



## RAPPORT & AVIS N°11/2017

*Saisine concernant l'avant-projet de loi du pays relative à l'animation volontaire et à son cadre juridique ainsi que de sa délibération d'application.*

Présenté par :

Le président :

M. Christophe DABIN

Le rapporteur de la commission :

M. Raymond GUEPY

Dossier suivi par :

Mme Julie-Amandine VASSALLO, chargée d'études au CESE-NC.

Adoptés en commission, le 31 août 2017,

Adoptés en bureau, le 6 septembre 2017,

Présentés en séance plénière, le 8 septembre 2017.

# RAPPORT N°11/2017

Le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n°03/CP du 5 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n°05-2016 du 28 avril 2016, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

Vu le vœu n° 04/2007 relatif à la charte associative et au statut du bénévole en Nouvelle-Calédonie,

A été saisi selon la procédure normale par lettre en date du 8 août 2017 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'un avant-projet de loi du pays relative à l'animation volontaire et à son cadre juridique ainsi que de sa délibération d'application.

Le bureau de l'institution a confié à la commission de la jeunesse et des sports le soin d'instruire ce dossier. Elle s'est réunie pour auditionner les représentants du gouvernement et les acteurs concernés par ce sujet, à savoir :

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
26/07/2017	<ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Madame Maryse AJAPUHNIA</b>, collaboratrice de <b>monsieur Jean-Louis D'ANGLEBERMES</b>, vice-président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en charge d'animer et de contrôler le secteur du travail, de l'emploi, du dialogue social et de la formation professionnelle ainsi que des relations avec le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,</li><li>- <b>Messieurs Pierre FOREST et Michel PIOT</b>, respectivement directeur et directeur adjoint de la jeunesse et des sports de la Nouvelle-Calédonie (DJS) accompagnés de <b>madame Oriane TROLUE</b> et <b>monsieur Christophe CHALIER</b>, conseillers jeunesse.</li><li>- <b>Madame Magda BONALD-TURAUD</b>, directrice du travail et de l'emploi (DTE) accompagnée de <b>monsieur Thierry XOZAME</b>, directeur adjoint.</li><li>- <b>Monsieur Michael FORREST</b>, chargé de mission à la direction de la jeunesse, des sports et loisirs de la Province des Iles Loyauté.</li></ul>

<b>01/08/2017</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Messieurs Pierre WELEPA et Pascal HEBERT:</b> respectivement président du conseil d'administration et secrétaire général de la fédération des œuvres laïques (FOL).</li> <li>- <b>Madame Lucile DELACROIX:</b> responsable formations et coordinatrice périscolaire auprès de l'association les villages de Magenta (ALVM)</li> <li>- <b>Madame Sylviane SWERTVAEGHER et monsieur Christian CANEL,</b> respectivement présidente et secrétaire général auprès de l'association calédonienne pour l'animation et la formation (ACAF),</li> <li>- <b>Monsieur Abédias TRINDADE DE ABREU,</b> secrétaire général de l'association sport éveil attitude (ASEA),</li> <li>- <b>Madame Stéphanie CLEMENT,</b> directrice de l'association les piroguiers du Mont-Dore,</li> <li>- <b>Monsieur Philippe LE POUL,</b> directeur de la jeunesse et des sports de la province Sud.</li> </ul>
-------------------	---

Ont également fourni une contribution écrite :

- la province des Iles Loyauté,
- l'association calédonienne pour l'animation et la formation (ACAF),
- l'association les villages de Magenta (ALVM).

***L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux du conseil économique, social et environnemental dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-joint.***

Par ailleurs, a également été sollicitée et n'a pas fourni de contribution :

- La province Nord.

<b>24/08/2017</b>	<b>Réunion de synthèse</b>
<b>31/08/2017</b>	<b>Réunion d'examen &amp; d'approbation en commission</b>
<b>06/09/2017</b>	<b>BUREAU</b>
<b>08/09/2017</b>	<b>SÉANCE PLÉNIÈRE</b>
<b>6</b>	<b>16</b>

# AVIS N° 11/2017

**Conformément à l'article 22-29 de la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente notamment en matière d'activités socio-éducatives.**

**C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen de cet avant-projet de loi du pays.**

## I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

La Nouvelle-Calédonie compte pas moins de 5500 associations dans tous les domaines. Sans les bénévoles qui les gèrent, ces dernières ne pourraient mener à bien les actions qu'elles déploient, souvent dans une optique d'intérêt général. Les volontaires qui composent en grande partie ces structures sont notamment en quête de valeurs, de sens, de rencontres, de liens sociaux et développent leurs compétences et responsabilités. Ils donnent de leur temps et se mettent au service du plus grand nombre.

Parmi ces maintes entités, une partie d'entre elles investit son temps et ses efforts dans l'organisation d'activités à destination des enfants durant les vacances scolaires et les mercredis après-midi. Il s'agit des centres de vacances et de loisir (CVL) dont le nombre se montait à 180<sup>1</sup> pour l'été 2016. En leur sein, cohabitent à la fois des salariés mais surtout des « bénévoles » parmi lesquels 222 directeurs et 1517 animateurs non professionnels<sup>2</sup>.

Or, si la Nouvelle-Calédonie, au titre de sa compétence en matière d'activités socio-éducatives, a établi des obligations éducatives et des moyens renforcés en termes de sécurité pour ces centres<sup>3</sup>, elle n'a cependant pas encore encadré la nature de la collaboration entre la personne morale assurant l'accueil de mineurs (les organisateurs) et les individus œuvrant à l'animation et au fonctionnement durant les séjours.

De par cette carence, s'est développée une pratique de « bénévolat indemnisé » qui ne repose sur aucune base légale. Si elle a permis à de nombreuses structures de développer leurs offres de prestations et d'assurer une accessibilité aux loisirs à moindres coûts pour les familles et les collectivités, elle peut néanmoins conduire à une suspicion de salariat dissimulé et aux redressements des organismes mis en cause.

Ainsi, afin de ne pas les fragiliser et de limiter l'impact économique de cette réglementation, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie propose ici la création d'un statut hybride limité aux périodes des vacances scolaires et

<sup>1</sup> Source : le mag du Gouv' du 18/07/2017

<sup>2</sup> Le total des indemnités qui leur ont été versés se montait respectivement à environ de 29 millions de francs en 2014 et 72 millions de francs (source DJS). Si ces contrats étaient requalifiés sur la base du SMG horaire cela aurait coûté 300 MF.

<sup>3</sup> Par le biais de la délibération n° 09/CP du 3 mai 2005 relative à la protection des mineurs à l'occasion des vacances scolaires et des temps de loisirs.

mercredi après-midi <sup>4</sup>, aux seuls directeurs et animateurs volontaires intervenant en CVL ainsi qu'aux formateurs intervenant lors des sessions de formation BAFD et BAFA, reconnaissant ainsi l'activité d'animation volontaire.

Cet avant-projet prévoit entre autres :

- la création d'un statut sui generis ne relevant ni du droit du travail ni de la fonction publique,
- une gratification financière plafonnée, exonérée d'impôt sur le revenu, pour les directeurs, animateurs ou autres personnes participant à la logistique d'un accueil collectif de mineurs,
- une obligation d'assurance spécifique complétant l'assurance responsabilité civile pour les organisateurs de CVL,
- la conclusion d'une convention d'engagement réciproque entre les deux parties (contrat de droit privé qui ne serait pas pour autant un contrat de travail).

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie selon la procédure normale.

## II – OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

### A- Remarques générales :

Le conseil économique, social et environnemental souligne **le manque de données récentes disponibles ou tout du moins communiquées concernant le domaine des CVL** (par exemple le coût moyen d'une journée par enfant ou le barème d'indemnisations versées aux animateurs).

Ces carences conduisent de nombreux acteurs (tant les collectivités que les associations) à naviguer à l'aveugle, à se baser sur des données anciennes ou des approximations, sans visibilité sur le moyen et long terme induisant généralement des impacts, notamment financiers.

Par ailleurs, il relève que le **processus de consultation, même s'il a associé le plus grand nombre de partenaires depuis de nombreuses années (plus de 10 ans) semble s'être arrêté prématurément**, la plupart des intervenants ayant fait part de leur surprise quant au contenu des textes étudiés eu égard aux derniers axes qui leurs avaient été présentés. Il s'étonne des orientations prises par le gouvernement alors que d'autres pistes avaient été envisagées.

Le conseil économique, social et environnemental met en exergue qu'un grand nombre de cas dans lesquels interviennent des animateurs ne sont pas pris en compte par cette réglementation. Il s'agit, par exemple, des activités organisées, entre autres, pour les mercredis libérés pédagogiques, ou par diverses structures pour des événements sportifs, religieux ou culturels ponctuels ainsi que les animations de tribus qui font aussi appel à un encadrement spécifique et notamment des BAFA et BAFD. **Se pose donc la question de la création d'un cadre spécifique pour chaque secteur de l'animation et le manque de cohérence entre les différents statuts.**

<sup>4</sup> L'activité périscolaire, la pause méridienne, l'aide aux études ne rentrent pas dans cette réglementation).

Par ailleurs, le conseil économique, social et environnemental s'interroge sur la rédaction d'une **charte de l'animation volontaire** (non contraignante) qui permettrait une harmonisation des pratiques tout en conservant une certaine souplesse. Il préconise, à cet égard, que la section relative **au repos des animateurs volontaires** y soit insérée, plutôt que dans une loi du pays qui renforce une fois encore le lien avec le salariat.

Enfin, le conseil économique, social et environnemental met en exergue que **la denrée la plus rare** dans le domaine associatif demeure **le temps**. Pour autant, aucune modalité n'est proposée en matière de droit à congés spécifiques à ces activités. Ainsi, il estime que des discussions devraient être engagées avec les **employeurs privés et publics** afin d'envisager des modalités en ce sens tel que cela a été fait dans le domaine sportif par le biais de la loi du pays n° 2014-13 du 24 avril 2014 *relative à la création d'un congé en faveur des entraîneurs sportifs*.

Le conseil économique, social et environnemental met également en exergue la nécessité de **prévoir une évaluation obligatoire du dispositif proposé** après une période de test afin de faire le point sur la cohérence de la réglementation avec les réalités du terrain.

## **B- Remarques spécifiques aux projets de textes :**

### **1- Sur la définition de l'animation volontaire :**

Sur l'article 3 de l'avant-projet de loi du pays :

Le conseil économique, social et environnemental relève l'absence de définition précise des termes « animateur volontaire » et **souhaite qu'elle soit incluse dans l'avant-projet de loi du pays**.

Il observe de plus qu'il limite les fonctions d'animation volontaire aux personnes titulaires du BAFA et les fonctions de direction à celles titulaires du BAFD. Or, l'article 1 de l'arrêté n°06-3423 du 7 septembre 2006<sup>5</sup> stipule que « *les personnes titulaires d'un des titres et diplômes dont la liste est annexée au présent arrêté peuvent exercer les fonctions de directeur d'un centre de vacances.* » Il en va de même pour les fonctions de directeur de centre de loisir (article 7) ainsi que pour les fonctions d'animateurs (articles 3 et 8). A cet égard, le conseil économique, social et environnemental relève que cette annexe énumère un champ bien plus large de diplômes, brevets et certificats<sup>6</sup>. **Il met donc en avant la nécessité de mettre en cohérence la future loi du pays (supérieure en termes de hiérarchie des normes) et le domaine réglementaire.**

Par ailleurs, le conseil économique, social et environnemental propose la **suppression du dernier alinéa de cet article**. En effet, il estime que ce statut **doit être réservé à l'encadrement pédagogique et non technique**, ce dernier ne contribuant pas, tel que spécifié à l'article 1 du projet de

<sup>5</sup> relatif à l'encadrement des centres de vacances, des centres de loisirs et des camps de scoutisme

<sup>6</sup> exemple : diplôme d'Etat d'éducateur de jeunes enfants, brevet d'Etat d'éducateur sportif 2ème et 3ème degrés, certificat d'aptitude à la promotion des activités socio-éducatives et à l'exercice des professions socio-éducatives etc

délibération « à la mission d'intérêt général éducative qui est à la charge de chacune des parties à ladite convention ». Il indique néanmoins **qu'une indemnisation pourrait cependant être envisagée dans un autre cadre** afin de récompenser de leur engagement les personnes, souvent des parents, venant prêter main forte ponctuellement sur des tâches ménagères par exemple.

## **2- Sur les modalités d'exercice :**

Sur l'article 4 du projet de délibération, relatif à l'assurance complémentaire : le conseil économique, social et environnemental est conscient que cette disposition a été prévue afin d'apporter une sécurité complémentaire aux animateurs, ceci afin de ne pas risquer une défaillance de prise en charge des caisses primaires en cas d'accident. En effet, elles pourraient considérer qu'il ne s'agit pas d'un accident de la vie quotidienne. Cependant, il s'inquiète du **coût supplémentaire** qui devra alors être supporté par les organisateurs et des **impacts en cascade sur les tarifs pratiqués des CVL et les demandes de subventions.**

Sur les articles 6, 7 et 9 de la loi du pays et l'article 2 du projet de délibération : Concernant le vocable « **gratification** », le conseil économique, social et environnemental fait observer que ce terme serait de nature à créer une confusion en matière juridique. En effet, la gratification se définit comme « *une libéralité en principe bénévole remise par l'employeur à un salarié. Mais son paiement devient obligatoire dès lors que son montant est fixe et que son versement résulte d'un usage répondant à des caractères de généralité, de constance et de fixité en rendant le paiement obligatoire pour l'employeur. Elle constitue alors un complément de salaire. Dans ce cas, elle est incluse dans la rémunération pour le calcul des cotisations sociales.* »<sup>7</sup>. Il y a donc un risque non négligeable de lien avec un élément de la rémunération d'un salarié.

**En conséquence, le conseil économique, social et environnemental préconise de remplacer le terme « gratification » par un autre tel que « indemnité ».**

Cette question est d'autant plus prégnante que la **convention d'engagement réciproque** mentionnée à l'article 6 de l'avant-projet de loi du pays **se rapproche dangereusement des clauses usuelles d'un contrat de travail à durée déterminée de droit privé**, à savoir :

- identité des parties et raison sociale,
- le/les lieux d'exercice des fonctions,
- les conditions de rupture anticipée qui sont « *la force majeure, la faute grave d'une des parties, ou décision commune des parties à cette fin* » (projet de délibération, article 3)
- la définition des missions, des tâches, le planning d'activité, la rotation d'équipes....

En outre, les plafonds envisagés pour les « gratifications » pourraient atteindre 55% du salaire minimum garanti (SMG), soit l'équivalent d'un travail à mi-temps.

---

<sup>7</sup> Sources : Vocabulaire juridique (par Gérard Cornu, éditions Presses universitaires de France) ainsi que le dictionnaire juridique en ligne.

Bien que le conseil économique, social et environnemental s'accorde sur le bienfondé d'un document écrit, permettant notamment au bénévole d'avoir une **trace de son engagement** et des services qu'il a rendu, et ainsi, de s'en prévaloir, par exemple, dans le cadre d'une **validation des acquis d'expérience** (VAE), il met en exergue **le risque persistant de lien avec du salariat dissimulé**.

Par ailleurs, le conseil économique, social et environnemental souligne que l'élaboration systématique d'une convention d'engagement n'est pas neutre en termes de **surcroît de travail administratif pour les gestionnaires des CVL. Il estime qu'un contrat type pourrait être utilement mis à disposition par la DJS afin de faciliter les démarches à effectuer**.

Regardant les futurs plafonds des « **gratifications** » potentielles<sup>8</sup>, le conseil économique, social et environnemental rapporte que ces dernières ne seraient, selon les auditionnés, pas conformes aux réalités du terrain. En effet, les indemnités plafonnées seraient inférieures à celles versées actuellement. Or, les CVL étant nombreux, ce secteur n'échappe pas à une certaine mise en concurrence des organisateurs qui se reflètent dans les sommes allouées aux animateurs et directeurs non professionnels. Bien que les bénévoles n'aient pas pour motivation première l'aspect pécuniaire, il constitue néanmoins un attrait certain, notamment pour les jeunes, à la recherche d'une activité lors des vacances scolaires et surtout pour les animateurs semi-professionnels qui interviennent dans les établissements scolaires lors du temps périscolaire. **Un risque de rémunérations non déclarées pourrait donc se développer dans certaines structures pour maintenir la motivation des équipes. Le conseil économique, social et environnemental estime donc que les plafonds qui seront fixés par arrêté et mentionnés au sein de l'exposé des motifs devraient être légèrement rehaussés.**

### III – CONCLUSION

Bien que le conseil économique, social et environnemental se félicite de cette première étape, il regrette que ce travail n'aboutisse qu'à un projet de modeste envergure au vu des discussions sur ces questions qui durent, semble-t-il, depuis plus de dix ans. Il relève également les divergences d'opinion, voire de philosophie, des acteurs du secteur.

En outre, il souligne qu'un grand nombre de cas dans lesquels interviennent des animateurs ne sont pas pris en compte par cette réglementation. Il met en exergue la frontière ténue existant entre la convention d'engagement et un contrat de travail.

Par ailleurs, le conseil économique, social et environnemental rappelle que deux types de personnels cohabitent dans les CVL, les professionnels et les non professionnels. A ce propos, il déplore l'arrêt du projet de statut de l'animateur professionnel, alors qu'une réflexion et des groupes de travail avaient débuté. Il lui semble en effet regrettable de ne pas aller au bout de la démarche de structuration de ce secteur.

---

<sup>8</sup> Elles seront définies par arrêté et ne sont pas obligatoires.

Compte tenu de la longueur du processus législatif conduisant à l'adoption d'une loi du pays, le conseil économique, social et environnemental juge regrettable que ces textes ne couvrent pas un champ plus vaste des problématiques à résoudre, c'est pourquoi le conseil économique, social et environnemental émet un **avis réservé** à l'avant-projet de loi du pays relative à l'animation volontaire et à son cadre juridique ainsi qu'à son projet de délibération d'application.

LA SECRÉTAIRE



Rozanna ROY

LE PRÉSIDENT



Daniel CORNAILLE