

N° 16

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 octobre 2005

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le bénévolat dans le secteur associatif,

Par M. Bernard MURAT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Valade, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Jacques Legendre, Serge Lagauche, Jean-Léonce Dupont, Ivan Renar, Michel Thiollière, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Philippe Nachbar, Pierre Martin, David Assouline, Jean-Marc Todeschini, *secrétaires* ; M. Jean Besson, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Jean-Marie Bockel, Yannick Bodin, Pierre Bordier, Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Gérard Collomb, Yves Dauge, Mme Annie David, MM. Christian Demuynck, Denis Detcheverry, Mme Muguet Dini, MM. Louis Duvernois, Jean-Paul Émin, Mme Françoise Férat, MM. François Fillon, Bernard Fournier, Hubert Haenel, Jean-François Humbert, Mme Christiane Hummel, MM. Soibahaddine Ibrahim, Alain Journet, André Labarrère, Philippe Labeyrie, Pierre Laffitte, Simon Loueckhote, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Jean-Luc Mélenchon, Mme Colette Mélot, M. Jean-Luc Miraux, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Bernard Murat, Mme Monique Papon, MM. Jean-François Picheral, Jack Ralite, Philippe Richert, René-Pierre Signé, André Vallet, Marcel Vidal, Jean-François Voguet.

Associations.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. « CRISE » OU MUTATION DU BÉNÉVOLAT ?	11
A. UN ENVIRONNEMENT INCERTAIN QUI A PROFONDÉMENT MODIFIÉ LA NATURE DE L'ENGAGEMENT BÉNÉVOLE.....	12
1. <i>Un environnement incertain.....</i>	<i>13</i>
a) Une plus grande probabilité de se trouver « en rupture » professionnelle ou personnelle	<i>13</i>
(1) Des parcours individuels plus saccadés.....	<i>13</i>
(2) Reflet d'une « flexibilisation » des rapports sociaux	<i>14</i>
b) La dislocation des groupes d'appartenance traditionnels	<i>14</i>
(1) La fin d'un bénévolat vécu comme le prolongement d'un itinéraire de vie	<i>14</i>
(2) Les conséquences pour le milieu associatif.....	<i>15</i>
2. <i>... qui a profondément modifié la nature de l'engagement</i>	<i>15</i>
a) Des bénévoles plus nombreux, mais plus volatiles.....	<i>15</i>
b) La diversité de motivations correspondant à une diversité de profils	<i>16</i>
(1) Le bénévolat des « seniors »	<i>17</i>
(2) Le bénévolat des actifs.....	<i>18</i>
(3) Le bénévolat des jeunes	<i>20</i>
c) Une logique commune et assumée d'échanges	<i>22</i>
(1) Le bénévole, le militant, l'adhérent et l'utilisateur : de nouvelles frontières	<i>22</i>
(2) Vers un « contrat du bénévolat » ?.....	<i>23</i>
B. LA « PROFESSIONNALISATION » DU SECTEUR CONDUIT À GÉRER LA « RESSOURCE HUMAINE BÉNÉVOLE »	24
1. <i>Un environnement plus complexe.....</i>	<i>24</i>
a) Sur le plan comptable	<i>25</i>
b) Sur le plan juridique	<i>26</i>
c) Sur le plan fiscal.....	<i>26</i>
2. <i>... qui aboutit à une professionnalisation du secteur associatif.....</i>	<i>28</i>
a) La recherche des compétences : une problématique réservée aux associations d'une certaine taille... ..	<i>29</i>
b) ... qui mettent en place une « gestion de la ressource humaine » bénévole	<i>30</i>
(1) Des organisations plus structurées	<i>30</i>
(2) Le développement de stratégies d'encadrement de la ressource bénévole.....	<i>31</i>
II. LES DISPOSITIFS EXISTANTS : D'APPLICATION INCERTAINE, ILS SONT ENCORE INSUFFISANTS.....	33
A. RÉSERVÉS À UN PETIT NOMBRE DE BÉNÉVOLES, LES DISPOSITIFS EXISTANTS SONT D'APPLICATION INCERTAINE.....	33
1. <i>Deux préoccupations majeures : rembourser les frais et assurer les bénévoles.....</i>	<i>34</i>
a) Le remboursement des frais engagés par le bénévole	<i>34</i>
(1) La possibilité d'être remboursé des frais : une interprétation stricte... qui tend à s'élargir ?.....	<i>34</i>
(2) Défraiement ou rémunération : des incertitudes juridiques qui subsistent.....	<i>35</i>
(3) La rémunération des dirigeants associatifs : un effet d'affichage désastreux pour le monde associatif ?.....	<i>37</i>
b) Le congé de représentation : l'apanage des grosses structures.	<i>39</i>

c) La couverture des risques causés ou subis par les bénévoles : des dispositifs protecteurs, mais pas de garantie globale.....	40
(1) La personne bénévole est l'auteur du dommage.....	40
(2) Le bénévole est victime d'un accident.....	43
2. Deux revendications plus récentes : reconnaître et valoriser l'expérience bénévole.	46
a) Reconnaître le phénomène bénévole	46
(1) La compatibilité d'une activité bénévole avec le chômage	46
(2) La possibilité d'aménager le temps de travail avec des activités bénévoles	47
(3) La reconnaissance du bénévolat au niveau européen.	47
b) Valoriser l'expérience bénévole.....	48
(1) La validation des acquis de l'expérience bénévole : l'avance du mouvement sportif	48
(2) Vers une généralisation à l'ensemble du mouvement associatif ?.....	50
3. Un premier bilan de l'ensemble de ces dispositifs ?	51
B. LA FAIBLESSE DES DISPOSITIFS D'INTERMÉDIATION ET DE FORMATION	51
1. Mettre en réseau les bénévoles et les associations : un foisonnement non coordonné d'initiatives.	52
a) Les initiatives publiques	52
(1) Un centre de ressources et d'information des bénévoles (CRIB) dans chaque département en 2005 ?	52
(2) Les maisons du bénévolat.....	53
b) Les projets semi-publics, initiés par des organismes privés en partenariat avec les collectivités publiques	53
c) Les initiatives privées, destinées à des publics très ciblés	57
(1) Le mécénat de compétences : une activité en développement	57
(2) L'accompagnement des « seniors » : un champ à investir	59
(3) Les jeunes, livrés à eux-mêmes dans leur engagement associatif ?	59
2. La formation, clé du développement du bénévolat.....	61
a) Former les bénévoles : un puissant facteur incitatif à l'engagement et un impératif pour les dirigeants associatifs	61
b) Le désengagement des pouvoirs publics	62
III. DIX PROPOSITIONS POUR SOUTENIR, ACCOMPAGNER ET VALORISER L'EXPÉRIENCE.....	65
1. Première proposition : créer un réseau de centres de ressources des bénévoles par la « labellisation » des structures qui en font la demande.....	66
2. Deuxième proposition : instituer un « passeport du bénévole ».....	67
3. Troisième proposition : instituer au profit des élus associatifs bénévoles un crédit à la formation, financé par les associations.....	68
4. Quatrième proposition : accorder à chaque élu associatif un trimestre d'allocation retraite par tranche de dix années d'engagement associatif.....	69
5. Cinquième proposition : élargir le dispositif du congé de représentation	70
6. Sixième proposition : créer un tronc commun de formation pour l'ensemble des bénévoles	71
7. Septième proposition : encourager le développement du mécénat de compétences des petites et moyennes entreprises.....	72
8. Huitième proposition : élargir l'attribution de la prestation de compensation de la personne handicapée au champ associatif	73
9. Neuvième proposition : renforcer le dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE) bénévole.....	74
10. Dixième proposition : reconnaître l'expérience bénévole dès le collège, au lycée et dans les établissements d'enseignement supérieur	75
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA MISSION D'INFORMATION.....	77
EXAMEN EN COMMISSION.....	79

Mesdames, Messieurs,

« Il n'y a pas de crise du bénévolat en France » : c'est ce qu'affirme M. Frédéric Bolotny, professeur au Centre de droit et d'économie du sport¹. L'idée selon laquelle « *il n'y aurait plus de bénévoles* » relève, selon lui, en réalité d'un « *certain catastrophisme ambiant* ».

Observateurs de terrain de la vie associative, les responsables de la Fonda² reconnaissent que « *dans les associations, l'engagement perdure mais revêt probablement des formes différentes de ce qui était traditionnellement connu* »³.

De « nouveaux bénévoles », qui ne répondent plus aux formes traditionnelles d'engagement, sont apparus et contribuent à « brouiller » l'image du bénévolat associatif.

Professeur à l'université de Paris VIII, sociologue et observatrice du monde associatif depuis plus de 15 ans, Mme Dan Ferrand-Bechmann évoque, quant à elle, un « retour du bénévolat »⁴.

L'apparition à grande échelle des phénomènes de pauvreté et d'exclusion, conséquence du retournement économique de la fin des « Trente Glorieuses », serait, selon elle, à l'origine du développement de l'engagement bénévole en France, parce que « l'indifférence devient difficile, sinon insoutenable »⁵.

¹ V. l'article « Y a plus de bénévoles », paru dans la Revue juridique et économique du sport de juin 2004 (n° 71, p. 35).

² Créée en 1981, la Fonda regroupe des responsables associatifs de tous les secteurs aux niveaux national et régional, pour analyser, réfléchir et agir en faveur de la vie associative.

³ La Tribune Fonda n° 169 consacrée à « l'engagement citoyen dans les associations : contexte, enjeux et conditions ».

⁴ « Le métier de bénévole » Dan Ferrand-Behrmann, ouvrage paru en avril 2002 aux éditions Anthropos.

⁵ C'est également l'opinion de Christian Arnsperger et Philippe Van Parijs, économistes, pour qui « dans des sociétés de plus en plus diverses, de plus en plus libérées, de plus en plus désseparées, les questions de l'utilité sociale et de la place de l'individu sont plus aiguës et plus urgentes que jamais ». Source : *Éthique économique et sociale*, la Découverte – Syrus, 2000.

Marqueur social de l'échec des solidarités nationales et des politiques sociales qui n'ont pas fait barrage à la pauvreté et à la montée des inégalités, la valorisation médiatique de l'engagement citoyen est également un phénomène nouveau : Coluche et le Téléthon dans les années 80, les artistes réunis dans le collectif des « Enfoirés » ou soutenant « Sidaction »¹ dans les années 90, les sportifs de haut niveau qui participent à des compétitions dont l'intégralité des recettes est remise à une organisation caritative agissent comme autant de symboles qui servent de catalyseur à l'engagement bénévole.

Dès lors, *« le bénévolat devient plus normal ; on en parle et on le vit. On le voit à la télévision. Des acteurs célèbres le pratiquent »*².

Parallèlement, la perte d'attractivité des sphères politique et syndicale, -soupçonnées d'immobilisme face aux enjeux de la crise-, ont conduit des militants déçus ou des jeunes en quête d'engagement à se tourner vers le secteur associatif, qui apparaît comme l'ultime garant des valeurs de générosité et d'altruisme³.

L'essor du bénévolat en France se lit aussi dans les statistiques : 12 millions de bénévoles en France en 2004, c'est le chiffre qui ressort des dernières études de l'INSEE⁴.

Ils étaient 7,9 millions en 1990, (ce qui représentait 19 % des Français âgés de plus de 18 ans), 9,1 millions en 1993 et 10,4 millions en 1996 (soit respectivement 21 % et 23,4 % de cette même population).

Cette progression donne à la France une place privilégiée par rapport à ses voisins européens, le nombre de bénévoles pour 1 000 habitants y étant estimé à 17,6⁵, alors qu'ils sont 14,4 en moyenne dans l'Union européenne⁶.

Ces chiffres doivent être considérés avec la plus grande prudence, puisque toute personne qui déclare avoir aidé ponctuellement ou régulièrement une association au cours de l'année précédant celle du sondage est comptabilisée comme bénévole.

Si l'on considère les « bénévoles réguliers », qui répondent à trois critères cumulés¹ : appartenant à une association, il ou elle exerce, sans

¹ Sidaction a pour mission de développer l'aide aux personnes touchées par le VIH, la prévention et la recherche sur le sida. Depuis sa création en février 1994, Sidaction a soutenu les programmes de quelques 350 équipes de recherche et de plus de 300 associations.

² Issu du même ouvrage de Mme Dan Ferrand-Behrmann.

³ Les résultats de l'enquête réalisée à l'occasion des assises nationales de la vie associative en 1999 par le Credoc à la demande de la Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DIESS), sont significatifs : parmi les mots qui correspondent le mieux à la notion d'association, 96 % des personnes interrogées répondent le bénévolat [avant la solidarité (95 %) et le temps libre (86 %)].

⁴ INSEE première n° 946, février 2004.

⁵ A titre de comparaison, l'Allemagne compte 12 bénévoles et les Pays-bas 25,3 pour 1 000 habitants.

⁶ Source : calculs sur la base du programme Johns Hopkins, phase (1996-2001), Addes, Paris, 2001.

contrepartie, une activité correspondant à une fonction continue bien définie et y consacre au minimum deux heures par semaine en moyenne annuelle, leur nombre se réduit à environ trois millions de personnes.

Les associations ne sont pas toutes égales face à cette évolution : certains secteurs ont en effet particulièrement profité des « nouveaux bénévoles ».

La répartition des effectifs bénévoles en équivalent temps plein entre les différentes activités associatives montrent que les associations sportives font figure de privilégiées : les bénévoles du secteur sportif représentent 31 % du nombre total, on trouve en seconde position l'action sociale (17 %) et en troisième position le secteur des loisirs et du tourisme social (15 %)².

Cette prépondérance s'explique par le fait que les clubs sportifs restent de modestes employeurs (57 % vivent sans aucun « employé temps plein », 71 % emploient entre 1 et 9 salariés à temps partiel) et que, faute de salariés, ils s'appuient majoritairement sur leurs bénévoles (92,5 % des associations sportives ont recours aux services bénévoles)³.

Si, comme on peut le lire dans la tribune précitée, « le taux de création d'associations qui explose depuis plusieurs années montre combien l'engagement des citoyens (...) est à l'œuvre », on peut se demander s'il est véritablement nécessaire de réfléchir aux moyens de soutenir un mouvement dont l'expansion semble naturelle ?

La première raison tient aux difficultés qu'ont les dirigeants associatifs à trouver des bénévoles.

Une enquête au cours de laquelle plus de 200 associations⁴ ont été interrogées montre que ces dernières ont pratiquement toutes (96 %) davantage besoin de bénévoles qu'il y a cinq ans⁵, cette attente venant avant les besoins en biens matériels (65 %) et en moyens financiers (63 %)⁶, ce qui prouve que ce sont précisément les bénévoles qui leur font le plus défaut.

Quand on compare l'évolution des créations d'associations à celle du nombre des bénévoles, il est clair que la courbe des premières est largement supérieure à celle des seconds.

Comme le montre le graphique ci-après, il apparaît même que, lorsque le nombre de créations d'associations est fort, comme en 2000-2001 et

¹ Étude du Centre d'études et de recherche sur la philanthropie réalisée en 2004.

² Source : L'AFTA (Association française des trésoriers et responsables d'associations et autres organismes sans but lucratif), décembre 2004.

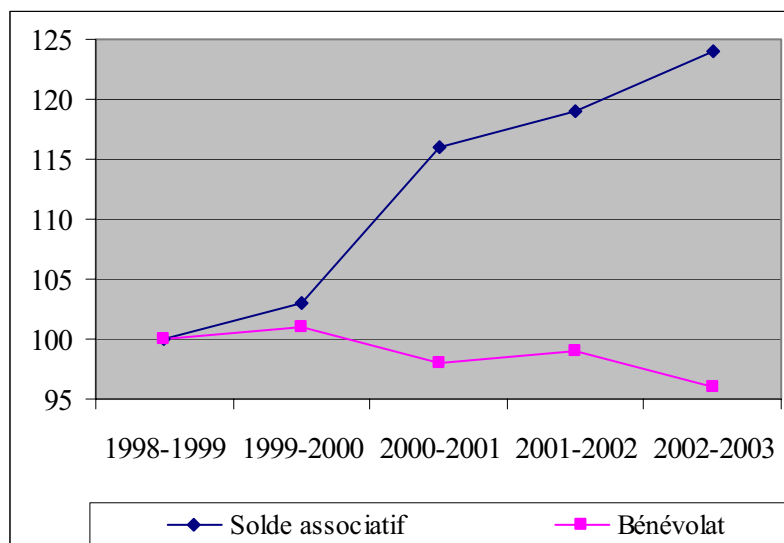
³ Josette Courtois, « Les associations, un monde méconnu », Crédit coopératif, 1991.

⁴ Présente sur la « toile Internet » depuis deux ans, l'organisme « jeuxaider.com » permet aux associations d'exprimer leurs besoins, en particulier en matière de bénévolat et d'aide matérielle.

⁵ D'après l'enquête, ce besoin se fonde plus sur le développement de leurs activités (80 %) que sur une réduction du temps d'engagement des bénévoles (20 %).

⁶ Enquête de l'INSEE sur la vie associative (octobre 2002), réactualisée en novembre 2004.

2002-2003, les bénévoles ne suivent pas, et il faut alors se « partager la ressource ».



Études Cerphi, février 2002

La seconde tient aux attentes des bénévoles.

Manque de reconnaissance, réticence à assumer les postes de responsabilité à cause des risques de mise en cause personnelle, insuffisante couverture des risques, découragement de ceux pour qui « s’engager coûte trop cher » : autant de facteurs désincitatifs de l’engagement.

Souhaitant apporter des réponses concrètes aux aspirations de chacun, nous serons toujours confrontés à la difficulté, voire à l’impossibilité de conceptualiser la notion de bénévolat.

Si les tentatives pour la circonscrire ont été nombreuses et ont permis de dégager un certain nombre de critères¹, l’observation de la vie quotidienne des associations montre que toute tentative de définition est largement réductrice.

Qu’est-ce qui lie Sophie², 19 ans, future assistante sociale, qui consacre deux jours aux « Restos du cœur » pour valoriser son CV, Michel Vial³, président de la Fédération française de judo, qui, pendant trente

¹ Selon le Centre d’études et de recherche sur la philanthropie (Cerphi), cinq conditions caractérisent le bénévole, qui est « celui qui s’engage (notion d’engagement), de son plein gré (notion de liberté), de manière désintéressée (notion d’acte sans but lucratif) dans une action organisée (notion d’appartenance à un groupe, à une structure), au service de la communauté (notion d’intérêt commun). ». Ces critères rejoignent ceux dégagés par le Parlement européen dans une résolution du 16 décembre 1983 et recouvrent les 6 conditions posées dans la Déclaration universelle sur le bénévolat et le volontariat, adoptée en septembre 1990 par l’International Association for Volunteer Effort (IAVE).

² Elle s’exprimait dans le journal « Libération » du mardi 7 décembre 2004.

³ Source : les actes du colloque organisé le 4 octobre 2004 par l’Association française des trésoriers et responsables d’associations (AFTA) sur le thème du recrutement des bénévoles.

ans, a exercé des responsabilités au sein de la fédération parisienne tout en assumant un poste de directeur financier d'un laboratoire pharmaceutique en Auvergne et le « bénévole pauvre¹, bénéficiaire de l'association Secours catholique, qui vient aujourd'hui lui prêter main-forte dans l'espoir de « trouver quelqu'un à qui parler » ?

Ce sont pourtant tous les trois des « bénévoles ordinaires », avec des attentes, des projets, des besoins différents.

Bien incapable de dire « ce qu'il est », on sait néanmoins ce qu'il n'est pas : le bénévole n'est pas un « volontaire », statut qui, en France, renvoie à un cadre légal établi en mars 2000 par une loi sur le « volontariat civil de cohésion sociale et de solidarité », qui est actuellement en cours de réforme².

Le « volontaire » s'engage pour une durée précise, sur des programmes précis, en contrepartie d'une couverture sociale retraite et d'une indemnité représentative de ses frais, autant de rigidités profondément contraires au principe même du bénévolat.

Il ressort de l'ensemble de ces premières réflexions que les réponses que nous tenterons d'apporter pour encourager le bénévolat en France ne pourront être ni uniformes ni communes à l'ensemble du monde associatif.

Il nous faudra également éviter un écueil : comme le soulignait Mme Ferrand-Berhmann dans son ouvrage précité, « les dispositifs publics, parce que les décideurs sont à l'affût des moindres possibilités de créations d'emplois et les responsables soucieux de contrôle ou de régulation, menacent la qualité bénévole ».

Il ne sera donc pas question de donner un statut au bénévolat, qui ferait perdre son essence même au don de soi, basé sur l'engagement volontaire et la gratuité.

Il s'agira au contraire de tenter de répondre aux préoccupations de terrain, avec le souci de faciliter les démarches et d'accompagner ceux qui s'engagent en ayant toujours le souci de préserver le supplément d'âme du bénévolat, fondé sur « la liberté de celui qui donne comme de celui qui reçoit ».³

¹ Mme Jacqueline Mengin, vice-Présidente de la Fonda, faisait remarquer que cette catégorie de bénévoles tend à s'accroître avec le développement des phénomènes d'exclusion.

² Le projet de loi relatif au volontariat associatif et à l'engagement éducatif a été adopté en Conseil des ministres le 2 mars dernier et examiné au Sénat en première lecture au cours des séances du 11 et 12 mai 2005.

³ Pierre Rosenvall, *La nouvelle question sociale : repenser l'Etat-Providence*, Le seuil, Paris, 1995.

I. « CRISE » OU MUTATION DU BÉNÉVOLAT ?

« Les enjeux, les pratiques, les secteurs, l'organisation, le profil et les motivations des acteurs : tout a changé depuis 10 ans », soulignait Mme Dan Ferrand-Bechmann¹ dans son ouvrage consacré au « métier de bénévole »².

Si *« de nouveaux bénévoles [sont sortis] de l'ombre : plus jeunes, plus militants, plus partenaires des professionnels dans les dispositifs éducatifs, sociaux et culturels »*, l'apparition et la persistance des phénomènes d'exclusion a également fait émerger une nouvelle figure : celle du « bénévole pauvre ».

Isolé, et parfois marginalisé, il vient chercher dans l'association -dont il est souvent ou a été le bénéficiaire- un groupe d'appartenance et « quelqu'un à qui parler ».

La figure traditionnelle et rassurante de la « dame de charité » a donc laissé la place à une diversité de profils.

La diversification des champs d'intervention des associations a accompagné et précédé l'apparition de ces « nouveaux » bénévoles. Les secteurs correspondant aux problèmes nouveaux : insertion, environnement, intégration, femmes, lutte contre le chômage, défense des sans papiers, des sans abris... ont été largement investis par le champ associatif.

Certaines associations ont par ailleurs atteint une taille qui apparente leur fonctionnement à celui d'une entreprise. A l'instar du « Secours populaire » -4 000 petites antennes et structures aux niveaux local et départemental, 600 salariés et 72 000 bénévoles-, elles « gèrent » leurs bénévoles comme une société gère son personnel.

Intervenant lors d'un colloque organisé en octobre 2004 par l'AFTA³, Mme Bottalico, directrice des ressources humaines du Secours populaire, témoignait par exemple des difficultés particulières qu'elle avait rencontrées dans la recherche d'un trésorier pour l'association : *« A ce poste, il faut que l'engagement se double d'une forte compétence technique avec l'acceptation des responsabilités »*.

Si le cas du Secours populaire, association au sein de laquelle se côtoient des professionnels, des engagés et une foule de « petites mains », parfois anciens ou actuels prestataires, donne une idée de la complexification

¹ Professeur à l'université Paris VIII, sociologue et observatrice du monde associatif depuis plus de 15 ans.

² « Le métier de bénévole » Dan Ferrand-Behrmann, ouvrage paru en avril 2002 aux éditions Anthropos.

³ L'Association française des trésoriers et responsables d'associations et organismes sans but lucratif.

des formes d'engagement, il n'est évidemment pas représentatif de la réalité du monde bénévole.

Les 72 000 bénévoles qui s'y consacrent n'ont, pour la plupart, rien en commun avec le petit groupe de voisins qui participent à l'association de quartier de M. Jean Laplace¹ ou avec les parents qui se relaient à tour de rôle le week-end pour conduire les enfants du voisinage au club de football municipal.

Si l'hétérogénéité des candidats au bénévolat constitue une richesse, notamment en termes de ressources pour les associations, elle ne va pas sans poser de problèmes.

La diversité des motivations place en effet les responsables associatifs face à des aspirations différentes, voire divergentes, qu'ils ont parfois du mal à prendre en compte : ceux qui s'engagent ont un projet personnel qui doit s'articuler avec le projet associatif. Dès lors, comment harmoniser les deux ?

Réunis pour réfléchir à la nature de l'engagement bénévole dans les associations productrices de services, un certain nombre de ces responsables se faisaient ainsi l'écho de leurs interrogations : « L'association permet-elle à des gens qui veulent s'engager de réaliser leurs projets, tout en gardant son efficacité dans son propre projet ? Quel type de fonctionnement faut-il instaurer dans les associations pour assurer la relève de l'engagement, le bien-être et l'épanouissement des bénévoles et de leur projet ? »²

En s'appuyant sur les témoignages et les exemples de terrain, votre rapporteur va tenter de dresser quelques pistes pour comprendre la nature des modifications qui ont touché les aspirations et les attentes, tant des bénévoles que des responsables associatifs.

A. UN ENVIRONNEMENT INCERTAIN QUI A PROFONDÉMENT MODIFIÉ LA NATURE DE L'ENGAGEMENT BÉNÉVOLE

L'engagement ne peut s'analyser dans l'absolu.

En effet, il est profondément dépendant et inscrit dans son époque, qui détermine les champs d'intervention des actions associatives ainsi que la nature et les formes de l'engagement.

S'il est aujourd'hui fréquent d'entendre les responsables associatifs se plaindre de la difficulté de fidéliser leurs bénévoles, à l'instar de Pierre Lambin, qui regrette que « *le phénomène du zapping frappe aussi le monde du bénévolat* »³, il n'est pas rare non plus de voir des associations « classer »

¹ M. Jean Laplace est Président de l'Association « Le Prieur » à Brive.

² Source : la Tribune Fonda d'octobre 2004.

³ La lettre de l'économie du sport n° 734, vendredi 7 janvier 2005, « Y a-t-il une crise du bénévolat ? ».

certain CV d'aspirants au bénévolat, faute de pouvoir satisfaire les aspirations du candidat¹.

On ne peut donc pas parler d'altération de l'engagement -au contraire, il semble que les candidats soient plus nombreux aujourd'hui qu'hier- mais d'un changement de nature, corrélé à un nouvel environnement caractérisé par une augmentation des incertitudes.

1. Un environnement incertain...

La mondialisation et le libéralisme ont eu pour effet de placer les individus face à des exigences de mobilité et de flexibilité, contribuant à rendre leur environnement plus incertain, particulièrement à un moment où se délitent les milieux traditionnels d'appartenance.

a) Une plus grande probabilité de se trouver « en rupture » professionnelle ou personnelle

Cette probabilité découle en premier lieu de l'accélération du rythme de la vie, qui transforme le parcours individuel en une suite de mutations et de « nouveaux départs » et en second lieu de la « flexibilisation » accrue des rapports économiques et sociaux.

(1) Des parcours individuels plus saccadés...

Aujourd'hui, les individus sont plus mobiles : géographiquement, il n'est plus rare de changer de domicile plusieurs fois dans sa vie. Ces « déménagements » sont la conséquence de choix professionnels ou personnels.

Professionnellement, la carrière ne suit plus un déroulement linéaire, mais obéit à la logique de la tertiarisation de l'économie, plus immatérielle et par conséquent moins ancrée à un site ou à une région.

« De la même manière qu'aujourd'hui on ne fait plus 30 ans de carrière dans la même entreprise, on ne le fait plus dans une association », remarquait Bénédicte Halba².

La mobilité est aussi souvent la conséquence d'une rupture personnelle, subie ou choisie : l'individu n'est plus stabilisé dans une « famille », mais évolue en fonction de ses apparentements affectifs changeants.

¹ Témoignage de Florence Daunis, Directrice générale adjointe d'Action contre la Faim, lors du colloque de l'AFTA, en octobre 2004.

² La lettre de l'économie du sport n° 734, vendredi 7 janvier 2005, « Y a-t-il une crise du bénévolat ? ».

(2) Reflet d'une « flexibilisation » des rapports sociaux

L'adaptation du droit du travail aux nouvelles caractéristiques de l'économie tertiaire constitue un facteur non négligeable de déstructuration des rythmes individuels et collectifs.

Il n'est plus rare aujourd'hui d'exercer des horaires de travail décalés, voire étirés, qui ne permettent que difficilement le regroupement d'une communauté salariale autour d'objectifs communs.

Les jeunes font partie des catégories les plus touchées par ce phénomène : les contrats à durée déterminée qu'ils enchaînent ne leur permettent que très difficilement de développer une vision à long terme dans des projets individuels ou collectifs.

De plus, une part significative de la population se trouve hors du champ de l'activité économique : retraités souvent jeunes et populations sans emploi cherchent des lieux d'appartenance où ils puissent développer leurs talents.

b) La dislocation des groupes d'appartenance traditionnels

Les groupes traditionnels d'appartenance auxquels les individus s'intégraient naturellement (groupes professionnels, d'agriculteurs, d'ouvriers, de cadres, de voisinage, de quartier, de village, familiaux...) se sont dilués.

Porteurs d'une culture, d'une connaissance fine de leurs milieux et de leurs règles, les individus pouvaient s'y identifier plus ou moins et se définissaient en grande partie par rapport à eux.

(1) La fin d'un bénévolat vécu comme le prolongement d'un itinéraire de vie

Autrefois, de nombreux bénévoles s'engageaient dans la vie associative après être passés par les mouvements d'éducation populaire ou confessionnels. C'était comme un itinéraire de vie qui préparait aux engagements politiques, syndicaux ou associatifs.

Il en découlait une très grande facilité d'intégration au sein du tissu associatif : *« la greffe prenait vite, la personne disposant déjà d'une compétence ou d'une qualification, voire d'une culture du bénévolat ; ce n'est plus le cas »*¹.

La mobilité, le chômage, la précarité, l'enfermement dans les quartiers urbains et l'enclavement des territoires ruraux ont rendu caduque cette pédagogie de la promotion de divers milieux pour leur insertion dans la société.

¹ Gabriel d'Elloy, dans un article consacré à « la nature de l'engagement dans les associations de service » *Tribune Fonda*, octobre 2004.

(2) Les conséquences pour le milieu associatif

Les répercussions sur le monde associatif sont de deux ordres :

D'une part, certaines associations se sont précisément constituées pour prendre le relais de ces anciennes affiliations et reconstituer un tissu social de proximité : c'est le cas de nombreuses associations de quartiers, comme « les violons de la baleine blanche », dont l'objectif est de redonner au quartier un environnement convivial où chacun peut trouver un lieu de proximité appuyé sur un support culturel, ou d'« Espace 19 »¹, dans le 19^e arrondissement de Paris, qui lutte contre l'exclusion en proposant des services de crèche, de halte garderie, de conseil conjugal, de centre de loisirs, et qui accueillent les jeunes et les personnes en difficulté.

D'autre part, le « bénévolat vocationnel », du début à la fin de la vie, est en voie de disparition. Marc Chabant, directeur des ressources et du développement des Scouts et Guides de France le reconnaît : « *Les gens qui ont trente ans de parcours dans une seule association comme M. Vial² et qui gravissent peu à peu tous les échelons, y en aura-t-il encore ? Probablement pas.* »³

La prise en compte de la probabilité d'un changement dans les conditions de vie a incontestablement entraîné une modification de la nature de l'engagement bénévole : plus court, plus saccadé, il répond, pour certains bénévoles, à une logique assumée d'échanges.

2. ... qui a profondément modifié la nature de l'engagement

a) Des bénévoles plus nombreux, mais plus volatiles

Les bénévoles sont aujourd'hui plus nombreux.

Certaines associations, les plus grosses, reçoivent, de l'aveu même de leurs responsables, trop de demandes : « *Nous recevons par an de 2 600 à 2 800 CV de jeunes gens qui souhaitent faire du bénévolat (...). Pourtant, nous avons du mal à y répondre et nous intégrons très peu de ces personnes qui nous proposent leurs services* »⁴, confiait Florence Daunis, directrice générale adjointe d'Action contre la Faim.

Plus nombreux, ils consacrent néanmoins moins de temps à leur engagement qu'avant.

L'estimation du volume horaire réel du travail bénévole en 1999 selon l'enquête Matisse-les-CNRS était de l'ordre de 716 000 emplois en

¹ « Espace 19 » gère trois centres sociaux dans le 19^e arrondissement de Paris, elle comprend 57 salariés et 350 bénévoles pour 60 équivalents temps plein, 800 familles qui adhèrent et un budget de 2 millions d'euros.

² M. Vial est Président de la fédération française de judo.

³ Source : colloque AFTA, octobre 2004.

⁴ Source colloque AFTA, octobre 2004.

équivalent temps plein (ETP). En 1996, l'étude LES-ISL-Fondation de France l'estimait à 1 116 000 emplois en ETP.

Il semble donc qu'entre 1996 et 1999, le volume de travail bénévole ait baissé.

Interrogés par l'INSEE en 2004¹, les bénévoles confirment leur baisse d'assiduité : 66 % des bénévoles déclarent avoir rendu des services à l'association ou à l'organisme seulement à certaines périodes (contre 34 % régulièrement). Sur ces 66 %, 21 % reconnaissent n'avoir travaillé ou rendu des services qu'un seul jour (c'est la plus grosse proportion) sur les douze derniers mois, 18 % ensuite déclarant avoir rendu ces services durant un ou moins de deux mois.

Moins disponibles, ils avouent pourtant attendre, en « contrepartie » de leur engagement, plus qu'avant.

Interrogée par une journaliste lors d'une réunion d'information organisée par les « Restos du cœur », Sophie, 19 ans, qui prépare le concours d'assistante sociale, dit avoir décidé d'accorder aux « Restos » deux jours par semaine jusqu'à la fin de la campagne.

Pour elle, le bénévolat est, outre le « *désir d'être utile* », un moyen de se forger « *une bonne expérience* » qu'elle pourra mettre en avant sur son CV².

De son côté, M. Jean Bastide, président de France Bénévolat témoignait de l'exigence des « jeunes retraités », qui, sortant du marché du travail avec l'ambition de « vivre une seconde vie », s'engagent dans le secteur associatif sous la condition de pouvoir concilier cet engagement avec l'ensemble des autres projets (voyages, loisirs, famille, etc....) que leur dynamisme leur permet d'envisager.

Quel que soit le profil du candidat au bénévolat : « nouveau senior », « jeune » ou actif, et en dépit des motivations et des compétences diverses que leur confère leur situation, il semble que tous poursuivent aujourd'hui une logique d'épanouissement personnel : le don doit être réciproque, l'investissement doit « apporter » quelque chose en retour, ne serait-ce que la satisfaction de s'être momentanément extrait du rapport instrumental à autrui.

b) La diversité de motivations correspondant à une diversité de profils

« *On ne naît pas bénévole, on le devient* »³. L'engagement bénévole correspond en effet souvent à un moment de la vie et les raisons ne sont pas les mêmes selon qu'on s'investit à un stade où on est en quête d'expériences -personnelles et professionnelles (le bénévolat des jeunes), en plein développement de compétences (le bénévolat des actifs) ou bien à un moment

¹ Enquête INSEE, 2004.

² Libération, le mardi 7 décembre 2004.

³ « Bénévolat et volontariat », La Documentation française, Août 2003.

de transition entre une activité professionnelle et d'autres activités (le bénévolat des « seniors »).

(1) Le bénévolat des « seniors »

Globalement, et contrairement aux idées reçues, les retraités ne sont pas surreprésentés dans la vie associative et le bénévolat.

En ce qui concerne la participation à la vie associative, la dernière enquête du Credoc réalisée à l'occasion des Assises nationales de la vie associative indiquait qu'en 1998, 44 % des plus de 60 ans étaient membres d'une association.

S'agissant de leur investissement bénévole, l'association « France Bénévolat » dénombrait 29 % de bénévoles parmi la catégorie d'âge des 60/69 ans, et 19 % parmi les plus de 70 ans¹ en août 2004. (Ce chiffre est à mettre en relation avec les 26 % de Français de plus de 15 ans impliqués dans le bénévolat).

Aujourd'hui, l'allongement de l'espérance de vie moyenne dans les pays industrialisés², combiné à l'abaissement de l'âge effectif du retrait du marché du travail³, au recul du seuil physiologique de la vieillesse et à l'accroissement de la proportion de retraités bénéficiant d'un niveau d'éducation élevé et des compétences professionnelles font de la population des « jeunes seniors » un véritable « réservoir » de compétences pour les associations.

Alors que l'offre d'activités de loisirs, éducatives ou culturelles qui leur sont proposées ne cesse de se développer, l'examen des motivations avancées par les seniors investis dans le secteur associatif⁴ prouve qu'après deux ou trois ans de retraite, apparaît le sentiment que les activités « ludiques » ne suffisent pas à donner du sens à l'existence.

Le bénévolat des « seniors » devrait s'accroître dans les années à venir : en 2030, si les moins de 20 ans continueront, comme aujourd'hui, à peser pour un quart de la population globale, les plus de 60 ans représenteront un tiers de la population française.

¹ « Les enjeux d'une transition réussie entre le travail et la retraite », publié sous l'égide de l'Association France bénévolat en août 2004.

² Selon l'OCDE, l'espérance de vie en France après la retraite était, en 1999 de 20,7 ans pour les hommes et de 25,4 ans pour les femmes pour une population d'actifs cessant de travailler en moyenne à l'âge de 59,3 ans.

³ L'âge effectif du retrait du marché du travail a baissé de 4,2 années entre 1979 et 1999.

⁴ Les raisons ou motivations de l'engagement des seniors les plus souvent citées sont les suivantes : structurer son emploi du temps, se lancer de nouveaux défis, continuer d'exercer son activité dans un cadre non professionnel, faire quelque chose d'utile, de productif, utiliser ses compétences et ses ressources, contribuer au bien-être de la société, rencontrer des gens, occuper son temps de manière utile, avoir une vie publique, rester en contact avec les générations plus jeunes. Source : Bénévolat et volontariat, août 2003.

Le développement du bénévolat chez les retraités pose un certain nombre de questions :

- du côté des bénévoles, il est évident que la plus grande probabilité pour les seniors d'accéder aux postes de responsabilité peut constituer un véritable facteur de démotivation pour des « jeunes » qui voudraient progresser dans leur engagement ;

- du côté des associations, la question du renouvellement des bénévoles, particulièrement dans les postes de responsabilité, constitue un véritable enjeu et se heurte, comme à la fédération nationale de judo, à « des élus qui sont en place et qui, bien que bénévoles, veulent poursuivre afin de continuer d'occuper une certaine place dans la vie associative de leur région, de leur ville ou même au niveau national »¹ ;

- en ce qui concerne ces « actifs du troisième type », comme pour les autres populations cibles, leur besoin de reconnaissance implique une promotion permanente de ce type d'engagement, par des messages et des dispositifs d'accueil spécifiques et un accompagnement, actuellement très insuffisant, pour gérer la transition entre vie professionnelle et cette nouvelle étape de vie que l'on qualifie improprement de « retraite ».

(2) Le bénévolat des actifs

L'idée selon laquelle le bénévolat serait l'apanage des retraités et des inactifs ressort largement de l'idée reçue.

On sait aujourd'hui que les personnes actives, en pleine créativité, sont les plus disponibles pour une action associative : 30 % des actifs ayant un emploi sont bénévoles, contre 23 % des retraités.

Les résultats de l'enquête Les-ISL-Fondation de France réalisée en 1997² le confirment : le profil type du bénévole français est un homme, entre 35 et 54 ans, appartenant plutôt à une population aisée et cultivée (professions intermédiaires, cadres supérieurs et moyens, professions libérales).

Selon les résultats de l'enquête, la majorité des bénévoles ont eu une formation de niveau secondaire ou supérieur.

Le bénévolat reste donc, en moyenne, assez élitiste : il concerne 31 % des personnes ayant un diplôme de l'enseignement supérieur contre 14 % qui ont un niveau d'éducation primaire et la probabilité d'être bénévole augmente avec le niveau de revenu, 38 % des personnes interrogées ayant un revenu mensuel supérieur à 3 000 euros contre 16 % pour celles gagnant moins de 1 000 euros.

Au sein des salariés, les cadres supérieurs sont plus bénévoles (39,4 %) que les ouvriers (18,4 %).

¹ Source : M. Michel Vial, Président de la fédération française de judo, intervenait dans le colloque de l'AFTA en octobre 2004.

² Edith Archambault et Judith Boumendil, « Enquête sur les dons et le bénévolat ».

François Bloch-Lainé, président de l'Union nationale interfédérale des oeuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS), voit dans l'engagement des actifs le résultat d'une évolution qui fait qu'aujourd'hui, *« la « bénévolence », au sens de don de temps n'est plus, au même degré, le fait de ceux qu'une aisance financière rend plus ou moins oisifs, c'est qu'à tous les étages de la fortune et de la notabilité, on veut désormais compléter ou prolonger son activité nourricière afin de donner plus de sens à sa vie »*¹.

« Donner du sens à sa vie », « refuser le rapport instrumental à autrui », ce sont les mots qui reviennent le plus souvent quand on interroge les motivations des salariés engagés dans des actions associatives.

Henri de Reboul, délégué général de l'« IMS, Entreprendre pour la Cité » parle même d'une « dimension plaisir » dans l'investissement des actifs, qui, selon lui, recherchent le côté ludique de l'exercice de leurs compétences, par opposition à la vision purement économique de l'entreprise.

Le développement du bénévolat des actifs pose un certain nombre de questions :

- pour ceux qui s'engagent, il s'agit de concilier les exigences de la vie professionnelle, les moments de la vie privée et l'investissement associatif ;

- du côté des entreprises, le développement du bénévolat salarié pose la question de l'attitude à adopter vis-à-vis du salarié (ignorance, tolérance ou encouragement ?), dont on est en droit d'attendre qu'il concilie son investissement personnel avec les exigences de performances propres au poste qui lui est confié.

Il semble qu'aujourd'hui, la position des chefs d'entreprises ait changé, à l'instar du discours de promotion de l'« entreprise citoyenne ». Suivant l'évolution du mécénat, traditionnellement institutionnel, et qui s'est transformé en mécénat d'image, l'investissement bénévole des salariés constitue désormais un « bonus » pour la dimension « éthique » de l'entreprise, valorisée en tant que telle.

« La performance est nécessaire mais pas suffisante, le comportement éthique, lui, est indispensable » : ainsi s'exprimait Henri de Castries, président du directoire d'Axa, interrogé par des journalistes d'un grand quotidien national², qui confiait que le leader mondial de l'assurance privilégie aujourd'hui le mécénat social en encourageant le bénévolat de ses salariés, notamment par des actions concrètes consistant à libérer un jour de la semaine de travail du collaborateur qui consacre un des deux jours de son week-end à une association.

¹ Il s'exprimait dans la Tribune Fonda d'octobre 1991.

² « Le Figaro entreprises » du lundi 17 janvier 2005.

Aujourd'hui, les entreprises jouent le jeu, à l'instar de Procter and Gamble, qui ferme l'entreprise un jour par an, institué « journée du bénévolat » ou de Disney, chez qui l'encouragement au bénévolat est devenu un véritable outil de management interne.

Philanthropes, les entreprises ? Il faut plutôt y voir une stratégie d'image, basée sur une logique de « gagnant gagnant », et la conséquence de l'idée qu'un cadre qui trouve un épanouissement personnel dans des activités bénévoles augmente sa performance au sein de l'entreprise.

(3) Le bénévolat des jeunes

« Les jeunes ont un type d'engagement qui est souvent mal compris et mal vécu par les responsables et militants associatifs ».

Souvent, en effet, ils ne souhaitent pas s'engager sur de longues périodes, dans un cadre trop structuré. Ils sont souvent mal à l'aise dans des instances au caractère institutionnel marqué, comme les conseils d'administration.

Le résultat de différentes enquêtes le confirme¹ :

Les motivations des jeunes² sont très spécifiques et nécessitent des réponses ciblées. La volonté d'acquérir des connaissances en est une des caractéristiques, reflétant des objectifs très pragmatiques, liées à leur avenir professionnel.

Ceci se ressent dans le choix des secteurs associatifs prisés par les jeunes : ils s'engagent plus facilement dans des associations qui ont une finalité lisible, immédiate et appliquée, à l'instar de l'association « la route des jeunes », qui a pour objet d'agir sur la sécurité routière, ou les grandes associations instituées, comme la Croix-rouge ou les Restaurants du cœur.

A contrario, ATD-Quart monde, qui se définit comme un mouvement, ne mobilise que très peu de jeunes : son objet est une lutte générique contre la misère, qui passe d'abord par un cheminement de réflexions avant de pouvoir mener un ensemble de petites actions, et de porter les idées plus loin.

Au-delà de la recherche d'un résultat tangible à leur engagement, les jeunes bénévoles s'intéressent particulièrement à la possibilité de s'exprimer individuellement. Ils cherchent dans la structure associative un moyen de reconnaissance que la société ne leur permet pas d'assouvir. C'est ce qui

¹ Source : une étude européenne, à l'initiative de l'Institut de recherche et d'information sur le volontariat (Irvi) sur les enjeux du bénévolat pour les jeunes.

² Les principales motivations recueillies par l'enquête sont : se rendre utile (les 2/3 des réponses dans les trois régions), rencontrer des gens (57 % en Ile-de-France, 55 % en Midi-Pyrénées, 40 % en Champagne-Ardenne), acquérir des connaissances (53 % en Ile-de-France, un peu plus de 50 % en Champagne-Ardenne, 44 % en Midi-Pyrénées), défendre une cause (un jeune sur trois en Ile-de-France, un sur quatre en Champagne-Ardenne et en Midi-Pyrénées) et occuper son temps (un jeune sur quatre en Ile-de-France et en Champagne-Ardenne, un sur six en Midi-Pyrénées).

explique la stratégie de décentralisation des structures de direction des grosses associations¹, devant permettre à un plus grand nombre de jeunes, au niveau local, de s'exprimer au sein de « mini » conseils d'administration.

« Vis-à-vis des moins de trente ans, nous avons toujours eu une démarche très volontaire, indique Mme Bottalico, du Secours populaire (...). Les 95 instances dirigeantes (décentralisées) sont composées de 15 à 30 personnes chacune et au sein de ces comités, de manière volontaire, nous évoquons toujours des moins de trente ans. »

Plus désireux de s'impliquer, les jeunes sont aussi plus volatiles.

La durée moyenne d'engagement des jeunes se situe entre une et trois heures par semaine. Ils s'engagent en général pour trois mois : c'est-à-dire à l'horizon d'un trimestre (ou d'un « semestre » universitaire qui dure quatre mois).

L'engagement étudiant est un sujet sur lequel se focalisent les recherches et les réflexions, comme l'atteste le foisonnement des manifestations², programmes et services dédiés, parce que, totalement déconnectés l'un de l'autre il y a encore quelques années, ce mode d'investissement et le cursus universitaire apparaissent aujourd'hui indéniablement comme deux mondes devant interagir.

Pris en compte plus tôt au sein des grandes écoles, il a même été intégré, par exemple par l'Université de Rouen, dans le parcours étudiant via notamment la création d'un diplôme universitaire.

La principale attente des jeunes concerne les moyens d'améliorer la valorisation de cet engagement non seulement dans le cursus universitaire³ mais également dans le parcours professionnel.

Or, de nombreux efforts restent encore à accomplir en termes de valorisation des acquis de l'expérience des jeunes, et particulièrement des jeunes étudiants. Nous y reviendrons au moment de nos propositions.

Divers, engagés chacun à leur manière dans une logique propre correspondant à un moment spécifique de sa vie, tous semblent pourtant se positionner dans une logique assumée d'échanges : il faut que l'investissement « apporte » quelque chose, ne serait-ce que le sentiment d'avoir accompli « un geste de ré-enchantement du monde »⁴.

¹ C'est le cas du Secours populaire et des Scouts et Guides de France, par exemple.

² Parmi d'autres, on peut citer le colloque sur « les engagements bénévoles des étudiants », lors d'une journée du 6 mai 2004 à Rouen, ou le colloque Forum national organisé à Paris VIII le 3 et le 4 décembre 2004 sur le « Pouvoir d'agir- l'engagement bénévole des étudiants ».

³ L'enjeu du colloque organisé par Paris VIII le 3 et 4 décembre 2004 consistait notamment à répondre à la question suivante : « que faire pour que le bénévolat étudiant soit aussi bien considéré par le corps enseignant et les employeurs que les stages professionnels ? ».

⁴ Jacques Godbout, « Le don, la dette et l'identité ».

c) Une logique commune et assumée d'échanges

Pour M. Blyweert, du Secours catholique, *« on est passé d'un engagement militant à une logique d'épanouissement personnel, de retour sur investissement »*¹

Cette attitude est particulièrement caractéristique de l'engagement des jeunes.

MM. Claude Moraël, délégué général, et Marc Chabant, directeur des ressources et du développement, des Scouts et Guides de France, organisation au sein de laquelle 70 à 80 % des bénévoles sont des jeunes de 18 à 25 ans, conviennent qu'aujourd'hui, la majorité de leurs bénévoles sont passés d'une logique de motivation à une logique de résultat.

Alors que, traditionnellement, investi dans la défense d'une « cause », le militant devenait adhérent de l'association, et s'engageait naturellement aux côtés des bénévoles au service de la cause, le cheminement du « nouveau » bénévole est souvent très éloigné de ce schéma et ses motivations n'ont souvent rien à voir avec l'objet de l'association auprès de laquelle il s'investit.

(1) Le bénévole, le militant, l'adhérent et l'utilisateur : de nouvelles frontières

S'ils ont eu dans le passé une signification claire à l'intérieur et à l'extérieur, les statuts des divers intervenants (militant, adhérent, utilisateur, bénévole) dans les associations ont aujourd'hui une image brouillée qui ne rend pas compte de la place de chacun, des responsabilités qu'il exerce, de son type d'engagement.

Ainsi, certaines associations ont peu de bénévoles au sens strict du terme, elles ont en revanche des salariés qui s'apparentent à des volontaires, à des militants. A l'inverse, certaines n'ont que des bénévoles (telles les associations de quartier), parfois même des bénévoles par milliers, mais qui ne sont pas tous des militants du projet associatif.

Existent également des adhérents, qui ne sont pas bénévoles, et des utilisateurs. Ces derniers peuvent être ou non des adhérents, certains non adhérents sont bénévoles.

Il y a aussi des donateurs que l'association tente de fidéliser, en les associant le plus possible aux activités par l'information.

A l'évidence, la part respective de ces différents statuts est directement liée au type d'associations, à la nature de leurs activités, au style d'organisation qu'elles ont choisi.

Quelques exemples suffiront à éclairer ce propos :

A l'Union nationale des Associations de Parents et Amis de personnes handicapées mentales¹, les bénévoles sont tous impliqués dans le projet, ayant

¹ Il s'exprimait lors d'une émission « Forum public » diffusée sur Public Sénat.

la plupart du temps connu l'association au moment où ils ont été confrontés au handicap d'un enfant. La plupart sont d'abord des militants usagers, puisque la plupart du temps leur enfant est reçu dans une structure de l'association.

Ce cas de figure est très éloigné du type d'associations qui recrutent un président par appel d'offres dans la presse ou recherchent un notable pour conforter son image extérieure.

D'autres bénévoles, en accord avec le projet, s'impliquent en fonction des besoins et des demandes des associations : ce sont les « alliés » d'ATD²-Quart-monde au nombre de 2 000, les sans papiers de « Droits devant » pour une opération précise, ceux qui accompagnent les sans emplois à SNC ou au Secours catholique. Ce sont aussi, à l'association Bosphore, des femmes qui apportent leur concours à des opérations ponctuelles, lors des fêtes de la communauté turque.

Une autre catégorie de bénévoles répond plutôt à une logique de partenariat de services : le projet leur est assez indifférent. Ils cherchent à effectuer des tâches précises pour lesquelles ils ont une compétence d'origine professionnelle ou non, et veulent s'employer. Pour certains, c'est un substitut à l'emploi, d'autres recherchent une insertion sociale.

On peut alors légitimement se demander si l'on ne tient pas là l'explication de la prétendue « crise » du bénévolat, qui tiendrait à l'impossibilité de circonscrire la nature des nouveaux modes d'engagement des candidats au bénévolat, contribuant à répandre, au sein du monde associatif, l'idée qu'« *il faut désormais gérer ces bénévoles qu'il était déjà difficile de trouver* ».

(2) Vers un « contrat du bénévolat » ?

Si les bénévoles assurent aujourd'hui attendre de leur engagement un « retour » en termes d'épanouissement personnel, il semble qu'un certain nombre de dirigeants bénévoles aient parfaitement pris en compte cette nouvelle logique de réciprocité.

Faisant le point sur « les conditions pour favoriser l'engagement bénévole »³, un certain nombre de responsables associatifs réunis à la Fonda soulignaient qu'il s'agit aujourd'hui d'« *adapter l'organisation (de leurs associations) pour une optimisation de la ressource humaine* ».

Tout en reconnaissant que « *faire cela en tenant compte des aspirations diverses et des compétences des bénévoles est un défi considérable* », ils estimaient nécessaire de se poser un certain nombre de questions telles que : comment déceler, au départ, ce que cherche exactement

¹ L'UNAPEI est une fédération, qui rassemble 750 associations, 62 000 familles, 2 200 établissements et services et 60 000 salariés qui encadrent 180 000 personnes handicapées mentales reçues dans ces structures.

² « Acting together for dignity ».

³ La Tribune Fonda d'octobre 2004.

la personne ? Comment lui présente-t-on l'association au regard de ses attentes ?

Certaines associations sont même allées plus loin, à l'instar d'« Espace 19 »¹, qui a institué, d'une part, un « contrat de bénévolat », défini comme un engagement mutuel entre l'association et le bénévole et, d'autre part, un « référent bénévole ».

Le premier formalise les engagements du bénévole, au nombre de huit, et ceux de l'association, au nombre de neuf, tout en permettant chaque mois de se poser la question du choix de l'activité accomplie par le bénévole. Témoin de la volonté de l'association d'offrir un vrai engagement au bénévole, il permet également de le fidéliser et, éventuellement, de lui rappeler ses promesses en cas de négligence.

Le second, appelé « référent » est un membre (et son suppléant) nommé en conseil d'administration, responsable des ressources humaines salariées et bénévoles. Il est à l'écoute du bénévole et assure la liaison avec les instances dirigeantes.

Si ces pratiques sont très spécifiques, et correspondent à un secteur bien déterminé, à savoir la lutte contre les exclusions, elles sont néanmoins représentatives d'une logique de fond, à l'œuvre au sein du secteur associatif.

B. LA « PROFESSIONNALISATION » DU SECTEUR CONDUIT À GÉRER LA « RESSOURCE HUMAINE BÉNÉVOLE »

Alors que le nombre des bénévoles a quasiment doublé en dix ans, le poids du secteur associatif au sein des structures institutionnelles et sociales a nécessairement eu des répercussions tant sur les modalités de gestion des organisations (associatives) que sur les « stratégies » des personnes qui évoluent en leur sein (les bénévoles).

1. Un environnement plus complexe...

M. Joinneaux, président de l'UNAPEI², s'inquiétait du fait que les associations, *« soumises aux mêmes obligations que les entreprises alors qu'elles n'ont pas les moyens, sont plus ou moins soupçonnées, a priori, de mauvais fonctionnement par un certain nombre de fonctionnaires »*³.

Depuis quelques années, en effet, les obligations juridiques, comptables et fiscales pesant sur les associations se sont alourdies, sans qu'en contrepartie, les responsables associatifs n'aient bénéficié de véritable soutien

¹ Espace 19 est une association de services, organisée dans le 19^e arrondissement de Paris.

² L'Union Nationale des Associations de Parents et Amis de personnes handicapées mentales.

³ Compte-rendu du colloque organisé par l'AFTA le 4 octobre 2004, au cours duquel les présidents et responsables de grandes associations nationales ont débattu du thème du « recrutement des bénévoles ».

ou d'un accompagnement spécifique leur permettant de faire face à ces nouvelles contraintes.

a) Sur le plan comptable

L'exigence de transparence financière liée au rôle grandissant des associations, dans la sphère économique d'une part, dans l'exécution de missions d'intérêt général financées, en tout ou partie sur fonds publics, d'autre part, s'est traduit par l'édiction d'obligations spécifiques en matière comptable.

Ces différentes obligations, qui concernent la tenue de la comptabilité et/ou le respect d'un plan comptable et/ou le mode de présentation de l'information financière, découlent soit des statuts, soit des conventions de financement¹, soit des textes législatifs et réglementaires².

S'il faut rappeler que la loi de 1901 ne soumet les associations à aucune obligation comptable, il n'en résulte pas moins que les textes particuliers imposant aux associations des obligations en matière comptable se sont multipliés.

A cet égard, le code de commerce soumet les associations ayant une activité économique et dépassant une certaine taille à des obligations en matière comptable³, les dispositions relatives au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises⁴ s'appliquent aux associations en tant que personnes morales de droit privé si l'association est dans l'impossibilité de faire face à son passif exigible avec son actif disponible, enfin les nouvelles règles fiscales permettant de déterminer l'assujettissement ou non de l'association aux impôts commerciaux tendent également à renforcer les obligations comptables des associations.

Ces nouvelles contraintes ont amené le Comité de la réglementation comptable à élaborer un nouveau plan comptable, adaptant le plan comptable général aux associations et aux fondations⁵, qui a été homologué par arrêté

¹ Elles conditionnent souvent l'octroi d'un financement public au respect d'obligations comptables (plan comptable, mode de présentation des comptes...).

² C'est le cas pour les associations ayant une activité économique, pour celles qui émettent des obligations, pour les associations reconnues d'utilité publique lorsque l'agrément le prescrit, pour celles qui reçoivent des subventions publiques, pour les organismes de formation, les associations collectant la participation des employeurs à l'effort de construction, les associations d'intérêt général recevant des versements par l'intermédiaire d'associations relais et les groupements sportifs sous forme d'associations à statut particulier.

³ Art. L. 612-1 du code de commerce.

⁴ Art. L. 621-1 du code de commerce.

⁵ Les principales adaptations concernent les rubriques des « fonds dédiés » et les principes de comptabilisation des subventions et des ressources (des lignes spécifiques relatives aux ressources affectées provenant de la générosité publique, en nature, contributions volontaires, etc...).

ministériel en date du 8 avril 1999, et qui est donc devenu applicable aux comptes afférents aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2000¹.

b) Sur le plan juridique

La judiciarisation des rapports sociaux, d'une part, le resserrement des contrôles pesant sur les associations faisant appel à l'épargne publique ou privée, d'autre part, a amené un certain nombre d'organismes d'intérêt général à structurer leurs procédures internes.

Notamment, l'extension du contrôle exercé depuis 1991 sur certains organismes² faisant appel à la générosité publique³ par la Cour des comptes, par l'Inspection générale des affaires sociales (loi du 28 mai 1996) et par l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (depuis 1999), a contraint ces associations à réviser leurs procédures, dans le sens d'une plus grande transparence.

A titre d'exemple, en matière de recherche médicale, la Cour des comptes a vérifié que les procédures d'attribution des aides garantissaient que les projets et opérations soutenues revêtaient bien le caractère d'actions de recherche sur les maladies considérées⁴. Elle a été conduite à relever que les procédures internes de décision et d'emploi des fonds n'étaient pas assez formalisées ou ne faisaient pas assez cas de l'examen scientifique collégial.

c) Sur le plan fiscal

S'il convient de rappeler que les organismes sans but lucratif échappent normalement aux impôts commerciaux que sont la TVA, l'impôt sur les sociétés et la taxe professionnelle, aucune mesure de portée générale n'exonère les associations du paiement de ces taxes en raison de leur seule forme juridique.

¹ Désormais, lorsqu'une association est soumise à des obligations législatives ou réglementaires d'établissement des comptes annuels, elle est tenue de se conformer aux modalités d'établissement de ces comptes annuels prévues par le règlement 99-01 du Comité de la réglementation comptable.

² Il s'agit des organismes qui, afin de soutenir une cause scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle, ou concourant à la défense de l'environnement, souhaitent faire appel à la générosité publique dans le cadre d'une campagne menée à l'échelon national, soit sur la voie publique, soit par l'utilisation de moyens de communication.

³ Il faut que l'appel à la générosité publique soit fait dans le cadre d'une campagne menée à l'échelon national.

⁴ Extrait de la décision : « Le fonctionnement des comités scientifiques ne permet pas toujours d'établir une parfaite transparence quand leurs membres comptent parmi les principaux bénéficiaires des fonds ».

Ceci signifie que, pour chaque acte de la vie courante, il faudra se demander si l'opération répond bien aux critères de non-lucrativité définis par l'administration fiscale et validés par le Conseil d'Etat¹, afin de déterminer si l'opération rentre ou non dans le champ d'application de chacun des impôts professionnels.

Même si les opérations en cause sont qualifiées d'activités lucratives, elles peuvent cependant échapper à tout ou partie de ces impositions si l'association réunit les conditions requises pour prétendre à la franchise des impôts commerciaux² ou aux exonérations spécifiques applicables en matière de TVA³ ou d'impôt sur les sociétés⁴.

La rapidité avec laquelle les dispositions fiscales évoluent place les responsables associatifs dans une situation de grande insécurité juridique.

On en donnera pour preuve les dernières modifications fiscales.

La loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 sur le mécénat, qui a modifié les règles pour les particuliers comme pour les entreprises relatives aux réductions d'impôts accordées en considération des versements effectués au profit des associations et des fondations, a amélioré la sécurité juridique des associations en matière fiscale :

- d'une part, l'article 757 du code général des impôts (CGI) dispose explicitement que les dons manuels ne pourront pas être taxés ;

- d'autre part, le caractère d'intérêt général des activités associatives, nécessaire pour bénéficier de certains avantages fiscaux, pouvant toujours être remis en cause par l'administration fiscale, un mécanisme de « rescrit fiscal » est créé permettant aux associations de savoir si elles peuvent être considérées comme d'intérêt général (l'absence de réponse au-delà d'une période de six mois valant décision implicite de reconnaissance).

¹ L'analyse de la non-lucrativité s'articule en trois étapes, sous forme de trois questions à aborder dans l'ordre suivant : la gestion de l'association est-elle désintéressée ? Sa gestion étant désintéressée, l'association concurrence-t-elle le secteur commercial ? L'association exerce-t-elle son activité selon des modalités de gestion similaires à celles des entreprises commerciales ?

² Les associations bénéficient d'une franchise des impôts commerciaux pour leurs activités lucratives accessoires dont les recettes n'excèdent pas 60 000 euros par an, sous réserve que leurs activités non lucratives demeurent significativement prépondérantes (CGI art. 206-1 bis, 261-7-1°-b, 1147-II et 1478-VI).

³ En vertu de l'article 261-7-1° du CGI, certaines opérations sont expressément exonérées de TVA, sous réserve du caractère désintéressé de la gestion des organismes qui les mettent en œuvre. Il s'agit des services à caractère social, éducatif, culturel ou sportif rendus aux membres de ces organismes, des opérations faites au bénéfice de toute personne et présentant un caractère social ou philanthropique et des prestations de services rendus par les organismes poursuivant des objectifs de nature philosophique, religieuse, politique, patriotique, civique ou syndicale, étant précisé que ces opérations doivent se rattacher directement à la défense collective des intérêts moraux ou matériels de ces membres.

⁴ Il s'agit des mêmes opérations que celles qui sont exonérées de TVA, auxquelles s'ajoutent notamment l'organisation de foires, expositions, réunions sportives et autres manifestations publiques organisées avec le concours des communes et des départements.

Dans le cadre de la loi de finances rectificative n° 2003-1312 du 30 décembre 2003, les dispositions prévues en faveur des dons aux organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite des soins à des personnes en difficulté, ont été rétablies¹.

Les associations bénéficient également des mesures prises dans le cadre de la loi du 17 janvier 2003 instituant l'allègement des charges sociales pour les bas salaires. Ces mesures sont cumulables avec d'autres dispositifs d'allègement de cotisations sociales comme le contrat « initiative emploi » et le contrat jeune en entreprise.

Enfin, on peut citer l'instruction du 29 juillet 2004 qui est venue préciser les conditions d'exonération des impôts commerciaux prévues en faveur des syndicats et associations exerçant une activité syndicale (activité d'étude et de défense des droits et des intérêts collectifs matériels ou moraux de leurs membres ou des personnes qu'ils représentent).

Cette complexité explique que, dans chaque direction des services fiscaux, l'administration ait désigné, depuis 1999, un « correspondant association » pour renseigner les associations sur leur situation fiscale.

2. ... qui aboutit à une professionnalisation du secteur associatif

Mme Florence Daunis, directrice générale adjointe d'Action contre la Faim, avouait que le rajeunissement du conseil d'administration, objectif poursuivi par son association, n'allait pas sans poser de problèmes : *« Très bien, parfait d'avoir des gens qui ont connu le terrain, mais quel professionnalisme, quelles compétences apportent-ils dans le conseil d'administration ? »*

Parce que cette instance a de plus en plus un rôle de contrôleur financier, le profil recherché est quasiment celui d'un comptable.

C'est la raison pour laquelle, poursuivait-elle, *« nous demandons donc à chaque personne qui souhaite entrer au conseil d'administration de faire une lettre de motivation et de nous dire quelles compétences elle va apporter au conseil. »*

¹ Le taux de la réduction d'impôt prévu à cet effet à l'article 200 du code général des impôts est porté à 66 % pour les versements effectués à compter du 1^{er} janvier 2004.

a) La recherche des compétences : une problématique réservée aux associations d'une certaine taille...

Il est courant de dire aujourd'hui des associations qu'elles « recrutent » leurs bénévoles, pour reprendre le titre d'un journal à tirage national¹ paru durant l'hiver 2004, et qu'elles exigent des profils précis.

« Les seules bonnes volontés sont difficilement accueillies dans le milieu associatif, à l'exception des populations que l'on cherche à organiser »².

Il est vrai que l'alourdissement des contraintes -juridiques, comptables, et fiscales- pesant sur les associations, explique, pour une part, cette évolution.

La spécialisation du secteur associatif est également un facteur de professionnalisation : les associations assurant, par exemple, un soutien de populations à handicaps mentaux, physiques ou sociaux, doivent, sur des critères précis, sélectionner leurs collaborateurs fussent-ils bénévoles.

Pourtant, cette problématique est très spécifique à une petite frange d'associations.

Tout se passe en effet comme si un petit nombre d'associations, reconnues d'utilité publique, et pour ainsi dire « vitrines » de l'État au niveau national, concentrait l'essentiel des ressources –financières et matérielles– mises par les institutions à la disposition du secteur associatif.

Un chiffre traduit cette réalité : **4 % des associations françaises touchent 96 % des 2 milliards d'euros environ de subventions publiques distribuées chaque année à ce secteur**³.

Cette petite minorité, pourtant la plus visible, se trouve dans un rapport d'employeur vis-à-vis des personnes qui souhaitent s'engager : ce sont elles qui « recrutent » leurs bénévoles.

A l'inverse, les 830 000 autres associations disposent de structures réduites, éparpillées sur l'ensemble du territoire. Elles trouvent dans les bénévoles l'essentiel de leur richesse. Pour celles-ci, le recours au bénévolat ne relève pas d'un processus de sélection, mais d'une nécessité⁴.

Quand on sait que quatre associations sur cinq fonctionnent exclusivement avec des bénévoles, on comprend que les problématiques ne sont pas les mêmes selon la taille, le secteur et le domaine de compétence.

¹ Libération du mardi 7 décembre 2004.

² Tribune Fonda d'octobre 2004.

³ Source : ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

⁴ L'enquête Matisse-Les-CNRS, qui évaluait en 2001 à 880 000 le nombre d'associations actives en France, estimait que 735 000 d'entre elles fonctionnaient uniquement à partir du travail bénévole, ce qui représente 83 % des effectifs globaux.

*b) ... qui mettent en place une « gestion de la ressource humaine »
bénévole*

L'augmentation des effectifs et l'alourdissement des responsabilités ont conduit les plus grosses associations à démultiplier et à structurer leurs organes de décision, d'une part, pour permettre à un plus grand nombre de collaborateurs de s'impliquer dans l'organisation, d'autre part, pour mettre en place une véritable stratégie d'encadrement des personnes impliquées dans le projet.

(1) Des organisations plus structurées

L'évolution qui a eu lieu au sein des Scouts et Guides de France est particulièrement représentative du mouvement de professionnalisation qui a touché l'ensemble du secteur associatif.

D'une part, l'organisation territoriale de l'association s'est profondément transformée, d'une structure traditionnelle –groupe local, département, région et échelon national–, à une structure à trois niveaux (le groupe local étant intégré dans une dimension appelée « le territoire » recouvrant des géographies différentes selon les régions, et chapeauté par l'échelon national).

Cette réorganisation permet de « coller » à la réalité de terrain et de répondre à l'interrogation soulevée par M. Marc Chabant, directeur des ressources et du développement des Scouts et Guides de France : *« 30 élus et 14 000 responsables, comment faire pour que ceux-ci aient le sentiment de participer aux orientations politiques de l'association ? »*¹

La solution trouvée par les Scouts et Guides de France a consisté à changer les statuts et le règlement intérieur –afin d'élargir l'assemblée générale à 1 500 personnes– et à confier à chaque implantation locale le soin d'élire un représentant qui participera à l'élection du conseil d'administration.

A chaque échelon, d'autre part, les structures ont été divisées en trois pôles : un pôle pédagogique, un pôle développement et un pôle administratif et financier, selon une logique de compétences.

De plus en plus, les associations se retrouvent confrontées au choix de leurs schémas de gouvernance, même dans le cas où tous les échelons sont occupés par des bénévoles.

Le cas de l'UNAPEI² est représentatif : l'association a opté pour la forme fédérative. Dans l'organisation de la fédération, les associations de base sont autonomes, elles se regroupent au niveau départemental et au niveau régional et dans chaque région, elles nomment un responsable régional qui siège au conseil d'administration. Ce conseil est composé de 33 membres, avec un certain nombre de personnes qui ne sont pas issues des régions, mais

¹ Colloque AFTA, octobre 2004.

² L'Union nationale des Associations de Parents et Amis de personnes handicapées mentales.

qui ont été élues pour leurs compétences particulières. Tout le monde est bénévole jusqu'au plus haut niveau, y compris le président.

Ce mode de gouvernance permet de concilier à la fois la recherche de compétence et la demande de représentation.

(2) Le développement de stratégies d'encadrement de la ressource bénévole

« *Un bénévole, il faut l'accueillir* », rappelait Mme Jacqueline Mangin¹.

Pour que l'expérience bénévole soit une réussite, tant pour le bénévole que pour l'association, il faut aujourd'hui se poser un certain nombre de questions, et surtout ne pas feindre d'ignorer que les candidats qui se présentent peuvent être motivés par des expériences extrêmement différentes.

Alors, comment déceler, au départ, ce que cherche exactement la personne : vient-elle pour la cause, pour une activité ou une tâche technique, ou pour trouver un environnement ?

Comment lui présenter l'association au regard de ses attentes ?

Faute d'avoir au préalable pris le temps de répondre à ces différentes interrogations, on court le risque de « décevoir » tant le candidat que les responsables de l'organisation.

C'est la raison pour laquelle la plupart des grosses associations ont, d'une part, mis en place des procédures de sélection, afin d'éliminer les candidats au bénévolat dont les attentes leur paraissent incompatibles avec la poursuite du projet et, d'autre part, adapté leur organisation pour une optimisation de la ressource humaine.

M. Joinneaux, président de l'UNAPEI, indique avoir fait le choix « *d'avoir des bénévoles véritablement bénévoles et des états-majors de professionnels capables de seconder ces bénévoles et de leur permettre de prendre des décisions appuyées sur une réflexion technique suffisante* »².

Au sein d'Action contre la Faim, le choix a été fait de recruter un salarié pour 10 bénévoles.

Bien entendu, ces problématiques ne concernent que les plus grosses associations, ces 4 % sur lesquelles se focalisent l'attention, les ressources... et les bénévoles.

C'est ainsi que pendant que certaines refusent des CV pour cause d'incompatibilité avec les attentes de l'association, d'autres, les 96 % restantes, s'emploient à communiquer pour attirer les bonnes volontés.

« Les associations deviennent-elles des entreprises ? », telle était la question posée lors de la conférence-débat organisée par les Universités du

¹ Elle est responsable des séminaires sur le bénévolat au sein de la Fonda.

² Colloque AFTA, octobre 2004.

management associatif (UMA), le 30 novembre 2004 à l'École des mines de Paris.

A l'image des participants (parmi lesquels on peut citer M. Bernard Barataud, co-fondateur du Téléthon et président de Généthon, Michel Berry, fondateur et secrétaire général de l'École de Paris du management, Lucien Bouis, administrateur de la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA), Francis Graille, président du Paris-Saint-Germain, Olivier Hindermeyer, directeur général de l'UCPA, ou Gilles Paillard, directeur général de l'UNICEF), on peut affirmer que cette problématique ne concerne que les associations qu'ils représentent, à dimension nationale, et soutenues par des financements divers.

A l'instar de l'attention, qui se focalise sur cette petite minorité, les dispositifs législatifs et réglementaires existants semblent largement inadaptés à la réalité du monde associatif, dont on rappellera que sur le million environ de structures en activité, près des $\frac{3}{4}$ fonctionnent avec moins de 1 500 euros par an.

II. LES DISPOSITIFS EXISTANTS : D'APPLICATION INCERTAINE, ILS SONT ENCORE INSUFFISANTS

« Les associations sont avant tout riches de l'action individuelle de leurs membres. A cet égard, se posent d'importantes questions qui touchent aux fondements mêmes de la liberté d'association, puisque les associations reposent largement sur le bénévolat de leurs dirigeants (...). Les questions relatives au statut des militants associatifs mériteraient aussi d'être approfondies dans le souci de faciliter l'action bénévole. »

C'est ainsi que le Premier ministre concluait les Assises nationales de la vie associative, le 21 février 1999.

Le discours reflète la volonté des pouvoirs publics de ne plus ignorer un phénomène qui touche aujourd'hui 25 % des Français âgés de plus de 18 ans.

Dans un contexte de réformes économiques et sociales, l'intégration de cette préoccupation dans les textes législatifs et réglementaires¹ explique que, même si, aujourd'hui, la règle reste, en France, que le bénévole ne bénéficie d'aucun droit ni de protection légale, il existe néanmoins des dispositions spécifiques qui lui sont applicables.

Ayant pour principal objectif de répondre à deux préoccupations, récurrentes mais qui restent d'actualité, -le remboursement des frais engagés et la couverture des risques causés ou subis par les bénévoles-, les dispositifs les plus récents ont été élargis à des sujets plus proches des préoccupations du monde associatif, telles que la reconnaissance et la valorisation de l'expérience bénévole.

A. RÉSERVÉS À UN PETIT NOMBRE DE BÉNÉVOLES, LES DISPOSITIFS EXISTANTS SONT D'APPLICATION INCERTAINE

Jusqu'à une période récente, l'attention s'est focalisée sur deux sujets principaux, qui ont fait l'objet de polémiques doctrinales et juridiques, et que l'on peut résumer à deux questions : d'une part, faut-il rémunérer les bénévoles, et, en particulier, les dirigeants élus des associations ? et, d'autre part, comment protéger les bénévoles des risques que leur font courir leurs activités associatives ?

¹ A titre d'exemple, la loi du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, qui incite les partenaires sociaux à prévoir des aménagements spéciaux pour permettre aux salariés de s'investir dans le secteur associatif, la loi du 17 janvier 2002, dite « loi de modernisation sociale », qui permet la valorisation du parcours bénévole par le biais de la validation des acquis de l'expérience et la loi de finances pour 2002 qui a encadré la possibilité de rémunérer les dirigeants bénévoles dans certaines grandes associations.

1. Deux préoccupations majeures : rembourser les frais et assurer les bénévoles

a) Le remboursement des frais engagés par le bénévole

Parce qu'il serait difficilement acceptable que la personne qui décide de donner du temps pour une cause d'intérêt général « perde de l'argent », le collaborateur bénévole de l'association peut être « défrayé » des dépenses qu'il assume à l'occasion de son engagement associatif.

(1) La possibilité d'être remboursé des frais : une interprétation stricte... qui tend à s'élargir ?

En matière de défraiement, deux formules existent : soit un remboursement sur frais, soit le versement d'une somme forfaitaire, qui est censée couvrir les frais.

Le caractère forfaitaire n'est envisagé que si l'approximation par rapport aux dépenses réellement engagées est suffisamment sérieuse. Cette faculté trouve notamment à s'appliquer à l'égard des frais de voiture qui peuvent être évalués globalement sur la base d'un prix de revient kilométrique, celui, par exemple, que l'administration fiscale publie chaque année.

Les conditions du remboursement des frais des collaborateurs bénévoles sont les suivantes :

- Une décision du conseil d'administration est nécessaire. En général, la précision est fournie lors de la nomination de l'administrateur ou du dirigeant lui donnant droit au remboursement de ses frais et précisant la nature de ceux-ci. Parfois un montant limite est fixé et/ou une autorisation préalable est imposée avant tout engagement.

- Les frais doivent se rapporter à l'exercice de la mission et avoir été engagés dans l'intérêt de l'organisme. Cela prohibe bien évidemment la prise en charge par l'association des frais personnels de ses dirigeants ou des frais dont l'intérêt pour l'accomplissement de l'objet social ne peut être justifié (tel est le cas par exemple des frais de séjour du dirigeant dans une station balnéaire...).

La tolérance se traduit par un principe de neutralité fiscale : en vertu de l'article 81-1 du code général des impôts, les collaborateurs bénévoles des associations n'ont pas à intégrer dans leurs revenus imposables les indemnités qui leur sont versées pour couvrir leurs frais réellement engagés¹.

¹ Il s'agit de l'application des dispositions de l'article 81-1° du CGI prévues en matière de traitements et salaires et en vertu desquelles sont affranchies de l'impôt « les allocations spéciales destinées à couvrir les frais inhérents à la fonction ou à l'emploi et effectivement utilisées conformément à leur objet ».

Il faut toutefois noter qu'un collaborateur bénévole qui ne serait pas remboursé par son association n'a pas, en principe¹, la possibilité d'inclure les dépenses engagées au titre de ses activités associatives dans ses propres frais professionnels.

Par conséquent, les frais assumés par un collaborateur bénévole pour le compte d'une association, ne sont déductibles ni de ses revenus professionnels ni de son revenu global².

(2) Défraiement ou rémunération : des incertitudes juridiques qui subsistent

En l'absence de texte fournissant des critères précis d'évaluation du montant du défraiement autorisé et toléré par les administrations sociales et fiscales, il existe un risque de voir requalifier en rémunération la somme allouée au titre du remboursement, avec pour conséquence juridique une requalification du lien qui lie l'association au collaborateur bénévole en contrat de travail.

Dés lors que l'activité « bénévole » est requalifiée en activité salariée, l'association doit procéder à l'affiliation de l'intéressé au régime général de sécurité sociale et payer les cotisations dues au titre des rémunérations ou des avantages en nature versés. La requalification de l'activité entraîne aussi l'application des règles prévues en matière d'accidents du travail et, d'une manière générale, de la réglementation du travail.

Plusieurs affaires ont été l'occasion de soulever la question de la frontière, qui s'avère, en réalité, ténue entre défraiement et rémunération.

Longtemps, les magistrats et les organismes de sécurité sociale ont eu une conception stricte du bénévolat, caractérisé par une absence totale de rémunération, sous quelque forme que ce soit, y compris sous la forme d'avantages en nature³.

L'examen de la jurisprudence récente montre qu'une évolution a eu lieu, dans le sens d'un élargissement des critères correspondant à la notion de bénévolat.

¹ Toutefois, l'administration fiscale a admis cette possibilité en ce qui concerne les frais engagés par des travailleurs indépendants ou salariés dans le cadre de leur activité syndicale.

² Il a été précisé que : « la déduction du revenu global des versements effectués au profit d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général prévue à l'article 238 bis du Code général des impôts n'est admise que si ces œuvres ou organismes disposent réellement des fonds ainsi collectés et les emploient conformément à l'objet poursuivi. Or, les frais de déplacement exposés par des personnes pour le compte d'une association ne constituent pas des versements au titre de l'article précité » (Réponse ministérielle, n° 52662, JOANQ 1^{er} oct. 1984, p. 4375).

³ Cass. Soc. 27 avril 1985 : une jeune femme accompagnait « bénévolement » un groupe scolaire pour un stage en montagne lorsqu'elle a été victime d'un accident. L'intéressée était logée et nourrie, ce qui enlevait, pour les juges, tout caractère bénévole à son activité.

DÉFRAIEMENT OU RÉMUNÉRATION DU BÉNÉVOLE ?

Pendant très longtemps, une conception stricte a prévalu.

Il avait ainsi été jugé que les compagnons de la communauté d'Emmaüs avaient la qualité de salarié car leur activité avait pour contrepartie les avantages en nature que constituaient le logement et la nourriture pour les compagnons ainsi que l'allocation hebdomadaire de 190 F qui leur était remise conformément aux dispositions du règlement interne de la communauté (CA Aix-en-Provence, 22 septembre 1998, 18e ch., Communauté d'Emmaüs de la Pointe Rouge c/Miralles, RJS 1998, n° 1343).

La Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, de son côté, considérait qu'ils devaient être assujettis au régime général de sécurité sociale (Circ. CNAMTS n° 86-1589, 16 janvier 1986 ; Circ. BJUCANSS n° 9/86).

La même solution avait été retenue pour des accompagnateurs de la Croix-Rouge française, qualifiés de « collaborateurs bénévoles permanents » qui recevaient des sommes excédant sensiblement le montant des frais réellement exposés (CA Paris, 11 mars 1999, 18e ch. C, Huon et autres c/Association Croix-Rouge française, RJS 2000, n° 491) ou pour des personnes travaillant à la réfection d'une abbaye qui recevaient en contrepartie de leur travail, un logement, de la nourriture et des subsides (Cass. Crim. 27 sept. 1989, n° 88-81-182, Bull. crim., 1989, n° 332, p. 807 ; RJS 1989, n° 846).

On peut se demander si, à l'heure actuelle, la Chambre sociale n'infléchit pas sa jurisprudence.

Elle admet désormais que le contrat liant une association à un engagé volontaire (D. n° 86-469, 15 mars 1986, relatif aux actions de volontariat et aux volontaires pour le développement, JO 16 mars, p. 4297) puisse ne pas être qualifié de contrat de travail et que le pécule versé n'a pas pour effet de retirer à l'engagé sa qualité de volontaire (Cass. Soc., 26 octobre 1999, n° 97-41.169, RJS 1999, n° 432, Dr. Soc. 2000, p. 146, note Savatier J.). Or, un an plus tôt, la Chambre sociale avait adopté une solution opposée pour le cas également d'engagés volontaires civils (Cass. soc., 15 octobre 1998, n° 96-42.012, RJS 1998, n° 1343).

Cette décision est importante dans la mesure où l'article 4 du décret n° 86-469 du 15 mars 1986 prévoit **une indemnité de subsistance et des avantages en nature susceptibles de leur assurer des conditions de vie décentes**, une indemnité d'équipement, la prise en charge des frais de voyage et de rapatriement, une formation préalable à leur affectation.

Il semble par conséquent que la solution retenue par la Cour d'appel de Paris (CA Paris 13 décembre 1995, 18e ch. C., Association SOS Enfants sans frontières C/Delval, RJS 1996, n° 343), selon laquelle le bénévolat, condition retenue par le décret du 15 mars 1986 précité, implique la gratuité et accessoirement le défraiement, mais est incompatible avec l'attribution de sommes non négligeables d'argent, ne soit plus d'actualité.

La Cour de cassation, censurant l'arrêt rendu par la Cour d'appel d'Aix-en-Provence, le 22 septembre 1998, admet désormais que l'intégration à la communauté d'Emmaüs en qualité de compagnon ne repose pas sur un contrat de travail.

Dans l'argumentation de la Cour, s'il y a salaire, ce salaire n'est pas principalement la contrepartie du travail effectué mais un moyen de se réinsérer et les sommes remises sont affectées à une finalité déterminée par le règlement de vie communautaire (Cass. Soc., 9 mai 2001, n° 98-46.456, RJS 2001, n° 825, JCP éd. E et A 2001, n° 45, p. 1777, note Boulmier D., Dr. Soc. 2001, p. 798, note Savatier J., D. 2002 juin, p. 1405, note Alfandari).

En revanche, dans un arrêt du 29 janvier 2002 (RJS 2002, n° 387, Dr. Soc. 2002, note Savatier J., JCP éd. E. et A. 2002, p. 497, note Boulmier D.) pour décider que les intéressés étaient liés à la Croix Rouge française par un contrat de travail, les magistrats relèvent que non seulement ces bénévoles effectuaient un travail d'accompagnement des voyageurs sous les ordres et selon les directives de l'association qui avait le pouvoir d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements éventuels, mais encore que les intéressés percevaient une somme forfaitaire dépassant le montant des frais réellement exposés.

Il semble donc qu'à l'heure actuelle, les juridictions civiles et sociales considèrent le « contrat de bénévolat » en fonction de l'objet et des conditions d'exercice de la mission confiée à l'intéressé : il y a bénévolat lorsque la personne concernée adhère à l'association, met ses connaissances et son activité au service de la réalisation de l'objet social de l'association et échappe aux critères habituels du contrat de travail (lien de subordination juridique, rémunération).

Un arrêt récent de la Cour de cassation¹ illustre l'état actuel de la jurisprudence. Le 31 mai 2001, les juges ont décidé que les membres permanents d'une association dont l'objet est l'aide morale et éventuellement matérielle aux personnes résidant dans un quartier qui gère un « café des arts » et qui bénéficient de la prise en charge par l'association de leurs besoins, leur entretien et leur logement, pouvaient être regardés comme des bénévoles.

Pour décider qu'ils ne devaient pas être assujettis au régime général de sécurité sociale, les juges ont relevé que les intéressés n'avaient aucun horaire de travail, géraient eux-mêmes leurs activités, choisissaient les orientations à mettre en œuvre, ne recevaient aucune instruction et participaient aux activités selon leur bon vouloir et selon les modalités qu'ils déterminaient eux-mêmes.

Une disposition législative récente a fait renaître le débat sur la question de la rémunération des collaborateurs bénévoles : il s'agit de la consécration par la loi de finances pour 2002 de la possibilité de rémunérer les dirigeants associatifs.

(3) La rémunération des dirigeants associatifs : un effet d'affichage désastreux pour le monde associatif ?

L'article 6 de la loi de finances pour 2002 a consacré la possibilité, auparavant tolérée par l'administration fiscale, de rémunérer, sous certaines conditions et dans une certaine limite, les dirigeants associatifs « bénévoles », sans que l'association ne perde son caractère désintéressé².

En vertu de ce texte, une association peut rémunérer l'un de ses dirigeants si le montant annuel de ses ressources propres est supérieur à 200 000 euros, deux de ses dirigeants si ce montant est supérieur à 500 000 euros et trois de ses dirigeants si le montant est supérieur à 1 million d'euros, tout en sachant que le montant total des rémunérations

¹ Cass. Soc, 31 mai 2001.

² Avant la loi du 21 décembre 2001, et sauf à démontrer l'existence d'un lien de subordination, le président ne pouvait être un salarié et relevait des régimes de non-salariés (cass. Soc 31 mai 1989). L'assujettissement au régime général était donc refusé aux dirigeants d'association qui ne cumulaient pas leur mandat avec un contrat de travail (cass. Soc. 3 novembre 1994).

alloué à chaque dirigeant ne peut excéder trois fois le plafond annuel de la sécurité sociale (pour l'année 2002, 7 056 euros par mois)¹.

Compte tenu des sommes en jeu, il est évident que ces dispositions ne concernent que les plus grandes associations.

Lorsque les conditions légales de ce dispositif ne sont pas réunies, le principe² reste que les bénévoles élus (présidents, trésoriers, secrétaires...) sont habilités à percevoir jusqu'aux trois quarts du SMIC, pour l'exercice de leur fonction, sans être considérés comme des salariés de l'association et, par conséquent, sans faire perdre à celle-ci son caractère désintéressé.

Mal accueilli par la grande majorité du monde associatif, ce dispositif, jugé irréaliste pour la plupart des structures associatives, a, semble-t-il, provoqué un effet d'annonce désastreux pour l'ensemble du monde associatif.

Les montants de rémunération affichés, jugés astronomiques par rapport au caractère désintéressé du secteur, ont fait naître un climat de suspicion à l'égard du monde associatif, qui a donné lieu à un certain nombre de décisions que l'on pourrait qualifier de « mesures de rétorsion ».

Ainsi, la Cour de Justice des Communautés européennes a-t-elle refusé, par un arrêt du 21 mars 2002, l'exonération de la TVA aux associations rémunérant si peu que ce soit leurs dirigeants bénévoles.

De même, le Comité de certification du bureau VERITAS/BVQI a décidé le 19 mars 2002 d'ajouter à son référentiel publiable au Journal officiel que la certification BVQI sera refusée aux associations caritatives rémunérant leurs dirigeants bénévoles.

Des initiatives locales ont par ailleurs été prises : l'Observatoire bénévole des réalités associatives de l'Isère, par exemple, a fait campagne auprès des candidats aux législatives pour obtenir le retrait du dispositif ainsi que la suspension de toute aide publique locale aux associations rémunérant les bénévoles et /ou s'engageant en politique électorale.

En dépit de ces obstacles, il semble que le dispositif attire un nombre grandissant d'associations, parmi celles qui disposent de la surface financière requise, à un moment où la charge de travail et le poids des responsabilités des bénévoles élus tendent à s'alourdir.

¹ Au niveau réglementaire, le décret n° 2004-76 du 20 janvier 2004 a précisé les conditions dans lesquelles une rémunération peut être accordée aux dirigeants d'une association de la loi de 1901 sans remettre en cause le caractère désintéressé de l'organisme.

² Avant que la loi n'autorise la rémunération des dirigeants sous certaines conditions et dans une certaine limite, l'administration a admis que le versement à chacun des dirigeants, directement ou indirectement, d'une rémunération brute mensuelle n'excédant pas les trois quarts du SMIC ne remettait pas en cause le caractère désintéressé de la gestion d'une association (BO 4 H-5-98).

M. Michel Vial, président de la Fédération française de judo et qui n'a jamais reçu aucune rémunération en trente ans d'investissement associatif, confiait réunir les conditions légales pour rémunérer son successeur, ce qu'il déclarait souhaiter, parce que *« si on veut faire son « métier » de président bénévole, il faut une compensation. Sinon, vous ne pouvez l'assumer sérieusement. Ou alors vous êtes un président peu présent, déléguant ses pouvoirs à un permanent rémunéré »*¹.

L'idée avancée par le député Dominique Le Mèner, auteur d'une proposition de loi sur un statut de l' élu associatif², visant à accorder des points de retraite supplémentaires assumés par la solidarité nationale, nous semble être une voie intéressante, puisque le dispositif proposé conditionne le bénéfice de la mesure à la gratuité de la fonction de l' élu associatif.

Sans remettre en cause les dispositions existantes de la loi de finances pour 2002, ce dispositif pourrait, à notre sens, offrir un signal de reconnaissance à la grande majorité des élus bénévoles des petites associations qui ne peuvent, en tout état de cause, en bénéficier.

Outre la question de la rémunération du dirigeant élu, se pose également celle de la compatibilité entre les activités bénévoles et les activités salariés, exercées par ailleurs.

C'est cette préoccupation qui a conduit le législateur à instituer en 1991 un dispositif permettant à un salarié par ailleurs élu bénévole de bénéficier d'un congé de représentation.

b) Le congé de représentation : l'apanage des grosses structures.

La loi n° 91-772 du 7 août 1991 a institué un congé de représentation, d'une durée maximum de neuf jours ouvrables par an, pour les salariés désignés par une association pour siéger auprès d'une instance relevant de l'autorité de l'Etat à l'échelon national, régional ou départemental³.

Si leur salaire n'est pas maintenu par leur employeur pendant la durée du congé, ces salariés peuvent bénéficier d'une indemnité versée par l'Etat, dont le montant correspond à celui de la vacation allouée aux conseillers prud'homaux (taux horaire à l'heure actuelle de l'ordre de 6 euros).

Aujourd'hui, l'employeur est incité à maintenir la rémunération au-delà de l'indemnité compensatrice par une déduction fiscale au titre du mécénat.

Réservé à l'origine aux salariés du privé, ce congé est aujourd'hui ouvert aux agents des trois fonctions publiques.

¹ Source : compte-rendu du colloque de l'AFTA qui s'est tenu en octobre 2004.

² Proposition de loi n° 1905 tendant à créer un statut de l' élu associatif, déposée en décembre 2004 et renvoyée à la commission des lois de l'Assemblée nationale.

³ Des arrêtés prévoient pour chaque ministère la liste des instances ouvrant droit au congé de représentation.

Apanage des grosses structures, -la liste des instances ouvrant droit au congé de représentation, fixée par arrêté ministériel, est restrictive- ce dispositif, d'ailleurs très peu utilisé, reste très éloigné de la réalité des difficultés rencontrées par les actifs investis à des postes de responsabilité dans les associations.

M. Michel Vial, après trente ans de bénévolat, tour à tour en tant que membre du comité directeur, trésorier et président de la Fédération française de judo, témoigne : *« Bien sûr, cela me posait quelques problèmes : j'étais directeur financier d'un laboratoire pharmaceutique en Auvergne alors que la Fédération est à Paris ; difficultés de carrière aussi, car le temps passé pour gérer votre fédération, vous ne le passez forcément pas à votre progression dans l'entreprise ».*

Gestion quotidienne de l'agenda, perte de perspectives de carrière, conciliation des priorités, c'est à l'ensemble de ces problématiques que les élus bénévoles doivent faire face quotidiennement et force est de reconnaître que le congé de représentation n'est pas d'un grand secours.

Le dispositif du crédit d'heures envisagé par M. Dominique Le Mèner, député, dans sa proposition de loi précitée semble plus approprié, même si la suspension de la rémunération envisagée pendant l'absence du salarié en constitue une limite : l' élu associatif, par ailleurs salarié, pourrait ainsi bénéficier d'un certain nombre d'heures, équivalent à une demi-journée par mois, qui lui permettra de s'absenter de son activité professionnelle afin d'exercer son mandat associatif.

c) La couverture des risques causés ou subis par les bénévoles : des dispositifs protecteurs, mais pas de garantie globale

Deux hypothèses doivent être envisagées : celle où le bénévole est l'auteur du dommage et celle où il en est victime.

(1) La personne bénévole est l'auteur du dommage

Si le bénévole cause un préjudice dans le cadre de sa collaboration associative, la règle est que l'association prend en charge les conséquences financières, sauf s'il a commis une faute personnelle sans lien avec l'activité associative.

Deux situations doivent être distinguées :

- le préjudice a été causé par une négligence ou une imprudence de la personne bénévole : la victime mettra en jeu la responsabilité civile de ce dernier ;

- le préjudice résulte d'une faute délictuelle¹ : la responsabilité pénale du bénévole est engagée.

●→ *La responsabilité civile du bénévole est « couverte » par l'association, sauf cas de faute personnelle*

Dans le premier cas (responsabilité civile), l'indemnisation du préjudice subi par le tiers est normalement prise en charge par l'association, en vertu des dispositions générales du code civil.

L'article 1384, alinéa 1 du code civil, stipule en effet qu'« *on est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde* »².

Encore faut-il que le dommage ne résulte pas du comportement fautif du bénévole, qui est sans lien avec son activité bénévole. Dans ce cas, l'association pourra demander au juge de l'exonérer de toute responsabilité³.

L'application de l'article L. 1384, alinéa 1 du code civil pose deux séries de problèmes :

- en premier lieu, elle ne bénéficie qu'au bénévole « déclaré », adhérent de l'association. Les bénévoles occasionnels, pourtant les plus nombreux, ne sont pas juridiquement « à la charge » de l'association, sauf à prouver qu'une reconnaissance tacite a eu lieu ;

- en second lieu, protecteur du collaborateur bénévole, l'article 1384, alinéa 1 du code civil implique des conséquences financières lourdes pour l'association, qui nécessite, pour elle, de se garantir par une clause de son contrat d'assurance de responsabilité civile.

Rappelons que toutes les associations ne sont pas contraintes de souscrire une assurance civile. Seules certaines associations ayant des activités spécifiques présentant des risques particuliers sont tenues de s'assurer pour les dommages qui pourraient survenir à l'occasion de leurs activités.

Cette obligation résulte de textes spécifiques qui prévoient des sanctions pénales en cas de défaut d'assurance.

¹ *La responsabilité délictuelle suppose non pas un contrat ou une obligation préexistante, mais une faute de la personne responsable : elle est fondée sur une faute qu'il faut prouver ou sur une présomption de faute posée par les textes.*

² *Cass. Soc. 22 mai 1995 : une association de rugby a été considérée comme responsable, sur la base de l'article 1384, al.1 du code civil, de la blessure par coup de pied donné par un joueur à un autre joueur de l'équipe adverse.*

³ *Rép. Boissérie, JO du 6 mai 2002, déb. AN questions : l'exonération de responsabilité du collaborateur bénévole ne pourra jouer si la faute du bénévole résulte de l'accomplissement d'un lien de préposition unissant le bénévole à l'association : alors, celle-ci devra indemniser la victime sans pouvoir exercer de recours à l'encontre du bénévole.*

Les associations suivantes sont tenues de souscrire une assurance responsabilité civile en raison de la nature de leur activité :

- les groupements sportifs, les organisateurs de manifestations sportives et les exploitants d'établissements d'activités physiques et sportives, en vertu des articles 37 et 38 de la loi du 16 juillet 1984 ;
- les associations communales de chasse agréées (art. 17 alinéa 7 D n° 66- 747 du 6 octobre 1966) ;
- les associations de centres de gestion agréées (art. 371 EA 4, annexe II CGI) ;
- les associations de tutelle aux prestations sociales (art. R. 167-16 CSS) ;
- les centres de transfusion sanguine (art. L. 667 al. 5 C santé publ.) ;
- les associations de tourisme ;
- les centres de loisirs sans hébergement (Décret n° 2002-509 du 8 avril 2002) ;
- les associations prenant en charge les mineurs handicapés ou inadaptés (art. 46 annexe XXIV, D. n° 89-798 du 27 octobre 1989) ;
- les établissements d'hébergement des enfants du service de l'aide sociale à l'enfance (Circ. Du 25 juillet 1964 relative à la responsabilité civile des établissements et services privés habilités à recevoir des mineurs délinquants ou en danger)

La probabilité pour une association d'être tenue pour responsable des agissements de ses bénévoles¹ devrait l'inciter à souscrire à une police d'assurance volontaire, couvrant les risques inhérents à son activité et au but qu'elle poursuit.

On rappellera que la loi du 16 juillet 1984, en ce qui concerne les activités sportives, prévoit l'indemnisation totale de la victime² par l'assureur, qui se retournera éventuellement vers l'association pour la récupération de la franchise devant rester à sa charge ou la réduction proportionnelle de l'indemnité.

●→ *L'allègement de la responsabilité pénale des dirigeants associatifs bénévoles*

Concernant, en second lieu, la responsabilité délictuelle de la personne bénévole, s'il a commis un acte susceptible d'être qualifié de faute pénale (contravention, délit ou crime), il en sera bien entendu tenu pour responsable *intuitu personnae* et ne pourra se soustraire aux sanctions pénales qui répriment de tels comportements.

La diversification du champ d'action du secteur associatif et la complexification de la loi pénale –notamment la possibilité de mettre en jeu la responsabilité pénale des personnes morales depuis la parution du nouveau code pénal en 1992, combinée à la multiplication des textes instituant un

¹ Outre les poursuites pénales encourues en cas de défaut d'assurance obligatoire, l'association n'ayant pas souscrit d'assurance pour garantir sa responsabilité civile court le risque de voir sa responsabilité pécuniaire mise en cause par la victime qui pourrait lui réclamer la somme qu'elle aurait été en droit de percevoir de la compagnie d'assurance (Civ 1^{re}, 12 décembre 1977).

² Toutes les atteintes à l'intégrité physique sont couvertes (incapacité temporaire ou partielle, incapacité permanente totale ou partielle, décès). La police d'assurance peut également prévoir le remboursement de frais médicaux.

« devoir de prudence » et de surveillance— ont néanmoins abouti à fragiliser la situation des dirigeants associatifs, dont la responsabilité est susceptible d’être retenue de plus en plus fréquemment.

Cette situation, extrêmement démotivante pour les candidats aux postes de responsabilité, est d’autant plus dommageable que le renouvellement des dirigeants élus est un véritable enjeu pour le secteur associatif.

L’entrée en vigueur de la loi du 10 juillet 2000, dite « loi Fauchon », a eu pour conséquence de réduire le champ d’application de la responsabilité pénale des dirigeants pour des faits non intentionnels : ainsi, la responsabilité pénale du dirigeant est engagée si, et seulement si, il y a eu délibérément violation d’une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement ou si cette personne a commis une faute caractérisée exposant autrui à un risque d’une particulière gravité qu’elle ne pouvait ignorer.

(2) Le bénévole est victime d’un accident

Parce qu’il n'existe pas de lien de subordination entre le bénévole et l’association, donc pas d’affiliation à la sécurité sociale et sauf exception, pas de protection sociale, celui-ci se trouve dans une situation de grande fragilité face aux risques auxquels son activité bénévole l’expose.

Dans certains secteurs d’activité, qui présentent des dangers spécifiques, le législateur a néanmoins prévu que les associations doivent souscrire des assurances pour couvrir les accidents dont pourraient être victimes leurs bénévoles.

Pour les autres, la jurisprudence a apporté des réponses, qui trouvent leur limite dans la faute commise par la personne bénévole.

●→*L’assurance « accident du travail » obligatoire ou facultative de certains bénévoles*

Il existe pour certaines activités associatives une assurance accident du travail, obligatoire ou facultative selon les cas.

D’une part, l’article D. 412-79 du code de la sécurité sociale prévoit que les associations oeuvrant dans les secteurs sanitaire et social doivent obligatoirement souscrire une assurance accident du travail pour certains de leurs bénévoles.

Cette assurance ouvre droit à certaines prestations (indemnités journalières, rentes....) au bénéfice du bénévole.

D’autre part, la loi du 27 janvier 1993 a instauré, pour les organismes d’intérêt général, la faculté de souscrire auprès des caisses primaires

d'assurance maladie, une assurance volontaire « accidents du travail et maladies professionnelles » collective dont les cotisations sont à leur charge¹.

A titre facultatif, les organismes d'intérêt général visés à l'article 200 du code général des impôts² peuvent donc faire bénéficier leurs bénévoles d'une assurance accident du travail qui ouvre droit aux indemnités et rentes prévues par la législation relative aux accidents du travail, à l'exception des indemnités journalières.

●→*Les bénévoles qui ne bénéficient pas de la législation sur les accidents du travail*

Pour ceux-là, la jurisprudence considère que l'association est responsable des dommages qu'ils subissent en vertu d'une « convention tacite d'assistance ».

Cela souligne l'importance pour l'association de souscrire un contrat d'assurance civile, même dans les cas où celle-ci n'est pas obligatoire.

Cette convention tacite d'assistance n'est pas une garantie totale pour le bénévole, qui serait en quelque sorte dégagé de toute responsabilité pour l'ensemble de ses agissements : il existe des cas dans lesquels la responsabilité de l'association ne sera pas retenue ou sera partagée, soit avec la personne bénévole –en cas de faute de sa part- soit avec une autre personne, si c'est elle qui est fautive.

Cette situation, dans laquelle celui qui a apporté un concours désintéressé et parfois permanent risque de ne pas être indemnisé de son préjudice (par exemple si la tierce personne fautive est insolvable), est particulièrement inconfortable.

C'est la raison pour laquelle les associations, d'une part, peuvent toujours souscrire, au profit des bénévoles, des garanties dites « individuelles » ou « accidents corporels » et que les bénévoles eux-mêmes, moyennant une cotisation modeste, peuvent s'assurer auprès d'organismes qui leur proposent des contrats spécifiques.

▪ *La possibilité pour l'association de souscrire une assurance « individuelle » volontaire*

L'article 14 de la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993, portant diverses mesures d'ordre social et l'article L. 743-2 du code de la sécurité sociale

¹ Code de la sécurité sociale, art. L. 743-2 et R. 743-4 à 10, en vertu desquels : « La faculté de souscrire une assurance couvrant les risques d'accidents du travail et de maladies professionnelles de leurs bénévoles est accordée aux oeuvres et organismes d'intérêt général entrant dans le champ d'application de l'article 200 du code général des impôts ».

² Les « oeuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, notamment à travers les souscriptions ouvertes pour financer l'achat d'objets ou d'œuvres d'art destinés à rejoindre les collections d'un musée de France accessibles au public, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises » (art. 200 du CGI).

permettent aux associations d'assurer tout ou partie de leurs bénévoles sur une base volontaire.

Le décret n° 94-927 du 20 octobre 1994 fixe les conditions de mise en œuvre de ces dispositions : le montant des cotisations varie selon l'activité exercée (elles sont calculées en pourcentage du salaire annuel minimum servant de base au calcul des rentes : 13 685 euros à l'heure actuelle). La cotisation trimestrielle est de 14 euros pour une activité administrative, de 24 euros pour une activité autre qu'administrative et de 3,35 euros pour la participation à des réunions à l'exclusion de toute autre activité.

Le bénévole ainsi couvert est dispensé de faire l'avance des frais, il est remboursé à 100 % de ses frais médicaux liés à l'accident et peut également bénéficier d'une rente en cas d'incapacité permanente au moins égale à 10 %.

Des organismes semi-privés proposent par ailleurs des produits d'assurance ciblés, à l'instar de la Fédération française du bénévolat associatif, qui propose une « licence bénévole », assurant la prise en charge des risques en responsabilité civile corporelle et matérielle, ainsi que l'accident individuel (perte de salaire, forfait hospitalier, frais médicaux).

▪ *La possibilité pour le bénévole de souscrire une assurance personnelle*

En tout état de cause, les bénévoles peuvent contracter eux-mêmes une assurance afin de se prémunir contre les risques qu'ils encourent dans le cadre de leurs activités associatives.

Le développement de la vie associative et la fragilité de la situation des bénévoles ont suscité une réflexion qui a débouché sur la mise en place de produits d'assurance adaptés à leur situation.

C'est ainsi que, depuis 1993, la Fondation du bénévolat propose à toutes les personnes qui s'investissent gratuitement dans le monde associatif de souscrire un contrat, moyennant une cotisation de 25 euros¹ versée annuellement, qui leur procurera, dans l'exercice de leurs activités bénévoles, des garanties de nature à les protéger contre les risques qu'ils sont susceptibles d'encourir, qu'ils causent un accident ou qu'ils en soient eux-mêmes victimes.

Ces garanties couvrent la responsabilité civile y compris celle des mandataires sociaux, la défense pénale et l'« individuelle accident ».

Peu satisfaisante sur le plan des principes (ne devrait-on pas garantir aux bénévoles une assistance contre les risques auxquels leur engagement les expose ?), cette assurance volontaire n'apporte pas de solution pérenne aux bénévoles.

¹ Montant indiqué par M. Bernard Marie, Président de la Fondation du bénévolat, lors de son audition, en décembre 2004.

Le président de la Fondation du bénévolat, M. Bernard Marie, le reconnaît lui-même : aujourd'hui, la Fondation assure entre 35 et 40 000 adhérents¹, chiffre dérisoire au regard des enjeux.

Conscient des limites de la prestation, il appelle de ses vœux la mise en place d'une couverture minimum généralisée à l'ensemble des bénévoles, dont la cotisation serait prise en charge par l'Etat.

2. Deux revendications plus récentes : reconnaître et valoriser l'expérience bénévole.

Sujet récurrent et qui apparaît en filigrane dans le discours, quels que soient le statut, l'âge et le parcours, le manque de reconnaissance est un facteur dont souffrent particulièrement les bénévoles.

Soupçonnés d'amateurisme, ceux-ci peinent à faire valoir leurs compétences. Confrontés à une opinion publique qui tient l'altruisme pour douteux et la gratuité pour suspecte, ils sont parfois contraints de justifier leurs motivations, alors même que l'existence du monde associatif repose sur leur engagement.

Conscients de ce besoin de reconnaissance, les pouvoirs publics ont progressivement donné une visibilité aux activités bénévoles, notamment en permettant d'aménager l'activité bénévole avec d'autres statuts.

a) Reconnaître le phénomène bénévole

Reconnaître les bénévoles, c'est d'abord donner une visibilité à leurs activités. C'est ce qu'a fait le législateur dans deux textes de loi, respectivement celle du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions et du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail.

(1) La compatibilité d'une activité bénévole avec le chômage

La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a clairement affirmé que « *tout demandeur d'emploi peut exercer une activité bénévole* ».

Cette possibilité est toutefois subordonnée à trois conditions, reprises de la jurisprudence antérieure² :

- cette activité ne peut s'exercer chez le précédent employeur ;
- elle ne peut se substituer à un emploi salarié ;

¹ Dont seulement 5 000 sont aujourd'hui à jour de leurs cotisations, selon son président, M. Bernard Marie.

² En 1994, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et l'Unedic avaient confirmé la possibilité pour les chômeurs indemnisés d'exercer des responsabilités bénévoles. La première, dans une circulaire du 26 avril 1994, la seconde dans une délibération du 11 janvier 1994 complétée au mois de juin 1994.

- elle doit rester compatible avec l'obligation de recherche d'un emploi.

A titre d'exemple, la chambre criminelle de la Cour de cassation a jugé le 28 février 1996 qu'un chômeur occupé bénévolement à plein temps par un club de modélisme ne pouvait percevoir d'indemnités de chômage. Selon la Cour, le plaignant s'est rendu coupable de « *fraude ou de fausse déclaration pour obtenir des allocations d'aide aux travailleurs sans emploi* » indues, car son activité au sein de l'association, « *par son caractère permanent (...) l'a placé dans l'impossibilité de rechercher un autre emploi* ».

(2) La possibilité d'aménager le temps de travail avec des activités bénévoles

La loi du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail a également pris en compte le souhait des salariés de pouvoir concilier travail, loisirs, vie familiale et activités associatives, en prévoyant que les accords de branche ou d'entreprise pourront comporter des dispositions spécifiques pour les salariés exerçant à titre bénévole des responsabilités dans une association, s'agissant en particulier des délais de préavis, des actions de formation et des jours de repos.

(3) La reconnaissance du bénévolat au niveau européen.

Dans le cadre du programme « Leonardo da Vinci », programme d'action de la Communauté européenne (Commission européenne, Direction générale de l'éducation et de la culture) pour la mise en œuvre d'une politique de formation professionnelle à l'échelon européen, un cycle de formation continue a été proposé aux professionnels qui travaillent avec des bénévoles.

Élaboré à l'initiative de l'Institut de recherche ISIS (Allemagne), en partenariat avec le « European Center » (Autriche) et l'Institut de recherche et d'information sur le volontariat (IRIV, France) et intitulé : « Encourager et faciliter le travail avec les bénévoles », il a été lancé en janvier 2000.

Destiné aux professionnels, salariés d'une association par exemple, mais aussi aux fonctionnaires publics (par exemple des collectivités territoriales), le curriculum se présentait sous la forme de 11 modules, les trois premiers analysant le contexte général du bénévolat dans les trois pays participants (Allemagne, Autriche, France), les six suivants traitant de problèmes concrets rencontrés par des professionnels qui travaillent avec des bénévoles (recrutement, relations bénévoles-salariés, valorisation d'une expérience bénévole...), les deux derniers modules abordant des thématiques précises (bénévolat des juniors et bénévolat des seniors).

Cette prise de conscience au niveau européen est essentielle, à un moment où les questions liées au secteur associatif appelleront de plus en plus des réponses coordonnées¹.

b) Valoriser l'expérience bénévole

Les attentes des personnes bénévoles ont sensiblement évolué. Aujourd'hui, on ne peut plus ignorer les aspirations des intéressés à bénéficier, en retour de leur investissement, d'une valorisation de leur parcours.

(1) La validation des acquis de l'expérience bénévole : l'avance du mouvement sportif

Jusqu'à l'adoption de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, seuls les acquis professionnels pouvaient faire l'objet d'une validation dans le cadre d'un diplôme. Les compétences acquises hors du champ salarié n'avaient qu'un caractère accessoire dans une démarche de validation. Désormais ouverte au champ des acquis bénévoles, la validation des acquis de l'expérience (VAE) permet de reconnaître et valider, à part entière, les compétences des bénévoles au même titre que les compétences des salariés.

Le mouvement sportif, dont le dynamisme repose essentiellement sur le bénévolat (15 % des associations qui se créent chaque année sont des associations sportives, 57 % vivent sans aucun « employé temps plein ») a été précurseur dans le domaine de la validation des acquis de l'expérience.

Qu'il s'agisse des clubs, des comités départementaux, des ligues régionales, des fédérations, tous les niveaux de l'organisation sportive sont constitués en associations de la loi du 1^{er} juillet 1901. Elles sont animées par près d'1,5 million de bénévoles.

Alors que les métiers du sport sont en pleine évolution et que la demande de professionnalisme s'accroît², les candidats à la validation des acquis de l'expérience bénévole dans le secteur sportif sont en augmentation constante, depuis la promulgation de la loi en 2002, comme le montre le tableau suivant :

ANNEES	2002	2003	2004
DIPLOMES			
BEES 1 (Brevet d'Etat d'éducateur sportif)	162	1 809	1 096
BEES 2	40	408	174
BPJEPS (Brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport)		294	632
TOTAL	202	2 511	1 902

Source: ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative

¹ L'entrée en vigueur de la « directive services », notamment, va accélérer l'harmonisation des règles régissant le secteur associatif.

² L'article L. 363-1 du code de l'éducation pose l'obligation d'être titulaire d'une certification pour encadrer les activités physiques et sportives contre rémunération.

En termes de résultats, 40 % des candidats ont obtenu tout ou partie du diplôme sollicité.

Afin d'identifier les profils et les parcours des bénévoles, à partir d'une analyse individuelle des dossiers de candidats à la VAE, la délégation à l'emploi et aux formations (DEF) a conduit un groupe de travail interministériel¹, dont l'objectif était de mieux cerner les compétences mobilisées par les bénévoles et d'analyser le rôle des associations dans la construction des compétences acquises tout au long de la vie.

Deux documents ont été réalisés, qui devraient servir de modèle à l'ensemble du monde associatif : un guide de repérage des acquis bénévoles pour les membres de jury et une méthodologie d'élaboration du portefeuille des expériences bénévoles.

▪ *Le guide de repérage des acquis bénévoles...*²

...est destiné aux membres des jurys qui délivrent des diplômes, des titres à finalité professionnelle et des certificats de qualification, et vise à fournir des repères des acquis bénévoles dans le cadre de la validation des acquis de l'expérience (VAE).

En effet, les compétences mises en œuvre par les bénévoles ne s'appuient pas sur les preuves traditionnelles que peuvent apporter les salariés (bulletins de salaires, curriculum vitae, etc.). Les membres de jury, non avertis du niveau professionnel de certaines activités bénévoles, pourraient être conduits à limiter la portée de la loi pour les activités se déroulant dans un cadre bénévole.

C'est pourquoi le guide s'attache à définir le bénévolat³, à préciser le cadre des activités bénévoles et rappelle que si les modalités d'évaluation des compétences acquises dans un contexte salarié ou bénévole sont identiques, c'est leur repérage qui diffère.

Des points de repères à l'usage des membres de jury sont identifiés tels que l'objet de l'association, son niveau d'intervention, son affiliation à une fédération, le nombre de salariés et de bénévoles, la fonction du bénévole (dirigeant, responsable d'activité), son niveau d'autonomie, etc...

Il s'agit également pour les membres de jury d'identifier les compétences transférables telles que la prise de responsabilité, l'esprit d'initiative, les capacités d'organisation et de communication.

¹ Ce groupe de travail a réuni des représentants du Comité Olympique et Sportif Français (CNOSF), du Conseil National de la Vie Associative (CNVA) et des représentants de diverses associations.

² Le guide de repérage des expériences bénévoles est reproduit en annexe du présent rapport.

³ Sous le terme « bénévole », le Centre national du volontariat entend « toute personne qui s'engage de son plein gré, de façon désintéressée, notamment dans une action organisée au service de la communauté, pour mener en direction d'autrui une activité non rémunérée en dehors de son activité professionnelle ou familiale ».

▪ *La méthode d'élaboration du classeur des expériences bénévoles...*¹

...doit permettre aux associations qui le souhaitent de créer un classeur, propriété du bénévole et renseigné par lui-même afin de constituer une mémoire active de ses divers engagements bénévoles.

Ce classeur a une double fonction de conservation de pièces justificatives attestant des acquis et de valorisation des expériences.

Il est destiné à être produit dans toutes les circonstances de la vie où ces preuves peuvent être attendues et considérées comme susceptibles de favoriser une meilleure reconnaissance professionnelle, sociale ou personnelle

▪ *...réservé au secteur sportif ?*

Ces outils, extrêmement précieux pour renforcer et développer la reconnaissance de l'expérience bénévole, sont encore à l'état d'ébauche.

C'est néanmoins à partir du modèle du « classeur des expériences bénévoles » que le comité national olympique et sportif français (CNOSF) a expérimenté auprès de jeunes dirigeants associatifs « le carnet de vie du bénévole », présenté au cours de la journée « engagement des jeunes » qui s'est déroulée en décembre 2004.

On peut se procurer ces documents, pour l'instant restreints au mouvement sportif, auprès des centres décentralisés du CNOSF.

(2) Vers une généralisation à l'ensemble du mouvement associatif ?

L'extension du périmètre du ministère des sports à la vie associative depuis le décret du 8 avril 2004, portant attributions du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, a naturellement ouvert la voie à l'élargissement du dispositif à l'ensemble du secteur associatif, au-delà du seul secteur sportif.

Lors de la présentation, le 8 juillet 2004, au Conseil économique et social, des grands axes de sa politique associative, M. Jean-François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, affirmait que « *les compétences acquises par les bénévoles, qu'elles soient reconnues ou non par la VAE, doivent pouvoir être attestées quelle que soit leur mobilité* ».

C'est dans cette optique qu'il annonçait la généralisation d'un dispositif, expérimenté dans certaines régions, de « passeport du bénévolat » : le ministre a souhaité, « *tout en généralisant cette initiative, la rendre cohérente et lisible sur l'ensemble du territoire* ».

¹ La méthodologie d'élaboration du classeur des expériences bénévoles est reproduite en annexe du présent rapport.

3. Un premier bilan de l'ensemble de ces dispositifs ?

En réalité, l'ensemble de ces dispositifs, quand ils ouvrent des droits (assurance volontaire, remboursement des frais) sont très peu, voire quasiment jamais utilisés.

Même si certains sont encore trop récents pour pouvoir tirer des conclusions définitives (notamment concernant la possibilité de valider les acquis de l'expérience), l'expérience démontre que leur application réelle souffre soit de la réticence des personnes bénévoles à accomplir les formalités administratives qui leur permettraient d'y avoir accès, soit de la méconnaissance des responsables associatifs, submergés par les préoccupations quotidiennes du fonctionnement de l'association (VAE, assurance volontaire).

Il semble, par ailleurs, que deux facteurs, largement ignorés par les pouvoirs publics et par le secteur associatif, constituent un handicap majeur au développement du bénévolat en France.

Dans un guide pratique¹ publié sous l'égide de l'Association France bénévolat en août 2004, M. Dominique Thierry, vice-président de *France Bénévolat* et de *Développement et Emploi* faisait déjà la remarque suivante :

« On peut faire l'hypothèse que c'est plutôt l'insuffisance de compréhension des motivations et identités des bénévoles et la faiblesse des dispositifs d'intermédiation entre l'offre et la demande qui sont la cause principale « du zapping » associatif et du turn-over des bénévoles, plus que l'idée à la mode de la montée de l'individualisme ».

B. LA FAIBLESSE DES DISPOSITIFS D'INTERMÉDIATION ET DE FORMATION

Alors que les responsables associatifs peinent à trouver des bénévoles, dans le même moment, de nombreuses personnes désireuses de donner leur temps gratuitement au service d'une cause d'intérêt général se trouvent isolées et abandonnent leurs démarches, faute d'avoir identifié à proximité de leurs lieux de vie une association dont le projet leur plaît et dont les attentes correspondent à la disponibilité qu'elles sont prêtes à offrir.

Pour d'autres, se mettre au service d'une association constitue un véritable parcours du combattant : mal renseignées ou mal orientées, elles se heurtent à une série d'obstacles en entrant en contact avec le monde associatif, et peinent à trouver leur place dans un projet qui est déjà bien déterminé.

« Notre monde n'a pas les moyens de perdre les bonnes volontés »¹ : c'est ce qu'on peut lire sur la page d'accueil du site Internet « jeveuxaider.com ».

¹ « Les enjeux d'une transition réussie entre le travail et la retraite », août 2004.

Unanimes sur ce point, les différents observateurs s'accordent à penser que *« mal soutenu, le bénévolat s'étirole. Sans efforts de mises en réseaux, la vie associative peut déboucher sur des impasses communautaristes et les associations risquent de ne pas atteindre leurs objectifs de solidarité »*².

Or, force est de constater que le manque de coordination entre « l'offre » et « la demande » de bonnes volontés reste une caractéristique française.

1. Mettre en réseau les bénévoles et les associations : un foisonnement non coordonné d'initiatives.

Face à l'absence de réseau national structuré de mise en relation, de nombreuses initiatives ont vu le jour ces dernières années, à l'initiative tant des pouvoirs publics que d'organismes privés, reposant sur une motivation partagée : *« bénévoles, trouvez les associations qui ont besoin de vous, Associations, trouvez les bénévoles dont vous avez besoin »*³.

Ce foisonnement de propositions d'intermédiation a abouti à un enchevêtrement de structures et de services, parmi lesquels les candidats au bénévolat peinent à trouver des réponses appropriées.

a) Les initiatives publiques

Deux structures en particulier se développent aujourd'hui : d'une part, les « CRIB » (Centres de ressources et d'information des bénévoles), sous l'impulsion des services déconcentrés du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative et, d'autre part, les maisons du bénévolat mises en place par les collectivités territoriales.

(1) Un centre de ressources et d'information des bénévoles (CRIB) dans chaque département en 2005 ?

Le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative a initié en 2003 une démarche visant à créer, à terme, un « centre de ressources et d'information des bénévoles » (CRIB) dans chaque département⁴.

L'objectif de départ était de permettre aux bénévoles sportifs de trouver des informations concrètes, un accompagnement et des conseils sur l'administration, la vie statutaire, la gestion comptable, la fiscalité et les questions relatives à l'emploi, afin notamment de permettre aux dirigeants bénévoles de se recentrer sur l'animation de leur association.

¹ Le Site de « je veux aider.com » est le www.jeveuxaider.com.

² Source : le colloque du 3 et 4 décembre, organisé par l'Université Paris VIII et France bénévolat (cf. : « Le pouvoir d'agir : L'engagement bénévole des étudiants »).

³ Source : le site Internet de France Bénévolat.

⁴ 69 CRIB ont été labellisés en 2003 dans 69 départements.

Développés en lien étroit avec le délégué départemental à la vie associative (DDVA) et en cohérence avec le réseau de la Mission d'aide et d'information des associations (MAIA), les CRIB ne constituent pas une structure nouvelle supplémentaire¹ mais s'appuient au contraire en priorité sur des associations déjà existantes et peuvent constituer une structure départementale simple ou une structure tête de réseau comportant une ou plusieurs antennes. Il s'agit de lieux spécifiques et identifiés permettant de tenir des permanences et de réaliser des entretiens individualisés.

L'objectif du ministère en charge de la vie associative est de généraliser ces structures à l'ensemble du territoire (fin 2005) et d'élargir leur mission à l'ensemble du monde associatif, au-delà du domaine sportif.

(2) Les maisons du bénévolat

De plus en plus de collectivités décentralisées s'appuient sur les associations comme des relais locaux ou même comme des partenaires pour la mise en œuvre de leurs politiques. Le domaine social est particulièrement représentatif de cette coopération. C'est la raison pour laquelle les élus locaux sont particulièrement sensibles au maintien de la vivacité du secteur associatif, et nombreux sont ceux qui ont mis en place des maisons des associations.

Plus récemment, devant l'importance du secteur bénévole, des « maisons du bénévolat » ont aussi vu le jour, dont le siège est le plus souvent basé dans la même structure.

b) Les projets semi-publics, initiés par des organismes privés en partenariat avec les collectivités publiques

Souvent proches ou issus du mouvement associatif, les initiateurs de ces projets, qui prennent la forme associative, ont longtemps été au contact du bénévolat. Une expérience auprès des bénévoles leur a fait prendre conscience que ces derniers rencontraient des difficultés pour précisément définir leurs désirs et leurs motivations. Parallèlement, les associations n'ont souvent ni le temps ni les compétences pour formaliser clairement leur demande.

Leur mission consiste moins à procurer des renseignements pratiques qu'à aider les bénévoles à mûrir et à préciser leurs motivations, tout en secondant les associations dans la formalisation de leurs besoins. Quatre structures co-existent : il s'agit de France Bénévolat, Espace bénévolat, la

¹ Les services déconcentrés ont été chargés de proposer les associations les plus à même de remplir ces fonctions et de répondre aux exigences de l'appel d'offres lancé à cet effet ; ils ont associé les comités départementaux olympiques et sportifs (CDOS) ainsi que les conseils généraux et les villes chefs lieux de département à cette mise en place. Une grande souplesse a été laissée aux acteurs locaux afin de déterminer la structure la plus appropriée à leur département : 16 CDOS et 2 CROS ont été retenus. Les autres structures sont des associations « profession sport » qui oeuvrent déjà pour beaucoup d'entre elles en matière d'aide et de conseils aux associations.

L'association a également mis en place un portail Internet national (www.francebenevolat.org), au service des bénévoles et des associations.

Ce portail permet :

- aux bénévoles de consulter les offres de bénévolat proposées par les associations et d'y répondre directement ;
- aux associations d'exprimer leurs besoins en bénévoles et de mettre en ligne leurs événements « accès associations ».

On peut également y obtenir des informations générales sur le bénévolat, le volontariat et les associations et consulter les nombreux liens mis à disposition « Infos bénévoles ».

2- Espace Bénévolat en région parisienne...

...est issu de la fusion de trois associations implantées en région parisienne, le Centre du volontariat de Paris, Cœurs à lire et Solidarinet, dont les outils de communication étaient jugés complémentaires, et qui poursuivaient le même objectif : aider les candidats au bénévolat à trouver l'association qui leur convient dans le domaine d'activité souhaité, et permettre aux associations de trouver les bénévoles recherchés.

En conjuguant le savoir-faire de ces trois projets, Espace Bénévolat a voulu à la fois rendre le monde du bénévolat plus efficient, plus facile d'accès aux bénévoles, et permettre aux associations de recruter plus facilement les membres dont elles ont besoin.

Plus de 600 associations de toute taille, de la simple association de quartier à l'association à dimension internationale telle la Croix-Rouge, sont aujourd'hui membres d'Espace Bénévolat.

L'association offre les mêmes services que France bénévolat :

- une ligne téléphonique pour les associations et les bénévoles ;
- un site Internet avec un accès 24 heures sur 24 ;
- un accueil personnalisé pour les bénévoles au travers de 12 bureaux d'accueil parisiens.

Comme on l'a indiqué précédemment, la proximité des méthodes et des implantations de France bénévolat et d'Espace Bénévolat a donné naissance à un rapprochement entre les deux structures en Ile-de-France : depuis janvier 2005, Espace Bénévolat a adhéré à France Bénévolat, pour devenir le Centre de Paris.

Par ailleurs, une délégation régionale du bénévolat en Ile-de-France (association loi de 1901) a été mise en place pour animer le développement du bénévolat sur la région Ile-de-France.

Cette délégation régionale est constituée d'Espace Bénévolat et des centres locaux du bénévolat en Ile-de-France.

3- La Fédération française du Bénévolat Associatif (FFBA)...

... est née le 3 juin 1983, comme une réponse au manque d'informations, de cohésion, de soutien aux associations à but non lucratif, qui,

à titres divers, rencontrent dans leur fonctionnement les mêmes entraves, les mêmes difficultés, les mêmes problèmes et les mêmes besoins.

La particularité de la FFBA est de s'adresser aux petites et moyennes associations (les dirigeants de la FFBA sont tous responsables d'associations de base).

Regroupant plus de 10 000 associations, elle est structurée en unions régionales, départementales et relais locaux. Présente dans 11 régions sur 22, elle est représentative de plus de 150 disciplines du monde associatif et gère un fichier de plus de 100 000 associations.

Moyennant une somme de 47 euros par an (8 euros pour les associations de donneurs de sang), la FFBA propose aux associations des services adaptés à leurs besoins. Parmi les prestations disponibles, on peut mentionner :

- les centres de formalités des associations, joignables par téléphone, courrier ou directement ouverts au public et auprès desquels les associations peuvent obtenir des renseignements juridiques, fiscaux et comptables ainsi que la mise à disposition de modèles ou de formulaires divers ;

- le bénéfice de protocoles négociés avec la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (SACEM) et la Société des auteurs, compositeurs dramatiques (SACD), qui permet aux adhérents de se voir accorder des réductions sur les tarifs généraux et l'exonération de certaines recettes ;

- la « licence Bénévole », qui prend en charge les risques en responsabilité civile corporelle et matérielle, ainsi que l'accident individuel (perte de salaire, forfait hospitalier, frais médicaux) ;

- des formations adaptées, destinées aux responsables bénévoles, des stages de trésorier, président, secrétaire organisés tout au long de l'année, et d'autres stages plus spécifiques (création d'affiches, relation presse, fiscalité, etc...), à la demande ;

- du soutien en cas de difficultés, la FFBA assumant un rôle de médiateur auprès des diverses instances, telles que URSSAF, impôts, SACEM, etc...

4- La Fondation du bénévolat...

... instituée par M. Bernard Marie, propose une police d'assurance aux personnes physiques bénévoles, et non aux associations, comme c'est le cas pour les autres types d'assurance.

Adhérent de l'association et moyennant une cotisation de 25 euros par an, le bénévole peut souscrire une assurance couvrant divers risques, en fonction de ses besoins. La Fondation assure aujourd'hui entre 35 à 40 000 adhérents.

c) Les initiatives privées, destinées à des publics très ciblés

Deux catégories spécifiques de candidats au bénévolat font, en particulier, l'objet de dispositifs propres, et sont la cible de messages particuliers, adaptés à leurs attentes et à leurs situations particulières. Il s'agit des actifs d'une part, et des jeunes « seniors » d'autre part.

(1) Le mécénat de compétences : une activité en développement

« Associations au service des associations », les organismes qui existent ont adopté des stratégies distinctes, selon que leurs fondateurs ont décidé de s'adresser directement aux salariés susceptibles de mettre leurs compétences au service d'une cause d'intérêt général, ou qu'ils choisissent de cibler les entreprises, afin de les inciter à s'investir dans ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler le « mécénat de compétences ».

▪ *Des organismes qui « recrutent » des salariés bénévoles*

L'émergence de ces réseaux résulte du constat suivant :

- d'un côté, les associations sont amenées à différer ou annuler certains projets essentiels pour leur activité, faute de moyens pour recruter ou faire appel à des spécialistes ;
- de leur côté, un nombre croissant de personnes ne savent pas comment donner une dimension plus humaine et plus solidaire à leur vie quotidienne.

D'où l'idée de créer des synergies et de les rapprocher. C'est l'objectif, notamment, de l'association « Passerelles et Compétences ».

▪ *L'association « Passerelles et Compétences »...*

... cherche et met en relation des professionnels souhaitant apporter gracieusement et ponctuellement leurs compétences à des projets de solidarité, et des associations désireuses de s'appuyer sur un savoir-faire extérieur pour optimiser leur fonctionnement.

L'intérêt pour le salarié, en quête d'une expérience associative, est le gain de temps (« Passerelles et compétences » identifie les besoins), la plus grande probabilité de trouver un projet qui corresponde à ses envies (la dimension plaisir est toujours recherchée par l'association) et, surtout, la garantie que l'expérience sera ponctuelle (il s'engage pour un projet, au terme duquel il retrouve sa liberté), c'est-à-dire compatible avec sa vie professionnelle et privée.

Le discours véhiculé par « Passerelles et compétences » reflète les attentes, correspondant aux motivations du salarié, à savoir :

- un besoin d'épanouissement, par le rétablissement d'un rapport non instrumental à autrui ;
- la volonté de sortir de la routine économique, et, en particulier, d'enrichir ses compétences en les exerçant dans un contexte différent ;

- la recherche d'un sens, que l'on ne trouve pas forcément dans l'entreprise.

Pour M. Patrick Bertrand, président de « Passerelles et compétences », la quête du sens ne doit jamais occulter la dimension « plaisir » que le salarié est en droit de trouver dans l'expérience associative.

▪ *Les organismes qui soutiennent, promeuvent et encouragent le mécénat de compétences*

D'autres associations ou organismes s'adressent directement aux responsables des entreprises, afin de les soutenir et les encourager dans l'adoption de démarches éthiques.

Ils s'appuient sur l'idée que le rôle de l'entreprise n'est pas seulement économique, et que *« chaque entreprise doit pouvoir s'investir avec les moyens dont elle dispose, afin que la Cité se porte mieux »*¹.

A l'heure où les nouvelles politiques de développement durable imposent aux acteurs économiques de s'engager dans des politiques de responsabilité sociale et environnementale (RSE), et où les incitations fiscales au mécénat des entreprises ont été renforcées², les organismes qui encouragent le « mécénat de compétences » trouvent un accueil beaucoup plus favorable.

C'est le cas d'Admical et d'« IMS- Entreprendre pour la cité ».

1- Depuis sa création en 1979, Admical...

... a pour objet de promouvoir le mécénat d'entreprise en France dans les domaines de la culture, de la solidarité, de l'environnement et du sport.

Les missions de l'association consistent à :

- conseiller les entreprises mécènes et les représenter auprès des pouvoirs publics et des relais d'opinion ;

- informer tous ceux que le mécénat d'entreprise intéresse de ses motivations, pratiques et enjeux ;

- former les entreprises et les porteurs de projet au mécénat.

Plate-forme d'observation du mécénat d'entreprise, Admical se veut par conséquent un interlocuteur privilégié des entreprises, des porteurs de projets et des pouvoirs publics, et, enfin, un carrefour de réflexion et de rencontre entre les différents acteurs du mécénat.

¹ Source : le site internet d'« IMS- Entreprendre pour la Cité ».

² La loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations a porté la réduction d'impôt sur les sociétés à 60 % des sommes versées et le plafond à 5 % du chiffre d'affaires, valable quel que soit l'objet de l'organisme bénéficiaire.

2- Association créée en 1986 par M. Claude Bébéar et un groupe de chefs d'entreprise, IMS-Entreprendre pour la Cité...

... fédère plus de cent vingt entreprises engagées dans des démarches de partenariat avec les autres acteurs de la Cité. Par l'entretien d'un réseau actif d'entreprises et un service d'accompagnement sur mesure (élaboration des politiques, suivi opérationnel et formation des équipes), IMS-Entreprendre pour la Cité contribue à soutenir le mécénat de compétences, en alertant, informant et stimulant les entreprises et leurs équipes.

(2) L'accompagnement des « seniors » : un champ à investir

Les jeunes « seniors » représentent aujourd'hui un vivier de compétences. Leur quête d'utilité sociale les prédispose à se porter candidats au bénévolat.

Leur besoin de reconnaissance implique aujourd'hui une promotion permanente de ce type d'engagement, par des messages et des dispositifs d'accueil spécifiques et un accompagnement, actuellement très insuffisant, pour gérer la transition entre vie professionnelle et cette nouvelle étape de vie que l'on qualifie improprement de « retraite ».

Parmi les plus connus en France, le réseau ÉGÉE¹ (Entente des générations pour l'emploi et l'entreprise) s'est investi dans ce projet, mais sa mission consiste principalement à soutenir les entreprises en difficulté.

▪ Créé en 1979, en région PACA, le réseau ÉGÉE...

... a pour but de mettre des cadres retraités bénévoles à la disposition des entreprises, des organismes économiques, des administrations nationales et régionales.

L'objectif d'ÉGÉE est la création, le maintien ou le développement de l'activité génératrice d'emplois. Concrètement, les premiers bénéficiaires de son action de terrain sont les créateurs d'entreprise et les dirigeants de très petites entreprises qui, trop souvent, peinent à trouver des parrains ou tuteurs pour les accompagner dans leur tâche quotidienne de gestion et de développement.

Il faudrait que ce genre d'organismes se déploie, en faveur du secteur associatif.

(3) Les jeunes, livrés à eux-mêmes dans leur engagement associatif ?

Dans un rapport sur le développement du bénévolat étudiant, le constat dressé en introduction montre l'ampleur des contradictions.

¹ En Ille-et-Vilaine, la délégation ÉGÉE est particulièrement active puisqu'elle œuvre aussi bien en complément des réseaux consulaires que de tous les autres acteurs locaux de l'accompagnement. Chaque créateur d'entreprise rencontré semble avoir été accompagné, de près ou de loin, par un bénévole ÉGÉE.

S'il y est fait état que « *les jeunes et les étudiants sont en particulier tout disposés à agir plus et mieux* » -alors qu'on les taxe souvent d'individualisme, 70 %¹ d'entre eux déclarent leur désir d'engagement associatif-, pourtant « *peu est fait pour favoriser leur engagement, soit par incompréhension de leurs attentes, soit par méfiance devant leurs activités* ».

La vitalité des associations qu'ils fondent et les nombreuses expériences sur le terrain de l'intervention sociale bénévole² reflètent pourtant un potentiel extraordinaire.

Une initiative remarquable visant à développer le bénévolat étudiant mérite d'être mentionnée : il s'agit de l'association « Génépi », fondée à la fin des années 70.

▪ Créé le 26 mai 1976, le Génépi...

... est le fruit d'une rencontre entre élèves de Grandes Ecoles et l'administration pénitentiaire, suscitée par M. Stoléro, alors conseiller économique à la Présidence de la République, chargé de mobiliser les étudiants à la suite de la décision des pouvoirs publics d'ouvrir les prisons et de faire appel à des intervenants extérieurs, en réponse aux violentes émeutes qui ont touché les établissements pénitentiaires à la fin des années 70.

Créé sous forme d'association « loi 1901 », le Génépi a pour objet de « *collaborer à l'effort public en faveur de la réinsertion sociale des personnes incarcérées par le développement de contacts entre les étudiants de l'enseignement supérieur et le monde pénitentiaire* » (article 3 des statuts).

Pour atteindre cet objectif, le Génépi se donne deux moyens : des interventions en détention (des cours et des animations dans des domaines très variés) et des actions d'information et de sensibilisation du public touchant au domaine de la prison et de la justice.

Les membres sont tous étudiants et bénévoles, ce qui assure un dynamisme toujours renouvelé.

Un état des lieux rapide des dispositifs existants, montre, par conséquent, une grande dispersion nuisible à la lisibilité de l'engagement citoyen.

S'adressant à des publics ciblés, ils sont quasiment absents de certains lieux, en particulier le monde étudiant, ce qui est gravement préjudiciable au développement de nouvelles vocations.

¹ Baromètre CIDEM de la citoyenneté, sondage SOFRES, décembre 2002.

² A titre d'exemple, l'expérience des secours portés aux victimes du tsunami montre une forte proportion de jeunes.

2. La formation, clé du développement du bénévolat¹

Lors de la présentation, le 8 juillet 2004, des grands axes de sa politique associative, devant le Conseil économique et social, M. Jean-François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, rappelait que « *les crédits de l'ex-FNDVA (fonds national pour le développement de la vie associative) sont traditionnellement mobilisés de façon importante pour le développement de la formation des bénévoles* » et annonçait qu'il avait « *demandé aux établissements formateurs du ministère de la jeunesse des sports et de la vie associative de participer activement à cette offre de formation en concertation avec les DDVA (délégations départementales à la vie associative) pour un dispositif opérationnel en 2005* », reconnaissant par là même les lacunes de l'offre disponible.

a) Former les bénévoles : un puissant facteur incitatif à l'engagement et un impératif pour les dirigeants associatifs

Le constat est unanime : pour rendre le « travail » des bénévoles plus attrayant, pour renforcer leurs motivations, le recours à une formation est indispensable.

Dans un contexte de professionnalisation des tâches, conséquence de la complexification du cadre comptable et juridique auquel les associations sont confrontées, la formation des dirigeants associatifs est même devenue un impératif.

Mme Bénédicte Halba en convient dans son ouvrage paru à la documentation française : « *s'il y a une « crise des bénévoles », sans doute est-elle d'abord celle des « bénévoles au long cours » (présidents, secrétaires, trésoriers...) qui assistent à la montée croissante des charges administratives et des responsabilités afférentes, générant un sentiment d'impuissance et des frustrations.* »

L'acquisition de compétences offerte aux bénévoles souffre d'un présupposé négatif selon lequel la « professionnalisation » du bénévolat engendrerait des répercussions négatives sur l'emploi, le bénévole prenant la place d'un salarié à compétence égale.

Il convient de rappeler que la logique économique est loin d'être absente des préoccupations du secteur associatif : loin derrière l'Etat, les associations emploient en effet presque autant de salariés que l'artisanat. Au 31 décembre 1995, plus de 120 000 associations employaient près de 1,2 million de personnes, soit un équivalent de 960 000 emplois à temps plein.

A l'instar du rapporteur du groupe de travail sur la valorisation des ressources humaines dans les associations lors des Assises nationales de la vie

¹ Titre issu du rapport « bénévolat et salariat » de Mme Bénédicte Halba, à la Documentation française, précité.

associative, votre rapporteur considère que l'opposition bénévole-salarié est un outil conceptuel dépassé, puisque le bénévolat crée de l'activité qui permet le développement de l'emploi, lequel soutient l'engagement bénévole dans l'association.

La formation, facteur d'attraction pour les candidats à l'engagement, apparaît également comme une nécessité pour les élus associatifs, si on veut leur donner les moyens d'assumer les responsabilités grandissantes auxquelles ils doivent faire face.

M. Dominique Le Mèner, député, auteur de la proposition de loi sur le statut de l'élu associatif, propose l'institution d'un crédit à la formation, financé par les associations, à hauteur de 2 % de leur budget de fonctionnement, offert aux élus qui souhaitent suivre une formation dans un des organismes agréés par l'Etat.

Même si cette proposition est séduisante, le plafond de dépenses fixé paraît irréaliste à votre rapporteur : la fixation d'un plafond obligatoire à 0,5 % des dépenses de fonctionnement lui semble préférable et il formulera des propositions en ce sens.

En tout état de cause, l'inscription de dépenses obligatoires consacrées à la formation dans le budget associatif ne doit pas servir de prétexte à l'affaiblissement du soutien des pouvoirs publics. Or, la budgétisation du Fonds dont les crédits doivent servir à financer les actions de formation des bénévoles associatifs augure aujourd'hui très mal du maintien de l'enveloppe existante.

b) Le désengagement des pouvoirs publics

Conformément à l'instruction annuelle du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative¹ relative aux subventions attribuées pour l'année 2005 au titre de la formation des bénévoles, le Fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA), créé en 1985, avait pour mission principale d'accorder aux associations des subventions destinées à titre principal² au financement d'actions de formation tournées vers la conduite du projet associatif au bénéfice des responsables d'activités, ou adhérents.

Dans son rapport sur sa proposition de loi relative à la création d'un chèque emploi associatif³, M. Jean-Pierre Decool, député, relevait déjà les

¹ Instruction du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative du 5 janvier 2005, annexée au présent rapport.

² A titre complémentaire, le FNDVA accorde des subventions destinées à la réalisation d'études ou d'expérimentation de nature à contribuer à une meilleure connaissance de la vie associative et à son développement.

³ Rapport n° 236 (12leg) fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur la proposition de loi de M. Jean-Pierre Decool relative à la création d'un chèque emploi associatif.

insuffisances de ce Fonds reflétant « *quelques-uns des travers de l'aide aux associations* ».

Parmi ces travers il relevait l'absence de garantie sur l'évolution de son montant et sur sa pérennité, « *menacée par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances* ».

Il notait aussi les effets néfastes de la faible déconcentration de la gestion du Fonds, qui « *semble de ce fait davantage profiter aux grandes associations, généralement parisiennes* ».

La clôture du Fonds, opérée par la loi de finances pour 2004¹, a eu pour corollaire l'inscription des crédits au sein du titre III du budget du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, et l'institution d'un Conseil du développement de la vie associative (CDVA)², chargé de proposer au ministre les priorités dans l'attribution des fonds.

Cette budgétisation a induit, comme le prédisait M. Jean-Pierre Decool, une baisse du montant de l'enveloppe des crédits, dont le taux de consommation a, par ailleurs, toujours été hasardeux.

Rappelons en outre les conditions extrêmement restrictives posées par les instructions ministérielles afin de pouvoir bénéficier de ces fonds : la personne dont le projet de formation est retenu doit, notamment, être impérativement adhérente à l'association, ce qui exclut du bénéfice des fonds la grande majorité des bénévoles.

Votre rapporteur estime que cette situation n'est pas acceptable, à l'heure où le Gouvernement affiche la volonté de soutenir le monde associatif et lance des appels toujours plus nombreux aux bonnes volontés, par le biais, notamment, de grandes campagnes nationales, à l'instar de l'opération « *Envie d'agir* »³, initiée par le ministère de la jeunesse et des sports en 2003.

Les expériences étrangères montrent qu'une véritable politique de soutien à la formation des bénévoles est possible.

A titre d'exemple, le Programme VolNet⁴, mis en place au Canada en 1999 et doté de 15 millions de dollars, se donnait pour ambition de « *brancher* » le secteur canadien du bénévolat à Internet, en offrant des services de raccordement, du matériel informatique, des formations à Internet et un soutien technique aux organismes bénévoles du pays.

¹ Article 39 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 portant loi de finances pour 2004.

² Composé de 11 représentants de différents ministères, de 8 représentants des associations nommés sur proposition de la conférence permanente des coordinations associatives et de 3 personnes qualifiées nommées sur proposition du Conseil national de la vie associative.

³ Visant les jeunes de onze à vingt-huit ans, cette campagne avait pour objectif de soutenir et accompagner les jeunes qui décident de mettre leur temps et leur énergie au service d'une cause d'intérêt général.

⁴ Ce programme s'inscrivait dans le cadre de l'initiative du gouvernement fédéral, « *Un Canada branché* ».

Le programme, qui s'est étalé sur quatre ans, a permis de raccorder au réseau 11 152 organismes bénévoles à travers le Canada, de former 17 353 personnes à Internet et de financer en partie l'achat de 8 725 ordinateurs à un fournisseur national.

Il serait temps de s'inspirer d'une telle opération pour donner, en France, un nouveau souffle à la formation des bénévoles.

Le renforcement du soutien financier serait d'autant plus opportun que l'offre de formation en direction du secteur associatif s'améliore.

M. Jean-François Lamour l'annonçait lors de la présentation, le 8 juillet 2004, des grandes lignes de sa politique associative au Conseil économique et social : *« J'ai demandé aux établissements formateurs du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative de participer activement à l'offre de formation en concertation avec les DDVA pour un dispositif opérationnel en 2005 »*.

C'est ainsi qu'aujourd'hui, les établissements publics placés sous la tutelle du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, mettent leurs locaux et leur matériel à disposition des directions départementales de la vie associative le samedi et le dimanche pour accueillir les formations.

Il faut aujourd'hui relayer ces efforts, notamment :

- en proposant aux élus associatifs des modules de formation prise en charge par la structure d'accueil ;
- en mettant en place un tronc commun de formation, inexistant à l'heure actuelle.

III. DIX PROPOSITIONS POUR SOUTENIR, ACCOMPAGNER ET VALORISER L'EXPÉRIENCE

Issues de l'observation concrète du monde associatif, les propositions de votre rapporteur s'appuient sur une conviction : « Nous n'avons pas les moyens de perdre les bonnes volontés ».

Au contraire, il faut les encourager, les soutenir et les accompagner, afin que l'investissement associatif ne devienne pas un « parcours du combattant » pour ceux qui s'engagent.

A ce titre, offrir aux bénévoles la possibilité de contracter facilement une assurance de base minimale dont la cotisation est partiellement prise en charge par l'Etat lui paraît être une mesure essentielle.

Parce que trop d'associations manquent encore de bénévoles, il faut également susciter de nouvelles vocations, et, pour cela, encourager l'ensemble des acteurs sociaux à soutenir les personnes qui souhaitent s'investir.

Les collèges, les lycées et les établissements d'enseignement supérieur doivent servir d'incubateurs aux vocations bénévoles de demain : il faut informer les élèves et les étudiants, et encourager ceux qui s'investissent dans des actions associatives.

Un certain nombre de propositions vont dans ce sens.

Par ailleurs, les entreprises doivent devenir de véritables relais de la solidarité pour leurs salariés : une campagne nationale d'information sur les possibilités offertes par le mécénat de compétences permettrait de les sensibiliser aux possibilités qui leur sont offertes.

Enfin, les bénévoles souffrent trop souvent d'un manque de reconnaissance : « gratuites », et par conséquent hors de la sphère économique et sociale qui structure aujourd'hui nos sociétés, leurs activités passent souvent inaperçues. Il faut par conséquent améliorer la reconnaissance de l'investissement bénévole.

Votre rapporteur formule donc **10 propositions concrètes**, visant respectivement à :

- faciliter la vie du bénévole et lui garantir une assurance de base minimale ;
- soutenir l'investissement bénévole et en particulier celui du dirigeant associatif ;
- améliorer la reconnaissance de l'expérience bénévole.

1. Première proposition : créer un réseau de centres de ressources des bénévoles par la « labellisation » des structures qui en font la demande

La superposition des structures et l'éparpillement des initiatives d'intermédiation nuisent à la lisibilité de l'offre de mise en relation du secteur associatif et des candidats au bénévolat.

Il ressort des enquêtes les plus récentes, notamment celles menées par l'INSEE en 2004, que les bénévoles restent sous informés.

Pourtant, les « maisons des associations » mises en place par les collectivités locales ont donné naissance à de nombreuses « maisons du bénévolat », sur l'ensemble du territoire.

Les 69 « centres de ressources et d'information du bénévolat » du secteur sportif, les 70 « centres locaux » de France Bénévolat, les 12 bureaux d'accueil parisiens d'Espace bénévolat, les unions régionales, départementales et les relais locaux de la Fédération française du bénévolat restent très mal connus.

Des tentatives de rationalisation ont déjà eu lieu, comme votre rapporteur l'a souligné : en région parisienne, la proximité des méthodes et des implantations de France bénévolat et d'Espace Bénévolat a donné naissance à un rapprochement entre les deux structures et, aux termes d'un accord applicable début janvier 2005, Espace Bénévolat a adhéré à France Bénévolat, pour devenir le Centre de Paris.

Il s'agit maintenant de renforcer ce réseau et de le rendre plus lisible.

C'est la raison pour laquelle il est proposé de **créer un « label » au niveau national, fondé sur un certain nombre de critères, qui servirait de référent à l'ensemble du secteur associatif et aux candidats au bénévolat.**

Remis aux structures qui en font la demande, il garantirait aux personnes désireuses de s'investir des contacts fiables, expérimentés et proches, tous les centres actifs aujourd'hui pouvant en bénéficier.

C'est par eux que serait distribué, notamment, le « passeport » dont votre rapporteur souhaite la généralisation.

On peut se montrer résolument optimiste sur l'avancée de cette proposition puisque, à l'heure actuelle, des rencontres ont déjà été initiées dans les services du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, afin de rapprocher les responsables des principaux centres de ressources existants, que sont France Bénévolat, Espace Bénévolat, la Fédération française du bénévolat et la Fondation du bénévolat.

Ce « label » ne fonctionnera que s'il bénéficie d'une bonne lisibilité au sein du secteur associatif, c'est la raison pour laquelle son lancement devra s'accompagner d'une campagne de communication ciblée, orchestrée au niveau national.

2. Deuxième proposition : instituer un « passeport du bénévole »

Ce passeport comprendrait :

→ *la possibilité de souscrire **une assurance de base minimale***

La cotisation serait prise en charge, à raison de **2 euros**, par le bénévole, moyennant **un abondement de l'Etat d'un montant équivalent**.

L'étendue des risques couverts pourrait s'inspirer des garanties offertes par les contrats proposés par la Fondation du bénévolat.

Il convient de rappeler que cet organisme propose aujourd'hui un produit similaire, mais, comme nous l'avons souligné, seules 35 000 personnes y ont souscrit, faute d'information et de prise en charge par l'Etat.

Les garanties couvertes seraient larges, et pourraient comprendre les cas de responsabilités civiles et pénales et l'individuelle Accident.

→ un modèle-type de « classeur des expériences bénévoles »

Il doit servir de « témoin » au bénévole, et le suivre tout au long de son parcours associatif, quelles que soient les associations auprès desquelles il s'investit et nonobstant les « ruptures » de son engagement.

Ce « classeur » répertierait l'ensemble des engagements associatifs du bénévole et pourrait lui servir, le jour où il souhaiterait faire reconnaître ou valider son expérience.

Les bénévoles pourraient se procurer le passeport auprès des établissements déconcentrés du ministère et auprès des structures labellisées par l'Etat, c'est-à-dire également les mairies ou préfectures qui en auraient fait la demande.

Il est très important de proposer ce « passeport » directement au bénévole, et non à l'association, pour que ce dernier puisse en bénéficier dans toutes ses formes d'engagement, au sein de l'ensemble des structures dans lesquelles il s'investit, et ce même si son parcours personnel le conduit à modifier pendant un temps la nature de son engagement.

3. Troisième proposition : instituer au profit des élus associatifs bénévoles un crédit à la formation, financé par les associations

M. Jean François Lamour annonçait le 8 juillet 2004 qu'il avait décidé d'engager *« une concertation avec les organismes paritaires collecteurs agréés du secteur associatif pour que, sans préjudice de la formation des salariés, une attention soit portée à la formation des dirigeants bénévoles »*.

Comme le ministre, votre rapporteur considère que c'est une condition essentielle pour que les projets associatifs soient conduits dans les meilleures conditions.

En s'appuyant sur la proposition de loi de M. Dominique Le Mèner¹, député, votre rapporteur souhaite que toutes les associations puissent proposer à leurs élus bénévoles la possibilité d'acquérir et d'actualiser les connaissances dont ils ont besoin pour accomplir leur mission dans de bonnes conditions.

Dans la limite de **0,5 % de leur budget de fonctionnement**, les associations offriraient la possibilité aux élus qui le souhaitent de suivre une formation dans un des organismes agréés par l'Etat ou dans un institut privé.

M. Dominique Le Mèner avait proposé que les associations prennent en charge ce crédit à hauteur de 2 % de leur budget de fonctionnement, mais cela paraît excessif par rapport aux ressources disponibles des petites associations.

Rappelons que l'obligation qui pèse sur les entreprises s'élève à 1 % de leur chiffre d'affaires.

Le congé de formation s'acquiert à raison de deux jours par an et est réservé aux élus des associations ayant effectivement plus de 50 membres actifs à jour de leur cotisation.

L'élu associatif qui souhaite exercer son droit à congé formation devra en aviser son employeur dans un délai d'un mois au minimum avant le début de cette formation.

Le contrôle du respect de cette obligation pourrait passer par les procédures d'attribution des subventions : seules les associations respectant les dispositions des crédits de formation obligatoire se verraient attribuer des crédits publics.

¹ Enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 novembre 2004, proposition de loi tendant à créer un statut de l'élu associatif.

4. Quatrième proposition : accorder à chaque élu associatif un trimestre d'allocation retraite par tranche de dix années d'engagement associatif

Il faut soutenir les élus associatifs. En l'état actuel du droit, l'investissement dans un mandat associatif n'ouvre aucun droit auprès de la sécurité sociale.

En règle générale, cumulant leurs fonctions associatives avec d'autres activités, les élus associatifs cotisent à ce titre auprès d'un régime de retraite.

En tout état de cause, les personnes qui ne bénéficient d'aucun régime de sécurité sociale peuvent souscrire à l'assurance vieillesse volontaire mentionnée à l'article L. 742-1 du code de la sécurité sociale.

Votre rapporteur considère qu'il conviendrait d'améliorer cette situation, en accordant à chaque élu associatif un trimestre d'allocation retraite par tranche de dix années d'engagement associatif.

Cette proposition figurait déjà dans la proposition de loi de M. Dominique Le Mèner.

Ce droit à la retraite serait financé par la solidarité nationale. En contrepartie, l'élu exercerait sa fonction gratuitement.

5. Cinquième proposition : élargir le dispositif du congé de représentation

Comme on l'a vu précédemment, l'article L. 225-8 du code du travail prévoit un congé de représentation pour un travailleur membre d'une association et désigné comme représentant de cette association dans une instance consultative ou non : son employeur est alors tenu de lui accorder le temps nécessaire pour participer aux réunions de cette instance.

Cependant, son application demeure aujourd'hui extrêmement compliquée et limitée : pour bénéficier de ce congé, le représentant de l'association doit siéger dans une instance mentionnée sur une liste mise à jour par les différents ministères. L'ensemble de nos interlocuteurs ont reconnu que la mise à jour de cette liste n'était pas suffisamment rapide.

Cela est d'autant plus regrettable que les associations sont de plus en plus souvent appelées à siéger dans des instances de concertation, qui se créent au fur et à mesure des évolutions législatives. Or, la mise à jour de la liste n'est pas assez rapide pour intégrer ces nouvelles instances. Dans les dernières années, il suffit d'évoquer les lois relatives aux droits des malades, à l'assurance maladie, à la santé publique, à la participation des personnes handicapées... qui créent toutes de nouvelles instances, dans lesquelles siègent les représentants des usagers.

Il conviendrait par conséquent dorénavant d'appliquer le système plus souple prévu par l'article L. 225-8 du code du travail qui donne droit à ce congé de représentation si la représentation est prévue par un texte législatif ou réglementaire.

Ainsi, le mandataire associatif pourrait bénéficier de ce dispositif pour représenter son association au sein de toutes les instances dont le caractère représentatif est prévu par un texte législatif ou réglementaire, et non seulement dans celles qui sont inscrites sur une liste ministérielle.

6. Sixième proposition : créer un tronc commun de formation pour l'ensemble des bénévoles

Alors que les associations attendent de leurs bénévoles des compétences de plus en plus techniques, votre rapporteur ne peut que regretter que le montant des crédits destinés à la formation des bénévoles (ex-FNDVA) connaisse une baisse continue.

Lors de l'examen du prochain projet de loi de finances pour 2006, il ne manquera pas d'insister sur ce point, afin de peser sur les arbitrages budgétaires en faveur de la formation des bénévoles. Il semble également indispensable de décentraliser la gestion de ce fonds pour qu'il ne profite pas qu'aux grandes associations parisiennes.

Dès aujourd'hui, votre rapporteur estime nécessaire de mettre en place un **tronc commun de formation**.

Ce dispositif de formation, dont le contenu serait défini et actualisé par les services de l'Etat, comprendrait au minimum quatre modules, permettant d'acquérir les connaissances de base :

- en informatique ;
- en management et comptabilité ;
- en droit, concernant les obligations légales et réglementaires auxquelles est soumis le secteur associatif.

Une formation à la citoyenneté serait dispensée, afin que les bénévoles connaissent bien les institutions avec lesquelles ils sont amenés à être en contact.

Axé sur la réglementation applicable à la vie de l'association, ce tronc commun pourrait être divisé en deux branches : l'une, spécifique, destinée aux dirigeants, et l'autre destinée à l'ensemble des bénévoles.

Ce dispositif pourrait ainsi servir de base et de référence aux associations mais également aux organismes publics ou privés qui dispensent des formations au secteur associatif.

La diffusion d'**un CD-Rom du dirigeant associatif**, sur le modèle du CD-Rom du dirigeant sportif, qui vient d'être lancé¹, pourrait également être un moyen efficace d'épauler les élus associatifs.

¹ Voir lettre de l'économie et du sport n° 742 du vendredi 4 mars 2005.

7. Septième proposition : encourager le développement du mécénat de compétences des petites et moyennes entreprises

Si le « mécénat de compétences » est en plein développement au sein des grandes sociétés, trop peu de petites ou moyennes entreprises s'y impliquent, faute, la plupart du temps, d'une bonne information sur les possibilités qui leur sont offertes.

Depuis l'adoption de la loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, l'incitation fiscale est devenue beaucoup plus avantageuse, puisque la réduction d'impôt sur les sociétés a été portée à 60 % des sommes versées et le plafond à 5 % du chiffre d'affaires, valable quel que soit l'objet de l'organisme bénéficiaire.

Cette disposition s'applique à la mise à disposition de salariés auprès des associations.

L'amplification du mécénat de compétences requiert aujourd'hui une mobilisation des pouvoirs publics, et nécessite l'élaboration d'une véritable communication politique, visant à soutenir et informer les entreprises des possibilités fiscales qui leur sont offertes.

La possibilité de lancer une telle campagne de mobilisation a été abordée par le groupe de travail mis en place dans le cadre de la Conférence nationale de développement de la vie associative : sa mise en œuvre pourrait être effective dès 2006.

8. Huitième proposition : élargir l'attribution de la prestation de compensation de la personne handicapée au champ associatif

L'investissement des personnes handicapées dans l'action associative, tant au sein des associations représentatives du handicap qu'au sein d'autres types d'associations, est particulièrement fort en France.

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a prévu l'attribution d'une prestation de compensation pour répondre à un besoin en aide humaine d'une personne handicapée, mais a restreint le bénéfice de cette allocation aux seules activités professionnelles ou électives.

Pourtant, le champ associatif reste l'un des lieux les plus importants de socialisation pour les personnes handicapées.

Afin que la personne handicapée ne renonce pas à s'investir, faute d'une aide humaine, lorsque cette intervention est nécessaire à l'exercice d'une fonction associative, il serait souhaitable que le bénéfice de la prestation de compensation soit étendu au champ des activités associatives.

9. Neuvième proposition : renforcer le dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE) bénévole

Comme on l'a vu précédemment, la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a élargi le champ de la validation des acquis de l'expérience (VAE), afin que puisse être reconnues et validées, à part entière, les compétences des bénévoles au même titre que les compétences des salariés.

Le premier bilan de deux années de jurys de validation est pourtant peu élogieux : faute d'information et de repères, leurs membres tiennent très peu compte des expériences bénévoles.

Il faut aujourd'hui **étendre à l'ensemble du secteur associatif le guide de repérage des acquis bénévoles et la méthode d'élaboration du classeur des expériences bénévoles** disponibles pour le mouvement sportif. Ces deux outils permettent en effet aux jurys de disposer de repères concrets pour intégrer l'expérience bénévole dans leur appréciation des candidats à la VAE.

Des discussions engagées avec le ministère nous permettent de penser que ce dossier est en bonne voie d'aboutir.

Par ailleurs, il serait utile de **mettre en place des passerelles avec le secteur public** : sur le modèle de la « troisième voie » proposée pour l'apprentissage, une « troisième voie » d'intégration dans la fonction publique territoriale pourrait être instituée pour les personnes qui auraient accompli cinq années d'expérience bénévole.

Ainsi, sur présentation d'un dossier décrivant les responsabilités et l'engagement du candidat au sein du secteur associatif, les conseils élus des municipalités, des départements et des régions pourraient attribuer un certain nombre d'emplois publics territoriaux, dont les fiches de poste correspondent aux aptitudes du postulant.

10. Dixième proposition : reconnaître l'expérience bénévole dès le collège, au lycée et dans les établissements d'enseignement supérieur

Les collégiens, les lycéens et les étudiants d'aujourd'hui sont les bénévoles de demain.

Une bonne présentation du bénévolat au sein du cursus scolaire permettrait de changer les regards et d'encourager les vocations, que suscitent de moins en moins les familles et l'entourage proche.

Votre rapporteur considère que les formations dispensées par la voie de l'apprentissage ou dans le cadre des enseignements agricoles (collèges et lycées agricoles) peuvent servir d'exemple : les élèves y reçoivent en alternance des enseignements théoriques et des formations concrètes en situation, validées au même titre que les examens qui sanctionnent l'acquisition des cours.

Sans aligner l'ensemble du système scolaire sur ce modèle, il conviendrait d'améliorer la reconnaissance de l'expérience, en particulier l'expérience bénévole au sein du secteur associatif.

Il s'agit, d'une part, d'encourager les élèves, collégiens, lycéens et étudiants des grandes écoles et des universités, à donner leur temps gratuitement au service de causes d'intérêt général, et d'autre part, de reconnaître qu'un investissement associatif apporte des compétences et des aptitudes particulières, que l'élève est en droit de faire reconnaître dans son parcours scolaire.

→ *Au collège :*

Votre rapporteur souhaite que soit pris en compte dans la « note de vie scolaire », nouvelle note du brevet des écoles, le critère de l'investissement de l'élève dans la vie citoyenne.

Cette note doit, en application de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, être établie en fonction de trois critères, à savoir : l'assiduité, le respect du règlement intérieur et l'engagement de l'élève dans la vie de l'établissement.

Il convient d'y ajouter l'investissement de l'élève dans la vie associative, à l'intérieur et à l'extérieur de l'établissement.

→ *Au lycée :*

Il est proposé d'insérer dans les cours d'éducation civique un nombre d'heures obligatoires d'apprentissage de la vie associative, au cours desquelles les lycéens pourraient venir témoigner de leurs expériences bénévoles.

→ *Dans les établissements d'enseignement supérieur :*

Votre rapporteur considère qu'il est urgent de valoriser l'expérience bénévole au sein du cursus universitaire et dans les grandes écoles et en particulier de permettre aux étudiants de faire valider une expérience de bénévolat au même titre qu'une expérience de stage.

Ainsi, l'investissement bénévole d'un élève au sein d'une association pourrait donner lieu à une présentation écrite ou orale, et validée en tant que « module complémentaire optionnel ».

Bien entendu, la mission bénévole doit nécessairement avoir un lien avec le projet de l'étudiant. Ces « modules complémentaires optionnels » permettraient ainsi d'encourager les vocations bénévoles, tout en favorisant l'insertion professionnelle des étudiants.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA MISSION D'INFORMATION

Lundi 6 décembre 2004

M. Frédéric Lefret, conseiller technique chargé de la vie associative au cabinet de M. Jean-François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative

M. Bernard Marie, président de la Fondation du Bénévolat

M. Jean Laplace, président de l'association « Le Prieur » de Brive

Mercredi 8 décembre 2004

M. Claude Moraël, délégué général, et **M. Marc Chabant**, directeur des ressources et du développement, des Scouts et Guides de France

Mme Marianne Eshet, déléguée générale de l'Admical

M. Jean Bastide, président de France Bénévolat

M. Henri de Reboul, délégué général de l'Institut du mécénat de solidarité (IMS) – Entreprendre pour la cité

Jeudi 9 décembre 2004

M. Christian Denis, président de la Fédération française du sport universitaire

Mardi 21 décembre 2004

M. Patrick Bertrand, Association Passerelles et compétences

Mme Dan Ferrand-Bechmann, Centre d'études des solidarités sociales (CESOL)

Mercredi 19 janvier 2005

Mme Jacqueline Mengin, Vice-Présidente de la Fonda

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 12 octobre 2005, sous la présidence de **M. Jacques Valade, président**, la commission a entendu **M. Bernard Murat** sur son rapport d'information sur le **bénévolat dans le secteur associatif**.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Jacques Valade, président, après avoir remercié le rapporteur pour son initiative, a rappelé que la commission des affaires culturelles accordait une attention particulière aux grands problèmes de la société contemporaine.

Il s'est montré notamment très favorable aux propositions tendant à créer un réseau labellisé de centres de ressources des bénévoles et à instituer un « passeport » du bénévole.

Il s'est interrogé sur les modalités de fonctionnement des organisations non gouvernementales en termes de bénévolat et de valorisation des compétences.

Enfin il a rappelé que le développement des « juniors entreprises » dans le cadre d'un cursus d'enseignement supérieur ne devait pas détourner les jeunes d'un engagement davantage orienté vers le bénévolat.

M. Ivan Renar, tout en soulignant l'intérêt des propositions avancées par le rapporteur, a fait remarquer la situation paradoxale et extrêmement diverse où se trouve le monde associatif aujourd'hui. Il s'est interrogé notamment sur la réalité juridique de la structure associative, compte tenu de l'ampleur des missions de service public qui incombent à certaines associations.

Il a relayé les inquiétudes des associations de jeunesse et d'éducation populaire face à la diminution des subventions qui leur sont accordées ou au gel de leurs crédits, d'autant que les missions qui leur échoient tendent à s'accroître. Ces associations sont ainsi appelées à participer au plan dit de cohésion sociale mis en place par le Gouvernement, alors même qu'elles sont contraintes pour des motifs budgétaires de supprimer des emplois. Il a précisé de même que les crédits de formation en faveur des postes du « fonds de coopération de la jeunesse et d'éducation populaire » (FONJEP) avaient diminué de l'ordre de 50 %.

Enfin, il a rappelé la nécessité d'engager une réflexion sur le statut d'élus associatifs pour permettre aux bénévoles d'exercer toutes les responsabilités.

M. Yannick Bodin s'est particulièrement intéressé à la dernière proposition du rapporteur qui tend à vouloir reconnaître l'expérience bénévole dans les établissements scolaires et d'enseignement supérieur. Il a noté que les difficultés de fonctionnement de ces établissements ne permettaient pas une véritable action en faveur du bénévolat.

Tout en rappelant que la note de vie scolaire instaurée par la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école devrait être définie en fonction de trois critères, l'assiduité, le respect du règlement intérieur et l'engagement de l'élève dans la vie de l'établissement, il s'est montré sceptique sur les modalités d'application du dernier critère et sur la pérennité de ce dispositif.

Enfin, il a indiqué que l'évolution des effectifs du personnel de l'éducation nationale réduisait le nombre d'adultes disponibles pour encadrer les élèves dans des actions de bénévolat. Il a ainsi tout particulièrement salué le rôle effectif des emplois-jeunes dans cet encadrement, dont la suppression constitue, selon lui, une erreur historique.

M. Jacques Valade, président, a considéré que le vote de la loi ne pouvait s'affranchir de sa mise en application, à propos de laquelle la commission des affaires culturelles devait se montrer vigilante.

M. Pierre Martin, après avoir souligné la dichotomie du secteur associatif, a exprimé le souhait que les petites associations puissent bénéficier de manière prioritaire du dispositif en leur faveur.

Il a également rappelé la difficulté pour les collégiens et les lycéens de s'engager dans une action bénévole compte tenu de la charge de leur emploi du temps, et de la priorité qui devait être accordée à leurs études.

M. Jacques Legendre a précisé qu'il s'agissait d'abord de sensibiliser les jeunes à l'idée de bénévolat et d'engagement associatif.

Il a également signalé la profonde diversité du monde associatif et la nécessité d'une révision de la répartition des subventions et des avantages accordés.

Répondant à ces interventions, **M. Bernard Murat, rapporteur**, a apporté les précisions suivantes :

- les crédits du FONJEP ont diminué de 4 % depuis 2004, pour se situer à hauteur de la dotation de 1998, soit 85 millions d'euros en 2005 ;
- l'augmentation du budget du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative dans le projet de loi de finances pour 2006 est de l'ordre de 5 %. Le ministre a annoncé à plusieurs reprises sa volonté de procéder à un rééquilibrage budgétaire en faveur du monde associatif ;

- le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative participe au plan de cohésion sociale dans le secteur associatif. Les employeurs associatifs disposent ainsi de deux nouveaux types de contrats aidés, le contrat d'avenir et le contrat d'accompagnement dans l'emploi, qui offrent de nouvelles perspectives d'insertion aux publics les plus éloignés de l'emploi. Le Gouvernement a fixé un objectif de 210 000 embauches en contrats aidés d'ici au 31 décembre 2005 pour atteindre les 350 000 embauches au cours du premier trimestre 2006. Dans le champ associatif, 45 000 emplois aidés seront créés d'ici au 31 décembre 2005 ;

- les dispositions figurant dans le projet de loi relatif au volontariat associatif et à l'engagement éducatif, adopté par le Sénat le 12 mai 2005, participent de cette volonté de donner aux associations des moyens de fonctionnement plus efficaces ;

- il semble difficile de fixer un âge minimum en matière d'engagement bénévole : la sensibilité personnelle et les opportunités jouent un rôle déterminant dans la mobilisation des jeunes.

Tout en saluant l'intérêt du travail du rapporteur, **M. Serge Lagauche** a considéré que ses propositions avaient peu de chance d'aboutir, dans le contexte actuel de restrictions budgétaires qui frappent le monde associatif.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé d'autoriser la **publication des conclusions** du rapporteur sous la forme d'un **rapport d'information**, le groupe socialiste s'abstenant.