au statut du volontariat ne sont pas approfondies.

En deuxième lieu, le projet d'avis apporte des réponses qui nécessitent de s'interroger sur un principe et son corollaire, en dépassant le strict cadre du corporatisme et les seuls intérêts des personnels salariés toujours minoritaires dans ce secteur.

Le principe : toute activité humaine doit-elle progressivement, au fur et à mesure de son développement, se trouver juridiquement encadrée par le droit du travail et les procédures d'exception qu'il prévoit ?

Son corollaire : doit-on abandonner la recherche d'une formule «intermédiaire» qui tente de faire une synthèse entre l'engagement bénévole et la survie économique du militant ?

Or, une telle question ne peut être examinée dans le cadre technique trop réduit des centres de vacances et de loisirs. Elle pose un problème de philosophie sociale : va-t-on conduire les sociétés modernes à confondre activité humaine et salariat ? Le nouveau métier d'animateur doit-il progressivement supplanter et supprimer les pratiques d'animation fondées sur le bénévolat ? Dans le passé, certaines expériences de professionnalisation de secteurs culturels n'ont pas apporté de résultat probant.

Enfin, l'avis ne prend pas en compte la proposition que soit engagée une réflexion sur un projet de loi cadre définissant le volontariat social et ses bases de fonctionnement. Le groupe de la mutualité considère que les activités attachées au bénévolat, au volontariat et à l'écu social constituent un rouage fondamental de la société civile et des règles de démocratie propres au Vieux Continent, dont l'Europe semble vouloir se doter.

C'est pourquoi, le groupe de la mutualité a voté contre l'avis.

Groupe des personnalités qualifiées

Mme Lindeperg : « Le texte fait un intéressant état des lieux du secteur des centres de vacances et de loisirs, même si, et Dominique Forette l'a regretté avec nous, la difficulté d'obtenir des statistiques fiables a constitué un handicap. Reste la question de fond : doit-on totalement professionnaliser le secteur de l'animation en supprimant le volontariat qui s'exerce aujourd'hui dans de mauvaises conditions ? Ou bien doit-on réfléchir à légiférer sur une troisième voie entre bénévolat et professionnalisation qui encadrerait très précisément l'exercice actuel du volontariat indemnisé ? Les arguments développés par le rapporteur pour proposer la première solution sont évidemment de tout premier ordre. Il dénonce des pratiques généralisées d'exploitation et de sous-salariat. Lorsqu'on pose la question aux accusés (les employeurs associatifs des mouvements d'éducation populaire), ils répondent que le phénomène reste marginal, et qu'ils sont d'accord pour le combattre. Il est bien difficile pour les non-spécialistes de savoir qui a tort et qui a raison. Il faut cependant trouver une solution. Celle, radicale, proposée dans le rapport est lourde de conséquences et signifie qu'il est impossible de corriger les dérives et de définir le cadre d'un volontariat éthiquement soutenable, alors que c'est possible dans d'autres secteurs.

En revanche, le rapport n'est pas très prolix sur les conséquences de l'extinction du volontariat, conséquences citoyennes et conséquences économiques. La première est la disparition de la dimension citoyenne de l'engagement volontaire. La professionnalisation systématique aura aussi des conséquences économiques : la disparition du volontariat entraînera celle du bénévolat et c'est toute la spécificité du secteur qui sera compromise. D'autre part, on voit mal comment le mouvement associatif de ce secteur pourrait assumer les surcoûts et continuer à fonctionner. Il laisserait alors le champ libre à ceux qui peuvent assumer ces coûts, les municipalités et le secteur privé, avec tous les risques d'inégalités de l'accès aux loisirs que cela suppose. Il reste un argument pour justifier l'abandon du volontariat : l'emploi. Il est probable en effet que l'emploi dans le secteur de l'animation bénéficiera d'un tel abandon. Toutefois, les mouvements d'éducation populaire sont eux-mêmes de très gros employeurs, créateurs d'emplois, grands utilisateurs d'emplois jeunes débouchant sur des embauches. Il est à craindre qu'à terme, ces emplois là ne soient eux-mêmes condamnés. L'ensemble de ces considérations m'ont conduite à ne pas pouvoir suivre le rapporteur dans son refus de créer une troisième voie entre bénévoles et salariés. C'est la raison pour laquelle je suis désolée de ne pouvoir voter le rapport de notre collègue Forette ».

Mme Elgey : « La discussion passionnante et passionnée autour de ce rapport m'a convaincue que le Conseil économique et social n'était pas le lieu de discussions toujours consensuelles, mais pouvait permettre des affrontements vifs et révéler des incompatibilités inconciliables. En l'occurrence, deux thèses s'affrontaient : pour les uns, la sécurité des jeunes, l'avenir des centres de loisirs de vacances, font que les professionnels seront de plus en plus nombreux parmi leur personnel. Pour les autres, la « professionnalisation » des centres de loisirs entraîne leur disparition, puisque les associations qui les gèrent n'ont pas les moyens de « salarier » tout le monde. Qui plus est, cette « professionnalisation » signifierait la fin du rôle citoyen de ces centres, puisque les bénévoles n'y auraient plus accès. D'où la nécessité, selon eux, de créer un nouveau statut, celui de volontaires qui seraient des bénévoles indemnisés, sans être dans la catégorie des salariés. J'avoue ne pas avoir très bien compris quelle serait la différence entre un salarié et un « volontaire » qui perçoit une somme pour la tâche qu'il accomplit, ce qui me semble être la caractéristique de l'état de salarié. Et puis surtout, je n'ai pas vu, ni dans le rapport ni dans les interventions, en quoi la professionnalisation du personnel des centres de vacances signifierait la fin du bénévolat. Bien au contraire, le rapport insiste sur la nécessaire coexistence du salariat et du bénévolat, coexistence indispensable à la poursuite de leur tâche, qui n'est pas seulement d'accueil, mais qui ressort aussi de l'éducation citoyenne. Pour cette raison – et aussi parce que j'ai été sensible à la prise en considération par le rapporteur de bien des objections soulevées par une première rédaction parfois provocante ! Je voterai en faveur de ce rapport.

Groupe des professions libérales

C'est avec la célérité qui s'imposait, suite à la saisine d'urgence du Gouvernement, que le rapporteur a pris en charge la réflexion sur les centres de vacances et de loisirs qui connaissent depuis ces dernières années une relative

désaffection tenant aux coûts, aux évolutions sociologiques et aux difficultés matérielles rencontrées par ces centres.

L'enjeu est primordial, puisqu'il s'agit de permettre à un grand nombre d'enfants de bénéficier de structures d'accueil pendant leur temps de loisirs, ou simplement de partir en vacances. Ce d'autant plus que les jeunes, ayant effectué un séjour en centres de vacances ou d'hébergement, manifestent une satisfaction assez élevée, et une attente envers des activités nouvelles, créatrices, voire à contenu pédagogique.

Le rapporteur nous offre là une large appréhension du secteur, tant par l'état des lieux et les solutions qu'il dégage. Cependant, notre groupe exprime ses réserves sur la principale préconisation contenue dans cet avis, qui a fait l'objet de riches débats, à savoir la professionnalisation du secteur.

Sans nier les réelles dérives concernant l'emploi des animateurs occasionnels, le groupe des professions libérales souhaite relever le risque, qu'à terme, la professionnalisation des intervenants, dans un milieu traditionnellement géré par des bénévoles, finisse par aboutir à une marchandisation de la société, à l'abandon de la notion d'acte gratuit et désintéressé, qu'incarne au mieux le bénévolat. Le salariat est une solution, d'autres solutions auraient pu être envisagées pour améliorer le dispositif d'encadrement, comme celle du volontariat indemnisé.

En effet, notre groupe regrette que l'avis ferme la porte à une réflexion sur une nouvelle forme d'exercice du travail, qui sans sortir du cadre de la légalité, correspondrait à une forme juridique plus adaptée pour certaines professions.

De la même façon, on peut regretter l'absence d'une évaluation chiffrée des coûts qu'induirait nécessairement la professionnalisation du secteur, et des moyens de financements à mettre en place. Il est vrai que le délai imparti ne permettait pas de mesurer les incidences financières, sans parler du manque de données chiffrées relatives au secteur.

En conséquence, le groupe des professions libérales s'abstiendra sur ce projet d'avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur pour son travail sur un sujet sensible, celui des centres de vacances et de loisirs des enfants et des jeunes, qui touche particulièrement les familles.

Le constat d'un inégal accès des enfants et des jeunes aux vacances et aux loisirs est en corrélation directe avec le revenu des familles. Un quart des enfants n'est pas parti en vacances d'été en 1998, le trop bas niveau de vie des familles restant un obstacle insurmontable sur la route des vacances. Le groupe de l'UNAF émet des réserves sur la proposition de l'avis visant à augmenter la dotation globale de fonctionnement pour les collectivités et à attribuer des crédits affectés, « *seul moyen d'établir l'égalité d'accès des publics aux activités des CVL* ». Il aurait préféré qu'un effort financier soit fait en direction des familles par les collectivités locales. De même, il n'est pas favorable aux évolutions de la politique de la CNAF et des CAF qui privilégient aujourd'hui les aides aux

loisirs de proximité pour les enfants, au détriment de celles qui étaient consacrées aux familles.

Il insiste sur le nécessaire développement de l'accueil des enfants et des jeunes handicapés et malades, et sur la priorité à donner au projet pédagogique et éducatif, élaboré avec les familles concernées.

Concernant le développement de la professionnalisation dans ce secteur, l'UNAF entend réaffirmer son attachement au bénévolat qui ne doit pas se substituer à de vrais emplois, qu'ils soient pérennes ou occasionnels. En revanche, elle n'est pas favorable à la création d'un « *statut intermédiaire* » entre le salariat et le bénévolat, qui aurait pu être proche de celui du volontariat civil, créé pour remplacer le service national.

Les compétences professionnelles sont de plus en plus nécessaires pour répondre aux attentes des familles, qui sont très attachées à la qualité de la prestation. Ceci implique un niveau reconnu de formation, comme le BAFA et le BAFD, et une réglementation permettant d'harmoniser des situations hétérogènes en matière d'emplois et de contrats de travail. Devant l'impasse juridique et financière dans laquelle se trouvent les organisateurs de vacances et leurs personnels, il est nécessaire que les pouvoirs publics trouvent une solution qui ne lèse aucune partie et qui tienne compte des difficultés financières des familles.

Il est important que des jeunes qui espèrent s'engager dans ce secteur, puissent trouver de vrais emplois, qu'ils soient occasionnels ou aidés, réglementés par de vrais contrats de travail. C'est dans cette voie que les pouvoirs publics, les gestionnaires des centres de vacances et les représentants de salariés doivent s'engager afin que les familles trouvent à la fois un accueil pour les vacances de leurs enfants à des conditions accessibles, et des conditions de travail satisfaisantes pour leurs jeunes qui s'investissent dans ce secteur.

Enfin, le groupe de l'UNAF partage la conclusion de l'avis affirmant que la recherche de moyens nouveaux est une responsabilité publique primordiale, même s'il faut souhaiter que l'expression démocratique de la citoyenneté, incarnée particulièrement par les mouvements associatifs de l'éducation populaire, soit confortée dans ce secteur.

Ses amendements et observations ayant été pris en compte, le Groupe de l'UNAF s'est prononcé en faveur de l'avis.

Groupe de l'UNSA

Le court laps de temps entre la première rédaction de l'avis et son adoption par la section, et les antagonismes qui s'y sont exprimés ont été peu propices à un débat en profondeur. L'incapacité où a été le ministère de la jeunesse et des sports de fournir des statistiques précises n'a pas non plus favorisé la transparence. Il en résulte un avis approximatif sur l'historique et l'état des lieux du secteur, base incertaine pour asseoir des préconisations argumentées.

L'avis aborde pourtant les multiples aspects d'un secteur que l'empilement et l'imbrication des stratifications historiques ont rendu particulièrement embrouillé. Mais la préoccupation essentielle de l'avis est de favoriser la

professionnalisation dans un souci de clarification légitime et de développement économique et social.

L'UNSA considère que les centres de vacances et de loisirs sont le domaine de l'éducation populaire avant d'être un champ d'activité économique. Ils doivent constituer, pour les jeunes, le complément de l'action éducative de l'école et des familles. C'est pourquoi la pédagogie doit déterminer non seulement les projets des centres - le texte le préconise -, mais les évolutions de l'encadrement et de la formation.

La demande croissante de centres à thèmes, par exemple, nécessite une spécialisation des animateurs qui induit leur professionnalisation. De même, la durée d'ouverture de plus en plus longue des centres de loisirs requiert des personnels permanents, du coup professionnels. Ces professionnels, permanents ou saisonniers, doivent être compétents dans leur activité, qualifiés et doivent bénéficier de toutes les garanties du code du travail : rémunération, conditions de travail, couverture sociale.

Aujourd'hui, les centres de vacances et de loisirs sont encadrés très majoritairement par des non professionnels, compétents, non qualifiés et dont le coût du travail, dérogatoire, est très inférieur aux normes du code du travail. Nombre d'entre eux sont des militants, indispensables à la vie des associations ; ils en constituent en général le fondement et l'esprit d'éducation populaire.

Comment clarifier le secteur professionnel de l'animation sans étrangler les associations et collectivités organisatrices des centres de vacances et de loisirs ? L'avis ne répond pas à cette question pourtant majeure.

L'Etat qui a beaucoup réduit ses aides pourrait compenser le surcoût induit par la professionnalisation afin que les tarifs n'augmentent pas pour les usagers. Par ailleurs, à côté des professionnels (permanents ou saisonniers) et des bénévoles stricts, définis par l'avis, pourquoi ne pas imaginer un statut pour les intervenants occasionnels, indemnisés sur un forfait plafonné et pour un nombre de jours limité afin d'éviter les dérives ? Cette solution existe pour le sport. Ces occasionnels (lycéens, étudiants, femmes, enseignants...) devraient avoir un contrat de travail, un bulletin de salaire mais ne justifieraient pas de cotisations sociales, salariales ni patronales, étant couverts par ailleurs.

Plus globalement, la question qui se pose c'est : comment faire fonctionner, dans une société de marché, des services non marchands ?

L'UNSA s'est abstenue.

