

...la proposition de loi visant à

SOUTENIR L'ENGAGEMENT BÉNÉVOLE ET À SIMPLIFIER LA VIE ASSOCIATIVE

La commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport a adopté, le 6 mars 2024, son texte sur la *proposition de loi visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative*.

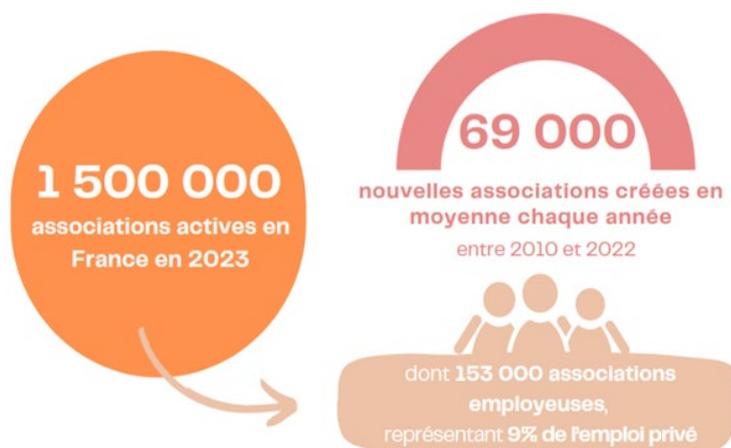
La France dispose d'un **tissu associatif actif et varié** qui participe à l'animation et à la résilience des territoires. Or, les associations sont aujourd'hui fragilisées par les contraintes administratives et l'augmentation des coûts auxquelles elles doivent faire face, ainsi que par la modification du profil des bénévoles depuis la crise de la covid. Dans ce contexte, cette proposition de loi entend soutenir et relancer le bénévolat en facilitant la formation des bénévoles, promouvant le bénévolat auprès des salariés, des agents publics et de leurs employeurs, et en sécurisant leur trésorerie.

Si la commission **partage l'objectif de cette proposition de loi**, elle a néanmoins souhaité, à l'initiative de Yan Chantrel, son rapporteur, **supprimer plusieurs dispositifs créant des contraintes supplémentaires** pour les associations et **compléter** son texte par deux dispositifs destinés à :

- faciliter le don monétisé de jours de repos non pris par un salarié ;
- faire bénéficier certaines associations, dans une démarche de simplification, du régime TVA de groupe.

1. LE SECTEUR ASSOCIATIF FRANÇAIS, VECTEUR DE COHÉSION ET DE LIEN SOCIAL, DOIT ÊTRE PRÉSERVÉ

A. UN SECTEUR DYNAMIQUE AUX DOMAINES D'INTERVENTION NOMBREUX ET DIVERSIFIÉS



Le monde associatif constitue en France un écosystème diversifié et fédérateur, à la vitalité remarquable. En effet, le secteur connaît depuis 25 ans une très forte croissance avec **1,5 million d'associations en activité en 2023**, contre 880 000 en 2000.

71 128 associations ont été créées entre juillet 2022 et juin 2023. Le nombre d'associations en activité est toutefois relativement stable, du fait du nombre important de structures qui cessent leurs activités chaque année.

Pour faire vivre ces structures, le secteur s'appuie sur plus de **13 millions de bénévoles** en 2023, qui donnent de leur temps et mettent leurs compétences au service des associations. **Vecteur d'engagement et créateur de lien social**, le monde associatif joue un rôle fondamental dans la vie des territoires et doit être conforté.

B. DES DIFFICULTÉS QUI SUBSISTENT ET ENTRAVENT LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR

1. Une mutation des pratiques d'engagement à accompagner sur le long terme

Alors que le nombre de bénévoles avait fortement diminué durant la crise sanitaire, les associations ont désormais retrouvé un niveau d'engagement similaire à 2019.



13 millions de bénévoles en 2023

25% ont moins de 35 ans (16% en 2010)

25% ont plus de 65 ans (38% en 2010)

Le secteur associatif est désormais confronté à de nouveaux défis :

- d'une part, la **mutation des profils**, avec l'engagement croissant des moins de 35 ans et le repli continu des 65 ans et plus, piliers traditionnels du bénévolat ;

- d'autre part, l'**évolution des formes d'engagements** : seuls 9 % des bénévoles s'engagent encore à raison d'une fois par semaine, obligeant les associations à s'adapter pour accueillir un bénévolat plus ponctuel.

Ces nouvelles formes d'engagement contraignent les associations à réviser leur mode d'organisation, à former leurs nouveaux bénévoles et accompagner au mieux leur intégration.

Si le Gouvernement, conscient de ces enjeux, a tenté ces dernières années de **développer un éventail de dispositifs pour mieux valoriser le bénévolat en dehors de la sphère associative**, force est de constater que nombre d'entre eux, à l'instar du compte d'engagement citoyen (CEC) ou du congé d'engagement bénévole demeurent **faiblement utilisés par les bénévoles éligibles**.



2. Des contraintes administratives qui pénalisent les petites structures

Le milieu associatif souffre également de la **complexité croissante des démarches administratives à accomplir pour assurer le bon fonctionnement d'une association**. Les



acteurs du secteur pointent notamment les multiples procédures à accomplir, qu'il s'agisse des démarches administratives (gestion administrative et financière, demandes d'agrément, etc.) ou des dossiers de demandes de subventions. Ils regrettent également le manque d'information à disposition des structures, notamment les plus petites d'entre elles.

Les premiers retours du **réseau « Guid'Asso »** dans les régions qui l'ont expérimenté sont plutôt positifs : ce réseau constitue un **premier jalon permettant aux associations de disposer près de chez elles d'un lieu d'accompagnement** pour toutes leurs questions (administratives, organisation d'un évènement, formation, ...).

3. Un secteur fragilisé par la hausse des coûts

Le contexte inflationniste affecte fortement le quotidien des acteurs du milieu associatif, alors même que les effets de la crise sanitaire sur le secteur se font encore ressentir.



38% des associations ont dû adapter et/ou annuler des activités en raison du contexte inflationniste au cours de l'année 2022.



1 association sur 3 a eu en 2022 un résultat financier inférieur à ses prévisions, sous l'effet de l'augmentation des charges ou de la baisse des ressources.

D'après une étude réalisée en février 2023 par *Le Mouvement associatif* auprès de 2 789 responsables associatifs, les **conséquences sur l'engagement des bénévoles** (désaffection des bénévoles ayant des difficultés financières...) **se ressentent davantage au sein des petites associations**, quand la **hausse des coûts** (énergie, équipement...) fragilise avant tout les associations employeuses. Ces dernières font aussi état de difficultés liées à de nécessaires revalorisations salariales, dont la compensation en termes de ressources n'est pas toujours assurée.

Face à ces difficultés qui **affaiblissent leur trésorerie**, de nombreuses associations s'inquiètent de devoir réduire leur volume d'activités ou augmenter le tarif des adhésions ou des services proposés, alors même que les besoins de leurs publics ne faiblissent pas.

2. UNE PROPOSITION DE LOI ATTENDUE QUI POURSUIT UN DOUBLE OBJECTIF AU SERVICE DES ASSOCIATIONS ET DE LEURS BÉNÉVOLES

A. FACILITER LA FORMATION DES BÉNÉVOLES

La proposition de loi prévoit plusieurs dispositions destinées à **valoriser et promouvoir l'engagement bénévole**, en facilitant leur formation.

Son article 1^{er} assouplit les **conditions d'éligibilité d'accès au compte d'engagement citoyen (CEC)** pour les dirigeants et encadrants d'une association, pour y inclure celles récemment créées. Actuellement, l'association doit exister depuis trois ans pour que les droits de ses dirigeants et encadrants soient ouverts. **Le texte abaisse ce délai d'existence minimal à un an.**

L'article 1^{er bis} permet aux salariés partant à la retraite de **conserver leurs droits acquis au titre du compte personnel de formation (CPF)** pour le financement d'actions de formation en faveur de l'engagement bénévole. Il ouvre également la possibilité aux associations d'abonder le CPF de leurs adhérents.

B. AMÉLIORER L'INFORMATION DES BÉNÉVOLES ET SIMPLIFIER LES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES DES ASSOCIATIONS

Les articles 1^{er ter} et 4 *bis* renforcent les **obligations d'information des associations** à leurs bénévoles sur les conditions d'éligibilité au CEC et à la validation d'acquis d'expérience. L'article 1^{er quater} prévoit l'élaboration par **l'État d'un guide explicatif des avantages liés à l'engagement bénévole et au volontariat** à destination des potentiels bénévoles et associations.

L'article 7 *bis* permet la **pérennisation du dispositif « Guid'Asso »** destiné à informer les acteurs du monde associatif sur les lieux d'accompagnement dans les territoires et en cours de déploiement dans dix régions. On dénombre actuellement 850 points d'informations.

C. PROMOUVOIR L'ENGAGEMENT ASSOCIATIF DES SALARIÉS ET DES AGENTS PUBLICS

L'article 2 élargit la possibilité pour un salarié de demander un **congé de citoyenneté** en faveur d'associations **nouvellement créées** en abaissant leur seuil d'existence de trois ans à un an.

L'article 3 facilite le **mécénat de compétences** en l'ouvrant aux entreprises de **moins de 5 000 salariés** pour le prêt de main d'œuvre aux associations. Par ailleurs la durée maximale du mécénat de compétences est allongée de deux ans à trois ans.

L'article 3 *bis* élargit aux **contractuels de la fonction publique ainsi qu'aux fonctionnaires hospitaliers** la possibilité ouverte, à titre expérimental dans le cadre de la loi « 3DS », aux fonctionnaires d'État et des collectivités territoriales de plus de 3 000 habitants d'être mis à disposition d'une association.

Enfin, l'article 4 prévoit la possibilité d'**inscrire dans la déclaration de performance extra-financière des entreprises**, établie dans le cadre du contrôle de leur responsabilité sociale, les **actions en faveur de la vie associative et de promotion du bénévolat**.

D. RENFORCER ET SÉCURISER LA TRÉSORERIE DES ASSOCIATIONS

L'article 6 vise à **simplifier les conditions de prêt entre associations**, en supprimant les obligations d'une existence de l'entité prêteuse de trois ans minimum, d'un prêt exclusivement à taux zéro, ainsi que d'une durée de ces prêts limitée à deux ans. Aux termes de l'article 6 *bis*, les **associations membres d'un même groupe associatif** ou entretenant des relations croisées, fréquentes et régulières, peuvent également **procéder à des opérations de trésorerie entre elles**.

Par ailleurs, l'article 7 **actualise et harmonise pour les tombolas, lotos et loteries les causes de bienfaisance pour lesquelles les associations peuvent y recourir**. Pour les associations et fondations reconnues d'utilité publique, il simplifie l'organisation de ces jeux d'argent et de hasard en remplaçant l'obligation d'obtenir une autorisation du maire par une déclaration.

3. LA POSITION DE LA COMMISSION : POURSUIVRE LES OBJECTIFS DE CE TEXTE DE SIMPLIFICATION ET DE PROMOTION DES ASSOCIATIONS

La commission rappelle que l'un des principaux enjeux pour le soutien de l'engagement associatif est **la connaissance par les associations et leurs bénévoles des dispositifs existants**. Ceux-ci sont souvent mal connus, qu'il s'agisse du CEC ou du congé de citoyenneté. En cela, les dispositifs de cette proposition de loi visant à mieux les faire connaître sont bienvenus. La commission alerte néanmoins sur **les nouvelles contraintes** que ce texte fait porter aux associations et qui vont à l'encontre de son objectif de simplifier la vie associative. Aussi, elle a adopté plusieurs amendements visant à faire peser cette responsabilité en priorité sur l'État, épaulé par le réseau « Guid'Asso ».

Par ailleurs, elle a adopté un amendement visant à permettre à un salarié, en accord avec son employeur, de **donner des jours de repos non pris monétisés** à une association, le bénéficiaire étant déterminé en commun entre l'employeur et le salarié.

Dans une démarche de simplification, elle a également adopté un amendement permettant à certaines associations de bénéficier du **régime de groupe TVA**. Alors que les injonctions à la mutualisation se multiplient, les associations qui combinent leurs comptes ne peuvent pas bénéficier de cette modalité de déclaration de TVA, à la différence des entreprises.

La commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.



EN SÉANCE

Mercredi 13 mars 2024, le Sénat a adopté à l'unanimité, en première lecture, la proposition de loi visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative.

À l'occasion des débats le Sénat a adopté un article 2 *bis* A ouvrant aux délégués bénévoles du Défenseur des droits l'accès au congé de citoyenneté, ainsi qu'un article 9 permettant aux communes d'exonérer une association d'une redevance pour occupation temporaire du domaine public.

Afin de renforcer la transparence dans les prêts entre associations, l'article 6 a été modifié pour imposer à l'organisme sans but lucratif qui consent le prêt une publicité de celui-ci.

Il a, en revanche, supprimé à l'article 1^{er} *bis* la possibilité pour les retraités de conserver les droits acquis au titre de leur CPF aux motifs du coût potentiel de ce dispositif ainsi que du risque de changement de nature de ce fonds qui a pour vocation d'aider à la formation et reconversion professionnelles.

Par ailleurs, à l'article 3 *bis* il a exclu les contractuels de la fonction publique de la possibilité d'une mise à disposition au sein d'association.

Enfin, il a supprimé plusieurs articles créant des contraintes supplémentaires pour les entreprises (article 4) ou ne relevant pas du domaine de la loi à l'image du déploiement du réseau Guid'asso (articles 1^{er} ter, 1^{er} quater et 7 bis).



LA SUITE DE LA NAVETTE

Le 27 mars 2024, les députés et sénateurs réunis en commission mixte paritaire (CMP) ont adopté un texte de compromis, reprenant plusieurs apports du Sénat.

Mardi 2 avril 2024, le **Sénat a définitivement adopté** les conclusions de la [commission mixte paritaire](#) sur la proposition de loi visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative. Reprenant la version du texte voté par le Sénat, elles **suppriment la possibilité pour le salarié partant à la retraite** de conserver ses droits acquis au titre du CPF ainsi que toute nouvelle contrainte aux associations sous couvert d'une meilleure communication et information des bénévoles. Le texte issu de la CMP maintient **l'exclusion des contractuels** de la fonction publique d'une possibilité d'une mise à disposition au profit des associations.

Il inscrit également dans la loi le réseau « Guid'Asso », répondant à une demande forte des députés.

Le texte issu de la CMP conserve deux ajouts majeurs du Sénat : **le don de congés non pris monétisés** à des associations ainsi que la possibilité pour les communes **d'exonérer de redevance d'occupation du domaine public** les associations qui organisent un évènement, permettant de sécuriser une pratique répandue sur les territoires.

Enfin, en raison d'une non-conformité au droit européen, l'article 6 ter relatif à la possibilité pour les associations de bénéficier du régime fiscal du groupe TVA. En séance, **le gouvernement s'est engagé à étudier la faisabilité d'un tel dispositif**.

Les conclusions de la commission mixte paritaire doivent désormais être adoptée dans les mêmes termes à l'Assemblée nationale.



Laurent Lafon

Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Yan Chantrel

Rapporteur
Sénateur représentant
les Français établis
hors de France
(Groupe Socialiste,
Écologiste et Républicain)

[Commission de la culture, de l'éducation,
de la communication et du sport](#)

Téléphone : 01.42.34.23.23

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp123-309.html>

