

N° 577

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 mai 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur la proposition de loi, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, en faveur de l'engagement associatif,

Par M. Pierre-Antoine LEVI,

Sénateur

*Procédure de législation en commission,
en application de l'article 47 ter du Règlement*

(1) Cette commission est composée de : M. Laurent Lafon, président ; M. Max Brisson, Mmes Laure Darcos, Catherine Dumas, M. Stéphane Piednoir, Mme Sylvie Robert, MM. David Assouline, Julien Bargeton, Pierre Ouzoulias, Bernard Fialaire, Jean-Pierre Decool, Mme Monique de Marco, vice-présidents ; Mme Céline Boulay-Espéronnier, M. Michel Savin, Mmes Marie-Pierre Monier, Sonia de La Provôté, secrétaires ; MM. Maurice Antiste, Jérémy Bacchi, Mmes Annick Billon, Alexandra Borchio Fontimp, Toine Bourrat, Céline Brulin, Nathalie Delattre, M. Thomas Dossus, Mmes Sabine Drexler, Béatrice Gosselin, MM. Jacques Gersperrin, Abdallah Hassani, Jean Hingray, Jean-Raymond Hugonet, Mme Else Joseph, MM. Claude Kern, Michel Laugier, Mme Claudine Lepage, MM. Pierre-Antoine Levi, Jean-Jacques Lozach, Jacques-Bernard Magner, Jean Louis Masson, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Philippe Nachbar, Olivier Paccaud, François Patriat, Damien Regnard, Bruno Retailleau, Mme Elsa Schalck, M. Lucien Stanzione, Mmes Sabine Van Heghe, Anne Ventalon, M. Cédric Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) :

Première lecture : **848, 909** et T.A. **116**

Deuxième lecture : **1757, 1884** et T.A. **263**

Sénat :

Première lecture : **486** (2017-2018), **334, 335** et T.A. **72** (2018-2019)

Deuxième lecture : **486** (2018-2019) et **578** (2020-2021)

La commission a examiné cette proposition de loi selon la procédure de législation en commission, en application de l'article 47 *ter* du Règlement.

En conséquence seuls sont recevables en séance, sur cette proposition de loi, les amendements visant à :

- assurer le respect de la Constitution,
- opérer une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur,
- procéder à la correction d'une erreur matérielle.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. UNE PROPOSITION DE LOI QUI S'EST ENRICHIE AU COURS DE LA NAVETTE PARLEMENTAIRE.....	6
A. DES DISPOSITIONS CONSENSUELLES RÉPONDANT AUX ATTENTES DU MONDE ASSOCIATIF.....	6
B. LA REPRISE DE DISPOSITIONS INTRODUITES PAR LE SÉNAT.....	6
C. L'EXISTENCE DE DÉSACCORDS ENTRE LES DEUX CHAMBRES : LA SUPPRESSION DE QUATRE ARTICLES INTRODUITS EN PREMIÈRE LECTURE PAR LE SÉNAT.....	7
II. LA POSITION DE LA COMMISSION : LE CHOIX DE PERMETTRE UNE ADOPTION RAPIDE DU TEXTE POUR SOUTENIR LE MONDE ASSOCIATIF FORTEMENT MALMENÉ PAR LA PANDÉMIE.....	8
EXAMEN DES ARTICLES	9
• <i>Article 1^{er} bis</i> Information sur l'identité des propriétaires des dépôts et avoirs déposés à la Caisse des dépôts et consignations.....	9
• <i>Article 1^{er} ter</i> Rémunération d'un jour du congé engagement	10
• <i>Article 1^{er} quater</i> Crédit d'impôt pour congé d'engagement	11
• <i>Article 2</i> Information des enseignants sur le rôle des associations.....	11
• <i>Article 4</i> Exclusion des stages de moins de deux mois dans le calcul du nombre maximal de stagiaires accueillis par une association	12
• <i>Article 5</i> Mise en place d'un rescrit administratif démontrant le caractère d'intérêt général d'une association	12
EXAMEN EN COMMISSION.....	13
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	25
LA LOI EN CONSTRUCTION	27

Lors de la réunion du 12 mai 2021, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat a adopté en deuxième lecture, sur le rapport de Pierre-Antoine Levi, la proposition de loi en faveur de l'engagement associatif, selon la procédure de la législation en commission (LEC).

La pandémie de la covid-19 que connaît actuellement la France, intervenue depuis le précédent examen de ce texte par le Parlement¹, a souligné le rôle essentiel joué par les associations en matière de développement du lien social et de résilience des territoires. Elle a aussi mis en lumière trois lignes structurantes de la vie associative en France : une prédominance des plus âgés dans les réseaux associatifs, une volonté de s'engager notamment chez les jeunes et la nécessité d'accompagner les associations pour les aider à se développer et répondre aux attentes des nouveaux bénévoles.

Cent vingt ans après la loi sur la liberté d'association, cette proposition de loi, bien que de portée modeste, répond à plusieurs demandes du monde associatif. Elle atténue la responsabilité financière des dirigeants des associations en cas de faute de gestion, elle s'adresse à la jeunesse afin de mieux lui faire connaître le monde associatif et complète le dispositif d'abondement par les comptes en déshérence du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), qui finance notamment la formation des bénévoles.

La commission partage la philosophie de ce texte permettant de mettre en place des mesures concrètes en faveur de l'engagement associatif, qui souffre en raison de la pandémie de la covid-19 et des confinements successifs. Aussi, elle a souhaité son adoption dans les meilleurs délais.

¹ Ce texte a été examiné en première lecture par le Sénat en mars 2019 et en deuxième lecture par l'Assemblée nationale en mai 2019.

I. UNE PROPOSITION DE LOI QUI S'EST ENRICHIE AU COURS DE LA NAVETTE PARLEMENTAIRE

A. DES DISPOSITIONS CONSENSUELLES RÉPONDANT AUX ATTENTES DU MONDE ASSOCIATIF

Le rapporteur constate une convergence de vue entre les deux assemblées sur plusieurs dispositions de ce texte. Deux articles ont déjà été adoptés dans les mêmes termes par le Sénat et l'Assemblée nationale : l'article 1^{er} et l'article 3.

L'article 1^{er} relatif à l'**atténuation de la responsabilité financière des dirigeants associatifs en cas de faute de gestion** a été adopté conforme par le Sénat dès la première lecture de ce texte. Répondant à une demande forte du monde associatif, il leur étend l'exception de négligence existant pour les dirigeants d'entreprise et prévoit la prise en compte par les magistrats de la qualité de bénévole.

L'article 3 relatif à l'**éligibilité au service civique des ressortissants algériens** résidant légalement en France fait également consensus entre les deux chambres. Introduit en première lecture à l'Assemblée nationale, il n'a fait l'objet que d'un amendement rédactionnel au Sénat, avant un vote conforme en deuxième lecture à l'Assemblée nationale. Il s'agit, selon plusieurs personnes auditionnées, de corriger un oubli lors de la réforme du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile il y a deux ans.

Quant à l'article 1^{er bis}, sa rédaction issue de la deuxième lecture à l'Assemblée nationale est une reprise de l'article 3 voté par le Sénat en juillet 2019 de la proposition de loi n° 160 (2019-2020) de Mme Sarah El Haïry visant à améliorer la trésorerie des associations. Il vise à préciser les informations transmises par les banques lors de la transmission des fonds des **comptes en déshérence à la Caisse des dépôts et consignations (CDC)**. En outre, le rapport annuel de la CDC devra mentionner les sommes acquises par l'État et reversées au bénéfice du fonds pour le développement de la vie associative.

B. LA REPRISE DE DISPOSITIONS INTRODUITES PAR LE SÉNAT

Plusieurs dispositions introduites par le Sénat en première lecture ont été votées conformes par l'Assemblée nationale ou ont fait l'objet de simples modifications rédactionnelles.

Le rapporteur se félicite de l'adoption conforme en deuxième lecture par l'Assemblée nationale de l'**article 1^{er bis} A**, introduit par le Sénat et relevant à 19 le nombre de salariés permettant à une association de bénéficier de l'offre de service « impact emploi ».

Quant à l'**article 2** relatif à une meilleure connaissance du rôle des associations et du tissu associatif local **en milieu scolaire**, la rédaction issue de la deuxième lecture à l'Assemblée nationale reprend en grande partie celle du Sénat - incluant l'extension de ce dispositif dans les îles Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française portée par notre ancien collègue et rapporteur de ce texte en première lecture, Antoine Karam, et l'exclusion du primaire dans la sensibilisation à la vie associative en milieu scolaire pour la réserver aux seules classes de collège et de lycée, portée par Jean-Pierre Grand. Les modifications apportées sur cet article par l'Assemblée nationale sont des amendements de précisions rédactionnelles.

C. L'EXISTENCE DE DÉSACCORDS ENTRE LES DEUX CHAMBRES : LA SUPPRESSION DE QUATRE ARTICLES INTRODUIITS EN PREMIÈRE LECTURE PAR LE SÉNAT

En revanche, l'Assemblée nationale a supprimé quatre articles introduits par le Sénat en première lecture.

L'**article 1^{er} ter**, introduit à l'initiative de Michel Savin, prévoyait le droit à un jour de congé rémunéré pour tout salarié responsable d'une association ayant recours à un congé d'engagement prévu à l'article L. 3142-54-1 du code du travail.

L'article **1^{er} quater**, du même auteur, visait à accorder un crédit d'impôt pour les salariés ayant recours au congé d'engagement, dans la limite d'un montant égal à la rémunération perçue par le salarié pendant trois jours.

L'**article 4**, issu d'un amendement de Roger Karoutchi, visait à exclure les stages de moins de deux mois pour les associations, dans le décompte du nombre maximal de stagiaires pouvant être accueillis par la structure.

Enfin, l'**article 5**, issu d'un amendement de Jean-Pierre Grand, introduisait la possibilité pour toute association de demander au préfet de se prononcer sur son caractère d'intérêt général - caractère qui s'imposerait ensuite à toutes les administrations, y compris l'administration fiscale, pendant une durée fixée par décret. Cet article reprenait une disposition votée dans les mêmes termes par les deux assemblées dans le cadre de la loi du 27 janvier 2017 n° 2017-86 relative à l'égalité et à la citoyenneté, mais censurée par le Conseil constitutionnel en raison de l'absence de lien avec le texte déposé¹.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION : LE CHOIX DE PERMETTRE UNE ADOPTION RAPIDE DU TEXTE POUR SOUTENIR LE MONDE ASSOCIATIF FORTEMENT MALMENÉ PAR LA PANDÉMIE

Lors de cette seconde lecture, la commission a décidé de ne rétablir aucun des articles supprimés à l'occasion de l'examen du texte par l'Assemblée nationale.

Les représentants du secteur associatif auditionnés par le rapporteur, qu'il s'agisse de **têtes de réseau ou d'associations locales**, ont en effet indiqué ne pas être favorables au rétablissement des articles 1^{er} *ter* et 1^{er} *quater* introduits par le Sénat en première lecture.

L'obligation pour l'employeur de rémunérer un jour du congé d'engagement prévue par l'article 1^{er} *ter* serait ainsi susceptible d'entraîner des tensions au sein des entreprises et de dégrader les relations entre le Medef et le secteur associatif. Par ailleurs, une telle mesure pourrait être de nature à remettre en cause l'équilibre entre liberté d'association d'une part, et liberté d'entreprendre, d'autre part. Dans son avis du 31 mars 2016 sur le projet de loi relatif à la citoyenneté et à l'égalité¹, le Conseil d'État semble faire de la non-rémunération de ce congé l'une des conditions pour qu'il ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre.

Quant à l'article 1^{er} *quater* créant un crédit d'impôt pour les salariés agissant en tant que dirigeant bénévole d'une association, il risque pour le Haut conseil à la vie associative de **percuter le cadre fiscal actuel relatif à la générosité et aux dons**. Tout en soutenant l'objectif de cet amendement - promouvoir l'engagement associatif -, le rapporteur estime qu'il manque une partie de sa cible : il ne concernera pas les salariés non imposables, les actifs non salariés ou encore les retraités qui représentent une part significative des bénévoles et des responsables d'association.

La commission appelle cependant le Gouvernement à réfléchir à des modalités de soutien au bénévolat.

Parmi les idées qui ont émergé lors des auditions, le rapporteur juge intéressante celle relative à **la prise en compte de l'engagement associatif dans le calcul de la retraite**. Dans le système français de retraite universelle, ce serait une reconnaissance de la Nation d'un don de temps et d'énergie au service de la collectivité fait plus tôt dans sa vie.

¹ Avis n° 391255 du Conseil d'État sur le projet de loi « égalité et citoyenneté », 31 mars 2016.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} bis

Information sur l'identité des propriétaires des dépôts et avoirs déposés à la Caisse des dépôts et consignations

Introduit en première lecture à l'Assemblée nationale et prévoyant la remise d'un rapport sur l'opportunité d'affecter les dépôts et avoirs des comptes inactifs des associations en faveur du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), cet article a été profondément modifié en deuxième lecture à l'Assemblée nationale. Il prévoit désormais un renforcement des informations sur l'identité des propriétaires des sommes déposées à la Caisse des dépôts et consignations.

Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté un amendement de coordination.

À l'origine, cet article prévoyait la remise d'un rapport sur l'opportunité d'affecter les dépôts et avoirs des comptes inactifs des associations sur un compte d'affectation spéciale au bénéfice du fonds pour le développement de la vie associative. Cet article a fait l'objet d'un amendement rédactionnel lors de son examen en première lecture par le Sénat relatif à la date de remise de ce rapport, compte tenu du délai d'examen de la proposition de loi. Il a été profondément modifié en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, par un amendement de Mme Sophie Mette, rapporteure. **En effet, l'opportunité d'affecter ces fonds au FDVA n'est plus à démontrer.** D'ailleurs, un mécanisme d'attribution d'une partie des sommes des comptes tombés en déshérence et dont l'État est devenu propriétaire a été mis en place par l'article 272 de la loi n° 2019-1479 de finances pour 2020¹.

¹ Ce mécanisme, issu d'un amendement sénatorial, prévoit l'attribution au FDVA chaque année d'un pourcentage défini en loi de finances, des sommes acquises par l'État au titre des comptes bancaires tombés en déshérence (mais pas des produits d'épargne). La loi de finances pour 2021 - première application du dispositif - a fixé ce pourcentage pour cette année à 20 %. Selon les informations transmises au rapporteur par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, cela représente pour 2021 un abondement supplémentaire du FDVA de 19 millions d'euros.

La rédaction actuelle de l'article 1^{er} *bis* de cette proposition de loi s'inspire de celle de l'article 3 de la proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations, que le Sénat a voté en première lecture. Elle vise à disposer d'informations supplémentaires sur l'identité des titulaires des comptes déposés à la CDC, afin notamment de distinguer ceux issus d'associations. En outre, le rapport remis chaque année par la CDC au Parlement devra indiquer le montant des sommes acquises par l'État et reversé au bénéfice du développement de la vie associative.

Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté un amendement de coordination avec la proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations examinée le même jour par la commission des lois du Sénat.

La commission a adopté l'article 1^{er} *bis* ainsi modifié.

Article 1^{er} ter

Rémunération d'un jour du congé engagement

Introduit en première lecture au Sénat par Michel Savin et supprimé à l'Assemblée nationale, cet article vise à rémunérer un des six jours du congé d'engagement que peut prendre un salarié au titre de ses fonctions bénévoles de dirigeant ou de cadre dans une association.

Les représentants du milieu associatif auditionnés par le rapporteur, qu'il s'agisse de têtes de réseaux ou d'associations locales ont indiqué au rapporteur qu'une telle mesure ne répondait pas à leurs besoins. En effet, le congé d'engagement est dans les faits peu utilisé, le salarié préférant avoir recours à des congés payés ou des jours de RTT pour ses activités associatives. Ceux-ci sont plus simples d'utilisation.

Enfin, la situation des entreprises - fortement touchées par la crise - a profondément évolué depuis 2019. Une telle mesure, en raison de son coût pour les entreprises, ainsi que ses conséquences dans leur organisation interne serait source de tensions.

La commission a maintenu la suppression de cet article.

Article 1^{er} quater

Crédit d'impôt pour congé d'engagement

Introduit en première lecture au Sénat par notre collègue Michel Savin et supprimé à l'Assemblée nationale, cet article vise à permettre aux salariés ayant des fonctions à titre bénévole de dirigeant ou de cadre dans une association de bénéficier d'un crédit d'impôt pouvant aller jusqu'à trois jours de rémunération.

Interrogés, les représentants du mouvement associatif ont indiqué que cet article ne répond pas à un besoin. En outre, ne serait pas éligible un dirigeant d'association non imposable, non salarié ou retraité.

La commission a maintenu la suppression de cet article.

Article 2

Information des enseignants sur le rôle des associations

Introduit en première lecture à l'Assemblée nationale et modifié au Sénat afin, d'une part, de supprimer la sensibilisation à la vie associative au primaire et d'autre part, d'étendre la portée territoriale du dispositif à l'outre-mer, cet article vise à mieux faire connaître les associations au collège et lycée, notamment en informant les enseignants sur le rôle de ces dernières.

La modification apportée par l'Assemblée nationale sur cet article est une précision rédactionnelle de Michel Zumkeller (UDI, Agir et indépendants) afin de laisser le soin au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports de choisir le format le plus adapté pour transmettre à la communauté éducative une information portant sur les associations. Le choix de ce format ne relève pas de la loi.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 4

**Exclusion des stages de moins de deux mois dans le calcul
du nombre maximal de stagiaires accueillis par une association**

Introduit en première lecture au Sénat par Roger Karoutchi, cet article vise à exclure les stages de moins de deux mois dans le calcul du nombre maximal de stagiaires pouvant être accueillis par une association. Il a été supprimé à l'Assemblée nationale.

Interrogés, les représentants du secteur associatif, qu'il s'agisse de têtes de réseau ou d'associations locales ont indiqué que cette disposition ne répondait pas à un besoin. En effet, ce qui limite l'accueil des stagiaires dans les structures associatives sont moins les contraintes réglementaires que la capacité à accueillir le stagiaire dans de bonnes conditions : encadrement, accompagnement, missions proposées ...

La commission a maintenu la suppression de cet article.

Article 5

**Mise en place d'un rescrit administratif
démonstrant le caractère d'intérêt général d'une association**

Introduit par Jean-Pierre Grand en première lecture au Sénat, cet article permet à toute association de demander au préfet de se prononcer sur son caractère d'intérêt général - caractère qui s'imposerait ensuite à toutes les administrations, y compris l'administration fiscale, pendant une durée fixée par décret. Il a été supprimé à l'Assemblée nationale.

Tel que rédigé, cet article peut être contreproductif en conduisant à des charges et contrôles supplémentaires pour les associations. En outre, il est susceptible d'entraîner une confusion entre la reconnaissance de l'intérêt général et la possibilité pour une association de délivrer un reçu fiscal pour don. Ainsi, même pour une association reconnue d'intérêt général au sens de Bercy, un don n'est pas constitué s'il donne lieu à une contrepartie qu'elle soit directe ou indirecte.

La commission a maintenu la suppression de cet article.

*

* *

La commission a adopté la proposition de loi en faveur de l'engagement associatif ainsi modifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 12 MAI 2021

M. Laurent Lafon, président. – Nous examinons aujourd’hui, en deuxième lecture, la proposition de loi en faveur de l’engagement associatif de notre collègue député Sylvain Waserman déposée à l’Assemblée nationale le 4 avril 2018 et sur laquelle nous nous sommes déjà prononcés il y a plus de deux ans. La Conférence des présidents a accepté le 24 mars dernier que ce texte soit examiné cette fois selon la procédure de législation en commission (LEC) prévue au chapitre XIV *bis* du Règlement du Sénat. En conséquence, le droit d’amendement des sénateurs et du Gouvernement s’exerce uniquement en commission, et la séance plénière, programmée jeudi 20 mai prochain, sera réservée aux explications de vote et au vote du texte que nous allons élaborer ce matin. Notre réunion est ouverte à l’ensemble des sénateurs, mais seuls les membres de la commission de la culture présents sont autorisés à prendre part aux votes ; elle fait par ailleurs l’objet d’une captation vidéo à la demande sur le site Internet du Sénat.

Je vous propose d’ouvrir sans attendre la discussion générale en donnant la parole successivement à Pierre-Antoine Levi, rapporteur sur ce texte, puis à Mme Sarah El Haïry, secrétaire d’État chargée de la jeunesse et de l’engagement. Interviendront ensuite ceux d’entre vous qui souhaiteraient s’exprimer sur ce texte, en commençant par un orateur par groupe, comme il est d’usage au sein de notre commission.

M. Pierre-Antoine Levi, rapporteur. – Avant d’évoquer la proposition de loi en faveur de l’engagement associatif, permettez-moi de revenir sur le rôle et la situation des associations dans cette pandémie.

En juin dernier, les travaux du groupe de travail piloté par Jacques-Bernard Magner sur le secteur « Jeunesse et vie associative » ont montré, d’une part, que les associations ont joué un rôle essentiel pendant la crise de la covid pour le maintien du lien social et la résilience des territoires, et, d’autre part, qu’elles ont été frappées de plein fouet lors du premier confinement.

Les informations recueillies lors des auditions témoignent d’une forte incertitude pesant sur le secteur associatif. Celui-ci a certes fait preuve d’une très forte résilience après le premier confinement : la plupart des subventions ont été maintenues – je salue à ce propos l’État et les collectivités locales –, les bénévoles sont revenus, et l’emploi dans le secteur associatif est reparti à la hausse, alors que le reste du secteur privé continuait à peiner. Mais le deuxième confinement a marqué un nouvel arrêt brutal

pour un grand nombre d'associations. Les conseils d'administration ont du mal à se tenir, et la motivation a chuté.

Concernant les associations employeuses, les chiffres de votre collègue Olivia Grégoire sont alarmants : en septembre 2020, 4 000 associations employeuses menacées de disparition et 30 000 au bord du dépôt de bilan. La situation s'est sans doute encore aggravée depuis.

Ce tableau sombre ne doit pas masquer les points de satisfaction et leurs d'espoir.

D'abord, un fonds d'urgence de 30 millions d'euros instauré par le quatrième collectif budgétaire pour l'économie sociale et solidaire (ESS) est accessible aux associations et opérationnel depuis fin janvier. Il reprend pour partie une recommandation de notre groupe de travail. L'enjeu est de faire connaître ce fonds aux associations concernées. Avec l'élargissement de la vaccination, le mélange de bénévoles et d'un public de vaccinés et de non-vaccinés pose de nouvelles questions et témoigne d'une volonté de relance de la vie associative.

Ensuite, la situation varie très fortement d'une association à l'autre.

Enfin, cette pandémie a montré l'envie de s'engager d'une proportion importante de la population, notamment de la jeunesse, et la nécessité d'accompagner les associations à se développer et à accueillir de nouveaux bénévoles.

Cette proposition de loi répond à un certain nombre de ces préoccupations et à plusieurs demandes du monde associatif : elle atténue la responsabilité financière des dirigeants des associations en cas de faute de gestion ; elle s'adresse aux jeunes afin de mieux leur faire connaître le monde associatif ; elle complète le dispositif d'abondement par les comptes en déshérence du Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), qui finance notamment la formation des bénévoles.

Ce texte traduit l'émergence d'un consensus entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur plusieurs dispositions, dont l'article 1^{er} relatif à l'atténuation de la responsabilité financière des dirigeants associatifs et l'article 3 sur l'éligibilité au service civique des ressortissants algériens résidant légalement en France. C'est aussi le cas de l'article 1^{er bis} A, introduit par le Sénat et relevant à 19 le nombre de salariés permettant à une association de bénéficier de l'offre de service « Impact emploi ».

Concernant l'article 2, qui est relatif à une meilleure connaissance du rôle des associations et du tissu associatif local en milieu scolaire, l'Assemblée nationale a repris les modifications du Sénat en faveur de l'extension du dispositif dans les îles Wallis-et-Futuna, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française portée par notre ancien collègue et rapporteur de ce texte en première lecture, Antoine Karam, ainsi que de l'exclusion du primaire, axé sur l'apprentissage des fondamentaux, dans la sensibilisation à la vie

associative en milieu scolaire, conformément à l'amendement de Jean-Pierre Grand. Les modifications de l'Assemblée nationale sur cet article étant rédactionnelles, je vous proposerai de l'adopter conforme.

L'article 1^{er} *bis* a été profondément modifié par l'Assemblée nationale. L'opportunité de financer le FDVA par les comptes des associations en déshérence n'est plus à démontrer. D'ailleurs, un mécanisme inséré dans la loi de finances de 2020 repose sur l'attribution d'un pourcentage défini chaque année en loi de finances des sommes acquises par l'État au titre de l'ensemble des comptes tombés en déshérence. Ce pourcentage est fixé à 20 % pour 2021, soit un abondement supplémentaire du FDVA de 19 millions d'euros. Il s'agit de renforcer l'information de la Caisse des dépôts et consignations, qui conserve les comptes jusqu'à la déshérence, afin qu'elle puisse classer ces sommes par « type de propriétaire » et flécher les comptes en déshérence des associations vers le FDVA.

La nouvelle rédaction de l'article 1^{er} *bis* reprend l'article 3 de la proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations, dont vous étiez l'auteure, et qui va être examinée par la commission des lois en LEC tout à l'heure. Je vous proposerai un amendement de coordination afin de rendre les deux versions strictement identiques.

La navette parlementaire a toutefois fait apparaître des divergences entre nos deux assemblées. Ainsi, l'Assemblée nationale a supprimé quatre articles introduits en première lecture par le Sénat, à commencer par l'article 1^{er} *ter* introduisant la rémunération d'un jour du congé engagement pouvant être pris par tout salarié responsable d'une association, et l'article 1^{er} *quater* visant à accorder un crédit d'impôt pour les salariés ayant recours au congé d'engagement dans la limite d'un montant égal à trois jours de rémunération. Michel Savin, auteur de ces deux amendements en première lecture, propose leur rétablissement. Je n'y suis pas favorable.

Lors des auditions, d'autres idées pour promouvoir l'engagement bénévole qui me semblent intéressantes ont émergé, par exemple la possibilité de prendre en compte l'engagement associatif dans le calcul de la retraite, d'autant que la réforme des retraites reviendra devant le Parlement. Toutefois, l'article 40 de la Constitution ne me permet pas de déposer un amendement en ce sens.

L'article 4 visait à exclure les stages de moins de deux mois dans le décompte du nombre maximal de stagiaires pouvant être accueillis par une structure associative ; je n'ai pas proposé son rétablissement, car les associations n'y étaient pas favorables.

Enfin, l'article 5, issu d'un amendement de Jean-Pierre Grand, introduisait la possibilité pour toute association de demander au préfet de se prononcer sur son caractère d'intérêt général, qui s'imposerait ensuite à toutes les administrations, y compris l'administration fiscale. Les

associations, avec lesquelles j'ai beaucoup échangé, sont désireuses d'une vraie reconnaissance de leurs missions d'intérêt général.

Toutefois, tel que rédigé, cet article me semble contreproductif et risque d'entraîner des charges et des contrôles supplémentaires pour les associations. Par ailleurs, il est sujet à confusion entre la reconnaissance de l'intérêt général et la possibilité pour une association de délivrer un reçu fiscal pour don. Ainsi, même dans une association reconnue d'intérêt général au sens de Bercy, un don n'est pas constitué s'il donne lieu à une contrepartie qu'elle soit directe ou indirecte. C'est la raison pour laquelle je n'ai pas déposé d'amendement pour rétablir cet article. Mais il est important que la Nation reconnaisse le rôle joué par les associations, comme la commission l'avait appelé de ses vœux en juin dernier.

Trop peu de préconisations du rapport de 2016 du Haut Conseil à la vie associative (HCVA) sur l'intérêt général ont été reprises, alors que plusieurs d'entre elles ne relèvent pas du domaine de la loi. La crise a montré que l'intérêt général ne peut être uniquement pris en compte sous le seul prisme fiscal et économique. J'espère que des avancées pourront être faites prochainement sur ce point.

Mme Sarah El Haïry, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée de la jeunesse et de l'engagement. – Je me réjouis de l'examen de cette proposition de loi de M. Wasserman qui a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 9 mai 2019. C'est une première étape dans la reconnaissance de l'engagement associatif et la levée des freins, qui sont exacerbés par la crise sanitaire. L'esprit de ce texte est de protéger et d'accompagner l'engagement associatif, en particulier celui des dirigeants. Il était nécessaire de poser un autre regard sur ces bénévoles non professionnels pourtant essentiels à notre société, et de leur donner des marques de confiance.

Il convient de le rappeler, nos associations ont joué un rôle primordial durant cette crise. Elles ont été le cœur battant de nos territoires, ont maintenu durant ces quatorze mois très difficiles le lien social fortement éprouvé, et ont largement favorisé le « vivre ensemble ». C'est un privilège d'avoir porté cet engagement au travers de l'examen de ce texte à l'Assemblée nationale et aujourd'hui au Sénat.

Le monde associatif représente 1,5 million d'associations, 22 millions de bénévoles, un emploi sur dix du secteur privé ; nous devons plus que jamais nous tenir à leurs côtés. Des réponses ont été apportées, mais elles ne sont pas suffisantes, car plus la crise dure, plus apparaissent de nouvelles conséquences. Vous l'avez souligné, monsieur le président, il faudra insuffler un nouvel élan pour accompagner les nouvelles adhésions et le retour dans l'engagement associatif, ce qui passera par l'adoption de ce texte.

Les associations sont le trésor de notre démocratie, elles accompagnent leurs dirigeants et les bénéficiaires. Si nous parvenons à l'adoption de cette proposition de loi, qui a été améliorée au cours de la navette, elle deviendra effective dans un moment de bascule où elle est très attendue par le secteur associatif. Les nombreux échanges que vous avez menés, monsieur le rapporteur, illustrent le consensus qui s'est dégagé sur ce texte avant tout protecteur.

C'est la première fois dans une organisation gouvernementale que le mot « engagement » apparaît, et que l'on s'intéresse à la façon dont on accompagne les enfants dès le plus jeune âge dans un parcours d'engagement. À cet égard, les articles 2 et 3 permettent, génération après génération, de transmettre le goût de l'engagement et de la territorialité de celui-ci, et l'école en est la première étape. En tout état de cause, la notion de l'intérêt général n'est pas de nature fiscale – même si la seule définition qui existe aujourd'hui est celle-là. À la veille de l'anniversaire des 120 ans de la loi de 1901 et à l'issue de cette année particulière, il est essentiel d'agir avec le HCVA en s'appuyant sur les rapports produits depuis 2015, notamment ceux qu'il a rédigés, pour être à la hauteur de cet anniversaire, redonner le goût de la générosité, de l'engagement associatif dans un monde en pleine évolution, et de remercier les bénévoles.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement émet un avis favorable à la présente proposition de loi.

M. Claude Kern. – Je remercie M. le rapporteur de son analyse très fine et salue Mme la secrétaire d'État pour sa reconnaissance de l'engagement associatif. Cette proposition de loi permet d'examiner des mesures concrètes en faveur de ce secteur largement malmené et victime aujourd'hui d'une carence des engagements, dont les ressorts principaux sont la volonté d'être utile à la société et de lutter contre les injustices. Dans le monde associatif, les valeurs essentielles sont la fraternité et la solidarité. Les bénévoles d'aujourd'hui souhaitent aussi que l'engagement leur apporte un épanouissement personnel et donne un sens à leur vie.

Je salue le consensus qui s'est dégagé avec l'Assemblée nationale sur certains articles. Dans la mesure où le fonctionnement des associations repose largement sur le bénévolat, il est effectivement important de donner un gage de la pérennisation de leur engagement. L'abondement du FDVA va dans le bon sens. Monsieur le rapporteur, vous avez parlé aujourd'hui de 19 millions d'euros dans un premier temps, quand l'estimation du Haut Conseil est de 100 millions d'euros. Nous avons encore des efforts à faire... Il faut néanmoins se féliciter que l'engagement associatif soit favorisé pour les plus jeunes à l'article 2.

De nombreux points restent néanmoins en suspens, qui nous interrogent sur la pérennisation de la vie associative.

Le secteur associatif a été rudement éprouvé, tant par les mesures déstabilisantes prises depuis le début du quinquennat, telles que la suppression des contrats aidés, de surcroît sans réelle concertation, la diminution des moyens publics ou encore les conséquences sur la générosité publique de la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), que par les effets de la crise sanitaire.

S'agissant des crédits dédiés au développement de la vie associative, il y a un delta qui reste, lié à la disparition de la réserve parlementaire, qui avoisinait les 50 millions d'euros.

Je regrette qu'en deuxième lecture l'Assemblée nationale ait supprimé deux ajouts du Sénat, à savoir l'allègement des contraintes des associations sur le nombre de stagiaires, et la reconnaissance du caractère d'intérêt général des associations par le préfet.

Le groupe Union Centriste votera le présent texte.

M. Cédric Vial. – Je remercie M. le rapporteur de sa présentation. Quel important sujet ! La vie associative est l'une des principales richesses de notre pays, et l'engagement désintéressé de millions de bénévoles l'un de ses fondements en contribuant à donner du sens à notre vie collective. Encore plus que ce à quoi il sert, il est important de reconnaître ce qu'il signifie : donner de son temps, de son expérience au profit d'une cause, qu'elle soit sociale, caritative, sportive, c'est faire don d'une partie de soi pour les autres, c'est faire société.

Il est donc aisé de faire consensus autour de ces valeurs pour favoriser le volontariat, tel que celui des sapeurs-pompiers qui aurait mérité de figurer dans le texte. Nous partageons les motivations à la genèse de ce texte.

Pourtant, la situation de l'engagement associatif ne sera guère différente après l'adoption de ce texte, son titre étant la partie la plus ambitieuse. Mais toute avancée doit être saluée, à l'instar de tout signe de reconnaissance envers l'engagement associatif.

C'est pourquoi le groupe Les Républicains votera ce texte.

M. Lucien Stanzione. – Je voudrais d'abord remercier M. le rapporteur de son exposé et de l'animation des travaux de la commission. Pour le groupe socialiste, écologiste et républicain, le tissu associatif et l'ensemble des associations qui le composent et maillent le territoire sont au cœur des enjeux de notre pays. Mobilisant des millions de personnes, les associations font partie du quotidien de nos concitoyens et sont importantes pour répondre à leurs besoins sociaux, en entretenant le lien social – surtout dans une période comme celle que nous traversons. Nous regrettons néanmoins que cette proposition de loi se limite à une dimension assez restreinte de l'engagement.

Pour autant, on ne peut que se féliciter des mesures adoptées conformes par les deux assemblées en vue d'atténuer la responsabilité financière des dirigeants associatifs bénévoles en cas de faute de gestion - article 1^{er} -, de porter de 10 à 20 le nombre de salariés en deçà duquel une association peut avoir recours au dispositif « Impact emploi » - article 1^{er bis} A -, et de rendre éligible au service civique les ressortissants algériens résidant légalement en France.

Reprenant l'amendement de Jacques-Bernard Magner dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, la remise d'un rapport pour l'affectation des montants des comptes associatifs inactifs au FDVA a ensuite été intégrée dans une autre proposition de loi. Le HCVA estime à 100 millions d'euros les sommes qui pourraient être mobilisées.

Les dispositions relatives au congé et à la rémunération des bénévoles ont été supprimées. Il nous reste à débattre de la sensibilisation des collégiens et lycéens à la vie associative. On ne peut s'opposer à cette adjonction dans les programmes, mais on est en droit d'émettre quelques doutes sur la façon dont elle sera traitée au vu de l'inflation des programmes scolaires - est-ce vraiment au Parlement de légiférer sur un contenu qui relève du Conseil supérieur des programmes ?

Je m'interroge également sur la suppression par l'Assemblée nationale de la fin de la limitation du nombre de stagiaires pouvant être accueillis dans les structures administratives. Si cette suppression est protectrice pour l'emploi et permet de limiter le recours à des stages précaires et mal rémunérés, on peut s'interroger sur son bien-fondé notamment dans le contexte actuel où le secteur doit faire face à de nombreuses difficultés.

En dépit de ces quelques réserves, le groupe socialiste, écologiste et républicain ne présentera pas d'amendements et soutiendra cette proposition de loi.

M. Thomas Dossus. - À mon tour de remercier M. le rapporteur de son analyse. Cette proposition de loi a été déposée voilà plus de trois ans à l'Assemblée nationale. Les associations, durement frappées par la crise, attendent impatiemment sa mise en œuvre, car ce texte - tout comme celui sur la trésorerie des associations - comporte des avancées. Mais, et cela a été dit, nos associations culturelles et sportives ont été durement touchées par la crise et ce texte, tout comme d'ailleurs les nouveaux carcans visant la liberté d'association dans le projet de loi « séparatismes », ne remédieront pas à leurs situations. La vitalité associative comme la liberté d'association sont les poumons de notre « vivre ensemble ». À cet égard, la reprise des activités associatives à l'issue du confinement sera cruciale.

En 2020, la plupart des collectivités ont maintenu leur soutien aux associations. Pour 2021, les premières remontées sont inquiétantes, les associations risquant de faire office de variable d'ajustement en raison des

pressions pesant sur les budgets locaux. Pourtant, une subvention pour une association n'est pas un coût pour la collectivité, mais un investissement au service du lien social. C'est pourquoi les associations doivent être intégrées dans un plan de relance à destination de ce secteur essentiel.

En conséquence, les membres du groupe Écologiste-Solidarité et territoires voteront ce texte.

Mme Céline Brulin. – Nous soutiendrons ce texte, car il comporte un certain nombre d'avancées pour les associations, qui en ont grand besoin en ce moment. Il sera complété par la proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations, débattue aujourd'hui au sein de la commission des lois.

Je souscris aux propos de M. Kern : les abondements du FDVA ne rivalisent pas avec la réserve parlementaire... J'ai d'ailleurs sollicité le préfet dans mon département afin de remédier aux inégalités territoriales dans l'attribution de fonds. Les associations qui œuvrent en milieu rural en seraient moins bénéficiaires que d'autres.

Ce texte est bienvenu, mais ne répond pas à l'ampleur des besoins. Avec la crise, les associations sont dans des situations très difficiles, tant du point de vue financier que des forces vives qu'elles vont devoir mobiliser. Or, on n'a jamais autant eu besoin d'elles pour recréer du lien social. Nous voterons ce texte.

M. Michel Savin. – Le bénévolat est au cœur de l'engagement associatif. Il ne faudrait pas qu'il soit fragilisé par la crise. Le statut de bénévole doit être mieux reconnu et valorisé, dans les actes et pas seulement dans les discours. C'est pourquoi j'avais proposé d'ouvrir le congé de formation aux salariés exerçant des activités bénévoles, comme pour ceux qui exercent un mandat électoral ou des fonctions syndicales. Les dirigeants d'association ou les trésoriers ont en effet des responsabilités importantes. Cet amendement avait été adopté en première lecture par le Sénat, contre l'avis de la commission, avec un sous-amendement de Mme Laborde. Les bénévoles demandent à être mieux formés. Quand un bénévole encadre des enfants dans un club sportif, il doit non seulement être formé à l'activité sportive, mais aussi être sensibilisé aux questions relatives aux violences sexuelles, au dopage, au racisme, etc. J'ai entendu les propos de notre rapporteur. Mes amendements étaient des amendements d'appel. On ne peut pas rester sans faire de proposition pour l'avenir. La possibilité de prendre en compte l'engagement associatif dans le calcul de la retraite est à développer. Je retire mes amendements pour faciliter l'adoption de cette proposition de loi.

M. Jacques Groperrin. – Je n'ai pas déposé d'amendements, car mes propositions n'avaient pas de lien direct avec le texte. Il me semble souhaitable que la licence et les cotisations, notamment à des associations sportives affiliées à une fédération sportive, puissent être défiscalisées au

même titre que les dons. Je lance donc un appel au Gouvernement et à notre rapporteur pour trouver une solution.

M. Laurent Lafon, président. – Nous avons donc des amendements d’appel et des appels à amendement !

Mme Sarah El Haïry, secrétaire d’État. – Je me félicite de l’unanimité qui se dégage pour soutenir l’engagement associatif. Monsieur Savin, je partage votre point de vue sur l’accompagnement des dirigeants d’association. La formation est un élément essentiel pour inciter à la prise de responsabilités. Le premier frein est le manque d’informations ou le non-recours au droit. Le compte d’engagement citoyen, pour lequel nous nous sommes battus, est entré en vigueur. Pendant trois ans, il n’était pas effectif. Il permet d’acquérir des droits, au titre des activités bénévoles, qui peuvent être inscrits sur le compte personnel de formation, à hauteur de 740 euros par an d’engagement. Il mérite d’être mieux connu.

La mesure visant à exclure les stages de deux mois du décompte du nombre maximal de stagiaires pouvant être accueillis par une structure a été supprimée à la suite d’échanges avec les acteurs associatifs. Il reste toutefois possible d’accueillir plus de jeunes avec les missions d’intérêt général dans le cadre du service national universel (SNU), même si la durée est plafonnée à quinze jours. Cela permet une sensibilisation. Plus généralement, nos associations ont besoin de l’engagement humain des bénévoles comme des adhérents. Il faut aussi leur faciliter la vie sur le plan administratif, fiscal ou juridique. C’est le sens du système « Votre compte association », guichet unique qui facilite les démarches administratives, ou du CEC. Cela passe aussi par un changement d’attitude des administrations fiscales, avec une présomption positive. La première étape a été pendant la crise de garantir aux associations un alignement sur le droit commun et l’accès à l’ensemble des aides.

M. Pierre-Antoine Levi, rapporteur. – Je salue cette belle unanimité dans vos interventions à quelques jours du 120^e anniversaire de la loi de 1901. Cette proposition de loi est très attendue par les dirigeants d’association. C’est pourquoi il est important de parvenir à un accord. Je remercie M. Savin pour le retrait de ses amendements. Ses arguments ont été entendus. La possibilité de prendre en compte l’engagement associatif dans le calcul de la retraite semble une piste intéressante qui correspond aux attentes des dirigeants d’association.

EXAMEN DES ARTICLES
SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION

Article 1^{er} bis

M. Pierre-Antoine Levi, rapporteur. – L’amendement COM-4 est un amendement de coordination. Il vise à rendre cet article identique avec l’article 3 de la proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations, que la commission des lois examine en LEC tout à l’heure.

L'amendement COM-4 de coordination, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 1^{er} bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} ter (Supprimé)

M. Thomas Dossus. – Je connais le peu d'appétence du Sénat pour les demandes de rapport. Toutefois, le congé d'engagement associatif, instauré par la loi Égalité et citoyenneté de 2017, n'a jamais fait l'objet d'une évaluation, malgré la préconisation du rapport *Pour une politique de vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement*, remis au Premier ministre le 8 juin 2018. L'amendement COM-5 a donc pour objet de demander au Gouvernement de remettre un rapport au Parlement afin d'évaluer le nombre de salariés ayant bénéficié de cette mesure et de recenser les modalités prévues par les accords d'entreprise ou de branche en matière de nombre de jours accordés et de maintien de la rémunération.

M. Pierre-Antoine Levi, rapporteur. – Comme pour toute demande de rapport, avis défavorable... J'ajoute que le ministère ne dispose pas des informations pour le réaliser, faute de remontées des entreprises sur ce congé.

Mme Sarah El Haïry, secrétaire d'État. – Même avis, pour les mêmes raisons. Le Gouvernement, en effet, n'a pas les informations demandées. Le premier rapport s'était appuyé sur un sondage de l'Institut français d'opinion publique (IFOP).

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

L'amendement COM-1 rectifié est retiré.

L'article 1^{er} ter demeure supprimé.

Article 1^{er} quater (Supprimé)

L'amendement COM-2 rectifié est retiré.

L'article 1^{er} quater demeure supprimé.

Article additionnel après l'article 1^{er} quater (Supprimé)

L'amendement COM-3 rectifié est retiré.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 4 (Supprimé)

L'article 4 demeure supprimé.

Article 5 (Supprimé)

L'article 5 demeure supprimé.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} bis			
M. LEVI, rapporteur	4	amendement de coordination	Adopté
Article 1^{er} ter (Supprimé)			
M. DOSSUS	5	demande de rapport sur le recours au congé d'engagement	Rejeté
M. SAVIN	1 rect.	mise en place de la rémunération d'un jour pour le congé engagement des dirigeants d'association (sur les 6 jours de congés prévus)	Retiré
Article 1^{er} quater (Supprimé)			
M. SAVIN	2 rect.	crédit d'impôt égal à la rémunération journalière dans le cadre de la prise d'un congé d'engagement (limite de 3 jours)	Retiré
Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er} quater (Supprimé)			
M. SAVIN	3 rect.	demande de rapport sur la situation des associations et du bénévolat du fait de la crise de la covid	Retiré

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 14 avril 2021

- *Haut conseil à la vie associative* : **M. Kais MARZOUKI**, secrétaire général, **Mme Carole ORCHAMPT**, présidente de la commission engagement.

Jeudi 15 avril 2021

- *Ministère de l'éducation nationale - Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative* : **M. Charles-Aymeric CAFFIN**, chef du bureau du développement de la vie associative.

Lundi 3 mai 2021

- *Mairie de Montauban* : **M. Jean-François GARRIGUES**, délégué pour la ville de Montauban à la politique de la ville, au développement social urbain, à la smart city, au déploiement de la fibre et à l'économie numérique et coprésident du Racing Club Montalbanais.

- *Montauban football club Tarn-et-Garonne* : **M. Jean-Michel MALAVELLE**, président.

Mardi 4 mai 2021

- *France bénévolat* : **M. Hubert PÉNICAUD**, ancien vice-président.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp17-486.html>