PROJET DE LOI RELATIF À LA RECONNAISSANCE ET AU SOUTIEN PLURIANNUEL DE LA VIE ASSOCIATIVE DANS LES DÉMARCHES D'ÉDUCATION POPULAIRE

Exposé des motifs

En France, le département ministériel de la jeunesse et des sports s'est constitué au sortir de la deuxième guerre mondiale sur la base du "plus jamais ça" et de la volonté politique de promouvoir un travail culturel d'exercice de la pensée critique par l'éducation populaire auxquelles pouvaient également contribuer le sport pour toutes et tous.

Ce département ministériel, jusqu'à la nomination de Malraux à la Culture, avait aussi la tutelle des pratiques culturelles des professionnels et des amateurs. Il s'est forgé à partir de directions administratives alors inscrites dans le ministère de l'éducation nationale.

Depuis le début du XXème siècle et la Loi de 1901, les associations - dont plusieurs se revendiquent toujours de l'éducation populaire - se sont largement structurées en mouvements et fédérations pour nombre d'entre elles. Après la seconde guerre mondiale, au fil des politiques publiques, des changements sociaux, culturels, économiques et de l'urbanisation, l'animation socioculturelle s'est professionnalisée. Cela s'est accompagné d'un soutien nécessaire des collectivités, des communes en particulier, aux équipements structurants et au financement des emplois. La tendance de confier au domaine associatif la gestion de services s'est renforcée depuis les années 1980, avec parfois des délégations de service public, les transformant sur certains aspects en prestataires.

Ces dernières décennies l'État, jusqu'alors plutôt en soutien, bien qu'en moyens limités, a eu recours à une politique de programmes. Il a transformé les services jeunesse et sports en "donneurs d'ordres" et par la même occasion ses personnels spécifiques (corps techniques et pédagogiques et d'inspection) en instrumentant les associations volontaires via des appels d'offres.

Une forme de marché s'est ainsi institué, plaçant objectivement des composantes associatives en concurrence au sein d'une économie sociale et solidaire peu à peu dépendante de programmes parfois idéologiques. Elle s'éloigne des conceptions de l'éducation permanente à l'origine du département ministériel de la jeunesse et des sports voulues par Jean Zay, Léo Lagrange ou Jean Guéhenno.

Depuis 2015, la loi NOTRe est venue, au nom de la décentralisation, "partager" les compétences du sport, du tourisme, de la culture et de l'éducation populaire. Il se trouve que tous ces domaines sont peu ou prou des sujets de politiques publiques qui relèvent de compétences jeunesse et sports : loisirs des jeunes et tourisme social et solidaire, activités physiques et sportives, éducation tout au long de la vie, pratiques culturelles extrascolaires des jeunes et pratiques des amateurs.

L'État n'a pas réellement pris la mesure de l'esprit de cette loi. Les collectivités s'y sont impliquées de manière disparate. La loi "égalité citoyenneté" de 2017 est venue confier la fonction de cheffe de file sur les politiques de jeunesse aux régions. Sont-elles les mieux placées pour ça ? Ce rôle a été peu ou pas investi.

Ce qui demeure en vigueur est le recours permanent aux "appels à projets", aux "appels d'offres" et un repli de de l'État sur du régalien de proximité et un contrôle relevant plus du préfectoral que de l'éducatif, là où à l'origine l'accompagnement était réel, respectueux des principes de la loi 1901, sur la dimension technique et pédagogique. Le retour du champ ministériel jeunesse et sports au sein du ministère de l'Education nationale en 2021 aurait dû réhabiliter cette approche, ce qui n'est pas le cas.

Ce projet de loi veut rompre avec la lente dérive marchande de services, commanditée par les pouvoirs publics. Elle pose en principe majeur la co-construction des politiques publiques dans le domaine de l'éducation populaire, donc hors du temps scolaire, entre l'État, les collectivités et la société civile organisée et concernée, agréée d'éducation populaire. Elle s'appuie sur un modèle qui fonctionne sous forme de décret en Wallonie depuis 1978.

Ce projet de loi est perfectible. Il traite à ce stade des seuls rapports entre les services de l'État de la jeunesse et des sports et les associations. Car il y a un enjeu majeur à garantir l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire de la République. L'objet et l'ambition de ce projet de loi en débats est de refonder l'action publique, de donner une part de pouvoir importante aux associations tout en garantissant la laïcité et la mise à distance des clientélismes politiciens ou financiers sur les territoires.

Elle propose également une définition de l'éducation populaire ou de l'éducation permanente réellement au service d'une ambition de développement de la citoyenneté. A l'instar de la charte d'engagements réciproques ce projet de loi entend garantir le rôle démocratique des associations engagées dans des démarches d'éducation populaire par un cadre de soutien pluriannuel.

Ce travail doit être poursuivi :

- *avec des composantes associatives directement concernées et volontaires pour ne pas subir les commandes et directives des marchés publics actuels*
- *à l'intérieur des organisations syndicales représentatives dans les branches, les collectivités et au sein de l'État*
- *avec l'intersyndicale spécifique au département ministériel en charge de la jeunesse et des sports*
- *avec les collectivités locales*
- *avec les députés et sénateurs qui ont pouvoir de légiférer*

Il doit également s'articuler avec une réorganisation des BOP concernés dans la Loi de finances.

Le projet de Loi doit se décliner dans des décrets d'application et des arrêtés.

Structure du projet de loi

Le chapitre Ier *propose une définition qualitative de l'éducation populaire reposant sur l'exercice de la pensée critique et de la citoyenneté tout au long de la vie et en toute indépendance. Il s'agit là d'un droit garanti à la pensée libre dans le cadre des principes de la République. Il établit ce droit sur la totalité du territoire et pour toutes et tous sans discrimination et dans le respect des législations.*

Le chapitre II *affirme une* ***reconnaissance*** *qui vise à garantir un soutien financier dans le cadre d'un conventionnement pluriannuel entre l'association et le département ministériel en charge de la jeunesse et des sports. Pour être éligible à ce soutien pluriannuel, l'association doit porter des actions s'inscrivant dans les principes généraux définis dans les articles 1 à 4.*

Les associations doivent être ***sans but lucratif.*** *Elles doivent aussi faire l'objet de* ***l'agrément ministériel "jeunesse et éducation populaire"*** *local ou national.*

Il précise trois axes d'activités qui conditionnent les aides pluriannuelles ainsi qu'un mode de dialogue permettant la co construction.

Les conditions plus précises d'éligibilité sont précisées et actualisées, après concertation, tant au niveau national que local par les instances définies au chapitre III : Conseil national de de l'Éducation populaire et des Jeunesses (CNEPJ), conseils régionaux des actions d'éducation populaire (CoRAEP), conseils départementaux des actions d'éducation populaire (CoDAEP).

Le chapitre III *traite des instances de concertation. Il propose de modifier l'actuel Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ) pour le remplacer par un Conseil national, (CNEPJ) dans une composition et des attributions différentes où la représentation ministérielle présiderait les séances et assurerait le bon déroulement des travaux.*

Il institue des CoDAEP au niveau des départements et des CoRAEP au niveau des régions académiques.

Dans toutes ces instances seul le collège associatif (bénévoles ou salariés mandatés) - qui a réellement la charge de l'action de terrain dans le domaine partagé – vote pour avis les moyens de soutien à la vie associative. Mais tous les débats portant sur l'orientation et la définition de la politique publique locale sont ouverts à toutes les composantes.

Les représentants des pouvoirs publics ne sont donc plus placés en commanditaires ou en donneurs d'ordre mais en acteurs garantissant des moyens pour soutenir la société civile organisée et l'accompagner. Les Caisses d'allocations familiales sont à l'évidence associées pour permettre au mieux les cohérences et leviers d'intervention et de soutien.

Ces conseils locaux, comme le conseil national, statuent sur les demandes de reconnaissance des associations éligibles à la reconnaissance et au soutien pluri annuel.

La présidence des CoDAEP et CoRAEP est assurée par le chef de service jeunesse et sports du territoire concerné. Il est assisté au sein d'un bureau élu de trois autres membres représentant les associations d'éducation populaire et de jeunesse.

Les associations membres de ces conseils ont un mandat de 5 ans. Ils sont soumis à renouvellement.

Un règlement intérieur du fonctionnement de ces différentes instances, harmonisé au niveau national, figurera en annexe du projet de loi.

Les personnels techniques et pédagogiques de la jeunesse et des sports et l'inspection sont respectivement placés dans un rôle d'accompagnement et d'expertise liée à un champ de compétence reconnu (la spécialité) pour les premiers ou de contrôle pour les seconds. Tout ceci est réalisé dans le cadre d'un processus d'évaluation partagée et d'auto-évaluation dûment établi et concerté. ***On renoue ici avec les pratiques aux origines du ministère de la jeunesse et des sports qui assurait par sa technicité un véritable service public le différenciant des administrations classiques.***

Le chapitre IV *traite de la procédure de reconnaissance qui postule un agrément d'éducation populaire et de jeunesse local ou national. Il précise la reconnaissance sur un des axes ou tous les axes définis au chapitre II. Cette reconnaissance peut être à durée déterminée (3 ans) ou indéterminée (5 ans renouvelables). La reconnaissance peut également être refusée par les conseils ou par le chef de service de la jeunesse et des sports. Dans ce cas une procédure de recours est garantie.*

Le chapitre V *précise les types de financement sur lesquels les conseils statuent :*

- *une aide forfaitaire à l'action de l'association*
- *une aide au fonctionnement de l'association*
- *une aide à l'emploi de l'association*
- *une aide exceptionnelle à l'équipement*

Cette architecture nécessite une refonte de l'actuel FDVA, une refonte importante des postes FONJEP et de leurs financements insuffisants, un maillage concerté avec les collectivités venant en soutien aux associations ainsi qu'avec les CAF. Il y a lieu de rechercher une cohérence et une articulation entre les interventions et les aides afin d'éviter les chevauchements et de donner des moyens correspondant aux besoins signifiés.

Nous sommes ici dans un processus de reconnaissance visant à pérenniser l'action comme les emplois en les améliorant et accompagnant leurs qualifications.

C'est la fin des programmes imposés aux « partenaires », des appels d'offres et mises en concurrences ignorantes des buts associatifs et des principes républicains de la loi 1901. Toute la directive nationale d'orientation (DNO) ministérielle est à reconstruire dans un changement de paradigme destiné à créer du sens plutôt qu'à distribuer des moyens et organiser un marché contraint.

Le chapitre VI *précise l'accompagnement des services de l'État en charge de la jeunesse et des sports, l'évaluation partagée et l'auto-évaluation. Il place ces services dans une double posture distinguant les corps de l'inspection des corps techniques et pédagogiques. Ils deviennent complémentaires.*

Les services ministériels accompagnent et contrôlent selon des procédures concertées et arrêtées en conseils locaux ou national. L'évaluation doit être mieux pensée avec un rendez-vous particulier avant la fin de la temporalité accordée de trois ou cinq ans.

Des articles le spécifient. L'aide publique ne doit pas être victime de laxisme et les publics visés par les démarches d'éducation populaire méritent une qualité recherchée.

***Le chapitre VII** traite de la défaillance associative et du retrait possible de la reconnaissance.*

Des procédures sont prévues, avec voies de recours garanties, ne mettant pas les conseils et les associations devant des faits arrêtés. Les décisions sont prises par les représentants du ministre en charge de la jeunesse et des sports ayant la qualité de chefs de services.

Bien que cette décision relève de l'autorité administrative, ce chapitre illustre l'équilibre recherché dans ce projet de loi qui donne un large pouvoir d'appréciation aux associations après débats au sein des conseils pour :

- *prendre en compte les actions des associations et leurs aspirations*
- *croiser ces expressions avec les légitimités des organismes financeurs, des collectivités territoriales et leurs critères d'engagements*
- *placer les services de la jeunesse et des sports en situation de garants et d'accompagnement possible, d'évaluation, et de retrait éventuel si une défaillance venait à intervenir.*

***Le chapitre VIII** précise les dispositions transitoires, nécessaires à la période d'installation de la Loi et à son évaluation périodique.*

Le présent projet de loi est un texte martyr destiné à être discuté, amendé, « enrichi » par des acteurs ayant la volonté de redonner au domaine associatif un pouvoir d'action reconnu et respecté dans la mise en œuvre d'actions d'éducation populaire. Il veut aussi pérenniser l'emploi et ne plus se satisfaire d'emplois aidés qui peuvent être détournés ou d'expédients confondant le bénévolat et le salariat. Il veut encore placer les services des pouvoirs publics dans une démarche de qualité éducative restaurée avec de réelles capacités d'expertises et de recherche.

Il y a près de 25 ans une offre publique de réflexion sur l'éducation populaire a été réalisée sous l'égide de Marie-George Buffet alors ministre. Elle a été pilotée par Denise Barriolade, pour le compte de la DJEPVA, et animée par Franck Lepage. Les aspirations exprimées à l'occasion de cette offre n'ont pas trouvé suites. Ce projet de loi s'en fait l'écho avec l'ambition de les traduire en propositions concrètes.