

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires culturelles et de l'éducation

- Examen de :
- la proposition de loi visant à soutenir l'engagement bénévole et simplifier la vie associative (n° 1601) (M. Quentin Bataillon, rapporteur)2
- la proposition de loi, adoptée par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, visant à assurer la pérennité des établissements de spectacles cinématographiques et l'accès au cinéma dans les outre-mer (n° 1362) (M. Johnny Hajjar et Mme Maud Petit, rapporteurs 29
- Présences en réunion 40

Mardi

28 novembre 2023

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 22

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

**Présidence de
Mme Fabienne Colboc,
Vice-présidente**



La séance est ouverte à seize heures trente-cinq

(Présidence de Mme Fabienne Colboc, vice-présidente)

La commission procède l'examen de la proposition de loi visant à soutenir l'engagement bénévole et simplifier la vie associative (n° 1601) (M. Quentin Bataillon, rapporteur).

Mme Fabienne Colboc, présidente. Cette proposition de loi sera examinée en séance publique la semaine prochaine. Je remercie notre rapporteur Quentin Bataillon de la défendre : il est en effet devenu nécessaire d'adapter le cadre législatif pour répondre aux besoins des associations, dont nous connaissons et saluons tous le rôle dans la société.

Nous accueillons Prisca Thevenot, secrétaire d'État chargée de la jeunesse et du service national universel, aussi en charge de la vie associative, qui sera parmi nous pour la discussion générale.

M. Quentin Bataillon, rapporteur. La vie associative occupe dans notre pays une place remarquable. La France compte en effet environ 1,5 million d'associations en activité, intervenant dans pratiquement tous les aspects de la vie sociale.

Ces associations, fondations et fédérations mobilisent près de 22 millions de nos concitoyens désireux d'agir ensemble dans un cadre bénévole et dessinent un maillage exceptionnel irriguant la totalité des territoires. Elles œuvrent au quotidien pour permettre au plus grand nombre d'accéder à des biens, des connaissances et des activités à moindre coût ou pour défendre des causes au service du bien commun. Favorisant la participation citoyenne et l'action collective, poussant nos concitoyens à débattre et à prendre des responsabilités, elles sont un pilier fondamental de notre démocratie.

Je suis fier par conséquent d'être le rapporteur d'un texte visant à reconnaître et soutenir les associations et ceux qui s'impliquent dans leur fonctionnement, ainsi qu'à simplifier leur quotidien. Ce sujet nous concerne tous. Je tiens donc à ce que cette proposition de loi, dont tous les députés de la majorité présidentielle sont signataires, s'ouvre à un travail transpartisan et de bon sens.

Je suis persuadé qu'en valorisant les actions des associations et en facilitant leur travail, nous œuvrons au développement d'une société civile active et engagée.

L'engagement associatif est bien plus qu'un loisir : il s'agit souvent d'un véritable choix de vie, qui emporte des conséquences importantes. Or les bénévoles ont trop souvent l'impression de ne pas être suffisamment accompagnés dans cet engagement et de ne pas en tirer une reconnaissance suffisante.

Le milieu associatif pâtit également de la difficulté à accéder aux informations nécessaires pour faire fonctionner une structure au quotidien, quelle qu'en soit la taille. Il est confronté à des anomalies, des dysfonctionnements et autres redondances administratives auxquels il faut apporter des réponses.

Depuis 2017, nous avons beaucoup œuvré pour répondre à ces difficultés : protection juridique des dirigeants, augmentation importante de la dotation budgétaire en faveur du développement de la vie associative, soutien résolu pendant la crise sanitaire, par l'intermédiaire du fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep), actions du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), création du Guid'Asso ou du service Le Compte asso... Entre le travail de consultation entrepris par la ministre Marlène Schiappa et la très forte détermination de Prisca Thevenot, jamais autant d'avancées en faveur des associations n'auront eu lieu en si peu de temps.

La présente proposition de loi s'inscrit dans la droite ligne de ces actions. Elle apporte une brique supplémentaire à l'édifice, qui devra en compter encore d'autres.

Une consultation citoyenne, qui se poursuivra jusqu'à l'examen du texte en séance publique, est par ailleurs proposée en ligne sur le site de l'Assemblée nationale : elle doit permettre à chaque association d'enrichir nos travaux afin que ce texte réponde le plus précisément possible aux attentes des acteurs. Cette proposition de loi élaborée au bénéfice des associations ne saurait en effet se construire sans elles. De très nombreuses concertations ont ainsi eu lieu avec les têtes de réseaux, dont je salue le travail et les actions de plaidoyer : je pense notamment au Mouvement associatif, à France bénévolat, à France générosités ou encore à la Ligue de l'enseignement.

Je rappelle que le Haut Conseil à la vie associative, placé auprès de la Première ministre, et le Conseil économique, social et environnemental ont effectué un travail considérable sur le sujet de la simplification et de l'accompagnement des associations. Plusieurs propositions du texte s'inspirent de leurs travaux.

J'ai en outre organisé de nombreuses réunions dans mon département de la Loire et six villes de ma circonscription, toutes extrêmement fières de leurs valeurs ouvrières et solidaires : je leur dois ce combat en faveur des bénévoles. Je me suis également rendu dans les circonscriptions de plusieurs collègues, encore hier chez notre présidente de séance Fabienne Colboc, et compte poursuivre ces rencontres de terrain avec les associations.

Les mesures de la présente proposition de loi sont pour l'essentiel d'ordre technique. Elles visent tout d'abord à encourager et mieux reconnaître l'engagement des bénévoles. Au cours de mes travaux, j'ai notamment pris la mesure des problèmes auxquels sont confrontées les associations pour renouveler ou renforcer leurs structures dirigeantes. J'avance ainsi plusieurs solutions destinées à encourager la prise de responsabilités bénévoles par des personnes en situation d'emploi et ainsi à garantir la pérennité de la vie associative en France. Le texte vise notamment à assouplir les conditions permettant à certains bénévoles d'acquérir des droits à la formation grâce au compte d'engagement citoyen (CEC), afin de valoriser leur engagement et développer leurs compétences, et à dynamiser le recours au congé d'engagement associatif permettant aux bénévoles de mieux concilier activité professionnelle et fonctions associatives.

La proposition de loi a aussi pour but de clarifier, ouvrir et sécuriser le recours au mécénat de compétences, qui offre aux salariés l'opportunité de partager leur expertise avec une association tout en conservant le lien avec leur entreprise, quelle qu'en soit la taille. Cela favorisera de nouveaux accords entre employeurs et employés, donnant aux entreprises, sur tout le territoire, la possibilité de libérer les salariés ponctuellement ou régulièrement. Ce seront des accords de bon sens dans l'écosystème des entreprises qui apporteront un soutien supplémentaire aux structures associatives. J'appellerai par amendement à ce que le mécénat

de compétences puisse durer trois ans au lieu de deux, et souhaite que l'expérimentation qui est en cours dans la fonction publique soit confirmée par le Gouvernement.

Par ailleurs, le fait d'inscrire dans la déclaration de performance extra-financière des entreprises, au titre de leur responsabilité sociale, les actions ayant vocation à soutenir et promouvoir l'engagement associatif sera de nature à encourager les entreprises de plus de 500 salariés à nouer davantage de partenariats avec des associations et à renforcer ceux qui sont déjà engagés.

La présente proposition de loi vise également à simplifier la vie associative. Le nombre et la lourdeur des démarches administratives constituent en effet des freins majeurs à l'action des responsables d'associations.

Le texte qui vous est soumis comporte plusieurs mesures permettant d'améliorer cette situation. Il prévoit ainsi la possibilité pour les communes d'exonérer de taxe d'habitation, par une délibération de portée générale, les associations situées sur leur territoire. Dans ma circonscription, ce sera une bouffée d'oxygène pour plusieurs structures. Afin de réaffirmer notre attachement à cette disposition déjà adoptée en première lecture du projet de loi de finances (PLF), je tiens à ce qu'elle soit conservée en l'état dans le présent texte jusqu'à la promulgation du PLF.

Cette proposition de loi doit aussi simplifier les conditions de prêt entre associations et en élargir le champ. Pour ce faire, elle revoit la définition des structures susceptibles de consentir un prêt ou d'en bénéficier, supprime la condition du prêt à taux zéro et lève la limitation à deux ans de ces prêts. Afin d'éviter les effets indésirables d'une disposition prévue à l'article 6, je vous proposerai également de supprimer la condition d'une certification des comptes de l'organisme prêteur par un commissaire aux comptes.

Le présent texte vise enfin à harmoniser les causes de recours aux loteries, tombolas et lotos traditionnels. Les nombreuses structures associatives qui organisent ce type d'événements le font actuellement dans l'illégalité la plus totale, s'exposant à un risque contentieux. Il est absolument nécessaire de sécuriser ce point.

La plupart des dispositifs contenus dans ce texte existent déjà, mais méritent d'être largement déployés pour être mieux connus et pleinement efficaces. La proposition de loi a pour objet de les dynamiser et de les rendre plus opérationnels, afin de soutenir la vitalité du tissu associatif de notre pays. Elle développe des droits nouveaux et simples, des outils facilement mobilisables. Soucieux d'assurer leur bon déploiement, je vous proposerai un amendement après l'article 7 demandant au Gouvernement un rapport global évaluant leur performance, particulièrement s'agissant de la question de l'emploi dans les associations ou de la conciliation entre vie professionnelle et vie associative.

Comme je vous l'ai dit, afin de réaffirmer notre attachement à la possibilité d'exonération de taxe d'habitation retenue par le Gouvernement à l'article 27 *nonies* du projet de loi de finances pour 2024, je vous proposerai de voter à nouveau cette disposition dans le présent texte.

L'inscription du Guid'Asso dans la loi constituera également un acte fort de soutien aux associations. Je précise que je partage cette ambition avec Jean-Claude Raux, dont je salue le travail effectué en tant que rapporteur sur la mission *Sport, jeunesse et vie associative*

du PLF pour 2024, et Fabienne Colboc, auteure de l'amendement qui a permis récemment d'abonder le fonds pour le développement de la vie associative de plus de 20 millions d'euros.

Mme Prisca Thevenot, secrétaire d'État auprès du ministre des Armées et du ministre de l'Éducation nationale et de la jeunesse, chargée de la jeunesse et du service national universel. Les associations jouent en effet plus que jamais un rôle majeur dans notre société. Notre mission est de les accompagner et de les soutenir à travers des politiques publiques que nous allons continuer à construire ensemble, pour et avec elles.

C'est dans cet esprit que, le 26 septembre dernier, à l'occasion de la rentrée des associations, j'ai réuni plus de 200 acteurs du secteur afin de leur faire part du soutien plein et entier non seulement du Gouvernement, mais aussi d'une grande majorité de députés. Cette détermination s'est immédiatement traduite en actes politiques forts, grâce notamment au travail que vous avez conduit dans le projet de loi de finances.

Il serait vain de réinventer des dispositifs qui existent déjà. C'est dans cet esprit que l'appui financier supplémentaire de 20 millions par an, proposé par amendement par Fabienne Colboc et fermement appuyé par mes soins, permettra au FDVA de dépasser les 70 millions d'euros pour l'année 2024. Ce fonds constitue un bon outil au service des associations : il bénéficie à quelque 17 700 d'entre elles, dont environ 80 % de petites structures, et vise à financer leurs charges de fonctionnement, la formation des bénévoles et la mise en place de projets innovants.

Soutenir les grandes et petites associations suppose de lever les freins financiers auxquels elles sont confrontées, parmi lesquels les seuils planchers du FDVA. Ainsi, en Île-de-France, aucune association ne peut prétendre à une subvention pour un projet d'un montant inférieur à 5 000 euros. J'ai engagé en août 2023 un travail avec les préfetures pour remédier à cette situation, qui est en passe d'aboutir : à partir de 2024, ce seuil plancher ne pourra être supérieur à 1 000 euros. Je rappelle à ce propos qu'à côté des dispositifs de subventions, l'ensemble du soutien de l'État au tissu associatif représente plus de 10 milliards d'euros, tous périmètres ministériels confondus.

Un travail de fond est nécessaire pour que les bénévoles puissent consacrer leur temps aux missions pour lesquelles ils s'engagent et non à l'accomplissement de tâches administratives. C'est précisément l'objet du texte qui nous réunit aujourd'hui, fruit du travail rigoureux du rapporteur et de son dialogue constant avec les associations.

Étant chaque semaine à leur contact sur le terrain, dans les territoires urbains, périurbains, ruraux, dans l'Hexagone ou en outre-mer, je perçois combien il est urgent de faciliter la vie de celles et ceux qui s'engagent au quotidien.

Je ne reviendrai pas sur le détail des mesures qui viennent d'être présentées, mais souhaite simplement en souligner les avancées, comme l'ouverture des conditions pour bénéficier d'un abondement du compte personnel de formation (CPF) par l'intermédiaire du compte d'engagement citoyen, l'assouplissement des conditions de recours au congé d'engagement associatif, l'ouverture du mécénat de compétences aux entreprises de moins de 5 000 salariés ou encore l'harmonisation des causes de recours aux tombolas et aux loteries.

Cette proposition de loi s'inscrit parfaitement dans la continuité du travail mené par le Gouvernement, autour de quatre axes : la simplification, la reconnaissance, la facilitation des parcours d'engagement et l'accompagnement du monde associatif. Je ne doute pas que le

travail parlementaire sera riche et contribuera à nourrir le texte de mesures attendues par les acteurs associatifs.

Parallèlement aux dispositions législatives, un important volet réglementaire est en cours de déploiement, en lien avec le mouvement associatif. Ainsi, le réseau de proximité Guid'Asso est l'outil qui permet aux associations de toujours trouver le bon interlocuteur. Soucieuse d'accélérer sa généralisation, j'avais annoncé dans le cadre du PLF une subvention supplémentaire de 2,5 millions d'euros. Je vous annonce aujourd'hui un nouvel abondement de 650 000 euros. Ainsi, le montant total accordé en 2024 à ce dispositif s'élève à 7,15 millions d'euros, contre 4 millions d'euros en 2023. Nombreux parmi vous sont ceux qui veulent pérenniser le dispositif Guid'Asso. Ils peuvent compter sur moi pour soutenir cette démarche.

Un autre aspect réglementaire concerne le guichet « Dites-le nous une fois », qui doit se concrétiser au travers du Compte asso. Ce portail sera un lieu unique et simplifié pour saisir des informations, demander des subventions et accéder à des ressources utiles.

À quelques jours du 5 décembre, qui célèbre l'engagement partout dans le monde, cette proposition de loi nous permet de rendre hommage aux 20 millions de nos concitoyens qui font quotidiennement le choix du bien commun au cœur de nos territoires ruraux et urbains. Je constate la force de leur engagement lors de chacun de mes déplacements et des échanges réguliers que j'entretiens avec les acteurs du monde associatif.

Mme Fabienne Colboc, présidente. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Bertrand Sorre (RE). Cette proposition de loi s'inscrit dans le prolongement des nombreuses mesures votées par notre majorité depuis 2017. Je tiens à souligner l'originalité de la démarche consistant à ouvrir sur le site de l'Assemblée nationale une campagne de contributions écrites visant à recueillir l'avis et les propositions des associations.

Le tissu associatif français est particulièrement dense et diversifié, avec 1,5 million d'associations qui favorisent la participation citoyenne et l'action collective. Vecteurs essentiels de lien social et de lutte contre les exclusions, utiles à l'intérêt général, elles sont le cœur battant de notre démocratie. Il est donc impérieux de leur apporter une meilleure reconnaissance et de faciliter leur action en levant les freins auxquels elles sont quotidiennement confrontées.

Cette proposition de loi y contribuera assurément. Pour encourager la prise de responsabilité, elle propose d'assouplir les conditions permettant à certains bénévoles d'acquérir des droits de formation par le biais du compte d'engagement citoyen. Elle entend dynamiser le recours au congé d'engagement associatif, afin de permettre une meilleure conciliation entre activités professionnelles et bénévolat. Elle ouvre le mécénat de compétences aux entreprises de moins de 5 000 salariés et valorise les actions de soutien à la vie associative. Elle agit également contre la lourdeur administrative.

Ces mesures permettront de simplifier la vie des associations comme de reconnaître et d'encourager l'engagement bénévole. C'est la raison pour laquelle le groupe Renaissance votera ce texte avec enthousiasme.

M. Bruno Bilde (RN). Les associations sont indispensables à notre démocratie. Elles développent quotidiennement des projets en faveur de l'intérêt général et contribuent de façon désintéressée à la dynamisation des territoires. Nous devons encourager les 20 millions de personnes qui donnent de leur temps au service des autres tandis que, depuis plusieurs années, on constate une crise de l'engagement général, et associatif en particulier.

Le groupe Rassemblement national accueille favorablement ce texte qui, sans être révolutionnaire ni traiter l'ensemble des problématiques, permettra d'alléger certaines contraintes qui pèsent sur les associations. Nous saluons notamment la disposition permettant d'exonérer de taxe d'habitation les locaux utilisés par une association à titre privatif, qui reprend globalement une proposition de loi déposée par notre groupe. Cette exonération soutiendra financièrement les associations, favorisera leur stabilité et encouragera l'engagement citoyen.

La crise de l'engagement associatif a des causes profondes qui ne pourront pas être résolues par un seul texte législatif, mais notre rôle en tant qu'élus de la nation est de lever les freins juridiques qui complexifient la vie de ceux qui s'y consacrent. Cette proposition de loi comporte des dispositions bienvenues en ce sens.

M. Léo Walter (LFI-NUPES). La proposition de loi dont nous sommes saisis devrait répondre à la volonté, inscrite dans notre programme, de redonner du pouvoir et des moyens aux associations citoyennes et aux acteurs de l'éducation populaire

Nul besoin de souligner l'importance sociale du mouvement associatif, avec 1,3 million de structures actives – dont 140 000 sont des employeurs, pour un total de près de 2 millions d'emplois – et deux tiers des Français que s'y déclarent impliqués, comme donateurs ou bénévoles. De nombreuses associations pallient les insuffisances de l'action publique, d'autres redonnent vie aux quartiers et aux villages et favorisent le lien social. En tant qu'élus rural, je mesure l'incroyable vitalité de ce réseau composé principalement de toute petites structures intégralement bénévoles.

Alors que chacun reconnaît l'importance de cette action, le secteur associatif doit faire face à une baisse de ses moyens humains et financiers. Il est particulièrement affecté par la réforme des retraites qui tend à le priver du vivier important que constituent les jeunes retraités, lesquels représentent une part non négligeable des 587 000 équivalents temps plein du bénévolat français. La suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) a en outre entraîné depuis 2018 un effondrement des dons des plus fortunés, plus soucieux de défiscaliser que de soutenir le secteur associatif. Il apparaît enfin dans le budget 2024 que, contrairement à ce qui a été indiqué, les crédits dédiés ont diminué. Or rien dans la proposition de loi ne vise à y remédier.

Le mouvement associatif regrette de plus, et nous avec lui, que les acteurs du secteur n'aient pas été associés, sinon par une enquête en ligne, à l'élaboration de ce texte qui passe de ce fait à côté des grands enjeux de l'engagement bénévole. Les amendements que nous avons proposés pour apporter des solutions concrètes ont pour moitié été déclarés irrecevables, en application de l'article 40 de la Constitution. Nous souhaitons en particulier maintenir la rémunération lors du congé d'engagement en l'absence d'un accord de branche ou permettre une attribution triennale des subventions.

Si cette proposition de loi a le mérite d'exister, elle n'est pas à la hauteur de l'objectif annoncé. Nous déciderons donc de notre vote final en fonction de la teneur des débats.

M. Maxime Minot (LR). Au nom du groupe Les Républicains, je veux rendre un hommage appuyé aux plus de 16 millions de bénévoles que compte notre pays. Les associations constituent un maillage essentiel de notre territoire, au service de la cohésion sociale. Elles remplissent des missions variées, allant de l'animation de la vie locale aux actions de solidarité en passant par la préservation du patrimoine.

Les bouleversements qui ont affecté leurs moyens ont toutefois fragilisé l'ensemble du secteur, en particulier les associations de taille intermédiaire. La crise sanitaire et un contexte inflationniste galopant ont conduit à une baisse considérable des dons et à un recul de l'engagement associatif, alors que les besoins vont croissant. Le nombre de ces bénévoles qui donnent de leur temps et de leur compétence de façon désintéressée, parallèlement à leur carrière professionnelle et à leur vie personnelle, a baissé de 2 millions entre 2021 et 2023. Il est donc essentiel de valoriser leur engagement et d'améliorer leur accompagnement. La proposition de loi va dans ce sens, tout en simplifiant les responsabilités des dirigeants associatifs.

La politique gouvernementale conduite depuis 2017 est globalement défavorable aux associations, ainsi qu'en témoignent la suppression de la réserve parlementaire et le budget pour 2024. Le groupe Les Républicains votera néanmoins en faveur de cette proposition de loi, afin de soutenir les associations et leurs membres.

M. Laurent Esquenet-Goxes (Dem). On peut citer Waldeck-Rousseau, père de la loi de 1901 sur les associations, qui les considère comme l'armure la plus solide contre l'oppression, ou encore Tocqueville, pour qui la libre association est la première des libertés. Mais cette proposition de loi n'est pas un texte philosophique : d'un grand pragmatisme, elle veut apporter aux associations des solutions concrètes, pour lutter contre les difficultés quotidiennes de ces chevilles ouvrières de la cohésion sociale.

Ce texte partagé arrive à un moment charnière, où le monde associatif est confronté à une grave crise de l'engagement. À cet égard, le groupe Démocrate se réjouit de l'assouplissement des conditions du mécénat de compétences et du recours au congé associatif. Les dispositions permettant aux actifs de libérer du temps doivent être saluées.

Répondre au défi posé par le désengagement citoyen supposera toutefois d'amplifier encore, collectivement, l'ambition de ces mesures. Les associations s'inquiètent de la baisse de l'implication des seniors et des difficultés de recrutement de personnes disposant de compétences d'encadrement. Il nous semble nécessaire, dans cette optique, de renforcer la formation des bénévoles. Nous proposons donc, dans la continuité de l'article 1^{er}, d'étendre la portée du compte d'engagement citoyen, en offrant aux associations la possibilité de l'abonder et en accroissant sa visibilité tout en simplifiant les conditions de recours.

Nous proposons par ailleurs, pour inciter les jeunes retraités à s'impliquer dans la vie associative, de les autoriser à utiliser leur compte personnel de formation à des fins de formation au bénévolat. Enfin, le texte permettra aux communes d'exonérer les associations de taxe d'habitation et facilitera leur accès aux prêts.

En complément des mesures du PLF pour 2024, dont l'augmentation de 20 millions d'euros du FDVA, ce texte répond à des attentes fortes du monde associatif. C'est donc avec joie et ferveur que le groupe Démocrate le votera.

M. Bertrand Petit (SOC). Depuis 2017, Emmanuel Macron a fait tout ce qu'il ne fallait surtout pas faire aux associations. Il a supprimé l'ISF, conduisant à un effondrement du volume des dons, il a mis fin à la réserve parlementaire sans repenser le système des subventions, il a imposé le contrat d'engagement républicain, aussi inefficace que dangereux et unanimement décrié. Pendant ce temps, dans nos banlieues, nos villes et nos villages, le rôle des associations est de plus en plus essentiel à mesure que les services publics ferment et que les éléments qui forgent la solidarité, le lien social et le partage disparaissent. Sans elles, il n'y a plus de vivre-ensemble.

La présente proposition de loi, au moins, ne retire rien aux associations et ne les contraint pas plus qu'elles ne le sont déjà. Nous la voterons donc, même si elle ne contient que de petites mesures certes positives, mais qui n'auront pas d'impact sur la vie associative et le bénévolat : changements de seuil, modifications sémantiques...

Pour répondre aux attentes du mouvement associatif – renforcer la formation des bénévoles, soutenir les projets des associations, accompagner leur structuration territoriale, soutenir leur trésorerie – il faut des moyens ; or ce texte ne coûtera pas un centime au Gouvernement. Pour faciliter l'engagement bénévole – le concilier avec la vie professionnelle dans un contexte d'intensification du travail et d'allongement des carrières, avec le recul de l'âge de la retraite – il faut permettre aux salariés qui le souhaitent de dégager du temps, notamment en réfléchissant à la possibilité d'une semaine de quatre jours pour les bénévoles.

Mme Agnès Carel (HOR). La vie associative est essentielle dans nos territoires. Nos 20 millions de bénévoles créent une dynamique qui permet à d'autres millions de concitoyens de s'épanouir. Travaillé avec les trois groupes de la majorité, ce texte constitue un premier message de soutien à leur endroit.

Caritatives, culturelles, sportives, sociales ou environnementales, les associations contribuent de manière significative au lien social et à la cohésion nationale. Elles permettent au plus grand nombre d'accéder à des biens, des connaissances ou des activités de manière collective et à moindre coût. Notre responsabilité de législateur est claire : faire en sorte que ce vivier continue d'exister et se développe.

C'est le sens de cette proposition de loi, à laquelle notre groupe donne deux objectifs clairs. Le premier est le soutien à l'engagement bénévole, avec l'assouplissement du recours au congé d'engagement et le droit de formation des bénévoles. Je salue également une meilleure conciliation entre vie professionnelle et engagement associatif. Ainsi, l'ouverture du mécénat de compétence aux entreprises de moins de 5 000 salariés envoie un signal à tous ceux qui souhaitent s'investir. Le second objectif est de simplifier la vie de nos associations. Sous réserve de son adoption définitive, le PLF pour 2024 a également permis aux maires de les exonérer de taxe d'habitation.

Le groupe Horizons et apparentés aurait souhaité que le Gouvernement aille plus loin en étudiant dans un rapport l'opportunité d'accorder, dans le calcul de leur retraite, un trimestre supplémentaire aux bénévoles justifiant d'une implication associative de dix ans. Il serait possible de s'engager par la suite concrètement dans cette voie, dans le cadre par exemple du projet de loi de financement de la sécurité sociale. L'amendement déposé en ce sens par notre groupe ne sera pas débattu car jugé irrecevable, mais il aurait été utile.

Cette loi aura néanmoins un écho significatif dans nos territoires, où elle est attendue avec espoir. Même si elle ne prétend pas répondre à l'ensemble des enjeux de la vie

associative, elle constituera un encouragement bienvenu, dans un contexte compliqué pour les associations et leurs bénévoles. Le groupe Horizons et apparentés par conséquent la votera.

M. Jean-Claude Raux (Écolo-NUPES). Crises sanitaire et énergétique, inflation : les souffrances des Français sont également celles des associations, confrontées par ailleurs à des difficultés administratives et de formation de leurs bénévoles et salariés. Dans ce contexte difficile, un texte était nécessaire et je salue l'initiative qui y a mené.

Les assises de la simplification associative ont suscité de grands espoirs. Le bilan demeure toutefois en demi-teinte. S'agissant de la méthode, l'ambition a été réduite à une concertation en ligne, couplée à un groupe de travail parlementaire de la majorité. Associer l'ensemble des parties prenantes à la réflexion aurait sans doute permis d'éviter certains écueils du texte actuel. J'espère donc que nos travaux en commission seront utiles.

Les articles 3 et 5 du texte suscitent notre vigilance. Nous veillerons à ce que les autres articles, que nous accueillons favorablement, produisent les effets escomptés.

Je souhaite opposer aux discours qui dépeignent une société menacée par la tentation de l'individualisme la force de l'engagement de notre société, et notamment des jeunes et des plus de 65 ans. Les actifs sont la catégorie qui peine le plus à trouver la voie et les moyens de son implication : il faut donc ouvrir une réflexion pour leur permettre de libérer du temps afin de s'engager au bénéfice de la collectivité autrement que par le travail. Certaines propositions du texte vont en ce sens, concernant par exemple le congé bénévole, qu'il aurait cependant peut-être fallu évaluer avant de le renforcer.

Le groupe Écologiste regrette toutefois l'absence de deux sujets fondamentaux : la structuration des têtes de réseaux et le renforcement de dispositifs tels que le Guid'Asso, plébiscité par les associations. Il semble toutefois, sur ce dernier point, que nos débats pourront nous permettre d'améliorer la situation.

Le groupe Écologiste, sous réserve des évolutions du texte, s'abstiendra en commission.

Mme Soumya Bourouaha (GDR-NUPES). Le soutien du monde associatif a su nous réunir pendant la législature précédente, notamment autour de la proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations.

La présente proposition de loi se veut la traduction des assises de la simplification associative dont elle est issue. Ses mesures apparaissent pourtant bien faibles par rapport aux besoins identifiés par le secteur, qui a exprimé une certaine déception.

Si nous soutenons les dispositions permettant de supprimer quelques irritants, nous regrettons l'absence d'évolution du périmètre du congé d'engagement associatif et du compte d'engagement citoyen. L'article 4 nous semble anecdotique et nous ne comprenons pas la logique de l'article 6, qui vient déréguler le prêt entre associations.

Concernant l'éventuelle exonération de taxe d'habitation, nous rappelons qu'un amendement de notre groupe en avait ouvert la possibilité dans le projet de loi de finances, avec une rédaction plus précise quant aux associations visées. Nous continuerons à défendre une exemption automatique.

La réforme des retraites a eu un impact non négligeable sur le bénévolat : construire une société de l'engagement suppose de dégager du temps, ce qui est rendu difficile par l'allongement de la durée du travail.

Il importe également de donner aux associations une meilleure visibilité sur leur trésorerie, avec la mise en œuvre d'un financement pluriannuel en lieu et place du mécanisme fondé exclusivement sur des appels à projets. Elles ne passeront alors plus leur temps à essayer de trouver des subventions ici ou là.

Je rappelle enfin l'opposition que le mouvement associatif a exprimée dans un courrier adressé à la Première ministre en novembre 2023 vis-à-vis du contrat d'engagement républicain, instauré par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République et qui s'impose aux associations percevant de l'argent public. Des dérives ont été constatées : le préfet de la Vienne a ainsi contesté devant la justice l'attribution par la mairie de Poitiers d'une subvention à une association qui organisait des ateliers de désobéissance civile.

En l'état actuel des choses, le groupe Gauche démocrate et républicaine s'abstiendra, sous réserve des évolutions du texte.

Mme Martine Froger (LIOT). Les associations sont essentielles à la vie de nos territoires. Elles pallient souvent les carences des pouvoirs publics. L'engagement des bénévoles n'est pourtant pas reconnu.

Cette proposition de loi qui étend des dispositifs existants à un nombre plus important d'associations est plutôt bienvenue. Il conviendrait toutefois d'aller plus loin. Pourquoi ne pas élargir le périmètre des bénévoles concernés par le compte d'engagement citoyen et le congé d'engagement associatif ?

Par ailleurs, les formes d'engagement mutent, les attentes des bénévoles ont évolué et de nouveaux outils pourraient être déployés pour améliorer et valoriser leur engagement associatif. Le groupe Libertés, indépendants, outre-mer et territoires défend ainsi la prise en compte de l'engagement bénévole dans le calcul de la retraite. Nous avons également proposé la possibilité d'un aménagement horaire pour les bénévoles salariés, ainsi que la valorisation de l'engagement dans les parcours scolaires. Nous regrettons que les amendements portés par Béatrice Descamps aient été déclarés irrecevables au titre des articles 40 et 45 de la Constitution.

La question du manque de moyens n'est en outre quasiment pas abordée dans le texte, alors que la suppression de l'ISF a entraîné une diminution des dons. De nombreux secteurs associatifs sont affectés, comme les associations d'aide alimentaire, tellement fragilisées qu'elles se voient contraintes de refuser des bénéficiaires. Depuis la suppression de la réserve parlementaire, les montants du FDVA stagnent. La réaffectation des comptes bancaires inactifs devrait permettre un abondement supplémentaire, mais les besoins restent importants : ainsi, seuls 170 000 bénévoles bénéficient d'actions de formation à travers le volet dédié du FDVA.

Notre groupe aborde donc favorablement les débats, mais considère que le soutien à la vie associative et à l'engagement bénévole supposera un effort plus important des pouvoirs publics.

Mme Fabienne Colboc, présidente. Nous en venons aux questions des autres députés.

Mme Emmanuelle Anthoine (LR). Nos associations font la richesse de la vie citoyenne locale. L'article 4 de la loi du 1^{er} juillet 2021 en faveur de l'engagement associatif incite la jeunesse à entrer dans le mouvement associatif grâce à une sensibilisation au collège et au lycée, dans le cadre de l'enseignement moral et civique. Qu'en est-il de la mise en œuvre de cette mesure, et quel bilan en tirer après deux années scolaires ?

M. Jérémie Patrier-Leitus (HOR). Nous avons déposé, comme d'autres collègues de cette commission, un amendement visant à offrir aux bénévoles membres de bureaux d'associations actives un trimestre supplémentaire pour le calcul de leurs droits à la retraite, comme cela a été fait pour nos pompiers. Quelle est votre position sur le sujet ?

M. Hendrik Davi (LFI-NUPES). Plus de 20 millions de personnes s'engagent chaque année en France dans une activité bénévole : ce chiffre apporte à lui seul un démenti flagrant à ceux qui pensent que nos concitoyens rêvent tous d'être millionnaires.

Soutenir les associations et le bénévolat est une très bonne chose, à condition que cela ne soit pas motivé par la volonté de faire faire des économies à l'État, comme le laissait récemment entendre le ministre Gabriel Attal – indiquant que si les 70 000 bénévoles des Restos du cœur étaient payés au Smic par l'État, cela coûterait 200 millions d'euros par an. Les associations sont en grandes difficultés et les Restos se résignent à refuser des familles. Le bénévolat ne peut pas tout. Quand il est instrumentalisé aux dépens des salariés et permet d'organiser du dumping social, on est bien loin de ses valeurs. Pire, ce genre de conditions peut faire craquer les bénévoles. Il est donc nécessaire que l'État reprenne ses responsabilités régaliennes en matière d'accès à l'alimentation et au logement. Je souhaiterais connaître le point de vue de la ministre sur ce sujet.

M. Quentin Bataillon, rapporteur. Je salue votre reconnaissance unanime du rôle essentiel joué par les associations, auxquelles il revient souvent d'effectuer le dernier mètre d'une forme d'action publique dans les domaines de la culture, du sport ou de la solidarité. D'ailleurs, personne d'autre ne le fait aussi bien : ni les collectivités, ni l'État ne disposent de la capacité qu'ont les associations à aider les gens sans jamais mettre à mal leur dignité. C'est un travail exceptionnel qu'elles accomplissent, qui requiert de la proximité et du temps. Il semble de même évident que, dans les secteurs du sport et de la culture notamment, il ne serait pas possible d'offrir à nos concitoyens des services à des prix aussi compétitifs que ceux proposés par les associations si ces dernières n'étaient pas gérées essentiellement par des bénévoles. Nos élites sportives notamment sont aussi passées par de petits clubs !

Il convient de souligner le travail considérable qu'a effectué Sarah El Haïry sur la trésorerie des associations, repris par la suite dans un cadre transpartisan. La jurisprudence démontre depuis lors que le texte de loi est bien respecté. Le rôle spécifique des présidents et trésoriers de structures associatives est reconnu et les responsables associatifs ne sont pas jugés selon les mêmes critères que les entreprises ou les particuliers. Cela a changé beaucoup de choses et j'ai le sentiment que la perspective de prendre des responsabilités dans un cadre associatif est moins effrayante qu'auparavant.

En termes de méthode, j'entends qu'il est toujours possible de consulter davantage mais il était d'emblée très clair pour les auteurs de ce texte qu'élaborer cette loi sans y associer les principaux intéressés reviendrait à la faire contre eux. Nous avons auditionné trois

fois les têtes de réseaux, dont l'ensemble des propositions recevables ont été reprises dans le texte. Nous les avons associées en permanence, comme cela a été le cas pour le projet de loi de finances. Nous avons également rencontré les acteurs associatifs directement sur le terrain, et nous avons souhaité élargir encore le périmètre en ouvrant une consultation en ligne afin de permettre à toutes les associations d'exprimer leurs attentes, besoins et suggestions.

J'ai rencontré dans l'élaboration de mes propositions d'amendement les mêmes limites que vous au regard des articles 40 et 45. Ce fonctionnement de notre institution peut certes créer des frustrations, mais à certains débats peuvent être renvoyés au projet de loi de finances. Je suis pour ma part très ouvert à l'idée de travailler avec vous sur ce sujet.

Plusieurs groupes – en particulier GDR, Socialistes, Démocrates et Renaissance – se sont mobilisés en faveur de l'exonération de taxe d'habitation pour les associations. Je me suis également beaucoup investi sur ce sujet dès mon élection. Or, depuis 2018 et le choix de supprimer progressivement la taxe d'habitation pour les résidences principales, nous avons eu l'impression que les services fiscaux se rabattaient sur la celle des résidences secondaires, qui touche notamment les associations. Plusieurs d'entre elles, dans ma circonscription, se sont trouvées à s'acquitter soudain de 3 000 ou 4 000 euros de taxe d'habitation annuelle – alors même que les communes n'en veulent pas toujours !

Il nous a semblé nécessaire de remédier à cette situation. Nous avons bénéficié d'un soutien fort de Prisca Thevenot et de la Première ministre, ce qui a permis de faire évoluer le dispositif dans le projet de loi de finances. Nous avons pu aboutir, avec Fabien Roussel notamment, à une rédaction couvrant le plus largement possible le champ associatif. Nous avons par exemple veillé à ce que le texte ne se limite pas aux associations « reconnues d'intérêt général », mais concerne aussi les associations « présentant un caractère d'intérêt général ».

Cette rédaction a été adoptée par l'Assemblée nationale et confirmée après l'usage par le Gouvernement des dispositions de l'article 49, alinéa 3. Je souhaite la reprendre dans la présente proposition de loi et l'y laisser à titre de garantie aussi longtemps que le projet de loi de finances ne sera pas promulgué. Je vous informe par ailleurs que nous avons reçu des retours positifs des maires : beaucoup ont l'intention de délibérer le plus rapidement possible après la promulgation du PLF pour exonérer de taxe d'habitation les associations implantées sur leur territoire.

Concernant la question de la valorisation du bénévolat sous forme de droits pour la retraite, je rappelle que j'ai eu l'occasion de faire adopter dans la dernière réforme des retraites un amendement demandant un rapport sur ce point. C'est la première fois que le sujet est inscrit dans un texte de loi. Le Gouvernement dispose d'un an pour remettre au Parlement un rapport analysant les possibles conséquences de cette réforme sur le bénévolat et formulant des propositions concrètes de valorisation de l'engagement bénévole dans le calcul des pensions. Il s'agit d'un premier pas sans précédent, qui d'ailleurs ne fait pas l'unanimité. Ainsi, la tête de réseau précédemment évoquée s'oppose à cette proposition. Il ne faudrait pas créer une guerre entre les associations : reconnaître l'engagement d'un président ou d'un trésorier est une bonne chose, mais *quid* de celui qui va déposer des plots sur un terrain de foot tous les dimanches pendant quarante ans ? Cette question mérite donc un réel travail, qui débutera avec le rapport du Gouvernement.

Pour ce qui est des dons, les craintes des représentants de France générosités ne concernent pas tant les personnes les plus fortunées que les plus modestes. Il convient

d'accompagner les associations qui appellent à d'autres formes de générosité, telles que la campagne de collecte organisée le week-end dernier par la Banque alimentaire. Il est très important de permettre à nos concitoyens les moins aisés de contribuer à l'effort de générosité, et donc de prendre leur part de la responsabilité sociétale.

S'agissant de la suppression de la réserve parlementaire, il m'apparaît qu'en matière de soutien aux associations, l'essentiel réside moins dans l'origine des aides allouées que dans leur montant global, qui a augmenté cette année de 20 millions d'euros. Dans le seul département de la Loire, le FDVA a bénéficié de 160 000 euros supplémentaires. S'ajoute à cela une simplification considérable des règles d'accès à ce fonds, afin que l'ensemble des associations puissent y prétendre. Le mouvement me semble donc positif.

La question du temps libéré afin de favoriser l'engagement associatif des actifs est essentielle. La proposition de loi contient deux dispositifs susceptibles de répondre à cette nécessité. Le premier est le congé d'engagement citoyen de cinq jours fractionnable en demi-journées, à demander à son employeur trente jours à l'avance. La limite tient au fait que tous les employeurs n'acceptent pas de rémunérer ce congé. Le mécénat de compétences permet de pallier cette difficulté. Il permet à l'employeur et au salarié de se mettre d'accord, sans aucune obligation, afin que ce dernier puisse se voir libérer du temps à consacrer à une activité bénévole, ponctuellement ou régulièrement, par journée entière ou demi-journée, tout en restant rémunéré. L'employeur récupère 60 % de la rémunération brute versée auprès des services fiscaux. Cela peut aussi constituer, dans les petites entreprises, une réponse à l'emploi des seniors et aux enjeux de fin de carrière, voire évoluer vers une semaine de quatre jours si l'employeur le décide.

Tout l'objet de cette proposition de loi est ainsi, sans rien imposer, de faire bénéficier les bénévoles de nouveaux dispositifs.

Mme Prisca Thevenot, secrétaire d'État. J'ajoute à tout cela qu'il convient de favoriser autant que possible la pluriannualité des aides financières, source d'efficience et de simplification, en s'assurant que cette solution soit pertinente au regard de la structuration des projets des associations et de la capacité de l'État ou de la collectivité concernée à la soutenir et la contrôler. Elle ne soulève aucune opposition, et est déjà souvent utilisée. Il ne faut toutefois pas en faire une règle absolue, qui deviendrait inopérante pour de nombreuses collectivités et associations ne s'inscrivant pas dans une logique de projets de long ou moyen terme.

La question de la réserve parlementaire, qui ne garantit ni l'équité dans l'attribution des subventions, ni un maillage fin du territoire, n'est pas un enjeu soulevé par le tissu associatif. Les associations aspirent en revanche à davantage de transparence et à une simplification des démarches. C'est pourquoi un courrier spécifique relatif au calendrier des procédures d'ouverture du FDVA pour l'année 2024 a été envoyé, que vous avez dû aussi recevoir. Je suis ouverte à toute suggestion sur ce sujet. Les préfets de département et de région sont mobilisés et il est important que nous avancions ensemble pour conférer plus de poids et de souplesse à ce fonds, qui semble donner satisfaction aux associations et a été abondé de 20 millions d'euros pour 2024.

Concernant le sujet de l'enseignement moral et civique, le ministre Gabriel Attal a annoncé un chantier de refonte globale à la fois du contenu et du nombre d'heures, afin de consacrer une part du programme à la sensibilisation des jeunes aux enjeux de l'engagement associatif. Les travaux vont bientôt parvenir à leur terme.

Je salue enfin le travail effectué sur cette proposition de loi par le rapporteur et l'ensemble des parlementaires de cette commission, au travers des amendements déposés. Il me paraît essentiel de conserver l'esprit de construction commune qui a présidé à ces travaux et de ne pas faire de ce texte très attendu par le tissu associatif un sujet de passe d'armes entre la majorité et l'opposition. Nous devons être à la hauteur des enjeux et des attentes des associations et des bénévoles qui les font vivre.

La réunion est suspendue de dix-sept heures trente-cinq à dix-huit heures.

La commission procède ensuite à l'examen des articles.

Chapitre I^{er} – Encourager et mieux reconnaître l'engagement bénévole et le volontariat

Article 1^{er} : *Ouverture des droits à formation dans le cadre du compte d'engagement citoyen (CEC) à certains bénévoles œuvrant dans des associations déclarées depuis au moins un an*

La commission adopte l'article 1^{er} non modifié.

Après l'article 1^{er}

Amendement AC32 de M. Laurent Esquenet-Goxes

M. Laurent Esquenet-Goxes (Dem). Cet amendement a pour objet de laisser les droits attachés au compte personnel de formation ouverts aux retraités dès lors que les fonds inscrits sont mobilisés pour des formations à l'engagement bénévole.

L'ouverture des fonds CPF non utilisés au moment du départ en retraite vers des formations au bénévolat correspond à la philosophie de la grande réforme du précédent quinquennat. Elle permet à chaque salarié d'accumuler tout au long de sa carrière des droits à se former, y compris en cas de changement d'entreprise ou de situation. Il devrait en aller de même lors du départ à la retraite, particulièrement si les droits restent ouverts uniquement pour des formations au bénévolat.

En effet, le bénévolat est un travail, qui n'est certes pas rémunéré monétairement mais participe à la richesse nationale. Entre 0,75 % et 2 % du PIB découlent ainsi du travail bénévole, ce qui représente entre 22 et 59 milliards d'euros. Le volume du travail bénévole correspond à celui de 680 000 équivalents temps plein, soit plus d'un milliard d'heures consacrées aux autres – à la lutte contre la pauvreté et la faim, à la culture, l'éducation sportive, l'environnement, bref autant d'œuvres sociales non rémunérées que les associations et l'État ne pourraient réaliser sans l'aide des bénévoles. Ces chiffres rendent d'autant plus inquiétante la baisse de leur nombre.

Actuellement, seuls les droits acquis au titre du compte d'engagement citoyen restent mobilisables lors du départ à la retraite. L'objet de cet amendement est de modifier l'article L. 6323-3 du code du travail pour que ce soit également le cas des droits attachés au CPF, pour les seules formations au bénévolat.

M. Quentin Bataillon, rapporteur. Je rappelle que l'acquisition de ces droits supplémentaires est basée sur des éléments déclaratifs apportés chaque année par le salarié et

validés par l'association. Nous allons d'ailleurs veiller, avec le Gouvernement, à ce que le temps de validation soit allongé, afin d'éviter toute déperdition.

Votre amendement vise à ce que l'ensemble des droits à la formation acquis par un bénévole dans le cadre de sa carrière professionnelle puissent être conservés lors de son passage à la retraite. Cela est déjà le cas pour le CPF, qui reste actif pour les bénévoles par l'intermédiaire du CEC alors qu'il est mis en veille pour les citoyens retraités non engagés dans des associations.

Les droits concernés par votre amendement sont propres à la personne, qui doit selon moi pouvoir les utiliser à bon escient. Le bénévolat me semble entrer dans ce cadre. J'émetts par conséquent un avis de sagesse.

La commission adopte l'amendement.

Amendement AC30 de M. Laurent Esquenet-Goxes

M. Laurent Esquenet-Goxes (Dem). Cet amendement souhaite ouvrir aux associations la possibilité d'abonder le compte personnel de formation de leurs adhérents. Aujourd'hui, cette voie de financement est ouverte à toutes sortes de structures – État, régions, Pôle Emploi, employeurs... – mais pas aux associations.

Une telle extension de l'abondement du CPF à travers le compte d'engagement citoyen serait bénéfique, car elle permettrait aux bénévoles de faire financer tout ou partie d'une formation spécifique répondant aux missions de l'association. Le compte personnel de formation serait sollicité dès lors que les associations ne disposeraient pas des fonds nécessaires ou que la formation concernée aurait un coût supérieur au plafond du CEC.

Le principal défi réside dans la trop faible visibilité du CEC. Ce dispositif est en effet cent fois moins utilisé que l'ambition avancée lors de sa création en 2016. Cette technique de financement pourrait constituer un moyen pour les associations de stimuler l'intérêt de leurs bénévoles pour le CEC, à travers un abondement, fût-il symbolique. Elle permettrait également aux associations d'être parties prenantes de l'utilisation du CEC, donc de se sentir impliquées dans ce dispositif et d'en faire la promotion.

M. Quentin Bataillon, rapporteur. Cette proposition fait écho à la précédente. Je rappelle par ailleurs que le FDVA 1 a vocation à soutenir le volet formation des associations, en lien avec les fédérations. Le CEC présente la particularité d'ouvrir des droits individuels. Votre amendement permettrait d'y impliquer les structures associatives. Les entreprises ont déjà la possibilité de contribuer au CPF de leurs salariés, afin de permettre à ces derniers d'atteindre un certain niveau de formation. Rendre les associations parties prenantes du CEC, donc du CPF, est une très bonne chose. Je suis très favorable à cet amendement.

La commission adopte l'amendement.

Amendement AC31 de M. Laurent Esquenet-Goxes

M. Laurent Esquenet-Goxes (Dem). Le niveau d'utilisation du CEC est cent fois inférieur à son ambition initiale et le pourcentage d'ayants droit qui l'ont activé de 0,78 %. Son développement est pourtant essentiel en période de moindre densité de l'engagement associatif et de difficultés des associations à recruter des profils d'encadrement. La clé de son succès réside dans un renforcement de sa visibilité. Cet amendement propose donc de

demander aux associations d'informer leurs bénévoles de la possibilité de bénéficier de l'ouverture d'un compte d'engagement citoyen.

M. Quentin Bataillon, rapporteur. L'ensemble des mesures figurant dans cette proposition de loi veillent à l'information des associations et des bénévoles, afin que ces derniers s'engagent en toute connaissance de cause et soient incités à prendre des responsabilités. Il faut toutefois se garder de complexifier la tâche des associations en leur imposant des obligations d'information trop drastiques.

Je vais par conséquent émettre dans un premier temps un avis de sagesse, afin que nous puissions réfléchir d'ici à la séance publique à un dispositif d'information plus homogène et général, englobant d'autres éléments que le CEC. Un lien utile pourrait par exemple être effectué avec le Guid'Asso, qui a aussi pour vocation d'apporter aux bénévoles et aux associations des éléments d'information sur leurs droits et devoirs.

La commission adopte l'amendement.

Amendements AC8 de M. Bertrand Petit et AC29 de M. Laurent Esquenet-Goxes (discussion commune)

M. Bertrand Petit (SOC). L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à élargir le dispositif du compte d'engagement citoyen à de nouveaux bénévoles. Si l'intention est louable, sa portée reste limitée. En effet, très peu de bénévoles susceptibles aujourd'hui de bénéficier du CEC le mobilisent. L'enjeu de la montée en puissance de cet outil réside donc essentiellement dans la compréhension des mécanismes de non recours.

Par cet amendement, nous demandons par conséquent au Gouvernement d'établir un rapport évaluant la mise en œuvre du dispositif et les freins à son développement et préconisant des pistes pour en généraliser le déploiement.

M. Laurent Esquenet-Goxes (Dem). En mars 2023, le juriste et spécialiste de la formation professionnelle Jean-Marie Luttringer notait qu'en deux ans, 23 000 formations avaient été financées par le biais du fonds du crédit d'engagement citoyen, alors que l'étude d'impact de la loi « travail » du 8 août 2016 tablait sur près de 350 000 CEC abondés.

Ce manque de visibilité et d'utilisation du compte d'engagement citoyen se traduit par ailleurs dans les crédits qui y sont consacrés dans les budgets successifs de l'État, passés de 14,5 millions d'euros en 2022 à 6 millions d'euros en 2023 et qui resteront stables en 2024.

Les freins au développement du CEC sont nombreux : nombre d'heures à réaliser, nécessité de déclaration des heures, délais de déclaration et de validation trop court, etc. La plupart de ces obstacles sont connus et documentés, grâce notamment au travail mené en 2022 pour le compte du Conseil économique, social et environnemental par Marie-Claire Martel et Jean-François Naton.

L'essentiel des freins à l'utilisation du CEC relevant du champ réglementaire, cet amendement demande au Gouvernement d'établir un rapport sur les voies de simplification du compte d'engagement citoyen, afin d'en tirer, et urgemment, toutes les conséquences.

M. Quentin Bataillon, rapporteur. Le CEC va certainement monter en puissance puisque nous proposons son ouverture à des associations en activité depuis au moins un an, contre trois ans auparavant. Nous avons considéré que ce délai d'un an est suffisant pour

effectuer toutes les vérifications nécessaires et s'assurer que l'association a réellement rempli les objectifs inscrits dans ses statuts.

L'évaluation du CEC est un élément important, qui fait l'objet de plusieurs amendements. D'autres demandes de rapport sont par ailleurs faites à propos des autres articles du texte. Il me semble qu'il est possible de les réunir dans un amendement AC62 que j'ai déposé après l'article 7, qui demande au Gouvernement un rapport beaucoup plus général.

Ce rapport devra d'abord analyser la situation de l'emploi dans le secteur associatif. Cela englobe diverses questions, que nous avons abordées lors de l'examen du PLF s'agissant par exemple des emplois aidés, du Fonjep et de l'ensemble des aides à l'emploi dans les associations. Dans le cadre du présent texte, des amendements malheureusement jugés irrecevables proposaient quant à eux des dispositions fiscales. Bref, il y a tout un travail à accomplir pour simplifier et clarifier les aides aux emplois dans les associations. Nous disposons de très peu d'éléments sur ce sujet et ce rapport du Gouvernement serait une première base pour ensuite entamer un travail transpartisan.

Je demande également à ce qu'il évalue la performance des différents dispositifs permettant d'encourager et de reconnaître l'engagement bénévole, notamment le compte d'engagement citoyen, le congé d'engagement associatif et le mécénat de compétences, et ceux qui permettent de simplifier la vie des associations, notamment le réseau Guid'Asso et les systèmes d'information de la vie associative – les questions du Compte asso et d'un site unique pour toutes les demandes de subventions seront examinées dans ce cadre. Plus généralement, le rapport devra examiner tous les dispositifs permettant aux bénévoles de mieux concilier leur vie professionnelle et leur engagement associatif.

J'espère que vous considérerez que cet amendement reprend effectivement l'ensemble de vos propositions de manière simplifiée et clarifiée et vous demande en attendant de retirer ces deux amendements, faute de quoi je leur donnerai un avis défavorable.

M. Bertrand Sorre (RE). Nous soutenons l'idée d'un rapport élargi et prenons bonne note de l'engagement du rapporteur. Faire le bilan du CEC nous semble une nécessité, mais nous voterons contre les amendements s'ils ne sont pas retirés car il nous semble pertinent de privilégier un rapport plus global.

M. Laurent Esquet-Goxes (Dem). Nous faisons confiance au rapporteur. Je retire donc mon amendement.

M. Bertrand Petit (SOC). Ces explications nous satisfont également.

M. Quentin Bataillon, rapporteur. Merci à nos deux collègues pour leur important travail sur ce texte. Je salue également tout le travail de Bertrand Sorre pour la simplification du FDVA et la reconnaissance du bénévolat.

Les amendements sont retirés.

Article 2 : *Assouplissement des conditions de recours au congé d'engagement associatif*

La commission adopte l'article 2 non modifié.

Après l'article 2

Amendement AC53 de M. Quentin Bataillon

M. Quentin Bataillon, rapporteur. Pour bénéficier du congé de citoyenneté, pendant pour les agents publics du congé d'engagement associatif dans le privé, les bénévoles doivent actuellement, entre autres conditions, être impliqués au sein d'associations déclarées depuis trois ans.

Le présent amendement vise à assouplir cette condition et à faciliter les possibilités de recours au congé de citoyenneté, en ouvrant ce droit aux bénévoles qui, remplissant l'ensemble des autres critères, œuvrent au sein d'associations déclarées depuis au moins un an.

Il s'agit en fait de faire bénéficier les agents de la fonction publique des mêmes droits que nous proposons d'accorder aux salariés du privé.

La commission adopte l'amendement.

Amendement AC9 de M. Bertrand Petit

M. Bertrand Petit (SOC). Depuis sa création en 2017, le congé d'engagement associatif (CEA) est ouvert aux bénévoles engagés dans des associations déclarées depuis trois ans. L'article 2 de la proposition de loi vise à l'étendre aux associations créées depuis un an.

Or l'enjeu du CEA réside surtout dans le non-recours dont il fait l'objet, qui soulève la question de son effectivité pour les salariés et de son efficacité pour le monde associatif.

Le droit des salariés à disposer de temps pour se consacrer à des activités bénévoles est essentiel. Nous demandons par conséquent au Gouvernement un rapport d'évaluation sur le CEA, visant notamment à évaluer la possibilité de le systématiser et de le faire évoluer vers une « semaine de quatre jours bénévole » qui constituerait pour le salarié un droit opposable, avec une prise en charge inspirée par exemple du mécénat de compétences.

M. Quentin Bataillon, rapporteur. Demande de retrait ou avis défavorable, pour les mêmes raisons que précédemment. Votre demande est reprise dans mon amendement AC62, car nous avons, vous avez raison, besoin de cette évaluation.

L'amendement est retiré.

Amendement AC14 de M. Léo Walter

M. Léo Walter (LFI-NUPES). Nous avons déposé un amendement visant à élargir la possibilité d'être rémunéré pendant un congé d'engagement associatif y compris en l'absence d'accord de branche, qui a hélas été jugé irrecevable. Le présent amendement de repli demande un rapport au Gouvernement sur la généralisation du maintien de la rémunération lors du congé associatif, pour l'ensemble des salariés.

La première limite du CEA, outre le fait qu'il soit très peu connu, est qu'il ne s'adresse pas aux bénévoles et militants associatifs qui ne sont ni élus, ni dirigeants, ni cadres. Il ne permet donc pas à des salariés de s'engager le temps d'une mission ou pour la réalisation

de tâches opérationnelles pour le compte d'une association. C'est également un frein au renouvellement des instances dirigeantes des associations, car prendre des responsabilités au sein d'une association suppose d'avoir du temps à y consacrer. Ouvrir les possibilités de recours au congé d'engagement associatif permettrait certainement d'améliorer la situation.

M. Quentin Bataillon, rapporteur. Votre proposition sera satisfaite par le rapport général que je demande au Gouvernement, qui permettra notamment de connaître la part d'entreprises qui rémunèrent ce congé. Demande de retrait ou avis défavorable.

M. Léo Walter (LFI-NUPES). Ce rapport abordera-t-il la question des accords de branche ?

M. Quentin Bataillon, rapporteur. Je n'aurai pas la main sur l'écriture du rapport, mais notre proposition sera émise de manière à ce que ce soit le cas. Le rapport devra évaluer le niveau d'utilisation du dispositif, la typologie des entreprises, des salariés et des associations concernés, ainsi que le degré d'information des salariés sur la possibilité de recours au CEA – nous savons déjà que nous devons réfléchir aux moyens d'améliorer cette information. Il est effectivement nécessaire que le Gouvernement étudie la piste relative aux accords de branche.

M. Léo Walter (LFI-NUPES). Nous resterons vigilants sur la constitution de ce rapport.

L'amendement est retiré.

Article 3 : *Ouverture du mécénat de compétences aux entreprises de moins de 5 000 salariés*

Amendement de suppression AC42 de M. Jean-Claude Raux

M. Jean-Claude Raux (Écolo-NUPES). Le mécénat de compétences représente aujourd'hui 1 milliard d'euros de dépenses fiscales pour l'État, correspondant à l'abattement consenti aux entreprises. Un tiers de ce montant, multiplié par dix en vingt ans, est capté par dix entreprises seulement.

Le présent article ouvre la voie à une dépense fiscale bien supérieure encore, sans garantie sur les contrôles, et risque d'accentuer la dépendance des associations vis-à-vis de grandes fondations et entreprises, alors que cet argent pourrait venir directement en appui de la vie associative et permettre le financement d'emplois durables et bien rémunérés.

Les dérives sont connues : elles vont de la surévaluation des prestations à un parrainage publicitaire masqué, financé pour partie sur fonds publics.

Cet amendement propose par conséquent de supprimer cet article et invite à se saisir des problématiques du mécénat de compétences avant d'en étendre le champ.

M. Quentin Bataillon, rapporteur. L'ouverture du mécénat de compétences est un des éléments forts de ce texte. Je rappelle qu'il repose sur un accord entre employeur et employé, aucun ne pouvant l'imposer à l'autre. L'entreprise continue à rémunérer le salarié mis à la disposition d'une association et récupère une partie des sommes versées, dans la limite d'un plafond. Ce dispositif est contrôlé. Il offre des possibilités intéressantes aux personnes ayant encore une vie professionnelle pour préparer une fin de carrière ou

simplement bénéficier d'un aménagement de leur temps de travail afin de se consacrer à une activité associative. Il témoigne également d'un engagement sociétal de l'entreprise.

Nous tenons donc beaucoup à la mesure proposée, attendue aussi par les têtes de réseau et les associations. J'entends vos craintes quant à la dépense fiscale, mais je pense que le dispositif doit quand même être soutenu. Il répond en outre aux évolutions du rapport au travail des salariés, dont la crise sanitaire nous a montré qu'ils aspiraient, à certains moments de leur carrière, à une forme de respiration et à des expériences permettant de valoriser leurs compétences hors du monde de l'entreprise. Ce système, soutenu par l'État, me semble extrêmement vertueux.

Nous tenons ainsi à conserver et à étendre le principe du mécénat de compétences et à en faire un droit auquel les petites entreprises doivent avoir accès. Avis donc défavorable.

Mme Estelle Folest (Dem). J'ai constitué dans ma circonscription un groupe de travail pour réfléchir à la meilleure manière de trouver des bénévoles. Toutes les associations considèrent que le mécénat de compétences permet d'attirer une population nouvelle, qui devient souvent bénévole par la suite. À l'heure où elles ont beaucoup de difficultés à recruter des bénévoles, cette passerelle entre le monde de l'entreprise et le milieu associatif doit absolument être renforcée.

Mme Céline Calvez (RE). Bien que relativement méconnu, le mécénat de compétences est porteur de bienfaits à la fois pour les entreprises, les salariés et les associations. Certes des dérives ont pu être constatées, mais le cadre mis en place en 2020 a permis de limiter ces abus.

La proposition formulée aujourd'hui vise à réduire une inégalité, en permettant aux salariés des entreprises de moins de 5 000 salariés de mobiliser ce dispositif. Cette avancée me semble très positive. Il y va des droits des salariés.

M. Jérémie Patrier-Leitus (HOR). Les enquêtes conduites auprès des salariés mettent régulièrement en lumière leur besoin d'engagement, de sens. Le mécénat de compétences répond à cette aspiration et nous sommes favorables à son élargissement aux petites entreprises.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AC15 de M. Rodrigo Arenas

M. Hendrik Davi (LFI-NUPES). Cet amendement propose d'exclure les fondations d'entreprises du mécénat de compétences.

Ce dispositif pourrait être un outil vertueux permettant à des bénévoles de s'engager sur leur temps de travail. Hélas, pour pallier ses défaillances, l'État se repose de plus en plus sur des bénévoles et des associations pour exercer des missions autrefois assurées par la puissance publique, et les fondations d'entreprises sont des acteurs centraux de cette politique.

Pour éviter de remplacer des salariés par des bénévoles, mais aussi pour préserver l'indépendance des associations vis-à-vis des grands groupes, il faut interdire aux fondations d'entreprises de recourir au mécénat de compétences. Si elles veulent agir pour l'intérêt général, le mieux serait qu'elles payent davantage d'impôts pour financer les services publics.

M. Quentin Bataillon, rapporteur. Le mécénat de compétences figure dans le rapport d'évaluation que je demande dans mon amendement AC62. Il s'agira d'en évaluer les conséquences, les atouts et peut-être parfois les dérives.

Monsieur Davi, une fondation est par essence une structure destinée au mécénat. Il serait donc contradictoire d'exclure les fondations d'entreprises du dispositif de mécénat de compétences. Avis défavorable.

M. Jérémie Patrier-Leitus (HOR). Je suis totalement opposé à cet amendement. La Fondation groupe EDF, par exemple, permet à des milliers de salariés de s'engager pendant leur carrière en faveur de l'environnement, de l'éducation ou de l'inclusion. Cela montre le caractère vertueux du mécénat de compétences, qu'il ne faut ni supprimer, ni pénaliser.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel AC63 de M. Quentin Bataillon, rapporteur.

Amendement AC16 de M. Léo Walter

M. Léo Walter (LFI-NUPES). Un rapport de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep) publié en 2020 montrait que le mécénat de compétences concernait principalement les salariés âgés de 55 à 65 ans. Ces derniers représentaient 65 % des personnes sur lesquelles portait l'enquête, contre 23 % pour les 40-54 ans et seulement 12 % pour les 26-39 ans. Selon ce même rapport, ce mécénat de compétences était perçu par les salariés comme un dispositif de gestion des ressources humaines dont l'objectif était de « dégager les vieux » ou de « refiler les boulets aux associations » – selon leurs mots.

Afin d'éviter ce type de dérive, nous proposons qu'au moins 50 % des salariés mis à disposition par une entreprise dans le cadre du mécénat de compétences soient âgés de moins de 50 ans.

M. Quentin Bataillon, rapporteur. Tout d'abord, cette proposition de loi a pour objet d'offrir davantage de libertés. Instaurer des quotas et compliquer les procédures ne va pas dans ce sens.

Ensuite, il faut rappeler que le mécénat de compétences repose sur un accord entre l'employé et l'employeur. Ce dernier ne peut pas l'imposer.

Enfin, pendant les débats sur la réforme des retraites, les députés du groupe La France insoumise n'ont cessé de nous dire que les salariés qui en étaient aux dernières années de leur carrière étaient épuisés. Le dispositif proposé permet justement à ceux qui le souhaitent de se rapprocher progressivement de la retraite tout en s'engageant auprès d'associations pour les faire profiter de leurs compétences et de leur expertise – car ni vous ni moi ne pensons que les seniors soient des « boulets ». Le dispositif proposé peut donc être un beau complément à la réforme des retraites. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AC64 de M. Quentin Bataillon

M. Quentin Bataillon, rapporteur. Cet amendement propose de porter de deux à trois ans la durée maximale de mise à disposition d'un salarié dans le cadre du mécénat de

compétences. Cette mesure a été demandée de manière unanime par les associations lors des auditions. C'est une possibilité – je rappelle encore une fois que la mise à disposition du salarié suppose son accord.

En outre, l'expérimentation qui est en cours sur le mécénat dans la fonction publique – que nous appelons à pérenniser – a retenu cette même durée de trois ans. Cet alignement simplifierait les choses.

Mme Fabienne Colboc, présidente. Le rapporteur a participé hier en Indre-et-Loire à une réunion au cours de laquelle l'expérience de personnes qui ont choisi le mécénat de compétences a été mise à l'honneur – dont celle d'une personne qui a rejoint dans ce cadre une association importante et très utile, puis y est restée bénévole et en assure désormais la présidence. La nécessité de faire passer à trois ans la durée maximale de ce mécénat a été soulignée à cette occasion.

C'est un très bel amendement pour un très bel article.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 3 modifié.

Après l'article 3

Amendement AC10 de M. Bertrand Petit

M. Bertrand Petit (SOC). Il s'agit de demander au Gouvernement un rapport sur la mise en œuvre du mécénat de compétences. Ce dispositif est censé favoriser l'engagement bénévole, mais en réalité, c'est le chef d'entreprise qui prend la décision. Si l'on veut que le dispositif fonctionne, il faut donner au salarié la possibilité de s'en saisir.

La loi permet au salarié de prendre un congé pour exercer des fonctions de direction ou d'encadrement au sein d'une association. C'est un droit peu connu et qui n'est donc pas utilisé. Il faut aller plus loin et transformer le mécénat de compétences en un droit opposable des salariés à l'engagement bénévole.

Depuis 2010, l'engagement bénévole des actifs s'effondre. Les difficultés de recrutement de bénévoles dans les associations ne sont pas liées à une crise des vocations : les Français ont envie d'aider, de donner et de s'engager. Mais l'intensification du travail, l'augmentation du mal-être qui s'ensuit et le report de l'âge de la retraite, d'abord à 62 ans en 2010, puis récemment à 64 ans, contribuent à les en détourner.

La très forte hostilité à la réforme des retraites et la popularité grandissante de l'idée d'une semaine de quatre jours révèlent l'attachement des Français au temps personnel. Il faut donc réfléchir à de nouveaux droits pour les travailleurs, afin qu'ils puissent exercer un engagement bénévole à côté de leur vie professionnelle.

Le rapport que nous demandons pourrait étudier l'évolution du mécénat de compétences vers un droit opposable du salarié bénévole ainsi que la possibilité d'une semaine de quatre jours, qui permettrait de s'engager dans des activités bénévoles un jour par semaine.

M. Quentin Bataillon, rapporteur. Cet aspect sera pris en compte dans le rapport plus général que je proposerai à l'amendement AC62.

Il faut effectivement communiquer davantage sur le droit au mécénat de compétences et sur son fonctionnement, qui peut permettre d'organiser une semaine de quatre jours si l'employeur y consent. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Article 4 : *Valorisation, dans la déclaration de performance extra-financière des entreprises, des actions de soutien à la vie associative et de promotion du bénévolat*

La commission adopte l'article 4 non modifié.

Après l'article 4

Amendement AC43 de M. Jean-Claude Raux

M. Jean-Claude Raux (Écolo-NUPES). De manière plus générale, il faudrait aborder la question du temps libéré pour l'engagement, ou pour autre chose que le travail. Le manque de temps est en effet l'un des principaux freins à l'engagement bénévole des actifs.

Ce temps peut être libéré par le congé pour bénévolat mais il pourrait aussi l'être grâce à la semaine de quatre jours, qui permettrait aux gens de réorganiser leur temps et de retrouver un équilibre, alors que la question de la perte de sens se pose de plus en plus.

Certes, certains dispositifs existent mais ils sont assez peu lisibles et les actifs s'y perdent, ce qui conduit à un non-recours important. Je comprends votre objectif, monsieur le rapporteur. Il est louable, mais il ne pourra pas être atteint si les gens ne sont pas informés.

Suivant la recommandation du mouvement associatif, je propose que le Gouvernement remette un rapport évaluant les différents types de congés dont peuvent bénéficier les actifs bénévoles et présentant des pistes d'amélioration des dispositifs existants.

M. Quentin Bataillon, rapporteur. Même réponse que pour l'amendement précédent : ce que vous proposez figurera dans le rapport que demande mon amendement AC62, que j'ai présenté aux têtes de réseaux du monde associatif. L'objectif est de disposer d'un document de travail aussi clair que possible afin de pouvoir entamer d'autres chantiers, notamment en matière de simplification et de reconnaissance du bénévolat. Si le périmètre de ce rapport n'est pas jugé suffisamment complet ou précis, je suis prêt à ce que nous y travaillions ensemble afin d'aboutir à une rédaction qui satisfasse chacun lors de la séance, car aucune question n'est taboue. Demande de retrait.

L'amendement est retiré.

Chapitre II – Simplifier la vie des associations

Article 5 : *Possibilité pour les communes d'exonérer de taxe d'habitation les associations*

Amendements AC27 de M. Stéphane Peu et AC51 de M. Quentin Bataillon (discussion commune)

Mme Soumya Bourouaha (GDR-NUPES). L'amendement AC27 reprend une proposition de loi du groupe GDR présentée par Fabien Roussel proposant d'exonérer de taxe d'habitation l'ensemble des locaux utilisés à titre privatif par une association.

M. Quentin Bataillon, rapporteur. Il s'agit d'un combat commun à plusieurs groupes, dont bien entendu les groupes communistes de l'Assemblée et du Sénat.

Je vous propose que nous en restions à la disposition que nous avons défendue conjointement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024 et que le Gouvernement a retenue. Elle a abouti à l'article 27 *nonies* du PLF, issu donc d'amendements identiques présentés par les groupes GDR-NUPES, Socialistes et apparentés, Renaissance et Démocrate et dont la rédaction est équilibrée et complète. C'est cette rédaction que je reprends dans mon amendement AC51, à titre de garantie jusqu'à la promulgation du PLF.

Nous avons le même objectif et cette mesure est très attendue par les associations. Je vous demande donc de retirer votre amendement au profit du mien.

L'amendement AC27 est retiré.

La commission adopte l'amendement AC51 et l'article 5 est ainsi rédigé.

En conséquence, les amendements AC3 de M. Bruno Bilde et AC44 de M. Jean-Claude Raux tombent.

Article 6 : *Simplification des conditions de prêt entre associations*

Amendement de suppression AC26 de M. Stéphane Peu

Mme Soumya Bourouaha (GDR-NUPES). L'article 6 dérégule complètement les prêts entre organismes à but non lucratif. En l'absence d'éléments complémentaires qui justifieraient cet article un peu flou, nous proposons de le supprimer.

M. Quentin Bataillon, rapporteur. Cet article est très attendu du côté du Conseil économique, social et environnemental (Cese) ainsi que du Haut Conseil à la vie associative (HCVA).

Le dispositif que nous proposons d'assouplir existe déjà. Il ne peut aucunement nuire aux structures les plus petites ou très locales. En revanche, il est indispensable à l'activité de nombreuses associations qui œuvrent pour les plus démunis. La modification que nous proposons sera très utile, par exemple, au fonds de dotation SNL (Solidarités nouvelles pour le logement) – qui a pour objet de favoriser et soutenir tout organisme concourant au logement ou à l'accompagnement de personnes en difficulté – ou aux Petits Frères des Pauvres.

Sans ce dispositif, une partie importante de leur activité serait contrainte, voire rendue impossible. Il est indispensable aux mécanismes de solidarité dans notre pays, même s'il convient, par ailleurs, d'être vigilant, car une subvention attribuée à une association n'a pas vocation à être transmise à une autre. En outre, il n'est pas question d'utiliser ce mécanisme pour que des associations accordent des prêts à leurs bénévoles. Nous pouvons, si vous le souhaitez, vérifier d'ici à la séance auprès des associations si le dispositif, tel qu'il est rédigé, leur convient. Cela dit, les ajustements proposés répondent à leurs demandes.

En attendant, je donne un avis défavorable à votre amendement.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement AC55 de M. Quentin Bataillon

M. Quentin Bataillon, rapporteur. À la suite des consultations que j'ai menées, il apparaît que le fait d'imposer la certification des comptes de l'organisme prêteur risquait d'entraver les opérations de prêt entre associations plutôt que de les faciliter. Supprimer cette disposition simplifiera les choses pour les associations.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** les amendements rédactionnels AC60, AC56, AC57 et AC58 de M. Quentin Bataillon, rapporteur.*

*La commission **adopte** l'article 6 **modifié**.*

Article 7 : *Harmonisation et élargissement des causes de recours aux loteries, tombolas et lotos traditionnels*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel AC59 de M. Quentin Bataillon, rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 7 **modifié**.*

Après l'article 7

Amendements identiques AC61 de M. Quentin Bataillon et AC48 de M. Jean-Claude Raux

M. Quentin Bataillon, rapporteur. Lors de la discussion générale, Mme Thevenot a rappelé l'importance du dispositif Guid'Asso et les moyens supplémentaires qui lui étaient consacrés. Fabienne Colboc et Jean-Claude Raux y ont beaucoup travaillé.

Le déploiement de Guid'Asso est essentiel pour tous les aspects de la présente proposition de loi, en particulier pour organiser le réseau territorial en liaison avec les acteurs associatifs et les préfetures, pour améliorer l'information des bénévoles sur leurs droits, ou encore pour développer l'accompagnement ou simplifier les procédures.

M. Jean-Claude Raux (Écolo-NUPES). Le dispositif Guid'Asso est en effet plébiscité par les associations, après une phase de préfiguration qui a débuté à la fin de 2020 et un déploiement partiel en 2022. Il s'agit d'un réseau de services de proximité destiné aux associations régies par la loi de 1901. Il est composé de structures locales diverses – mairies,

institutions, associations – qui accueillent, renseignent et accompagnent les personnes désireuses de s’informer sur la vie associative ou de s’y investir, quels que soient le domaine d’intervention ou le territoire d’implantation.

Ce dispositif, dont le financement n’est par ailleurs pas à la hauteur des ambitions, doit être sécurisé. C’est ce que propose cet amendement, qui prévoit de le faire figurer dans la loi en tant qu’élément structurant de la vie associative.

J’insiste sur le fait que les moyens affectés à Guid’Asso devront être considérablement augmentés si l’on veut qu’il soit déployé sur l’ensemble du territoire. J’avais d’ailleurs proposé de porter les crédits à 10 millions d’euros lors de la discussion du PLF pour 2024, sur la recommandation du mouvement associatif.

Mme Fabienne Colboc, présidente. Guid’Asso constitue une aide précieuse pour les associations, notamment dans les zones rurales. L’inscrire dans la loi est une très bonne chose. Cela rassurera autant le mouvement associatif que les personnes chargées d’aider les associations. Le dispositif ainsi pérennisé gagnera en visibilité, ce qui contribuera à simplifier les démarches des associations. C’est un très bon amendement.

M. Quentin Bataillon, rapporteur. Ces amendements vont en effet permettre de sanctuariser le dispositif et de garantir qu’il se développe. C’est une étape importante. De plus, étant donné l’annonce faite tout à l’heure par la secrétaire d’État, le budget de Guid’Asso aura doublé cette année, en deux temps : nous allons finir par y arriver, à ces 10 millions d’euros !

La commission adopte les amendements.

Amendement AC4 de M. Bruno Bilde

M. Bruno Bilde (RN). Les responsables d’association nous interpellent souvent à propos des lourdeurs administratives liées aux demandes de subventions. Les démarches sont encore trop complexes, notamment pour les associations les plus modestes, ce qui contraint certaines à renoncer avant le terme du processus. Le formulaire unique instauré par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations n’est pas suffisant. Les exigences en matière de pièces administratives et comptables demeurent beaucoup trop élevées.

Nous proposons de créer un site internet sur lequel seraient centralisées l’ensemble des démarches à suivre pour obtenir des subventions. Cette plateforme permettrait également aux responsables d’association de connaître en temps réel l’état d’avancement de leur demande.

M. Quentin Bataillon, rapporteur. Cette question de la simplification est extrêmement importante. Elle fait partie du travail lancé par le Gouvernement comme des préoccupations des députés.

Les demandes redondantes de l’administration prennent beaucoup de temps aux bénévoles, qui sont parfois âgés. Il faut d’ailleurs veiller à maintenir le droit de déposer des demandes de manière classique et ne pas se reposer exclusivement sur des procédures dématérialisées.

Le Gouvernement a progressé en matière de simplification, notamment avec le lancement du Compte asso et du Compte bénévole. Il continue à travailler sur le sujet, en liaison avec les collectivités territoriales. Certaines tiennent à leurs propres procédures, ce que l'on peut comprendre dès lors qu'il leur appartient d'accorder la subvention. Il s'agit d'un élément important de l'action publique, qu'il est légitime qu'elles puissent faire valoir.

Des discussions sont en cours avec l'ensemble des associations et des représentants d'élus pour trouver le bon dispositif. Le but est qu'une information n'ait à être donnée qu'une seule fois, dans le cadre d'un guichet unique. Les collectivités pourront ensuite consulter les informations recueillies sur ce site lorsqu'elles sont saisies d'une demande, ce qui simplifiera fortement les démarches.

Afin de veiller à ce que ce travail progresse bien, et après lecture de votre amendement, j'ai complété mon fameux amendement AC62, qui vient juste après, pour que le rapport demandé porte aussi sur les systèmes d'information destinés à la vie associative.

Je demande le retrait de l'amendement.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AC62 de M. Quentin Bataillon

M. Quentin Bataillon, rapporteur. J'ai déjà largement exposé l'objet de cet amendement qui demande au Gouvernement un rapport traitant de plusieurs questions.

Ce rapport devra notamment aborder la question de l'emploi dans le milieu associatif, d'une part en recensant l'ensemble des dispositifs destinés à le favoriser, d'autre part en étudiant ce qui peut être amélioré et simplifié. Cela nous permettra, le cas échéant, de faire des propositions dans le cadre du PLF.

Je propose également qu'il évalue l'ensemble des dispositifs qui figurent dans la présente proposition de loi, ainsi que les systèmes d'information, afin de vérifier que leur montée en puissance se déroule bien et d'imaginer les corrections éventuellement nécessaires.

Cela rappellera aussi au Gouvernement que nous souhaitons que la simplification aille encore plus loin, une grande partie des mesures en la matière relevant du domaine réglementaire.

Ce rapport a donc un champ large et je suis tout à fait ouvert à ce qu'il soit complété d'ici à la séance.

La commission adopte l'amendement.

Amendement AC7 de M. Philippe Ballard

M. Philippe Ballard (RN). Le rapporteur a déjà répondu en partie à cet amendement. Il s'agit de l'application API Association, une interface qui a pour objectif de simplifier les démarches administratives des associations mais qui est largement considérée comme une usine à gaz. L'amendement demande un rapport sur ce qui semble être une des aberrations de l'administration française.

M. Quentin Bataillon, rapporteur. Je suis tout à fait disposé à compléter mon amendement AC62 pour que chacun trouve son compte dans le rapport qui sera demandé. Dans cet esprit, je vous demande de retirer cet amendement. Mais je suis pleinement conscient de ces dysfonctionnements. Hier encore, avec Fabienne Colboc, nous avons rencontré une association qui a dû remplir un nombre invraisemblable de formulaires pour pouvoir mener une action dans plusieurs régions. Nous nous sommes engagés à faire évoluer les choses grâce au guichet unique.

La commission rejette l'amendement.

Article 8 : Gage financier

La commission adopte l'article 8 non modifié.

Elle adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.

M. Quentin Bataillon, rapporteur. Merci à l'ensemble des collègues qui ont voulu faire de ce texte un travail transpartisan. Les associations le méritent et je crois que le débat a été à la hauteur de leurs attentes : nos idées sont diverses, mais notre objectif commun.

Cette proposition de loi est une brique d'un édifice beaucoup plus large, commencé avec l'examen du PLF et qui se poursuivra avec le travail de simplification administrative auquel tout le monde aura sa part. Ce n'est donc pas le grand soir pour les associations, mais c'est plutôt un beau jour.

*

La commission procède ensuite à l'examen de la proposition de loi, adoptée par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, visant à assurer la pérennité des établissements de spectacles cinématographiques et l'accès au cinéma dans les outre-mer (n° 1362) (M. Johnny Hajjar et Mme Maud Petit, rapporteurs).

M. Johnny Hajjar, rapporteur. Je suis honoré de défendre cette proposition de loi qui revêt des enjeux multiples, à la fois économiques, sociaux et culturels, pour les collectivités d'outre-mer qui relèvent de l'article 73 de la Constitution.

En effet, elle vise à assurer la pérennité des établissements de spectacles cinématographiques, à préserver l'emploi dans ce secteur et à protéger les populations ultramarines d'une augmentation des tarifs du cinéma, tout en garantissant la distribution d'une offre culturelle large et l'accès de tous à la culture.

Septième art, expression du génie humain, le cinéma est un élément de bien-être incontournable particulièrement apprécié dans les outre-mer, où l'offre culturelle reste malheureusement historiquement et structurellement restreinte.

Le cinéma joue un rôle essentiel dans l'enrichissement culturel des populations. Une société démocratique doit garantir la diffusion de la culture et son accessibilité, notamment par un tarif abordable. Or dans les outre-mer, il s'agit d'un défi majeur, encore aujourd'hui.

En raison de leurs singularités, notamment l'éloignement géographique, l'insularité et le contexte de vie chère exacerbée, nos territoires offrent au cinéma un marché économique restreint. Les exploitants dits ultramarins se trouvent donc confrontés à des charges

d'exploitation et d'investissement très élevées, encore renchériées par une inflation plus forte que dans l'Hexagone, dans un contexte de niveau de vie inférieur et de coût de la vie déjà structurellement et conjoncturellement écrasant. La situation, connue de tous, a été objectivée par le rapport de la commission d'enquête sur le coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et par le rapport de 2018 de M. Grégoire Tirot pour l'Inspection générale des finances.

La diffusion des œuvres cinématographiques suppose la coopération de trois acteurs : le producteur, à l'origine du film ; le distributeur, chargé de sa commercialisation ; et l'exploitant de salles de cinéma, qui en assure la programmation.

L'exploitant reverse au distributeur une participation proportionnelle, calculée en appliquant un taux de location aux recettes hors taxes des ventes de billets. Historiquement et traditionnellement, pour tenir compte des contraintes et des spécificités des territoires d'outre-mer, le taux de location s'y négociait autour de 35 %.

Cependant, depuis la crise liée au covid-19, les grands distributeurs, soucieux de maximiser la rentabilité économique en uniformisant les taux de location appliqués en outre-mer et dans l'Hexagone, réclament très régulièrement de s'approcher du plafond légal de 50 %. Pour des raisons évidentes de survie, les exploitants ultramarins soumis à un rapport de force très inégal se retrouvent obligés d'accepter les lourdes exigences de grandes multinationales américaines, comme Warner Bros, dont le chiffre d'affaires atteignait 34 milliards de dollars en 2022.

Cette situation est intolérable : l'uniformité ne peut pas être la norme.

Vous le savez, l'équité consiste à ne pas appliquer le même traitement à des situations différentes. Il est indispensable de tenir compte des réalités et des contraintes ultramarines, de la vie chère au quotidien en général, comme des charges de fonctionnement et d'investissement pesant sur des exploitants déjà limités par la taille du marché local.

La hausse des taux de location imposée par les distributeurs ferait baisser mécaniquement leurs recettes, déjà soumises à des charges croissantes. Laisser faire mettrait en péril la viabilité économique d'une très grande majorité d'exploitants diffuseurs de culture et fragiliserait gravement la filière. L'enjeu économique est en outre très relatif pour les distributeurs : selon le CNC (Centre national du cinéma et de l'image animée), l'outre-mer ne représente que 2 % des entrées nationales. De plus, contrairement aux exploitants, ils sont en mesure de développer leur activité dans d'autres territoires où les marchés sont plus importants et la rentabilité économique supérieure.

Pour être clair, les petits cinémas vont disparaître ; ceux qui survivront n'auront d'autre choix que d'augmenter leurs tarifs, jusqu'à 18 euros par ticket, dans un contexte économique et social déjà gravement dégradé. Sur le plan social, le recul de l'activité provoquerait une augmentation du chômage et de la précarité. À cause d'un tarif insoutenable, les personnes et familles dites ultramarines ne pourraient plus accéder à cette activité de bien-être. Sur le plan culturel, une grande partie de l'offre cinématographique disparaîtrait, appauvrissant la diversité culturelle en outre-mer. La conséquence serait une discrimination desdits ultramarins et une rupture de l'accès de tous au septième art.

En augmentant les inégalités de niveau de vie et d'accès à la culture entre les Français de l'Hexagone et les Français des outre-mer, cette situation créera donc une

discrimination. Elle aura aussi pour effet de renforcer les tensions sociales, car le cinéma est un moyen de se libérer des mal-être collectif et individuel accumulés dans nos quotidiens.

Mme Maud Petit, rapporteure. Devant ce constat alarmant, il convient d’agir. La sauvegarde des salles de cinéma constitue un enjeu économique en outre-mer ; la préservation de l’accès à la culture, un enjeu social et culturel.

Le rapport de force entre les deux parties est asymétrique, notamment en raison d’une différence d’échelle de marché. Le taux de location perçu en outre-mer ne constitue qu’une modique partie du chiffre d’affaires des distributeurs, qui sont le plus souvent en mesure de développer leur activité dans d’autres territoires où les marchés sont plus importants et la rentabilité économique plus forte. En revanche, ce taux a une incidence significative sur les recettes des exploitants.

Or, notre rapport le souligne, ceux-ci sont économiquement fragilisés : depuis la crise liée au covid-19, la fréquentation baisse et l’inflation s’ajoute à une situation de vie chère structurelle. Au mépris de ces difficultés singulières et des efforts des exploitants de salles obscures ultramarines pour faire aboutir les négociations relatives à l’augmentation du taux de location, les distributeurs restent inflexibles.

Les exploitants ont déjà accepté la remise en cause du maillon de sous-distribution permettant aux distributeurs d’assurer une gestion directe, donc de percevoir 35 % des recettes, contre 17 % avec sous-distribution. Dans une logique de transparence et d’harmonisation, ils ont également consenti à l’application, à partir de 2015, de la taxe sur le prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d’établissements de spectacles cinématographiques (TSA), dont ils étaient exonérés.

Enfin, les distributeurs bénéficient d’une fiscalité avantageuse en outre-mer, où les taux de TVA et de TSA sont réduits, ce qui augmente mathématiquement l’assiette de leur prélèvement. Ainsi, en appliquant en outre-mer un taux de location de 35 %, ils perçoivent des recettes comparables à celles perçues dans l’Hexagone en appliquant un taux de 46 %.

Nous en sommes convaincus : augmenter le taux de location créerait un déséquilibre important et affecterait la filière cinématographique ultramarine. Puisque le dialogue entre les exploitants ultramarins et les distributeurs est interrompu, l’intervention du législateur est indispensable pour sortir de l’impasse et réguler leurs relations. Nous ne pouvons courir le risque, réel, que les exploitants, privés de toute autre marge manœuvre, n’augmentent le prix du billet d’entrée. Si nous ne garantissons pas le taux historique de 35 %, de nombreux établissements seront menacés : leur fermeture entraînerait des conséquences économiques et culturelles inacceptables – chômage et réduction de l’accès à un loisir familial.

Il y va de l’équité et de la justice sociale : les Français des outre-mer ne doivent pas être des citoyens de seconde zone. Notre devoir de parlementaires est de leur garantir un accès équitable, à un prix équitable, aux films et aux salles de cinéma. Cela relève d’un choix de politique publique.

Puisque nous légiférons dans un contexte de blocage, nous devons veiller à l’application de la loi et à l’évolution des conditions de distribution, pour prévenir une situation d’éviction. Si l’ensemble des distributeurs décidaient d’arrêter leur activité dans ces territoires à la suite du plafonnement, cela pourrait s’apparenter à une entente anticoncurrentielle, sanctionnée par le code de commerce. Le législateur pourrait alors

envisager d'instaurer des engagements de diffusion, pour garantir un accès équitable au cinéma partout et pour tous.

Le 15 juin dernier, le Sénat a adopté ce texte à l'unanimité et sans modification.

Nos concitoyens ultramarins ont droit à une offre cinématographique de qualité, variée, équivalente à celle de l'Hexagone. Dans cette perspective, notre rôle est de garantir aux exploitants une relation contractuelle équitable avec leurs interlocuteurs. Tel est le sens de cette proposition de loi, issue d'un travail transpartisan ; nous vous invitons à la voter dans des termes identiques, afin que son entrée en vigueur puisse intervenir dans les meilleurs délais, dans l'intérêt commun.

Mme Fabienne Colboc, présidente. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Jérémie Patrier-Leitus (HOR). Depuis la création du ministère de la Culture, l'égalité d'accès aux arts et à la culture est une priorité de la France. Pour qu'elle soit réelle, l'action publique doit prendre en considération la diversité des territoires. Leurs particularités historiques et culturelles sont autant de richesses et de sources de fierté pour notre pays. Le cinéma dans les outre-mer est une spécificité que nous devons donc préserver et transmettre.

Les cinéastes ultramarins ont réalisé des films qui mettent en lumière une réalité culturelle moins connue en métropole. La Cinémathèque leur a consacré une rétrospective en décembre 2011. À cette occasion, je rends hommage au réalisateur guadeloupéen Christian Lara, père fondateur du cinéma antillais, qui nous a quittés en septembre dernier.

Mais l'économie du cinéma dans les outre-mer constitue aussi un écosystème unique, héritage d'une relation entre exploitants et distributeurs très différente de celle de la métropole. Longtemps, les distributeurs ont appliqué un taux de location spécifique et la distribution était assurée par un intermédiaire local spécialisé, qui prélevait en moyenne la moitié de la recette ainsi perçue, parfois en en reversant une partie à l'exploitant. Depuis, les relations ont évolué et la médiation du CNC a échoué.

Le groupe Horizons et apparentés votera donc cette proposition de loi, qui met en évidence la nécessité d'adapter notre droit aux particularismes, en l'occurrence aux règles de la distribution cinématographique dans les outre-mer.

Nous resterons très attentifs quant à l'évolution de l'offre. J'ai retiré l'amendement que j'avais déposé sur ce sujet, mais je souligne que les distributeurs risquent de diminuer leur activité dans ces territoires. Nous préconisons un bilan régulier pour vérifier que la diversité culturelle est assurée.

M. Guillaume Vuilletet (RE). Le Sénat a voté à l'unanimité cette proposition de loi de Mme Catherine Conconne, sénatrice de la Martinique. Ayant moi-même déposé un texte quasiment identique, je m'en réjouis et notre groupe la soutiendra. Afin qu'elle entre en vigueur au plus vite, nous souhaitons une adoption conforme.

Le coût de la diffusion des films dans les salles repose sur la rétrocession aux distributeurs d'une partie des recettes des ventes de billets : 50 % en Hexagone, mais 35 % dans les territoires ultramarins. En effet, il s'agit d'un marché étroit – moins d'une centaine de salles, sur un total supérieur à 6 000. En outre, les cinémas concernés assument des coûts

spécifiques – bâti, maintenance, sécurité. Enfin, le distributeur n’assure pas la promotion locale, contrairement à ce qui se passe dans l’Hexagone.

Tout cela justifiait donc un taux spécifique qui a permis de maintenir à l’équilibre un modèle économique restreint et fragile. Celui-ci est aujourd’hui menacé par la volonté des distributeurs d’aligner le taux de location appliqué en outre-mer sur celui de l’Hexagone, menaçant de ne plus distribuer certains films phares.

Pourtant, aucune donnée n’établit que la distribution se ferait à perte. En revanche, selon les estimations du CNC, la hausse coûterait 15 millions d’euros aux exploitants, sur quelque 100 millions d’euros de recettes. Au-delà de l’aspect choquant du chantage perpétré à l’endroit de territoires et de populations pour qui l’essor de la vie culturelle est essentiel, chaque salle subirait un manque à gagner de plus de 150 000 euros.

Personne ne peut croire que les 15 millions d’euros d’écarts sont susceptibles de menacer l’économie de la distribution, mais tout indique que de cette ponction mettrait en danger l’équilibre financier de nombreux exploitants – les auditions de la délégation aux outre-mer l’ont confirmé. Les distributeurs ayant opposé une fin de non-recevoir aux négociations, nous vous proposons d’accomplir notre travail de députés, à savoir de fixer à ce taux un plafond équivalent à celui pratiqué en votant ce texte conforme, et à l’unanimité.

M. Philippe Ballard (RN). Les cinémas des outre-mer connaissent des spécificités. Leurs coûts d’exploitation et d’investissement étant plus élevés qu’en métropole, leur rentabilité est inférieure. Faute d’un plafonnement, le taux de location deviendra insoutenable pour les exploitants et provoquera la fermeture de nombreux établissements.

La hausse ne semble d’ailleurs pas justifiée, puisque les distributeurs perçoivent déjà un montant par billet proche de celui perçu en métropole – 2,70 euros contre 2,78.

Rapporteur pour avis de la mission *Médias, livre et industries culturelles* du projet de loi de finances (PLF) et vice-président du groupe d’études cinéma et production audiovisuelle, j’ai auditionné les acteurs du secteur à plusieurs reprises. Ils s’inquiètent de l’inflation des coûts pour les salles, qu’il s’agisse de l’énergie, de l’investissement dans les projecteurs laser ou de la rénovation. Les exploitants d’outre-mer sont également concernés.

L’accès au cinéma est essentiel, et nous devons soutenir nos compatriotes d’outre-mer. Le groupe Rassemblement national votera donc cette proposition de loi.

Monsieur et madame les rapporteurs, avez-vous envisagé de réduire la TSA ? L’exonération, longtemps pratiquée, empêcherait le cinéma d’outre-mer de bénéficier des aides du CNC, mais nous pourrions appliquer un taux différencié.

Par ailleurs, pourquoi limiter le texte aux collectivités relevant de l’article 73 de la Constitution ?

Mme Sophie Taillé-Polian (Écolo-NUPES). En avril dernier, les salles ont, pour la première fois, retrouvé leur niveau de fréquentation d’avant la crise sanitaire, avec 19 millions de spectateurs. Ce fut un véritable soulagement pour un secteur qui a retenu son souffle trois années durant, et même imaginé qu’il ne s’en relèverait pas.

Son rôle social et culturel n’est plus à débattre. Il fait rêver les petits et les grands, il rassemble et crée du lien au cœur des villes, et c’est un outil indispensable de l’exception

culturelle. Nous ne pouvons donc que nous réjouir de l'augmentation de la fréquentation, mais celle-ci reste fragile : en octobre, elle était inférieure de 4 % à celle de 2022. En 2023, elle devrait s'établir 10 % en dessous de la moyenne des années 2017 à 2019. Ces chiffres cachent en outre de très fortes disparités territoriales, comme en atteste le nombre d'entrées dans les territoires ultramarins.

Là-bas, les coûts d'exploitation et d'investissement sont plus élevés, en raison des règles de sécurité parasismiques et paracycloniques, ainsi que de l'éloignement. Depuis longtemps, cela justifie un modèle spécifique, mais la fiscalité allégée ne suffit pas à compenser l'explosion des coûts de l'énergie et des matières premières. Le prix d'une place de cinéma est déjà supérieur à celui pratiqué dans l'Hexagone, empêchant d'y répercuter les surcoûts.

Le groupe Écologiste-NUPES regrette que les acteurs n'aient pu parvenir à un accord de partage de l'effort. Il est pourtant essentiel que les établissements poursuivent leur travail d'intérêt général. Nous sommes donc prêts à légiférer, tout en espérant que les négociations aboutissent.

M. Jean-Jacques Gaultier (LR). Nous sommes d'accord pour garantir l'accès au cinéma dans les outre-mer. Pour cela, deux conditions sont requises : la pérennité de l'exploitation, mais aussi celle de l'offre, donc de la distribution.

Les spécificités des outre-mer, qui assument des charges supérieures, notamment de personnel et de construction, justifient une fiscalité différenciée et un taux de location plus faible qu'en métropole.

Nous regrettons l'échec de la négociation entre les acteurs ainsi que de la médiation. Les distributeurs n'approuvent pas le texte. Or une bonne mesure peut devenir mauvaise si on l'impose. J'ai donc plusieurs questions.

Pourquoi le texte ne concerne-t-il que les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ? Cela ne risque-t-il pas de porter atteinte au principe d'égalité ?

Supprimer toute marge de manœuvre à la négociation ne s'oppose-t-il pas aux principes de liberté contractuelle et de libre concurrence, ce qui créerait un risque de contentieux ?

N'existe-t-il pas un risque économique de fermeture de salles, comme celles du groupe Ethève à La Réunion ?

Faute de modèle économique viable, les distributeurs pourraient faire diminuer l'offre, comme la ministre de la Culture l'a souligné, au détriment du public ultramarin.

Face à ces risques et parce qu'il est nécessaire d'organiser une concertation avant de légiférer, le groupe Les Républicains s'abstiendra.

Mme Géraldine Bannier (Dem). La proposition de loi vise à créer un régime spécifique pour les exploitants ultramarins en plafonnant le taux de location à 35 %.

Nos collègues sénateurs ont fait le triste constat de l'échec des négociations entre distributeurs et exploitants, les premiers demandant un alignement du taux de location en outre-mer sur celui de la métropole, soit 50 %. La compensation d'une telle augmentation se

répercuterait directement sur le coût du billet pour les spectateurs, mettant ainsi en péril l'exploitation cinématographique en outre-mer et l'équilibre économique des salles. Nos compatriotes ultramarins n'ont pas à subir les conséquences de négociations avortées. Faute d'accord entre les parties, la voie législative semble la plus adaptée pour maintenir des relations apaisées entre distributeurs et exploitants.

Historiquement, le taux de location a toujours été de 35 % en outre-mer afin de tenir compte des charges d'exploitation plus élevées que dans l'Hexagone en raison du coût de la vie et des normes de construction.

Il est donc proposé de maintenir un système qui a fait ses preuves jusqu'à présent. Nous resterons évidemment vigilants quant à la bonne distribution des films et à leur calendrier.

L'objectif commun à toutes les parties est bien de garantir l'accès au cinéma en outre-mer et la préservation d'une filière économique essentielle.

Le groupe Démocrate votera donc en faveur de la proposition de loi.

Mme Sarah Legrain (LFI-NUPES). Depuis deux ans, j'alerte sur la crise que connaît le secteur culturel et j'interpelle la ministre Rima Abdul Malak : où est la politique culturelle ? Une chose est sûre, elle ne se cache pas dans les territoires ultramarins.

Nous ne pouvons que partager le constat des difficultés qu'y rencontrent les lieux de culture, notamment les cinémas. Partout, aux années noires de la crise du covid-19 ont succédé celles de l'inflation, fragilisant l'équilibre économique des salles. En outre-mer s'ajoutent des difficultés supplémentaires spécifiques qui pèsent sur la rentabilité : des coûts d'exploitation et d'investissement plus élevés, l'éloignement géographique, les normes de sécurité sismiques et anticycloniques.

Jeudi prochain en séance, mon groupe compte obtenir la création d'une commission d'enquête sur la gestion par l'État des risques naturels majeurs dans les territoires transocéaniques. S'agissant des cinémas, j'avais déposé, sur le projet de loi de finances, un amendement destiné à les soutenir qui a malheureusement été balayé.

Venir en aide aux cinémas d'outre-mer, mille fois oui ! Je crains toutefois que la proposition de loi ne soit une fausse bonne idée car elle fait supporter par les distributeurs un effort qui devrait incomber à l'État pour compenser la rupture d'égalité subie par la population ultramarine.

En outre, en plafonnant à 35 % le taux de location, elle ne tient pas compte de la diversité des situations, des territoires et des acteurs. Elle fait courir des risques non seulement à un maillon déjà fragilisé dans l'écosystème du cinéma – les distributeurs indépendants – mais aussi aux salles ultramarines et à leur public, qui devront se satisfaire d'une diversité culturelle amoindrie. Ce n'est ni aux compatriotes d'outre-mer ni aux distributeurs indépendants de faire les frais du désengagement de l'État.

L'ensemble des syndicats de la distribution ainsi que la GCT, FO, la CFDT, la CFTC, la CFE-CGC s'opposent au texte. Je me dois d'entendre leurs réserves.

Nous ne pourrons donc pas voter le texte en l'état mais vous nous trouverez toujours prêts à lutter contre l'abandon des territoires ultramarins et à promouvoir une véritable politique culturelle.

M. Christian Baptiste (SOC). Dans le cadre d'une politique culturelle volontariste visant à soutenir l'offre cinématographique dans les territoires ultramarins, une fiscalité différenciée s'applique dans les outre-mer pour compenser des surcoûts objectifs et aider au développement local du secteur. D'une part, le taux de TVA s'établit à 2,1 %, contre 5,5 % en France hexagonale. D'autre part, depuis le 1^{er} janvier 2018, la TSA s'est stabilisée à 5 %, contre 10,72 % dans l'Hexagone. Enfin, alors que le taux de location moyen est de 46 %, les distributeurs acceptaient de pratiquer un taux de location plus faible, proche de 35 % en outre-mer.

Malheureusement, depuis deux ans, les distributeurs exercent une forte pression pour aligner le taux de location dans les outre-mer sur celui de la métropole afin d'augmenter leurs revenus. Cette hausse viendrait fragiliser la filière cinématographique ultramarine : la situation ne serait pas viable pour les exploitants. Comme le montre le rapport Tirot, malgré un niveau de charge plus bas, les exploitations présentent un niveau de rentabilité beaucoup plus bas qu'en métropole.

L'alignement des taux de location se traduirait par la disparition de nombreux cinémas, en particulier de la zone Antilles-Guyane. C'est la raison pour laquelle la proposition de loi du groupe socialiste du Sénat a entrepris de les protéger, en fixant une fourchette entre 25 et 35 % pour le taux de location. Un cinéma de proximité accessible pour toutes et tous repose sur un modèle économique fragile qu'il convient de soutenir.

M. Stéphane Lenormand (LIOT). Huit euros la place de cinéma en outre-mer, est-ce trop cher ? Oui, bien sûr.

Malgré une fiscalité plus avantageuse, le prix moyen du ticket de cinéma est plus cher que dans l'Hexagone à cause du coût de la vie et du taux de pauvreté.

En raison des spécificités de nos territoires, notamment de leur tissu économique et commercial, de l'état de la concurrence, ainsi que de la vie chère structurellement aggravée par une forte inflation, les postes de dépenses essentiels tels que l'alimentation et le logement pèsent fortement sur le budget des familles. Par ricochet, les dépenses liées à la culture et aux loisirs en pâtissent, compromettant l'accès pour tous à la culture et au cinéma.

Cette proposition de loi veut pallier l'incapacité regrettable des deux maillons essentiels d'une même filière à trouver un terrain d'entente, au risque de mettre en péril la situation financière des salles de cinéma en outre-mer et de grever encore le pouvoir d'achat des ultramarins. Elle a vocation à les amener à reprendre les négociations de manière apaisée afin d'aboutir à un compromis dans l'intérêt de tous.

En cohérence avec le rapport Tirot, il s'agit de plafonner le taux de location en outre-mer à 35 %. Nous espérons toutefois que les exploitants de cinéma en outre-mer, dont la pérennité, les recettes et la rentabilité seront ainsi assurées, ne seront pas tentés d'accroître leurs marges bénéficiaires au détriment des consommateurs. Nous avons déposé un amendement instituant un garde-fou supplémentaire qui vient d'être déclaré irrecevable, ce que je trouve juste comique.

Mais le groupe LIOT est attaché au débat démocratique. Notre rôle de législateur est d'abord de défendre l'intérêt supérieur de la population. Aussi voterons-nous en faveur du texte dans sa rédaction issue du Sénat.

Mme Fabienne Colboc, présidente. Nous en venons aux autres orateurs.

Mme Emmanuelle Anthoine (LR). Il est regrettable que les négociations et les tentatives de médiation aient échoué.

La France peut s'enorgueillir d'incarner une certaine exception culturelle, qui mérite d'être préservée. Nos concitoyens doivent pouvoir accéder à une offre culturelle diversifiée, partout sur le territoire. Les territoires ultramarins sont en la matière confrontés aux mêmes difficultés que les territoires ruraux. Il convient de soutenir les établissements cinématographiques pour assurer leur pérennité et maintenir ainsi un maillage complet du territoire. La proposition de loi apporte une réponse pour les territoires ultramarins. Existe-t-il d'autres leviers pour venir en aide aux cinémas ? Qu'en est-il pour les petits exploitants de salles dans les territoires ruraux ?

M. Johnny Hajjar, rapporteur. Il est important d'avoir une approche globale et non sectorielle.

S'agissant du champ d'application de la proposition de loi, certaines collectivités d'outre-mer sont régies par le principe de l'identité législative – Martinique, Guadeloupe, Guyane, Réunion, Mayotte – et les autres par le principe de spécialité législative, en vertu duquel des compétences leur sont transférées : l'Assemblée nationale ne peut donc pas décider pour elles dans les domaines concernés. Le texte ne peut donc s'appliquer qu'aux premières, les collectivités visées par l'article 73 de la Constitution.

Quant au risque d'éviction des territoires ultramarins, je n'y crois pas, pour plusieurs raisons. D'abord, le risque de piratage peut faire perdre au distributeur le bénéfice de l'exclusivité de son film ; il ne toucherait alors plus un centime. Ce serait aussi une perte de rayonnement puisqu'une partie du monde serait privée de la créativité et de l'imaginaire culturel qu'ils diffusent. Enfin, il y a un risque judiciaire : les distributeurs encourraient des sanctions pour refus de vente et discrimination ; ils pourraient également être mis en cause pour entente.

La proposition de loi tire les conséquences du blocage des négociations. Or, depuis que celles-ci ont commencé, le taux de location est de 47 % : en l'absence de disposition législative, la location coûte plus cher désormais. On sait qu'un exploitant à La Réunion est déjà en déficit, et les difficultés vont certainement s'aggraver : on s'achemine vers de nombreuses fermetures de salles.

La proposition de loi protège 100 % des populations d'outre-mer, et 85 % des exploitants y sont favorables. Il n'y a qu'à La Réunion, où il existe un duopole, qu'un des exploitants y est défavorable, pour une raison obscure. Cela revient à dire : « si je paye moins cher, mon entreprise va couler ». Quel argument peut-on trouver pour justifier cette position ? Je ne peux vraiment pas comprendre ce qui sous-tend ce raisonnement, sauf à penser que l'objectif inavoué serait de faire disparaître son concurrent et d'installer un monopole sur le marché de La Réunion. Le danger est là.

La proposition de loi permettra de maintenir une coopération moins déséquilibrée. N'oublions pas que le marché pour les exploitants est limité à leur territoire tandis que les distributeurs peuvent générer des recettes dans le monde entier.

Mme Maud Petit, rapporteure. La situation de La Réunion est effectivement particulière. Nous sommes parvenus à la conclusion que la seule raison de l'opposition de cet exploitant tient à des questions de concurrence : il dispose probablement de la trésorerie nécessaire pour louer les films à un taux plus élevé, ce qui lui garantirait en quelque sorte l'exclusivité de la diffusion de certains films.

En tant que législateur, nous devons penser à l'ensemble des exploitants, qui, dans leur grande majorité, réclament le plafonnement à 35 %. Je le répète, il s'agit bien d'un plafond. Dans l'Hexagone, il est possible de négocier pour fixer le taux entre 25 et 50 %. La négociation pour les outre-mer portera sur une fourchette entre 25 et 35 %.

En ce qui concerne la TSA, qui n'était pas appliquée en outre-mer jusqu'en 2015, elle est déjà différenciée, à l'instar de la TVA : elle est de 5 % en outre-mer contre 10,72 % dans l'Hexagone. L'État a ainsi pris en considération les difficultés structurelles des territoires d'outre-mer liées à la vie chère.

Madame Anthoine, s'agissant des zones rurales, on nous a assuré que les exploitants concernés ne demandaient pas de révision du taux de location. Il n'y a donc pas de risque de contagion.

La proposition de loi visant à conforter la filière cinématographique en France, qui devrait être examinée par le Sénat en début d'année prochaine, permet de contraindre les distributeurs à maintenir une offre de films variée dans les territoires qui ne sont pas suffisamment rentables pour eux. Je l'ai dit, il nous faudra être particulièrement attentifs au comportement des distributeurs devant les nouvelles dispositions législatives, en particulier dans les territoires ruraux.

Mme Emmanuelle Anthoine (LR). Avons-nous d'autres leviers à disposition pour soutenir les exploitants ultramarins ?

M. Johnny Hajjar, rapporteur. Je confirme qu'il n'y a pas de risque de contagion en France hexagonale.

Il n'existe à ce jour pas d'autre levier, madame Anthoine, puisqu'il s'agit du premier maillon de la chaîne – la relation entre le distributeur et l'exploitant. C'est en fonction du coût de location que le reste de la chaîne définit ses charges et ses recettes. Si les coûts explosent sur le premier maillon, c'est la fin annoncée pour la grande majorité des exploitants. Seuls ceux ayant les reins solides pourront tenir.

Nous sommes contraints d'intervenir sur ce premier maillon pour corriger un déséquilibre. Comme d'autres, nous regrettons l'échec des négociations. Auparavant, le taux de 35 % semblait acquis. La crise du covid-19 étant passée par là, les distributeurs revendiquent une harmonisation – le terme d'uniformisation serait plus exact selon moi. Mais en uniformisant, on fait fi des contraintes particulières et des réalités en outre-mer, comme la commission d'enquête sur le coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution l'a très bien montré.

Nous ne pouvons pas laisser perdurer ce déséquilibre. Si nous voulons sauver la filière – et il le faut, pour des raisons sociales, économiques et culturelles – nous sommes malheureusement obligés de passer par la loi. C’est une manière pour l’État de réguler les déséquilibres entre les puissants et ceux qui n’ont pas les moyens mais ont besoin d’accéder à la culture et au cinéma.

Article unique

*La commission **adopte** l’article unique **non modifié**.*

*L’ensemble de la proposition de loi est ainsi **adoptée**.*

La séance est levée à dix-heuf heures cinquante.

Présences en réunion

Présents. – Mme Ségolène Amiot, Mme Emmanuelle Anthoine, Mme Bénédicte Auzanot, M. Philippe Ballard, Mme Géraldine Bannier, M. Belkhir Belhaddad, M. Bruno Bilde, Mme Sophie Blanc, M. Idir Boumertit, Mme Soumya Bourouaha, M. Xavier Breton, Mme Céline Calvez, Mme Agnès Carel, M. Lionel Causse, M. Roger Chudeau, Mme Fabienne Colboc, M. Laurent Croizier, M. Hendrik Davi, Mme Béatrice Descamps, M. Philippe Emmanuel, M. Laurent Esquenet-Goxes, M. Philippe Fait, Mme Estelle Folest, Mme Martine Froger, M. Jean-Jacques Gaultier, M. Johnny Hajjar, Mme Virginie Lanlo, M. Fabrice Le Vigoureux, Mme Sarah Legrain, M. Stéphane Lenormand, M. Stéphane Mazars, Mme Graziella Melchior, Mme Marjolaine Meynier-Millefert, M. Maxime Minot, M. Jérémie Patrier-Leitus, Mme Maud Petit, Mme Lisette Pollet, M. Jean-Claude Raux, M. Bertrand Sorre, Mme Sophie Taillé-Polian, M. Guillaume Vuilletet, M. Léo Walter, M. Christopher Weissberg

Excusés. – Mme Béatrice Bellamy, Mme Nathalie Da Conceicao Carvalho, M. Frantz Gumbs, M. Frédéric Maillot, M. Karl Olive, Mme Isabelle Rauch

Assistaient également à la réunion. – M. Christian Baptiste, M. Pierre Cordier, M. Fabien Di Filippo, M. Bertrand Petit