



N° 3227

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 novembre 2015.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LA
PROPOSITION DE LOI *visant à accorder des trimestres complémentaires aux
responsables associatifs lors du calcul de leur retraite,*

PAR M. YANNICK FAVENNEC,

Député.

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 2753.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA VITALITÉ DU MONDE ASSOCIATIF MENACÉE PAR UNE BAISSÉ DE PRISES DE RESPONSABILITÉS ASSOCIATIVES	9
A. LE POIDS SOCIAL ET ÉCONOMIQUE DU DYNAMISME ASSOCIATIF SOUMIS À LA MODIFICATION DE L'ENGAGEMENT BÉNÉVOLE	9
1. Un poids social et économique reconnu	9
2. Des engagements bénévoles plus ponctuels et ciblés	12
B. LA PRISE DE RESPONSABILITÉS FREINÉE PAR PLUSIEURS ÉVOLUTIONS	13
1. La prise de responsabilités associatives : un exercice difficile	13
2. L'émergence d'une préoccupante difficulté à renouveler les responsables associatifs	15
II. LA NÉCESSAIRE VALORISATION DE L'EXERCICE DE FONCTIONS DIRIGEANTES AU SEIN DES ASSOCIATIONS	16
A. LE RÔLE MOTEUR DES DIRIGEANTS ASSOCIATIFS INSUFFISAMMENT ENCOURAGÉ	16
1. La prise de conscience du rôle incontournable des dirigeants associatifs	16
2. La progressive mise en place de mesures encore insuffisantes	18
B. LA RELANCE DE LA PRISE DE RESPONSABILITÉS ASSOCIATIVES PAR LA RECONNAISSANCE DE L'ENGAGEMENT BÉNÉVOLE	21
1. La reconnaissance d'un engagement associatif essentiel à notre société	21
2. La pérennité d'un modèle de société construit autour de la fraternité et de la solidarité	23

TRAVAUX DE LA COMMISSION	25
DISCUSSION GÉNÉRALE	25
EXAMEN DES ARTICLES	37
<i>Article 1^{er}</i> : Attribution de trimestres d'assurance vieillesse aux dirigeants d'association ...	37
<i>Article 2</i> : Associations éligibles	40
<i>Article 3</i> : Définition des fonctions dirigeantes bénéficiaires du dispositif.....	40
<i>Article 4</i> : Modalités de décompte de la durée de fonction dirigeante prise en compte.....	40
<i>Article 5</i> : Formalités déclaratives	41
<i>Article 6</i> : Gage financier	41

« *Une nation est (...) une grande solidarité* »

Ernest Renan
(*Qu'est-ce qu'une nation ?*)

INTRODUCTION

Le secteur associatif est composé d'un très grand nombre de petites associations : 22 % d'entre elles gèrent un budget annuel inférieur à 1 000 euros. Ces associations fonctionnent principalement à partir du travail bénévole et sont souvent organisées au niveau communal ou au niveau des quartiers. À l'opposé, 2 % des associations gèrent un budget annuel supérieur à 500 000 euros et concentrent 70 % du budget cumulé du secteur associatif. Au total, le nombre des associations est compris entre un million et 1,3 million. Il est cependant difficile d'évaluer le nombre d'associations qui ne sont plus réellement actives.

Pour autant, comme l'indiquait en 2008 notre collègue député M. Pierre Morange dans un rapport d'information sur la gouvernance et le financement des structures associatives (n° 1134 du 1^{er} octobre 2008), « *les associations interviennent dans un champ de plus en plus vaste, aux côtés de l'État et des entreprises à but lucratif. Elles se voient confier des pans entiers de certaines politiques publiques* ». Aujourd'hui, plus que jamais, leur rôle s'avère être essentiel dans des domaines clefs de la vie quotidienne, tant pour suppléer ou compléter l'action de l'État dans certaines de ses missions que pour animer les territoires, urbains et ruraux, contribuant ainsi au développement et au renforcement du lien social.

Les 16 millions de Français bénévoles dont 12,7 millions au sein d'associations s'engagent corps et âme, et toujours dans un esprit de civisme

ardent, au service de leurs concitoyens. Face à de telles statistiques, il est aisé de penser que le bénévolat ne connaît pas la crise. Or il n'en est rien !

En effet, la modification de l'engagement bénévole en faveur d'un investissement plus ponctuel et ciblé et la lourdeur des responsabilités qui conduisent à démotiver et à rendre plus difficile le renouvellement des responsables associatifs, font apparaître un constat préoccupant : l'émergence d'une nouvelle forme de crise du bénévolat qui, à terme, menace la pérennité du monde associatif.

Confrontée aux mutations majeures qui touchent l'engagement bénévole, la France, une nation « d'une grande solidarité » se doit de repenser ses politiques d'accompagnement et d'affirmer un soutien et une reconnaissance plus en cohérence avec la réalité quotidienne d'un secteur dont la plus-value pour notre société n'est plus à démontrer.

La proposition de loi qui a été déposée par le rapporteur s'inscrit dans une démarche d'adaptation et de renforcement des dispositifs existants. Alors que, par le passé, différentes mesures ont été mises en place comme un renforcement de la protection des bénévoles, une validation des acquis de l'expérience professionnelle et bénévole, un congé individuel de formation, des RTT utilisées pour une activité bénévole, il s'avère que celles-ci n'ont pas réussi à enrayer la désaffection pressentie de la prise de responsabilités associatives.

C'est pourquoi cette proposition de loi vise à redonner du temps à ceux qui en ont donné au monde associatif en tant que dirigeants (d'associations à but non lucratif, d'associations déclarées d'utilité publique ou d'associations d'intérêt général), à raison de la validation, dans le calcul de la retraite, d'un trimestre par tranche de cinq années d'exercice de responsabilité associatives au sein d'un bureau.

Comment en effet refuser de reconnaître cet engagement essentiel pour la vitalité de nos associations, pour la matérialisation d'un vivre-ensemble indispensable à l'équilibre de notre société, pour compenser nos manques, nos impuissances, nos abandons, quand un contribuable qui verse simplement un don au profit d'une association reconnue d'utilité publique bénéficie, lui, d'un avantage fiscal ?

Comment refuser de reconnaître l'engagement de ceux qui s'investissent quotidiennement au sein d'associations d'intérêt général et qui y assument des responsabilités souvent lourdes au prix de sacrifices personnels et professionnels souvent conséquents ?

Bien sûr, les bénévoles sont guidés par une démarche philanthropique avec comme unique objectif de servir leurs concitoyens, mais cette proposition de loi ne vise pas à aller à l'encontre de cette dimension morale qui constitue le cœur de l'engagement associatif.

Au contraire, elle s'insère dans cette logique en proposant de reconnaître, et non de récompenser, les prises de responsabilités au sein des associations.

La reconnaissance n'est pas l'octroi d'un avantage, mais un encouragement légitime et une solidarité à laquelle tout un chacun a droit afin de ne pas se sentir seul et douter pour finalement abandonner.

Depuis plusieurs années, l'idée de reconnaître la prise de responsabilités associatives par le biais de l'attribution de trimestres supplémentaires, a été évoquée, et notamment cette année. En effet, la mission de réflexion parlementaire sur l'« Engagement citoyen et appartenance républicaine », présidée par le Président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone, dans son rapport remis le 15 avril 2015, a recommandé de valoriser l'engagement associatif en accordant aux dirigeants d'association des droits à pension supplémentaires.

Le Haut Conseil à la vie associative (HCVA) a souligné l'importance des mesures favorisant l'exercice des responsabilités au sein des associations pour permettre de démocratiser l'accès à l'engagement associatif et aux responsabilités.

Pour conserver l'apport essentiel des associations, il est devenu indispensable de réfléchir aux conditions d'exercice de la fonction de dirigeants et d'en encourager et sécuriser l'exercice, en ayant à l'esprit que la vitalité des associations est un signe fort de la citoyenneté notamment dans ce contexte des attentats du 13 novembre dernier à Paris, où plus que jamais le rôle social et civique des associations apparaît essentiel à la cohésion de notre pays.

C'est pourquoi conforter la vie associative doit susciter un consensus politique que le rapporteur appelle de ses vœux relativement à cette proposition de loi visant à attribuer des trimestres d'assurance vieillesse aux dirigeants d'association qui se sont mobilisés pour le dynamisme de leur association.

Au-delà de cette mesure qui apportera une reconnaissance au dévouement des dirigeants associatifs, bien d'autres incitations restent à mettre en œuvre. Les pouvoirs publics doivent, en effet, se mobiliser pour simplifier la gestion des associations et appuyer les équipes de dirigeants bénévoles confrontés à un environnement juridique et financier de plus en plus complexe.

I. LA VITALITÉ DU MONDE ASSOCIATIF MENACÉE PAR UNE BAISSÉ DE PRISES DE RESPONSABILITÉS ASSOCIATIVES

A. LE POIDS SOCIAL ET ÉCONOMIQUE DU DYNAMISME ASSOCIATIF SOUMIS À LA MODIFICATION DE L'ENGAGEMENT BÉNÉVOLE

1. Un poids social et économique reconnu

Le monde associatif a acquis aujourd'hui une surface économique considérable tant en termes de chiffre d'affaires qu'en termes d'emploi salarié. De plus, l'important mouvement d'externalisation vers le secteur associatif des missions autrefois rendues dans le cadre public, par exemple, certains aspects de l'action sociale des conseils départementaux (service à domicile des personnes âgées), inscrit les associations comme un rouage important du secteur social.

On connaît avec précision le nombre d'associations créées chaque année, leurs statuts devant être déposés en préfecture dès lors qu'elles veulent obtenir la personnalité juridique. En revanche, il est plus difficile d'apprécier le nombre total d'associations actives car certaines le sont devenues peu à peu moins alors que d'autres focalisent l'attention par des politiques de communication très offensive.

Depuis 2010, on évalue à 67 000 en moyenne le nombre de créations annuelles d'associations.

Sur une période un peu longue, on constate une très nette augmentation du nombre d'associations créées chaque année : le nombre de créations n'était que de 20 000 environ dans les années 1960 et de moins de 30 000 dans les années 1970. Après les premières lois de décentralisation, le seuil de 50 000 créations annuelles a été franchi au milieu des années 1980 ; celui de 60 000 dans la décennie 1990.

Comme le souligne un récent travail de l'association Recherches & Solidarités ⁽¹⁾, des vagues de hausse et de retrait se succèdent depuis 20 ans. De 1993-1994 à 2001-2002, la moyenne annuelle des créations est inférieure à 65 000. Elle est supérieure à 70 000 entre 2002-2003 et 2008-2009, année record avec plus de 73 000 associations créées. L'année 2009-2010 met un terme à cet élan et voit le nombre de créations ramené sous les 70 000. On constate une légère reprise en 2012-2013, qui se confirme en 2013-2014 avec 71 573 créations, soit près de 4 000 créations de plus que l'année précédente, c'est-à-dire un niveau très proche du record de 2008-2009.

D'après la dernière étude faite par Recherches & Solidarités, le nombre d'associations en activité peut être évalué entre 950 000 et un million en France.

(1) Recherches & Solidarités, La France associative en mouvement, 12^e édition, septembre 2014, <http://www.recherches-solidarites.org/media/uploads/france-associative2014.pdf>.

Comme l'indiquait notre collègue M. Pierre Morange dans son rapport d'information sur la gouvernance et le financement des structures associatives ⁽¹⁾ « *un des rares défauts de la loi de 1901 est de ne rien dire sur les associations qui arrêtent leur activité, notamment celles qui sont prédestinées à le faire au bout d'un an, et elles sont nombreuses, comme celles que des étudiants créent pour organiser un rallye ou un autre événement festif.* »

Le monde associatif a aujourd'hui acquis une surface économique considérable tant en termes de chiffre d'affaires qu'en termes d'emploi salarié.

Le poids économique du secteur associatif a été estimé à 85 milliards d'euros en 2011 ⁽²⁾, montant resté stable en 2012. Les associations ont ainsi contribué à hauteur de 3,2 % au produit intérieur brut (PIB), soit un poids équivalent à celui de l'agriculture et des industries agricoles et alimentaires. Comparaison intéressante mais à manier avec précaution puisque l'on compare un secteur d'activité économique avec une modalité juridique d'organisation du travail.

Le poids économique des associations a augmenté depuis 2006 à un rythme annuel moyen, corrigé de l'inflation, de 2,5 %, c'est-à-dire plus vite que la croissance du PIB. Selon Mme Viviane Tchernonog ⁽³⁾, « *cette hausse s'explique par des facteurs démographiques, notamment le maintien de la natalité à bon niveau et le développement de la dépendance, qui créent des besoins traditionnellement pris en charge par les associations et solvabilisés par les politiques publiques* ».

On observe toutefois aussi un important mouvement d'externalisation vers le secteur associatif des missions antérieurement rendues dans un cadre public, comme certains aspects de l'action sociale des conseils départementaux (services d'aide à domicile pour les personnes âgées par exemple).

L'emploi salarié dans les associations a bien résisté à la crise. Ainsi, selon les dernières données publiées par l'INSEE en juillet 2014 et relatives à l'année 2012, le secteur associatif employait plus de 1,8 million de salariés cette année-là, ce qui correspond, en équivalent temps plein, à 7,2 % de l'ensemble de l'emploi salarié.

Le secteur sanitaire et social représente à lui seul environ 56 % de l'emploi associatif, au travers de trois grands sous-secteurs relatifs à la santé (7 %), à l'hébergement médico-social (19 %) et au domaine social sans hébergement (30 %).

Il convient également de souligner la très grande diversité de situations dans l'emploi associatif. 86 % des associations n'emploient aucun salarié et pour

(1) Rapport d'information de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales n° 1134 du 1^{er} octobre 2008, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i1134.pdf>

(2) Viviane. Tchernonog, Le paysage associatif français, Juris éditions, 2013.

(3) Ibidem.

les 14 % d'associations employeuses, près de la moitié n'emploient qu'un ou deux salariés, le plus souvent à temps partiel.

RÉPARTITION DES ASSOCIATIONS SELON LEUR BUDGET

Budget annuel (en milliers d'euros)	Associations sans salarié	Associations employeuses	Ensemble	Rappel Enquête 2005
Moins de 1 000	25 %	5 %	22 %	15 %
1 000 à 10 000	55 %	20 %	49 %	47 %
10 000 à 50 000	17 %	28 %	19 %	26 %
50 000 à 200 000	2 %	24 %	6 %	7 %
200 000 à 500 000	–	11 %	2 %	3 %
Plus de 500 000	–	13 %	2 %	2 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Viviane Tchernonog, *Le paysage associatif français*, 2013.

Un peu plus d'une association sur cinq a un budget annuel inférieur à 1 000 euros ; près de la moitié fonctionnent avec un budget compris entre 1 000 et 10 000 euros ; seules 2 % gèrent un budget annuel supérieur à 500 000 euros.

Dans une analyse par secteur, on constate que les associations défendant des droits et des causes sont celles qui ont les budgets les plus faibles, le budget des associations culturelles et de loisirs dépassant très rarement 10 000 euros. Les budgets des associations des secteurs du sport et de l'humanitaire sont plus importants (secteurs les plus présents dans la catégorie des budgets allant de 10 000 à 50 000 euros) tandis que les budgets les plus élevés (plus de 200 000 euros) se trouvent dans les secteurs de l'éducation, de l'action sociale et de la santé.

RÉPARTITION DES ASSOCIATIONS SELON LEUR BUDGET ET LEUR SECTEUR D'ACTIVITÉ

Profil (activité)	Budget annuel (en milliers d'euros)						Total
	< 1	1 à 10	10 à 50	50 à 200	200 à 500	> 500	
Action caritative et humanitaire	8 %	46 %	26 %	11 %	3 %	4 %	100 %
Action sociale, santé	20 %	36 %	19 %	9 %	7 %	9 %	100 %
Défense des droits et des causes	41 %	47 %	8 %	2 %	1 %	1 %	100 %
Éducation, formation, insertion	12 %	50 %	11 %	9 %	5 %	13 %	100 %
Sport	13 %	50 %	28 %	7 %	1 %	1 %	100 %
Culture	25 %	53 %	15 %	5 %	1 %	1 %	100 %
Loisirs et vie sociale	54 %	55 %	17 %	3 %	1 %	–	100 %
Économie et développement	20 %	35 %	21 %	15 %	5 %	4 %	100 %
Ensemble	22 %	50 %	19 %	6 %	2 %	2 %	100 %
Projection sur 1 300 000 associations	286 000	650 000	247 000	65 000	26 000	26 000	1 300 000

Source : Viviane Tchernonog, *Le paysage associatif français*, 2013.

2. Des engagements bénévoles plus ponctuels et ciblés

Les responsables associatifs nous alertent sur l'existence d'une réelle crise du bénévolat, non en ce qui concerne le nombre de bénévoles en France, mais relativement à la modification de leur engagement qui fragilise le fonctionnement et menace leur pérennité.

Le bénévolat concerne 16 millions de Français, dont 12,7 millions au sein d'associations. Le bénévolat associatif est en croissance. Il a encore connu une augmentation de 12 % du nombre de bénévoles au sein des associations entre 2010 et 2013 et de 3,6 % par an en termes de volume de « travail » bénévole.

Parmi ces bénévoles, 5,5 millions ont entre 35 et 64 ans.

Par ailleurs, en 2013, seuls 17 % des actifs indiquent, lorsqu'ils sont interrogés sur ce point, ne pas avoir envie de s'engager bénévolement au sein d'une association. Néanmoins, si la volonté d'engagement ne faiblit pas, elle se modifie : le mode d'engagement bénévole évolue, pour des engagements plus ponctuels et ciblés. Il existe une envie renforcée d'implication dans l'action, dans une volonté « d'être utile concrètement », mais celle-ci s'accompagne d'une réticence à prendre des responsabilités structurelles de pilotage de l'association, beaucoup plus exigeantes en termes de disponibilité et de responsabilité.

Selon l'enquête menée par France Bénévolat avec la collaboration de l'IFOP ⁽¹⁾ :

- le pourcentage de bénévoles réguliers tendrait à baisser sensiblement ;
- le nombre et le pourcentage des bénévoles réguliers, mais qui ne donnent que quelques heures chaque mois, augmentent tous deux sensiblement ;
- le noyau dur des bénévoles les plus engagés, qui doit se rapprocher de celui des responsables associatifs, se maintient autour de 2 millions et augmente même légèrement en nombre absolu, mais pas en pourcentage.

BÉNÉVOLAT DES JEUNES ET DES ACTIFS

	Global 2010	Global 2013	Évolution	Hommes 2010	Hommes 2013	Évolution	Femmes 2010	Femmes 2013	Évolution
15/35 ans	2 500 000	3 300 000	+ 32 %	878 619	1 386 669	+ 58 %	1 638 506	1 946 202	+ 19 %
35/64 ans	5 000 000	5 500 000	+ 10 %	2 873 322	2 651 700	- 8 %	2 208 421	2 894 975	+ 31 %
65 ans +	3 800 000	3 900 000	+ 5 %	1 804 731	2 189 477	+ 21 %	1 947 210	1 678 599	- 14 %
Total	11 300 000	12 700 000	+ 12 %	5 500 000	6 200 000	+ 13 %	5 800 000	6 500 000	+ 12 %

(1) La situation du bénévolat en France en 2013, Étude France Bénévolat-IFOP-Crédit Mutuel, juin 2013.
<http://www.francebenevolat.org/uploads/documents/3e656ec9e424ae9e724ba0187045eb04c5da478b.pdf>.

PROGRESSION DU BÉNÉVOLAT PONCTUEL

Donnent du temps...	2010, en nombre	2010, en pourcentage	2013, en nombre	2013, en pourcentage
À une période précise de l'année ou à l'occasion d'un événement, quelques heures ou quelques jours par an, et pas tout au long de l'année	2 300 000	20 %	3 400 000	27 %
Tout au long de l'année :	9 000 000	80 %	9 300 000	73 %
... dont quelques heures chaque mois , tout au long de l'année, en fonction de l'activité de l'association	2 800 000	25 %	3 800 000	30 %
... quelques heures chaque semaine tout au long de l'année, en fonction de l'activité de l'association	4 200 000	37 %	3 200 000	25 %
... un jour ou plus par semaine tout au long de l'année, en fonction de l'activité de l'association	2 000 000	18 %	2 200 000	17 %

Le secteur social et le secteur caritatif regroupent 31 % des bénévoles, les associations sportives en mobilisent pour leur part 23 %.

Les associations sont donc confrontées à un défi : comment inciter des bénévoles qui interviennent ponctuellement à s'engager de manière plus durable en acceptant des responsabilités au sein du bureau des associations.

B. LA PRISE DE RESPONSABILITÉS FREINÉE PAR PLUSIEURS ÉVOLUTIONS

1. La prise de responsabilités associatives : un exercice difficile

Les activités bénévoles peuvent s'avérer chronophages. Elles représentent bien souvent de lourds sacrifices dans la vie personnelle et professionnelle des responsables associatifs.

Les dirigeants associatifs bénévoles – présidents, trésoriers, secrétaires ou membres du conseil d'administration – jouent un rôle essentiel dans la réalisation du projet associatif. Ces fonctions exigent une disponibilité importante, mais aussi des compétences variées, qu'il s'agisse de droit, de fiscalité, de management, de gestion ou de communication.

Le profil des dirigeants associatifs, notamment des présidents, répond à ces contraintes. Les dirigeants associatifs sont généralement issus de catégories socio-professionnelles moyennes et supérieures, notamment dans les associations employeuses. L'exigence de disponibilité conduit par ailleurs à ce que les présidents soient généralement retraités ou sans activité – 48 % des présidents sont retraités, 6 % sont sans activité –, cette proportion étant légèrement plus élevée au sein des associations sans salarié.

Ceci explique la surreprésentation des seniors dans les fonctions de président. En effet, seuls 21 % des présidents d'association ont moins de 46 ans,

les moins de 36 ans ne représentant que 8 % des présidents d'association. Il apparaît ainsi que « *les jeunes présidents sont trois fois moins nombreux que [leur part] dans la population totale* », tandis que « *les plus de 65 ans sont une fois et demie plus nombreux.* » ⁽¹⁾. Toutefois, certains secteurs, comme ceux de la défense des droits, de l'action humanitaire et des loisirs, semblent plus concernés que d'autres par ce phénomène.

ÂGE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ

Secteur d'activité	18-35 ans	36-45 ans	46-55 ans	56-65 ans	Plus de 65 ans
Action caritative et humanitaire	7 %	6 %	15 %	29 %	43 %
Action sociale, santé	8 %	12 %	20 %	27 %	33 %
Défense des droits et des causes	4 %	12 %	9 %	17 %	57 %
Éducation, formation, insertion	11 %	17 %	18 %	21 %	33 %
Sport	10 %	17 %	27 %	28 %	18 %
Culture	8 %	10 %	19 %	29 %	33 %
Loisirs et vie sociale	8 %	14 %	14 %	24 %	40 %
Économie et développement local	7 %	20 %	18 %	37 %	19 %
Ensemble	8 %	13 %	19 %	26 %	34 %

Source : Viviane Tchernonog, *Le paysage associatif français*, 2013.

Enfin, les dirigeants associatifs sont généralement des hommes. En effet, 66 % des présidents d'association sont de sexe masculin, proportion qui se trouve même accrue dans les associations de dix salariés et plus. À l'inverse, les fonctions de secrétaire d'association sont exercées à 60 % par des femmes. La parité est toutefois mieux respectée pour les fonctions de trésorier.

Plusieurs évolutions freinent le renouvellement des dirigeants associatifs. En premier lieu, le recul de l'âge de la retraite tend à limiter le vivier de responsables bénévoles, notamment pour les associations sans salarié, qui sont majoritairement dirigées par des personnes retraitées. Par ailleurs, l'augmentation du nombre d'associations accroît cette tension sur les capacités de la population à fournir des dirigeants bénévoles. Là encore, un effet de ciseaux – diminution du nombre de dirigeants bénévoles potentiels et augmentation des besoins – limite le renouvellement des dirigeants, ce qui peut expliquer l'ancienneté parfois importante des dirigeants associatifs : dans 25 % des cas, les présidents d'association occupent ces fonctions depuis plus de dix ans.

Par ailleurs, la complexification de la gestion associative et les compétences toujours accrues nécessaires à l'administration d'une association tendent à décourager les responsables potentiels, freinant le renouvellement des dirigeants en place. Ainsi, 60 % des présidents d'association ont déjà envisagé de

(1) *La France bénévole en 2014*, enquête publiée par Recherches & Solidarités, juillet 2014, <http://www.recherches-solidarites.org/media/uploads/la-france-benevole-2014.pdf>.

quitter leur fonction, notamment du fait de la charge très lourde représentée par cette tâche et de l'impossibilité d'être secondé ⁽¹⁾.

De même, une perception plus aiguë des risques juridiques encourus limite les vocations. Comme l'a indiqué M. Karl Deschamps ⁽²⁾, secrétaire national délégué aux vacances à la Ligue de l'enseignement lors d'une enquête menée par France Bénévolat en 2013, « *la difficulté de renouveler les dirigeants associatifs tient également à la technicisation de la gestion des plus grosses associations qui enferment les administrateurs dans des responsabilités de managers, d'employeurs ou de gestionnaires, lesquelles accroissent leur perception du risque individuel encouru.* ». Mais c'est aussi la volonté de s'investir dans l'action concrète de l'association, plutôt que dans sa gestion, qui limite le passage du statut de simple bénévole à celui de dirigeant associatif.

La fonction de trésorier est également affectée. Selon l'enquête précitée de France Bénévolat, les volontaires pour l'occuper se font de plus en plus rares car cela implique d'assumer des responsabilités de plus en plus lourdes, qu'il s'agisse des déclarations fiscales, de la déclaration de la TVA ou des exonérations de charges sociales pour certaines manifestations.

2. L'émergence d'une préoccupante difficulté à renouveler les responsables associatifs

Le renouvellement des dirigeants associatifs bénévoles est aujourd'hui l'une des difficultés les plus importantes du monde associatif. C'est d'ailleurs, d'après l'étude précitée conduite en 2012 par Mme Viviane Tchernonog, la première difficulté recensée par les associations : 53 % de celles-ci indiquent qu'elles éprouvent des difficultés à renouveler leurs instances dirigeantes. Cette préoccupation semble aussi prégnante que la crainte de manquer de financements. Dans l'étude « Les associations face à la conjoncture » ⁽³⁾ conduite par Recherches & Solidarités (janvier 2014), 43 % des associations mentionnent le renouvellement des dirigeants bénévoles et la situation financière comme sources de difficultés.

(1) M. Tabariès, B. Laouisset, « Les présidents d'association en France : quels profils et quelles trajectoires ? », Stat-info n° 11-03, décembre 2011.

(2) Enquête menée par France Bénévolat, « la situation du bénévolat en France en 2013 »

(3) *Les associations face à la conjoncture... – étude publiée par Recherches et Solidarités – 5^e édition Janvier 2014* : <http://www.recherches-solidarites.org/media/uploads/note-conjoncture-01-14.pdf>.

Le cas de l'Unapei

L'Unapei (Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et amis) repose, pour l'animation et le pilotage de ses structures locales (ADAPEI) sur le bénévolat des parents d'enfants handicapés. Sur les 71 500 bénévoles de l'Unapei, 15 % sont des bénévoles élus (offrant 70 heures/mois en moyenne), 10 % sont des bénévoles réguliers (offrant 8 heures par mois de leur temps en moyenne) et 75 % sont des bénévoles intervenants sur des opérations ponctuelles (campagne de Noël ou Opérations Brioches par exemple). Parmi les bénévoles élus, seuls 30 % sont des actifs (salariés et chefs d'entreprise) et 70 % des personnes retraitées. Il existe aujourd'hui pour l'association un véritable enjeu de renouvellement et de rajeunissement de ses bénévoles.

La modification de l'engagement bénévole et les récentes évolutions liées à une disponibilité moins importante et une entrée plus tardive dans les responsabilités associatives, ainsi qu'à une complexification administrative, font apparaître un constat très préoccupant, celui du poids de plus en plus prégnant du fonctionnement des associations sur les épaules des responsables associatifs. De là à les décourager il n'y a qu'un pas que beaucoup franchissent. Il ne faut d'ailleurs pas se laisser aveugler par le nombre d'associations en France, car il y a une réelle difficulté à connaître le nombre de celles qui continuent d'être effectives et dynamiques au-delà d'une année d'existence. Aussi, afin d'enrayer un processus de désaffection de prise de responsabilités associatives, il est nécessaire de valoriser l'exercice de fonctions dirigeantes au sein des associations (II).

II. LA NÉCESSAIRE VALORISATION DE L'EXERCICE DE FONCTIONS DIRIGEANTES AU SEIN DES ASSOCIATIONS

A. LE RÔLE MOTEUR DES DIRIGEANTS ASSOCIATIFS INSUFFISAMMENT ENCOURAGÉ

1. La prise de conscience du rôle incontournable des dirigeants associatifs

Les responsables associatifs sont directement confrontés aux contraintes socio-économiques et réglementaires qui pèsent sur le secteur associatif (dimension gestionnaire, financière et administrative, sans comparaison avec l'engagement plus proche des activités et des publics que connaissent les bénévoles sans responsabilité). Aussi, dans les associations qui comptent peu ou pas de salariés, le dirigeant associatif joue un rôle central : il est le véritable moteur de l'association qui ne peut pas fonctionner sans le temps qui lui est apporté par le dirigeant. Rappelons en effet que 22 % des associations gèrent un budget inférieur à mille euros.

Le texte de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, qui régit le fonctionnement des associations, ne définit pas le rôle du dirigeant d'association.

Dans la pratique le rôle des dirigeants d'associations est très variable :

- dans les associations qui ne comportent que pas ou peu de salariés, le dirigeant joue un rôle central : il est le véritable moteur de l'association qui ne peut pas fonctionner sans le temps qui lui est accordé par le dirigeant ;

- dans les associations les plus importantes, qui emploient la plus grande partie des salariés du monde associatif, la situation est plus complexe et dépend à la fois :

- des statuts, qui précisent dans une très grande liberté les pouvoirs qui sont attribués aux organes dirigeants de l'association. Généralement, mais sans que ceci constitue une obligation, les associations disposent d'un conseil d'administration dont le président est investi de pouvoirs assez étendus ;

- des délégations consenties par les organes dirigeants de l'association aux cadres salariés, et notamment au directeur ou délégué général, salarié de l'association qui assure la gestion quotidienne de l'organisme ;

- et surtout de la pratique interne à l'association et de l'équilibre qui y a été défini entre les décisions qui relèvent exclusivement des organes dirigeants élus et celles qui relèvent des dirigeants salariés.

Les pouvoirs publics ont depuis longtemps perçu la nécessité d'encourager l'exercice de responsabilités dans les associations. La question d'un statut du dirigeant associatif a même été évoquée.

En 1983, le ministre du temps libre, M. André Henry, dans le cadre du projet de loi portant promotion de la vie associative, avait déjà proposé une série de mesures incitatives en ce sens. Moins d'un an après sa création, le Conseil national de la Vie associative ⁽¹⁾ a rendu un premier avis en mars 1984 sur « le statut de l'élu associatif » qui représente l'une des catégories de bénévoles, celle qui exerce des responsabilités. Pour le Conseil, le statut de l'élu associatif devait concerner « *les responsables élus (non salariés de leurs associations) pour assurer le fonctionnement interne en priorité pour celles reconnues d'utilité publique ou justifiant d'un agrément (...), les responsables élus (...) amenés à représenter leurs associations (...) dans diverses instances officielles et notamment là où la concertation ou la représentation sont prévues sur le plan législatif ou réglementaire.* »

Le statut de l'élu associatif fera encore l'objet d'un avis en 1986 avant que le CNVA n'évolue et ne mette plutôt en avant la nécessité d'adopter une gamme de mesures pour faciliter la prise de responsabilités.

Parmi les sujets importants, le CNVA a ainsi suggéré récemment des mesures pour faciliter la conciliation entre activité professionnelle et bénévolat, le

(1) Le Conseil national de la vie associative a été remplacé en 2012 par le Haut conseil à la vie associative.

dédommagement des frais engagés pour la représentation dans les instances de concertation et le remboursement des pertes éventuelles de salaires ; le maintien des prestations servies aux chômeurs et aux préretraités engagés dans la vie associative ; la prise en compte des besoins de formation spécifiques. ⁽¹⁾

2. La progressive mise en place de mesures encore insuffisantes

Conscients de la nécessité d'encourager l'exercice de responsabilités dans les associations, les pouvoirs publics ont commencé à mettre en place il y a plusieurs années des mesures allant dans ce sens. Mais le secteur associatif n'est pas uniforme et immuable et il doit faire face aux diverses mutations de la société. Les pouvoirs publics ont donc la responsabilité de l'accompagner en faisant évoluer les mesures de soutien et d'encouragement qui aujourd'hui s'avèrent insuffisantes pour répondre à la crise de la prise de responsabilités associatives.

Les pouvoirs publics ont apporté une première réponse avec la loi du 7 août 1991, relative au congé de représentation en faveur des associations et mutuelles (...), qui a instauré un congé de représentation pour les salariés d'entreprises appelés à représenter leur association dans des instances de consultation mises en place par l'État.

Le thème de la protection des bénévoles a aussi été mis en avant. La reconnaissance de l'investissement social doit permettre de lever les obstacles au développement du bénévolat, en particulier ceux liés à l'insuffisance d'une couverture des risques encourus dans le cadre des activités associatives. Actuellement, les bénévoles ne sont protégés des dommages qu'ils pourraient subir dans l'exercice de leur bénévolat que par l'assurance responsabilité civile qui est souscrite par les associations.

L'expérience du bénévolat doit être également mise en valeur et reconnue comme une véritable compétence. En 2000, une première disposition concernant la validation des acquis de l'expérience professionnelle et bénévole a vu le jour dans le cadre de la loi du 6 juillet 2000 relative aux activités physiques et sportives. Cette disposition a été reprise pour l'ensemble des secteurs associatifs dans la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 – article 133 et suivants – qui a institué le principe de la validation des acquis de l'expérience.

Enfin rappelons que deux dispositifs permettent de verser une indemnisation aux dirigeants d'association sans but lucratif :

– l'instruction fiscale du 15 septembre 1998 ⁽²⁾ a admis la possibilité de verser une rémunération aux dirigeants d'une association dans la limite de 75 %

(1) Voir le dernier rapport sur l'engagement associatif des actifs de novembre 2014, auquel a contribué le Haut conseil de la vie associative, organisme qui a remplacé le CNVA depuis 2012.

(2) Intégrée le 12 septembre 2012 au Bulletin officiel des finances publiques en ligne (BOFiP) : BOI-IS-CHAMP-10-50-10-20-20120912, <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/2358-PGP.html>.

du SMIC sans que le caractère désintéressé de la gestion de l'association soit remis en cause ;

– la loi de finances pour 2002 a prévu la possibilité pour une association de rémunérer un ou plusieurs dirigeants, dans la limite de trois, sans perdre son caractère désintéressé, à condition de satisfaire à certaines conditions. Le nombre de dirigeants pouvant être rémunérés dépend du budget de l'association, de certaines règles de transparence financière ainsi que de l'adéquation de la rémunération aux sujétions effectivement imposées aux dirigeants rémunérés (article 261-7-1°-d du code général des impôts).

Le tableau ci-après permet de présenter les dispositifs en vigueur de nature à inciter à l'engagement associatif.

TABLEAU COMPARATIF DES DISPOSITIFS FAVORISANT L'ENGAGEMENT BÉNÉVOLE

Dispositif	Congé de formation cadres et animateurs pour la jeunesse	Congé Individuel de Formation (CIF)	Congé de représentation	Congé sabbatique	Congé de solidarité internationale	Bénévolat de compétences	Congé Solidaire	Mécénat de compétences
Type	Légal	Légal	Légal	Légal	Légal	Conventionnel	Conventionnel	Conventionnel
Objectif	Préparer et former les cadres et animateurs des organisations en lien avec la jeunesse	Suivre une formation (pour se préparer à des responsabilités associatives bénévoles)	Permettre à un salarié bénévole d'une association de la représenter dans une instance ou commission	Permettre aux salariés de suspendre leur contrat de travail temporairement pour réaliser un projet personnel	Permettre à un salarié de participer, de manière gracieuse, à une mission d'entraide à l'étranger	Apporter, en dehors du temps de travail, et de manière gracieuse, ses compétences à une association	Permettre à un salarié de réaliser des missions de solidarité internationale, dans les pays en voie de développement	Mettre à disposition des compétences du personnel d'une entreprise au profit d'une association
Bénéficiaires	Tout salarié et agent de la fonction publique, de moins de 25 ans	Tout salarié, dans l'entreprise depuis 12 mois et salarié depuis 24 mois	Tout salarié membre bénévole d'une association et désigné par elle	Tout salarié du privé dans l'entreprise depuis 36 mois et salarié depuis 6 ans	Tout salarié, dans l'entreprise depuis 12 mois	Toute personne (salariée ou non salariée)	Tout salarié ou agent public	Tout salarié volontaire quand l'entreprise dispose d'un programme de mécénat
Durée	6 jours/an	1 an (temps plein) 1 200 h (temps partiel)	9 jours/an	Entre 6 et 11 mois	Au plus 6 mois	Illimité	2 à 4 semaines	À définir avec l'entreprise
Contrat de travail	- Maintien du contrat de travail - Suspension rémunération	- Maintien du statut de salarié - Maintien 80 à 90 % de la rémunération	- Maintien de la rémunération ou indemnisation (7,10 €/h)	- Suspension du contrat de travail, prise en compte absence de l'ancienneté - Suspension rémunération	- Suspension du contrat de travail, prise en compte légaux et conventionnels liés à l'ancienneté - Suspension rémunération	- En dehors du contrat de travail	- Maintien du contrat de travail - Temps pris sur les congés annuels	- Maintien du statut de salarié - Maintien de la rémunération
Financement	Salarié ou agent public	FONGECIF ou OPCA de branche	Fonction publique d'État, territoriale ou hospitalière convoquant (indemnisation)	Salarié	Salarié	Salarié ou agent public	Employeur (frais de mission)/ salarié (congés annuels, participation aux frais)	Entreprise (60 % de réduction d'impôt, dans la limite de 0,5 % du CA HT)

Source : Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports

Le rapporteur regrette que les propositions de réforme formulées par la Commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle ⁽¹⁾ n'aient pas été mises en œuvre à ce jour.

(1) Commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle, de proposer des réponses concrètes et d'avenir pour que les associations puissent assurer leurs

B. LA RELANCE DE LA PRISE DE RESPONSABILITÉS ASSOCIATIVES PAR LA RECONNAISSANCE DE L'ENGAGEMENT BÉNÉVOLE

1. La reconnaissance d'un engagement associatif essentiel à notre société

Comme le récent rapport parlementaire précité sur l'engagement citoyen le préconise, « *lorsque des bénévoles consacrent une part importante de leur temps à faire vivre une association d'utilité civile, il est souhaitable que cet engagement soit reconnu par la société, sous forme d'une validation de trimestres de retraite, comme c'est le cas du service civique* »⁽¹⁾.

Il n'existe pas en l'état du droit de statut social du bénévole en tant que tel. La seule protection spécifique qui existe pour les bénévoles se rattache à la législation sur les accidents du travail. Pour les autres risques, leur protection dépend de leur statut professionnel ou de leur situation d'inactivité.

Les bénévoles peuvent bénéficier d'une protection accidents du « travail » dans deux cas : d'une part, pour les bénévoles participant au fonctionnement d'organismes à objet social ou de certaines associations, par la protection obligatoire prévue en leur faveur et, d'autre part, pour les bénévoles des organismes d'intérêt général par l'assurance volontaire.

L'article L. 743-2 du code de la sécurité sociale permet, en effet, aux œuvres et organismes d'intérêt général de souscrire auprès des caisses primaires d'assurance maladie, une assurance collective volontaire couvrant les risques accidents du travail et maladies professionnelles de leurs bénévoles.

Les organisations sont dans ce cas redevables d'une cotisation annuelle calculée sur la base du salaire minimum servant à déterminer les rentes d'accidents du travail à des taux variant suivant la nature des travaux (les cotisations trimestrielles sont d'un montant modique, allant de 6 à 35 euros selon le risque de l'activité du bénévole).

Il est à noter que l'extension systématique à l'ensemble des bénévoles de la protection accidents du travail dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions et missions associatives a parfois été proposée : cela constituait par exemple l'une des dispositions de la proposition de loi relative au statut du bénévolat associatif, présentée notamment par M. Jean-Luc Reitzer à l'Assemblée nationale le 27 janvier 1999.

missions, maintenir et développer les emplois liés à leurs activités, rayonner dans la vie locale et citoyenne et conforter le tissu social, rapporteure Mme Françoise Dumas, n° 2383 du 20 novembre 2014.
<http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-enq/r2383-tl.asp>

(1) *Mission de réflexion sur « Engagement citoyen et appartenance républicaine », rapport « Libérer l'engagement des Français et refonder le lien civique » présenté par le Président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone, le 9 avril 2015.*

La question du droit à pension de retraite des bénévoles a été posée par certains acteurs du monde associatif, en particulier dans le mouvement sportif. Il a notamment été proposé de valider des trimestres d'assurance vieillesse sur la base de cotisations volontaires assumées par l'association.

Actuellement, une personne qui n'exerce pas d'activité professionnelle n'a pas la possibilité de s'affilier volontairement à l'assurance vieillesse sauf dans les cas très restrictifs prévus à l'article L. 742-1 du code de la sécurité sociale, moyennant le versement d'une cotisation.

Certains pays sont plus généreux. Ainsi, en Allemagne, il existe une assurance vieillesse volontaire à laquelle peuvent adhérer les bénévoles. Les cotisations sont payées soit par les bénévoles seuls, soit par l'institution pour laquelle ils travaillent. Il semble toutefois que ce dispositif soit peu répandu en pratique.

S'agissant de l'acquisition de trimestres gratuits, il faut rappeler qu'en France, le droit à pension ne peut être octroyé qu'en contrepartie d'un minimum de cotisations, et ne peut donc être gratuit (article L. 351-2 du code de la sécurité sociale) : il reflète, en effet, l'effort contributif accompli par un assuré tout au long de sa carrière. Les seules exceptions admises par le législateur concernent certains événements indépendants de la volonté du salarié tels que la maladie, l'invalidité ou le chômage, ces périodes étant validées gratuitement ; la majoration de la durée d'assurance prise en compte pour le calcul de la retraite pour toute femme assurée pour chaque enfant élevé s'inscrit dans la même logique. Un mécanisme similaire est mis en place pour les jeunes effectuant un service civique ; ce temps de volontariat est assimilé à une période de travail et les trimestres effectués sont pris en compte pour les droits à retraite. En contrepartie, l'État verse une contribution forfaitaire à la Sécurité sociale pour compenser la perte de cotisations sociales non perçues par le régime d'assurance vieillesse.

Il faudrait souligner en outre que la validation gratuite de trimestres d'assurance pour les bénévoles pourrait se heurter à de réelles difficultés pratiques : comment, en effet, déterminer et prouver par exemple le temps effectif consacré au bénévolat, qui s'exerce en fonction de la disponibilité de chaque individu ?

Reprenant des propositions déjà anciennes du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) pour une meilleure reconnaissance du bénévolat dans le mouvement sportif, des propositions ont été formulées par différents parlementaires visant à prévoir des majorations de durée d'assurance pour l'ouverture et le calcul des droits à la retraite, – encore faut-il pour en bénéficier cotiser à l'assurance vieillesse pendant d'autres périodes –, soit la prise en compte des périodes de bénévolat dans les droits à la retraite comme périodes « assimilées » à des périodes de cotisations, c'est-à-dire sans contrepartie de cotisations.

Dans le monde associatif, la question fait plus débat.

Ainsi, France Bénévolat⁽¹⁾ est opposé à l'idée d'une « reconnaissance matérielle », tels que des points de retraites, qui constitueraient de fait un salaire différé. « *Le bénévolat est un engagement volontaire, gratuit, au service des autres. C'est cette gratuité qui constitue la grandeur et la spécificité du bénévolat* », écrit l'association dont la vocation est justement de « *développer l'engagement bénévole associatif* ».

Pour le Secours Populaire⁽²⁾, en revanche cette mesure est intéressante pour la « *reconnaissance, et non la récompense* » d'un engagement associatif par la validation de trimestres de retraite. M. Anthony Marque, secrétaire national en charge de la solidarité en France de cette association, a pour sa part affirmé que : « *Reconnaître le bénévole est une plus-value pour la société et cette idée d'engagement, que ce soit quelques heures par semaine ou sur plusieurs mois, est bienvenue car chacun a des compétences.* » Ce responsable associatif a ajouté : « *Cette idée pourrait être élargie aux personnes en recherche d'emploi. Celles-ci, en faisant du bénévolat, créent du lien social et reprennent confiance en elles. Si elles sont reconnues dans ce qu'elles font tout en bénéficiant d'une expérience pour retrouver du travail derrière, c'est bonus* ».

En revanche, pour Mme Françoise Sampermans, présidente de France Générosité, l'organisme qui fédère toutes les associations caritatives faisant appel aux dons du public, l'idée semble intéressante⁽³⁾. Elle a ainsi déclaré : « *Je pense aussi à ceux qui sont en recherche d'emploi, notamment les chômeurs longue durée en fin de carrière, pour lesquels ça peut présenter une solution transitoire qui leur permette de valider leurs trimestres* ».

2. La pérennité d'un modèle de société construit autour de la fraternité et de la solidarité

« Liberté, Égalité, Fraternité » : Ces valeurs républicaines sont l'essence même de notre société. Ainsi, la fraternité s'exprime, par exemple, au travers de la solidarité qui irrigue l'âme du monde associatif. Il est donc indispensable que l'autorité publique permette à ces valeurs d'être effectives et de perdurer dans le temps. Si rien n'est fait pour encourager la prise de responsabilités associatives, c'est tout un pan de notre société qui risque de disparaître et avec lui une partie de nos valeurs républicaines.

Reconnaître l'engagement associatif par le bai de cette proposition de loi ne revient pas à rémunérer le bénévolat. Il ne s'agit pas d'une remise en cause de la gratuité de cet engagement. Il s'agit simplement de redonner du temps à ceux

(1) Cité dans un article du Figaro du 14 avril 2015.

(2) Même article de presse.

(3) Interview donnée à Europe 1, le 28 avril 2015, en réaction à la proposition du rapport précité de la Mission de réflexion sur les formes d'engagement et sur le renforcement de l'appartenance républicaine.

qui ont donné de leur temps aux autres. D'ailleurs, bien souvent ce temps est précisément donné au monde associatif au moment de la retraite.

*

* *

L'objet de la présente proposition de loi est donc valider un trimestre, dans le calcul de leur retraite, au profit des membres d'une association à but non lucratif, d'une association déclarée ou reconnue d'utilité publique ou d'une association d'intérêt général, pour cinq années d'exercice de responsabilités au sein de son bureau.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

DISCUSSION GÉNÉRALE

La Commission des affaires sociales examine, sur le rapport de M. Yannick Favennec, la proposition visant à accorder des trimestres complémentaires aux responsables associatifs lors du calcul de leur retraite (n° 2753), au cours de sa première séance du mercredi 18 novembre 2015.

Mme Martine Carrillon-Couvreur, présidente. La Commission est maintenant saisie de la proposition de loi, déposée par M. Favennec, visant à accorder des trimestres complémentaires aux responsables associatifs lors du calcul de leur retraite, qui sera examinée dans le cadre de la séance réservée à l'ordre du jour proposé par le groupe Union des démocrates et indépendants.

M. Yannick Favennec, rapporteur. Ernest Renan disait qu'une « nation est une grande solidarité ».

Cette vérité se vérifie chaque jour dans notre pays : le rôle des associations est essentiel dans des domaines clefs de la vie quotidienne des Français, tant en milieu urbain qu'en milieu rural. Je le mesure quotidiennement dans mon département de la Mayenne et il en va sans doute de même dans chacune de vos circonscriptions.

La vitalité du monde associatif est un signe fort de la citoyenneté, et plus que jamais, dans le contexte des attentats du 13 novembre à Paris, la dimension civique et sociale des associations apparaît indispensable à la cohésion de notre pays.

C'est une évidence, leur action est irremplaçable ; comme le disait notre collègue Pierre Morange, en 2008, dans un rapport d'information sur la gouvernance et le financement des structures associatives : « *les associations interviennent dans un champ de plus en plus vaste [...] Elles se voient confier des pans entiers de certaines politiques publiques* ».

Elles peuvent ainsi être amenées à suppléer l'État ou à compléter l'action de ce dernier dans l'exercice de certaines de ses missions, grâce à des bénévoles qui, corps et âme, et toujours dans un esprit de civisme ardent, au service de leurs concitoyens, contribuent également à l'animation de nos territoires ainsi qu'au développement et au renforcement du lien social.

De plus, le poids économique du monde associatif est incontestable. Il a été estimé à 85 milliards d'euros en 2012. Les associations ont ainsi contribué à hauteur de 3,2 % du PIB, soit un poids équivalent à celui de l'agriculture et des industries agroalimentaires.

La vitalité du monde associatif est enfin un indicateur rassurant du dynamisme de nos territoires.

Cependant, si 16 millions de Français donnent généreusement de leur temps, dont 12,7 millions au sein d'associations, le bénévolat connaît une forme de crise qui menace la pérennité du monde associatif.

En effet, si nos concitoyens manifestent toujours la volonté de s'engager et d'être utiles concrètement, celle-ci s'accompagne cependant d'une réticence à prendre des responsabilités dans le pilotage des associations, notamment en raison des exigences croissantes en termes de disponibilité et de responsabilité.

L'engagement bénévole se transforme en un investissement plus ponctuel et ciblé, notamment chez les jeunes et les actifs.

Les associations sont aujourd'hui portées par le bénévolat des seniors. Or, le recul de l'âge de la retraite fait déjà ressentir ses effets de manière négative sur le monde associatif. Il tend à limiter le vivier de responsables bénévoles, en particulier pour les associations sans salariés qui sont majoritairement dirigées par des personnes retraitées.

De plus, compte tenu de l'allongement de la durée d'activité requise pour obtenir la liquidation de la pension à taux plein, l'interruption de l'activité professionnelle pour exercer des fonctions dirigeantes risque de pénaliser lourdement les assurés.

Par ailleurs, l'augmentation du nombre d'associations – je rappelle que le nombre d'associations en activité est évalué entre 950 000 et un million en France – accroît la tension sur le réservoir de dirigeants bénévoles. Il y a là un effet ciseaux : diminution du nombre de dirigeants bénévoles et augmentation des besoins.

Ce sont donc majoritairement les seniors qui assument les fonctions dirigeantes et, pour certains, depuis de nombreuses années : 25 % des présidents le sont depuis plus de dix ans.

En outre, la complexification de la gestion associative et l'accroissement constant des compétences nécessaires à l'administration d'une association tendent à décourager les responsables potentiels, freinant le renouvellement des équipes en place.

Ainsi, 60 % des présidents d'association ont déjà envisagé de quitter leur fonction, notamment du fait de la charge très lourde que représente cette tâche et de l'impossibilité d'être secondés.

Face à cette difficulté très prégnante de renouvellement des responsables associatifs, il apparaît donc urgent et nécessaire de valoriser l'exercice des fonctions dirigeantes au sein des associations.

Si de nombreuses mesures ont été adoptées ces dernières années – le congé individuel de formation, les « RTT » utilisées pour une activité bénévole, le congé de représentation –, force est de constater qu’elles n’ont pas produit les résultats escomptés et qu’elles demeurent insuffisantes.

C’est la raison pour laquelle, face aux mutations majeures que connaît le monde associatif, nous devons repenser nos politiques d’accompagnement et apporter un soutien à l’engagement bénévole plus conforme à la réalité quotidienne d’un secteur dont la plus-value pour notre société n’est plus à démontrer.

À cette fin, il me paraît indispensable de reconnaître l’engagement associatif. Depuis plusieurs années, l’idée de cette reconnaissance par le biais de l’attribution de trimestres de retraite supplémentaires est envisagée.

Encore récemment, la mission de réflexion sur l’engagement citoyen et l’appartenance républicaine, sous la houlette du Président de l’Assemblée nationale, Claude Bartolone, a, dans son rapport, en effet, recommandé de valoriser l’engagement associatif en accordant aux dirigeants d’association des droits à pension supplémentaires.

C’est une mesure de bon sens qui s’impose. Lorsque des bénévoles consacrent une part importante de leur temps à faire vivre une association d’utilité publique et à porter cette valeur majeure du vivre ensemble, alors que les conditions de réalisation de leurs missions sont de plus en plus difficiles voire décourageantes, il est effectivement souhaitable que leur engagement altruiste soit reconnu par la société, comme cela peut être le cas pour le service civique des jeunes.

J’insiste, il ne s’agit pas là d’une gratification, d’une rémunération ou d’une récompense, mais bien d’une reconnaissance qui peut inciter à l’exercice des responsabilités.

La reconnaissance ne se traduit pas par l’octroi d’un avantage, elle constitue un encouragement et une preuve de la solidarité nationale à laquelle tout un chacun a droit afin de ne pas se sentir seul, de ne pas douter et de ne pas se décourager pour finalement abandonner.

Conserver l’apport essentiel des associations, conforter leur rôle incontournable dans notre société doit susciter un consensus politique. Ce dernier existe déjà, tant du côté du Président de l’Assemblée nationale – j’ai cité le rapport de la mission qu’il a présidée – que chez certains de mes collègues parlementaires qui œuvrent dans cette direction depuis plusieurs années, je pense à M. Decool notamment.

Cette proposition de loi permet donc de maintenir le caractère gratuit de l’engagement associatif tout en accordant aux dirigeants d’association une forme de reconnaissance légitime et concrète.

Elle propose d'attribuer des trimestres de cotisations d'assurance vieillesse aux dirigeants d'association qui se sont mobilisés pendant plusieurs années pour le dynamisme de leur association.

Je vais vous exposer maintenant de manière plus précise le mécanisme proposé.

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit valider pour les dirigeants de toute association un trimestre supplémentaire de cotisation d'assurance vieillesse par tranche de cinq années effectives de responsabilités assumées au sein du bureau de l'association.

J'ai déposé un amendement qui, pour plus de clarté, prévoit de créer un nouvel article L. 351-3-1 dans le code de la sécurité sociale, au sein de la partie qui traite des périodes dites assimilées pour l'assurance vieillesse, c'est-à-dire les périodes pendant lesquelles l'assuré social n'a pas eu d'activité salariée mais pour lesquelles des droits à pension sont néanmoins offerts – en cas de chômage, congé maternité, etc.

Cet article pose le principe de l'attribution d'un trimestre d'assurance vieillesse par tranche de cinq années d'exercice des fonctions de président ou de trésorier dans une association.

Il permet ainsi de reconnaître l'implication personnelle des dirigeants associatifs dans le bon fonctionnement des associations. Sans remettre en cause le caractère bénévole de l'exercice de ces responsabilités, cette validation de trimestres représente un signe permettant de valoriser et d'encourager ce type d'engagement.

D'après les informations communiquées par le ministère des affaires sociales, le coût annuel de la disposition envisagée varierait de 1,5 milliard d'euros par an avec l'hypothèse d'un trimestre d'assurance vieillesse valant 3 000 euros – ce qui représente la valeur moyenne de rachat d'un trimestre en 2015 – à 410 millions d'euros si les trimestres d'assurance étaient valorisés forfaitairement à 815 euros – comme c'est le cas pour le dispositif du service civique pour lequel l'État prend en charge forfaitairement les cotisations non versées à la sécurité sociale.

J'attire votre attention sur le fait que, certes, ce coût peut paraître important dans le contexte budgétaire actuel. Mais ce qui semble être une dépense en 2015 est en réalité un véritable investissement pour l'avenir.

Car je vous pose la question, chers collègues : qui pourra remplacer les associations qui disparaîtront faute de dirigeants ? Il est de notre responsabilité de légiférer pour l'avenir, d'avoir une vision politique à long terme.

Afin de mieux cibler les associations pour lesquelles la fonction de dirigeant représente un engagement significatif, je propose de limiter le bénéfice de la mesure aux associations dont le budget annuel est supérieur à 5 000 euros.

Je vous invite à adopter cette proposition de loi soutenue par le groupe UDI. Cette mesure ne changera pas par elle-même la situation des dirigeants d'association mais reconnaîtra leur dévouement. Bien d'autres incitations restent à mettre en place. Je m'interroge notamment sur le sort des propositions énoncées dans le rapport de la commission d'enquête parlementaire présidée par mon collègue Alain Bocquet, à laquelle j'ai participé, sur les difficultés du monde associatif en période de crise.

Les pouvoirs publics doivent se mobiliser pour simplifier la gestion des associations et appuyer les équipes de dirigeants bénévoles confrontés à un environnement juridique et financier de plus en plus complexe.

M. Michel Issindou. Au nom du groupe Socialiste, républicain et citoyen, j'indique que nous souscrivons à votre plaidoyer en faveur des associations. Chacun sait qu'elles sont le ciment de la vie locale. Nous louons à chaque occasion, avec la même sincérité que vous, leur utilité pour notre pays.

Nous ne pouvons que nous féliciter du dynamisme du milieu associatif. La France compte 1,3 million d'associations. Celles-ci contribuent aussi au développement de l'économie sociale et solidaire qui représente 1,8 million d'emplois. 70 000 associations sont créées chaque année, ce seul chiffre témoigne d'une vitalité qui semble contredire vos propos sur la désaffection pour l'engagement citoyen.

Si les élus redoutent toujours de voir les dirigeants d'associations connaître des difficultés et parfois renoncer – vous avez cité le chiffre de 60 % des dirigeants des associations qui s'interrogent sur leur engagement –, ils sont rarement confrontés à ce problème sur le terrain puisque chaque association réussit finalement à se renouveler.

Votre proposition de loi pêche par manque de précision ; elle est trop vague pour recueillir notre assentiment.

Certes, certains de vos amendements cherchent à corriger ce défaut. Alors que l'article 1^{er} du texte initial vise « toute personne membre du bureau », l'amendement AS5 restreint le champ des bénéficiaires mais demeure insuffisamment précis.

De même, aux termes de l'article 2, le dispositif s'applique à toutes les associations. Si l'amendement le circonscrit aux associations dont le budget annuel est supérieur à 5 000 euros, ce seuil est encore très bas, convenez-en.

En outre, il me paraît difficile de mettre toutes les associations sur le même plan : certaines sont très actives, quand d'autres se contentent du minimum

syndical, sans que personne ne vérifie la réalité de leur activité. Si le préfet est en mesure de connaître facilement leur création, il peut difficilement vérifier leur fonctionnement réel.

Enfin, il ne faut pas négliger de possibles effets pervers : la multiplication des candidatures aux fonctions ouvrant droit à la mesure mais aussi la création d'associations – vous savez combien elle est facile – aux seules fins de bénéficier de l'avantage.

Je suis très attaché au bénévolat et à son esprit. La reconnaissance que vous proposez risque de le dénaturer et de susciter un intérêt non dénué d'arrière-pensées.

Qui sont aujourd'hui les présidents des associations ? Ce sont soit des personnes qui travaillent, qui cotisent donc déjà, soit des retraités qui ne sont donc pas concernés par le dispositif – il n'est pas envisageable de recalculer des pensions de retraite déjà liquidées.

L'excellent rapport que vous avez cité de M. Bartolone réserve la mesure aux seules associations d'utilité civique, écartant toutes les autres.

Je ne doute pas de la sincérité de votre proposition, au demeurant pleine de bonnes intentions. Mais, puisque vous avez appartenu à la précédente majorité, peut-être auriez-vous pu la lui soumettre alors...

Je termine en relevant que votre proposition n'est pas chiffrée avec précision, ce qui n'est pas raisonnable dans le contexte actuel.

M. Arnaud Robinet. Au nom du groupe Les Républicains, j'indiquerai que cette proposition de loi poursuit un objectif louable : encourager l'engagement associatif et récompenser les bénévoles qui consacrent du temps aux activités associatives, souvent aux dépens de leur vie personnelle et professionnelle.

J'entends l'argument de M. Issindou sur le poids des retraités parmi les dirigeants d'associations. Mais la proposition de loi a aussi pour but d'inciter les jeunes à s'engager dans la vie associative.

Nous constatons parfois un désengagement de nos concitoyens dans la vie associative. Il est regrettable que la société soit aujourd'hui plus tournée vers la consommation que vers l'engagement.

Malgré tout, la France compte 16 millions de bénévoles auxquels s'ajoutent 1,8 million de salariés d'une association, soit 8 % du nombre total de salariés.

Depuis la loi de 1901, l'engagement au service des autres constitue l'un des piliers de notre modèle social et républicain. Nous avons à le défendre plus que jamais aujourd'hui.

Dans tous les territoires, le tissu associatif joue un rôle essentiel d'animation qui participe grandement au dynamisme de notre pays, ainsi qu'au mieux vivre ensemble de tous les Français et ce, dans de nombreux domaines – éducatif, sportif, culturel, caritatif.

Cela explique le caractère consensuel de cette proposition de loi. Déjà, Pierre Morel-A-L'Huissier et Paul Salen avaient déposé une proposition de loi visant à promouvoir le bénévolat associatif et octroyant un trimestre d'allocation retraite supplémentaire par tranche de cinq années d'engagement associatif. Claude Bartolone lui-même, dans le rapport qui a été cité, propose la validation de trimestres de retraite au titre des responsabilités exercées dans une association d'utilité civique.

Le groupe Les Républicains votera bien sûr cette proposition de loi, convaincu de la nécessité d'accorder une gratification aux responsables associatifs. Toutefois, il faut rappeler le coût de ce geste pour les finances publiques du pays, qui est évalué à près de 4 milliards d'euros. M. le rapporteur nous confirmera sans doute ce chiffre, rappelé par le ministre Patrick Kanner en commission élargie le 27 octobre dernier.

Alors que les associations sont un pilier de notre démocratie et de notre République, nous devons encourager l'engagement citoyen au service des autres. C'est la raison pour laquelle le groupe Les Républicains votera la proposition de loi.

M. Francis Vercamer. Au nom du groupe Union des démocrates et indépendants, je tiens à souligner que le monde associatif est un monde de générosité dans lequel un certain nombre d'hommes et de femmes donnent de leur temps et de leur énergie sans compter. Auteur d'un rapport parlementaire sur l'économie sociale et solidaire, je peux témoigner combien ce monde est présent et efficace au sein de la société française.

Les responsables associatifs se comptent par millions : on estime que 12 millions de bénévoles s'engagent chaque année dans 800 000 associations à but non lucratif. Certes, monsieur Issindou, toutes les associations n'ont pas la même vocation ni le même but, mais elles sont toutes constituées de bénévoles qui s'engagent pour leurs convictions, leurs idéaux, et participent au lien social dans nos quartiers et nos villes.

Les associations ont parfois la charge d'actions difficiles qui demandent beaucoup de temps et d'abnégation. Bien évidemment, le groupe Union des démocrates et indépendants souhaite soutenir ces bénévoles et leur apporter une reconnaissance particulière.

Si cette proposition de loi apporte cette reconnaissance, elle incitera peut-être également un certain nombre d'associations à respecter la réglementation et à effectuer des déclarations, ce qu'elles ne faisaient pas jusqu'alors, parce que les bénévoles n'étaient pas très au fait de la réglementation, qui change souvent. Le

fait de comptabiliser les années de présence comme responsable associatif va forcément les inciter à déclarer à la préfecture un changement de président ou de trésorier, alors que tel n'est pas toujours le cas aujourd'hui.

J'entends dire que cette proposition risque de créer un effet d'aubaine : par cette imprécation habituelle, on a souvent tendance à supprimer des dispositifs qui apportent une reconnaissance et un soutien à ceux qui en font beaucoup et s'investissent dans la vie sociale. J'écarte donc d'emblée cette idée d'effet d'aubaine, parce que la plupart des bénévoles associatifs agissent par conviction et par idéal.

Bien évidemment, le groupe Union des démocrates et indépendants soutiendra cette proposition de loi, parce que le bénévolat est un engagement volontaire, gratuit, au service des autres. Elle ne remet pas en cause la générosité des bénévoles : elle offre seulement un juste équilibre entre l'investissement de ces hommes et de ces femmes et la reconnaissance de leur action.

M. Michel Liebgott. En tant qu'élu local, je peux témoigner que nous n'entendons pas de revendications sur le point soulevé par cette proposition de loi.

De plus, je ne partage pas le constat du rapporteur : la plupart des associations sont dynamiques. S'il est souvent dit qu'après le départ d'un des responsables, on ne trouvera personne pour le remplacer, en réalité, le relais est rapidement pris.

Évidemment, cette proposition de loi est généreuse, mais elle est aussi coûteuse. Va-t-elle véritablement changer le mode de fonctionnement des associations sur le terrain ? Les préoccupations portent plutôt sur la sécurité juridique. Ainsi, le risque pénal est bien réel. Dans ma propre commune, il y a quelques jours, une personne a été mise en examen pour des affaires de droit du travail, somme toute assez secondaires, qui remontent à 2010. Il s'agit d'une brave dame de 80 ans qui n'imaginait pas un seul instant être mise en cause. Cette inquiétude revient souvent.

La deuxième demande souvent formulée porte sur des aides concrètes, telle la mise à disposition de salariés. On peut le faire pour un club de foot, ou pour une association de personnes âgées lorsqu'il est nécessaire par exemple de déplacer des tables. Nous devrions plutôt mobiliser les crédits encore disponibles pour contribuer au fonctionnement des associations et sécuriser les présidents et les comités, plutôt que pour apporter des avantages aux bénévoles eux-mêmes.

M. Rémi Delatte. Valoriser et encourager le bénévolat, c'est faire œuvre utile et c'est pleinement nécessaire, même si je partage l'avis qu'il ne faut pas toucher à son principe même. Cette proposition de loi va dans le bon sens, et nous sommes enclins à la soutenir et à la voter.

J'aurai toutefois deux observations à formuler au rapporteur.

Tout d'abord, comment définir une responsabilité assumée ? Les associations sont extrêmement diverses, et l'implication de leurs dirigeants peut également varier dans une large mesure.

De plus, certaines associations dont le budget annuel est inférieur au plancher de 5 000 euros font un travail remarquable, à l'instar de celles qui interviennent dans le domaine du soutien scolaire, dont l'activité impose une présence importante, voire quotidienne, des bénévoles.

M. Christophe Sirugue. Il est important de rappeler, comme chacun le fait, ce que représente le monde associatif pour nos territoires, mais aussi pour le développement et la mise en œuvre de politiques d'intérêt général. Pour autant, si l'on parle de « monde » associatif, c'est que le champ est immense. Considérer de la même manière des associations dans lesquelles le domaine d'intervention, l'étendue des actions, l'investissement et l'intensité de l'engagement associatif sont très divers constitue certes une approche intéressante, mais qui ne correspond pas à la réalité. Cette proposition de loi est risquée car elle ne règle pas toutes les questions posées et crée un aléa financier important.

Enfin, reconnaître l'engagement du bureau de l'association, c'est nier celui de nombre d'adhérents qui en constituent les chevilles ouvrières et ont autant de mérite que les membres du bureau.

La proposition de loi comporte donc trop de risques pour être validée aujourd'hui, même si chacun a envie d'aider le monde associatif.

M. Gilles Lurton. Je remercie à mon tour notre collègue Favennec de sa proposition de loi, dont l'objet est d'accorder des trimestres complémentaires aux responsables associatifs lors du calcul de leur retraite. Je dis souvent aux représentants des associations et aux élus que je rencontre dans ma circonscription que je ne sais pas comment feraient les collectivités si elles ne bénéficiaient pas de tout le travail bénévole des associations dans leurs communes. D'autant que cet engagement se fait parfois au détriment de la vie de famille ou de la vie professionnelle.

Je suis convaincu que M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, qui vient de nous envoyer une très belle plaquette sur le fonctionnement des associations, approuvera cette proposition de loi, puisqu'il nous dit que nous pouvons compter sur sa détermination pour soutenir la vie associative, garante de ce que notre nation a de plus cher : la fraternité. Cette proposition de loi répond pleinement à ses ambitions.

Mme Françoise Dumas. J'ai eu l'honneur de rapporter les travaux de la commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle, qui donnait le point de vue des associations elles-

mêmes sur les difficultés qu'elles rencontraient. Même si notre collègue Yannick Favennec a largement participé à nos travaux, je souhaite nuancer sa proposition.

Son idée est louable et généreuse, mais elle ne me paraît pas être prioritaire.

Tout d'abord, on ne peut pas considérer qu'il existe réellement une crise du bénévolat. Nos travaux ont établi que le taux de bénévolat est ainsi passé de 28 % en 2002 à 32 % en 2010. Mais nous constatons une augmentation considérable du nombre d'associations sans salariés, et surtout un accroissement des besoins, du fait de la crise et de l'évolution démographique, qui donne l'impression aux bénévoles d'être submergés.

Plutôt que de crise du bénévolat, il faut parler d'un changement de ses formes. Il est souvent beaucoup plus ponctuel – sur une cause ou temps donné – et les bénévoles sont fréquemment présents dans plusieurs associations.

Les difficultés les plus importantes, dont la prise en compte doit être prioritaire, portent sur la gestion des associations et les besoins en formation du personnel associatif. Il paraît plus que jamais utile aujourd'hui de favoriser l'engagement citoyen tout au long de la vie, ce qui signifie de mener des actions très précoces sur l'apprentissage à la citoyenneté auprès des enfants. Il faut aussi travailler sur le bénévolat des demandeurs d'emploi, car les réponses de l'État ne sont pas toujours très adaptées. On peut considérer ce bénévolat comme du temps de formation ou de réinsertion. Il faut aussi faciliter les congés d'engagement pour les salariés.

L'enjeu est plutôt celui du vieillissement des instances. Mieux vaut faciliter la vie des associations, que de donner des trimestres supplémentaires. De plus, cette mesure dénaturerait totalement l'esprit associatif, qui repose sur le don de soi, de ses capacités. Cette proposition de loi le marchandiserait et créerait encore plus de lourdeur pour les associations, qui n'ont pas besoin de cela.

Mme Sylviane Bulteau. Bien sûr, nous éprouvons tous de l'admiration pour ces bénévoles associatifs qui donnent beaucoup de leur temps, mais chacun s'y retrouve. On fait souvent mention du don et du contre-don : quand on donne, on reçoit aussi. Cet engagement associatif bénévole, nous y tenons donc tout particulièrement.

Je suis également surprise par cette proposition. Dans mon département de Vendée et ma ville de La Roche-Sur-Yon, le maire et le président du conseil départemental, tous deux du parti Les Républicains, viennent en effet d'annoncer des baisses très importantes des subventions aux associations. À La Roche-sur-Yon, les subventions seront réduites de 300 000 euros, au niveau du conseil départemental la baisse sera de 10 %. Les associations du secteur social ont été épargnées, et je m'en félicite. Mais à l'Assemblée nationale, on nous propose aujourd'hui de dépenser quelques centaines de millions d'euros supplémentaires pour les responsables associatifs.

Pour renforcer le dispositif associatif et le bénévolat, il faut donner le moyen aux associations de mener à bien leurs projets et d'atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés. Je voulais soulever cette incohérence de la droite française.

M. Yannick Favennec, rapporteur. Madame Bulteau, si les dotations de l'État aux collectivités territoriales ne baissaient pas, il n'y aurait peut-être pas de réductions des subventions versées aux associations dans chacune de nos collectivités.

Je me réjouis de constater que nous sommes tous d'accord sur le fait que l'engagement bénévole et la vie associative sont des piliers de notre société, bien que nous n'ayons peut-être pas la même façon de reconnaître cet engagement.

Monsieur Issindou, nous ne devons pas rencontrer les mêmes responsables associatifs. Nombre de ceux que je vois sont découragés, démotivés, et éprouvent des difficultés à trouver des relais, des femmes et des hommes pour prendre leur succession. C'est la raison pour laquelle on constate un vieillissement de l'encadrement associatif. Ma proposition de loi tend précisément à encourager ce renouvellement et à susciter l'envie de prendre des responsabilités à l'avenir.

Lorsque vous parlez d'effet pervers, c'est presque faire injure aux bénévoles que de penser qu'ils pourraient calculer qu'en créant des associations et en prenant des responsabilités, ils y trouveraient leur compte. Il faut mal connaître nos bénévoles, ces femmes et ces hommes qui sont les acteurs du quotidien de nos territoires, pour imaginer de tels effets.

Je remercie nos collègues Arnaud Robinet, Francis Vercamer, Rémi Delatte et Gilles Lurton pour leur soutien. En ce qui concerne le coût de cette mesure, le chiffre de 4 milliards d'euros a été jeté en pâture par le ministre de la jeunesse et des sports lors d'une commission élargie portant sur le budget de la vie associative. Je vous ai donné le coût estimé par le ministère des affaires sociales : je le repète, il est compris entre 1,5 milliard par an dans l'hypothèse d'un trimestre d'assurance-vieillesse valant 3 000 euros, ce qui représente la valeur moyenne du rachat d'un trimestre en 2015 ; et 410 millions d'euros si les trimestres d'assurance sont valorisés forfaitairement à 815 euros comme c'est le cas pour le dispositif du service civique pour lequel l'État prend en charge les cotisations non versées à la sécurité sociale. Vous le voyez, nous sommes loin des 4 milliards évoqués !

Monsieur Rémi Delatte, les responsabilités visées sont celles de président et de trésorier, car ce sont ceux qui ont le plus de charges au quotidien et qui assument le plus de risques. C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité limiter à ces deux personnes la possibilité de bénéficier de ces trimestres supplémentaires.

La valeur de 5 000 euros a été retenue parce qu'il faut bien fixer un seuil. Certes, je suis conscient que beaucoup de petites associations, dont les budgets sont moins importants, ont tout autant de mérite. Mais il faut fixer une limite.

Monsieur Liebgott, vous avez raison de souligner que la sécurisation juridique est très importante. C'est aussi l'un des effets négatifs de la prise de responsabilité : nombre de responsables associatifs nous disent se sentir en insécurité juridique. Il y a certainement beaucoup de travail à faire pour les rassurer de ce point de vue, et pour que la prise de responsabilité ne constitue plus un risque aussi important pour eux au quotidien.

Madame Dumas, il n'y a pas de crise du bénévolat, mais une crise de la prise de responsabilités dans la vie associative. Nous avons en effet participé aux travaux de la même commission d'enquête parlementaire, et je m'interroge sur le devenir de ses propositions. Des orientations intéressantes y figuraient, notamment sur la complexité des procédures, la formation, les congés d'engagement. Mais alors que le rapport a été rendu l'an dernier, je n'ai eu connaissance, à ce jour, d'aucune disposition concrète.

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Attribution de trimestres d'assurance vieillesse aux dirigeants d'association

Le dispositif prévu gagnerait à faire l'objet d'un amendement qui proposerait de créer un nouvel article L. 351-3-1 dans le code de la sécurité sociale, dans la partie où il est traité des périodes dites « assimilées » pour l'assurance vieillesse, c'est-à-dire les périodes durant lesquelles l'assuré social n'a pas eu d'activité salariée, mais pour lesquelles des droits à pension lui sont néanmoins ouverts (en cas de chômage, congé maternité...)

À ce stade, l'article 1^{er} de la présente proposition de loi prévoit d'attribuer aux dirigeants de toute association un trimestre supplémentaire d'assurance vieillesse par tranche de cinq années effectives de responsabilités assumées au sein du bureau de cette association.

Cet article permettrait ainsi de reconnaître l'implication personnelle des dirigeants associatifs dans le bon fonctionnement des associations. Sans remettre en cause le caractère bénévole de l'exercice de ces responsabilités, cette validation de trimestres est un signe permettant de valoriser et d'encourager ce type d'engagement.

Le rapporteur présentera un amendement pour simplifier le texte de la présente proposition de loi en fusionnant les articles 1 à 5 et permettant surtout sa codification dans le code de la sécurité sociale.

D'après les informations communiquées par le ministère des affaires sociales, le coût annuel de la disposition envisagée irait de 1,5 milliard d'euros par an – avec l'hypothèse d'un trimestre d'assurance vieillesse valant 3 000 euros, ce qui représente la valeur moyenne de rachat d'un trimestre en 2015 –, à 410 millions d'euros si les trimestres d'assurance sont valorisés forfaitairement à 815 euros comme c'est le cas pour le dispositif du service civique pour lequel l'État prend en charge forfaitairement les cotisations non versées à la sécurité sociale.

Afin de mieux cibler les associations pour lesquelles la fonction de dirigeant représente un engagement significatif, il pourrait être proposé de limiter ce bénéfice aux associations dont le budget annuel dépasse 5 000.

Un décret devrait utilement préciser les formalités et déclarations sociales nécessaires pour rendre le dispositif opérationnel.

À ce sujet, le rapporteur suggère d'utiliser « le passeport bénévole » pour faciliter aux bénévoles les démarches à entreprendre ultérieurement pour prouver leur engagement associatif lors de la liquidation de leur retraite. Aujourd'hui, le Passeport bénévole ou Livret personnel de reconnaissance de l'expérience bénévole, a été développé par France Bénévolat. Il atteste de l'expérience

bénévole acquise, et peut être utilisé comme pièce justificative complétant un dossier de validation des acquis de l'expérience (VAE). Il permet à tout bénévole qui le souhaite de créer une passerelle entre son expérience associative et son parcours professionnel. Il serait intéressant d'étudier la généralisation d'un tel passeport pour permettre de valoriser l'engagement associatif.

*

La Commission examine l'amendement AS5 du rapporteur.

M. Yannick Favennec, rapporteur. Cet amendement, qui reprend le contenu de l'ensemble des articles dans un article unique codifié, précise notamment la façon dont les choses se feront sur le plan financier.

Il indique aussi que la période de cinq années effectives de responsabilité au sein d'une association s'entend comme le cumul des années effectuées, quand bien même ces dernières ne seraient pas consécutives. Ce cumul s'entend également si les responsabilités ont été effectuées successivement au sein de plusieurs associations. Les responsabilités assumées simultanément au sein de plusieurs associations ne sont pas cumulables dans le calcul du nombre d'années prises en compte.

M. Michel Issindou. Nous voterons contre cet amendement et cet article, monsieur Favennec, parce que vous risquez de créer de l'injustice. Qui va vérifier l'effectivité du travail des bénévoles associatifs que vous voulez récompenser sous cette forme ? Personne n'est en mesure de vérifier que le trésorier ou le président font bien leur travail. Je connais ainsi des associations – et vraisemblablement vous aussi – qui ont pour président un prête-nom qui ne fait absolument rien.

Vous raisonnez dans un monde idéal où chacun fait bien son travail. La réalité est tout autre sur le terrain, et nous le savons tous. Comment traiter de façon identique le président des « Restos du cœur » et celui de l'association des boulistes de mon village, qui gère plus de 5 000 euros mais dont le travail de président est tout à fait modeste – il le reconnaît d'ailleurs lui-même ? Donner systématiquement un trimestre à l'un et à l'autre constituerait une véritable injustice. En outre, les bénévoles sur le terrain, qui font vraiment le travail, percevraient certainement assez mal que le président et le trésorier soient récompensés et pas eux.

Gardons l'esprit de bénévolat. Françoise Dumas l'a dit clairement : l'esprit du bénévolat est de donner de son temps – et les gens peuvent y trouver leur compte en étant président. Il y a mille autres manières de récompenser le bénévolat, et il faudra le faire, mais pas de cette façon. Je propose donc le rejet de cet amendement de rédaction globale.

M. Francis Vercamer. Monsieur Issindou, il n'y a pas d'amour, il n'y a que des preuves d'amour. Puisque vous dites aimer les associations et les bénévoles, votez donc cet amendement, qui réduit certes la portée de la proposition de loi mais en préserve l'esprit.

Le groupe Union des démocrates et indépendants votera cet amendement car il nous paraît important de faire confiance aux associations. Votre discours exprime au contraire une certaine défiance à leur égard ; vous mettez en doute le fait que certains responsables fassent réellement le travail. Nous considérons quant à nous que c'est marginal, si cela se produit – au même titre que la fraude sociale en général. La plupart des associations font un travail de fond, et il importe de leur témoigner notre reconnaissance. Cet amendement va dans ce sens en réécrivant substantiellement la proposition de loi.

M. Yannick Favennec, rapporteur. Monsieur Issindou, décidément, nous ne rencontrons pas les mêmes responsables associatifs. Tous ceux que je vois fournissent un travail extraordinaire au quotidien, sur le terrain, et permettent de créer du lien social et d'animer nos territoires. Comme moi, vous devez être invité aux assemblées générales des associations. Celles-ci sont la preuve que les associations fonctionnent, que le président et le trésorier font leur travail. Mettons en place le passeport du bénévole, qui assurera en quelque sorte la traçabilité de l'action du président ou du trésorier.

Vous dites qu'il faudra bien trouver des solutions pour reconnaître l'engagement bénévole. Fort bien, mais lesquelles ? Que proposez-vous ? Les conclusions de la commission d'enquête présidée par notre collègue Alain Bocquet n'ont toujours pas fait l'objet de traduction concrète pour encourager le travail des responsables associatifs.

Mme Françoise Dumas. Il ne vous aura pas échappé que dans le cadre de la loi dite NOTRe, nous avons défendu la compétence partagée pour le soutien à la vie associative. C'était la première mesure à prendre pour que la vie associative soit une des priorités de chacune des collectivités, dans l'ensemble des domaines de compétence qu'elle peut partager.

M. Yannick Favennec, rapporteur. Madame Dumas, c'est ce qui se passe au quotidien, je ne vois pas ce que cela apporte de plus. Les communes rurales donnent toute la place possible aux associations et aux bénévoles, elles les encouragent et les soutiennent. Ce n'est pas parce que cela a été spécifié dans la loi NOTRe que cela changera grand-chose dans le quotidien des associations.

Mme Françoise Dumas. Justement, toutes les collectivités pourront continuer à les soutenir au quotidien.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 1^{er}.

M. Yannick Favennec, rapporteur. En conséquence, je retire tous les amendements suivants.

Les amendements AS4, AS3, AS2 et AS1, tous du rapporteur, sont retirés.

Article 2

Associations éligibles

Le présent article prévoit que toutes les associations seront concernées par le dispositif, qu'il s'agisse d'associations reconnues d'utilité publique ou d'associations à caractère sportif, humanitaire, social...

*

La Commission rejette l'article 2.

Article 3

Définition des fonctions dirigeantes bénéficiaires du dispositif

Le présent article précise que l'attribution de trimestres d'assurance vieillesse concernera les présidents, vice-présidents, trésoriers et secrétaires d'association.

Comme indiqué précédemment, la réécriture de l'article 1^{er} proposée par un amendement du rapporteur limitera ce dispositif au président et au trésorier.

*

La Commission rejette l'article 3.

Article 4

Modalités de décompte de la durée de fonction dirigeante prise en compte

Le présent article définit les règles de computation de la période de cinq ans de fonctions dirigeantes.

La période de cinq années effectives de responsabilité au sein du bureau d'une association s'entend comme étant le cumul des années effectuées, quand bien même ces années ne seraient pas consécutives. Ce cumul s'entend également si les responsabilités ont été effectuées successivement au sein de plusieurs associations.

Les responsabilités assumées simultanément, au sein de plusieurs associations ne seraient en revanche pas cumulables dans le calcul du nombre d'années prises en compte.

*

La Commission rejette l'article 4.

Article 5

Formalités déclaratives

Le présent article détermine le mode de preuve de l'exercice des fonctions dirigeantes et précise que seule la déclaration du bureau de l'association en préfecture fait foi et permet de valider l'exercice réel des fonctions.

*

La Commission rejette l'article 5.

Article 6

Gage financier

Le présent article a pour objet d'assurer la recevabilité financière de la présente proposition de loi au regard de l'article 40 de la Constitution en gageant les dépenses qui découleraient de la présente proposition de loi pour les organismes de sécurité sociale.

*

La Commission rejette l'article 6.

*

* *

Mme la présidente Catherine Lemorton. Aucun article de la proposition de loi n'ayant été adopté, il n'y a pas lieu de mettre celle-ci aux voix.

En conséquence, aux termes de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique aura lieu sur le texte initial de cette proposition de loi.