



N° 909

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 mai 2018.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE
L'ÉDUCATION SUR LA PROPOSITION DE LOI *en faveur de l'engagement
associatif*,

PAR MME SOPHIE METTE,

Députée.

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 848.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA NÉCESSITÉ D'ENCOURAGER L'ENGAGEMENT ASSOCIATIF	7
A. DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES MALGRÉ UNE AUGMENTATION DU NOMBRE DE BÉNÉVOLES	7
B. ENCOURAGER LES PARCOURS BÉNÉVOLES	7
II. LE DÉLICAT EXERCICE DE LA FONCTION DE DIRIGEANT BÉNÉVOLE DANS UNE ASSOCIATION	8
A. LE DIFFICILE RENOUVELLEMENT DES DIRIGEANTS ASSOCIATIFS BÉNÉVOLES	8
B. LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DU DIRIGEANT BÉNÉVOLE	9
C. L'INCERTITUDE JURIDIQUE QUI PRÉSIDE À LA CONDAMNATION DU DIRIGEANT ASSOCIATIF BÉNÉVOLE	9
III. INCITER LES JEUNES À S'ENGAGER DANS LE MONDE ASSOCIATIF	11
A. L'ÉDUCATION À L'ENGAGEMENT DANS LE PARCOURS SCOLAIRE	11
B. DE RÉCENTES AVANCÉES EN FAVEUR DE L'ENGAGEMENT ASSOCIATIF DES ÉTUDIANTS	12
C. FAVORISER L'ENGAGEMENT ASSOCIATIF BIEN AVANT L'ENTRÉE DANS LA VIE ÉTUDIANTE	12
1. L'intérêt d'intervenir précocement	12
2. Sensibiliser les jeunes à la vie associative	14
TRAVAUX DE LA COMMISSION	15
I. DISCUSSION GÉNÉRALE	15
II. EXAMEN DES ARTICLES	31
Article 1 ^{er} : Amoindrir la responsabilité financière du dirigeant associatif en cas de faute de gestion	31

<i>Article 1^{er} bis (nouveau) : Demande de rapport au Gouvernement sur le financement du FDVA grâce aux dépôts et avoirs des comptes inactifs des associations.....</i>	32
<i>Article 2 : Sensibiliser les jeunes à l'engagement associatif</i>	34
<i>Après l'article 2</i>	35
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE	45
ANNEXE N° 2 : LISTE DES TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI	47

INTRODUCTION

La commission est aujourd'hui saisie de la proposition de loi en faveur de l'engagement associatif, déposée le 4 avril 2018 et inscrite par le groupe Modem à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale le 17 mai prochain.

Ce texte a pour objectif, d'une part d'encourager la prise de responsabilité associative en tenant compte de la réalité du monde associatif et des fortes contraintes – notamment financières – qui pèsent sur les dirigeants associatifs bénévoles (article 1^{er}), et d'autre part d'inciter les jeunes à s'engager dans le monde associatif (article 2).

I. LA NÉCESSITÉ D'ENCOURAGER L'ENGAGEMENT ASSOCIATIF

Les associations sont au cœur des enjeux de notre pays : elles sont présentes au quotidien pour répondre aux besoins sociaux et sociétaux, et maintenir le lien social. Dans toute leur diversité, les associations mobilisent des millions de citoyens.

A. DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES MALGRÉ UNE AUGMENTATION DU NOMBRE DE BÉNÉVOLES

Si l'adhérent d'une association est membre de celle-ci et a payé une cotisation pour y adhérer, le bénévole, quant à lui, ne paye aucune cotisation mais participe au fonctionnement ou à l'animation de l'association sans contrepartie. En 2016, un état des lieux du bénévolat en France a été effectué avec précision ⁽¹⁾. Cette nouvelle enquête triennale permet d'estimer à 13 millions le nombre de bénévoles présents dans au moins l'une des 1 300 000 associations aujourd'hui actives en France.

Elle met à jour une augmentation du nombre de bénévoles constatée ces six dernières années. Celle-ci est plus particulièrement portée par les hommes (23 % d'entre eux étaient bénévoles en 2010, ils sont 27 % en 2016) et par les générations de moins de 50 ans. La proportion des bénévoles présents régulièrement – de façon hebdomadaire – dans leur association a augmenté entre 2013 (10,5 % des Français) et 2016 (11,2 % des Français).

Néanmoins, le bénévolat reste le premier point d'achoppement pour les associations. Il arrive en tête de leurs préoccupations, devant la situation financière. 40 % des responsables associatifs interrogés dans les enquêtes de *Recherches et Solidarités* se disent en effet inquiets des difficultés de renouvellement des dirigeants.

B. ENCOURAGER LES PARCOURS BÉNÉVOLES

Parmi les bénévoles d'aujourd'hui, plus de 30 % ont préalablement été adhérents dans leur association, et ce passé d'adhérent conduit à un engagement significativement plus important, reposant plus souvent sur l'appartenance à une équipe, la défense d'une cause et le désir de responsabilités, et s'inscrivant davantage dans la durée. Par ailleurs, 8 % ont suivi et aidé l'association via les réseaux sociaux, 7 % lui ont préalablement donné de l'argent et près de 50 % se sont engagés directement, sans avoir de relation particulière avec elle. Ce sont là différentes cibles de bénévoles potentiels que les responsables associatifs peuvent viser dans leurs opérations de communication.

(1) « La France bénévole » ; *Recherches et solidarités* ; 14^{ème} édition sous la direction de Cécile Bazin et Jacques Malet ; juin 2017.

Une fois engagé dans l'association, le parcours se compose de missions successives pour 31 % des bénévoles et/ou de missions qui s'ajoutent petit à petit aux premières pour 34 %. Il tend aussi vers plus de responsabilités pour un bénévole sur deux (49 %). Et pour demain, ils sont 43 % à souhaiter voir leurs missions évoluer, que ce soit pour ralentir ou pour se donner plus encore.

Cette grande mobilité, cette montée en responsabilités et cette volonté de changement exprimées par de nombreux bénévoles demandent aux responsables associatifs une attention toute particulière pour accompagner ces parcours et « gérer » au mieux cette ressource humaine. Ils doivent également être à l'écoute des attentes de leurs bénévoles : avant tout préoccupés de mener à bien leur action avec des moyens financiers et matériels supplémentaires (28 % des bénévoles) ; mais aussi demandeurs de formation et de conseils (27 %) ; sans oublier environ 23 % d'entre eux, qui souhaiteraient plus de soutien et de reconnaissance au sein de l'association.

Les parcours bénévoles naissent d'une forte envie d'être utile pour la société et d'agir pour les autres (77 %) et aussi de diverses motivations « pour soi » : lier des relations avec les autres, donner du sens à son quotidien, acquérir et développer des compétences, appartenir à une équipe et exercer une responsabilité... Ceci au bénéfice du bénévole lui-même et du groupe également, lequel peut s'appuyer sur ces compétences acquises, sur l'énergie et sur l'ouverture d'esprit de chacun de ses membres.

II. LE DÉLICAT EXERCICE DE LA FONCTION DE DIRIGEANT BÉNÉVOLE DANS UNE ASSOCIATION

A. LE DIFFICILE RENOUVELLEMENT DES DIRIGEANTS ASSOCIATIFS BÉNÉVOLES

Le rapport de 2014 fait au nom de la commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif ⁽¹⁾ a relevé que le renouvellement des dirigeants associatifs bénévoles est aujourd'hui l'une des difficultés les plus importantes du monde associatif et serait même la première difficulté recensée par les associations. 53 % d'entre elles indiquent qu'elles ont du mal à renouveler leurs instances dirigeantes. Selon ce rapport, cette préoccupation semble aussi prégnante que la crainte de manquer de financements.

La fonction de dirigeant bénévole, outre qu'elle exige une disponibilité importante, nécessite des compétences variées, qu'il s'agisse de droit, de fiscalité, de management ou de communication.

(1) Rapport n° 2383 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 novembre 2014 au nom de la 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 missions, maintenir et développer les emplois liés à leurs activités, rayonner dans la vie sociale et citoyenne et conforter le tissu social. Présidence : Alain Bocquet. Rapporteur : Françoise Dumas.

B. LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DU DIRIGEANT BÉNÉVOLE

En l'état actuel du droit, la responsabilité financière du dirigeant bénévole d'une association est susceptible d'être engagée avec de lourdes conséquences personnelles, même en cas de simple négligence.

Les tribunaux disposent d'un pouvoir d'appréciation tant sur le principe même de la condamnation que sur son montant. Il relève donc du seul pouvoir du juge de tenir compte ou non du caractère bénévole de la responsabilité de dirigeant pour appliquer moins rigoureusement les sanctions prévues par la loi.

Le dirigeant bénévole d'une association engage en effet sa responsabilité s'il a commis une ou plusieurs fautes de gestion qui ont conduit à générer une insuffisance d'actifs. Il peut être amené à supporter personnellement tout ou partie des dettes, alors même que son patrimoine est bien distinct de celui de l'association.

La sanction encourue, de nature pécuniaire, est la condamnation au comblement du passif prévue par l'article L. 651-2 du Code de commerce⁽¹⁾. Le président d'une association ne peut se prévaloir du fait que l'association est d'intérêt général pour s'exonérer de sa responsabilité dans le cadre d'une action en comblement de passif (*Cass. Com.*, 27 juin 2006, n° 04-16.296, inédit).

Par ailleurs, l'article 146 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 (dite « Loi Sapin 2 ») encadre la faute de gestion en excluant les cas de simple négligence dans « la gestion de la société »⁽²⁾. Il apparaît donc que seul le dirigeant de société bénéficie de cette « exception de négligence », et non le dirigeant d'association.

C. L'INCERTITUDE JURIDIQUE QUI PRÉSIDE À LA CONDAMNATION DU DIRIGEANT ASSOCIATIF BÉNÉVOLE

Du fait de la rédaction retenue par l'article L. 651-2 du Code de commerce, les jurisprudences sont diverses et contradictoires. Dans certains cas, les magistrats retiennent que l'absence d'objet lucratif comme le statut de bénévole de ses dirigeants ne peuvent exonérer totalement les dirigeants de leur responsabilité pour insuffisance d'actif (*Cass.com.*, 22 janv. 2013, n° 11-27.420), tandis que d'autres magistrats prennent en considération ces éléments pour atténuer la responsabilité du dirigeant condamné à supporter le passif de

(1) 1^{er} alinéa de l'article L. 651-2 du Code de commerce : « Lorsque la liquidation judiciaire d'une personne morale fait apparaître une insuffisance d'actif, le tribunal peut, en cas de faute de gestion ayant contribué à cette insuffisance d'actif, décider que le montant de cette insuffisance d'actif sera supporté, en tout ou en partie, par tous les dirigeants de droit ou de fait, ou par certains d'entre eux, ayant contribué à la faute de gestion. En cas de pluralité de dirigeants, le tribunal peut, par décision motivée, les déclarer solidairement responsables. Toutefois, en cas de simple négligence du dirigeant de droit ou de fait dans la gestion de la société, sa responsabilité au titre de l'insuffisance d'actif ne peut être engagée. »

(2) Cette disposition a été intégrée dans l'article L. 651-2 du Code de commerce. Il s'agit de la dernière phrase du 1^{er} alinéa.

l'association. Ainsi, la Cour d'appel de Grenoble (14 novembre 2007, n° 06/02661) a pu motiver sa décision en prenant en compte le statut de bénévole, le souci louable dont chacun a fait preuve d'œuvrer à une entreprise à finalité sociale, le fait que les dirigeants n'ont tiré aucun profit des activités de l'association, et leur condition de fortune personnelle.

Cette insécurité juridique concourt à une crise du renouvellement associatif dans les fonctions de dirigeant bénévole, les dirigeants ne disposant pas nécessairement des compétences techniques requises ou du personnel en capacité d'assurer la gestion financière de l'association, de plus en plus complexe.

Il y a par ailleurs une absence de parallélisme des formes entre le Code de commerce dans son action en comblement du passif et le Code civil qui, au titre de l'action en responsabilité contractuelle à l'encontre des responsables d'associations qui auraient mal appliqué le mandat qui leur est confié en commettant une faute de gestion, dispose en son article 1992 que la responsabilité relative aux fautes est appliquée moins rigoureusement à celui dont le mandat est gratuit qu'à celui qui reçoit un salaire ⁽¹⁾.

**Un exemple de jurisprudence où la faute de gestion
conduit à poursuivre le dirigeant sur ses biens personnels**

(Cass. Com., 11 février 2014, n° 13-10067, inédit)

Ce jugement concerne le trésorier d'une association, qui, au-delà de ses pouvoirs, a ouvert un compte-titres dans une banque afin d'y placer les fonds de cette association. Le cours des titres ayant baissé, l'association a agi en responsabilité contre lui et il a été condamné à réparer la perte qui en était résultée (plus de 100 000 euros).

Le trésorier a alors formé une action en garantie contre la banque, dont le principe a été admis par la Cour de cassation : lors de l'ouverture d'un compte d'une personne morale, il appartient en effet à une banque de vérifier la conformité des pouvoirs de ses représentants à la loi et aux statuts.

Cependant, dans la mesure où le trésorier avait outrepassé sa mission en souscrivant les placements litigieux (ce dont il résultait qu'il avait contribué à la réalisation du préjudice financier subi par l'association), la Cour de cassation a jugé que la responsabilité devait être partagée entre la banque et le trésorier, confirmant ainsi la faute de ce dernier.

(1) Article 1992 du Code civil : « Le mandataire répond non seulement du dol, mais encore des fautes qu'il commet dans sa gestion. Néanmoins, la responsabilité relative aux fautes est appliquée moins rigoureusement à celui dont le mandat est gratuit qu'à celui qui reçoit un salaire. »

III. INCITER LES JEUNES À S'ENGAGER DANS LE MONDE ASSOCIATIF

A. L'ÉDUCATION À L'ENGAGEMENT DANS LE PARCOURS SCOLAIRE

Le rapport annexé à la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République inclut le secteur associatif dans la communauté éducative et consacre son rôle de partenaire de l'école dans de nombreux domaines (co-éducation avec les parents, orientation, éducation artistique et culturelle, lutte contre l'illettrisme, activités périscolaires, etc...) ⁽¹⁾.

Comme l'indique le rapport du Haut conseil à la Vie associative (HCVA) du 9 novembre 2017 intitulé « *Favoriser l'engagement des jeunes à l'école* », le socle de compétences des élèves a été réaffirmé dans cette loi, en insistant sur l'ouverture des enseignements au-delà des enseignements disciplinaires.

Par ailleurs, au lendemain des attentats de janvier 2015, une grande mobilisation de l'École pour les valeurs de la République a été lancée autour de 11 mesures phares ; ces mesures ont été complétées lors des Assises de l'École, dont les conclusions ont été synthétisées en mai 2015.

Parmi ces mesures figure le soutien à l'engagement des jeunes à travers l'élaboration d'un parcours citoyen pour tous les élèves. Le contenu de ce parcours citoyen a été précisé par une circulaire du 23 juin 2016 : il concerne l'élève sur l'ensemble de sa scolarité et sur les temps scolaires, périscolaires et extra-scolaires.

Le parcours citoyen de l'élève repose sur :

- des connaissances dispensées dans le cadre des enseignements ;
- des rencontres avec des acteurs ou des institutions à dimension citoyenne ;
- des engagements dans des projets ou actions éducatives à dimension citoyenne.

Les conseils de la vie lycéenne et plus récemment les conseils de la vie collégienne constituent des lieux d'exercice pour ce parcours. Ils permettent la participation de l'élève à la vie sociale et démocratique de la classe et de l'établissement, en lien avec l'ensemble des partenaires de l'école.

(1) *Rapport annexé à la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République* : « Le secteur associatif ainsi que les mouvements d'éducation populaire sont des partenaires essentiels de l'école. Ils font partie intégrante de la communauté éducative dont les actions sont déterminantes pour l'enrichissement de l'environnement éducatif des élèves. Ces acteurs méritent amplement d'être reconnus dans leur diversité et pour la qualité de leurs interventions. Le partenariat qui les associe à l'école doit être développé dans le respect et en fonction des capacités et des compétences ainsi que de l'objet défendu par les partenaires qui le constituent. »

B. DE RÉCENTES AVANCÉES EN FAVEUR DE L'ENGAGEMENT ASSOCIATIF DES ÉTUDIANTS

Le HCVA, dans son rapport précité intitulé « *Favoriser l'engagement des jeunes à l'école* », rappelle que la loi dite « Égalité et citoyenneté » du 27 janvier 2017 a de son côté introduit plusieurs dispositions afin de reconnaître et faciliter l'engagement des étudiants.

L'article 29 prévoit la validation de compétences, connaissances et aptitudes acquises par un étudiant, dans le cadre de son activité bénévole notamment dans une association. L'étudiant peut par exemple obtenir des crédits d'enseignements (ECTS) en vue de l'obtention de son diplôme.

De plus, l'article 34 prévoit des aménagements dans l'organisation et le déroulement des études pour les étudiants exerçant des responsabilités dans une association. Des dispositifs de valorisation de l'engagement étudiant existant déjà dans près des trois quart des universités, ces deux mesures devraient contribuer à leur généralisation dans l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur.

C. FAVORISER L'ENGAGEMENT ASSOCIATIF BIEN AVANT L'ENTRÉE DANS LA VIE ÉTUDIANTE

1. L'intérêt d'intervenir précocement

Une sensibilisation intervenue en milieu scolaire ou universitaire conduit généralement à s'engager plus fortement, jusqu'à plus de dix heures chaque semaine, et assez souvent en qualité de dirigeant, comme le montre le tableau ci-après.

LES RESSORTS DU BÉNÉVOLAT ASSOCIATIF : « VOUS SOUVENEZ-VOUS DE CE QUI A DÉCLENCHÉ CET ENGAGEMENT ? »

	Quelques heures/mois	Quelques heures/semaine	10 h et + / semaine	Ensemble
Une plus grande disponibilité	29%	32%	29%	30%
La suggestion d'un ami ou d'un proche	24%	28%	25%	25%
Localement, un besoin ou un problème soudain	17%	17%	22%	18%
La tradition familiale	13%	16%	17%	15%
La sensibilisation en milieu scolaire ou universitaire	10%	11%	14%	11%
Une offre de bénévolat via Internet (réseaux sociaux, sites, plateformes de mise en relation...)	11%	11%	10%	11%
La sensibilisation sur votre lieu de travail	7%	6%	6%	7%
Au travers des activités de vos enfants	5%	5%	7%	5%

Source : Baromètre d'Opinion des Bénévoles 2017.

Ces éléments témoignent de la nécessité de favoriser et de valoriser l'engagement associatif le plus tôt possible.

Par ailleurs, les experts confirment que les futurs dirigeants associatifs sont à rechercher parmi les jeunes. Les propos de M. Alain Détolle, ancien rédacteur en chef de la revue Associations mode d'emploi et l'un des dirigeants du Réseau national des maisons des associations, en témoignent :

« Je suis très frappé par la tonicité et le dynamisme des plus jeunes qui me semblent même carrément frustrés dans leurs attentes et leurs désirs de bénévolat (et de reconnaissance). En tout cas, il y a là, à l'évidence, un gros chantier sur lequel les dirigeants associatifs doivent impérativement investir. La lassitude des plus âgés se confirme et trouve aussi sa source dans leur difficulté à lâcher prise et à partager des responsabilités. Les difficultés à trouver des financements et la complexité des dossiers, pour ne pas parler du délire administratif dans certains cas, sont évidemment très usantes.

De plus, s'il est évident qu'il faut renforcer les formations aux complexités administratives ou à la gestion des ressources humaines (GRH), peut-être faudrait-il aussi mettre en place des accompagnements plus spécifiques pour le transfert des compétences et des responsabilités. Une filière particulière, dans le cadre des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) pour aider les dirigeants bénévoles sur le départ, dans leur passage de relais, serait sans doute très utile. »⁽¹⁾

Les jeunes sont ainsi des recrues de choix pour le bénévolat associatif.

Parmi les bénévoles associatifs en effet, les moins de 35 ans se distinguent⁽²⁾ par une multitude de motivations mises en avant pour expliquer leur engagement, dont la défense d'une cause, les relations avec les autres, le développement des compétences, l'action concrète et le désir de responsabilités. Une fois bénévoles, parfois de manière ponctuelle, près de 10 % d'entre eux s'engagent dans une action plus régulière. Ils n'hésitent pas à changer de mission au sein de la même association (33 %), voire à en accepter de nouvelles en complément (37 %). Et ils ont vu leurs responsabilités augmenter, dans une proportion significative de 56 %. Au regard de leur début de parcours bénévole, ils estiment qu'ils auraient pu être plus volontaires encore, dans une proportion de 11 %, ce qui est particulièrement encourageant pour les responsables associatifs. Et c'est pour cela qu'ils sont 23 % à revendiquer plus de responsabilités pour demain, et 14 % à souhaiter pouvoir prendre des initiatives.

De leur association, ils attendent plus que les autres des moyens financiers pour mener à bien leur action bénévole (35 %), mais aussi la prise en charge des frais occasionnés par cette action (19 %). En complément, ils seraient heureux de pouvoir intervenir à distance, via le numérique (21 %), selon des horaires mieux adaptés à leurs contraintes personnelles (23 %), et ils apprécieraient une meilleure compréhension, voire un encouragement de leur employeur (34 %), ainsi que de leur entourage (21 %).

(1) Extrait de « La France bénévole » ; Recherches et solidarités ; 14^{ème} édition sous la direction de Cécile Bazin et Jacques Malet ; juin 2017.

(2) Idem.

2. Sensibiliser les jeunes à la vie associative

L'article L. 312-5 du code de l'éducation dispose que l'enseignement moral et civique sensibilise les élèves de collège et de lycée au Service civique. Dans la mesure où les associations sont au cœur des enjeux de notre pays, cet enseignement devrait donc aussi comprendre une sensibilisation à la vie associative afin de valoriser le bénévolat et les associations auprès de nos jeunes concitoyens.

Mais, pour valoriser, il faut connaître. Or actuellement, il y a une trop grande méconnaissance dans la société du fait associatif. Depuis 2010, l'engagement bénévole a augmenté de près de 15 %. La France compte 13 millions de bénévoles, et 70 000 associations sont créées chaque année. Elles font partie de la société civile et du tissu social. Dans ce contexte, la reconnaissance et la valorisation du bénévolat sont primordiales.

Les enseignants, pour la plupart, approuvent l'intérêt d'encourager les jeunes à s'engager dans une association comme citoyen. Dès le collège, il est nécessaire de susciter « l'envie d'agir des élèves ». En présentant le monde associatif et la vie associative dans son ensemble, cela permettrait une ouverture sur l'environnement extérieur des élèves grâce aux associations. Pour cette raison, il est important que les jeunes puissent partager avec leurs camarades, sur leur engagement ou désir d'engagement, lors de ce moment d'échanges qu'est l'enseignement moral et civique.

De plus, si le Service civique est le premier dispositif d'engagement volontaire pour les jeunes, et est associé aux idées de citoyenneté et de solidarité, il n'est pas le seul moyen de s'engager. Sensibiliser les jeunes à la vie associative ne pourrait qu'ouvrir de nouvelles perspectives au désir d'engagement citoyen qu'éprouvent les jeunes.

Aujourd'hui, le bénévolat permet d'exprimer sa citoyenneté en ayant le sentiment de contribuer à quelque chose qui dépasse largement l'activité réalisée. Faire la promotion du bénévolat à l'école permettrait que celle-ci soit le premier pas vers l'engagement citoyen.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission des Affaires culturelles et de l'Éducation examine, lors de sa séance du mercredi 9 mai 2018, la proposition de loi de M. Sylvain Waserman en faveur de l'engagement associatif (n° 848) (Mme Sophie Mette, rapporteure).

M. le président Bruno Studer. Nous sommes réunis ce matin pour examiner deux propositions de loi du groupe du Mouvement Démocrate et apparentés (MODEM). Elles seront débattues jeudi prochain en séance publique, dans le cadre de la journée réservée à ce groupe.

Nous commençons par l'examen de la proposition de loi en faveur de l'engagement associatif déposée par notre collègue Sylvain Waserman.

Mme Sophie Mette, rapporteure. La France compte entre treize et dix-huit millions de bénévoles, dont les deux tiers s'engagent dans les associations. À l'exception des politiques régaliennes, le tissu associatif porte très largement les politiques publiques et joue un rôle indispensable en matière de construction de la société.

Non moins de 1,3 million d'associations concourent à l'intérêt général sur l'ensemble des territoires. Elles créent du lien social, de la citoyenneté, offrent des services de proximité, en particulier aux plus fragiles. Par leur souplesse et leur agilité, elles détectent des signaux faibles, inventent des réponses pertinentes et innovantes aux besoins sociaux et sociétaux, au plus près de nos concitoyens. Dans un contexte de transitions multiples, leur action et leur engagement s'inscrit dans le temps long nécessaire au changement.

Elles sont pourtant elles-mêmes fragilisées au sein de leur organisation, qu'il s'agisse de leur modèle économique, de l'évolution des formes de bénévolat ou de la gouvernance. Au regard des enjeux de société auxquels elles répondent, il est de notre responsabilité collective de les soutenir, de les appuyer et de les accompagner dans leurs défis, par la mise en œuvre d'une politique publique adaptée.

C'est la raison pour laquelle notre groupe a souhaité utiliser l'opportunité de cette niche parlementaire pour apporter sa pierre à l'édifice et tenter modestement de répondre à certains des défis – ils sont nombreux ! – auxquels le monde associatif est confronté.

Cette proposition de loi s'attache ainsi plus particulièrement à la poursuite de deux objectifs, tous deux destinés à favoriser l'engagement associatif.

L'article 1^{er} vise à encourager la prise de responsabilité associative en tenant compte de la réalité du monde associatif et des fortes contraintes – notamment financières – qui pèsent sur les dirigeants associatifs, tandis que l'article 2 a pour objectif d'inciter la jeunesse à s'engager dans le monde associatif.

Le bénévolat est en effet le premier sujet de préoccupation pour les associations, bien davantage que, par exemple, la crainte de manquer de financements. Surtout, 40 % des responsables associatifs interrogés dans les enquêtes d'opinion se disent inquiets des difficultés de renouvellement des dirigeants.

Le rapport de 2014 fait au nom de la commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif avait d'ailleurs déjà relevé que le renouvellement des dirigeants associatifs bénévoles est aujourd'hui l'une des difficultés les plus importantes du monde associatif et serait même la première difficulté recensée par les associations. Ainsi, 53 % d'entre elles indiquent qu'elles ont du mal à renouveler leurs instances dirigeantes.

Il faut dire que la fonction de dirigeant bénévole, outre qu'elle exige une disponibilité importante, nécessite des compétences variées, qu'il s'agisse de droit, de fiscalité, de management ou de communication.

Or, en l'état actuel du droit, la responsabilité financière du dirigeant bénévole d'une association est susceptible d'être engagée avec de lourdes conséquences personnelles, même en cas de simple négligence. Les tribunaux disposent d'un pouvoir d'appréciation tant sur le principe même de la condamnation que sur son montant. Il relève donc du seul pouvoir du juge de tenir compte ou non du caractère bénévole pour appliquer moins rigoureusement la responsabilité aux dirigeants associatifs.

Le dirigeant bénévole d'une association engage ainsi sa responsabilité, s'il a commis une ou plusieurs fautes de gestion qui ont conduit à générer une insuffisance d'actifs. Il peut être amené à supporter personnellement tout ou partie des dettes, alors même que son patrimoine est bien distinct de celui de l'association. De plus, les jurisprudences sont contradictoires. Dans certains cas, les magistrats retiennent que l'absence d'objet lucratif comme le statut de bénévole des dirigeants ne suffisent pas à exonérer totalement ces derniers de leur responsabilité pour insuffisance d'actif, tandis que d'autres magistrats peuvent prendre en considération ces éléments pour atténuer la responsabilité du dirigeant condamné à supporter le passif de l'association.

Cette insécurité juridique concourt à une crise du renouvellement des cadres associatifs, les dirigeants ne disposant pas nécessairement des compétences techniques requises ou du personnel en mesure d'assurer la gestion financière de l'association, de plus en plus complexe.

Il y a, par ailleurs, une absence de parallélisme des formes entre le code de commerce dans son action en comblement du passif et le code civil qui, au titre de l'action en responsabilité contractuelle à l'encontre des responsables

d'associations qui auraient mal appliqué le mandat qui leur est confié en commettant une faute de gestion, dispose en son article 1992 que la responsabilité relative aux fautes est appliquée moins rigoureusement à celui dont le mandat est gratuit qu'à celui qui reçoit un salaire.

C'est pourquoi il est proposé d'atténuer la responsabilité financière du dirigeant associatif bénévole en cas de faute de gestion, en étendant l'« exception de négligence » prévue à l'article L. 651-2 du code de commerce aux dirigeants d'association. Il serait ainsi désormais fait référence à toute personne morale – ce qui inclut les associations – et non plus seulement aux sociétés.

Il est également proposé d'obliger les magistrats à tenir compte du statut de bénévole et à examiner les moyens dont disposait le dirigeant pour se prémunir des risques financiers. Il s'agit d'atténuer les condamnations de dirigeants bénévoles d'association au titre de l'action en responsabilité pour insuffisance d'actifs, dans les cas de liquidation judiciaire de l'association, en disposant que *« le tribunal apprécie l'existence d'une faute de gestion au regard de la qualité de bénévole du dirigeant et de l'insuffisance des moyens dont il disposait pour prémunir l'association contre des risques financiers »*, cette disposition s'appliquant à toutes les associations non assujetties à l'impôt sur les sociétés dans les conditions prévues au 1 bis de l'article 206 du code général des impôts, c'est-à-dire celles dont les *« activités non lucratives restent significativement prépondérantes et le montant de leurs recettes d'exploitation encaissées au cours de l'année civile au titre de leurs activités lucratives n'excède pas 61 634 euros. »*

Mais favoriser l'engagement associatif passe aussi par l'incitation de la jeunesse à s'engager et par l'éducation à l'engagement dans le parcours scolaire.

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a introduit plusieurs dispositions afin de reconnaître et faciliter l'engagement des étudiants, mais c'est bien avant l'entrée dans la vie étudiante qu'il convient de sensibiliser les jeunes à l'engagement associatif.

Il vous est ainsi proposé d'inscrire la sensibilisation à la vie associative, au même titre que le Service civique, dans le cadre de l'enseignement moral et civique des élèves de collège et lycée, afin de valoriser le bénévolat et les associations, et pour ce faire de compléter l'article L. 312-15 du code de l'éducation, de façon à ce que celui-ci dispose que l'enseignement moral et civique sensibilise également les élèves de collège et de lycée à la vie associative et au Service civique.

Un module théorique et un support méthodologique pourraient être mis en place pour aider les enseignants dans cette présentation de la vie associative. Il est essentiel que les jeunes soient sensibilisés au plus tôt. Il faut favoriser, chez les jeunes collégiens et lycéens, un éveil à une conscience citoyenne, et il nous faut stimuler chez eux l'envie de contribuer par leur action – et notamment par leur

engagement au sein du monde associatif – aux valeurs de la République présentées par l’instruction civique que l’école leur a dispensée.

De plus, si le Service civique est le premier dispositif d’engagement volontaire pour les jeunes, et est associé aux idées de citoyenneté et de solidarité, il n’est pas le seul moyen de s’engager. Sensibiliser les jeunes à la vie associative serait une offre complémentaire au désir d’engagement citoyen qu’éprouvent les jeunes.

Je conclurai en disant qu’aujourd’hui le bénévolat permet d’exprimer sa citoyenneté en ayant le sentiment de contribuer à quelque chose qui dépasse très largement l’activité réalisée. Faire la promotion du bénévolat à l’école permettrait que celle-ci soit le premier pas vers l’engagement citoyen.

Comme je l’ai dit au début de mon intervention, il ne s’agit que d’une petite pierre apportée à un très vaste édifice et d’autres chantiers seront bien sûr à mener.

M. Bertrand Sorre. Au nom de La République en Marche, je tenais tout d’abord à remercier nos partenaires du MODEM pour cette proposition, et particulièrement ma collègue Sophie Mette, pour son travail de fond.

Cette proposition de loi nous permet aujourd’hui de nous exprimer, au-delà de nos appartenances politiques, sur un sujet qui nous rassemble : le monde associatif et, plus précisément, l’engagement associatif. Le texte présenté ici tend, dans un premier temps, à encourager la prise de responsabilité associative, en tenant compte de la réalité du monde associatif et de ses contraintes, souvent financières, qui pèsent sur les dirigeants bénévoles et, dans un second temps, à inciter les jeunes à s’engager.

Les associations ont un rôle essentiel dans notre société, comme vous l’avez rappelé. Elles sont des vecteurs de lien social et synonymes de cohésion territoriale et sociétale. Elles permettent à chaque citoyen de pouvoir s’épanouir ou de trouver sa place au sein de la société dans des domaines divers et variés, comme le sport, la culture ou l’éducation, mais aussi l’engagement caritatif ou humanitaire. Elles ont un vrai rôle de socialisation et permettent à des individus d’horizons différents de pouvoir se rencontrer autour d’un projet, d’une cause, ou simplement d’une passion commune. Parfois, elles pallient aussi aux manquements de l’État, en jouant un rôle de service public.

L’un des maillons essentiels du fonctionnement d’une association, hormis l’importance des bénévoles, c’est l’exercice de la fonction de dirigeant bénévole. Aujourd’hui, l’une des grandes difficultés à laquelle doit faire face la vie associative, c’est le renouvellement de ces dirigeants bénévoles. En effet, cette fonction, qui exige une disponibilité importante, demande aussi des compétences variées de gestion, de droit, de fiscalité ou encore de communication.

Et l’un des freins fréquemment pointés à ce renouvellement est lié à la responsabilité financière du dirigeant bénévole, qui, en cas de simple négligence, peut avoir de lourdes conséquences sur la vie personnelle de ce dernier. En l’état

du droit et alors même que son patrimoine est distinct de celui de l'association, le dirigeant bénévole engage en effet sa responsabilité en cas de fautes de gestion. Il peut être amené à supporter seul et personnellement tout ou partie des dettes. Le juge seul a le pouvoir d'apprécier le caractère bénévole ou non de la responsabilité du dirigeant pour atténuer les sanctions prévues par la loi. On peut dès lors aisément comprendre les réticences de nos concitoyens à tenter l'expérience de dirigeant bénévole d'une association.

L'article 1^{er} de cette proposition de loi tend donc à atténuer l'incertitude juridique qui peut peser sur le dirigeant associatif bénévole en cas de fautes de gestion ou de négligence. On ne peut donc qu'encourager votre proposition.

L'article 2, quant à lui, a pour objectif de sensibiliser la jeunesse au monde associatif, afin de valoriser le bénévolat et les actions des associations auprès de nos collégiens et lycéens. Le Service civique n'est pas le seul moyen pour notre jeunesse de réaliser son désir d'engagement.

Alors que le tissu associatif est trop méconnu des adolescents, il est important que les enseignants du secondaire suscitent l'envie des plus jeunes à s'y intéresser, à l'heure où il ne compte pas moins de 13 millions de bénévoles. Une sensibilisation intervenue en milieu scolaire ou universitaire conduit généralement les jeunes à s'engager plus fortement et nos futurs dirigeants associatifs sont à rechercher parmi ces jeunes. Cette jeunesse constitue un vivier important de recrues de choix, qui font preuve de nombreuses motivations et souhaitent développer leurs compétences dans le cadre de la défense d'une cause, mais aussi leurs compétences relationnelles avec les autres au sein des associations. Ainsi, il est essentiel de leur permettre d'accéder au monde associatif à travers leur éducation scolaire, dès le collège, puis au lycée et à l'université.

C'est pour cela que le groupe La République en Marche soutiendra cette proposition de loi.

M. Frédéric Reiss. Cette proposition de loi a été déposée en début de mandat par Sylvain Waserman et les députés du MODEM. Elle part évidemment d'un très bon sentiment, mais sa finalité ne semble pas si évidente au groupe Les Républicains.

En Alsace comme dans d'autres régions françaises, on connaît l'importance de la vie associative. Mais il faut noter qu'en Alsace-Moselle, les associations sont régies par une loi de 1908, et non par celle de 1901. Il y faut donc sept personnes pour créer une association ; l'enregistrement se fait au greffe du tribunal d'instance.

Comme ailleurs, le fonctionnement des associations repose évidemment sur le bénévolat, véritable richesse pour notre pays. Cette proposition de loi est un encouragement à s'engager dans la vie associative en orientant les projecteurs sur les responsabilités des dirigeants associatifs et sur la sensibilisation des jeunes à l'engagement associatif.

Elle est donc destinée à deux publics totalement différents.

D'une part, elle s'adresse aux dirigeants bénévoles, en revoyant les risques liés à leur responsabilité financière et notamment en excluant les simples cas de négligence, s'il y a faute de gestion. En cas de mise en cause pour insuffisance d'actifs lors d'une liquidation judiciaire, le statut de bénévole du dirigeant et son éventuel manque de moyens devront aussi être pris en compte par le tribunal.

D'autre part, la proposition vise les collégiens et les lycéens, en les sensibilisant à la vie associative à travers les programmes scolaires. Cette proposition de loi propose notamment d'intégrer un module sur la vie associative au sein de l'enseignement moral et civique.

On comprend que ce texte tend à envoyer un signal modeste aux associations qui cumulent les effets collatéraux de la politique menée depuis six mois par le Gouvernement. Je pense à la baisse des contrats aidés : les associations sont autant déstabilisées par le volume des contrats supprimés que par la brutalité de ces suppressions, qui ont été faites à l'automne sans concertation. Je pense aussi à la suppression de la réserve parlementaire, en compensation de laquelle la loi de finances de 2018 a affecté 25 millions au Fonds de développement de la vie associative (FDVA) placé sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale. Sa principale mission est initialement de favoriser la formation de bénévoles associatifs. Or le compte n'y est pas, car non seulement le FDVA ne récupère que 25 millions d'euros, là où la réserve parlementaire consacrait 45 millions d'euros aux associations mais, en outre, on ne connaît toujours pas les modalités d'attribution de ce fonds, le décret de révision du fonctionnement du FDVA étant attendu pour le mois de mai, soit dans les jours à venir.

Afin de relativiser la suppression des contrats aidés, la loi de finances pour 2018 a présenté deux dispositifs pérennes au soutien des associations. Premièrement, le maintien du crédit d'impôt sur les taxes et salaires (CITS) en 2018 et 2019, ce qui représente un gain de 500 millions d'euros. Il faut toutefois rappeler que le CITS n'a un impact financier que pour les associations dont la masse salariale dépasse les 330 000 euros par an, c'est-à-dire celles qui ont une assise financière stable et n'ont pas recours aux contrats aidés. Deuxièmement, le remplacement du CITS après 2019 par une réduction pérenne des cotisations patronales. Ces diminutions devraient représenter 1,4 milliard d'euros, ces sommes bénéficiant par définition aux associations qui ont des salariés.

Pour conclure, cette proposition de loi du MODEM ne traite pas la question de l'avenir des associations de manière globale et n'évoque qu'à la marge les tracasseries administratives et fiscales qui sont un frein réel à la vie associative. Elle se contente d'agir sur les vocations pour favoriser l'engagement associatif. Il faut espérer un effet positif pour la pérennité de la vie associative.

Mme Nadia Essayan. Par cette proposition de loi, le groupe Mouvement Démocrate et apparentés entend investir le sujet associatif pour en faire une cause

nationale tant il nous semble qu'il s'agit là d'un enjeu fondamental dans la construction d'une société plus solidaire, plus engagée et plus ouverte.

Le rapport qui nous est présenté le précise bien : le désir d'engagement, bénévole en particulier, n'a jamais été aussi fort ; il est donc de notre responsabilité de le favoriser. Il est un des vecteurs de la cohésion sociale et du lien nécessaire qui doit unir les citoyens, selon leurs centres d'intérêt, leurs désirs, leurs motivations.

Cela est encore plus vrai pour les jeunes qui cherchent, par des moyens politiques, idéologiques, religieux ou sociaux, à s'affirmer. Réjouissons-nous de voir la jeunesse de notre pays aussi investie et aussi engagée, donnons-leur les moyens et les outils pour s'orienter sur la bonne voie, celle qui correspond à leur envie.

Cette proposition de loi est donc une première pierre dans le chantier de l'associatif que le Gouvernement et le Parlement entendent porter dans les mois et les années qui viennent.

L'article 1^{er} de la proposition vise à encourager l'engagement associatif en facilitant la prise de responsabilité. Le risque encouru est souvent mis en avant dans la réticence des citoyens à prendre des responsabilités. Si le bénévolat est plébiscité, le pas supplémentaire qui consiste à assumer une charge au sein d'une association est difficile à franchir et les présidents d'association ont souvent du mal à trouver des successeurs. Les raisons sont multiples et cette proposition de loi entend atténuer les condamnations de dirigeants, en incitant les magistrats à tenir compte du statut de bénévole. Le rapport le montre clairement : il est nécessaire d'agir pour ôter le flou qui règne autour de ce sujet au regard des jurisprudences contradictoires qui créent une insécurité juridique.

Alors que la plupart des dirigeants d'associations, des plus petites en particulier, prennent sur leur temps personnel, en assumant des responsabilités lourdes sur le plan technique et administratif, il est essentiel que nous manifestations notre appui à ces initiatives en facilitant la prise de responsabilité et en envoyant un signal de confiance à destination de tous ces bénévoles.

L'autre volet sur lequel nous souhaitons agir est celui de la sensibilisation des jeunes publics à la vie associative, à sa richesse et sa diversité.

Nous le savons, l'engagement sous toutes ses formes, trouve son origine souvent dès le jeune âge et il importe donc que les jeunes, dans ce cas les lycéens et collégiens, puissent bénéficier, dans le cadre de leurs cours d'enseignement moral et civique, d'une attention portée au monde et à la vie associative. C'est le sens de l'article 2 de cette proposition de loi. Là encore, il s'agit d'un premier pas et nous verrions d'un bon œil la possibilité, à l'avenir, de renforcer ce lien que nous souhaitons créer par l'introduction éventuelle de stage dans des associations ou par l'extension de cette sensibilisation aux élèves du primaire. Si ces jeunes sont, pour une large partie d'entre eux, inscrits dans diverses associations, sportives, artistiques, de loisirs, il importe à notre sens qu'ils puissent saisir

l'architecture et le fonctionnement de ces structures au plus proche de chez eux pour nourrir leur curiosité, leur intérêt et *in fine*, leur engagement.

De même, le Service national universel doit à notre sens servir de tremplin vers ce type d'investissement citoyen.

Les chantiers concernant le monde associatif sont nombreux et larges et doivent se poursuivre de manière constante et déterminée en ayant à cœur de faciliter le travail de ceux qui souhaitent donner de leur temps pour les autres. Notre Parlement et cette commission en particulier a avancé plusieurs propositions au travers de diverses communications, je pense notamment au travail mené par nos collègues Buffet et Raphan, qui sont autant d'éléments sur lesquels nous appuyer pour nourrir une grande ambition dans le domaine précieux de la vie associative.

Mme Béatrice Descamps. La proposition de loi que nous examinons ce matin vise à encourager l'engagement associatif. Le groupe UDI, Agir et Indépendants et moi-même avons déjà soutenu la proposition de résolution relative à l'engagement associatif et à sa reconnaissance, telle qu'elle avait été examinée dans le cadre de la journée réservée au groupe MODEM en novembre dernier. Nous avons indiqué notre volonté de nous associer à toute initiative parlementaire allant dans le sens d'une meilleure reconnaissance et d'une plus grande protection des millions de bénévoles qui agissent au quotidien au service de l'intérêt général.

L'engagement associatif, comme notre groupe en est convaincu, est un des piliers de notre pacte démocratique et social. S'associer, c'est réunir en faisceaux les volontés individuelles pour défendre une conviction commune, pour reprendre la formule d'Alexis de Tocqueville. À l'heure où l'on s'interroge sur les moyens de recréer du lien dans nos quartiers populaires ou nos campagnes, avec la mise en place d'un Service national universel, les associations remplissent déjà cette fonction indispensable de création du commun.

Il est donc fondamental de favoriser cet engagement en sécurisant l'action des responsables associatifs, mais également en incitant davantage les jeunes à s'y investir. Nous saluons donc les orientations portées par cette proposition de loi et l'amélioration du cadre législatif en direction des dirigeants associatifs bénévoles. Il est notoire, aujourd'hui, que le renouvellement des dirigeants d'associations constitue l'une des plus grandes difficultés du monde associatif, alors que ceux-ci jouent un rôle essentiel dans le bon fonctionnement de ces structures. Comme l'indique Mme la rapporteure dans son rapport, en l'état actuel du droit, la responsabilité financière du dirigeant bénévole d'une association est susceptible d'être engagée avec de lourdes conséquences financières, même en cas de simple négligence. Le dispositif prévu à l'article 1^{er} de la proposition de loi permettra de diminuer la responsabilité financière du dirigeant associatif en cas de faute de gestion. Il permettra également une meilleure prise en compte du statut de bénévoles, par les tribunaux, afin de protéger davantage les dirigeants associatifs. Nous ne pouvons qu'y souscrire.

Afin d'encourager plus encore l'engagement associatif, je proposerai lors de la discussion un amendement visant à instaurer un système de compensation d'horaires pour les salariés désireux de s'engager dans une action associative.

Nous partageons également la philosophie de l'article 2 de votre proposition de loi, qui vise à davantage sensibiliser les enfants et les jeunes à l'engagement associatif, dans le cadre de l'enseignement moral et civique. Il serait d'ailleurs opportun, et c'est le sens du d'un deuxième amendement que je soumettrai à la sagesse de la commission, de mettre en place, durant l'année scolaire, des temps d'immersion au sein d'associations.

Vous l'aurez compris : notre groupe aborde très favorablement l'examen de cette proposition de loi dont nous partageons la philosophie et l'esprit.

M. Régis Juanico. Le groupe Nouvelle Gauche considère comme bienvenue cette proposition de loi qui soutient l'engagement associatif. Elle fait suite à une discussion en séance publique sur une proposition de résolution du groupe MODEM sur le même sujet. Nous pouvons cependant regretter son caractère limité, comme l'a reconnu la rapporteure en évoquant une ambition modeste. La proposition ne traite en effet que de deux sujets, qui ne sont d'ailleurs pas les plus décisifs pour le monde associatif aujourd'hui, à savoir la responsabilité financière des dirigeants bénévoles des associations, qui est susceptible d'être engagée, et la sensibilisation à l'engagement associatif et à la vie associative dans le cadre de l'enseignement moral et civique du parcours scolaire.

Or après la tribune parue dans *Le Monde* du 4 mai, signée par de nombreux présidents de nombreuses associations de solidarité et de handicap, dont Louis Gallois, qui nous alertait sur un malaise profond et grandissant des associations, après les conclusions des travaux de nos collègues Buffet et Raphan sur les contrats aidés dans le secteur associatif, en particulier dans le domaine du sport et de la culture, qui montraient l'inadéquation des parcours emploi-compétences dans le monde associatif, notamment pour les petites associations, on aurait pu imaginer, à défaut de suites législatives, des pistes de correction de ces dispositifs.

Le bilan dressé en février des parcours emploi-compétences fait état de 932 signatures au niveau national, contre plus de 18 000 à la même période en 2017. Dans la Loire, département où je suis élu, 151 contrats ont été signés en avril, alors qu'il aurait été possible d'en passer 2 200, contingent prévu pour l'ensemble de l'année. C'est donc une formule qui ne marche pas sur le terrain et dont il faudrait rapidement corriger les effets néfastes.

Sur l'article 1^{er}, nous aurions aimé disposer d'une étude d'impact sur la nécessité de légiférer. Il aurait notamment été intéressant, pour la commission, de disposer du nombre de condamnations véritablement prononcées au titre de l'engagement de la responsabilité financière des dirigeants bénévoles d'association.

D'autre part, les petites associations sont expressément ciblées – vous le soulignez dans votre projet de rapport. N'y a-t-il pas une différence de traitement et, finalement, une discrimination selon la taille que l'on pourrait corriger ?

Par ailleurs, est-ce vraiment un frein pour le renouvellement des bénévoles dans les associations ? Il existe sans doute, mais il n'est pas majeur. Il serait préférable de conforter les dispositifs visant à inciter au bénévolat et à assurer sa reconnaissance, après avoir réalisé une évaluation. Je pense en particulier aux dispositions figurant dans la loi « égalité et citoyenneté », au congé d'engagement bénévole : où en est-on et comment pourrait-on améliorer ce dispositif ? Il y a aussi le compte d'engagement citoyen, qui permet notamment une formation des bénévoles dans le cadre du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), au sujet duquel nous avons déposé un amendement.

Il faudrait également aller plus loin en matière de simplification, là aussi grâce à un bilan de ce qui a été fait au cours des dernières années.

En ce qui concerne l'article 2, on sait que l'engagement associatif augmente davantage chez les jeunes – en ce qui les concerne, la hausse est de 30 % ces dernières années, contre 15 % dans la population générale. Il faut agir le plus tôt possible, dès l'école primaire, sans attendre le collège ou le lycée. Un parcours existe déjà : une circulaire prévoit la délivrance d'un livret citoyen à tous les jeunes au moment où ils passent le brevet, mais le ministre de l'éducation n'a pas donné suite à cette initiative. Il faudrait peut-être que nous l'interrogeons sur ce point en séance.

Mme Elsa Faucillon. Le groupe Gauche démocrate et républicain considère que tout ce qui permettra de sécuriser les parcours des dirigeants et des bénévoles du monde associatif va dans le bon sens, mais l'enjeu est tout à fait mineur, en réalité. Nous sommes tous en relation avec le monde associatif : ce que l'on constate surtout est un phénomène de découragement face à un problème plus global qui est lié aux contrats aidés. De nombreuses associations disent aujourd'hui remplacer des services publics de l'État, lesquels disparaissent de plus en plus. Les difficultés dont elles nous font part concernent notamment le mode de fonctionnement des subventions qui les fragilise : les subventions reposent sur des appels à projets au lieu de suivre une logique pluriannuelle. Voilà les enjeux majeurs pour le monde associatif.

S'agissant de l'article 2, qui vise à encourager la participation à la vie associative, je constate plutôt que les jeunes s'engagent en créant leur propre monde associatif. Il y a un renouvellement intéressant, avec de nouveaux codes, mais on retrouve les mêmes problèmes que dans le reste du mouvement associatif : il faudrait surtout le sécuriser, l'encourager, le valoriser et l'assurer de sa totale indépendance. Il y a en effet une aspiration en la matière : dans de nombreuses communes, des associations sont clairement discriminées dans l'attribution des subventions, ce qui conduit à un découragement très fort.

Ce texte, je l'ai dit, concerne un aspect qui est mineur, même s'il est effectivement évoqué par le monde associatif : je crois que nous serons tous d'accord pour reconnaître que la proposition de loi ne permettra pas de régler le défi essentiel que soulignent les responsables associatifs, les bénévoles, mais aussi plus généralement nos concitoyens qui vivent dans les quartiers populaires et le monde rural.

M. Michel Larive. L'article 1^{er} vise à faire en sorte que les dirigeants d'associations ne soient plus tenus systématiquement pour responsables en cas de liquidation pour insuffisance d'actif, même lorsqu'elle a été provoquée par leur négligence : cette indulgence, qui est actuellement prévue pour les dirigeants de société, serait élargie à toute personne morale, y compris les associations mais aussi les fondations, ce qui n'est pas nécessairement pertinent. L'article 1992 du code civil prévoit déjà une atténuation de la responsabilité quand le ou la présidente d'une association est bénévole. La disposition qui nous est proposée pourrait soulager certains ou certaines responsables d'associations, mais la rédaction de l'article nous paraît un peu trop large.

L'article 2 vise à inclure dans l'enseignement d'éducation civique un module de présentation des associations, afin d'inciter la jeunesse à s'y investir. Le code de l'éducation prévoit déjà une présentation du Service civique et il semble pertinent que ce soit également le cas pour la vie associative.

Le groupe La France insoumise estime qu'il faudrait favoriser la valorisation de l'engagement associatif grâce à des contrats pluriannuels susceptibles de donner une visibilité plus grande aux actions menées, grâce à une meilleure reconnaissance des acquis de l'expérience, grâce à une augmentation de la décharge dont peuvent bénéficier les bénévoles et grâce à une réflexion sur l'ouverture de nouveaux droits sociaux, comme des points supplémentaires pour la retraite et une couverture médicale – nous demandons au Gouvernement un rapport sur ces aspects. Voilà les propositions que nous vous ferons par voie d'amendements.

Nous nous abstiendrons sur cette proposition de loi sauf si l'ensemble de nos amendements sont retenus, auquel cas nous voterons pour ce texte, qui va dans le bon sens.

M. Patrick Vignal. Je suis convaincu que le monde associatif est primordial pour notre démocratie car il permet de répondre à des besoins sociaux toujours plus nombreux en favorisant l'engagement de tous : le monde associatif prend des initiatives partout sur le territoire et il constitue un véritable levier en matière d'engagement citoyen.

L'État est perçu depuis longtemps comme produisant un nombre excessif de normes, qui se sédimentent au détriment des associations, notamment les plus petites. Il est fréquent qu'elles n'aient ni le temps ni le personnel nécessaire pour intégrer ces normes. Les procédures administratives sont souvent considérées comme très complexes, en particulier pour les petites structures. Plus grave

encore, des associations ont attiré mon attention sur les risques bien réels qui pèsent sur des dirigeants associatifs traduits devant les tribunaux alors qu'ils sont de bonne foi. C'est pourquoi je soutiens cette proposition de loi qui a pour objectif de remédier à cette injustice à l'égard des dirigeants des associations, qu'ils soient bénévoles ou non.

En ce qui concerne les relations avec l'administration, j'estime qu'il convient de développer des points d'appui pour les associations. Une administration qui assume une relation partenariale avec les associations doit leur offrir un accompagnement adéquat, par l'intermédiaire des maisons des associations, des centres de ressources et d'autres dispositifs.

Quant à l'article 2, je tiens à rappeler qu'il n'existe pas de consensus parmi les chercheurs en sciences sociales sur la réalité de la crise de l'engagement bénévole. Il y a, en revanche, une tendance de fond à la professionnalisation au sein du monde associatif, qui se traduit par un effet de substitution entre le travail salarié et celui des bénévoles.

Je me demande si l'inclusion de la vie associative dans l'enseignement moral et civique qui est dispensé au sein des collèges et des lycées aura une portée autre que symbolique. Ne ferions-nous pas mieux de développer et de valoriser l'expérience associative, le Service civique, la réserve citoyenne, la valorisation des acquis de l'expérience (VAE), le certificat de formation à la gestion associative et, pourquoi pas, des unités de valeur « citoyennes » pour les étudiants ?

Mme Valérie Bazin-Malgras. Selon la dernière étude « La France bénévole » de l'association Recherches et solidarités, il y a moins de femmes bénévoles que d'hommes : 23 % de femmes s'engagent dans le monde associatif, soit 4 points de moins que les hommes, ce qui n'est pas négligeable. Rien n'est prévu pour compenser cette inégalité dans la proposition de loi. Quelles propositions pourriez-vous faire ?

M. Gabriel Attal. Je voudrais vous interroger sur un autre sujet qui n'est pas traité dans cette proposition de loi : la reconnaissance de l'engagement associatif ou bénévole dans les parcours universitaires. Avec le processus de Bologne et le système « licence, master et doctorat » (LMD), on est entré dans une approche transversale par compétences à l'université, et un certain nombre d'établissements reconnaissent l'engagement bénévole et associatif dans les cursus. Est-ce une question que vous avez abordée dans le cadre de vos travaux préparatoires ? Je crois que les pratiques sont assez diverses selon les établissements. Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur ce qui existe ? Estimez-vous que des évolutions pourraient avoir eu lieu dans un texte ultérieur ?

M. Maxime Minot. Je ne peux que partager le postulat selon lequel le tissu associatif est fondamental pour faire vivre notre pays, ainsi que l'analyse sur la nécessité de répondre à la double crise des vocations qui concerne les dirigeants associatifs et les jeunes. Permettez-moi, en revanche, d'exprimer un regret dont

j'ai déjà eu l'occasion de faire part ici à plusieurs reprises : les intentions sont louables, mais vous occultez l'aspect financier. Le tissu associatif local est en grande souffrance, notamment en raison de la fin de la réserve parlementaire et de la baisse des dotations de l'État. Si la loi « égalité et citoyenneté » a déjà étendu le congé de formation de cadres et d'animateurs pour la jeunesse, qui permet d'accorder aux salariés une autorisation d'absence pour se former ou se perfectionner, avez-vous envisagé d'autres mesures qui viseraient à mieux valoriser et à mieux intégrer l'engagement associatif dans les parcours professionnels ? En dernier lieu, je voudrais souligner que le groupe Les Républicains soutiendra cette proposition de loi – mon collègue Frédéric Reiss n'a pas pu le dire tout à l'heure, car son temps de parole étant écoulé.

Mme Céline Muschotti. Cette proposition de loi prend en compte, on l'a dit avant moi, une évolution importante du secteur associatif, qui est sa professionnalisation. La bonne volonté ne suffit plus : les associations ont besoin d'équipements, qui sont toujours plus sophistiqués, et surtout des compétences de salariés et, au premier chef, de leurs dirigeants. Cette professionnalisation s'explique notamment par un important mouvement d'externalisation vers le secteur associatif de missions autrefois exercées dans un cadre public, principalement en matière d'action sociale. Si l'emploi salarié s'est vite développé dans les associations, le volume du travail bénévole continue aussi d'augmenter très rapidement, malgré les difficultés à recruter des bénévoles pour renouveler les structures dirigeantes – c'est le résultat, dans des proportions variables, d'un sentiment de découragement et de la crainte qu'inspirent, quel que soit le dévouement des personnes, les risques liés à la responsabilité pour faute de gestion. En atténuant cette responsabilité au moyen d'une extension de « l'exception de négligence », l'article 1^{er} tend à aligner le régime de responsabilité civile des associations non soumises à l'impôt sur celui des sociétés commerciales.

L'article 2 concerne la formation des bénévoles, que Gabriel Attal vient d'évoquer, sous l'angle de la sensibilisation en milieu scolaire. L'accompagnement du bénévolat est nécessaire. On pourrait envisager d'ouvrir aux bénévoles, pour certaines qualifications et de manière locale, des dispositifs qui existent d'ores et déjà au plan territorial pour la formation des salariés. La réforme de la formation professionnelle et de son mode de financement pourrait nous donner l'occasion d'examiner des mesures destinées aux associations, et j'aimerais connaître votre avis sur cette question.

M. Dino Cinieri. Je voudrais d'abord saluer le travail de notre rapporteure et vous remercier de m'accueillir dans cette commission. Comme Régis Juanico, qui a fait une excellente intervention, je suis élu d'une circonscription particulièrement riche par sa vie associative, notamment en matière culturelle, sportive, culturelle, environnementale et dans le domaine du handicap. Ce sont des associations qui font l'attractivité de nos communes et qui créent une cohésion indispensable pour le bon vivre ensemble. Les bénévoles de tout âge représentent un beau message d'espoir dans notre société qui est de plus en plus individualiste. Donner de son temps, offrir ses compétences pour soutenir une cause, s'épanouir

en rencontrant d'autres personnes, rompre l'isolement : tout cela est rendu possible grâce aux associations. À la suite de la baisse drastique des emplois aidés et de la suppression de la réserve parlementaire que la majorité a adoptées, il est urgent d'adresser aux associations des signes forts de soutien. Je voterai cette proposition de loi en séance si les associations peuvent bénéficier des excellents amendements déposés par les uns et par les autres. Essayons de ne pas oublier le travail considérable qu'elles réalisent. Il faut regarder ce que l'on peut faire sur le plan financier mais aussi en permettant aux bénévoles de bénéficier de trimestres de cotisations supplémentaires en matière de retraite.

M. Stéphane Testé. L'article 2 de la proposition de loi modifie le code de l'éducation pour inclure la sensibilisation à la vie associative dans l'enseignement moral et civique délivré dans les collèges et les lycées, au même titre que le Service civique. Je trouve que c'est une excellente mesure, mais je voudrais savoir, madame la rapporteure, si vous avez envisagé dans le cadre de vos auditions d'élargir cette mesure aux élèves de primaire, notamment de CM2 – j'ai déposé un amendement en ce sens. Par ailleurs, pourriez-vous nous en dire davantage sur les modalités de la sensibilisation qui aura lieu ?

Mme Sophie Mette, rapporteure. Cette proposition de loi du groupe MODEM est axée sur deux points : protéger les dirigeants bénévoles et inciter les jeunes à s'engager dans le mouvement associatif. Même si le titre du texte semble ouvrir largement le champ, nous ne traitons pas tous les sujets.

M. Vignal a évoqué d'une part l'injustice dont seraient victimes les dirigeants d'association et, d'autre part, des problèmes dans les relations avec l'administration, qui devrait notamment soutenir les maisons des associations. Nous pourrions aborder ces questions à la faveur d'autres niches parlementaires, notre groupe ayant décidé de réaliser un travail en faveur des associations tout au long de cette législature. Nous le ferons avec certains d'entre vous si vous le souhaitez.

Il est probable qu'il y ait moins de femmes que d'hommes dans les associations. Néanmoins, nous n'allons pas instaurer des quotas de femmes en la matière, madame Bazin-Malgras. L'engagement féminin existe et il est important : les femmes n'ont pas à rougir. Le fait de sensibiliser le plus tôt possible, dans le milieu scolaire, devrait inciter les jeunes filles et les jeunes femmes à s'engager.

La reconnaissance de l'engagement associatif au sein des parcours universitaires est en effet un sujet important, monsieur Attal. Il y a des éléments qui sont en train de se mettre en place. Là aussi, nous pourrions travailler dans le temps sur ce sujet qui est très important sur le plan de la valorisation, peut-être dans le cadre d'un texte plus global sur les associations.

M. Minot a évoqué une double crise des associations. Ce sont des questions majeures, en effet, mais elles n'entrent pas dans le champ de cette proposition de loi. Par ailleurs, si les associations ont été affectées par la

disparition des emplois aidés, elles ont su rebondir. Nous en côtoyons tous : elles ont la force et le dynamisme nécessaires pour s'adapter. C'est difficile pour certaines d'entre elles, mais il existe des pistes de réflexion sur des manières différentes de travailler. Les associations ont avancé et franchi un certain nombre de caps. Sans prétendre que nous vivons dans le meilleur des mondes, je suis quand même assez optimiste.

Il est vrai que les associations se professionnalisent, madame Muschotti, et qu'il existe davantage de normes – on en demande de plus en plus à leurs membres. C'est une des raisons pour lesquelles nous voulons aider les dirigeants bénévoles à ne plus craindre des difficultés qui pourraient être liées à leur responsabilité financière. Par ailleurs, il existe déjà des formations, même si elles ne sont pas nécessairement utilisées, et ce sujet n'entre pas dans le cadre du présent texte. Comme vous l'avez souligné, la loi sur la formation professionnelle que nous examinerons bientôt permettra d'aborder un certain nombre de points.

La cohésion et les retraites sont des questions sur lesquelles nous avons commencé à travailler. M. Cinieri a raison : c'est une forme de valorisation des bénévoles. Néanmoins, ce n'est pas l'objet du texte, là non plus, et le coût serait très important. Nous devons réfléchir à la valorisation de l'engagement associatif. Je ne sais pas quelle forme serait la plus judicieuse, mais je ne suis pas certaine que le but premier soit d'obtenir des points supplémentaires pour la retraite lorsque l'on s'engage dans une association.

Je me suis interrogée sur la sensibilisation au sein de l'enseignement primaire, sujet sur lequel M. Testé a déposé un amendement. La proposition de loi concerne, dans un premier temps, les collèges et les lycées, mais il y a aussi une réflexion à mener sur le CM2 car il s'intègre dans une continuité avec la sixième.

II. EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Amoindrir la responsabilité financière du dirigeant associatif en cas de faute de gestion

Le présent article tend à atténuer la responsabilité financière du dirigeant associatif bénévole en cas de faute de gestion.

• **Le paragraphe I.** a ainsi pour objet d'étendre l'« exception de négligence » prévue à la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 651-2 du Code de commerce aux dirigeants d'association.

Cet article permet en effet au juge de faire supporter l'insuffisance d'actif résultant d'une faute de gestion au dirigeant de droit ou de fait qui en est responsable ; « *toutefois, en cas de simple négligence du dirigeant de droit ou de fait dans la gestion de la société, sa responsabilité au titre de l'insuffisance d'actif ne peut être engagée* ».

Il est proposé de faire désormais référence à toute personne morale – ce qui inclut les associations – et non plus seulement aux sociétés, en substituant les mots « *personne morale* » à celui de « *société* ».

• **Le paragraphe II.** du présent article vise à atténuer les condamnations de dirigeants bénévoles d'association au titre de l'action en responsabilité pour insuffisance d'actifs (dans les cas de liquidation judiciaire de l'association) en disposant que « *le tribunal apprécie l'existence d'une faute de gestion au regard de la qualité de bénévole du dirigeant et de l'insuffisance des moyens dont il disposait pour prémunir l'association contre des risques financiers.* »

Cette disposition s'applique à toutes les associations non assujetties à l'impôt sur les sociétés dans les conditions prévues au 1 *bis* de l'article 206 du code général des impôts, c'est-à-dire celles dont les « *activités non lucratives restent significativement prépondérantes et le montant de leurs recettes d'exploitation encaissées au cours de l'année civile au titre de leurs activités lucratives n'excède pas 61 634 euros.* »

Elle vise ainsi à obliger les magistrats à tenir compte du statut de bénévole et à examiner les moyens dont disposait le dirigeant pour se prémunir des risques financiers.

*

La commission examine l'amendement AC4 de M. Michel Larive.

M. Michel Larive. Je vous propose de reformuler l'article 1^{er}. Je m'interroge en effet sur la nécessité d'englober toutes les personnes morales. Le

code de commerce prévoit actuellement qu'une simple négligence du dirigeant de droit ou de fait dans la gestion d'une société n'engage pas sa responsabilité au titre de l'insuffisance d'actif. Remplacer « société » par « personne morale » nous semble une formulation trop large. Afin que l'article 1^{er} soit davantage conforme au titre de la proposition de loi, qui est « en faveur de l'engagement associatif », nous proposons d'ajouter après « société » les mots : « ou de l'association loi 1901 ». Nous créerons ainsi des exceptions à la mise en œuvre de la responsabilité des présidents d'association.

Mme Sophie Mette, rapporteure. La rédaction retenue par la proposition de loi est opportune dans la mesure où elle permet de redonner de la cohérence juridique à l'article L. 651-2 du code de commerce : sa première phrase fait en effet référence aux personnes morales. Tel que l'article 1^{er} est rédigé, nous allons étendre aux dirigeants d'associations l'actuelle exclusion de responsabilité des dirigeants de sociétés en cas de simple négligence. Les dirigeants d'autres personnes morales, par exemple des fondations reconnues d'utilité publique, pourront également être concernés. L'objectif visé est cohérent avec celui qui a poussé à l'introduction d'une telle limitation de responsabilité pour les sociétés dans la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. J'émet donc un avis défavorable à l'amendement.

M. Bertrand Sorre. Le groupe La République en marche y est également défavorable. Il est clair que l'article 1^{er} concerne les associations régies par la loi de 1901. On peut certes comprendre la démarche de notre collègue Larive, sur le principe, mais il n'y a pas lieu d'apporter cette modification.

La commission **rejette** l'amendement.

Puis elle **adopte** l'article 1^{er} **sans modification**.

Article 1^{er} bis (nouveau)

Demande de rapport au Gouvernement sur le financement du FDVA grâce aux dépôts et avoirs des comptes inactifs des associations

Adopté à l'initiative de M. Régis Juanico, cet article additionnel demande au Gouvernement de remettre au Parlement, d'ici le 1^{er} janvier 2019, un rapport sur la possibilité d'affecter les dépôts et avoirs des comptes inactifs des associations sur un compte d'affectation spéciale, au bénéfice du Fond de développement de la vie associative (FDVA).

Le mécanisme envisagé prend appui sur la loi dite « Eckert » du 13 juin 2014, relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence, qui a défini les comptes inactifs et imposé aux établissements bancaires d'en rechercher les titulaires et de publier, chaque année, le nombre et l'encours des contrats inactifs maintenus dans leurs livres. Les banques doivent assurer le transfert des encours concernés à la Caisse des dépôts et consignations,

au terme d'un délai de deux ans suivant le décès du titulaire du compte ou de dix ans dans les autres cas, suivant le début de la période d'inactivité du compte.

L'article demande donc au Gouvernement d'étudier l'évolution du dispositif actuel pour que le montant des sommes précédemment inscrites sur les comptes inactifs des associations revienne auxdits organismes, *via* un compte d'affectation spéciale au bénéfice du FDVA. Le Haut conseil à la vie associative estime à 100 millions d'euros les sommes qui pourraient ainsi être mobilisées.

*

La commission est saisie de l'amendement AC1 de M. Régis Juanico.

M. Régis Juanico. Je n'aime pas beaucoup demander des rapports au Gouvernement, mais c'est parfois la seule façon d'avancer. Je le fais aujourd'hui à propos d'un sujet sur lequel nous travaillons depuis de longues années, notamment avec le Haut conseil à la vie associative : comment augmenter les ressources financières disponibles, notamment en se tournant vers les comptes bancaires inactifs et en déshérence ? Il y a aujourd'hui 1,3 million d'associations, dont beaucoup ne formalisent pas complètement leur disparition. Les comptes bancaires ne sont donc pas toujours fermés, ce qui représente des montants extrêmement importants : ils ont été estimés à environ 100 millions d'euros. Depuis l'adoption de la loi Eckert en 2014, on peut récupérer les sommes se trouvant sur les comptes bancaires inactifs et les contrats d'assurance vie quand ils concernent des personnes physiques, mais pas quand il s'agit des personnes morales. Notre amendement demande au Gouvernement de remettre un rapport au Parlement qui nous permettra d'avoir des éléments sur les sommes en jeu et sur les moyens juridiques qui pourraient permettre de les récupérer pour les réaffecter au Fonds de développement de la vie associative (FDVA).

Mme Sophie Mette, rapporteure. Le titre général de la proposition de loi explique sans doute le dépôt d'amendements qui couvrent l'intégralité du champ de la vie associative sans avoir de rapport avec les deux articles du texte, auxquels mes travaux préparatoires se sont limités. Pour des raisons de cohérence et d'efficacité, j'ai estimé qu'il était préférable de n'examiner que les amendements en relation avec le contenu de la proposition de loi et de donner un avis défavorable à tous ceux qui n'entreraient pas strictement dans ce champ. Même si je trouve votre amendement très pertinent sur le fond, je suis donc au regret d'émettre un avis défavorable.

M. Frédéric Reiss. Nous avons bien entendu vos propos, madame la rapporteure. Le groupe Les Républicains soutient néanmoins cet amendement, pertinent, et qui, au regard de l'objet d'un texte relatif au monde associatif, n'est pas un cavalier. Avec ce rapport, nous pourrions avoir le début d'une solution et envisager l'abondement du FDVA. Cela me semble une bonne idée.

M. Bertrand Sorre. Le groupe La République en Marche s'associe également à cette proposition de notre collègue Juanico. Effectivement, cette mesure avait été proposée dans le cadre de la discussion de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté ; elle avait été censurée par le Conseil constitutionnel pour des raisons de

forme. Je rejoins les orateurs qui m'ont précédé : nous avons là une piste à étudier dans le cadre d'un rapport, en vue d'un éventuel abondement des moyens financiers mis à la disposition des associations.

Notre groupe votera donc en faveur de cet amendement.

La commission adopte l'amendement.

Article 2

Sensibiliser les jeunes à l'engagement associatif

Le présent article tend à inscrire la sensibilisation à la vie associative, au même titre que le service civique, dans le cadre de l'enseignement moral et civique des élèves de collège et lycée, afin de valoriser le bénévolat et les associations auprès de nos jeunes concitoyens.

Pour ce faire, il complète l'article L. 312-15 du Code de l'éducation de façon à ce que celui-ci dispose que l'enseignement moral et civique sensibilise également les élèves de collège et de lycée « à la vie associative et » au service civique prévu au titre I^{er} bis du livre I^{er} du Code du service national.

Un module théorique et un support méthodologique pourraient ainsi être mis en place pour aider les enseignants dans cette présentation de la vie associative et inciter les jeunes à s'engager.

*

La commission examine l'amendement AC7 de Mme Béatrice Descamps.

Mme Béatrice Descamps. Cet amendement vise à permettre aux lycéens de participer, durant l'année scolaire, en tant que bénévole, à une demi-journée en immersion au sein d'une association de leur choix. La proposition de loi que nous examinons vise, c'est très louable, à sensibiliser les jeunes à l'engagement associatif. Pour la plupart, ils fréquentent déjà, de près ou de loin, des associations mais plutôt en « consommateurs ». Nous leur proposons une véritable expérience, d'une demi-journée au moins, qui, à mon sens, pourrait remplacer de nombreuses heures de cours.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Tout ce qui peut inciter les jeunes à s'engager dans le monde associatif va selon moi dans le bon sens. Néanmoins, le dernier alinéa de l'article L. 312-15 du code de l'éducation dispose déjà que « dans le cadre de l'enseignement moral et civique, les collégiens et les lycéens sont incités à participer à un projet citoyen au sein d'une association d'intérêt général ». Cette disposition permet donc déjà l'immersion dans une association, elle va même plus loin que l'amendement proposé puisqu'elle ne prévoit pas de limitation de durée et qu'elle est ouverte à la fois aux collégiens et aux lycéens.

C'est pourquoi j'émet un avis défavorable à cet amendement qui me semble faire double emploi.

M. Bertrand Sorre. Même si nous pouvons souscrire à la logique dont cette proposition procède, il se révélerait à mon avis très difficile, pour les associations, d'accueillir l'ensemble des lycéens dans le cadre d'une demi-journée ou d'une journée de sensibilisation. Et s'il n'est pas possible de satisfaire les souhaits formulés par les lycéens, un effet « repoussoir » n'est-il pas à craindre ? Notre groupe s'oppose donc à cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement AC2 de M. Stéphane Testé.

M. Stéphane Testé. La sensibilisation à la vie associative prévue à l'article 2 de la présente proposition de loi ne vise que les élèves de collège et de lycée. Par cet amendement, il est proposé de sensibiliser également les élèves de cours moyen deuxième année (CM2) à la vie associative et de tenir ainsi compte du découpage de la scolarité en cycles. Cela permettrait d'enrichir la liaison entre le CM2 et la sixième.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Comme je vous l'ai dit, je suis favorable à tout ce qui peut inciter les jeunes à s'engager dans le monde associatif. En l'occurrence, sensibiliser les élèves de CM2 à la vie associative et enrichir ainsi le lien entre le CM2 et la sixième me paraît une bonne chose. Je suis donc favorable à cet amendement.

M. Frédéric Reiss. Le groupe Les Républicains soutient cet amendement.

M. Bertrand Sorre. Cher collègue Testé, notre groupe envisage plutôt de telles possibilités à partir du collège et du lycée, car il est peut-être inutile de « surcharger » l'école élémentaire. Il convient aussi de tenir compte de la maturité des jeunes. Nous voterons donc contre cette proposition.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 2 modifié.

Après l'article 2

La commission examine l'amendement AC19 de M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Jean-Félix Acquaviva. Je suis bien sûr favorable aux objectifs de cette proposition de loi, qui vise à la sécurisation juridique des dirigeants bénévoles et, dans le cadre de l'éducation nationale, à la sensibilisation à l'engagement associatif. N'oublions pas cependant le contexte maintes fois évoqué, entre diminution des moyens publics et retrait des contrats aidés, qui nuit forcément l'engagement associatif.

Cet amendement portant article additionnel vise à développer les associations et l'engagement associatif par une stimulation du financement privé, notamment du mécénat des petites et moyennes entreprises (PME) et très petites entreprises (TPE).

Il reprend une recommandation formulée par le Haut Conseil à la vie associative (HCVA) dans un rapport intermédiaire adopté le 21 mars 2013. Ses auteurs constatent que le dispositif fiscal actuellement en vigueur au titre du mécénat avantage les grandes entreprises, une réduction d'impôt égale à 60 % du montant des versements, effectués par les entreprises, pris dans la limite de 5 % de leur chiffre d'affaires. Ce plafond de 0,5 % du chiffre d'affaires constitue un frein pour les TPE et PME car il est rapidement atteint. Le HCVA recommande donc un plafond, à définir par décret d'application, à hauteur de 10 000 euros par exemple, pour l'ensemble des montants versés au titre du mécénat, au-delà duquel s'appliquerait le plafond actuel de 0,5 %.

Cette mesure fait notamment suite à un échange que nous avons eu, au sein de notre commission, le 18 avril dernier avec notre collègue Raphaël Gérard, co-rapporteur de la mission flash sur le soutien au patrimoine immobilier protégé. Grâce à cette disposition qui crée une sorte de franchise, toute entreprise pourra ainsi verser jusqu'à 10 000 euros en bénéficiant de la déduction fiscale autorisée par le code général des impôts (CGI). Voilà qui offrirait une alternative à l'heure d'une réduction des moyens publics qui nuit à l'engagement associatif.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Cet amendement excédant largement le champ de cette proposition de loi, j'y suis défavorable, vous l'aviez compris en entendant ce que j'ai dit lorsque nous avons examiné l'amendement AC1.

M. Bertrand Sorre. Notre groupe s'interroge sur la recevabilité de cet amendement au titre de l'article 40 de la Constitution. Cependant, la proposition faite mérite, à notre sens, d'être examinée en loi de finances.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle se saisit de l'amendement AC18 de Mme Béatrice Descamps.

Mme Béatrice Descamps. Mon amendement concerne la formation des bénévoles. Parmi les raisons qui découragent les vocations des dirigeants bénévoles figure la question des compétences. Ceux-ci s'engagent avec leurs qualités et leurs compétences et les mettent au service de leurs associations. Toutefois, ils peuvent avoir des lacunes dans des domaines aussi variés que la comptabilité, le droit, le management, la maîtrise des outils informatiques, etc. Pour l'heure, il leur appartient de les combler sur le terrain, à force d'expérience, mais il serait formidable de leur donner la possibilité de suivre une formation. Certes, les fédérations sportives en proposent parfois, mais la plupart des associations sont démunies en la matière. Dans la mesure où elles participent à l'animation, au dynamisme, à l'attractivité et à l'offre de services des territoires, envisageons que les dirigeants d'associations puissent assister en tant qu'auditeurs

libres aux sessions de formation organisées en ces matières pour former des agents de la fonction publique territoriale, dans la limite d'une session par année et par personne, afin d'éviter d'engorger les formations des collectivités locales.

Mme Sophie Mette, rapporteure. J'en suis désolée, mais j'émet un avis défavorable.

M. Bertrand Sorre. Notre groupe votera contre cette proposition, puisqu'un congé de dirigeant bénévole d'association est déjà prévu par le code du travail.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement AC22 de M. Jean-Félix Acquaviva.

M. Jean-Félix Acquaviva. Par cet amendement, je propose de réaffirmer le principe de séparation des Églises et de l'État en clarifiant le statut des associations culturelles et en le plaçant sous le régime de la loi de 1905 de manière exclusive. En conséquence, l'amendement abroge la possibilité de création d'associations culturelles sous le régime des associations type « loi de 1901 », permise par l'article 4 de la loi de 1907.

L'article 16 originel de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté visait, à juste titre, à imposer à ces associations loi de 1901 dites « mixtes » les mêmes obligations de transparence comptable qu'aux associations exclusivement culturelles visées par la loi de 1905. Cependant, ces dispositions ont été censurées par le Conseil constitutionnel dans une décision du 26 janvier 2017. Eu égard à l'opacité largement dénoncée des circuits de financement de certaines de ces associations, il nous semble essentiel de relancer la réflexion en faveur de la rédaction d'un nouvel article, soit dans le même esprit que celui de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, soit de manière plus radicale, comme je le propose par cet amendement, en supprimant purement et simplement cette possibilité ouverte depuis plus d'un siècle.

De manière générale, cet amendement a aussi pour but de rompre avec une forme d'hypocrisie largement connue et décriée par les défenseurs de la laïcité. En effet, alors que la loi de 1905 interdit le financement public des associations culturelles, certaines associations, régies par la loi de 1901, peuvent recevoir des subventions publiques, notamment en tant que centre culturel, bien que leur aspect culturel soit clairement démontrable.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Je suis défavorable à cet amendement, dont l'objet excède très largement celui de cette proposition de loi.

M. Bertrand Sorre. Notre groupe votera contre cet amendement : le ministère de l'intérieur a déjà pris bon nombre de mesures utiles pour que les associations régies par la loi de 1901 n'exercent pas un culte, même si elles peuvent avoir des activités socioculturelles proches des cultes.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement AC10 de M. Jean-Carles Grelier.

Mme Valérie Bazin-Malgras. Pour accompagner la dynamique du bénévolat dans notre pays, appuyé par l'augmentation du nombre de créations de structures associatives entre 2012 et 2017, il apparaît nécessaire de doter les dirigeants associatifs d'un dispositif statutaire. Ce statut vise à protéger et à apporter des garanties aux dirigeants associatifs bénévoles. C'est aussi le moyen d'assurer le renouvellement régulier des cadres associatifs.

Malgré leur implication et leurs responsabilités, les dirigeants associatifs bénévoles ne disposent pas des mêmes dispositifs juridiques que les élus locaux et les élus syndicaux ; ils souffrent notamment d'un manque de formation. Les 8 millions d'euros mis, en 2018, à la disposition d'associations locales et nationales pour soutenir la formation des bénévoles sont en effet insuffisants, d'autant que ne peuvent en bénéficier que les dossiers sélectionnés à la suite d'un appel à projets.

Cet amendement vise, comme les autres amendements que je défendrai, à répondre à ces enjeux. En l'occurrence, il s'agit de créer un statut spécifique pour les élus associatifs.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Même si votre réflexion est très intéressante, je suis défavorable à cet amendement.

Mme Valérie Bazin-Malgras. Puis-je savoir pourquoi, madame la rapporteure ?

Mme Sophie Mette, rapporteure. Son objet n'entre tout simplement pas dans le champ de cette proposition de loi. Peut-être l'intitulé de celle-ci est-il trop général mais elle se concentre sur deux points.

M. Bertrand Sorre. Pour la même raison, le groupe La République en marche est défavorable à cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Elle se saisit ensuite de l'amendement AC11 de M. Jean-Carles Grelier.

Mme Valérie Bazin-Malgras. Cet amendement complète le précédent, qui qualifie juridiquement le statut de l'élu associatif. Ainsi vise-t-il à accorder un crédit d'heures équivalent à une demi-journée par mois pour que l'élu associatif puisse s'absenter de son activité professionnelle afin de s'occuper de la structure associative pour laquelle un mandat lui a été confié. Cette absence ne sera pas rémunérée par l'employeur.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Avis défavorable.

M. Bertrand Sorre. Le congé de dirigeant d'association bénévole est déjà prévu par le code du travail, introduit par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. Notre groupe est donc contre cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement AC12 de M. Jean-Carles Grelier.

Mme Valérie Bazin-Malgras. Cet amendement complète les deux précédents. Ainsi vise-t-il à accorder aux élus associatifs un crédit de formation et fait-il obligation aux associations d'inscrire à leur budget de fonctionnement une somme représentant 2 % des dépenses de fonctionnement pour soutenir les engagements de formation de leurs élus.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Même si le sujet est très intéressant, je suis défavorable à cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Elle se saisit ensuite de l'amendement AC13 de M. Jean-Carles Grelier.

Mme Valérie Bazin-Malgras. Cet amendement vient compléter les trois précédents. Il prévoit pour les élus d'associations qui comptent plus de 50 membres actifs un droit à congé de formation professionnelle, auquel l'employeur ne pourra s'opposer que pour un motif impérieux.

M. Régis Juanico. Je veux réagir à l'ensemble de ces amendements défendus par Mme Bazin-Malgras. Des dispositifs existent déjà, mis en place par la récente loi relative à l'égalité et à la citoyenneté promulguée en 2017, mais peut-être pourrions-nous examiner ce qu'il en est de l'utilisation du congé d'engagement bénévole ou du compte d'engagement citoyen ? De nombreux bénévoles ignorent les possibilités qu'ils leur offrent, soit tout de même vingt heures de formation pour le compte d'engagement citoyen, si vous comptez plus de 200 heures d'engagement bénévole dans votre association et avez une attestation du président de celle-ci, et le congé d'engagement bénévole peut, si un accord d'entreprise le prévoit, être rémunéré ! Des décrets d'application ont été pris, mais les dispositifs sont très peu utilisés. Il appartient peut-être à notre commission de les améliorer.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Je suis tout à fait d'accord, cher collègue : toutes ces mesures existent déjà, et il y a un réel manque de communication. Nous devons donc travailler ensemble pour y remédier.

M. le président Bruno Studer. Je propose, cher collègue Juanico, que nous envisagions, lors de la prochaine réunion du bureau de notre commission, selon quelles modalités notre commission pourrait contribuer au succès de ces dispositifs mis en place par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement AC14 de M. Jean-Carles Grelier.

Mme Valérie Bazin-Malgras. La validation des acquis de l'expérience professionnelle (VAE) a été instituée par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002. Elle permet d'obtenir un titre, un diplôme ou un certificat de qualification professionnelle après évaluation par un jury des connaissances, aptitudes et compétences développées au cours de l'expérience. Cet amendement vise à prendre en compte la durée des mandats associatifs pour la validation des acquis professionnels.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Cela n'entre pas dans le champ de cette proposition de loi. J'y suis donc défavorable.

Mme Valérie Bazin-Malgras. C'est vraiment dommage !

Mme Frédérique Meunier. Nous pouvons élargir le champ de la proposition de loi, tout de même !

M. le président Bruno Studer. Vous avez tout loisir de déposer une proposition de loi sur le sujet, chère collègue.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement AC15 de M. Jean-Carles Grelier.

Mme Valérie Bazin-Malgras. Les risques juridiques qui pèsent sur les dirigeants associatifs sont pour eux source d'une réelle crainte, d'une réelle appréhension. Afin d'assurer le renouvellement de ces dirigeants et donc la pérennité de nombreuses associations, il convient de leur apporter une protection fonctionnelle contre ces risques, à l'instar de celle dont bénéficient les élus locaux.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement AC16 de M. Jean-Carles Grelier.

Mme Valérie Bazin-Malgras. Cet amendement vient compléter le dispositif proposé au précédent amendement en permettant aux associations de se constituer partie civile devant la juridiction pénale. L'amendement prévoit également l'obligation pour l'association de souscrire à une assurance des risques statutaires.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Défavorable.

M. Bertrand Sorre. Notre groupe votera contre cet amendement. Un certain nombre d'assurances, très souvent souscrites par les associations et même obligatoires, couvrent ces risques.

Mme Sophie Mette, rapporteure. En effet, je le sais pour avoir présidé une association, ces assurances sont obligatoires, on ne peut pas faire sans.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle se saisit de l'amendement AC5 de Mme Sabine Rubin.

M. Michel Larive. Par cet amendement, nous demandons au Gouvernement un rapport relatif à la mise en œuvre d'un statut des bénévoles, qui distingue aussi clairement que possible les conventions qui lient les bénévoles et les contrats de travail et qui analyse la pertinence de la mise en œuvre de nouveaux droits pour les bénévoles.

Le 20 décembre 2017, la chambre sociale de la Cour de cassation requalifiait une convention de bénévolat en contrat de travail, au motif que la personne concernée devait accomplir des tâches définies unilatéralement par l'association, se contentait de deux jours de repos par semaine, de six jours fériés et de cinq semaines de congés par an et ne pouvait s'absenter pendant les horaires de présence sans y avoir été préalablement et expressément autorisée.

Le statut des bénévoles pose régulièrement question, tant du point de vue de ce qui le sépare de l'emploi salarié qu'en ce qui concerne les droits dont jouissent les bénévoles. Une réflexion de grande ampleur doit pouvoir s'engager autour de la mise en œuvre d'un réel statut, protecteur des personnes qui s'engagent pour le bien commun et permettant aux associations un recours plus facile et moins risqué au bénévolat.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Nous avons abordé la question lors des auditions menées, et, *a priori*, les associations ne sont pas favorables à un statut particulier pour les bénévoles. Je suis donc défavorable à cet amendement.

M. Bertrand Sorre. De même que notre rapporteure, notre groupe n'est pas favorable à l'édiction d'un tel statut. N'oublions pas non plus le risque de requalification en contrat de travail. Il ne faudrait pas, en créant ce statut, créer une difficulté supplémentaire.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement AC6 de M. Michel Larive.

M. Michel Larive. Par cet amendement, nous demandons que soit remis au Parlement, dans un délai d'un an, un rapport sur l'état de l'engagement associatif en France.

Nous souhaitons que des experts du monde associatif, des collectivités territoriales et de l'État se demandent s'il serait pertinent de permettre aux salariés de se consacrer, sur leur temps professionnel, à une activité bénévole de leur choix, grâce à un crédit-temps bénévole qui serait attribué à tout salarié. Le rapport envisagerait aussi la possibilité de permettre aux personnes bénévoles

d'obtenir des points de retraite, ainsi qu'une couverture médicale convenable en lien avec leurs activités au sein de l'association.

Précisons que cette mesure a fait l'objet d'une recommandation dans un rapport remis au précédent gouvernement par notre assemblée le 15 avril 2015, intitulé *Libérer l'engagement des Français et refonder le lien civique*. La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a permis la mise en place d'un nouveau droit de « décharge » au profit de certains bénévoles. Nous considérons qu'il faut étendre à toutes et à tous le bénéfice de ces dispositions.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Nous avons déjà abordé le sujet. Je ferai la même réponse que tout à l'heure en émettant un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement AC21 de Mme Nadia Essayan.

Mme Nadia Essayan. Mes propos feront écho à ceux tenus par M. Juanico sur la méconnaissance des dispositifs existants.

Par cet amendement, nous demandons que le Gouvernement remette au Parlement, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi, un rapport sur les dispositifs de valorisation des compétences acquises par les bénévoles dans le cadre de leurs engagements associatifs. Il s'agit d'appeler l'attention du Parlement et du Gouvernement sur l'enjeu essentiel que représente à nos yeux la valorisation des compétences acquises par les bénévoles dans le cadre de l'engagement associatif. En effet, ces compétences développées au sein d'une association touchent autant au savoir-faire qu'au savoir-être, aux techniques qu'à l'administratif et au social. Il me semble important que nous puissions à l'avenir mieux valoriser cette expérience.

Si les moyens de la faire reconnaître existent déjà, notamment avec la VAE, ces dispositifs restent largement sous-utilisés du fait de leur méconnaissance par le public concerné – nous l'avons dit, mais le rapport de la députée Sandrine Doucet l'avait également souligné. Les acteurs concernés, associations et pouvoirs publics, attendent le développement d'outils qui permettraient un meilleur accompagnement individuel ou collectif. Les bénéficiaires seraient certainement multiples d'abord du point de vue de la valorisation des parcours mais aussi et surtout en termes d'insertion. Un état des lieux des dispositifs existants nous semble nécessaire pour procéder ensuite à des ajustements et atteindre les objectifs visés.

Mme Sophie Mette, rapporteure. Je suis entièrement d'accord à titre personnel avec cet amendement, qui vise à permettre de proposer des mesures d'ajustement et à rendre plus efficaces les dispositifs de valorisation des compétences acquises par les bénévoles dans le cadre de leur engagement associatif. Vecteur de citoyenneté, l'engagement bénévole permet effectivement aussi l'acquisition de compétences, ne l'oublions pas.

Néanmoins, en tant que rapporteure et dans un souci d'équité, j'émettrai un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.

*

* *

En conséquence, la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation demande à l'Assemblée nationale d'adopter la présente proposition de loi dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE

I. AUDITIONS ORGANISÉES PAR LA RAPPORTEURE

(par ordre chronologique)

- **Collectif des Associations Citoyennes (CAC) - M. Jean-Claude Boual**, président
- **Le Mouvement associatif ^(*) – Mme Frédérique Pfrunder**, déléguée générale, **Mme Lucie Suchet**, responsable plaidoyer
- **Haut Conseil à la vie associative (HCVA) - Mme Joëlle Battalico**, vice-présidente, **Mme Chantal Bruneau**, secrétaire générale, et **M. Thierry Guillois**, membre du bureau, président du groupe Juridique et Financement
- **Ministère de l'Éducation nationale – Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative – Mme Marie Dutertre**, conseillère parlementaire, et **Mme Sylvie Hel-Thelier**, sous-directrice des politiques interministérielles de jeunesse et de vie associative

II. CONTRIBUTION ÉCRITE

- **Ministère de l'Économie et des finances – Direction des affaires juridiques – Mme Laure Bédier**, directrice

^(*) Ce représentant d'intérêts a procédé à son inscription sur le registre de l'Assemblée nationale s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.

ANNEXE N° 2 :
LISTE DES TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS
OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN
DE LA PROPOSITION DE LOI

Proposition de loi	Dispositions en vigueur modifiées	
	<i>Codes et lois</i>	<i>Numéro d'article</i>
<i>Article</i>		
Premier	Code de commerce	L651-2 premier alinéa
2	Code de l'éducation	L312-15 cinquième alinéa