

# Engagement bénévole, cohésion sociale et citoyenneté

Juin 2022



2022-009  
NOR : CESL1100009X  
Mardi 28 juin 2022

# JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026 – Séance du 28 juin 2022

## ENGAGEMENT BÉNÉVOLE, COHÉSION SOCIALE ET CITOYENNETÉ

Avis du Conseil économique, social et environnemental

sur le rapport présenté par la **commission permanente de l'Éducation, de la culture et de la communication**

**rapporteurs : Marie-Claire Martel et Jean-François Naton**

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son Bureau en date du 21 septembre 2021, conformément à l'article 34 du Règlement intérieur. Le Bureau a confié à la commission de l'Éducation, de la culture et de la communication la préparation d'un avis et d'un rapport intitulé *Engagement bénévole, cohésion sociale et citoyenneté*. La commission de l'Éducation, de la culture et de la communication, présidée par M. Jean-Karl Deschamps, a désigné Mme Marie-Claire Martel comme rapporteure et M. Jean-François Naton comme rapporteur.

# Sommaire

## **SYNTHÈSE DE L'AVIS 4**

## **AVIS 8**

### **Introduction 8**

### **I - Etat des lieux 9**

A. Le bénévolat, une réponse toujours actuelle 9

B. Un levier face à la crise sanitaire liée à la Covid 19 13

C. Une grande diversité de bénévoles 14

### **II - Une définition actualisée du bénévolat 17**

### **III - Les préconisations 18**

A. Faciliter l'accès au bénévolat de chacun et chacune en informant, accueillant et accompagnant mieux 18

B. Reconnaître de façon collective et individuelle les bénévoles 23

C. Mieux former et reconnaître davantage les compétences des bénévoles 33

D. Améliorer la mesure du bénévolat et ses effets 36

## **DÉCLARATIONS DES GROUPES 38**

## **SCRUTIN 56**

## **RAPPORT 58**

### **Introduction 58**

### **I - Panorama du bénévolat et des bénévoles 60**

A. Définition et place du bénévolat 60

B. Le bénévolat, un domaine peu exploré par les sciences sociales 71

C. Une grande diversité de bénévoles 73

D. Quelques exemples d'organisations mobilisant des bénévoles 84

E. Les effets directs et indirects du bénévolat 88

F. Panorama du bénévolat en Europe 93

<b>II - Le bénévolat, une réponse toujours actuelle dans une société en crise</b>	<b>98</b>
A. Une réponse à la crise du sens et de la démocratie	98
B. Une réponse à l'affaiblissement du lien social	100
C. Un levier pour les transitions	102
D. Un levier face à la crise sanitaire liée à la Covid 19	103
<b>III - Quelques problématiques</b>	<b>107</b>
A. La reconnaissance symbolique et matérielle du bénévolat	107
B. La formation des bénévoles et la certification des compétences acquises	110
C. Les défis de la gouvernance des organisations recourant au bénévolat	118
D. Les relations entre pouvoirs publics et bénévolat	120
E. Les limites et mauvais usages du bénévolat	128
F. La relation travail / emploi / bénévolat	131
G. Bénévolat, temps de vie et inégalités d'accès	134
<b>Conclusion</b>	<b>140</b>

## ANNEXES

141

<b>N°1 - COMPOSITION DE LA COMMISSION PERMANENTE DE L'ÉDUCATION, DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, À LA DATE DU VOTE LE MERCREDI 25 MAI 2022</b>	<b>141</b>
<b>N°2 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b>	<b>143</b>
<b>N°3 - JOURNÉE D'ÉCHANGES, DE RENCONTRES ET DE CONTRIBUTIONS DE BÉNÉVOLES ORGANISÉE LE 1ER FÉVRIER 2022</b>	<b>147</b>
<b>N°4 - BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>150</b>
<b>N°5 - TABLE DES SIGLES</b>	<b>156</b>

# Engagement bénévole, cohésion sociale et citoyenneté

## SYNTHÈSE DE L'AVIS

Dans cet avis avec rapport, le CESE propose une nouvelle définition du bénévolat afin de mieux prendre en compte l'étendue de ses domaines d'intervention :

**« Le bénévolat est l'action de la personne qui s'engage librement, sur son temps personnel, pour mener une action non rémunérée en direction d'autrui, ou au bénéfice d'une cause ou d'un intérêt collectif ».**

Il formule ensuite 19 préconisations selon 4 axes :

### **AXE 1 : Faciliter l'accès au bénévolat de chacun et chacune en informant, accueillant et accompagnant mieux**

#### Préconisation n° 1

Le CESE préconise de généraliser une véritable formation des élèves délégués et des élèves engagés dans des actions bénévoles, reconnue et valorisable dans leur parcours scolaire. Le développement de cette formation et de ses effets devra faire l'objet d'une évaluation rigoureuse et dans le temps.

#### Préconisation n° 2

Le CESE préconise aux partenaires sociaux d'expertiser et d'évaluer la création d'un nouveau droit interprofessionnel attribué aux représentants syndicaux salariés et employeurs pour les tâches d'intérêt général, hors entreprise et administration, liées au dialogue social.

#### Préconisation n° 3

Le CESE rappelle que le bénévolat est un acte désintéressé, ne pouvant donner lieu à rétribution financière. Par conséquent, le CESE préconise l'interdiction d'activités bénévoles en contrepartie de la perception de minima sociaux.

#### Préconisation n° 4

Le CESE préconise que la plateforme numérique publique *jeveuxaider.gouv.fr* développe, en interconnexion avec l'application mobile du Pass culture, un module d'offres de missions bénévoles géolocalisées en lien avec les offres et événements culturels de proximité et assure la sécurité juridique des bénévoles.

### **AXE 2 : Reconnaître de façon collective et individuelle les bénévoles**

#### Préconisation n° 5

Le CESE préconise d'introduire dans la Charte d'Engagements réciproques entre l'État, le Mouvement associatif et les collectivités territoriales, un nouveau « paragraphe 3.0 » indiquant que « *l'État et les collectivités territoriales s'engagent à rendre effectives, à protéger et à promouvoir les libertés associatives qui regroupent les différentes libertés publiques qui permettent aux associations de mener à bien leur mission : liberté d'association, liberté de réunion, liberté d'expression, liberté de manifestation* ».

#### Préconisation n° 6

Le CESE préconise la sensibilisation et la formation des élus et des agents de l'administration à l'intérêt des activités bénévoles et du fait associatif. Cet objectif sera atteint en réformant les formations proposées par le ministère en charge de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, par les associations d'élus et des collectivités territoriales et par les écoles et formations du service public. La multiplication des formations croisées entre salariés du secteur public et les acteurs du bénévolat contribuera à cet objectif.

#### Préconisation n° 7

Le CESE préconise l'augmentation très significative des moyens humains et financiers du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire ainsi que le doublement du montant alloué lors de la première année.

#### Préconisation n° 8

Le CESE préconise que l'État et les collectivités territoriales privilégient le financement du fonctionnement des associations, plutôt que le financement par projet, et le conventionnement pluriannuel et qu'ils renforcent le soutien aux projets associatifs notamment par le biais du doublement de l'enveloppe annuelle du FDVA volet Fonctionnement et Innovation (FDVA-2) - soit un montant minimum de 50 M€ - et une meilleure communication auprès des petites associations.

#### Préconisation n° 9

Le CESE préconise de mobiliser les principaux acteurs des différents ministères en charge de la vie associative pour développer et diffuser un système d'informations de la vie associative (SIVA) unifié, facilitant et simplifiant la gestion administrative et les relations des administrations avec les associations et d'inciter les collectivités territoriales et les autres acteurs publics à y recourir.

#### Préconisation n° 10

Dans le cas où une collectivité locale ou l'État demande à une association de lui rembourser tout ou partie d'une subvention, le CESE préconise d'instaurer une procédure préalable de médiation auprès du délégué du Défenseur des droits dans le département.

#### Préconisation n° 11

Le CESE préconise, après une étude d'impact, de simplifier et d'ouvrir le compte engagement citoyen à tous les bénévoles quelles que soient les structures (associations, syndicats, mutuelles, etc.) dans lesquelles ils agissent, ainsi que d'abaisser de 200 à 100 heures le seuil du nombre d'heures annuelles nécessaires de bénévolat, toutes structures confondues, pour être éligible au dispositif.

#### Préconisation n° 12

Le CESE préconise de faire connaître le congé de représentation et le congé engagement aux actifs et actives ainsi qu'à leurs employeurs publics et privés en menant une campagne nationale d'information. Il s'agira d'en expliquer et d'en illustrer l'utilisation possible ainsi que de lancer une étude visant le maintien de la rémunération des salariés prenant un congé pour exercer une responsabilité bénévole.

#### Préconisation n° 13

Le CESE préconise de transformer la déduction d'impôt en crédit d'impôt pour les bénévoles qui engagent des frais dans le cadre de leur bénévolat

#### Préconisation n° 14

Le CESE préconise de préciser les articles 200 et 238 bis du code général des impôts afin de reconnaître comme relevant de l'intérêt général les regroupements d'associations qui concourent, directement ou indirectement, aux actions des associations dont l'objet social relève des domaines visés par ces deux articles.

### **AXE 3 : Mieux former et reconnaître davantage les compétences des bénévoles**

#### **Préconisation n° 15**

Le CESE préconise de simplifier et de promouvoir le volet Formation du Fonds de développement de la vie associative (FDVA-1), en particulier auprès des petites et moyennes associations. Pour atteindre cet objectif, le CESE préconise de développer ce FDVA, notamment par une augmentation significative de l'enveloppe budgétaire allouée pour accompagner effectivement l'extension du Fonds.

#### **Préconisation n° 16**

Le CESE préconise de faciliter la création, l'utilisation et la diffusion des open badges pour reconnaître et valoriser les apprentissages développés par les bénévoles.

#### **Préconisation n° 17**

Pour accompagner les bénévoles dans leur démarche de reconnaissance de leurs compétences acquises via un bilan de compétences ou une validation des acquis de l'expérience (VAE), le CESE préconise de mutualiser et de coordonner, avec l'appui d'un financement public, les moyens humains et financiers mis en œuvre, au niveau national. Cette mutualisation concernera l'ensemble des organisations recourant au bénévolat et les structures publiques concourant à la VAE. Les apports des passeports bénévoles et des open badges devront être pris en compte.

### **AXE 4 : Améliorer la mesure du bénévolat et de ses effets**

#### **Préconisation n° 18**

Le CESE préconise que les acteurs de la statistique publique réalisent ou financent, tous les trois ans, une enquête sur le bénévolat formel et informel, en population générale, et par territoires, intégrant les personnes âgées de moins de 18 ans et incluant des statistiques genrées afin de dresser un portrait complet du bénévolat en France.

#### **Préconisation n° 19**

Le CESE préconise de mettre en œuvre un programme de recherche et de recherche-action sur la définition d'indicateurs extra-monnaires sur les effets du bénévolat aussi bien sur les bénévoles (bien-être, acquisitions de compétences, etc.) que sur la société (meilleure cohésion, etc.) afin qu'il soit mieux pris en compte dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques.



## Introduction

Les liens, qui nous unissent les uns aux autres, contribuent à la cohésion sociale et nous constituent en société, quels que soient nos origines, nos capacités, nos activités professionnelles ou les moments de vie que l'on traverse.

Aujourd'hui, la France compte près de 22 millions de bénévoles au sein notamment d'une association, d'un syndicat, d'une mutuelle, d'un parti politique, soit un peu plus de 43 % de la population adulte du pays. Cela traduit le besoin d'être utile et de se sentir utile, de créer du lien social et d'être partie prenante d'un collectif. Le bénévolat participe ainsi à la cohésion sociale et relève de la citoyenneté active. En 1989, le Conseil économique social et environnemental définissait le bénévole comme celui qui « *s'engage librement pour mener une action non salariée en direction d'autrui, en dehors de son temps professionnel et familial* ».

À l'heure des bilans et des évaluations, la question de la reconnaissance du rôle fondamental du bénévolat et des organisations qui le portent, reste posée. Lors de la crise sanitaire, ce n'est pas seulement l'ordre spontané du marché qui a sauvé la cohésion du pays mais bien aussi l'engagement gratuit. Au-delà des actions menées par la puissance publique, par l'engagement professionnel de celles et de ceux qui ont été appelés « *travailleuses et travailleurs de la première ou de la deuxième ligne* » au sein des administrations et des entreprises, **l'engagement gratuit**, cet « *élan joyeux au service de tous et toutes*<sup>2</sup> » a permis l'expression du meilleur de l'humanité et de solidarités concrètes au service de la cohésion de notre pays.

Dans ce contexte, le CESE propose une nouvelle définition du bénévolat afin de mieux prendre en compte l'étendue de ses domaines d'intervention et en veillant à ne pas opposer bénévolat et salariat, ce qui se compte et ce qui ne se compte pas, le service public et la défense de l'intérêt général porté directement par les bénévoles. Il formule ensuite un ensemble de préconisations visant à donner à chacun et à chacune la possibilité et la liberté d'être bénévole ; à mieux reconnaître de façon collective et individuelle les bénévoles ; à mieux former et reconnaître les compétences des bénévoles et enfin à améliorer la mesure du bénévolat et de ses effets.

---

**1 L'ensemble de l'avis a été adopté à l'unanimité (voir page scrutin).**

2 Cette expression a surgi lors de la journée de rencontres et d'échanges avec des porte-parole de bénévoles organisée le mardi 1<sup>er</sup> février, voir annexe n° 3.

# I - ETAT DES LIEUX

## A. Le bénévolat, une réponse toujours actuelle

### 1. Une réponse à la crise du sens et de la démocratie

Le bénévolat continue de se développer en France dans un contexte de crise des valeurs et du sens qui s'exprime aussi bien dans le domaine politique que dans celui du travail et qui s'illustre également par un isolement social important que subissent 14 % des personnes de plus de 15 ans<sup>3</sup>. Sa progression peut être analysée comme une réponse à ce contexte. Le bénévolat apparaît alors comme « *porteur de valeurs et de sens* » et permet de s'engager activement dans tous les domaines de la vie citoyenne.

#### 1.1. Une déconnexion entre des responsables politiques, scientifiques et professionnels et une large partie de la population

Dans l'avis « *Fractures et transitions : réconcilier la France*<sup>4</sup> », le CESE a rappelé que « *les signaux sont nombreux, qui témoignent d'une déconnexion réciproque entre les responsables politiques et une large partie de la population* » avec comme corolaire une fragilisation du pacte social et politique.

La déconnexion entre une large partie de la population et de ses représentantes et représentants dans les domaines politiques, professionnels, scientifiques, etc. se traduit à la fois par un faible taux de participation aux élections et par une réinterrogation des valeurs de la République. Pour autant la volonté de nombreuses personnes à retrouver **de la capacité d'agir** en s'impliquant différemment dans la société, donne ainsi une réalité au concept de citoyenneté active dans sa composante de solidarité. Etre utile et se sentir utile, ne pas tout attendre des pouvoirs publics sont les principales raisons de cet engagement. Cette implication s'illustre notamment par un bénévolat qui augmente pour des causes comme la lutte contre le mal-logement, la précarité, contre le dérèglement climatique ou en faveur de l'émancipation de tous et toutes et la défense de la biodiversité... Dans plusieurs domaines comme celui de l'environnement ou du travail, le droit de participer des citoyennes et des citoyens et donc des bénévoles à l'élaboration des décisions publiques est une exigence internationale, européenne mais aussi constitutionnelle<sup>5</sup>. Cependant, des obstacles à la mise en œuvre de ce droit sont constatés encore aujourd'hui. De façon générale, **l'aspiration forte à la participation** qui parcourt la société trouve ici, dans l'action avec et pour les autres, ou pour une cause, une traduction en actes.

<sup>3</sup> Tribune de M. Jean-François Serres dans le journal *Le Monde*, le 3 mai 2022.

<sup>4</sup> Avis *Fractures et transitions : réconcilier la France*, dont les rapporteurs sont Michel Badré et Dominique Gillier, mars 2019, page 35.

<sup>5</sup> Article 7 de la Charte de l'environnement de 2005.

## 1.2. Monde du travail, épanouissement et bénévolat

Le monde du travail connaît d'importantes transformations dont certaines peuvent parfois contribuer à dégrader la situation de certaines personnes, remettant en cause la conciliation des temps de vie et rendant leur environnement plus incertain, dans un contexte de délitement des milieux traditionnels d'appartenance. Cette plus grande incertitude a fait progresser les inégalités et **les risques de rupture professionnelle** mais également personnelle. Dans le même temps, la mobilité géographique et fonctionnelle qui a permis à certains individus d'élargir leurs compétences et leurs horizons professionnels, a contribué pour d'autres à les déstabiliser tant professionnellement que personnellement. Mais au-delà de ces constats largement documentés, c'est dans l'avis « *Métiers en tension*<sup>6</sup> » qu'apparaît intensément une problématique touchant les enjeux de la perte de sens dans l'accomplissement des tâches pour une fraction de travailleurs<sup>7</sup>. Dans ce contexte, certaines personnes voient dans leur engagement bénévole une manière d'atteindre une certaine harmonie et de retrouver du sens dans leurs actions. Les bénévoles peuvent ainsi exprimer des qualités personnelles voire professionnelles qui ne sont pas toujours mobilisées dans le monde du travail ou qui ne sont pas reconnues comme telles. Réciproquement, des compétences acquises ou développées dans le bénévolat peuvent être mobilisées dans le monde professionnel. C'est notamment une attente de la part de certains bénévoles qui souhaitent développer une dynamique de parcours de vie dans laquelle le bénévolat soit pleinement reconnu au même titre qu'une expérience professionnelle. Cela conduit à prendre en compte dans la notion de travail, une diversité d'activités, qu'elles soient salariées ou non, rémunérées ou non. En effet, le travail quel que soit son statut est celui qui resserre les liens entre les membres de la société en multipliant les cas d'assistance mutuelle, de coopération commune et en rendant plus clair en chaque individu la conscience de l'utilité de cette coopération. Cette action transforme le bénévole autant que le monde qui l'entoure.

## 1.3. Le bénévolat, une forme d'accomplissement en tant qu'individu

Comme le décrivent MM. Roger Sue et Jean-Michel Peter<sup>8</sup>, s'agissant **des motivations** des bénévoles, l'engagement bénévole répond tant à un objectif de réalisation de soi, qu'à un objectif d'engagement avec les autres, pour les autres ou pour des causes. Selon M. Sue<sup>9</sup>, les individus recherchent une forme de réalisation de soi qu'ils ne trouvent pas nécessairement dans les autres sphères de l'existence, tant pour une question de sens que pour une question de reconnaissance individuelle. Dans ce contexte, le bénévolat continue de démontrer qu'il reste une réponse majeure à la crise du sens actuellement présente dans une partie de la société. De plus **l'encapacitation** qu'il produit sur les personnes est à même d'entraîner

---

6 *Métiers en tension*, avis du CESE dont le rapporteur est M. Pierre-Olivier Ruchenstain, janvier 2022.

7 *Un salarié sur six estimait en 2019 que son travail n'était pas épanouissant*, étude Deloitte « *Sens au travail ou sens interdit ? : Pour s'interroger enfin sur le travail* », décembre 2017, page 17.

8 Rapport de recherche « *Intérêts d'être bénévole* », Roger SUE et Jean-Michel PETER, 2012, Cerlis Paris Descartes, Site CNRS.

9 Audition de M. Roger Sue, professeur des Universités, faculté des sciences humaines et sociales-Sorbonne, 16 novembre 2021.

un meilleur accès à leurs droits et favoriser une insertion ou réinsertion sociale. La distorsion entre le sentiment d'utilité généré chez les bénévoles, et le fait de ne pas les associer aux décisions publiques qui les concernent, ou, la non prise en compte des corps intermédiaires qu'ils constituent quand ils sont organisés au sein d'une organisation (bénévolat formel), explique le fort sentiment de mépris qu'ils peuvent ressentir. Ce mépris ressenti contrevient alors à l'expression **d'une citoyenneté active**, qui s'exprime notamment dans l'engagement bénévole. Celle-ci se définit par un mode de comportement civil, civique et par une participation active à la vie sociale faisant vivre la solidarité. C'est dans cette dernière dimension tout particulièrement que cette citoyenneté active se réalise dans le bénévolat.

## 2. Une réponse créatrice de lien social

Dans l'avis « *Fractures et transitions : réconcilier la France*<sup>10</sup> », le CESE a noté que le mouvement dit « *des gilets jaunes* » témoignait aussi « *de l'isolement social d'individus qui, au moment même où ils doivent faire face aux difficultés du quotidien, ne se sentent pas suffisamment soutenus, protégés et représentés par les institutions, au sens général d'organisations publiques ou privées dans lesquelles ils puissent s'insérer* ». M. Jean-François Serres<sup>11</sup> rappelle l'urgence de la prise en compte de ce phénomène et alerte sur la mise en danger et la souffrance de plus de 5 millions de personnes dans notre pays notamment chez les plus âgées. Comme l'a souligné le sociologue Serge Paugam, **le lien social** désigne aujourd'hui tout à la fois le désir de vivre ensemble, la volonté de relier les individus dispersés et l'ambition **d'une cohésion** plus profonde de la société dans son ensemble<sup>12</sup>. Or, ces liens sociaux se délitent. Ce délitement ne permet plus ou mal d'assurer la cohésion sociale et l'intégration des individus, soit par le partage de valeurs communes soit par la reconnaissance sociale des différences. L'échec possible du processus de socialisation ou encore la difficulté à établir de nouvelles règles de vie commune du fait de l'individualisme croissant figurent parmi les raisons invoquées pour expliquer cette crise du lien social. M. Serge Paugam souligne aussi que « *ces mutations entraînent également une crise des identités et encouragent à réfléchir sur l'ensemble des liens qui attachent l'individu à la société.* »

Face à cette situation de l'affaiblissement du lien social ou de l'isolement social, le CESE a régulièrement affirmé que « *la relation, le lien social, ne peuvent devenir une marchandise et la lutte contre l'isolement ne saurait être considérée comme un marché* » et que « *l'engagement des citoyennes et des citoyens doit renforcer et non affaiblir les rôles joués par les familles comme par les professionnelles et professionnels du soin et de l'accompagnement* ». « *Dans ce contexte, l'engagement citoyen agit en complémentarité des dispositifs de protection sociale : il les soutient lorsqu'ils sont présents et les suscite lorsqu'ils sont absents. Il ne peut servir de prétexte au*

---

<sup>10</sup> *Fractures et transitions : réconcilier la France*, avis du CESE dont les rapporteurs sont Michel Badré et Dominique Gillier, mars 2019, page 36.

<sup>11</sup> *Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité*, avis du CESE dont le rapporteur est M. Jean-François Serres, juin 2017.

<sup>12</sup> *Le lien social*, Serge Paugam, PUF, 2008.

désengagement de l'État et plus largement de l'ensemble des pouvoirs publics<sup>13</sup> ». Le bénévolat peut donc être une réponse efficace à la fragilisation actuelle du lien social c'est-à-dire des relations qui unissent des individus faisant partie d'un même groupe social et/ou qui établissent des règles sociales entre individus ou groupes sociaux différents. Il peut susciter, comme l'a souligné Roger Sue, d'autres formes de liens sociaux, moins verticaux et plus horizontaux (entre individus se considérant comme égaux, par des relations interpersonnelles). En découle des règles plus souples, moins institutionnalisées et pourtant tout aussi efficaces dans l'organisation de la société. M. Sue qualifie cette évolution « d'associativité ». Rappelons que d'une façon générale, ce ne sont pas les individus qui constituent une société mais bien l'existence de liens entre eux. Cela se traduit tout particulièrement dans les motivations des jeunes à s'engager. Une étude de l'INJEP et du Crédoc de janvier 2022 montre que 83 % des moins de 30 ans s'estimant confrontés à plusieurs motifs de discrimination s'engagent bénévolement, contre 35 % pour ceux ne s'estimant pas discriminés.

### 3. Un levier pour les transitions

Dans l'avis « *Fractures et transitions : réconcilier la France*<sup>14</sup> », le CESE a souligné que « *la société française est traversée de lignes de faille profondes, entre les riches et les pauvres, entre les inclus et les exclus, entre ceux qui bénéficient d'un monde plus ouvert et ceux qui se sentent enfermés là où ils sont, entre ceux qui décident et ceux pour qui on décide. [...] En même temps, des transitions très fortes sont en cours, démographique, économique, numérique, écologique, qui dessinent pour demain un monde entièrement nouveau et appellent des changements de fond* ». Les bénévoles ont un rôle important à jouer pour la réussite de ces transitions. A titre d'exemple, dans son rapport *Pour un engagement associatif renforcé au service de la transition écologique*<sup>15</sup>, le Haut Conseil à la vie associative indique que l'engagement bénévole « *place les associations au cœur de l'enjeu d'une transition écologique et solidaire portée par les citoyennes et les citoyens, qui en sont les acteurs et les actrices incontournables. [...] Qu'il s'agisse de la lutte contre la pollution et le gaspillage au quotidien, de la préservation de la biodiversité et des espaces vitaux, ou encore de la contribution à la lutte contre le réchauffement climatique, de nombreuses associations [et leurs bénévoles] développent des pratiques responsables pour contribuer à cet enjeu majeur du XXI<sup>e</sup> siècle, dont l'urgence ne fait aujourd'hui plus aucun doute* ». Le CESE a également souvent souligné combien s'engager dans une association, devenir bénévole est, en règle générale, une façon d'exercer sa citoyenneté au service de l'intérêt général.

---

13 *Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité*, avis du CESE dont le rapporteur est M. Jean-François Serres, juin 2017, page 17 ; *Eradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030*, avis du CESE dont les rapporteurs sont Mme Marie-Hélène Boidin-Dubrule et M. Stéphane Junique, juin 2019.

14 *Avis Fractures et transitions : réconcilier la France*, dont les rapporteurs sont Michel Badré et Dominique Gillier, mars 2019, pages 7, 36.

15 *Pour un engagement associatif renforcé au service de la transition écologique*, rapport du Haut Conseil à la vie associative, 30 septembre 2021, page 1.

Enfin, certaines collectivités locales ont pu miser, pour atteindre des objectifs **de développement durable**, sur une entrée par la culture comme l'a décrit M. Maréchal<sup>16</sup> dans sa commune de Loos-en-Gohelle avec le festival Les Gohéliades, ou encore le Festival *Les papillons de nuit*, dont l'organisation repose sur les habitantes et les habitants bénévoles<sup>17</sup>.

## B. Un levier face à la crise sanitaire liée à la Covid 19

Du fait de la crise sanitaire, l'activité économique, les services publics et les activités associatives ont été ralentis, générant des besoins urgents d'aide et de soutien aux populations mises en difficulté par cette situation. Au niveau national, l'implication de l'ensemble des têtes de réseaux des organisations de la société civile, fédérant toutes les énergies bénévoles du pays, a été sollicitée en permanence par les pouvoirs publics afin d'entendre, de reconnaître et de répondre **aux besoins et aux attentes du terrain**. Tout au long de la crise, les structures de tête ont fait remonter les difficultés et permis l'adaptation des mesures sanitaires et de soutien économique aux besoins réels des forces vives de notre pays.

La crise a été un révélateur de la contribution des associations qui agissent au quotidien pour la cohésion sociale. Par leur maillage territorial de proximité très important, elles ont constitué une force essentielle d'entraide et de solidarité aux côtés des solidarités familiales et de voisinage. Mais cette crise a aussi souligné **une certaine méconnaissance du secteur**, de ses actions et modes d'intervention par les pouvoirs publics. Alors que d'ordinaire elles agissent de façon invisible et sans grande reconnaissance, elles ont été pendant la crise sanitaire en première ligne. Elles ont su mobiliser de nouvelles dynamiques pour agir. Il faut insister sur l'importance de la reconnaissance de l'engagement bénévole indispensable pour favoriser de nouveaux engagements. Il s'agit aujourd'hui pour les associations de réfléchir à la façon de maintenir une dynamique qui a attiré de nouveaux profils de bénévoles de circonstance là où il pouvait y avoir des difficultés de renouvellement des personnes, en particulier au niveau de la gouvernance, mais aussi de faire revenir le grand nombre des bénévoles notamment âgés qui se sont mis en retrait.

D'autres organisations ont également été très actives pendant la crise sanitaire et ont adapté leurs réponses et actions. Les bénévoles de nombreuses mutuelles ont ainsi contacté leurs adhérentes et leurs adhérents pour s'enquérir de leur situation, rompre parfois leur solitude et leur proposer une aide. Des syndicats de salariés comme d'employeurs ont ainsi mis en place, par exemple, des permanences téléphoniques ou encore des numéros verts gratuits pour continuer à répondre aux besoins et aux intérêts du monde du travail en garantissant les droits individuels et collectifs des salariées et des salariés. Les demandes pouvaient porter sur des sujets aussi divers que la garde d'enfant, l'activité partielle, le repos et congés payés imposés, la rupture du contrat de travail, l'arrêt maladie, les rémunérations, la santé et la sécurité. D'autres cellules d'écoute téléphonique ont aussi été mises en place à l'initiative des

---

<sup>16</sup> M. Francis Maréchal, adjoint au Maire de Loos-en-Gohelle, audition au CESE le 15 avril 2020.

<sup>17</sup> Le festival Papillons de Nuit est un festival de musique qui se déroule depuis 2001 à Saint-Laurent-de-Cuves, dans le département de la Manche.

organisations professionnelles, afin d'apporter soutien psychologique et conseils pratiques à l'attention des dirigeants d'entreprises et travailleurs indépendants durant cette période de crise sanitaire.

Partout dans le pays, on a vu aussi émerger très rapidement des initiatives spontanées de solidarité. Elles ont remplacé des services auparavant pris en charge par des organisations publiques ou privées lucratives. Des bénévoles déjà engagés ou non ont réagi pour répondre aux besoins des personnes isolées ou fragilisées par la crise. Les solidarités de voisinage non organisées se sont multipliées de façon inédite. Au-delà du bénévolat de voisinage et de la générosité du cercle familial, les actions ont pris de multiples formes pour pallier les fragilités ou les dysfonctionnements qui ont émergé. La solidarité a été très forte dans tous les secteurs pour assurer une certaine continuité et a traversé toutes les classes sociales.

## C. Une grande diversité de bénévoles

Fautes de données existantes ou exhaustives, il n'est pas possible d'établir de profil type des personnes menant des activités bénévoles dans le cadre d'une organisation (bénévolat formel) et/ou en dehors de ce cadre (bénévolat informel). Les informations disponibles permettent au mieux d'esquisser le « portrait » des bénévoles agissant au sein d'une organisation (pour l'essentiel en association). L'approche ici retenue n'est donc pas exhaustive et elle est davantage développée dans le rapport associé à cet avis.

### 1. Environ 22 millions de bénévoles de 18 ans et plus agissant au sein d'une organisation en 2017

En 2017, un peu plus de 43 % des personnes âgées de 18 ans et plus ont déclaré avoir réalisé une activité bénévole, au cours des douze mois précédant l'enquête, dans le cadre d'une organisation (association, syndicat, mutuelle, parti politique, etc.), soit un peu moins de 22 millions de personnes<sup>18</sup>. Si cette estimation revêt beaucoup d'intérêt, il faut néanmoins souligner que parmi ces personnes, certaines ont pu donner deux ou trois heures de leur temps dans l'année tandis que d'autres beaucoup plus. Enfin, un tiers d'entre-elles déclarent deux participations bénévoles ou davantage.

### 2. Près de 83 % du volume horaire du bénévolat formel réalisé par un peu plus d'un tiers des bénévoles

Le temps consacré au bénévolat formel c'est-à-dire au sein d'une organisation, en durée annuelle affectée par le bénévole à ses activités volontaires non rémunérées, est compliqué à estimer. Sa durée serait comprise entre environ 2 180 millions (estimation inférieure) et 2 400 millions d'heures (estimation supérieure) soit, exprimée en emplois équivalents temps plein (ETP), entre 1 323 000 et 1 461 000<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> *Rapport de recherche Bénévolat et bénévole en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, page 70.

<sup>19</sup> *Rapport de recherche Bénévolat et bénévole en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, page 124 et pages 125/126 pour le paragraphe suivant.

C'est le domaine social – caritatif – humanitaire qui occupe la part la plus importante du volume du temps bénévole avec sensiblement plus d'un quart du volume global, devant le sport et la défense de droits, de causes et d'intérêts. Derrière ces points d'ancrage forts de l'engagement bénévole viennent les loisirs et la culture. L'éducation-formation, la santé et le développement local ferment la marche.

En moyenne, un bénévole donne entre 100 heures et 111 heures par an de son temps<sup>20</sup>. S'agissant des tranches d'âge, les 55-74 ans se distinguent par des durées annuelles moyennes de bénévolat nettement plus importante que les autres. Ces moyennes cachent néanmoins une forte concentration de la contribution bénévole. En effet, « *le quart des plus faibles contributeurs donnent tout au plus 9 heures annuellement dans la variante d'estimation inférieure et 10 dans la variante supérieure, leur apport représentant 1 % du volume total du bénévolat dans les deux cas. À l'autre extrémité de la distribution des bénévoles par ordre croissant de durées annuelles offertes, le quart des plus gros contributeurs donnent 136 heures annuelles au minimum dans la variante inférieure d'estimation et 144 heures dans la variante maximum. Leurs dons de temps représentent 72 % du volume total du bénévolat dans l'estimation inférieure et environ 70 % dans l'estimation supérieure. En d'autres termes, un quart des bénévoles est à l'origine de près des trois quarts du temps donné*<sup>21</sup> ».

### 3. Un bénévolat formel essentiellement dans des associations

Près de 88 % des bénévoles déclarent l'être uniquement en association, 4 % en association et dans un autre organisme et 5 % uniquement dans un autre organisme<sup>22</sup>. Le bénévolat « formel » ou « organisé » en France est donc avant tout un bénévolat associatif. Le bénévolat dans des organismes d'une autre nature est donc plus rare mais l'absence de reconnaissance par la société de celui-ci entraîne forcément des difficultés quant à son appréhension. Ces organismes peuvent être un organisme municipal ou local, un établissement scolaire, une mutuelle, une coopérative, un syndicat, un parti politique ou un autre organisme.

---

20 *Rapport de recherche Bénévolat et bénévole en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, page 141.

21 *Rapport de recherche Bénévolat et bénévole en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, page 147 et page 148 pour les deux citations suivantes.

22 Les 3 % restant correspondent à des situations indéterminées. *Rapport de recherche Bénévolat et bénévole en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, page 71.



## 4. Une appréhension du bénévolat encore insuffisamment genrée

**Le taux de participation bénévole de l'ensemble des hommes (45 %) est supérieur à celui de l'ensemble des femmes (41,6 %)**, mais comme pour les adhésions associatives, ce constat doit être nuancé selon les domaines d'activité. Le bénévolat sportif est fortement masculin puisque le taux de participation des hommes est nettement plus du double de celui des femmes (14,1 % contre 5,9 %). Les hommes sont également plus enclins que les femmes à être bénévoles dans le domaine des loisirs. C'est néanmoins l'inverse dans le social-caritatif, la santé et l'éducation-formation<sup>23</sup>. Les chiffres sur le bénévolat **manquent très largement de données genrées**, rendant difficile la délimitation et donc le traitement de l'impact des inégalités dans le champ de l'engagement bénévole. Cependant, selon diverses enquêtes et études, des explications sont avancées, telle que la question du temps : les tâches domestiques et parentales incombent plus souvent aux femmes. On observe, en effet, dans le champ du bénévolat les mêmes inégalités de genre : plafond de verre, moins de présence dans les gouvernances associatives, moins de réseaux, répartition selon les domaines d'activités, etc.

## 5. La moitié du volume total du bénévolat formel réalisé par les bénévoles âgés de 55 ans et plus

Au niveau de l'âge, les taux de participation bénévole des personnes âgées de 55 à 74 ans sont supérieurs à ceux des autres classes d'âge, ce qui est compréhensible car une grande partie d'entre-eux n'ont plus d'activité professionnelle et par conséquent, disposent de davantage de temps. L'activité bénévole peut alors agir comme un moyen de pallier la perte d'une partie de la vie sociale liée à la sphère travail et ainsi recréer un réseau. C'est particulièrement le cas dans les domaines de la culture, des loisirs, du social et de la santé. A l'inverse, dans le domaine sportif, les taux de participation bénévole des personnes âgées de moins de 54 ans sont les plus élevés. Dans le domaine de défense des droits et des intérêts, les différences entre les différentes classes d'âges sont moins marquées<sup>24</sup>. A noter toutefois que chez les moins de 30 ans, l'engagement bénévole a fortement progressé pour passer de 38 % en 2016 à 48 % (presque 1 jeune sur 2) en 2021<sup>25</sup>. Par ailleurs, s'il ne s'exprime pas nécessairement dans les mêmes champs que celui des 55-74 ans, l'engagement des jeunes se manifeste dans d'autres espaces de temps de vie et pas seulement sous la forme de bénévolat formel.

Les bénévoles âgés de 55 ans et plus, qui représentent 38,4 % de la population totale de bénévoles âgée de 18 ans et plus, réalisent la moitié du volume total du

---

23 *Rapport de recherche Bénévolat et bénévolé en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, page 85.

24 *Rapport de recherche Bénévolat et bénévolé en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, tableau page 86.

25 <https://www.airofemely.fr/societes/la-generation-z-tous-benevoles-en-2022-1060.html>  
<https://injep.fr/wp-content/uploads/2022/01/Barometre-DJEPVA-2021.pdf>

bénévolat formel<sup>26</sup>. Des disparités existent entre les domaines d'activité : ces bénévoles âgés de 55 ans et plus réalisent ainsi près d'un tiers du volume total de bénévolat formel sportif mais plus de 60 % de celui dans le domaine social et caritatif.

## II - UNE DÉFINITION ACTUALISEE DU BÉNÉVOLAT

**Issu de la conjonction des racines « bene » et « volle », le terme bénévolat exprime deux idées majeures à savoir, d'une part, celle de bienveillance dirigée vers un bénéficiaire et, d'autre part, celle de volonté au sens originel du terme autrement dit le fait d'agir librement. Mais sa définition ne va pas de soi. Dans son avis de 1989, le Conseil économique social et environnemental a défini « le bénévole comme celui qui s'engage librement pour mener une action non salariée en direction d'autrui, en dehors de son temps professionnel et familial<sup>27</sup>».** Depuis la publication de cet avis, cette définition a ainsi pu servir de socle dans la participation à la réflexion et aux travaux autour du bénévolat. Mais elle mérite aujourd'hui d'être actualisée pour mieux prendre en compte toutes les activités bénévoles.

En effet à la lumière de cette définition du bénévolat, quatre dimensions se dégagent pour définir ce qu'est le bénévolat : **le contexte** de cette activité, **le caractère volontaire** de l'activité bénévole, **l'absence de rémunération** pour le bénévole et enfin **le ou les bénéficiaires** de l'activité bénévole. Si chacune de ces dimensions peut faire l'objet d'une interprétation qui rend parfois difficile la qualification de l'activité étudiée en activité bénévole, la quatrième relative aux bénéficiaires de l'activité bénévole mérite d'être élargie redéfinie afin que puisse être considéré comme un bénévole celui ou celle qui s'engage en faveur de la défense de causes comme par exemple celle des droits humains ou celle de la préservation de l'environnement.

La définition actualisée du bénévolat du CESE est donc dorénavant la suivante :

**Le bénévolat est l'action de la personne qui s'engage librement, sur son temps personnel, pour mener une action non rémunérée en direction d'autrui, ou au bénéfice d'une cause ou d'un intérêt collectif.**

---

<sup>26</sup> *Rapport de recherche Bénévolat et bénévole en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, page 153 / selon l'hypothèse inférieure du volume horaire total du bénévolat formel.

<sup>27</sup> *L'essor et l'avenir du bénévolat, facteur d'amélioration de la qualité de vie*, avis du CESE dont la rapporteure est Mme Marie-Thérèse Cheroutre, adopté le 14 juin 1989, page 7.

### III - LES PRECONISATIONS

#### A. Faciliter l'accès au bénévolat de chacun et chacune en informant, accueillant et accompagnant mieux

##### 1. Susciter l'engagement des jeunes dès l'école.

L'école comme lieu de socialisation, d'émancipation et d'éducation à la citoyenneté, s'est préoccupée depuis plusieurs années de l'éducation à l'engagement des jeunes en âge scolaire. Dès 2015 avec la mise en place de l'école primaire au lycée du « **parcours citoyen de l'élève** », inscrit dans le projet global de la formation de l'élève, **la communauté éducative a la responsabilité de construire et faire vivre le parcours citoyen**. Chacun des élèves est incité progressivement à s'impliquer et à s'engager « *dans des projets ou actions éducatives à dimension citoyenne* ». Ces parcours se construisent avec **les partenaires de l'école** que sont en particulier les associations agréées par le ministère. Les écoles ou établissements scolaires, lieux privilégiés de sensibilisation à l'engagement, les proposent dans le cadre des projets d'écoles ou d'établissements, dans des projets libres à l'initiative des jeunes mais aussi à travers les fonctions de délégué de classe, d'éco-délégués, d'ambassadeurs « lutte contre le harcèlement », membre de la Maison des lycées, tuteur de pair à pair ou journaliste dans un média scolaire. Au-delà de la préconisation de l'engagement formulé par les programmes scolaires, les opportunités d'engagement ne manquent pas au sein de l'école, à travers des initiatives multiples et riches, mais souvent méconnues. Elles doivent encore être développées et étendues à l'ensemble des écoles et établissements, sur tous les territoires pour que cette mission d'éducation à l'engagement soit remplie. L'Education nationale promeut l'engagement : **la moitié des élèves** s'engage déjà au sein de l'école<sup>28</sup>. Le tutorat de pair à pair, la participation à un journal d'établissement ou la participation à des activités de lycéens ne touchent que 20 % des élèves<sup>29</sup>. On constate de plus un engagement différencié. Une partie des élèves sont totalement désengagés (en particulier dans les lycées professionnels et/ou issus de familles éloignées de l'engagement ou issus des classes défavorisées...) et ne participent à aucune activité bénévole, la différenciation genrée de l'engagement demeure (moins de garçons engagés que de filles), les enfants de classes défavorisées sont encore sous-représentés dans les fonctions à responsabilité (éco-délégués...), et ces mêmes fonctions selon les élèves, ne sont pas suffisamment valorisées au sein de l'école. L'enseignement du rôle des associations dans la société n'est pas suffisamment abordé dans les programmes, les compétences que l'élève retire de ses expériences bénévoles sont peu valorisées à l'école. L'apprentissage de l'engagement associatif, bénévole, civique dès le plus jeune âge, dans et hors de l'école, participe de l'engagement futur des citoyennes et citoyens mais il reste encore perçu comme un bonus à la scolarité plutôt qu'un apprentissage à part entière alors que celui-ci

---

28 Enquête nationale « École et citoyenneté » auprès de 16 000 élèves de 3<sup>e</sup> et de Terminale, Cnesco septembre 2018.

29 Ibid.

profiterait à tous. De nombreux avis récents du CESE<sup>30</sup> font des préconisations concernant l'engagement des jeunes qui restent d'actualité et doivent être prises en compte et maintenant mises en œuvre. Leur but est de favoriser, à l'école en lien avec ses partenaires, l'engagement bénévole, associatif, civique en renforçant ou multipliant les dispositifs existants et en développant de nouveaux outils. Il s'agit ainsi de permettre à chaque enfant et jeune, quel que soit son environnement social ou géographique, de pouvoir vivre des expériences d'engagement, reconnues et valorisées dans et hors de son parcours scolaire. De ce point de vue, apporter une attention particulière aux élèves les moins favorisés socialement est important pour qu'ils puissent valoriser leur parcours au même titre que les autres.

La **représentation collective**, dès le plus jeune âge, est mise en œuvre notamment par l'intermédiaire des délégués de classe. Cependant la formation à la construction d'une parole collective et au portage de celle-ci est largement perfectible. Le respect de la parole et la reconnaissance de l'engagement des élèves délégués reste inégaux selon les établissements. **Les plus jeunes élus sont les délégués de classe.** La place, l'écoute et le respect qui leur sont accordés ne peuvent être différents de celui qu'on accorde à tout élu. L'attention à leur formation et l'évaluation de la place qui leur est faite dans les conseils de classe et d'établissement serait de nature à renforcer la prise de conscience du rôle des Élus et Élués en général. Un questionnaire d'auto-évaluation de la qualité de l'écoute, de la formation et de la prise en compte de la parole des délégués doit être mis en place dans chaque établissement, consolidé et doit servir à l'amélioration de la démocratie au sein des établissements scolaires. Il est par ailleurs à noter que les associations péri-éducatives des établissements scolaires sont sous investies comme des espaces d'apprentissage des pratiques bénévoles au sein même des établissements. En effet, là où la fonction de délégué de classe est perçue comme l'apprentissage de la citoyenneté via des mécaniques de représentation, ces associations promeuvent bien des logiques propres au champ associatif : faire, décider et délibérer collectivement, donner du temps et permettre de vitaliser la vie sociale du collège. Il pourrait être utile qu'une revalorisation de ces associations soit effectuée tant du point de vue de leurs missions, que de la place effectivement accordée aux élèves et à la formation des adultes qui les animent<sup>31</sup>.

#### Préconisation n° 1

Le CESE préconise de généraliser une véritable formation des élèves délégués et des élèves engagés dans des actions bénévoles, reconnue et valorisable dans leur parcours scolaire. Le développement de cette formation et de ses effets devra faire l'objet d'une évaluation rigoureuse et dans le temps.

<sup>30</sup> *L'éducation populaire, une exigence du 21<sup>e</sup> siècle*, dont les rapporteurs sont M. Christian Chevalier et M. Jean-Karl Deschamps, mai 2019 ; *Favoriser l'engagement civique et la participation citoyenne au service du développement durable* dont le rapporteur est M. Thierry Cadart, octobre 2020 ; *Renforcement de la participation aux élections des instances à gouvernance démocratique* dont le rapporteur est M. Thierry Cadart, décembre 2021 et *Engagement et participation démocratique des jeunes* dont les rapporteurs sont Mme Manon Pisani et M. Kenza Occansey, mars 2022.

<sup>31</sup> [http://www.eps.ac-aix-marseille.fr/textes\\_creteil/asunss/251096c.html](http://www.eps.ac-aix-marseille.fr/textes_creteil/asunss/251096c.html)

## 2. Mieux accompagner les équipes syndicales, salariées et employeuses, dans leurs tâches d'intérêt général.

La perception du bénévolat par les organisations syndicales est complexe en raison de la porosité des temps avec, d'une part le temps pris sur des droits qui permettent de militer et, d'autre part des temps militants hors du temps de travail pouvant être qualifiés de bénévolat. Ainsi, devenir militant syndical dans une entreprise ou dans une administration est une décision dont les conséquences sont importantes tant sur la vie professionnelle que sur la vie privée. De nombreuses militantes et militants syndicaux sont amenés à faire du bénévolat, le soir voire le week-end, car le temps dédié qui leur est imparti sur le temps de travail est bien souvent insuffisant pour mener leurs missions dans de bonnes conditions. Par ailleurs, un grand nombre de militantes et de militants ne sont pas élus et/ou mandatés et ne disposent ainsi d'aucun droit. Cette situation amène ces derniers à travailler davantage, mais aussi à mener une partie de leur mission syndicale de façon bénévole sur **du temps hors travail** tant pour faire face à leur charge de travail qu'en raison de l'insuffisance du nombre d'heures de décharge d'activité de service.

En parallèle, il existe d'autres occasions où les militantes et militants syndicaux peuvent bénéficier de prise en charge de ces activités, comme par exemple au sein des conseils de prud'homme. Dans ce cas, les militantes et militants syndicaux siégeant au sein des conseils de prud'hommes voient leurs absences compensées auprès de leur employeur par l'Etat, en l'occurrence le ministère de la justice. Cependant, le temps accordé pour l'exercice des activités précitées relève de droits spécifiques et non des activités interprofessionnelles des organisations syndicales et de leurs militantes et militants. Or, les activités interprofessionnelles hors entreprise recouvrent tout un pan de l'activité des organisations, notamment **l'animation du dialogue social territorial** avec la participation à la déclinaison locale des plans de relance, d'industrialisation, de mobilités ou encore de développement des compétences. Ces activités visent également l'animation et la désignation de mandatés dans les organismes de santé au travail et de logement social, dans les agences régionales de santé... Cela peut parfois aussi comprendre la médiation entre employeurs et salariés, dans le but d'éviter une procédure contentieuse. Enfin, les activités interprofessionnelles portent sur l'animation et la régulation des organisations syndicales catégorielles, professionnels, d'entreprises ou de l'administration.

### Préconisation n° 2

Le CESE préconise aux partenaires sociaux d'expertiser et d'évaluer la création d'un nouveau droit interprofessionnel attribué aux représentants syndicaux salariés et employeurs pour les tâches d'intérêt général, hors entreprise et administration, liées au dialogue social.

### 3. Lutter contre les détournements du bénévolat

Le caractère volontaire de l'activité reste indispensable pour définir le bénévolat, c'est-à-dire **le libre-arbitre de la personne** s'adonnant à une activité bénévole, conformément au principe à valeur constitutionnelle de la liberté d'association. En effet, le bénévolat demeure inséparable de l'expression d'un choix libre et éclairé de l'individu. Or, les finalités du bénévolat peuvent être détournées pour pallier une déficience du service public, ou bien encore comme peuvent l'illustrer de récentes propositions de conditionnalité du versement de certaines prestations sociales et minima sociaux en échange d'heures d'activité non rémunérée, souvent qualifiée à tort de bénévolat. Ainsi en 2016, le conseil général du Haut-Rhin avait approuvé le principe d'instaurer un dispositif de service individuel bénévole où le versement du revenu de solidarité active (RSA) serait conditionné à sept heures hebdomadaires de bénévolat auprès d'une structure telle qu'une association ou une collectivité. Le Conseil d'Etat s'était prononcé sur ce dispositif<sup>32</sup> et, fondé sur l'article L. 262-35 du Code de l'action sociale et des familles<sup>33</sup>, et il a jugé qu'il n'y avait « *pas d'obstacle, à ce que dans certains cas, le contrat, élaboré de façon personnalisé prévoit légalement des actions de bénévolat à la condition qu'elles puissent contribuer à une meilleure insertion professionnelle et restent compatibles avec la recherche d'un emploi (...)* ». La loi permet donc d'instituer une contrepartie à l'attribution du RSA. Cependant, l'allocataire du RSA doit signer un contrat d'engagement réciproque, dans le cadre de l'accompagnement social dont il fait l'objet. Dans ce cadre, il peut être inscrit au contrat des heures de bénévolat si celles-ci répondent au projet d'insertion sociale concerté entre les parties. Le CESE insiste sur le fait qu'instituer des heures de « bénévolat » en contrepartie d'une allocation conduirait à un détournement des principes et du cadre du bénévolat, au détriment notamment des « bénévoles » allocataires de minima sociaux. **Cependant, il est patent qu'une activité bénévole, librement choisie, peut être extrêmement bénéfique pour tous, y compris les personnes éloignées de l'emploi**, à condition qu'une procédure d'accompagnement puisse être proposée si nécessaire et qu'une sécurisation<sup>34</sup> de l'engagement soit mise en place afin de ne pas placer les personnes concernées devant des difficultés insurmontables. Il serait, a contrario, contreproductif de refuser à un demandeur d'emploi la possibilité de s'engager comme bénévole, dans la mesure où cela ne gêne pas ses recherches d'emploi. Cette mesure relève de l'avis de la personne concernée<sup>35</sup>.

---

32 CE, 15 juin 2018, arrêt n° 411630.

33 [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000027572602/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000027572602/)

34 Sur le plan financier, il y a en effet besoin de sécuriser que le remboursement de frais engagés ne soit pas déduit du RSA.

35 La situation des demandeurs d'emploi qui exercent par ailleurs une activité bénévole est régie par l'article L. 5425-8 du Code du travail. Selon cet article, « *Tout demandeur d'emploi peut exercer une activité bénévole. Cette activité ne peut s'effectuer chez un précédent employeur, ni se substituer à un emploi salarié, et doit rester compatible avec l'obligation de recherche d'emploi. L'exercice d'une activité bénévole n'est pas considéré comme un motif légitime pour écarter l'application des dispositions prévues par l'article L. 5426-2* ». Pourtant, des chômeurs de longue durée témoignent de référents pôle emploi les dissuadant d'exercer des activités bénévoles.

### Préconisation n° 3

Le CESE rappelle que le bénévolat est un acte désintéressé, ne pouvant donner lieu à rétribution financière. Par conséquent, le CESE préconise l'interdiction d'activités bénévoles en contrepartie de la perception de minima sociaux.

#### 4. Mettre en relation la plateforme numérique *Jeveuxaider.gouv.fr* et le dispositif Pass Culture

La plateforme numérique *Jeveuxaider.gouv.fr*, service numérique public, créé en urgence en 2020 pendant la crise sanitaire, a su très rapidement répondre aux besoins des associations en surchauffe à cette période. Les autres plateformes de mise en relation bénévoles et associations offreuseuses se sont très rapidement connectées à celle-ci. Le dispositif du Pass Culture, à l'initiative du ministère de la Culture, permet à chaque jeune de 15 à 18 ans<sup>36</sup> résidant en France métropolitaine, d'accéder à des propositions culturelles de proximité (livres, concerts, théâtres, musées, cours de musique, abonnements numériques, etc.), à des offres numériques limitées (accès à des plateformes musicales essentiellement) et à des possibilités d'achat de livres, d'instruments de musiques ou d'accéder à des cours d'enseignement artistique. L'ensemble de ces offres est directement accessible sur l'application mobile et géolocalisée au Pass culture. Le dispositif du Pass Culture a vocation à continuer à se déployer au cours des prochaines années. Nonobstant le coût particulièrement élevé de ce dispositif et des interrogations nombreuses qui demeurent à ce jour sans réponse, faute de son évaluation indépendante, il pourrait sembler pertinent de chercher à modifier ses usages afin d'encourager le recours à de jeunes bénévoles, dans le cadre de manifestations culturelles susceptibles d'en rechercher.

Actuellement exclusivement réservée aux offres culturelles, l'application mobile pourrait aussi informer les jeunes des offres de missions bénévoles, qui pourraient les intéresser, en lien avec les propositions culturelles (spectacles vivants, concerts, festivals...) de l'application. En entrant par l'application le Pass culture, le jeune pourrait avoir accès, via la plateforme numérique *jeveuxaider.gouv.fr*, aux missions bénévoles offertes dans un cadre culturel ainsi qu'à des missions de bénévolat ponctuels à l'occasion de l'organisation d'événements culturels, artistiques, (festivals...). Le bénévolat, **afin qu'il ne se substitue pas à l'emploi**, notamment dans le champ culturel, demande une vigilance accrue en termes juridiques, il faudra donc veiller à amplifier les moyens de la DJEPVA qui gère cette plateforme afin d'assurer la poursuite de sa mission en toute sécurité. Le CESE dans son avis *Vers la démocratie culturelle*<sup>37</sup> a préconisé des évolutions concernant le Pass culture qui ont été largement mises en œuvre, afin qu'il soit plus axé sur la pratique et moins sur la consommation.

<sup>36</sup> Ouvert à tous les jeunes de 18 ans depuis 2021 et aux jeunes de 15 à 17 ans depuis janvier 2022.

<sup>37</sup> *Vers la démocratie culturelle*, avis du CESE dont la rapporteure est Mme Marie-Claire Martel, novembre 2017.

Ainsi, il s'agit de mettre en relation des jeunes titulaires du Pass culture, qui souhaitent faire du bénévolat autour des événements culturels de leur région et les associations organisatrices qui proposent des missions de bénévolat à l'occasion de ces événements dont les festivals, ce qui favorisera l'emploi artistique professionnel porté par les bénévoles employeurs.

#### Préconisation n° 4

Le CESE préconise que la plateforme numérique publique *jeuxaider.gouv.fr* développe, en interconnexion avec l'application mobile du Pass culture, un module d'offres de missions bénévoles géolocalisées en lien avec les offres et événements culturels de proximité et assure la sécurité juridique des bénévoles.

## B. Reconnaître de façon collective et individuelle les bénévoles

Si la **première demande des bénévoles** est d'abord **une demande de reconnaissance collective** par la prise en compte des structures formées librement entre eux, ils n'en ont pas moins besoin d'accueil, d'accompagnement, de formation, d'un merci individuel, etc. Les organisations, au sein desquelles ils et elles agissent, sont bien souvent les mieux placées pour répondre à ces diverses demandes, pour peu qu'on leur en donne les moyens humains et financiers.

Il existe aujourd'hui, dans notre pays, une grande diversité dans les modes d'engagement bénévole, allant individuellement et collectivement, **de la participation aux consultations et aux délibérations publiques, à l'action par les associations, syndicats ou mutuelles**, ou encore **à la gestion des « communs**<sup>38</sup>. Ces engagements et ces communs doivent être farouchement préservés, et **doivent être pensés comme un continuum démocratique**. L'engagement de tous et de toutes pour ce qui profite directement ou indirectement à tous et toutes est « *un trésor pour la République* »<sup>39</sup>.

### 1. Améliorer la reconnaissance collective du bénévolat

Consacrée par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association<sup>40</sup>, la liberté d'association décrit la liberté de créer une association ou de rejoindre une association existante dans tous les champs d'intervention possibles (culturel, éducatif, sportif, social, humanitaire, environnemental, politique...) et d'exercer une activité dans ce cadre. Elle bénéficie, en droit, d'une protection maximale tant au niveau national, par sa valeur constitutionnelle, qu'au niveau européen, par sa présence dans la Charte

<sup>38</sup> Ressources partagées, gérées et entretenues collectivement par un groupe de personnes, dans le but de préserver et pérenniser cette ressource.

<sup>39</sup> Extrait d'un discours à l'Assemblée nationale de M. Gabriel Attal, secrétaire d'état à la vie associative, le 13 novembre 2018.

<sup>40</sup> Des dispositions particulières régissent le droit d'association en Alsace-Moselle confère les articles 21 à 79 – III du code civil local Alsace-Lorraine.



des droits fondamentaux de l'Union européenne. Plus large, le terme de « libertés associatives » est utilisé « *pour décrire les différentes libertés publiques qui permettent aux associations de mener à bien leur mission : liberté d'association, liberté de réunion, liberté d'expression, liberté de manifestation*<sup>41</sup> ».

Depuis plusieurs années, des actrices et acteurs associatifs, sur le terrain, déclarent observer des atteintes récurrentes « aux libertés associatives », en particulier pour les associations agissant dans la défense des droits, des causes citoyennes, démocratiques, sociales et environnementales. Le premier rapport de l'Observatoire des libertés associatives<sup>42</sup>, constitué par des chercheurs en lien avec un collectif d'associations, présente ce qu'il répertorie comme quatre grandes catégories d'entraves aux libertés associatives : « *les entraves discursives et disqualifications prennent la forme d'une disqualification des acteurs associatifs, d'une attaque réputationnelle, voire d'une mise au ban des espaces de concertation ; les entraves matérielles relèvent des coupes de subvention sanctions et des difficultés à accéder à des locaux pour se réunir ; les entraves judiciaires rassemblent l'ensemble des plaintes, amendes et procès intentés contre des militants associatifs et des entraves administratives constituées par exemple par des refus d'agrément...* »

Dans ce contexte, il est indispensable de retravailler la relation de confiance entre les pouvoirs publics et le tissu associatif, à l'image du travail mené dans le cadre de la Charte d'engagements réciproques signée en février 2014 entre l'État, le Mouvement associatif et les représentants des collectivités territoriales. Cette Charte visait à renforcer la coopération des acteurs publics et des associations au service de l'intérêt général et reconnaître le rôle essentiel tenu par les associations. Dès lors, la réaffirmation des libertés associatives et de leur protection, pourrait s'inscrire dans le cadre de la Charte actualisée.

#### Préconisation n° 5

Le CESE préconise d'introduire dans la Charte d'Engagements réciproques entre l'État, le Mouvement associatif et les collectivités territoriales, un nouveau « paragraphe 3.0 » indiquant que « *l'État et les collectivités territoriales s'engagent à rendre effectives, à protéger et à promouvoir les libertés associatives qui regroupent les différentes libertés publiques qui permettent aux associations de mener à bien leur mission : liberté d'association, liberté de réunion, liberté d'expression, liberté de manifestation* ».

Les relations entre les pouvoirs publics et les associations ont évolué au fil du temps. Cette évolution répond notamment à des besoins collectifs, à l'intérêt général et au désengagement des pouvoirs publics de certaines de ses missions d'intérêt général, ce qui peut d'ailleurs interroger sur le rôle que les pouvoirs publics entendent faire jouer aux associations à sa place, en particulier dans l'exercice d'un certain nombre de responsabilités vis-à-vis des citoyennes et des citoyens.

41 Premier rapport de l'Observatoire des libertés associatives, « *Une citoyenneté réprimée, 100 cas de restrictions des libertés associatives, 12 pistes pour mieux les protéger* », page 12, 2020.

42 Premier rapport de l'Observatoire des libertés associatives, « *Une citoyenneté réprimée, 100 cas de restrictions des libertés associatives, 12 pistes pour mieux les protéger* », page 3, 2020.

L'approche des activités bénévoles par les pouvoirs publics et leurs représentantes et représentants, parmi lesquels les élus et les agents de la fonction publique, conduit parfois à une méconnaissance de la vie des structures associatives et de leurs bénévoles. Cette méconnaissance ne permet pas à l'ensemble des parties prenantes d'agir ensemble de façon efficace.

#### Préconisation n° 6

Le CESE préconise la sensibilisation et la formation des élus et des agents de l'administration à l'intérêt des activités bénévoles et du fait associatif. Cet objectif sera atteint en réformant les formations proposées par le ministère en charge de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, par les associations d'élus et des collectivités territoriales et par les écoles et formations du service public. La multiplication des formations croisées entre salariés du secteur public et les acteurs du bénévolat contribuera à cet objectif.

### 1.1. Conforter le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)

Créé en 1964, le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) est un organisme cogéré par l'État, les collectivités et les associations<sup>43</sup>, qui a pour mission **de renforcer le développement des projets associatifs** de jeunesse et d'éducation populaire. Contrairement aux Parcours emploi compétences (PEC) qui relèvent du soutien à l'emploi par la vie associative, il constitue **un soutien aux projets associatifs par l'emploi**. La Cour des comptes en 2016, concluait « cinquante ans après sa création, le FONJEP, structure modeste par son budget et ses effectifs, a su faire la preuve de son utilité tant pour la puissance publique que pour le secteur de l'éducation populaire, en remplissant pour le compte de l'Etat, des missions certes restreintes mais essentielles en faveur de la continuité de la vie associative, pour des coûts de gestions limités<sup>44</sup> ». Fondé sur le principe de complémentarité entre les associations et les pouvoirs publics, le FONJEP intervient par des aides au financement d'emplois dits postes FONJEP, de 7 000 € à 8 000 € versés par l'intermédiaire du Fonds pour le compte de l'État à des associations de jeunesse et d'éducation populaire. Les associations intervenant dans les domaines d'action de la cohésion sociale et de la politique de la ville sont également éligibles au Fonds. L'aide au financement d'un poste FONJEP se traduit par le soutien de projets nécessitant l'emploi d'un salarié qualifié, aide attribuée pendant 3 ans renouvelable deux fois. Pour l'année 2020, le FONJEP recensait 6 615 postes FONJEP soit 591 nouveaux postes, consacrés à l'accompagnement des projets des petites associations, au développement de la mutualisation des ressources salariées ainsi qu'à l'accompagnement de l'essaimage de crèches associatives, de centres sociaux et d'espaces de vie sociales. Près de 59,3 M€ de subventions (hors fonctionnement) ont été consacrés au financement de

<sup>43</sup> Charte de cogestion du FONJEP adoptée en 2016.

<sup>44</sup> Référé de la Cour des comptes relatif au Fonjep, novembre 2016.

postes FONJEP, très majoritairement financé par l'État (83 %), le reste étant financé par les collectivités (17 %)<sup>45</sup>.

Le développement et la promotion des outils d'accompagnement de la vie associative, de manière générale, sont indispensables pour renouveler, maintenir et accompagner l'engagement bénévole. **La transmission des responsabilités** associatives, à un moment où le renouvellement des responsables bénévoles est accéléré et où **la complexité de gestion atteint des sommets inégalés**, est largement facilitée par l'existence d'un emploi pérenne, permettant ainsi la prise de responsabilité **en toute sécurité juridique** quel que soit le niveau de formation initiale des bénévoles. Par conséquent, le renforcement du FONJEP, **outil efficace** en matière de soutien des projets associatifs, est primordial.

#### Préconisation n° 7

Le CESE préconise l'augmentation très significative des moyens humains et financiers du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire ainsi que le doublement du montant alloué lors de la première année.

### 1.2. Privilégier le financement global en fonctionnement et favoriser le conventionnement pluriannuel

Passée d'un subventionnement du fonctionnement au subventionnement du projet puis aux appels à projets, depuis près de 15 ans, l'intervention financière de l'Etat et des collectivités territoriales contraint très fortement les structures, particulièrement quand elles sont soumises à agrément, et affaiblit l'effectivité de la liberté d'association entendue comme liberté dans la mise en œuvre de son objet statutaire. Cette situation où les associations agréées deviennent des opérateurs de mise en œuvre de programmes **publics perdant ainsi une part de liberté significative** dans la mise en œuvre de leur objet statutaire, est particulièrement critiquée. Ces modes de financement sur « projets » peuvent par ailleurs générer des situations d'atteintes fortes à la liberté associative quel que soit le champ d'activité. Dès lors, il apparaît nécessaire de remédier à la systématisation en cours d'un subventionnement par projet des structures associatives, qui entrave la liberté des associations notamment dans la fixation de leurs objectifs et de leurs actions ainsi que dans leur fonctionnement. Le remède retenu pourrait être celui d'une part de financement de fonctionnement pluriannuel par le biais du Fonds pour le développement de la vie associative sur son volet Fonctionnement et Innovation (FDVA)<sup>46</sup>. En parallèle au volet Formation du FDVA<sup>47</sup>, le volet Fonctionnement et Innovation du FDVA vise à soutenir les associations pour leur fonctionnement et leurs projets innovants, qui a pris partiellement le relai de l'ancienne réserve parlementaire pour un montant de 25 millions d'euros. Ce volet FDVA – Fonctionnement et Innovation est entièrement déconcentré, par le biais d'appel à projet annuel au niveau régional. En 2020, alors

<sup>45</sup> <https://www.fonjep.org/postes-fonjep/chiffres-cles>. Il y avait 6 024 postes Fonjep en 2019.

<sup>46</sup> <https://www.associations.gouv.fr/fdva-formation-lancement-de-la-campagne-2022.html>

<sup>47</sup> Le volet Formation du FDVA est dédié au soutien des associations nationales et locales pour la formation de leurs bénévoles par le biais d'un appel à projet national.

que la France comptait au moins 1,3 million d'associations<sup>48</sup>, seules 9 668 associations et 10 042 actions - une structure pouvant présenter plusieurs demandes - avaient été soutenues<sup>49</sup>. Il doit être souligné que le Fonds profite principalement aux grandes structures associatives, souvent les mêmes d'ailleurs, en raison notamment de la complexité des démarches administratives pour candidater au Fonds. Par ailleurs, le manque de communication sur son existence est préjudiciable en particulier aux petites associations. Enfin, depuis 2018, l'enveloppe dédiée au volet Fonctionnement du FDVA est durablement fixée à 25 M€<sup>50</sup> soit, comme le rappelle l'Inspection générale de la jeunesse et des sports, seulement la moitié des crédits de l'ancienne réserve parlementaire consacrés aux associations (évalués en 2016 à 49 M€ par la DJEPVA)<sup>51</sup>. Par conséquent, les moyens affectés par l'État au FDVA sur le volet Fonctionnement-Innovation sont largement insuffisants face aux besoins croissants du tissu associatif dont le nombre de structures et de bénévoles, déjà très important, continue d'augmenter régulièrement même si les fonds dormant associatifs détenus par la Caisse des dépôts et consignations vont venir accroître ce montant.

#### Préconisation n° 8

Le CESE préconise que l'État et les collectivités territoriales privilégient le financement du fonctionnement des associations, plutôt que le financement par projet, et le conventionnement pluriannuel et qu'ils renforcent le soutien aux projets associatifs notamment par le biais du doublement de l'enveloppe annuelle du FDVA volet Fonctionnement et Innovation (FDVA-2) - soit un montant minimum de 50 M€ - et une meilleure communication auprès des petites associations.

### 1.3. Déployer un dispositif facilitant et simplifiant la gestion des démarches administratives des associations.

La revendication par les associations d'une clarification et d'une sécurisation du cadre juridique des relations financières entre les administrations publiques et les associations, et d'une simplification des démarches administratives a abouti il y a plus de 10 ans à la mise en place, en concertation avec les associations, d'un modèle unique de convention d'objectifs et d'un formulaire unique de dossier **de demande de subventions** qui s'appliquent aux administrations de l'Etat et aux établissements publics sous leur tutelle. Cette étape de simplification des démarches administratives devait irriguer les administrations publiques au niveau national et au niveau local.

La gestion administrative des associations par chacun des ministères, conjuguée à une multitude d'offres de subventions, mais aussi une gestion des agréments plaident pour une gestion mutualisée et dématérialisée des démarches par les

48 1,3 million d'associations : des hôpitaux et Ehpad aux associations de parents d'élèves et aux clubs de gym, Insee première n° 1857, mai 2021, Mme Sylvie Dumartin et Mme Sandrine Firquet, INSEE.

49 Bleu budgétaire Jeunesse et vie associative, programme 163, loi de finances pour 2022, p. 30.

50 Bleu budgétaire Jeunesse et vie associative, programme 163, loi de finances pour 2022, p. 5.

51 *Evaluation du Fonds pour le développement de la vie associative, Inspection générale de la jeunesse et des sports* (rapporteurs : MM. Jean-Pierre de Vincenzi et Bertrand Jarrige), octobre 2018, pages 27 et 64.

administrations. A ce titre la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA, rattaché au ministère de l'Education nationale) a engagé en 2015 une réforme de la gouvernance des systèmes d'information de la vie associative (SIVA) donnant lieu à la mise en place du projet de plateforme « **Dites-le nous en une fois** » offrant une multitude de services numériques aux associations dont le référentiel des associations ou le « compte asso » qui est un lieu numérique unique permettant une dématérialisation des démarches et d'offrir des services ou démarches à forte valeur ajoutée. Mais ce projet opérationnel financé par des fonds publics reste limité aux dispositifs de la DJEPVA et n'a pas encore irrigué l'ensemble des administrations publiques. Un lieu unique de partage sécurisé d'informations relatives à la gestion des associations entre les administrations, en respectant les spécificités et la gestion sectorielle des agréments ou des subventions, est de nature **à améliorer le service rendu** aux associations et **à faciliter** leurs démarches avec les administrations. Il ne s'agit pas ici de créer un dispositif de guichet unique mais bien de simplifier les démarches administratives de financement des projets.

Par ailleurs **pour les montants inférieurs à 2 000 €**, les collectivités territoriales pourraient être incitées à avoir recours à un formulaire simplifié et unifié et non obligatoirement dématérialisé. Le CESE et le Défenseur des droits ont formulé des préconisations pour **qu'une solution alternative à la dématérialisation ou un accompagnement** soient systématiquement proposés afin de ne pas pénaliser notamment les personnes en situation d'illectronisme en charge des demandes de subventions<sup>52</sup>.

#### Préconisation n° 9

Le CESE préconise de mobiliser les principaux acteurs des différents ministères en charge de la vie associative pour développer et diffuser un système d'informations de la vie associative (SIVA) unifié, facilitant et simplifiant la gestion administrative et les relations des administrations avec les associations et d'inciter les collectivités territoriales et les autres acteurs publics à y recourir.

#### 1.4. Proposer obligatoirement le recours à la médiation dans le cas d'une demande de remboursement d'une subvention

Les subventions publiques constituent un mode de financement important des associations et participent de l'effectivité de la liberté associative. Cependant ces dernières peuvent être soumises à une demande de restitution justifiée notamment pour les motifs suivant :

- la subvention octroyée n'a pas reçu l'emploi auquel elle était destinée ;
- l'association n'a pas respecté les conditions mises à son octroi ;
- l'association bénéficiaire n'a pas respecté les obligations d'emploi de la langue française ;

<sup>52</sup> *Services publics, services aux publics et aménagement des territoires à l'heure du numérique*, avis du CESE dont les rapporteurs sont M. Yves Cottelat et M. Patrick Molinoz, juillet 2020. *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, Défenseur des droits, juillet 2019.

- l'association n'a pas, dans les six mois de la clôture de l'exercice au titre duquel l'aide lui a été allouée, communiqué à la collectivité publique l'ayant subventionnée ses comptes et éventuellement le compte rendu financier de l'emploi de la subvention ;
- Enfin, la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a prévu des règles particulières concernant le retrait ou le remboursement de subventions aux associations consécutivement au non-respect des principes républicains. Des modalités de retrait ne doivent pas, sans porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'association, conduire à la restitution de sommes versées au titre d'une période antérieure au manquement au contrat d'engagement<sup>53</sup>.

Le décret relatif au Contrat d'engagement républicain a conduit à l'émergence d'un sentiment de remise en cause de l'ensemble des actions bénévoles, voire de recul de l'Etat de droit, du fait de sa rédaction laissant place à interprétation. **Afin de rétablir la confiance entre l'Etat et les bénévoles associatifs, entamée lors des discussions à propos de ce décret**, il est souhaitable de renforcer la protection des responsables bénévoles en amont de toute décision administrative contre l'arbitraire éventuel de l'administration.

Jusqu'à présent les associations concernées par une demande de restitution d'une subvention peuvent engager une action contentieuse auprès d'un juge administratif une fois le contrôle de la légalité exercé par le Préfet. Afin de limiter le recours à une procédure contentieuse, une procédure préalable pourrait être mise en œuvre à l'aide d'un médiateur qui pourrait être le délégué du Défenseur des droits dans le département. **La notification de remboursement devra être motivée de façon renforcée** et faire obligatoirement mention de la saisine possible du Médiateur par le responsable de l'association. On pourrait aussi envisager que la décision soit confirmée par l'Etat ou la collectivité après avis du délégué du Défenseur des droits dans le département.

De même il pourrait être saisi pour toute question fiscale, notamment celle du refus d'un rescrit mécénat comme il semble que ce soit trop souvent le cas.

#### Préconisation n° 10

Dans le cas où une collectivité locale ou l'État demande à une association de lui rembourser tout ou partie d'une subvention, le CESE préconise d'instaurer une procédure préalable de médiation auprès du délégué du Défenseur des droits dans le département.

<sup>53</sup> Conseil constitutionnel 13 août 2021, n° 2021-823 DC.

## 2. Améliorer la reconnaissance individuelle du bénévolat

### 2.1. Ouvrir davantage le Compte engagement citoyen (CEC)

Institué par la loi du 8 août 2016 dite Loi travail<sup>54</sup>, le Compte engagement citoyen (CEC)<sup>55</sup> est un dispositif intégré au Compte personnel de formation (CPF) que chaque personne de plus de 16 ans peut ouvrir afin de recenser ses activités bénévoles ou de volontariat. Les bénévoles éligibles peuvent y déclarer leur activité associative et bénéficier de droits à formation financés par l'État en reconnaissance de leur engagement, droits sous forme de forfait en euros. Ainsi, les droits acquis peuvent être utilisés pour suivre une formation spécifiquement destinée aux bénévoles et volontaires en service civique pour leur mission, mais également pour toute autre formation de leur choix. Pour les actifs (salarié, demandeur d'emploi, agent public, indépendant), ce forfait s'ajoute aux droits à formation acquis sur leur Compte personnel de formation (CPF) pour les formations qui les intéressent. Le bénéfice du CEC est cependant **conditionné selon les missions exercées** mais également **la durée** de bénévolat réalisée. En effet, d'une part, actuellement, seuls les bénévoles **membres de l'instance de direction** d'une association (notamment au sein d'un conseil d'administration ou encore d'un bureau) et les bénévoles encadrant d'autres bénévoles sont éligibles. Il est nécessaire d'élargir à l'ensemble des bénévoles cette disposition en sachant qu'elle ne les concernera pas tous au regard de la structure d'âge des bénévoles. D'autre part, le ou la bénévole doit avoir consacré à son bénévolat au moins 200 heures dans l'année (soient approximativement 4 heures par semaine), dont au moins 100 heures dans la même association. Le bénévolat doit en outre avoir été effectué dans une association déclarée depuis au moins trois ans qui intervient dans l'un des champs suivants : philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises. Cependant, à l'instar d'un certain nombre de dispositifs dédiés à la formation des bénévoles et à la certification de leurs compétences, **le CEC est très peu utilisé**, notamment car mal maîtrisé par les structures associatives et les bénévoles. En particulier le calendrier de saisie des heures de bénévolat est trop resserré. Il est impératif d'élargir ce calendrier. Par ailleurs, il profiterait actuellement principalement aux sapeurs-pompiers, aux services civiques et aux maîtres d'apprentissage, et ainsi très peu aux bénévoles associatifs. Les derniers chiffres budgétaires connus reflètent une sous-consommation importante des crédits alloués : ainsi, en 2020, seuls 6,4 M€ (dont 330 k€ de frais de gestion) ont été dépensés<sup>56</sup> alors que 11,5 M€ avaient été budgétés par l'État<sup>57</sup>. De plus, le bénévolat réalisé **dans toutes les autres formes de structures**, qu'elles soient mutualistes, syndicales ou publiques comme les conseils municipaux, n'est pas pris en compte pour l'accès au CEC alors qu'il est de même nature quel que soit l'organisme qui le porte.

54 Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

55 [https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/plaquette\\_cec.pdf](https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/plaquette_cec.pdf)

56 Rapport annuel de performance, Jeunesse et vie associative, programme 163, loi de règlement pour 2020, p. 36.

57 Bleu budgétaire Jeunesse et vie associative, programme 163, loi de finances pour 2020, p. 26.

#### Préconisation n° 11

Le CESE préconise, après une étude d'impact, de simplifier et d'ouvrir le compte engagement citoyen à tous les bénévoles quelles que soient les structures (associations, syndicats, mutuelles, etc.) dans lesquelles ils agissent, ainsi que d'abaisser de 200 à 100 heures le seuil du nombre d'heures annuelles nécessaires de bénévolat, toutes structures confondues, pour être éligible au dispositif.

## 2.2. Informer pour rendre effectif le recours au congé de représentation et le congé engagement

La croissance du bénévolat masque en réalité des disparités générationnelles. La participation des actifs bénévoles est un maillon essentiel dans la conduite des projets et la co-construction des politiques publiques. L'engagement des jeunes actifs l'est particulièrement car il conditionne le renouvellement des instances dirigeantes. Plusieurs défis sont dès lors à relever : mobilisation de nouveaux bénévoles, fidélisation de ceux déjà engagés, renouvellement des dirigeants bénévoles, mise en place de dynamiques intergénérationnelles au sein du monde associatif. Or **le partage des temps de vie** « travail rémunéré/famille/bénévolat » est particulièrement complexe et constitue un frein à l'engagement.

Les **trois quarts des actifs interrogés** déclarent ne jamais avoir entendu parler des dispositifs d'aménagement du temps de travail permettant aux personnes ayant une activité professionnelle de dégager du temps au bénéfice d'une activité bénévole au sein d'une association. 25 % d'entre eux déclarent en avoir entendu parler, mais si 7 % estiment connaître précisément la nature de ces dispositifs, 18 % ne savent pas exactement ce dont il s'agit<sup>58</sup>. L'information sur ces dispositifs devra être diffusée notamment par les organisations professionnelles et associatives.

#### Préconisation n° 12

Le CESE préconise de faire connaître le congé de représentation et le congé engagement aux actifs et actives ainsi qu'à leurs employeurs publics et privés en menant une campagne nationale d'information. Il s'agira d'en expliquer et d'en illustrer l'utilisation possible ainsi que de lancer une étude visant le maintien de la rémunération des salariés prenant un congé pour exercer une responsabilité bénévole.

<sup>58</sup> Ifop pour le Ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative *Les actifs et les dispositifs d'aménagement de temps de travail facilitant la pratique du bénévolat*, janvier 2014.



## 2.3. Instaurer un crédit d'impôt pour les frais engagés par les bénévoles et assimilés à des dons.

Le bénévolat est par nature gratuit et sans contrepartie mais il ne doit pas coûter à celui qui engage des frais pour le fonctionnement de son association. Cela peut produire un effet d'éviction ou de discrimination à l'égard des familles socialement défavorisées. Les bénévoles dans le cadre de leurs activités pour le compte des associations peuvent être amenés **à engager des frais** pour les nécessités du fonctionnement quotidien. Il peut s'agir des frais de transports pour conduire des jeunes à des compétitions, de l'achat de matériel ou de son entretien... Le bénévole peut en demander le remboursement à son association, il est alors non imposable au titre des remboursements de frais. Mais, il peut préférer lui en faire don. Il peut alors bénéficier de la réduction d'impôt applicable au titre des dons aux œuvres ou organismes d'intérêt général si les frais engagés remplissent certaines conditions (réalité et justification de la dépense en lien avec l'objet social de l'association....)<sup>59</sup>.

Le taux de réduction d'impôts peut varier de 66 % à 75 % selon la nature de l'association et dans la limite de 20 % du revenu imposable du bénévole. La réduction d'impôt vient en déduction de l'impôt sur le revenu mais n'a qu'un effet limité si la réduction est supérieure au montant de l'impôt sur le revenu, voire sans effet si le bénévole a des revenus inférieurs au seuil imposable. **Les bénévoles à faible revenu qui engagent des frais pour une association sont pénalisés** s'ils ne peuvent pas récupérer les frais engagés. Le bénévolat ne doit pas coûter aux bénévoles.

### Préconisation n° 13

Le CESE préconise de transformer la déduction d'impôt en crédit d'impôt pour les bénévoles qui engagent des frais dans le cadre de leur bénévolat.

La puissance publique insiste depuis plusieurs années à la mutualisation des fonctions supports, induisant un coût financier conséquent pour les fédérations d'associations assurant cette mutualisation. Le bénéfice de la déduction des dons aux associations est aujourd'hui limité par les articles 200 et 238 bis du code général des impôts (CGI). Or sont exclues certaines associations notamment celles qui les regroupent (fédérations, coordination, etc.) pour assurer des missions d'appui technique, juridique, d'information auprès des citoyens, de plaidoyer y compris quand elles relèvent des champs visés à ces articles à savoir « *philanthropique, éducatif, scientifique, humanitaire, sportif, familial, culturel* »... Leurs activités permettent la réalisation de projets de terrain et mutualisent les moyens. Ces associations sont largement impliquées dans le débat démocratique et exercent un rôle majeur dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. Par ailleurs, elles n'ont pas forcément la capacité de remplir les conditions pour être reconnues d'utilité publique, procédure lourde et onéreuse. On ignore ainsi une large part de la participation citoyenne. En effet, comme le souligne l'Observatoire des Libertés

<sup>59</sup> Pour le détail, voir article 200 du code général des impôts.

associatives, « *La fonction démocratique des associations en matière de défense des droits et d'intervention dans le débat public n'est pas reconnue officiellement, ni considérée comme contribuant à l'intérêt général* ». En conséquence, une modification du CGI leur permettrait, comme il le leur est demandé, de pouvoir se financer aux côtés de la subvention publique, auprès des particuliers, fondations et entreprises en bénéficiant de mécénat et de mécénat de compétences.

#### Préconisation n° 14

Le CESE préconise de préciser les articles 200 et 238 bis du code général des impôts afin de reconnaître comme relevant de l'intérêt général les regroupements d'associations qui concourent, directement ou indirectement, aux actions des associations dont l'objet social relève des domaines visés par ces deux articles.

## C. Mieux former et reconnaître davantage les compétences des bénévoles

### 1. Augmenter le volet Formation du Fonds pour le développement à la vie associative (FDVA)

Créé en 2011, le Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) est un dispositif financier de l'Etat de soutien au développement de la vie associative avec des priorités de financement<sup>60</sup>. Depuis 2018, le FDVA intervient sur deux volets<sup>61</sup>. D'une part, le volet d'intervention du FDVA – **Fonctionnement et Innovation** (FDVA-2) vise à soutenir les associations pour leur fonctionnement et leurs projets innovants, dans la suite de l'ancienne réserve parlementaire. D'autre part, le second volet FDVA – Formation (FDVA-1) soutient les associations nationales et locales pour **la formation des bénévoles** via un appel à projet national annuel. En 2020, le FDVA - formation des bénévoles a permis le financement annuel de près de 1 900 associations seulement pour 180 000 bénévoles, élus ou responsables d'activité, qui pourront eux-mêmes relayer leurs savoirs auprès d'autres bénévoles<sup>62</sup>. Par ailleurs, 6,9 M€ ont été consacrés à ces actions de formation, pour une enveloppe budgétaire du FDVA – Formation de 8,1 M€. Pour 2022, le fonds FDVA – formation des bénévoles sera doté de 8,1 M€<sup>63</sup>. Cependant le constat d'un manque, durable, de moyens matériels et humains subi par le monde associatif, en particulier en matière de formation des bénévoles, est admis par tous. Tout d'abord, les enveloppes budgétaires octroyées par l'Etat s'avèrent insuffisantes compte tenu du nombre de bénévoles en France. Par exemple, en 2020, seules 1 900 associations avaient bénéficié du FDVA - Formation des bénévoles, ce qui pourrait témoigner incidemment d'une concentration des fonds sur les associations

60 <https://www.associations.gouv.fr/fdva-formation-lancement-de-la-campagne-2022.html>

61 Décret n° 2018-460 du 8 juin 2018 relatif au fonds pour le développement de la vie associative.

62 Bleu budgétaire Jeunesse et vie associative, programme 163, loi de finances pour 2022, p. 30.

63 Bleu budgétaire Jeunesse et vie associative, programme 163, loi de finances pour 2022, p. 5.

de taille intermédiaire, au détriment des petites associations. Dès lors, il apparaît que le budget alloué au volet Formation du FDVA serait largement insuffisant si davantage d'associations bénéficiaient du Fonds. Par ailleurs, les moyens humains dédiés à la politique de la vie associative et, par conséquent, à l'accompagnement des associations dans la formation de leurs bénévoles, restent limités, comme le souligne la Cour des comptes<sup>64</sup>. Enfin, il faut souligner la bureaucratisation des dispositifs d'accès à la formation des bénévoles. Les dispositifs mis en place sont généralement difficiles d'accès et ils peuvent contribuer, non pas à la progression de l'élan de formation des bénévoles, mais en réalité à **la dissolution du lien** des bénévoles avec le milieu associatif.

#### Préconisation n° 15

Le CESE préconise de simplifier et de promouvoir le volet Formation du Fonds de développement de la vie associative (FDVA-1), en particulier auprès des petites et moyennes associations. Pour atteindre cet objectif, le CESE préconise de développer ce FDVA, notamment par une augmentation significative de l'enveloppe budgétaire allouée pour accompagner effectivement l'extension du Fonds.

## 2. Reconnaître et accompagner l'engagement bénévole et les apprentissages informels

Si le bénévole développe des apprentissages informels en nombre dans le cadre des activités associatives ou dans un cadre moins structuré, la principale difficulté pour un individu ou un collectif d'individus est de pouvoir les rendre visibles et de les valoriser. L'apprentissage informel correspond aux processus d'acquisition des connaissances et des savoirs dans des situations du quotidien et qui complètent ce que la formation formelle ou académique ne peut apporter. Pourtant les apprentissages informels lorsqu'ils sont rendus visibles sont d'abord utiles pour soi mais ils peuvent être valorisés dans une perspective de qualification et d'employabilité. Ce sont des compétences ou des savoirs qui viennent s'ajouter à des acquis formels. **De nombreux dispositifs de reconnaissance et de valorisation existent au niveau associatif (Passeport bénévole de France bénévolat, Carnet de Vie du Comité national olympique et sportif français...) ou au niveau public (CV Citoyen, VAE, Europass, Portefeuille de compétences...).** Certains ont fait l'objet de préconisations du Conseil qui notamment a préconisé de « *développer le Passeport Bénévole, de le promouvoir dès le lycée pour le rendre accessible à tous et toutes et de renforcer [...]*<sup>65</sup> ».

L'open badge ou image numérique développé depuis moins de 10 ans, notamment par les acteurs de l'éducation populaire, des régions ou des académies a pour objectif de rendre compte dans un format numérique sécurisé, interopérable et authentifié d'un apprentissage ou de compétences. Il est notamment utile aux personnes ne disposant d'aucun diplôme. L'open badge va plus loin que la seule reconnaissance

<sup>64</sup> Référé de la Cour des comptes, *La politique d'accompagnement de la vie associative*, mars 2021.

<sup>65</sup> Préconisation n° 17 de l'avis avec rapport *L'éducation populaire, une exigence du 21<sup>ème</sup> siècle*, dont les rapporteurs sont M. Christian Chevalier et M. Jean-Karl Deschamps, page 34, mai 2019.

de la compétence, il valorise l'engagement personnel ou l'expérience acquise dans un projet collectif, mais aussi les softs skills toujours complexe à reconnaître. L'open badge, dont le code source est libre et ouvert, répond à une démarche globale de reconnaissance individuelle, collective et professionnelle. Il est activable **librement** en fonction des besoins d'une personne. Il faut veiller à ce que cet outil demeure un bien commun numérique et le protéger en conséquence.

#### Préconisation n° 16

Le CESE préconise de faciliter la création, l'utilisation et la diffusion des open badges pour reconnaître et valoriser les apprentissages développés par les bénévoles.

Les bénévoles des associations, des mutuelles ou des organisations syndicales développent des compétences à la suite d'apprentissages informels qui sont aussi de véritables compétences professionnelles pouvant être valorisées par une certification ou un diplôme. Les bénévoles peuvent se prévaloir de ces attestations dans le cadre d'un projet de **réorientation professionnelle ou de recherche d'emploi**. Aujourd'hui la richesse en compétences développées par les bénévoles n'est pas assez reconnue par le Conseil en évolution professionnelle ou au cours d'un bilan de compétences. Le nombre de bénéficiaires de la Validation des acquis de l'expérience est faible, par manque de connaissance des dispositifs, souligne ainsi le Haut Conseil à la Vie Associative (HCVA) mais aussi **par manque d'accompagnement** tout au long du parcours. Le HCVA relève également que les candidates et candidats peuvent être découragés de s'inscrire compte tenu de la complexité des démarches et le manque d'informations ou d'aides notamment financières pour le faire. La VAE restant totalement **à leur charge**. La VAE est une demande des bénévoles mais aussi une préoccupation des différentes organisations qui ont recours au bénévolat. Cette demande a déjà été relayée par le CESE<sup>66</sup>. Ces dernières ont parfois passé des conventions avec des universités ou d'autres organismes pour inscrire leurs bénévoles dans un parcours de VAE mais sans démarche globale ni même parfois pérenne. Une **large information** doit être mise en place auprès de ces organisations et de leurs bénévoles sur les dispositifs existants, leur accès et les organismes les accompagnants. Cette information doit notamment porter sur les organismes assurant le Conseil en Evolution professionnelle en mesure d'assurer cet accompagnement. En particulier, la promotion des dispositifs de VAE existants ou à développer en lien avec des universités ou des organismes certificateurs et formateurs, comme le Conservatoire national des arts et métiers ou l'AFPA, est indispensable. **Les droits aux congés** et à l'accompagnement dans le cadre d'une VAE doivent être développés. Les financements doivent être assurés pour permettre à chacune et chacun d'aller au terme de la démarche engagée.

<sup>66</sup> Préconisation n° 16 de l'avis *L'accès au plus grand nombre à la pratique d'activités physiques et sportives*, dont les rapporteuses sont Mmes Muriel Hurtis et Françoise Sauvageot, 2018.

#### Préconisation n° 17

Pour accompagner les bénévoles dans leur démarche de reconnaissance de leurs compétences acquises via un bilan de compétences ou une validation des acquis de l'expérience (VAE), le CESE préconise de mutualiser et de coordonner, avec l'appui d'un financement public, les moyens humains et financiers mis en œuvre, au niveau national. Cette mutualisation concernera l'ensemble des organisations recourant au bénévolat et les structures publiques concourant à la VAE. Les apports des passeports bénévoles et des open badges devront être pris en compte.

## D. Améliorer la mesure du bénévolat et de ses effets

Comme le confirme M. Lionel Prouteau<sup>67</sup>, la connaissance et la mesure du bénévolat formel et informel sont des préoccupations récentes en France. La connaissance des bénévoles, de leur nombre, de leurs caractéristiques en termes d'âge, de sexe, de diplômes, de leur comportement, de leurs motivations, du domaine dans lequel ils et elles s'engagent, **reste très partielle**. Ainsi la population étudiée n'est que celle des personnes âgées de 18 ans et plus. Par conséquent, une grande partie du bénévolat des jeunes est méconnue. De la même manière, l'histoire du bénévolat, ses représentations ou encore les moyens de le reconnaître sont des domaines encore trop peu étudiés. Depuis deux décennies, la statistique publique ne porte qu'un intérêt limité à cette thématique. Pourtant, des enquêtes et des travaux aussi bien quantitatifs que qualitatifs, auprès d'individus ou de ménages<sup>68</sup>, sont nécessaires pour concourir à la connaissance du bénévolat et des bénévoles y compris pour les missions exercées et les compétences utilisées en ce qui concerne notamment la dimension genrée. Leur insuffisance conduit à mener des politiques publiques à l'aveugle et insuffisamment ciblées sans possibilité d'une évaluation correcte des besoins, des impacts et des effets à long terme et in fine un ajustement de celles-ci pour plus d'efficacité.

#### Préconisation n° 18

Le CESE préconise que les acteurs de la statistique publique réalisent ou financent, tous les trois ans, une enquête sur le bénévolat formel et informel, en population générale, et par territoires, intégrant les personnes âgées de moins de 18 ans et incluant des statistiques genrées afin de dresser un portrait complet du bénévolat en France.

<sup>67</sup> Audition au CESE de M. Lionel Prouteau, Docteur en sciences économiques, agrégé de sciences sociales, Maître de conférences en économie à l'Université de Nantes, le mercredi 19 octobre 2021.

<sup>68</sup> Selon la définition de l'Insee, « un ménage, au sens statistique du terme, désigne l'ensemble des occupants d'un même logement sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté (en cas de colocation, par exemple). Un ménage peut être composé d'une seule personne ».

**La valeur du bénévolat ne peut se réduire à une mesure d'ordre économique ou financière** sans altérer son sens et sa nature qui repose sur le don. L'importance du bénévolat dépasse très largement celle retenue dans l'indicateur synthétique d'enrichissement d'une nation qu'est le Produit intérieur brut (PIB). Déjà en 2015, le Conseil économique social et environnemental et France Stratégie se sont associés pour élaborer un jeu d'indicateurs phares complémentaires du PIB. Si ce dernier demeure pertinent pour mesurer la richesse d'un pays, il n'est pas exempt de faiblesses et essuie des critiques récurrentes. En complément, ces nouveaux indicateurs de croissance visent donc à mieux prendre en compte toutes les dimensions du développement, tant économiques, sociales qu'environnementales<sup>69</sup>. C'est cette démarche qu'il faut poursuivre pour mieux prendre en compte **les externalités positives** du bénévolat qui sont très difficilement évaluables compte tenu de leur diversité, de leur multitude et de leur nature extra-monnaire. Les effets du bénévolat sont multiples, par les compétences formelles et informelles qu'il permet de développer, par le lien social qu'il fait vivre, ou l'insertion professionnelle et sociale qu'il favorise mais aussi par les coûts qu'il évite. Le PIB est un indicateur de croissance et d'enrichissement matériel mais il occulte **l'enrichissement humain** et l'impact positif sur la mise en œuvre des objectifs de développement durable que peut générer l'action bénévole. Il s'agit donc de se doter d'indicateurs qui mesurent ce qui aujourd'hui ne compte pour rien dans les principaux indicateurs de la décision publique. Ces nouveaux indicateurs extra-économiques d'évaluation de la « richesse » produite par le bénévolat permettraient d'éclairer sur son rôle pour mieux le prendre en compte dans les politiques publiques.

#### Préconisation n° 19

Le CESE préconise de mettre en œuvre un programme de recherche et de recherche-action sur la définition d'indicateurs extra-monnaires sur les effets du bénévolat aussi bien sur les bénévoles (bien-être, acquisitions de compétences, etc.) que sur la société (meilleure cohésion, etc.) afin qu'il soit mieux pris en compte dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques.

<sup>69</sup> Résolution sur un tableau de bord d'indicateurs complémentaires au Produit intérieur brut (PIB) élaboré en partenariat avec France Stratégie dont le rapporteur est M. Philippe Le Clézio, juin 2015.

# Déclarations des groupes

## Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Est-ce qu'être bénévole constitue un acte citoyen ? Vous avez quatre heures.

Plus sérieusement, définir ce qu'est le bénévolat a été plus que nécessaire pour être certains que nous parlons tous de la même chose. Car si étymologiquement le mot « bénévole » désigne une action faite avec bon cœur, un acte désintéressé ; dans la réalité, l'engagement bénévole prend différentes formes et peut servir, parfois, différents intérêts.

On peut être bénévole pour aider autrui, pour défendre une cause à laquelle on croit ou pour son association.

Etre bénévole c'est avant tout agir. Agir par solidarité et pour la vie de la cité. Les bénévoles ont des motivations spécifiques : la citoyenneté, le désir d'être utile, la recherche de sens, le besoin de socialisation, l'altruisme...On pourrait certainement citer autant de motivations qu'il y a de bénévoles.

Etre bénévole c'est aussi avoir un rôle. Celui d'aider, d'accompagner, d'alerter, de guider, parfois de signaler ou de dénoncer.

Cette nature polymorphe du bénévolat est bien démontrée dans l'avis qui nous est présenté aujourd'hui. Nous félicitons les rapporteurs pour leur travail, et la commission pour nos débats constructifs. Nous avons apprécié ces rencontres organisées avec les bénévoles.

Mais comme nous le voyons aussi avec cet avis, être bénévole c'est aussi s'engager. Engager son temps, ses compétences, sa réputation. Et entre travail et engagement, la frontière est parfois ténue. Parce qu'il s'engage pour la vie de la cité, le bénévole doit-il recevoir une contrepartie ? C'est une question complexe qui renvoie à des convictions personnelles. C'est pourquoi les membres de notre groupe voteront librement le texte.

## Agriculture

Mieux faire connaître le bénévolat auprès de nos concitoyens, des acteurs sociaux et économiques et des Pouvoirs publics et encourager l'engagement individuel, c'est le message principal et l'objectif de cet avis.

Le bénévolat est un élément fort de la cohésion de notre société. Et il serait effectivement intéressant de mettre en application la préconisation n° 19 qui vise à évaluer les effets extra-monétaires des actions bénévoles sur la société.

Le groupe agriculture a porté son attention, tout au long des travaux de la commission, sur la nécessité de bien respecter et bien distinguer ce qui relève du bénévolat, du salariat ou encore de l'engagement syndical. Il nous paraît tout à fait essentiel de préserver complètement cet acte sans contrepartie que constitue

l'engagement bénévole. Tout ce qui peut brouiller les frontières entre ces différents statuts serait contreproductif.

Nous avons quelques réserves, ou plutôt quelques interrogations sur les conséquences financières de certaines mesures. Il s'agit notamment de l'ouverture, à tous les bénévoles, du compte engagement citoyen.

Nous soutenons pleinement les propositions permettant de mieux faire connaître les actions de bénévolat, par exemple grâce à la plateforme mise en place par les Pouvoirs publics. Tout ce qui permettra d'expliquer ce qu'implique, juridiquement et économiquement, une action bénévole est également à encourager. C'est aussi une manière de rassurer, et donc de motiver, ceux qui s'engagent.

Dans les espaces ruraux, au sein de la profession agricole et chez les chasseurs, l'engagement bénévole est une pratique habituelle et régulière dans différents domaines, comme dans l'ensemble de la société française. Par exemple, les ruraux peuvent être actifs dans des actions de distributions alimentaires, de suivi d'élèves en difficultés, ou encore de soutien aux personnes âgées et isolées.

Pour citer un exemple particulier, le groupe souhaite mettre en avant le travail fourni par l'association AFDI qui, avec ses 6 000 bénévoles, promeut la diffusion des savoirs agricoles dans certains pays africains. Leurs missions visent notamment à améliorer la gestion des organisations paysannes et à structurer les actions foncières. Il est essentiel qu'ils puissent mieux se faire connaître auprès des Jeunes agriculteurs.

Beaucoup d'organisations regrettent le vieillissement et la difficulté à attirer de nouveaux bénévoles. Il manque peut-être la possibilité de s'engager à des degrés divers, et pas uniquement sur du temps long et au quotidien. C'est à chaque organisation de retrouver une dynamique de recrutement selon son secteur d'activité et de s'adapter à l'intensité des rythmes de populations actives et hyper connectées.

Le groupe agriculture a voté pour.

## Alternatives sociales et écologiques

Sujet complexe que celui du bénévolat. Notre société fonctionne en partie grâce à de multiples actions de bénévolat, et notre pays compte environ 22 millions de bénévoles.

Néanmoins, dans le même temps, il est très difficile de préciser ce que sont réellement des actions bénévoles et de mesurer leur impact sur la société.

Ainsi, nous pensons souvent que bénévolat rime avec association ; or il y a des bénévoles dans bien d'autres secteurs comme celui du monde du travail, des mutuelles, des organisations syndicales et patronales... Et les temps de crise comme celui du Covid ou encore de la guerre nous rappellent que les actions de solidarité dépendent pour beaucoup du bénévolat, où qu'il s'exerce. Il y a bien une activité économique, sociale, solidaire et environnementale qui existe parce qu'il y a des bénévoles.

Faut-il s'en réjouir ou s'en inquiéter ? Le bénévolat n'exonère-t-il pas l'Etat ou d'autres acteurs à assurer certaines missions, par exemple dans les domaines culturelles, éducatifs ou encore dans celui de la santé ? Quels sont et quels doivent être les liens entre des secteurs bénévoles et le monde du travail ? Comment construire des formations et sous la responsabilité de qui ? Peut-on transférer des connaissances, des compétences du bénévolat au monde du travail ?



Enfin, toutes les actions bénévoles contribuent-elles au bon fonctionnement de notre démocratie et qui en est alors le garant ?

Pendant des mois la commission ECC s'est employée à préciser et à examiner les questions que posent le bénévolat. Elle y répond, souvent, avec cet avis dans lequel sont formulées des préconisations qui peuvent aider les acteurs publics à mieux comprendre et définir les actions de bénévolat pour mieux les encourager et les soutenir. Un parti pris de la commission a été celui de défendre l'idée que notre démocratie fonctionne aussi grâce à des personnes engagées gratuitement et qui réussissent parce que cet engagement est un espace de liberté et d'émancipation, un investissement individuel sans contrainte qui permet de faire de la relation aux autres une richesse même dans la difficulté.

## Artisanat et professions libérales

Du club sportif à l'association culturelle ou artistique, la vitalité sociale des territoires repose fortement sur leur tissu associatif de proximité et sur l'engagement des bénévoles qui l'animent.

Les soutenir et les développer répond donc à des enjeux de sociabilité, de cohésion et de qualité de vie de la population.

Les causes nationales portées par de grandes associations dans les domaines de la santé, de la solidarité, ou encore de l'environnement, dépendent elles aussi de l'implication de bénévoles.

Si ces bénévoles restent le plus souvent dans l'ombre, il n'en demeure pas moins essentiel de les encourager et de lutter contre les difficultés qui peuvent les démobilité, tant leur rôle est crucial au sein des associations et pour la société.

Les bénévoles associés à la préparation de l'avis ont à cet égard fourni des enseignements qui ont pu nourrir plusieurs préconisations.

Ainsi, ils ont exprimé à la fois une attente forte en termes de formation en lien avec l'accomplissement de leur mission, mais aussi un besoin de reconnaissance des compétences et des savoirs acquis après une expérience bénévole.

Nous partageons donc les préconisations visant à accroître le budget du volet formation du FDVA, à rendre plus visibles les apprentissages informels, à envisager l'assouplissement des conditions d'accès au Compte d'Engagement Citoyen, ou encore à accompagner véritablement les bénévoles dans des démarches de VAE.

Autant de leviers qui nous semblent essentiels pour favoriser l'implication d'un plus grand nombre de personnes d'âge actif ; la formation étant un outil de fidélisation et de motivation favorable au renouvellement des bénévoles.

Nous nous interrogeons toutefois sur les conséquences qui seraient attachées à la levée de toutes les conditions relatives à l'accès au Compte d'Engagement Citoyen (CEC), au vu des difficultés que connaît déjà le financement de la formation de l'ensemble des actifs, même s'il est primordial de simplifier les formalités requises pour activer ce dispositif.

Les travaux en commission ont par ailleurs montré que, parmi les leviers pour faciliter l'engagement bénévole, les divers Congés instaurés il y a quelques années restaient peu mobilisés.

C'est notamment le cas du Congé d'Engagement qui reste méconnu, y compris par les associations elles-mêmes.

Il importe d'y remédier par une meilleure communication sur ce dispositif.

En revanche, nous appelons au réalisme face à l'option d'une rémunération systématique du salarié s'absentant pour exercer une mission bénévole.

Cela serait la plupart du temps inapplicable dans une TPE, sauf à compromettre son activité ; de plus, cette piste nous laisse sceptiques dans un contexte de fortes tensions sur les recrutements dans de nombreux secteurs marchands.

Nous rappelons également que nombre de nos TPE s'impliquent déjà dans des actions de parrainage auprès d'associations locales comme elles encouragent aussi leurs collaborateurs à réaliser du Bénévolat de compétences.

D'autres préconisations de l'Avis concernent directement les associations et visent notamment à revoir les modalités de leur financement public par un retour aux subventions pluriannuelles. Il faut en effet résoudre les problématiques de complexité administrative et d'insécurité attachées à un financement principalement lié à des appels publics à projets.

Pour autant, nous restons convaincus que le secteur associatif a toute sa place, aux côtés des autres acteurs économiques, dans la mise en œuvre de politiques publiques, notamment au sein des territoires au regard de leur connaissance des spécificités et besoins locaux.

Malgré ses quelques réserves, le groupe a voté pour cet avis.

## Associations

Rompre l'isolement, encourager au sport, à la culture, permettre de manger à sa faim, assurer du soutien scolaire... en un mot, créer et consolider du lien entre citoyennes et citoyens dans notre pays . Tout cela, et bien plus encore, est incarné par 20 millions de bénévoles dans nos 1,5 million d'associations loi 1901. Des millions de femmes et hommes engagés qui donnent de leur force, de leur énergie et surtout de ce bien de plus en plus précieux en notre époque : de leur temps.

Qui dans cet hémicycle n'a pas dans son entourage un ou des bénévoles ? Qui ne l'est pas ou ne l'a pas été dans sa vie, dans quelque domaine que cela soit ? Le bénévolat est un ciment de notre société et encore plus en ces temps de crise sanitaire, géopolitique, écologique, et sociale. Il est une des formes majeure de la citoyenneté active qui prend tout son sens cette période d'abstentionnisme électoral croissant.

Il est donc de notre devoir d'en défendre ses valeurs et ses principes, pour nos associations mais surtout pour notre pays

Le groupe des associations et des fondations est convaincu que l'envie de s'engager doit se construire dès le plus jeune âge, par la découverte de l'engagement bénévole à l'école. Lui qui s'affirmera ensuite et en parallèle en dehors du cursus scolaire puis tout au long de la vie d'adulte.

Il est de la responsabilité des pouvoirs publics de faciliter cette aspiration à s'engager. Comment ? En valorisant petites et grandes associations ; en mesurant l'importance pour des millions de bénévoles de se sentir reconnu.e.s, comme des acteurs et actrices d'intérêt général ; en simplifiant les démarches d'engagement... Et surtout, en construisant les solutions avec les associations. Ce sont les grandes pistes de réflexion portées par ce texte. Il devient essentiel que les pouvoirs publics l'entendent pour les mettre en œuvre.

Certains tentent de dénaturer l'essence du bénévolat en y posant des conditions : par exemple, en envisageant de conditionner l'accès aux droits sociaux des personnes en situation de pauvreté ou de précarité à l'exercice de missions bénévoles imposées. En dépoussiérant la définition de l'engagement bénévole cet avis s'y oppose. Le bénévolat est un acte libre, guidé par la volonté individuelle d'être utile et d'agir pour les autres, au nom de l'intérêt collectif. Il ne peut pas être posé comme une contrainte et encore moins une « punition ».

Apprécier la valeur du bénévolat en termes de coût, c'est en rien comptabiliser de ce qu'il apporte, à la cohésion sociale, à la solidarité et à la fraternité.

Par ailleurs, le monde associatif traverse depuis plus d'une décennie, des difficultés structurelles liées à l'évolution des cadres qui régissent les rapports entre pouvoirs publics et les associations.

Les marchés publics se multiplient, les subventions, elles, baissent. Les associations sont contraintes d'entrer dans ce que Luc Carton, philosophe et chercheur de l'éducation populaire, décrit comme « *une sous-traitance de l'impuissance publique* ». Cet avis souligne bien dans sa 8<sup>e</sup> préconisation le danger d'une telle entrave à l'initiative citoyenne et à la liberté associative.

Le groupe des associations a voté sans réserve cet avis et conclut en remerciant les deux rapporteurs, Marie-Claire Martel et Jean-François Naton, ainsi que l'administration de la commission Education, Culture et Communication pour avoir produit ce document. Merci également à Jean-Karl Deschamps qui, en sa qualité de président de la Commission a permis de faire vivre les riches débats au sein de la formation de travail.

## CFDT

A l'occasion de son récent congrès, la CFDT vient de rendre publics les résultats de son enquête « parlons engagement ». Plus de 32 000 personnes y ont participé, et ceux-ci nous permettent de les comparer aux constats dressés par cet avis. Car, nous pensons que quand on parle bénévolat, on parle d'une forme d'engagement. Mais, souvent dans cet avis, l'un est pris pour l'autre.

Pour plus de 75 % des participants à notre enquête, s'engager, c'est donner de son temps, c'est gratifiant, ça rend plus optimiste, c'est une belle expérience. Sur ces points, notre enquête rejoint l'avis et globalement les constats sont partagés. Deux autres aspects sont à souligner, qui ne sont pas évoqués dans cet avis :

- Pour 61 % des répondants, il y a trop de luttes d'égo dans les associations, les syndicats, les ONG : cela pourrait interroger le caractère purement altruiste du bénévolat.
- 22 % des participants ont observé ou subissent du sexisme dans leur engagement, ce qui reflète une réalité qui est encore à combattre partout.

Plusieurs préconisations rappellent des préconisations d'avis précédents : sur l'éducation populaire ou sur l'engagement citoyen... Certaines peuvent paraître paradoxales : reconnaître le bénévolat par des moyens financiers stabilisés dans les associations ou alimenter un congé engagement ou un compte formation ne remet-il pas en cause le principe de gratuité de l'engagement bénévole ?

De fait, les préconisations abordent autant l'engagement que le statut de cet engagement, notamment associatif, et les conditions de cet engagement. Le groupe de la CFDT soutient tout particulièrement deux d'entre elles :

- D'abord, celle d'un nouveau droit interprofessionnel attribué aux représentants syndicaux salariés et employeurs pour les tâches d'intérêt général, hors entreprise et administration, liées au dialogue social territorial.
- Ensuite, celle rappelant notre opposition absolue à toute idée de bénévolat obligatoire pour les personnes allocataires des minima sociaux.

Concernant la reconnaissance de l'expérience bénévole, nous soutenons les dispositifs de validation libres type « open badge », mais sommes réservés à l'idée de créer une structure ou une coordination de plus, considérant que ce sont les domaines professionnels spécifiques liés à ces expériences, qui sont les mieux à même de penser et mettre en œuvre cette reconnaissance.

Le groupe de la CFDT a voté cet avis.

## CFTC

Quel que soit le groupe auquel nous appartenons, nous sommes bien placés pour savoir ce qu'est le bénévolat, notamment pour le mettre en pratique depuis plus ou moins longtemps.

Nous savons qu'il est, dans certains cas, une nécessité, qu'il demeure d'une actualité brûlante et qu'aucun travail rémunéré ne saurait le remplacer.

Nous pensons donc en avoir fait le tour et tout connaître du sujet. D'où cette question que nous nous sommes posés dans le groupe CFTC : est-il encore possible de dire et d'écrire des choses nouvelles sur l'engagement bénévole ?

Une fois cet avis refermé, la réponse s'impose : oui.

Le bénévolat recèle de zones d'ombre liées pour l'essentiel à l'évolution de notre société et à la nécessité de s'y adapter, que nos deux rapporteurs contribuent à éclairer d'un jour nouveau.

D'abord en y associant les notions de « cohésion sociale » et de « citoyenneté ».

Le bénévolat permet de créer ou de recréer des liens qui jusqu'à une date récente existaient encore dans le monde du travail, mais qui, depuis, se sont distendus, remplacés par la quête du rendement au moindre frais.

Le bénévolat est donc, pour ceux qui s'y livrent, une manière de s'accomplir et de s'ouvrir sur le monde, alors que le milieu professionnel conduit trop souvent à se recroqueviller sur soi-même, et à renoncer à se revendiquer comme Personne.

Force est de constater que l'engagement bénévole permet, par la liberté qu'il offre, de se mettre au service de ses concitoyens plus efficacement que via les formes traditionnelles et plus corsetées de la vie politique.

Les chances, sinon de changer le monde, du moins de faire évoluer les comportements, se voient décupler par l'engagement bénévole.

L'autre mérite de cet avis est de souligner la richesse de cette forme d'engagement : il n'existe pas un type de bénévolat, mais une multitude dans la manière de l'exercer, vis-à-vis du public auquel on s'adresse.

Le bénévolat ne doit pas pour autant se substituer au monde du travail et le bénévole, remplacer le salarié ; l'un et l'autre ont leur spécificité et peuvent ou doivent utilement se compléter.

La CFTC partage l'intégralité du constat dressé et fait sienne la nouvelle définition du bénévolat que les deux rapporteurs en tirent autour de quatre dimensions : un contexte particulier, une activité volontaire, c'est-à-dire libre de toute contrainte, une activité non-rémunérée et en faveur de bénéficiaires, mais aussi d'une cause générale.

Le groupe CFTC s'associe à l'ensemble des préconisations de l'axe 2 tant la reconnaissance collective et individuelle des bénévoles paraît essentielle à ses yeux.

Il demeure, en revanche, méfiant à l'égard de la professionnalisation du bénévolat inscrite en germe dans les axes 1 et 3 : la formation, si nécessaire soit-elle, ne saurait être l'alpha et l'oméga de l'engagement bénévole qui doit rester, comme son étymologie l'indique, libre de toute contrainte autre que celle de rendre service à des personnes ou à une cause.

Le groupe CFTC a voté cet avis et remercie les rapporteurs et le travail de la commission.

## CFE-CGC

Bien que notre groupe ne siège pas au sein de la commission Education, Culture et Communication, le groupe CFE-CGC souhaite féliciter les rapporteurs et les membres de la commission pour le travail effectué sur la saisine « Engagement bénévole, cohésion sociale et citoyenneté ». L'écoute dont les rapporteurs ont fait preuve à l'égard de notre groupe nous a permis de transmettre plusieurs propositions à la commission, reprises en amendements rapporteurs. Cette méthode et ce dialogue efficace sont à souligner.

Définir les termes du sujet n'est jamais chose aisée et notre groupe souhaite saluer la définition du bénévolat arrêté par la commission et les rapporteurs. Espérons désormais que cette définition actualisée puisse être reprise largement par tous les acteurs de l'engagement.

Aussi, notre groupe soutient sans réserve la préconisation 1 relative à la généralisation d'une véritable formation des élèves délégués et des élèves engagés dans des actions bénévoles, reconnue et valorisable dans leur parcours scolaire. La préconisation 11 demandant une plus large ouverture du Compte d'Engagement Citoyen participe également à la meilleure reconnaissance de l'engagement bénévole et permet aux bénévoles de se former et de monter en compétence, pour son propre bénéfice, celui de l'association et de la société. Enfin, nous saluons la proposition relative à la reconnaissance des compétences acquises.

Enfin, nous saluons la préconisation 2 consacré à l'engagement syndical et souhaitons préciser que ce dernier dépasse parfois le simple cadre de l'entreprise. Par ailleurs, la personne engagée participe activement à l'élaboration des politiques publiques locales ou nationales. Les militants syndicaux œuvrent également à la gestion d'organismes paritaires. Ainsi, l'engagement syndical participe de la vie citoyenne, très souvent de manière bénévole. Il mérite par conséquent d'être mieux reconnu et soutenu, notamment par des défraiements adéquats.

Le groupe CFE-CGC regrette également que la commission n'ait pas retenu son amendement relatif aux potentielles situations discriminantes et/ou harcelantes

dont peuvent souffrir l'engagement syndical et l'engagement bénévole. En effet, la protection de ces formes d'engagement doit être une priorité au sein de l'entreprise. Rappelons que selon le 12ème baromètre de la perception des discriminations dans l'emploi du défenseur des droits, 46% des personnes syndiquées estiment avoir déjà été discriminées au cours de leur carrière professionnelle en raison de leur activité syndicale, tandis que pour 51% d'entre elles, leur activité a représenté un frein à leur évolution professionnelle. Par ailleurs, 43% des personnes syndiquées estiment que les relations avec leur hiérarchie se sont dégradées en raison de leur activité syndicale. Enfin, il est important de réaffirmer que la prise en compte dans la RSE de l'entreprise de ces éléments serait bénéfique tant aux personnes qu'à l'entreprise.

Malgré ces quelques réserves, le groupe CFE-CGC a voté l'avis.

## CGT

Aujourd'hui, la France compte un peu plus de 22 millions de bénévoles, 43 % de la population adulte, qui agissent au sein d'une association, d'un syndicat, d'une mutuelle ou d'un parti politique. Ils sont une composante essentielle du lien social, plus que jamais mise en lumière pendant la crise liée à la Covid-19. En effet, si les deux dernières années ont sans nul doute renforcé voire réinventé de multiples liens d'entraide par l'engagement citoyen, elles ont surtout révélé le rôle fondamental de l'engagement citoyen par le bénévolat dans notre société, au bénéfice de l'intérêt général, mais aussi de l'épanouissement individuel.

L'avis est accompagné d'un rapport dense qui ambitionne de « dire beaucoup ».

La nouvelle définition du bénévolat proposée prend mieux en compte l'étendue de ses domaines d'intervention. Le bénévolat est d'abord et avant tout une liberté. Les préconisations contribuent à donner à chacune et chacun la possibilité d'être bénévole en reconnaissant de façon collective et individuelle cet engagement et les compétences développées. Elles visent aussi à améliorer la mesure du bénévolat et de ses effets.

Une très riche journée de rencontre avec des bénévoles a permis qu'ils s'expriment sur leur engagement, leur travail, leurs aspirations. Cette démarche de participation citoyenne a produit des verbatim de grande qualité : faisons toujours confiance à ceux qui font... Nous avons ainsi vérifié qu'il n'y a pas a priori de recherche exclusive de reconnaissance individuelle de l'engagement mais bien un sens donné au collectif, à travers les structures et organisations qui sont les lieux support de l'engagement individuel.

Les auditions ont aussi fait surgir la porosité des temps de l'engagement syndical, entre temps de travail et bénévolat, avec au cœur la nécessité d'avancer sur du droit syndical interprofessionnel afin de pouvoir accomplir les tâches et missions en territoires hors du lieu de travail.

L'engagement bénévole, voire militant, est un choix fait en toute liberté. Il doit le rester. Nous sommes et demeureront vigilants à ce qu'il n'y ait pas confusion ou remplacement d'une activité salariée par le bénévolat qui perdrait alors totalement son sens et deviendrait du travail gratuit. Attention aussi à ce que le développement du compte d'engagement citoyen ne devienne pas un grand machin qui mélangerait tout.

Ainsi, au-delà des actions menées par la puissance publique et de l'engagement des « travailleuses et travailleurs de la première ou de la deuxième ligne », l'engagement bénévole a été essentiel et surtout reste essentiel pour assurer la cohésion de notre pays dans le temps. La reconnaissance du rôle fondamental du bénévolat et des organisations qui le portent demeure une problématique majeure à l'heure des constats partagés sur « la fatigue démocratique » des institutions. Les outils et moyens pour le faire doivent leur être donnés et leur être accessibles. C'est fondamental si nous voulons réenchanter la vie collective.

La CGT a voté cet avis.

## CGT-FO

Nous tenons d'abord à remercier les rapporteurs, l'administration et l'ensemble des conseillers pour ce travail riche et dense sur le bénévolat. Nous tenons également à remercier tous les bénévoles qui ont bien voulu apporter leur contribution, dans un format nouveau au CESE.

A travers ce projet d'avis, le CESE souhaite que l'accès au bénévolat soit facilité, encouragé, connu et reconnu. C'est dès son jeune âge que chaque citoyen doit pouvoir disposer des informations et formations qui l'aident, s'il le souhaite, à s'inscrire dans une démarche de bénévolat. L'école en tant que lieu d'apprentissage et de socialisation doit prendre toute sa place et permettre les premières initiations au bénévolat. Il est ainsi essentiel que les élèves qui s'engagent soient accompagnés et formés pour réussir cette expérience. Le groupe FO soutient la préconisation sur la formation des élèves et élèves délégués et la valorisation de leur bénévolat doit être recherchée.

Nous savons que dans bien des cas, le recours au bénévolat peut constituer l'ultime levier pour répondre à des besoins mal satisfaits ou complètement délaissés, car les services publics ferment les uns après les autres

Le groupe FO condamne la tentation pour certains d'exiger des bénéficiaires des minima sociaux des heures de bénévolat en échange du versement de leurs prestations.

Pour le groupe FO, Le bénévolat a une place fondamentale dans notre société et il doit avoir la reconnaissance qu'il mérite. Mais il ne saurait en aucun cas constituer une alternative pour combler la baisse des moyens des services publics, ou encore concurrencer les activités marchandes et être source de destruction des emplois salariés. Le groupe FO rappelle que l'engagement bénévole demeure libre, volontaire et dépourvu de compensations financières, et doit le rester.

Pour le groupe FO, il est important de soutenir le monde associatif. Il faut lui donner les moyens nécessaires et permettre aux personnes qui souhaitent être bénévoles de trouver le cadre adapté qui le permet, d'avoir les informations et les formations nécessaires pour faciliter cette volonté de faire don de son temps. Cet engagement doit cependant être accompagné et encadré pour s'assurer que les actions de bénévolat respectent les intérêts des personnes qui en bénéficient. Il est également nécessaire de protéger et d'assurer la liberté d'association et toutes les libertés qui permettent son exercice, comme la liberté de manifester, de s'exprimer ou se de réunir. C'est à l'Etat et aux pouvoirs publics de garantir l'effectivité de ces libertés et de s'assurer que les moyens et dispositifs mis en place facilitent la sensibilisation

des institutions et de l'ensemble de la société au bénévolat en tant que démarche d'engagement collectif. Le groupe FO soutient donc les multiples préconisations qui vont dans ce sens.

Le groupe a voté en faveur de cet avis.

## Coopération

S'il n'existe à ce jour aucune définition légale du bénévolat, on peut lire dans un Avis du Conseil économique et social d'alors datant de février 1993 qu'« est bénévole toute personne qui s'engage librement pour mener une action non salariée en direction d'autrui, en dehors de son temps professionnel et familial ».

Trente ans plus tard, alors que la France compte près de 20 à 22 millions de bénévoles âgés de 18 ans et plus et que de nombreux défis restent à relever en la matière, il n'est pas inutile de poursuivre la réflexion en partant d'une définition actualisée.

*« Action d'une personne qui s'engage librement, sur son temps personnel, pour mener une action non rémunérée en direction d'autrui, ou au bénéfice d'une cause ou d'un intérêt collectif ».*

Cette nouvelle définition proposée aujourd'hui nous permet d'entrevoir toute l'étendue des domaines d'intervention de l'engagement bénévole.

C'est qu'il est à la fois un exercice de citoyenneté et un levier d'inclusion sociale qui participe au développement d'une société plus solidaire et fraternelle, à la fois soucieuse de l'intérêt général, du bien commun et d'un « vivre ensemble » réussi.

Si le bénévolat se conjugue souvent au temps associatif, les secteurs coopératif et mutualiste y sont également singulièrement impliqués.

En effet, de nombreuses personnes choisissent d'effectuer leurs missions de bénévolat au sein de nos coopératives et mutuelles.

De nombreux sociétaires ou adhérents s'engagent ainsi chaque année au sein de leur structure en tant qu'administrateurs.

Leur mission étant bien souvent de défendre les intérêts des membres dans leur ensemble, et de faire vivre les valeurs du modèle coopératif en interne et dans la société en général.

Le statut juridique récent de la Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC), cadre innovant qui permet d'associer autour du même projet, salariés, bénévoles, usagers, collectivités publiques, entreprises, associations ou particuliers favorise l'inclusion du bénévolat dans le développement de la citoyenneté économique.

Nous soutenons donc les Préconisations n°11 et 12 qui nous semblent à même de renforcer nos engagements.

Il faut en effet :

- Simplifier et ouvrir le « compte engagement citoyen » à tous les bénévoles qu'elles que soient les structures dans lesquelles ils œuvrent et faire connaître le « congé de représentation » ainsi que le « congé engagement » aux actifs en menant des campagnes d'information.

Et parce qu'il est plus que nécessaire que nous disposions d'outils de lecture élargis sur la question bénévole, nous soutenons également les Préconisations n° 18 et 19 qui visent à :



- Enquêter pour dresser un portrait complet du bénévolat en France et promouvoir la recherche pour aboutir à la définition d'indicateurs en mesure d'éclairer les effets vertueux du bénévolat pour les bénévoles eux-mêmes et la société tout entière.

Convaincus que les mesures inscrites ici sont à même de faire évoluer positivement la cause du bénévolat dans notre pays, nous avons approuvé l'avis.

## Entreprises

Depuis vingt ans, le rapprochement entre les entreprises et les associations est constaté et répond à une évolution des attentes et des besoins de notre société. Sous l'effet conjugué des évolutions de société et des attentes de ses parties prenantes, la responsabilité de l'entreprise est aujourd'hui indissociable de l'écosystème avec lequel elle est amenée à interagir. La Responsabilité Sociétale de l'Entreprise (RSE), qui conjugue au besoin de performance économique, des dimensions sociales, sociétales et environnementales concerne toutes les entreprises, et les entreprises reconnaissent aux associations une légitimité pour les aider sur des problématiques auxquelles elles sont confrontées. C'est avec cette catégorie d'acteurs que les partenariats se multiplient. Les associations d'intérêt général interviennent dans de multiples champs : culture, sport, insertion des personnes éloignées de l'emploi, handicap, environnement, logement, recherche médicale, mobilité, lutte contre l'exclusion. Elles sont impliquées dans des actions concrètes pour répondre à des fragilités de société, auxquelles ni les pouvoirs publics ni les entreprises ne peuvent répondre seuls. Pour soutenir leurs initiatives de terrain et les aider à faire face à leurs défis, les partenaires privés ont une réelle utilité. Si l'apport économique est indéniable, il n'est pas exclusif. L'entreprise peut aider l'association par d'autres formes de contribution : apporter de l'expertise, faire de l'entreprise un terrain d'expérience pour l'association, voire construire ensemble de nouvelles solutions.

Dans cet avis, vous nous rappelez toute l'importance du bénévolat et formulez des axes visant à conforter cet engagement important de toutes et tous. Le groupe Entreprises ne peut que soutenir les recommandations visant à faciliter l'accès au bénévolat en informant mieux sur les dispositifs existants, en valorisant dès le plus jeune âge ceux qui s'engagent. Le renforcement de la défense des libertés associatives en consolidant la charte d'engagements réciproques, la simplification de la gestion administrative ou une meilleure coordination des actions et outils existants sont des recommandations positives.

Le groupe est plus réservé sur l'ouverture du compte engagement citoyen et souhaite insister sur la nécessité de conduire une étude d'impact, comme préconisé dans l'avis. De même, si faire connaître les congés existants est légitime, il s'interroge sur l'opportunité d'une étude visant au maintien des salaires lors de la prise de congés d'engagement ou de représentation des actifs. Soulignons que dans bien des accords collectifs, ils sont déjà pris en charge. Madame et Monsieur les rapporteurs, vous nous avez rappelé avec cette proposition d'une nouvelle définition du bénévolat que « Le bénévolat est l'action de la personne qui s'engage librement, sur son temps personnel, pour mener une action non rémunérée en direction d'autrui ou au bénéfice d'une cause ou d'un intérêt collectif », et par là, toute sa noblesse.

En remerciant les rapporteurs pour ce travail exhaustif, le groupe Entreprises a voté cet avis.

## Environnement et nature

Notre groupe a participé avec intérêt et vigilance constructive à l'élaboration du rapport et avis sur le bénévolat. Le bénévolat est en effet à l'œuvre dans le riche réseau d'associations citoyennes qui irrigue notre pays, et les diverses organisations représentées dans notre groupe illustrent la vigueur de ce fait associatif.

Malgré son importance, tant statistique que sociale, le bénévolat, surtout celui inscrit dans le cadre associatif, souffre d'une fragilité structurelle, révélée par la crise sanitaire et peut-être plus marquée depuis. Désengagement des seniors, recherche par les plus jeunes de formes d'engagement revisitées, évitement de la prise de responsabilités au niveau de la gouvernance sont autant de raisons de cette fragilité. Elles sont préoccupantes car l'engagement bénévole est l'un des outils de la cohésion sociale et participe de la citoyenneté.

Menacé par ses fragilités propres, le bénévolat l'est aussi par des dispositions administratives et un cadre juridique qui freinent sa mise en œuvre et tendent à dissuader les bonnes volontés de s'investir pour l'intérêt commun.

Les travaux de la commission ont été nourris de la participation active de ses membres, sous la houlette ferme et bienveillante – en un mot, normande – de son président Jean-Karl Deschamps ; et enfin par nombre d'auditions et d'entretiens, en particulier dans le cadre d'une expertise citoyenne, forme de participation du public et des citoyens qui a démontré son intérêt pour le CESE.

Les séances de travail, parfois animées, preuve de l'intérêt suscité par le sujet traité, ont toujours traduit une volonté de construction collective vers un but partagé : renforcer la reconnaissance et les moyens de l'action bénévole au service d'une citoyenneté active dans un cadre collectif.

Notre groupe a veillé à ce que l'expérience des milliers d'organisations qu'il représente contribue utilement aux travaux. Nous considérons que nos préoccupations ont été entendues et intégrées, à travers des préconisations fortes en matière de libertés d'actions bénévoles. C'est en particulier le cas de celles rappelant aux pouvoirs publics que l'action bénévole pour la cause environnementale, notamment au sein des associations reconnues d'utilité publique, est bien au service de l'intérêt général et de la vigilance citoyenne, et que c'est dans la liberté d'action et contre toute entrave financière ou politique que la démocratie environnementale pourra s'exercer.

Le groupe Environnement et Nature, qui a voté l'avis, remercie les co-rapporteur.e.s Marie-Claire Martel et Jean-François Naton pour la qualité de leur travail et leur ouverture d'esprit. Il remercie également l'équipe administrative pour sa disponibilité et son efficacité.

## Familles

En réponse à la question du sens du bénévolat, des militants d'associations familiales ardéchoises ayant participé à la journée d'échanges, ont évoqué la fierté de prendre des responsabilités, de poser une action citoyenne, d'être acteur de la vie sociale, de rendre des services. Ils ont aussi mis en avant la satisfaction de découvrir, d'apprendre, de contribuer au développement local, d'échanger et de rencontrer du monde, de continuer à se construire.

Tout est dit sur la contribution inestimable du bénévolat à la société et sur le lien fort entre bénévolat et citoyenneté active, sur l'apport des associations, via l'engagement désintéressé de ses membres, à l'intérêt général, le progrès social, la cohésion sociale, la vie démocratique. Au moment même où ressortent dans le débat public des interrogations sur le moyen de renouer avec les promesses du pacte républicain, le groupe Familles tient à saluer le fait que le CESE se soit à nouveau saisi de ce sujet d'importance plus de 30 ans après l'avis de 1989 intitulé « *L'essor et l'avenir du bénévolat, facteur d'amélioration de la qualité de la vie* ».

Sur le fond des préconisations, le groupe Familles les soutient dans leur ensemble.

Le temps bénévole vient s'ajouter au temps familial, au temps de travail, au temps personnel. Il apparaît clairement dans les différentes études sur le bénévolat que la conciliation des temps de vie est une « gymnastique » difficile et constitue en cela un frein à l'engagement. Pourtant des dispositifs existent, qui mériteraient d'être étendus aux travailleurs indépendants, mais ils sont mal ou peu connus. La préconisation visant à mieux faire connaître le congé de représentation par une campagne nationale d'information tant auprès des actifs que des employeurs publics ou privés doit enfin aboutir. Ces recommandations doivent être assorties de financements publics pour ne pas menacer la pérennité des associations. Ces dispositifs existent dans la loi depuis de nombreuses années mais  $\frac{3}{4}$  des actifs interrogés n'en ont pas connaissance : cette statistique illustre la nécessité de renforcer l'effectivité d'un droit ouvert de longue date.

Le groupe Familles aurait souhaité que cet avis valorise mieux et plus l'action des bénévoles en mettant en lumière les apports tant personnels que collectifs qu'elle permet. La dernière préconisation va dans ce sens : la mise en œuvre d'un programme de recherche et de recherche-action sur la définition d'indicateurs extra-monétaires sur les effets du bénévolat aussi bien sur les bénévoles (bien-être, acquisitions de compétences, etc.) que sur la société (meilleure cohésion, etc.). Un tel programme contribuerait à mieux prendre en compte le bénévolat dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques.

Le groupe Familles a voté l'avis.

## Non-Inscrits

A l'origine du bénévolat, il y a l'idée d'effectuer une action désintéressée, charitable et cela au service de l'humain. Cet engagement qui est à la fois libre et gratuit pour d'autres ou pour l'intérêt collectif est un instrument phare du développement de notre société.

En effet, donner de son temps, son énergie, par engagement ou par don de soi et cela pour d'autres personnes est une approche fondamentale de la participation aux bienfaits de la collectivité.

De nos jours, de nombreuses entreprises, associations ont besoin de bénévoles pour exister. La crise du covid l'a démontré, l'apport des bénévoles est à la fois bénéfique et nécessaire.

Par ailleurs, véritable moteur de vie sociale, le bénévolat permet de maintenir un lien social, de se créer de nouvelles connaissances et certaines études démontrent même les bienfaits du bénévolat sur la santé des individus. C'est donc pour beaucoup un moyen de tisser un lien social.

On dénote également une véritable envie de la part des jeunes générations de s'engager et cela contribue également à un souhait de refondation et de partage au sein de notre société.

Cependant, la décrue des citoyens dans l'engagement associatif est engagée depuis quelques années et cela s'est accentuée à l'issue de la crise sanitaire (15 % selon une enquête de France Bénévolat).

De nombreuses associations déplorent le manque de moyens humains, de moyens matériels et/ou financiers.

Néanmoins, parmi les lueurs d'espoir, on peut à juste titre mentionner le numérique qui a permis de maintenir un véritable lien social notamment durant la pandémie.

Il a permis de maintenir le contact avec les personnes à mobilité réduite, isolées ou en milieu rural ainsi qu'une certaine forme de convivialité malgré les restrictions existantes.

Dans ce contexte, il était nécessaire que notre assemblée propose une nouvelle définition du bénévolat de sorte à mieux prendre en compte et appréhender l'étendue de son champ d'action.

Comme l'avis le confesse, à l'heure des bilans et des évaluations, la question de la reconnaissance du rôle fondamental du bénévolat et des organisations qui le portent, reste posée.

L'avis présente 19 préconisations et bien qu'elles soient toutes pertinentes, le groupe des Non-inscrits en retient 2 qui lui semble prioritaires :

- La préconisation 10 : dans le cas où une collectivité locale ou l'État demande à une association de lui rembourser tout ou partie d'une subvention, le CESE préconise d'instaurer une procédure préalable de médiation auprès du délégué du Défenseur des droits dans le département.
- La préconisation 16 : Le CESE préconise de faciliter la création, l'utilisation et la diffusion des open badges pour reconnaître et valoriser les apprentissages développés par les bénévoles.

Nous, groupe des Non-inscrits remercions donc l'ensemble de l'équipe administrative en charge de cette saisine ainsi que les rapporteurs et avons voté cet avis.

## Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Ça n'est pas rien d'entamer la mandature, en commission éducation, culture et communication par un avis sur l'engagement bénévole. Au vu de la composition du CESE, ce sujet est de taille. Ce qui peut expliquer les débats nourris que nous avons eus, à commencer par la définition même du bénévolat.

Nous sommes nombreux, ici, à venir de structures qui fonctionnent en grande partie grâce à l'action bénévole. Si cela nous réunit sur son importance, il est plus difficile de nous accorder sur ce à quoi le bénévolat renvoie pour l'individu et la société. Notre groupe aurait souhaité que soit assumée une vision plus politique du terme et des actions qu'il renferme.

Oui le bénévolat, c'est faire don de son temps. Oui, le bénévolat peut servir l'intérêt général. Mais le bénévolat, c'est aussi pour l'individu un formidable espace de lien social, d'intégration sur son territoire de vie, dans son quartier ou son village, une voie d'épanouissement et d'émancipation, et peut être, éventuellement, une expérience valorisable sur un CV.

Tout le monde ne s'engage pas initialement pour changer le monde. Si l'action bénévole fait vivre la communauté, le bénévole agit dans cette double réalité : agir pour soi et pour les autres.

Et puis, le bénévolat n'est pas fait que de bonnes expériences. Inutile de nous en cacher. Toutes les structures ne sont pas irréprochables dans l'accompagnement de leurs bénévoles. Il arrive que certains y vivent des violences, les femmes notamment, et à l'heure où les cadres de protection et d'intervention auraient besoin d'être clarifiés, certaines structures continuent de faire la sourde oreille.

Le bénévolat est parfois détourné pour devenir un emploi dissimulé, pour pallier la baisse des budgets publics ou la disparition des services publics. C'est aussi le cas lorsque les pouvoirs publics instrumentalisent « l'engagement » afin de construire des dispositifs d'insertion des jeunes sur le marché du travail, s'abstenant ainsi d'en résoudre les problèmes structurels qui sont pourtant réels.

Evidemment, nous rejoignons cet avis qui s'oppose à l'inscription d'un bénévolat obligatoire, dans le contrat d'engagement réciproque du RSA. Au-delà du fait que cela contrevient au principe même d'engagement volontaire le risque est trop grand de voir les allocataires du RSA, déjà fortement précarisés, se transformer en main d'œuvre bon marché. Le bénévolat est par essence et doit rester une activité libre, volontaire et non rémunérée.

Être engagé bénévolement permet de se forger des compétences. Des savoir-faire et savoir-être utilisables et transposables dans la vie personnelle et professionnelle. Pourtant notre système de certification et de reconnaissance des compétences pêche par son incapacité à considérer celles non normées et issues de l'action bénévole. Notre groupe estime plus utile de s'appuyer sur un système utilisé par tous les acteurs

économiques en rénovant par exemple la VAE plutôt que d'inventer et démultiplier des systèmes de valorisation de compétences.

Pour vivre pleinement et librement son engagement, il faut pouvoir évoluer et lorsqu'on le souhaite accéder aux responsabilités au sein de sa structure.

Au risque que cela devienne notre marotte, faciliter l'accès aux responsabilités c'est à la fois faire confiance aux personnes quel que soit leur âge, leur genre ou leur expérience, et s'obliger, en tant qu'organisation à favoriser la mixité et à renouveler régulièrement ses instances gouvernantes : limiter par exemple les mandats dans le temps et la durée. Cela ne vaut pas que pour les associations qui s'y sont d'ailleurs engagées à plusieurs reprises dans nos travaux.

Cet avis, s'il est de qualité, aurait sans doute pu être plus percutant, notamment au vu du temps qui lui a été consacré. Pour autant, nous sommes en accord avec son contenu, notamment les préconisations demandant d'allouer plus de moyens dans les mécanismes de reconnaissance et de valorisation du bénévolat mais aussi dans l'appareil statistique afin de collecter des données plus précises sur le phénomène, mieux en mesurer l'ampleur et répondre adéquatement aux besoins.

Le groupe a voté favorablement ce texte.

## Outre-mer

L'engagement bénévole concerne 22 millions de personnes âgées de plus de 18 ans soit un tiers de la population française. Cet essor de l'engagement citoyen trouve sa source dans la fracturation de notre société et dans la perte d'attractivité des sphères politiques et syndicales qui sont accusés d'immobilisme face aux crises successives que nous subissons.

Les militants déçus, les jeunes en recherche d'engagement préfèrent se tourner vers le secteur associatif qui leur semble garant de certaines valeurs comme la générosité, l'écoute, l'efficacité, mais aussi et surtout l'ancrage dans le quotidien des gens avec à la clé, la possibilité de « faire bouger les choses » concrètement et rapidement.

Le développement de l'engagement bénévole est donc le marqueur social d'un certain échec des institutions et des politiques publiques dont elles ont la charge, lesquelles n'ont pas été le rempart espéré à la pauvreté et à la montée des inégalités.

Dans les Outre-mer, la situation actuelle qui tire son origine des échecs successifs et répétés de la promesse d'égalité tant attendue mais loin d'être acquise, entraîne non seulement des fractures mais constitue aussi un formidable levier à l'engagement.

Comme le rappelle cet avis, l'engagement bénévole dans nos territoires s'apprécie à la lumière de la vitalité associative qui reste dynamique malgré les difficultés économiques et sociales auxquelles ils font face.

Et si le secteur associatif reste encore très florissant, il peine aussi à trouver des « dirigeants-bénévoles » tant la lourdeur et la responsabilité administrative et juridique de plus en plus importante pèsent sur leurs épaules.

De plus, dans une société en forte mutation et soumise aux conséquences de la crise sanitaire sur l'activité économique mais également sur le monde du travail, on doit légitimement anticiper les potentiels ralentissements de l'engagement dans les organisations. C'est pourquoi, ces préconisations sonnent donc comme d'impératives réponses permettant d'éviter de futures crises de vocations.

Le groupe des Outre-mer partage l'intégralité des recommandations mais il faut particulièrement insister sur le triptyque : Sensibiliser, protéger et reconnaître.

Bien qu'on constate une désaffiliation politique des jeunes parce qu'ils croient de moins en moins dans la capacité des responsables publics à répondre à leurs attentes, ces derniers ne se désengagent pas pour autant de la vie de la cité. Dès lors, il faut renforcer la sensibilisation et la formation dès le plus jeune âge pour susciter ce réflexe de l'ouverture aux autres.

Le second aspect réside dans la nécessaire protection des demandeurs d'emploi contre les risques de détournement du bénévolat ou de chantages en contrepartie des minimas sociaux. Enfin, si la reconnaissance et la valorisation de l'engagement bénévole représentent un enjeu pour les associations, elles constituent également un défi pour les pouvoirs publics. Le législateur dispose encore de nombreux leviers à déployer pour mieux former et valoriser les compétences acquises.

Le groupe des Outre-mer a voté l'avis.

## Santé et citoyenneté

Les crises que nous traversons montrent l'impérieuse nécessité que chacun, à sa place, soit préparé, prêt à agir, contribue à la solution ou soutienne sa communauté.

Si le bénévolat doit rester avant tout une liberté individuelle, attachée à la sensibilité et à la volonté d'agir de chacun, il est de notre responsabilité d'en améliorer l'accès, les conditions d'exercice et la reconnaissance au sein de la société.

Parce que l'engagement subit les "effets de diplôme" et se réserve parfois aux plus instruits, le rôle de l'école dans l'initiation à l'engagement est majeur. Convaincus qu'il permet de développer les compétences psychosociales, qu'il offre l'opportunité d'avoir un véritable impact social, et qu'il contribue à l'épanouissement de chacun, il s'agit de concrétiser dès le plus jeune âge cette "rencontre" avec l'engagement et d'ouvrir cette voie à tous.

Par ailleurs, ainsi que le rappelle la préconisation 12, le rôle des employeurs dans l'accès et la reconnaissance de l'engagement des actifs doit être réaffirmé. Leurs efforts dans les champs de la responsabilité sociale et environnementale ou le travail engagé sur les entreprises à mission résonnent parfaitement avec l'enjeu de la promotion et du recours renforcé aux dispositifs de facilitation de l'engagement, comme les congés engagement ou représentation, pour leurs collaborateurs.

Élargir les conditions d'accès aux dispositifs de reconnaissance existants, comme l'ouverture de droits à la formation qu'institue le compte engagement citoyen, est un axe évident d'amélioration comme l'indique la préconisation 11.

Enfin, pour préserver l'engagement bénévole, il est indispensable de lutter contre toute forme d'instrumentalisation et de veiller à maintenir un dialogue constructif et respectueux entre l'Etat et les organisations de l'économie sociale et solidaire autour d'une stratégie nationale de l'engagement impliquant toutes les parties prenantes.

Cet avis, au-delà d'une définition renouvelée du bénévolat, ouvre les perspectives d'une véritable évolution vers une société fondée sur le pouvoir d'agir individuel et collectif. Le groupe Santé et Citoyenneté partage cette ambition. Il a voté l'avis.

## UNSA

En France aujourd'hui, pratiquement un adulte sur deux est bénévole dans une mutuelle, un syndicat ou une association. C'est ainsi 22 millions de citoyens qui donnent de leur temps pour les autres, montrant s'il le fallait encore l'importance de cet engagement bénévole pour notre pays.

Le titre de cet avis L'engagement bénévole : indispensable facteur de cohésion sociale et de citoyenneté, est parlant. Les moments très tendus que nous avons vécus en France avec les gilets jaunes, la pandémie et ces derniers temps en Europe nous rappelle que cette cohésion citoyenne est primordiale pour l'équilibre d'une nation et pour le bien vivre ensemble.

A l'UNSA, Nous pensons que la première définition du bénévolat donnée par le CESE a été fondatrice, gageons que la nouvelle définition que nous trouvons dans cet avis va nous permettre de réaffirmer les vertus du bénévolat qui ne peut être exercé que d'une manière volontaire et désintéressée.

Dans ce cadre la préconisation n° 3 est pour l'UNSA très claire :

Le CESE rappelle que le bénévolat est un acte désintéressé, ne pouvant donner lieu à rétribution financière. Par conséquent, le CESE préconise l'interdiction d'activités bénévoles en contrepartie de la perception de minima sociaux.

C'est un engagement fort de notre conseil, en direction de l'ensemble des bénévoles de notre pays.

Le bénévolat même s'il est désintéressé doit être reconnu et valorisé par les institutions car et cet avis le montre bien, il participe grandement à faire société et l'appui fourni par les bénévoles à la société est immense.

Les préconisations 11 et 17 sont importantes dans ce cadre.

Pour l'UNSA, chaque bénévole, quel que soit son engagement, doit pouvoir accéder au Compte d'engagement citoyen. La reconnaissance de ces compétences acquises doivent pouvoir être valorisées, y compris dans le domaine professionnel.

Alors que certains citoyens peuvent éprouver un sentiment de déclassement dans leur vie quotidienne, le parcours citoyen doit permettre de valoriser, y compris aux yeux de la société, l'engagement bénévole.

Pour toutes ces raisons, le groupe UNSA a voté cet avis qui renforce et valorise l'engagement citoyen, tout en mettant en avant l'énergie déployée par des millions de personnes pour faire vivre au quotidien les valeurs qui fondent notre société.



# Scrutin

## Scrutin sur l'ensemble de la résolution Le CESE a adopté.

NOMBRE DE VOTANTES ET DE VOTANTS : 132

POUR : 132

CONTRE : 0

ABSTENTION : 0

Ont voté pour : 132

<i>Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale</i>	Mme Djouadi, MM. Hammouche, Levy-Waitz, Mmes Tordeux Bitker, Tutenuit.
<i>Agriculture</i>	M. Biès-Péré, Mme Blin, MM. Coué, Férey, Mme Fournier, M. Gangneron, Mmes Pisani, Sellier.
<i>Alternatives sociales et écologiques</i>	Mmes Gondard-Lalanne, Groison, M. Le Queau, Mme Orain.
<i>Artisanat et Professions libérales</i>	MM. Anract, Chassang, Guihard, Mme Munoz, M. Repon, Mme Vial.
<i>Associations</i>	Mme Belhaddad, MM. Bobel, Boivin, Deniau, Deschamps, Mmes Doresse Dewas, Jourdain Menninger, Le Fur, Martel, M. Miribel, Mmes Monnier, Sivignon, Thoury.
<i>CFDT</i>	M. Aonzo, Mme Blancard, M. Cadart, Mmes Canieux, Duboc, Gresset-Bourgeois, MM. Guihéneuf, Lautridou, Mariani, Mmes Meyling, Pajarès y Sanchez, M. Ritzenthaler, Mme Thiery.
<i>CFE-CGC</i>	Mme Biarnaix-Roche, M. Souami.
<i>CFTC</i>	Mme Chatain, M. Lecomte.
<i>CGT</i>	Mmes Bordenave, Cailletaud, Chay, M. Dru, Mme Gallet, MM. Naton, Oussedik, Rabhi, Mme Tatot.
<i>CGT-FO</i>	MM. André, Busiris, Cambou, Mmes Clicq, Delaveau, Marot, M. Sabot.
<i>Coopération</i>	MM. Landriot, Mugnier.

<i>Entreprises</i>	MM. Blachier, Brunet, Mme Couderc, MM. Creyssel, Cardinal, Goguet, Guillaume, Kling, Moisselin, Mme Puzat, M. Ruchenstain, Mme Ruin, M. Salleron, Mmes Salvadoretti, Ullern, MM. Vermot Desroches.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Boucherand, Chabason, Mme Claveirole, M. Gatet, Mmes Grimault, Journée, Kacprzak, M. Lesaffre, Mme Martinie-Cousty, M. Mayol, Mme Ostria, M. Richard, Mme Van Den Broeck.
<i>Familles</i>	Mmes Balducci, Bigot, Blanc, MM. Desbrosses, Erbs, Mmes Gariel, Kulak, M. Marmier, Mme Picardat.
<i>Non-inscrits</i>	MM. Bazot, Breton, Joseph, Mme Mignot-Verscheure, MM. Noël, Pouget.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	M. Eyriey, Mme Hamel, M. Jeanne-Rose.
<i>Outre-mer</i>	Mmes Arlie, Bouchaut-Choisy, MM. Cambray, Leung, Marie-Joseph, Mme Sirder, M. Yan.
<i>Santé et Citoyenneté</i>	M. Boroy, Mme Joseph, M. Raymond.
<i>UNSA</i>	Mme Arav, MM. Darwane, Truffat, Mme Vignau.

# Engagement bénévole, cohésion sociale et citoyenneté

## RAPPORT

### Introduction

Les atteintes répétées à la cohésion sociale sont nombreuses : à la fois structurelles et conjoncturelles. Or, ce sont bien les liens qui nous unissent les uns aux autres, quels que soient nos origines, nos capacités, nos activités professionnelles ou les moments de vie que l'on traverse, qui nous constituent en société. S'il est bien une démarche qui participe à la cohésion et relève de la citoyenneté active comme mise en acte concrète de la démocratie et de ses valeurs, c'est bien le bénévolat. Penser et agir avec les autres, pour les autres, pour une cause ou dans une dynamique de socialisation constitue le fondement du bénévolat. Aujourd'hui, la France compte près de 22 millions de bénévoles au sein notamment d'une association, d'un syndicat, d'une mutuelle, d'un parti politique, soit un peu plus de 43 % de la population adulte du pays. Il nous faut comprendre et observer ce don, le plus précieux que chacun ait, le temps, et reconnaître le bénévolat pour ce qu'il apporte à l'intérêt général.

En 1989, le Conseil économique social et environnemental définissait le bénévole comme celui qui « *s'engage librement pour mener une action non salariée en direction d'autrui, en dehors de son temps professionnel et familial* ».

La progression continue du bénévolat en France vient, par-delà la métamorphose de nos rythmes de vie, contredire les jugements sur le seul repli sur soi et donne à percevoir la persistance de l'esprit de solidarité et de résistance, mais aussi le besoin d'être utile et de se sentir utile, de créer du lien social et de se sentir partie prenante d'un collectif.

La crise profonde que traverse la société française, aggravée par celle de la Covid 19, a mis en lumière la grande vulnérabilité de nos sociétés démocratiques. Temps de crise et crise des temps où s'accroissent les fractures alors même que nos représentations traditionnelles de l'avenir semblent devenues inopérantes. Ce sont bien, l'ensemble des organisations, institutions, le monde du travail, qui se trouvent au cœur de la « collision » mais également les sphères privée et personnelles. A l'immensité des inégalités et à la nécessité du dialogue avec l'ensemble de la société civile répondent de multiples gestes et dynamiques d'entraide à tous les niveaux de la société qui pourraient ré-ouvrir l'idée d'un futur à créer ensemble : par son action dans le présent l'engagement bénévole agit sur le devenir de notre société.

Il nous faut observer le bénévolat pour comprendre ses transformations. Quel rapport existe-t-il aujourd'hui entre bénévolat et militance, entre bénévolat et prise de responsabilité ? Prend-il des formes particulières pour certaines catégories de personnes ? Est-il réellement accessible à tous et toutes quelles que soient leurs capacités physiques ou pécuniaires, leur genre ? Quel est le rôle de l'Etat dans son

soutien ? Peut-il faire courir un risque aux services publics ou à une activité salariée ? Quelle reconnaissance est attendue par les bénévoles et quelle valorisation, monétaire et non monétaire de leur engagement leur apporte la société ? Quels liens concrets unissent l'ensemble des parties prenantes ? Cette liberté constitutionnelle du « droit d'association », les associations étant le lieu d'exercice le plus courant de l'engagement bénévole, est-elle effective aujourd'hui ?

A l'heure des bilans, des évaluations, la reconnaissance du rôle fondamental du bénévolat et des organisations qui le portent, reste posée. Lors de la crise sanitaire, ce n'est pas « l'ordre spontané du marché » qui a sauvé la cohésion du pays mais bien l'engagement gratuit. Au-delà des actions menées par la puissance publique, par l'engagement professionnel de celles et de ceux qui ont été appelés « *travailleuses et travailleurs de la première ou de la deuxième ligne* » au sein des administrations et des entreprises, l'engagement gratuit, cet « élan joyeux au service de tous et toutes » a permis l'expression du meilleur de l'humanité et de solidarités concrètes au service de la cohésion de notre pays.

# I - PANORAMA DU BÉNÉVOLAT ET DES BÉNÉVOLES

## A. Définition et place du bénévolat

### 1. Une définition du bénévolat articulée autour de quatre dimensions

Issu de la conjonction des racines « bene » et « volle », le terme bénévolat exprime deux idées majeures à savoir, d'une part, celle de bienveillance dirigée vers un bénéficiaire et, d'autre part, celle de volonté au sens originel du terme autrement dit le fait d'agir librement. Mais sa définition ne va pas de soi. Dans son avis de 1989, le Conseil économique social et environnemental a défini « *le bénévole comme celui qui s'engage librement pour mener une action non salariée en direction d'autrui, en dehors de son temps professionnel et familial*<sup>1</sup> ». Depuis la publication de cet avis, cette définition a ainsi pu servir de socle dans la participation à la réflexion et aux travaux autour du bénévolat.

Au niveau international, cette définition est rejointe par celle de l'Organisation Internationale du Travail (OIT)<sup>2</sup>. En effet, l'OIT définit le bénévolat comme étant un « *travail non rémunéré, non obligatoire. Il s'agit du temps que les personnes consacrent sans rémunération à des activités réalisées soit par le biais d'une organisation, soit directement pour d'autres personnes qui n'appartiennent pas au ménage du bénévole.* ».

Aussi, à la lumière de ces définitions du bénévolat, quatre dimensions se dégagent<sup>3</sup> pour définir ce qu'est le bénévolat : le contexte de cette activité, le caractère volontaire de l'activité bénévole, l'absence de rémunération pour le bénévole et enfin le ou les bénéficiaires de l'activité bénévole qu'il soit une personne ou une cause. Néanmoins chacune de ces dimensions peut faire l'objet d'une interprétation qui rend parfois difficile la qualification de l'activité étudiée en activité bénévole.

#### 1.1. Activité bénévole : un contexte à préciser

Le contexte de la mise en œuvre de l'activité bénévole doit être pris en compte. Ainsi le bénévolat est une action réalisée en dehors du cadre domestique et du cadre professionnel. Le travail domestique peut être défini de la manière suivante<sup>4</sup> : il s'agit du travail accompli dans le cadre de la famille, nécessaire au déroulement de la vie quotidienne, dans les normes sociales actuelles. Pour l'essentiel, ce travail est

---

1 *L'essor et l'avenir du bénévolat, facteur d'amélioration de la qualité de vie*, avis du CESE dont la rapporteure est Mme Marie-Thérèse Cheroute, adopté le 14 juin 1989, page 7.

2 *Manuel sur la mesure du travail bénévole* rédigé par le Bureau international du Travail, Organisation internationale du Travail, publié en janvier 2012, page 12.

3 Audition au CESE de M. Lionel Prouteau, Docteur en sciences économiques, agrégé de sciences sociales, Maître de conférences en économie à l'Université de Nantes, et de Mme Viviane Tchernonog, chercheuse au CNRS, au Centre d'économie de la Sorbonne de l'Université Paris 1, le mardi 19 octobre 2021.

4 *Peut-on mesurer le travail domestique ?*, Ann Chateau, Annie Fouquet, Claude Thélot, Economie et Statistique, 1981.

accompli sans contrepartie monétaire et, de manière inégalitaire, majoritairement par les femmes. En comptabilité nationale, ce travail, non rémunéré, correspond à la production domestique effectuée à l'intérieur des ménages. La plupart des experts sur le bénévolat s'accordent ainsi pour dire que le travail effectué pour les membres de la famille, tout particulièrement les membres de la famille immédiate du ménage<sup>5</sup>, ne peut pas être considéré comme du travail bénévole.

Dans le monde professionnel, la difficulté à mener la totalité des activités syndicales dans le cadre des droits syndicaux accordés peut souvent conduire des élues ou élus syndicaux à en mener une partie de façon bénévole. C'est le cas souvent lorsque leur activité professionnelle comporte des tâches administratives ou d'encadrement: ils retrouvent souvent l'intégralité de leur travail, qui les attend, à l'issue de leurs heures de décharges syndicales. Suivant les organisations syndicales, c'est aussi le cas lorsqu'ils sont amenés à agir au niveau interprofessionnel dans les territoires. Enfin les militantes et militants syndicaux ne disposant pas de temps syndical dédié mènent leur action de façon bénévole.

Auparavant, il était souvent considéré qu'il n'y avait de bénévolat qu'en organisation, le plus généralement en association. Désormais, il est admis qu'il est possible de pratiquer un bénévolat spontané, un bénévolat que l'on appelle direct ou informel, à distinguer du bénévolat formel, qui s'exerce dans le cadre d'une organisation. Ce bénévolat informel peut prendre la forme d'entraide entre voisins par exemple.

## 1.2. Activité bénévole, activité volontaire

En premier lieu, le caractère volontaire de l'activité doit être apprécié. On met l'accent sur le libre-arbitre de la personne qui s'adonne à une activité bénévole conformément au principe à valeur constitutionnelle de la liberté d'association. Même si la place du curseur peut évoluer, l'activité bénévole implique un élément significatif de choix. Les personnes s'engagent volontairement dans ces activités, sans y être obligées légalement ni contraintes à le faire. Ainsi, les travaux d'intérêt général non rémunérés, résultant d'une obligation judiciaire, ne peuvent pas être considérés comme du bénévolat. De même que le « bénévolat obligatoire », réalisé en contrepartie d'un versement de prestations sociales à ses bénéficiaires, ne peut, en réalité être qualifié d'activité bénévole. Cette possibilité d'arrêter son activité bénévole quand on le souhaite doit être prise en compte lors de l'organisation de grands événements comme par exemple les Jeux Olympiques et paralympiques (JOP) de 2024 à Paris. En effet, comme l'ont rappelé M. Bernard Thibault et Mme Dominique Carlac'h<sup>6</sup> lors de leur audition, au-delà des 50 000 bénévoles indispensables pour l'organisation des JOP 2024, une réserve de bénévoles sera mise en place pour pallier les éventuels désistements parmi les bénévoles initialement sélectionnés. Mais qu'en est-il d'un bénévolat pratiqué dans le cadre d'une formation universitaire ou scolaire comme

---

5 Définition de l'INSEE : un ménage est un ensemble des occupants d'un même logement sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté (en cas de colocation, par exemple). Un ménage peut être composé d'une seule personne.

6 Audition au CESE de M. Bernard Thibault, ancien Secrétaire général de la Confédération générale du travail, et de Mme Dominique Carlac'h, porte-parole et vice-présidente du MEDEF, co-présidents du Comité de la Charte Sociale des Jeux Olympiques de Paris 2024, le 4 janvier.

c'est fréquemment le cas aux Etats-Unis par exemple. Si celui-ci n'est pas exigé pour l'obtention du diplôme, on peut considérer que c'est effectivement du bénévolat. Mais si cette activité est une condition de l'obtention du diplôme ou a permis de simplifier son obtention, est-ce encore une activité volontaire ? Implicitement, la plus-value dans un CV d'une activité bénévole pour accéder à un emploi illustre la difficulté à différencier, ce qui relève d'une action volontaire au service de l'activité, de ce qui relève d'une action - certes non obligatoire, mais fortement conseillée - au bénéfice de son insertion professionnelle.

### 1.3. Activité bénévole, activité non rémunérée

Par définition, le travail bénévole n'est ni payé ni rémunéré, ni en espèces ni en nature. Cependant, certaines formes de dédommagement en espèces ou en nature sont possibles. Ainsi, les bénévoles peuvent être remboursés des frais engagés, par exemple les frais de transport ou les frais de repas. Les bénévoles sont alors défrayés, mais ne perçoivent en aucun cas de rémunération c'est-à-dire un salaire ou traitement ordinaire de base ou minimum et tous les autres avantages et accessoires payés, directement ou indirectement, en espèces ou en nature<sup>7</sup>. Cette question du défraiement est importante car si le bénévolat est bien une activité non rémunérée, elle ne doit pas pour autant avoir un « coût » pour le bénévole et devenir facteur d'exclusion de possibilité d'engagement. La question de la rémunération est également posée à l'international. Comme l'a souligné M. Lionel Prouteau<sup>8</sup>, lors de son audition, aux Etats-Unis, il existe de grands programmes bénévoles qui sont menés par des *stipended volunteers* c'est-à-dire des « bénévoles » rémunérés. Même si la rémunération est symbolique et qu'elle n'a rien à voir avec un salaire, elle va néanmoins au-delà du défraiement. Les auteurs américains sont partagés sur la question de savoir si c'est ou non du bénévolat. En France, ce type d'activité relèverait du volontariat. Dans certaines structures comme les ressourceries<sup>9</sup> la question de la rémunération des bénévoles est aussi en débat. Enfin, la loi<sup>10</sup> prévoit qu'en fonction du budget de l'association un certain nombre de dirigeants<sup>11</sup> bénévoles puissent être rémunérés et ce pour un montant de salaire limité.

### 1.4. Activité bénévole, activité en faveur d'un ou de bénéficiaires mais aussi d'une cause d'intérêt général

Les définitions les plus restrictives du bénévolat considèrent que le bénévole ne doit pas bénéficier du service qu'il contribue à rendre. Il est certain que le bénévole ne peut pas être le seul bénéficiaire de son activité mais faut-il qu'il soit exclu du nombre des bénéficiaires ? Souscrire à cette exclusion reviendrait à gommer tout un pan du

---

7 Article L. 3221-3 du Code du travail.

8 Audition au CESE de M. Lionel Prouteau, Docteur en sciences économiques, agrégé de sciences sociales, Maître de conférences émérite à l'Université de Nantes, le 19 octobre 2021.

9 Les ressourceries désignent les centres qui récupèrent, valorisent et revendent les déchets. Parmi les objectifs des ressourceries figurent la limitation, en volume, des encombrants ainsi que la sensibilisation du public au respect de l'environnement.

10 Code général des impôts : article 261 (Organismes d'utilité générale (7-1<sup>o</sup>-d)) / Code général des impôts, annexe 2 : article 242 C.

11 Seules les personnes désignées par les statuts pour diriger l'association (membres du conseil d'administration, du bureau ou de l'instance qui en tient lieu) peuvent être rémunérées.

bénévolat : celui des associations de membres par exemple. Cette approche semble trop radicale. En effet, le trésorier d'une association sportive contribue à faire vivre cette association y compris pour pouvoir pratiquer son sport. De même, une ou un adhérent d'une Association pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP) sera bénévole plusieurs fois dans l'année en participant aux distributions qui lui permettent également, toute l'année, de bénéficier de produits pour soi. C'est bien une activité bénévole qui profite à un collectif. De même, doit être considéré comme un bénévole celui ou celle qui s'engage en faveur de la défense des causes d'intérêt général comme par exemple celles des droits humains ou de la préservation de l'environnement.

## 2. Aperçu de l'histoire du bénévolat à travers la consécration progressive de la liberté d'association

Comme l'a souligné M. Lionel Prouteau<sup>12</sup>, le terme « bénévolat » ainsi que le substantif « bénévole » sont historiquement récents. Ils apparaissent au cours de la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle. Dès lors, pour donner un aperçu de l'histoire du bénévolat, il est plus aisé de retracer, avec quelques jalons, le développement puis la consécration de l'associativité qui regroupe des personnes notamment bénévoles qui font vivre l'organisation ainsi constituée.

### 2.1. Des origines remontant à l'Antiquité

Dans « *Histoire des associations Françaises*<sup>13</sup> », Jean Defrasne explique que, de tous temps, les associations ont été une forme spécifique de l'action collective et un espace de liberté en marge des institutions. Au sens de collectif partageant un intérêt ou objectif commun, des formes de vie associative active apparaissent ainsi dès l'Antiquité égyptienne, grecque et romaine, en particulier dans le domaine religieux où se concentre alors un grand nombre d'associations, mais également dans le domaine politique. A Rome des collèges regroupaient ainsi les citoyens par profession, par quartier ou encore par affinité ou par croyance. Cette structuration perdure, fortement organisée au sein de communautés villageoises ou dans les villes, notamment par le biais du christianisme qui devient la religion des empereurs puis des rois et organise toute la vie sociale. Au Moyen-Age, les paroisses en forment l'unité de base et les solidarités s'organisent en leur sein. Dans les villes, en parallèle à la constitution de congrégations religieuses, mais toujours sous leur contrôle, maîtres artisans et commerçants s'organisent en corporations, confrérie ou guildes de manière à défendre leurs intérêts, à se garantir mutuellement contre de nombreux périls mais aussi à réglementer l'entrée dans la profession et son exercice. Dans la société féodale, c'est donc essentiellement autour de la dimension religieuse que s'organisent les espaces de solidarités et d'aides mutuelles. A partir du XVI<sup>e</sup> siècle et XVII<sup>e</sup> siècle, les guerres de religion prolongées par la guerre de trente ans exacerbent les mouvements communautaristes des villages comme des villes et entraînent un renforcement du contrôle des structures sociales. A partir de la seconde moitié du XVII<sup>e</sup> siècle, les corporations feront progressivement l'objet de critiques tant de la part

---

12 Audition au CESE de M. Lionel Prouteau, Docteur en sciences économiques, agrégé de sciences sociales, Maître de conférences émérite à l'Université de Nantes, le 19 octobre 2021.

13 *Histoire des associations française*, Jean Defrasne, édition L'harmattan, 2004.



des défenseurs de la liberté économique que des partisans des libertés individuelles, mais les associations s'inscrivent toujours dans un cadre religieux et restent sous leur contrôle. Avec le siècle des lumières vont naître de nouvelles formes associatives sur fond d'effervescence intellectuelle et économique. Les académies se donnent pour mission de diffuser les sciences et le savoir. Les loges maçonniques se multiplient dans les grandes villes. Les sociétés de pensée et les sociétés de philanthropie rassemblent des esprits éclairés ou bienfaiteurs de la noblesse et du Tiers Etat. Cependant, la structure associative sous toutes ses formes, parce qu'elle constitue un groupe social portant un objectif spécifique, suscite toujours la méfiance du pouvoir politique et religieux qui considère son existence comme un contre-pouvoir potentiel susceptible de remettre en cause son autorité. Comme le résume Jean Defrasne, « *depuis toujours les pouvoirs publics redoutent l'action des groupes parce qu'elle leur échappe*<sup>14</sup>. ».

## 2.2. De la Révolution française au début du XIX<sup>e</sup> siècle

Par la loi du 21 août 1790, l'Assemblée nationale constituante consacre d'abord pleinement aux citoyens « *le droit de s'assembler paisiblement et de former entre eux des sociétés libres, à la charge d'observer les lois qui régissent tous les citoyens* ». Or, l'abolition des privilèges<sup>15</sup>, les troubles ouvriers et la montée des revendications salariales conduisent l'Assemblée nationale à dissoudre toutes les communautés religieuses<sup>16</sup>, d'habitants, de métiers, les hôpitaux, les confréries charitables ainsi que les congrégations, qui étaient innombrables. Par ailleurs, le législateur interdit, par le décret d'Allarde<sup>17</sup> et la loi Le Chapelier de reformer des associations d'ouvriers ou d'habitants pour défendre leurs intérêts collectifs. De ce fait, cette législation porte un coup de grâce au monde associatif. Si la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 évoque dans son article II, la notion d'association, c'est pour parler d'« *association politique* » dont « *le but est de conserver les droits naturels et imprescriptibles de l'homme* », pas du tout d'associations d'intérêt privé, éducatives, culturelles, charitables, ou culturelles, qui vont rapidement être proscrites. Ce sera aussi le cas des associations à but politique<sup>18</sup> à la fin de la période révolutionnaire.

Dans le prolongement, durant le 19<sup>ème</sup> siècle, la méfiance à l'égard des associations perdure, y compris envers celles qui réunissent des ouvriers dans le but de venir en aide aux plus démunis d'entre eux, à l'image des sociétés de secours et d'assistance ancêtres des mutuelles. La liberté d'association est alors muselée par le pouvoir central, à l'image de l'article 291 du Code pénal napoléonien de 1810 qui stipulait que « *Nulle association de plus de vingt personnes dont le but sera de se réunir tous les jours ou à certains jours marqués, pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres, ne pourra se former qu'avec l'agrément du Gouvernement et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société* ».

---

14 *Histoire des associations française*, Jean Defrasne, édition L'harmattan, 2004, page 21.

15 Nuit du 4 août 1789.

16 La loi du 18 août 1792 et son décret supprime les congrégations séculières et les confréries.

17 Le décret d'Allard des 2 et 17 mars 1791 abolit les corporations. La loi Le Chapelier des 14-17 juin 1791 interdit tout rassemblement, corporation ou association d'ouvriers et artisans de même état et profession.

18 La loi du 7 thermidor an V (25 juillet 1797) interdit les associations politiques.

### 2.3. La Troisième République et les lois du 21 mars 1884, du 1<sup>er</sup> avril 1898 et du 1<sup>er</sup> juillet 1901

C'est la Troisième République qui consacrera la liberté d'association et définira un statut libéral pour les structures associatives.

Ainsi, la loi relative à la création des syndicats professionnels, dite loi Waldeck-Rousseau du nom du ministre de l'Intérieur Pierre Waldeck-Rousseau qui la fit adopter, est votée le 21 mars 1884. Elle autorise la mise en place de syndicats en France, fixe leurs domaines de compétence et abroge la loi Le Chapelier. Ce texte vise tous les groupements professionnels soit les syndicats de salariés et les syndicats patronaux. Elle est désormais intégrée au Code du travail.

En parallèle, le mouvement mutualiste connaît un tournant majeur avec la loi du 1<sup>er</sup> avril 1898 sur les sociétés de secours mutuels, qui octroie à la mutualité un véritable statut. Elle autorise, sur simple déclaration, la création de sociétés libres. En donnant à la mutualité la possibilité d'organiser des unions et de créer des caisses autonomes, la loi lui ouvre notamment tous les champs d'activité de la protection sociale. C'est la naissance des « mutuelles 1900 » et avec elles, le principe d'institutions professionnelles dédiées à sécuriser socialement les travailleuses et les travailleurs.

Enfin, la liberté d'association<sup>19</sup> est reconnue par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association, mise en place par Waldeck-Rousseau alors Président du Conseil. Cette loi définit, en son article 1<sup>er</sup>, l'association comme étant « *la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations* ». L'avènement de la liberté d'association, acquise le 1<sup>er</sup> juillet 1901, a été favorisé par plusieurs évolutions dont les origines remontent à la fin du Second Empire. À la prohibition traditionnelle de toute coalition depuis le vote de la loi Le Chapelier a succédé une tolérance de plus en plus grande à l'égard des regroupements organisés de personnes.

La loi de 1901 reconnaît la liberté pour tout citoyen d'être ou non membre d'une association. Celle-ci peut être créée sans autorisation ou déclaration préalable sous réserve qu'elle ait un objet licite et qu'elle respecte les lois et règlements en vigueur. Si son objet paraît illicite au préfet, représentant du Gouvernement, celui-ci doit saisir le juge, seul compétent pour interdire la création ou la dissolution d'une association. Il en résulte que les associations sont libres de s'organiser. Elles n'ont aucune obligation d'être déclarées. Cependant, seules celles qui le sont peuvent avoir des moyens juridiques leur permettant vraiment de s'organiser matériellement : droit aux subventions, au compte bancaire, à être employeur, à ester en justice. Par ailleurs, seules les associations reconnues d'utilité publique ont pleine capacité juridique (notamment en matière de dons et legs).

---

<sup>19</sup> La valeur constitutionnelle de la liberté d'association a été reconnue par le Conseil constitutionnel lors de sa décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971.

## 2.4 Une apparition récente du terme bénévolat

D'un point de vue terminologique, la première occurrence du mot bénévolat semble être apparue dans le Figaro Littéraire, en 1954. Il s'agit d'un mot d'argot, forgé par les travailleurs du social, qui étaient alors dans un mouvement professionnel ascendant et qui devaient défendre leur légitimité contre celles et ceux qui occupaient le terrain auparavant, c'est-à-dire les bénévoles. Cette légitimité des salariés du travail social s'est donc construite par l'affirmation de la supériorité du professionnalisme versus l'amateurisme, de la couverture universaliste versus le paternalisme. Les choses vont néanmoins évoluer avec le développement de la politique de la ville. Née à la fin des années 1970, elle s'est lentement structurée et institutionnalisée, souvent en réponse à des épisodes de violences urbaines. Les travailleurs sociaux ont ainsi progressivement été amenés à collaborer étroitement avec les bénévoles.

La progression spectaculaire, dans l'histoire contemporaine, du mot « bénévolat » fait désormais « cohabiter » l'engagement bénévole au côté d'autres formes d'engagement. Il faut néanmoins faire état de la porosité des frontières entre ces différentes formes d'engagement et celle du bénévolat.

## 3. Le bénévolat et l'engagement

### 3.1. Une relation difficile à définir

La relation qu'entretient le bénévolat avec l'engagement n'est pas simple à définir. D'une part, il manque des études quantitatives et qualitatives (entretiens, histoire de vie...). D'autre part, le terme même d'engagement a un contenu sémantique évolutif. Laurent Lardeux<sup>20</sup> souligne ainsi que ce terme renvoie à un « *foisonnement sémantique* » et note que « *la notion d'engagement est saturée de sens et de contresens* ».

Selon le sociologue américain Howard Becker<sup>21</sup>, le concept d'engagement suppose une ligne d'action cohérente impliquant une certaine inscription dans le temps et, ainsi, une certaine durabilité dans l'action réalisée. Le sociologue, Jacques Ion<sup>22</sup> considère que « l'espace des engagements se dessine selon trois dimensions principales : celle de la durée<sup>23</sup>, celle de l'intensité, celle de la sociabilité ». Chacune de ces dimensions étant sujette à variation, l'engagement est alors une affaire de degré.

L'engagement comporte également un enjeu identitaire. En s'engageant, le bénévole donne un sens à son parcours de vie. Mais cet itinéraire d'engagement ne peut se comprendre hors contexte qu'il s'agisse d'un contexte global, macro-social et macroéconomique, de proximité c'est-à-dire familial et professionnel ou encore organisationnel. Le rôle de l'organisation dans laquelle le bénévole formel est engagé

---

20 Les évolutions contemporaines de l'engagement des jeunes : fossilisation et fertilisation, Laurent Lardeux, in Gurnade M.-M. et Ait-Ali C., *Jeunesse sans parole, jeunesse en paroles*, 2016, L'Harmattan, pp. 107-119.

21 *Notes on the Concept of Commitment*, The American Journal of Sociology, Vol. 66, Juillet 1960, pages 32-40.

22 Ion J. (2012), *S'engager dans une société d'individus*, Armand Colin.

23 La durée s'entend comme inscription dans le temps et renvoie à l'horizon temporel de l'engagement et non au volume horaire qui lui est consacré.

est alors déterminant dans la poursuite de l'engagement et éventuellement dans la décision de désengagement.

L'apparition de nouvelles formes d'engagement est discutée depuis la fin des années 1970. En effet, le sociologue français Jacques Ion note l'existence de deux modèles d'engagement dans le bénévolat<sup>24</sup>. D'une part, il évoque le modèle traditionnel, qu'il nomme « le modèle militant », le modèle de l'engagement affilié et parfois le modèle de l'engagement en timbre (qui colle à son association). Dans ce premier modèle, il existe une forte adhésion du bénévole à son association qui témoigne d'un engagement durable de l'individu. Le bénévole ne compte pas son temps, parfois au mépris de sa vie privée. D'autre part, il distingue le modèle d'engagement distancié, engagement affranchi ou encore « engagement post-it », qui, si il a toujours existé, semble se développer dans nos sociétés contemporaines. Dans ce second modèle, l'engagement est distancié, autrement dit le bénévole soutient une cause plus qu'une organisation. L'affiliation à l'association est très souple, voire volatile et se rapproche plus d'une « participation à » qu'à un engagement. Cet engagement est alors davantage compté et est effectué dans le cadre d'une séparation préservée entre l'espace de l'engagement et celui de la vie privée – notamment de la vie familiale. Comme l'a évoqué Lionel Prouteau lors de son audition<sup>25</sup>, l'interprétation qui a souvent été faite des travaux de Jacques Ion est qu'il y aurait eu une substitution du modèle contemporain d'engagement au modèle traditionnel. Or, selon lui, il est « *plus judicieux de lire la réalité des comportements bénévoles contemporains sur le mode de la pluralité de ses formes plutôt que sur le mode de la substitution d'un dominant à un autre*<sup>26</sup> ». On peut aussi envisager des passages d'un modèle à un autre. Par conséquent, il convient d'atténuer l'idée d'un progrès constant des modes d'engagement et simplement de constater cette pluralité contemporaine des motivations et des manières d'agir.

### 3.2. Bénévolat et militantisme

Le militantisme est une forme d'engagement Politique au service de la vie démocratique, relatif à une cause que ses militantes et militants défendent pour la faire entendre, partager par les autres ou pour l'imposer à une plus grande échelle. Si ce qualificatif de « militant » n'est pas toujours assumé par les bénévoles, associatifs notamment, c'est parce qu'il a été préempté par les partis politiques et les organisations syndicales. Or les bénévoles de l'utilité sociale et de l'intérêt général se vivent dans une démarche non partisane totalement indépendante des partis. A l'aune de l'utilisation, encore récente, du terme bénévolat, selon l'économiste Danièle Demoustier<sup>27</sup>, l'autonomie du bénévolat, par rapport au militantisme, s'est affirmée au fur et à mesure du renforcement du rôle gestionnaire des associations et de la division du travail en leur sein, le salariat et la professionnalisation supplantant les fonctions

---

24 *La Fin des militants ?*, 1997, Éditions de l'Atelier.

25 Audition au CESE de M. Lionel Prouteau, Docteur en sciences économiques, agrégé de sciences sociales, Maître de conférences émérite à l'Université de Nantes, le mercredi 19 octobre 2021.

26 *Rapport de recherche Bénévolat et bénévole en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, page 210.

27 Le bénévolat, du militantisme au volontariat, Danièle Demoustier, Revue française des affaires sociales, 2002, p. 97 à 116.

politiques et revendicatives. Cependant cette nouvelle forme d'organisation peut renouveler les modes d'action. Associée à la complexification du fonctionnement de la société, cette technocratisation est une contrainte imposée via l'évolution des modes de financement par les pouvoirs publics. Ce phénomène est aussi observé au niveau de l'engagement politique entre élus et non élus. Il convient ici de s'arrêter sur l'objet social des organisations collectives concernées. Par nature, les associations œuvrent de manière désintéressée, c'est-à-dire que les personnes qui s'y engagent ne le font pas dans l'objectif de partager des bénéfices économiques. Certaines d'entre elles revendiquent une action militante en ce qu'elle participe à l'évolution de la société. C'est le cas en particulier de certaines associations dans les domaines caritatif, de la culture, de la famille ou de l'éducation populaire et des associations œuvrant dans des domaines concourant à la défense de l'intérêt général, comme les associations de protection de défense des droits humains ou les associations de protection de l'environnement.

Il faut néanmoins distinguer deux formes de militantisme, dont l'une seulement est qualifiée d'engagement bénévole, notamment s'agissant du militantisme syndical. En effet, il existe, d'une part, au sein de l'entreprise, l'engagement en mission, autorisé par l'entreprise, durant lequel le salarié missionné reste rémunéré par cette dernière. Cet engagement ne peut être qualifié de bénévole car le salarié reste rémunéré. D'autre part, s'ajoute le temps de militantisme syndical qui se fait hors entreprise, pour une durée généralement longue. Il s'agit là de bénévolat, sans lequel les organisations syndicales ne pourraient fonctionner notamment dans leur fonction d'élaboration d'une parole collective aux différents niveaux territoriaux. Toutefois, une porosité de ces temps d'engagement existe.

D'après Danièle Demoustier<sup>28</sup>, il est indiscutable que le militantisme associatif a été et reste un facteur de dynamisation de la société civile, de contre-pouvoir par rapport à l'État, et de socialisation contre l'anomie sociale croissante<sup>29</sup>.

Les organisations syndicales déplorent néanmoins, actuellement, un réel problème d'engagement syndical, qui s'observe de plus en plus dans les échelons intermédiaires des organisations. Ainsi, pour certaines d'entre-elles<sup>30</sup>, le recul de l'engagement syndical est lié à la limitation et /ou à la complexification des mandats qui a freiné la volonté d'engagement de certaines et certains dans l'entreprise, mais également lié aux pressions qui s'exercent sur ces personnes qui peuvent parfois connaître des déconvenues professionnelles en raison de leur engagement syndical<sup>31</sup>. En parallèle, certaines organisations syndicales évoquent les contraintes légales progressivement mises en place qui imposent une professionnalisation de l'engagement militant et favorisent une forme de bureaucratization de l'organisation de l'activité syndicale

---

28 « Le bénévolat, du militantisme au volontariat », Danièle Demoustier, *Revue française des affaires sociales*, 2002, p. 97 à 116.

29 Tassel T.-X., « La nébuleuse associative », *Revue de l'économie sociale*, n°IV, p. 96.

30 Entretiens avec M. Jean-François Naton et Mme Marie-Claire Martel de M. Gilles Lecuelle, Secrétaire national CFE-CGC, le vendredi 14 janvier 2022, de M. Eric Heitz, président du groupe CFTC au CESE, le lundi 13 décembre 2021, de M. Albert Ritzenthaler, président du groupe CFDT du CESE, de M. Thierry Cadart, questeur du CESE et de M. Thomas Aonzo, conseiller du groupe CFDT au CESE, le lundi 13 décembre 2021, de M. Benoît Teste, secrétaire général de la FSU, le lundi 13 décembre 2021 et de M. Laurent Indrusiak, membre de la direction confédérale de la CGT, le vendredi 21 janvier 2022.

31 *Repérer, prévenir et lutter contre les discriminations syndicales*, avis du CESE dont les rapporteurs sont M. Jean-François Pilliard et M. Lionel Marie, juillet 2017.

quand dans le même temps le nombre de mandats consécutifs de représentant élu du personnel en entreprise autorisés par la loi diminue. Par conséquent, ces lourdeurs, conjuguées au temps demandé par cette forme d'engagement, accrues depuis la réforme des Comités sociaux et économiques (CSE)<sup>32</sup>, peuvent décourager de plus en plus les militants bénévoles. Que ce soit un état de fait subi ou choisi, il s'agit de moins en moins de l'engagement d'une vie mais d'un parcours comportant une ou des étapes d'engagement syndical, pour lesquels la question de la fin de l'exercice du mandat devient prégnante.

### 3.3. Bénévolat et volontariat

Il n'existe pas de définition juridique générale et globale du volontariat en France, mais des définitions propres à certaines situations régies par des textes spécifiques. Cette forme d'engagement est surtout présente dans les pays anglo-saxons et notamment en Grande-Bretagne. Actuellement, on compte plusieurs formes de volontariat qui sont autant de formes d'engagement : l'Engagement de service civique, le Volontariat associatif, le Corps européen de solidarité, le Volontariat international, le volontariat éducatif, par le biais du BAFA et du contrat d'engagement éducatif (CEE)... Ensuite, la Réserve civique comprend la Réserve citoyenne de l'Éducation nationale, la Réserve citoyenne de défense et de sécurité, la Réserve communale de sécurité civile et la Réserve citoyenne de la police nationale. Puis, la Participation à la sécurité civile qui inclut les Sapeurs-pompiers volontaires et la Réserve sanitaire. Et enfin on peut mentionner la Garde nationale et le volontariat dans les armées.

Le volontariat se situe à mi-chemin entre le bénévolat et le salariat. Son caractère « mixte » explique qu'il n'existe pas de volontariat sans texte normatif déterminant ses conditions d'exercice. Tout d'abord, si le bénévolat est un engagement libre, sans condition d'âge ni de diplôme, le volontariat est, lui, un engagement contractuel et exclusif. Le volontaire est alors soumis à un contrat, qui introduit un lien de subordination, qui ne concernera que la structure auprès de laquelle il est engagé. Les conditions d'âge varient selon la forme du volontariat choisie. Par ailleurs, à l'inverse du bénévole non rémunéré, le volontaire est mensuellement indemnisé par l'organisme d'accueil, indemnisation ne dépassant pas quelques centaines d'euros. Il peut également bénéficier d'avantages en nature. Cette indemnisation, à laquelle peut s'ajouter une allocation de réinsertion, n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu, ni aux cotisations de sécurité sociale. Enfin, le statut de volontaire ouvre droit à une couverture sociale.

---

<sup>32</sup> Instaurés par l'ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017, les CSE sont venus fusionner les anciennes instances représentatives du personnel : les délégués du personnel, le comité d'entreprise et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

### 3.4. Bénévolat et entreprises

Il existe de multiples façons pour les entreprises de pouvoir exercer leurs responsabilités citoyennes et parmi celles-ci le bénévolat et le mécénat de compétences de leurs salariées et salariés sont importantes pour les effets directs de l'action mais aussi pour l'entreprise elle-même. Le bénévolat peut être impulsé par l'entreprise elle-même : activités de parrainage, de mentorat, etc. Cet engagement est source tant de motivation, de fidélisation que de cohésion d'entreprise autour d'un projet commun. C'est également un enjeu essentiel de cohésion de la société elle-même. Cette implication des salariées et des salariés est un facteur clé dans la capacité de démultiplication et de généralisation de ces actions, menées par exemple en grand nombre sur l'orientation, en direction des jeunes sans réseau ou pour développer des actions d'inclusion de publics en difficulté. Certaines entreprises voient positivement le développement des activités de bénévolat de leurs salariés en dehors du cadre de l'entreprise, car, comme l'a souligné Mme Dominique Carlac'h<sup>33</sup>, « *cette activité peut nourrir les compétences professionnelles de ceux-ci* ».

**Le mécénat** est « *un soutien matériel ou financier apporté sans contrepartie directe de la part du bénéficiaire, à une œuvre ou à une personne pour l'exercice d'activités présentant un caractère d'intérêt général*<sup>34</sup>. » Il est régi par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 dite Aillagon, qui permet aux entreprises de défiscaliser 60 % de la valeur des dons réalisés dans la limite de plafonds, financiers ou relatifs au chiffre d'affaires<sup>35</sup>. Dans le cadre du mécénat de compétences, une entreprise choisit de mettre des collaborateurs et des collaboratrices à disposition d'un organisme d'intérêt général, qui sont mobilisés, pendant un temps, au regard de leurs compétences et qui continuent d'être rémunérés par leur entreprise. Des avantages fiscaux sont octroyés à ces dernières<sup>36</sup>.

**Le bénévolat de compétences**<sup>37</sup> est, selon l'association Passerelles et Compétences, « *une forme particulière de bénévolat qui repose sur le transfert de compétences professionnelles ou personnelles vers une structure associative par le biais de salariés bénévoles intervenant sur leur temps personnel* ». Le bénévolat de compétences est une démarche individuelle, qui a lieu sur le temps personnel des salariés sans que ces derniers aient l'obligation d'en informer leur employeur. C'est par exemple, un comptable qui est trésorier d'une association ou encore un électricien qui refait pro-bono l'électricité du local syndical ou les branchements électriques d'un festival...

Qu'il s'agisse du bénévolat ou du mécénat de compétences, 82 % des associations déclarent avoir besoin de compétences<sup>38</sup>. Il s'agit d'un besoin généralisé où la véritable

---

33 Entretien de Mme Dominique Carlac'h, porte-parole du MEDEF, membre du CESE, avec les rapporteurs, le vendredi 18 mars 2022.

34 Arrêté du 6 janvier 1989 relatif à la terminologie économique et financière.

35 Article 238 bis du Code général des impôts.

36 Cf. article 238 bis du code général des impôts : « *Lorsque le don en nature prend la forme d'une mise à disposition gratuite de salariés de l'entreprise, le coût de revient à retenir dans la base de calcul de la réduction d'impôt correspond, pour chaque salarié mis à disposition, à la somme de sa rémunération et des charges sociales y afférentes dans la limite de trois fois le montant du plafond mentionné à l'article L. 241 3 du code de la sécurité sociale.* »

37 Site Internet de l'Agence d'ingénierie pour entreprendre autrement.

38 Panorama du pro bono, édition 2019, pro bono Lab.

difficulté des associations est la recherche des compétences adéquates pour répondre leurs besoins.

## B. Le bénévolat, un domaine peu exploré par les sciences sociales

Comme le confirme M. Lionel Prouteau<sup>39</sup>, la connaissance et la mesure du bénévolat formel et informel sont des préoccupations récentes en France. La connaissance des bénévoles, de leur nombre, de leurs caractéristiques en termes d'âge, de sexe, de diplômes, de leur comportement, de leurs motivations, du domaine dans lequel ils et elles s'engagent, reste très partielle. De la même manière, l'histoire du bénévolat, ses représentations ou encore les moyens de le reconnaître sont des domaines encore trop peu étudiés. Depuis deux décennies, la statistique publique ne porte qu'un intérêt limité à cette thématique. Pourtant, des enquêtes et des travaux aussi bien quantitatifs que qualitatifs, auprès d'individus ou de ménages<sup>40</sup>, sont nécessaires pour concourir à la connaissance du bénévolat et des bénévoles. Leur insuffisance conduit à mener des politiques publiques à l'aveugle sans possibilité d'une évaluation correcte des besoins, des impacts et des effets à long terme et in fine un ajustement de celles-ci pour plus d'efficacité. Or l'observation des structures portant le bénévolat ne peut suffire car le statut associatif est très fréquemment utilisé pour la constitution d'offices publics, ce qui au vu du poids de leur financement, « fausse » les données budgétaires.

### 1. Peu de données qualitatives et quantitatives

Les travaux sur le bénévolat sont rares, les méthodologies utilisées diffèrent de manière substantielle, ce qui rend difficile les comparaisons y compris internationales et enfin le recul dans le temps est limité. Les premiers travaux qui donnèrent lieu à des estimations de la participation et du volume du bénévolat à partir d'enquêtes auprès d'individus furent l'œuvre d'universitaires avec les trois enquêtes réalisées sous la direction d'Édith Archambault par le Laboratoire d'économie sociale de l'Université Paris 1 dans les années 1990<sup>41</sup>. En 2002, l'Insee a réalisé une enquête sur le bénévolat dans le cadre de son Enquête permanente sur les conditions de vie des ménages. Cette enquête a fourni des données intéressantes et inédites sur le bénévolat et en particulier sur le temps qui lui est consacré mais elle n'a pas été renouvelée depuis. En 2009, la Conférence nationale de la vie associative avait exprimé le souhait de voir la mise en place d'un système d'observation complet et durable du secteur associatif et, dans ce cadre, l'accent était mis sur la création d'un véritable dispositif d'observation du bénévolat. Pour répondre à cette demande, en 2010, la Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) des ministères sanitaires et

---

39 Audition au CESE de M. Lionel Prouteau, Docteur en sciences économiques, agrégé de sciences sociales, Maître de conférences émérite à l'Université de Nantes, le mercredi 19 octobre 2021.

40 Selon la définition de l'Insee, « *un ménage, au sens statistique du terme, désigne l'ensemble des occupants d'un même logement sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté (en cas de colocation, par exemple). Un ménage peut être composé d'une seule personne* ».

41 Archambault et al. 1991 ; Archambault et Boumendil, 1994 et 1997.



sociaux a commandé à l'Institut BVA une enquête sur la participation associative et le bénévolat. Les résultats sur le bénévolat furent peu nombreux.

Enfin, en 2017, le Centre de recherche sur les associations avec le concours de l'institut de sondage CSA a réalisé la dernière enquête spécifique sur le bénévolat et les bénévoles<sup>42</sup> âgés de 18 ans et plus. Cette enquête, faute d'un budget suffisant, s'est intéressée essentiellement au bénévolat formel. Il existe donc très peu de données et d'études<sup>43</sup> sur le bénévolat informel, ce qui empêche par exemple de savoir si le profil des bénévoles agissant de façon informelle est différent ou non de celui des bénévoles agissant dans le cadre d'une structure. A côté de ces enquêtes qui ont pour sujet principal le bénévolat et qui sont menées directement auprès de personnes, d'autres enquêtes auprès des structures au sein desquelles agissent des bénévoles (les associations par exemple<sup>44</sup>) peuvent apporter des informations sur le bénévolat et les bénévoles. Ces informations sont utiles mais moins riches car elles ne portent que sur certains aspects du bénévolat formel et ne portent bien souvent que sur le secteur associatif.

## 2. Un bénévolat des jeunes en progression mais en partie invisibilisé

Dans le domaine du bénévolat, la population étudiée n'est que celle des personnes âgées de 18 ans et plus. Par conséquent, une grande partie du bénévolat des jeunes est méconnue d'un point de vue statistique alors qu'il est dynamique comme l'a rappelé par exemple Mme Mathilde Probel<sup>45</sup>, présidente de l'association Jets d'encre. De même, en 2019, 37 % des personnes âgées de 18 ans à 35 ans « *donnent du temps gratuitement pour les autres ou pour contribuer à une cause en dehors de l'aide apportée au sein de leur famille* » contre 27 % en 2010<sup>46</sup>. Ce dynamisme traduit l'urgence d'agir des jeunes. Pourtant les responsabilités leur sont peu confiées dans les instances de gouvernances<sup>47</sup> des différentes structures dans lesquelles ils agissent.

Cette absence d'études qualitatives et quantitatives est d'autant plus préjudiciable que les conditions selon lesquelles, les jeunes de moins de 18 ans peuvent s'investir dans le bénévolat en particulier via la vie associative ont été élargies par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté qui a modifié l'article 2bis de la loi de 1901. Ainsi, aujourd'hui<sup>48</sup>, avant 18 ans, tout jeune peut librement devenir

---

42 Lors de son audition au CESE, Lionel Prouteau, qui a dirigé cette recherche, en a présenté les principaux résultats, audition au CESE de M. Lionel Prouteau, Docteur en sciences économiques, agrégé de sciences sociales, Maître de conférences émérite à l'Université de Nantes, le mercredi 19 octobre 2021.

43 Les services informels entre ménages : une dimension méconnue du bénévolat, Lionel Prouteau et François-Charles Wolff, revue Economie et statistique, n° 368, 2003.

44 Des enquêtes auprès des associations ont ainsi permis de fournir des informations sur le bénévolat. Il s'agit des enquêtes réalisées par Viviane Tchernonog et le Centre d'économie de la Sorbonne (CES) depuis maintenant une vingtaine d'années (Tchernonog, 2007, 2013 et 2019) et de l'enquête Associations 2018 de l'Insee.

45 Entretien avec les rapporteurs de l'avis de Mme Mathilde Probel, présidente de l'association Jet d'encre, le lundi 29 novembre 2021.

46 *La France bénévole : évolutions et perspectives*, rapport sous la direction de Cécile Bazin et de Jacques Malet, page 7, Recherches et Solidarités.

47 Voir la partie C du chapitre III de ce rapport, partie intitulée Les défis de la gouvernance des organisations recourant au bénévolat.

48 S'engager dans la vie associative avant 18 ans, c'est possible. Publication du ministère en charge de l'Éducation nationale, [https://associations.gouv.fr/IMG/pdf/etre\\_jeune.pdf](https://associations.gouv.fr/IMG/pdf/etre_jeune.pdf)

adhérent d'une association, si les statuts de celle-ci le permettent. Un mineur peut alors participer aux actions de cette association, en être un bénévole, sans autorisation préalable de ses parents. En cas de cotisation requise, le mineur peut effectuer lui-même le paiement, dès lors que le montant de la cotisation n'excède pas ce qu'il est convenu d'appeler « *de l'argent de poche* ». Entre 16 et 18 ans, il n'y a pas besoin d'autorisation préalable pour créer ou être élu dirigeant d'une association. Toutefois, une fois le jeune élu, les dirigeants de l'association devront informer les représentants légaux du ou de la mineure. Enfin, avant 16 ans, un mineur peut créer ou administrer une association s'il a une autorisation écrite préalable de ses parents.

Pour les jeunes porteurs d'un projet associatif au sein de leur établissement scolaire, un soutien peut être trouvé au collège, auprès du foyer socio-éducatif (FSE) qui propose des activités notamment à l'initiative des élèves et les fait intervenir dans son fonctionnement même et au lycée, auprès de la maison des lycéens<sup>49</sup>, elle aussi organisée, animée et gérée par les élèves avec l'aide du « référent vie lycéenne » de l'établissement.

Les jeunes de moins de 18 ans ont également la possibilité de créer une « junior association ». Cette association n'a pas d'existence administrative, mais le réseau national dit « *Juniors associations* » apporte un accompagnement aux jeunes qui veulent mettre en place des projets dès 12 ans. Ils ont également la possibilité de s'engager dans un mouvement, comme par exemple celui du scoutisme qui leur permet de construire, en petites équipes, des projets d'intérêt général sur leur territoire ou à l'international. Ce type de mouvement valorise à la fois engagements, prises de responsabilités, progressions personnelles et capacité d'agir collectivement<sup>50</sup> dès l'âge de 4 ans.

## C. Une grande diversité de bénévoles

Fautes de données existantes ou exhaustives, il n'est pas possible d'établir de profil type des personnes menant des activités bénévoles dans le cadre d'une organisation (bénévolat formel) et/ou en dehors de ce cadre (bénévolat informel). Les informations disponibles permettent au mieux d'esquisser le « portrait » des bénévoles agissant au sein d'une organisation (pour l'essentiel en association). L'approche ici retenue n'est donc pas exhaustive. De plus, il est important de souligner que les caractéristiques des bénévoles agissant dans une organisation particulière sont en lien avec les caractéristiques des adhérentes et des adhérents de cette organisation même si faire du bénévolat en association par exemple ne signifie pas nécessairement en être adhérent<sup>51</sup>. Les données genrées manquent alors que la question du genre peut être importante et le bénévolat sources d'inégalités. A titre d'exemple, les hommes étant plus souvent adhérents d'une association sportive que les femmes, on constate qu'il y a plus de bénévoles masculins que féminins dans le domaine sportif alors que

---

49 En application de la circulaire n° 2010-009 du 29 janvier 2010, la Maison des lycéens contribue au développement de la vie culturelle dans l'établissement et permet de monter des projets ou de mener des actions sportives, humanitaires ou de citoyenneté.

50 Source : scoutisme français.

51 Ainsi, près du quart du bénévolat associatif est le fait de non-adhérents. Rapport de recherche Bénévolat et bénévolé en France en 2017, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, page 121.

les femmes peuvent réaliser des tâches plus invisibles mais tout autant utiles pour l'activité du club sportif, (nettoyage des tenues de sport, transport des enfants...). Dans ces conditions, vouloir agir sur le bénévolat peut parfois revenir à agir sur son vivier constitué par les adhérents et les adhérentes. Enfin, les rares enquêtes disponibles ne s'intéressent qu'à la population des personnes âgées de 18 ans et plus, ce qui ne permet pas d'appréhender le bénévolat de tous les jeunes. Ces limites posées, les informations disponibles soulignent cependant la diversité du bénévolat. Cette diversité se traduit par la variété des modes, des lieux, des structures et des domaines d'exercice des activités bénévoles. La diversité du bénévolat se juge aussi à l'aune des temps qui lui sont consacrés qui sont très variables. En effet, de très faibles durées annuelles côtoient des durées beaucoup plus importantes dont la contribution au volume total du bénévolat est majeure. Quant au bénévolat syndical ou mutualiste, il est totalement invisibilisé par les pouvoirs publics, ce qui est dommageable pour les bénévoles, pour leurs structures et pour leur prise en compte dans les politiques publiques.

## 1. De l'adhésion au bénévolat, l'exemple des associations

Il ne suffit pas d'être membre ou adhérent ou adhérente d'une voire de plusieurs associations<sup>52</sup>, d'une mutuelle, d'un syndicat, d'un parti politique ou de toutes autres structures pour être une ou un bénévole de cette structure en lui consacrant de son temps. Mais les adhérents et les adhérentes d'une structure constituent une grande partie du vivier de ses bénévoles. La façon dont les adhérentes et les adhérents sont accueillis au sein de la structure, accompagnés et intégrés est important si on veut les amener ensuite à devenir bénévoles.

## 2. Environ 22 millions de bénévoles de 18 ans et plus agissant au sein d'une organisation en 2017

En 2017, un peu plus de 43 % des personnes âgées de 18 ans et plus ont déclaré avoir réalisé une activité bénévole, au cours des douze mois précédant l'enquête, dans le cadre d'une organisation (association, syndicat, mutuelle, parti politique, etc.), soit un peu moins de 22 millions de personnes<sup>53</sup>. Si cette estimation revêt beaucoup d'intérêt, il faut néanmoins souligner que parmi ces personnes, certaines ont pu donner deux ou trois heures de leur temps dans l'année tandis que d'autres beaucoup plus. Enfin, un tiers d'entre-elles déclarent deux participations bénévoles ou davantage. La possibilité pour les mineurs depuis 2017 d'adhérer aux associations permettra de renouveler ces données.

---

52 Plus d'un tiers des adhérentes et des adhérents d'une association sont membres de plusieurs associations. *Rapport de recherche Bénévolat et bénévole en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, page 67.

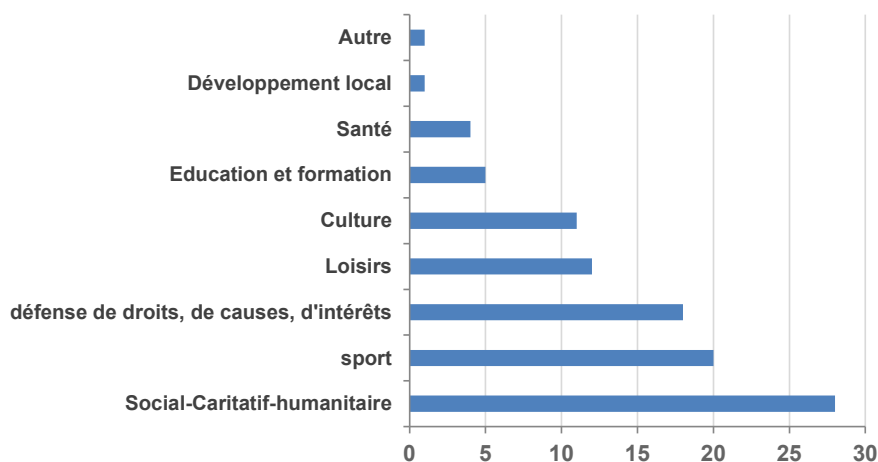
53 *Rapport de recherche Bénévolat et bénévole en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, page 70.

### 3. Près de 83 % du volume horaire bénévolat formel réalisé par un peu plus d'un tiers des bénévoles

Le temps consacré au bénévolat formel c'est-à-dire au sein d'une organisation, en durée annuelle affectée par le bénévole à ses activités volontaires non rémunérées, est compliqué à estimer. Sa durée serait comprise entre environ 2 180 millions (estimation inférieure) et 2 400 millions d'heures (estimation supérieure) soit, exprimée en emplois équivalents temps plein (ETP), entre 1 323 000 et 1 461 000<sup>54</sup>.

C'est le domaine social – caritatif – humanitaire qui occupe la part la plus importante du volume du temps bénévole avec sensiblement plus d'un quart du volume global, devant le sport et la défense de droits, de causes et d'intérêts. Derrière ces points d'ancrage forts de l'engagement bénévole viennent les loisirs et la culture. L'éducation-formation, la santé et le développement local ferment la marche.

**Graphique 1 :** Répartition (en %) du volume du bénévolat par domaine d'activité



Source : Enquête CRA-CSA 2017 (variante inférieure d'estimation et pourcentages arrondis à l'unité la plus proche.

En moyenne, un bénévole donne entre 100 heures et 111 heures par an de son temps<sup>55</sup>. S'agissant des tranches d'âge, les 55-74 ans se distinguent par des durées annuelles moyennes de bénévolat nettement plus importante que les autres. Ces moyennes cachent néanmoins une forte concentration de la contribution bénévole. En effet, « *le quart des plus faibles contributeurs donnent tout au plus 9 heures annuellement dans la variante d'estimation inférieure et 10 dans la variante supérieure, leur apport représentant 1 % du volume total du bénévolat dans les*

<sup>54</sup> *Rapport de recherche Bénévolat et bénévole en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, page 124 et pages 125/126 pour le paragraphe suivant.

<sup>55</sup> *Rapport de recherche Bénévolat et bénévole en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, page 141.

deux cas. À l'autre extrémité de la distribution des bénévoles par ordre croissant de durées annuelles offertes, le quart des plus gros contributeurs donnent 136 heures annuelles au minimum dans la variante inférieure d'estimation et 144 heures dans la variante maximum. Leurs dons de temps représentent 72 % du volume total du bénévolat dans l'estimation inférieure et environ 70 % dans l'estimation supérieure. En d'autres termes, un quart des bénévoles est à l'origine de près des trois quarts du temps donné<sup>56</sup> ». Ce constat justifie l'utilisation du terme « noyau dur » pour qualifier les personnes engagées dans la structure collective et peut amener deux remarques. D'abord, comme le souligne Lionel Prouteau : « au regard des très faibles contributions d'une partie des participants, il paraît difficile de soutenir que toute participation bénévole est un engagement, si du moins on attribue à ce dernier terme le caractère d'une implication active inscrite dans une certaine continuité ». Ensuite, « cette concentration du volume du temps bénévole sur une part restreinte des participants peut aider à expliquer les propos de certains acteurs associatifs sur la « crise du bénévolat », propos qui peuvent apparaître paradoxaux à la vue des seules statistiques sur le nombre de participants et de son augmentation ces dernières décennies. Mais on constate ici que les bénévoles les plus impliqués, qui sont donc a priori les plus recherchés par les organismes d'accueil, sont minoritaires ».

La concentration du volume horaire du bénévolat sur une partie des bénévoles peut être mise en évidence en segmentant les bénévoles en trois groupes : le premier groupe est constitué de bénévoles ayant donné moins de 18 heures dans l'année précédant l'enquête, le second de bénévoles ayant donné entre 18 à 90 heures et enfin le troisième, plus de 90 heures. Il apparaît que le premier groupe comprend un peu plus de 36 % des bénévoles mais ne contribue qu'à près de 3 % du volume horaire total du bénévolat formel. Le second groupe comprend un peu plus de 24 % des bénévoles et contribue à près de 15 % du volume horaire total du bénévolat formel. Enfin le troisième groupe comprend un peu plus de 34 % des bénévoles mais contribue à près de 85 % du volume horaire total du bénévolat formel<sup>57</sup>. Ainsi, l'essentiel du temps de bénévolat formel repose finalement sur une minorité de personne. Les personnes âgées de 55 ans et plus représentent presque la moitié des bénévoles du troisième groupe. Les personnes retraitées et les personnes sans charge d'enfants ou avec peu d'enfants y sont plus nombreuses. Ce sont autant d'indices qui montrent que le temps consacré à l'activité bénévole est en lien avec les contraintes qu'exercent les autres temps sociaux. On comprend mieux aussi les difficultés importantes auxquelles ont été confrontées les associations pendant la crise sanitaire liée à la Covid-19 quand une partie de ces personnes, notamment les plus impliquées, ont cessé d'être bénévoles par crainte de se faire contaminer. On comprend mieux également l'enjeu de faire revenir dans les associations ces bénévoles donnant beaucoup de leur temps et de promouvoir le bénévolat auprès d'un nouveau public et notamment des personnes partant à la retraite susceptibles comme bénévole d'y consacrer beaucoup de temps. La forte concentration du volume de bénévolat formel sur une minorité de bénévoles

---

56 *Rapport de recherche Bénévolat et bénévole en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, page 147 et page 148 pour les deux citations suivantes.

57 *Rapport de recherche Bénévolat et bénévole en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, page 149 et page 206 / (hypothèse inférieure de volume horaire total de bénévolat formel).

peut aussi relativiser l'intérêt de disposer uniquement d'indicateurs globaux comme le taux de participation bénévole ou le nombre de bénévoles sans autre précision.

Il ne s'agit pas de tenir pour insignifiante la participation des petits contributeurs et contributrices d'autant que ces dernières et ces derniers peuvent être amenés à s'impliquer davantage par la suite. Sur ce point, le comportement des organisations joue un rôle essentiel et peut favoriser la transition de ces bénévoles vers une participation plus importante ou au contraire les dissuader d'une telle perspective. Le rôle des organisations est alors primordial en matière de sollicitation, d'accueil, d'accompagnement et d'encadrement. Enfin, l'engagement bénévole dépend aussi d'autres facteurs pouvant relever du contexte économique, sociopolitique et familial ainsi que des interactions qu'entretient la personne avec son milieu de vie.

#### 4. Un taux de participation bénévole différent selon le domaine d'activité

Le taux de participation bénévole le plus élevé est observé dans le domaine de la défense de droits, de causes et d'intérêts (13,2 %). Ce domaine est très composite. En son sein, ce sont les associations de parents d'élèves qui réunissent le plus d'adhérentes et d'adhérents<sup>58</sup> devant les associations s'occupant de questions environnementales, les associations paroissiales et religieuses, les associations de locataires, propriétaires et copropriétaires puis les groupements professionnels, y compris syndicaux. Toutefois, depuis la fin des années 90, le taux de participation bénévole de cet ensemble hétérogène diminue en lien avec la diminution du nombre d'adhérentes et d'adhérents. Ce domaine précède le domaine social et caritatif (11,5 %) puis, par ordre décroissant, les loisirs (10 %), le sport (9,8 %) et la culture (6,8 %). L'éducation et la formation (3,4 %), la santé (2,0 %) et a fortiori le développement économique et local (0,7 %) connaissent les taux de participation les plus faibles<sup>59</sup>.

#### 5. Un bénévolat formel essentiellement dans des associations

Près de 88 % des bénévoles déclarent l'être uniquement en association, 4 % en association et dans un autre organisme et 5 % uniquement dans un autre organisme<sup>60</sup>. Le bénévolat « formel » ou « organisé » en France est donc avant tout un bénévolat associatif. Le bénévolat dans des organismes d'une autre nature est donc plus rare mais on peut se demander si l'absence de reconnaissance par la société de celui-ci n'entraîne pas aussi des difficultés sur son appréhension. Ces organismes peuvent

---

58 Dans le rapport de recherche *Bénévolat et bénévole en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, les termes « membre » et « adhérent » sont tenus pour synonymes, page 37.

59 Rapport de recherche *Bénévolat et bénévole en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, page 70.

60 Les 3 % correspondent à des situations indéterminées. Rapport de recherche *Bénévolat et bénévole en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, page 71.

être un organisme municipal ou local, un établissement scolaire, une mutuelle, une coopérative, un syndicat, un parti politique ou un autre organisme.

## 6. Un bénévolat formel légèrement plus masculin que féminin

Le taux de participation bénévole des hommes (45 %) est supérieur à celui des femmes (41,6 %), mais comme pour les adhésions associatives, ce constat doit être nuancé selon les domaines d'activité. Le bénévolat sportif est fortement masculin puisque le taux de participation des hommes est nettement plus du double de celui des femmes (14,1 % contre 5,9 %). Les hommes sont également plus enclins que les femmes à être bénévoles dans le domaine des loisirs. C'est néanmoins l'inverse dans le social-caritatif, la santé et l'éducation-formation<sup>61</sup>. Les chiffres sur le bénévolat manquent très largement de données genrées, rendant difficile la délimitation et donc le traitement des inégalités éventuelles à l'œuvre.

## 7. La moitié du volume total du bénévolat formel réalisé par les bénévoles âgés de 55 ans et plus

Au niveau de l'âge, les taux de participation bénévole des personnes âgées de 55 à 74 ans sont supérieurs à ceux des autres classes d'âge. C'est particulièrement le cas dans les domaines de la culture, des loisirs, du social et de la santé. A l'inverse, dans le domaine sportif, les taux de participation bénévole des personnes âgées de moins de 54 ans sont les plus élevés. Dans le domaine de défense des droits et des intérêts, les différences entre les différentes classes d'âges sont moins marquées<sup>62</sup>.

Les bénévoles âgés de 55 ans et plus, qui représentent 38,4 % de la population totale de bénévoles âgée de 18 ans et plus, réalisent la moitié du volume total du bénévolat formel<sup>63</sup>. Des disparités existent entre les domaines d'activité : ces bénévoles âgés de 55 ans et plus réalisent ainsi près d'un tiers du volume total de bénévolat formel sportif mais plus de 60 % de celui dans le domaine social et caritatif.

## 8. Le statut d'activité des bénévoles

L'engagement bénévole des actifs et actives en situation d'emploi n'est généralement pas simple mais est parfois facilité par certains dispositifs organisés par ou avec l'entreprise<sup>64</sup>. Par exemple, en s'appuyant sur le bénévolat de compétences, l'employeur peut faciliter la rencontre entre ses collaborateurs, collaboratrices et une ou des associations. Celles et ceux qui le souhaitent s'engagent ensuite sur leur temps

---

61 Rapport de recherche *Bénévolat et bénévole en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, page 85.

62 Rapport de recherche *Bénévolat et bénévole en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, tableau page 86.

63 Rapport de recherche *Bénévolat et bénévole en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, page 153 / selon l'hypothèse inférieure du volume horaire total du bénévolat formel.

64 Code général des impôts, article 238 bis.

personnel. De leur côté, des associations facilitent l'identification de missions de bénévolat ponctuelles et compatibles avec des journées de travail. Les actifs et actives en situation d'emploi peuvent sous certaines conditions bénéficier de congés sans solde pour s'investir dans la vie associative<sup>65</sup>.

Les étudiantes et les étudiants très nombreux à être engagés dans le monde associatif comme bénévoles, ont la possibilité désormais de valoriser leur activité de bénévole sous différentes formes. La loi égalité et citoyenneté de 2017 a généralisé à l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur les dispositifs de reconnaissance des compétences et aptitudes acquises dans le cadre d'une activité bénévole au sein d'une association. Les établissements d'enseignement supérieur doivent également proposer aux étudiantes et étudiants fortement investis dans la vie associative des aménagements d'études pour les rendre compatible avec leurs activités de bénévolat. Cependant, aucun cadre précis n'ayant été donné aux établissements, ils appliquent de manières très variées ces dispositions, créant de fait des inégalités dans la reconnaissance de l'engagement.

Sur le papier, les demandeurs et les demandeuses d'emploi peuvent exercer une activité bénévole dans une association, sans que cela ne leur porte préjudice quant au paiement de leurs indemnités. Néanmoins, certaines conditions doivent être respectées<sup>66</sup> : l'activité ne peut être exercée dans une association au sein de laquelle le demandeur ou la demandeuse d'emploi a été salarié ; elle ne doit pas empêcher la recherche active d'un emploi et ne pas se substituer à un emploi salarié. Ceci est dans les faits totalement soumis à l'appréciation de Pôle Emploi et source de nombreux litiges pour les personnes et les associations.

L'investissement des pré-retraités et retraités est très important en particulier dans les associations. Souvent engagés depuis plusieurs années dans le tissu associatif, ils sont nombreux à être bénévoles et à assumer des responsabilités associatives. Certains organismes de retraite et des mutuelles, voire certains employeurs proposent aux actifs proches de la retraite des stages d'information sur le tissu associatif et l'engagement. Lors de son audition<sup>67</sup>, M. Loïc Damey, a souligné l'intérêt de cette démarche de sensibilisation, d'information et d'accompagnement en direction des seniors. Une personne en pré-retraite<sup>68</sup> peut devenir bénévole dans une association, à la seule restriction que ce bénévolat ne s'effectue pas dans une structure dans laquelle il aurait auparavant été salarié.

Les personnes au foyer, principalement des femmes, sont traditionnellement investies dans le bénévolat et notamment disponibles aux heures de bureau ou d'école. Cependant l'accès limité aux crèches, halte-garderie et cantines entravent un investissement plus important dans leur activité bénévole.

---

65 Le « congé de formation de cadres et d'animateurs pour la jeunesse, des responsables associatifs bénévoles, des titulaires de mandats mutualistes autres qu'administrateurs et des membres des conseils citoyens » a été créé par l'article 10 de la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

66 Article L 5425-8 du Code du travail.

67 Entretien de Loïc Damey, Coordinateur chez Réunion Bénévolat, avec Mme Marie-Claire Martel et M. Jean-François Naton, rapporteurs de l'avis avec rapport, le vendredi 17 décembre 2021.

68 Circulaire interministérielle (CDE) n° 75-85 du 10 décembre 1985.



## 9. Une influence du diplôme sur le bénévolat formel

Le taux de participation bénévole augmente avec l'élévation du niveau de diplôme : 55 % des personnes âgées de 18 ans et plus et diplômées de l'enseignement supérieur déclarent avoir une activité bénévole dans une structure contre 46 % pour les personnes détenant un baccalauréat et 36 % pour les personnes détenant un CAP-BEP ou sans diplôme. Ce constat est valable en 2002 comme en 2017<sup>69</sup>. Cette corrélation est particulièrement nette dans les domaines de la culture, de la défense des droits et des intérêts et de l'éducation-formation. Elle l'est moins dans le domaine des loisirs et du sport<sup>70</sup>.

## 10. Une durée supérieure à 10 ans pour un quart des participations bénévoles

La répartition des participations bénévoles selon leur ancienneté est la suivante : ancienneté de moins d'un an pour près de 16 % d'entre-elles, ancienneté comprise entre un an et moins de cinq ans pour près de 40 % d'entre-elles, ancienneté comprise entre 5 ans et moins de 10 ans pour près de 18 % d'entre-elles et enfin ancienneté de 10 ans et plus pour près de 27 % d'entre-elles<sup>71</sup>.

Cette ancienneté varie suivant le domaine d'activité : elle est notamment plus élevée dans les domaines du sport et des loisirs où cela peut renvoyer à des situations où l'activité sportive ou de loisirs (le scoutisme par exemple) a commencé très tôt et où la possibilité d'exercer des activités bénévoles en donnant de son temps est favorisée.

## 11. Une influence du milieu familial

En 2002 comme en 2017, la participation bénévole est toujours positivement associée à la pratique parentale antérieure du bénévolat<sup>72</sup>. En France, comme dans les autres pays, l'origine culturelle de l'engagement – qu'il soit politique, syndical ou associatif – est d'abord liée à l'exemple familial, ce que les sociologues appellent les « sociabilités familiales ». C'est d'abord la transmission des valeurs familiales qui constitue le premier moteur à la « pédagogie de l'engagement »<sup>73</sup>. Se pose donc la question des lieux d'éducation pour tous ceux qui n'ont pas la chance de bénéficier de cette tradition.

---

69 Sources : Enquête Insee Vie associative 2002 et Enquête CRA-CSA 2017, Rapport de recherche *Bénévolat et bénévolé en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, page 204.

70 Rapport de recherche *Bénévolat et bénévolé en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, pages 86 et 89.

71 Rapport de recherche *Bénévolat et bénévolé en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, page 79.

72 Source : Enquête Insee Vie associative 2002 et Enquête CRA-CSA 2017.

73 Zoom sur le bénévolat associatif des jeunes, Dominique Thierry, Président d'honneur de France-Bénévolat, 15 février 2018 – Juris associations 573.

## 12. L'engagement bénévole informel

Le bénévolat informel concerne les activités bénévoles menées en dehors des organisations comme les associations, les mutuelles ou encore les syndicats par exemple. Très largement méconnu, il participe, comme le bénévolat formel, au maintien du lien social, à l'impératif de « faire-société », et constitue une réponse à la désaffiliation définie comme « *l'aboutissement d'un processus conjuguant absence d'emploi et isolement relationnel. Dans le contexte économique et social actuel, les situations de vulnérabilité ne cessent d'augmenter et le processus de désaffiliation sociale de s'étendre et de se développer*<sup>74</sup> ». Ainsi, le bénévolat informel participe à la cohésion sociale, à l'esprit de communauté et de dépassement des préoccupations individualistes. Il est la mise en œuvre directe et souvent spontanée de la solidarité comme valeur sociale.

Si aucune donnée relative au bénévolat informel n'est disponible, au niveau national, en France, d'autres pays comme la Suisse se sont intéressés depuis peu à cette question. En effet, ce pays repose très largement sur le bénévolat sans avoir de stratégie publique du bénévolat, ni même de recherches suivies dans ce domaine. Il dresse néanmoins depuis une vingtaine d'années, régulièrement, un état des lieux de l'engagement bénévole en Suisse à partir d'une vaste enquête. L'Observatoire du bénévolat créé à l'initiative de la Société suisse d'utilité publique (SSUP) vise à montrer les tendances de l'engagement bénévole, qui montre après 4 éditions, globalement un statu quo de l'engagement bénévole de la société civile suisse, avec un déclin du bénévolat dans certains secteurs (clubs sportifs, les groupes d'intérêt...), mais une croissance dans d'autres (associations de loisirs...). Le bénévolat formel (réalisé dans le cadre d'une association ou d'une organisation) est évalué à 39 % des personnes âgées de plus de 15 ans vivant en Suisse. Pour coller à la perception du bénévolat par la population, l'Observatoire a décidé de faire évoluer l'évaluation de l'engagement bénévole en prenant en compte désormais dans son enquête une partie très largement invisibilisée du bénévolat mais aussi très importante, qui correspond à la partie du bénévolat d'ordre informel au sens large. L'évaluation du bénévolat informel fait largement débat parmi les spécialistes. Mais la dernière enquête fait pour la première fois une distinction entre le bénévolat informel au sens strict et le bénévolat informel au sens large. « *Au sens propre, ce travail consiste à s'engager en faveur de personnes en dehors du foyer et sans lien de parenté. Au sens large, ce travail informel comprend également l'activité des bénévoles dont le travail se limite à la famille (par exemple, s'occuper des petits-enfants)* »<sup>75</sup>. Ainsi le critère de l'appartenance au ménage est essentiel pour faire la différence, mais la distinction s'effectue aussi entre le travail informel effectué pour des parents proches pour d'autres membres de la famille ou pour des personnes sans lien de parenté. « *Si quelqu'un s'engage pour des personnes sans lien de parenté vivant en dehors de son ménage, on parle de bénévolat informel au sens propre du terme, puisque cet engagement s'étend au-delà du cercle familial immédiat et profite à des voisins, à des collègues ou à des personnes inconnues. Si, en plus de ce travail bénévole au sens propre du terme, nous considérons l'engagement des personnes qui s'occupent de membres de leur famille*

---

<sup>74</sup> *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Robert Castel, Gallimard, 1999.

<sup>75</sup> Observatoire du bénévolat en Suisse 2020, Markus Lamprecht, Adrian Fischer, Hanspeter Stamm.

vivant en dehors de leur ménage, nous parlons de travail bénévole au sens large »<sup>76</sup>. Cette distinction permet d'établir la statistique suivante : le travail bénévole informel au sens large est évalué en 2020 à 46 % de la population âgée de plus de 15 ans et le travail informel au sens propre à 35 % de la même population.

### 13. Des motivations diverses

Paroles de bénévoles<sup>77</sup> :

*« Parmi les motivations, on retrouve l'envie de transmettre et de partager des compétences en groupe, l'envie de redonner aux autres ce qui nous a été apporté par le passé. On ressent également qu'à travers les actions et les projets que nous portons, nous « comblons » certaines absences de la puissance publique et de la société en générale. Cependant, malgré tout, nous ne devrions pas être considérés comme des prestataires de services. En effet, l'un des atouts du bénévolat est justement de permettre, aux personnes qui en font, de sortir de leurs cadres professionnels habituels, et grâce à ce contexte plus souple de pouvoir lancer des initiatives originales et partager des moments inattendus ».*

*« Plus généralement, c'est parce que j'ai une certaine image de moi, de ma responsabilité dans la société que je rejoins une ou plusieurs associations dont les objectifs et valeurs me conviennent et où j'ai le sentiment de pouvoir être utile. »*

*« Cet engagement choisi me permet de rencontrer d'autres personnes, avec qui on ne partage pas toujours les mêmes idées, mais pour autant nous nous retrouvons autour de ce projet. Cela évite l'entre soi, élargit les horizons. Etre bénévole développe aussi d'autres compétences que dans le milieu professionnel, notamment en tant que dirigeant d'association, une prise de recul ».*

*« Le fait de rencontrer des amis, je me sentais plus vivante et plus utile. Au début, tu aides spontanément dans les associations, c'est quelque chose qu'on a appris tout petit : rendre service sans rien attendre en retour ; se faire des amis c'est important quand la vie est dure... amener d'autres à briser la solitude. Le bénévolat c'est « j'ai rendez-vous ! » »*

Si la première motivation énoncée et partagée par les bénévoles est bien « d'être utile et de se sentir utile », les motivations comme le constate M. Prouteau dans son rapport sont plurielles. « Les motivations sont diverses, à la fois collectives et personnelles, altruistes et égoïstes ; elles sont certainement différentes selon les secteurs d'engagement bénévole. Ainsi, par exemple, une personne s'engage dans une association de lutte contre une maladie parce que quelqu'un de son entourage a été frappé par cette maladie ; dans une association culturelle ou sportive pour partager et faire connaître une pratique artistique ou sportive qui a été source d'épanouissement personnel, dans une association humanitaire ou caritative pour défendre une cause, lutter contre la guerre ou la misère autrement qu'avec des mots. Ces quelques exemples montrent que le bénévolat part du « goût des autres »

---

<sup>76</sup> Observatoire du bénévolat en Suisse 2020, Markus Lamprecht, Adrian Fischer, Hanspeter Stamm.

<sup>77</sup> Ces paroles ont été recueillies lors de la journée d'échanges, de rencontres et de contributions de bénévoles organisée le mardi 1<sup>er</sup> février 2022 avec des bénévoles de syndicats et d'associations dans les domaines de la culture, de l'éducation populaire, de l'environnement, de la défense des droits, du sport, du social et du caritatif, etc. Elles sont aussi issues des contributions écrites qu'ont fait parvenir certaines organisations participantes.

et donne du sens à la vie. Mais des motivations plus personnelles existent aussi : s'épanouir, avoir des responsabilités, rencontrer des gens intéressants, acquérir des compétences (les activités associatives figurent de plus en plus sur les curriculum vitae)<sup>78</sup>... ». Lors de la journée d'échanges et de rencontres avec les bénévoles, c'est cette diversité des motivations qui a clairement été exprimée : « volonté de réparer des manques, ou d'intervenir là où il y a des carences », « volonté de rendre ce que l'on a reçu », « être acteur de la société dans une forme de solidarité active », « pouvoir témoigner à la place des gens qui sont en difficulté ». Toutefois, ce qui sous-tend ces motivations, c'est la volonté d'être acteur et actrice d'une société plus solidaire.

## 14. Les bénévoles exerçant des responsabilités au sein des associations

Les adhérents et adhérentes des associations<sup>79</sup> peuvent exercer de nombreuses responsabilités dans les espaces de gouvernance, comme membre du conseil d'administration, membre du bureau, etc. Un peu moins de 29 % des adhérents associatifs indiquent qu'ils exercent des responsabilités dans une ou plusieurs associations<sup>80</sup>.

La surreprésentation masculine, déjà constatée parmi les adhérents et les bénévoles, se renforce incontestablement lorsque l'on considère l'accès aux responsabilités : alors qu'elles constituent la moitié des adhérents, les femmes ne représentent que légèrement plus de 45 % des titulaires de responsabilités et à peine 39 % des présidents.

En ce qui concerne l'âge, 46 % des responsables ont au moins 55 ans et cette proportion passe même à 63 % pour les présidences alors que ces classes d'âge représentent un peu moins de 41 % des adhérents. En lien avec ce constat en termes d'âge, on observe une surreprésentation des retraités parmi les responsables (environ 33 %), plus particulièrement forte chez les titulaires de la présidence (plus de 48 %) par rapport à la part qu'ils occupent chez les adhérents (environ 29 %), ce qui traduit une problématique de renouvellement des organes dirigeants.

Les responsables associatifs bénévoles sont également plus diplômés que les autres adhérentes et adhérents : ainsi près de la moitié des présidentes et présidents détiennent un diplôme de l'enseignement supérieur tandis que ce n'est le cas que d'un gros tiers de l'ensemble des adhérents.

En 2019, 48 % des responsables associatifs ont cité le « renouvellement des dirigeants bénévoles » comme l'un de leurs principaux sujets d'inquiétude<sup>81</sup>. Ils étaient 38 % en 2018.

---

78 *Le bénévolat en France et en Europe*, Édith Archambault, dans *Pensée plurielle* 2005/1 (no 9), pages 11 à 34.

79 Les sources sur les bénévoles exerçant des responsabilités ne sont disponibles que sur les associations.

80 Rapport de recherche *Bénévolat et bénévole en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, pages 114 et 115.

81 *La France associative en mouvement*, rapport sous la direction de Cécile Bazin – Marie Duros – Marie Dufour – Guillaume Prévostat – Jacques Faurite – Jacques Malet Enquêtes nationales réalisées par recherches & Solidarités, 2019, page 40.

Enfin, parmi les bénévoles, ceux et celles qui exercent des responsabilités associatives consacrent, au cours d'une année, des durées nettement plus importantes à leurs activités de bénévolat que ceux et celles qui n'ont pas de responsabilités : « *tandis qu'un bénévole qui est adhérent sans responsabilité consacre au bénévolat dans la ou les associations dont il est membre en moyenne 81 heures dans l'estimation inférieure [...], un bénévole ayant des responsabilités associatives hors présidence lui consacre respectivement en moyenne 152 [...] et un bénévole assumant la présidence 199 heures*<sup>82</sup> [...] ».

## D. Quelques exemples d'organisations mobilisant des bénévoles

Différentes catégories d'organisations (associations, mutuelles, partis politiques, conseil municipal, syndicats, etc.) recourent à des bénévoles.

### 1. 1,3 million d'associations dont 87 % ne reposant que sur le bénévolat

« *L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices*<sup>83</sup> ». Les associations, quels que soient leurs champs d'actions, sont toutes régies par la loi de 1901, sauf dans les trois départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, où elles sont régies par le code civil local. Une association n'est pas une société commerciale : les excédents éventuels ne peuvent pas être partagés. Ils sont réinvestis dans le projet associatif. Une association déclarée est une personne morale de droit privé, distincte des personnes physiques qui la composent. Elle est créée pour agir dans la durée et mettre en œuvre un ou des projets partagés.

En 2018, en France, 1,3 millions d'associations sont actives : 170 000 associations employeuses et 1,1 million d'associations non employeuses (soit 87 %) reposant uniquement sur le bénévolat<sup>84</sup>. Elles emploient 2,2 millions de salariés fin 2018, ce qui représente 1,5 millions de salariés en équivalent temps plein (ETP). Le recours au temps partiel est élevé : il concerne 53 % des postes. Les associations fonctionnent grâce à l'implication de nombreux bénévoles. Avec 21 millions de « participations » bénévoles, l'engagement bénévole représente 580 000 emplois en ETP : 230 000 pour les associations employeuses et 350 000 pour les associations non employeuses, une même personne pouvant participer à l'activité de plusieurs associations. Suivant leur secteur d'activité, le recours des organisations à des salariées ou des salariés peut accroître et pérenniser le bénévolat comme c'est le cas dans le secteur culturel.

---

82 Rapport de recherche *Bénévolat et bénévole en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, page 155 / selon l'hypothèse inférieure du volume horaire total du bénévolat formel.

83 Article 1<sup>er</sup> de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

84 « 1,3 million d'associations : des hôpitaux et Ehpad aux associations de parents d'élèves et aux clubs de gym », Insee première n°1857, mai 2021, Mme Sylvie Dumartin et Mme Sandrine Firquet, INSEE.

Lors de son audition, Mme Viviane Tchernonog a souligné la dynamique positive du bénévolat dans les associations en notant « *qu'entre 2011 et 2017, le travail bénévole est l'indicateur d'activité des associations qui a connu les plus fortes augmentations : + 4,5 % de participations bénévoles par année* »<sup>85</sup>. L'engagement bénévole dans les outre-mer étudié à travers la vitalité associative est dynamique malgré les difficultés sociales et économiques auxquelles font face ces territoires. Plus les territoires sont en difficulté, plus les associations et les bénévoles sont essentiels par les services qu'ils rendent et le lien social qu'ils créent<sup>86</sup>.

Les associations non employeuses sont concentrées dans trois domaines d'activité : le sport (24 %), les loisirs, divertissements et vie sociale (21 %) et la défense de causes, de droits et d'intérêts (16 %)<sup>87</sup>. Ces trois domaines concentrent à eux seuls 70 % des heures de bénévolat des associations non employeuses. L'activité bénévole dans le sport est encore plus importante dans les associations non employeuses que dans les associations employeuses : elle représente l'équivalent de 117 000 ETP, contre 64 000 pour les associations employeuses. Les non-employeuses fonctionnent ainsi grâce à 4 millions de bénévoles, qui consacrent en moyenne 48 heures par an à l'association. Les bénévoles interviennent aussi beaucoup dans les associations sans salarié de défense de causes, de droits et d'intérêts (3 millions de participations bénévoles, soit 65 000 ETP) et dans le domaine des loisirs (4 millions de participations bénévoles, soit 62 000 ETP). La défense de causes, de droits et d'intérêts couvre par exemple les associations de parents d'élèves, de consommateurs, de locataires ou propriétaires et d'anciens combattants. Les associations de loisirs regroupent les comités des fêtes, les clubs du 3<sup>e</sup> âge ou de personnel d'entreprises, les associations d'activités récréatives et de loisirs, etc. Le nombre moyen d'heures consacrées par bénévole et par an à l'association est moins élevé que dans le sport : 36 heures pour la défense de causes, de droits et d'intérêts et 27 heures dans le domaine des loisirs.

## 2. Près de 15 000 bénévoles élus au sein des mutuelles

Au fil des siècles, la mutualité a joué un rôle prédominant dans le développement des systèmes de protection sociale et de retraite. Il s'agit du mouvement social le plus ancien de l'histoire de France, avec la première mention d'une société de secours mutuel répertoriée en l'an 1319<sup>88</sup>. Les mutuelles sont des sociétés de personnes à but non lucratif : elles ne versent pas de dividendes et l'intégralité de leurs bénéfices est investie en faveur de leurs adhérentes et adhérents. Leur activité s'exerce dans un cadre juridique qui leur est propre : le code de la Mutualité. Il contient l'ensemble des dispositions applicables aux mutuelles, à leurs unions et à leurs fédérations. Il régit leur gouvernance, leurs métiers et consacre leurs spécificités. Les mutuelles ne pratiquent pas la sélection des risques. Les mutuelles fonctionnent selon un principe démocratique d'égalité entre les adhérentes et adhérents : « une ou un adhérent, une

---

85 Audition par visioconférence de Mme Viviane Tchernonog, chercheuse au CNRS, au Centre d'économie de la Sorbonne de l'Université Paris 1, le mercredi 19 octobre 2021, chiffres issus des enquêtes Paysage associatif de 2011 et 2017.

86 <https://recherches-solidarites.org/dans-les-departements/>

87 « 1,3 million d'associations : des hôpitaux et Ehpad aux associations de parents d'élèves et aux clubs de gym », Insee première n°1857, mai 2021, Mme Sylvie Dumartin et Mme Sandrine Firquet, INSEE.

88 Site Internet du Ministère de l'économie, des Finances et de la relance.

voix ». Elles sont dirigées par des bénévoles élus au sein de leurs rangs. Chacun peut donc jouer un rôle dans la vie de sa mutuelle.

Les mutuelles interviennent comme premier financeur des dépenses de santé après la Sécurité sociale. Avec leurs 2 800 services de soins et d'accompagnement, elles jouent un rôle majeur pour l'accès aux soins, dans les territoires, à un tarif maîtrisé. Elles sont aussi le premier acteur privé de prévention santé avec plus de 8 100 actions déployées chaque année dans toutes les régions. En 2020, 488 mutuelles adhérentes à la fédération nationale de la mutualité française emploient 75 000 personnes en équivalent temps plein (ETP), protègent plus d'un Français sur deux, soit 35 millions de personnes et mobilisent près de 15 000 militants bénévoles élus<sup>89</sup>. Au cours de son audition<sup>90</sup>, M. Bertrand Souquet a indiqué que « *le militantisme et l'engagement bénévole à la MGEN existent depuis sa création en 1946* ». Depuis, dans chaque département, la représentation de la MGEN repose sur deux volets : des militantes et des militants permanents, détachés de l'Éducation nationale et des bénévoles membres des comités de section, c'est-à-dire des adhérentes et adhérents élus dans leur département pour y représenter leur mutuelle. À côté de ces bénévoles élus de comité de section et comités départementaux, d'autres bénévoles appelés « correspondants » représentent la MGEN dans son environnement professionnel. Ce bénévole fait le lien entre la section départementale et l'adhérente ou adhérent là où il se trouve, donne de l'information, facilite le contact, etc. Autre exemple, la Mutuelle UNEO accompagne les adhérents et leur famille face aux risques spécifiques liés à la condition militaire, grâce à un maillage territorial de correspondants bénévoles très développé. Au cours de son audition<sup>91</sup>, M. Jean-Paul Benoit a souligné que la montée des exigences réglementaires et prudentielles dans le domaine de la mutualité alourdissait la charge de travail des bénévoles et pouvaient dissuader certaines et certains de s'engager.

### 3. Les organisations syndicales salariées, une relation complexe au bénévolat

Les syndicats sont des regroupements de personnes physiques ou morales qui agissent pour la défense ou la gestion d'intérêts communs. Leur création est autorisée en France depuis 1884. Les syndicats de salariées et de salariés assurent la défense individuelle et collective des salariés et des salariées au sein des entreprises et des administrations aussi bien au niveau local que national. Ils permettent également de négocier et de signer des accords au niveau territorial et national ou des accords d'entreprises avec l'employeur. Ces textes s'appliqueront ensuite à l'ensemble des salariés d'une entreprise ou d'un secteur d'activité ou d'un accord de branche s'ils sont étendus.

La perception du bénévolat par les organisations syndicales de salariées et de salariés est complexe car on note une porosité des temps. Temps pris sur des droits

---

89 Rapport d'activité 2020 de la Fédération nationale de la Mutualité française, chiffres clés, page 01.

90 Audition au CESE de M. Bertrand Souquet, Vice-président de la MGEN, devant les membres de la commission de l'Éducation, de la culture et de la communication, le mardi 18 janvier 2022.

91 Entretien avec M. Jean-François Naton et Mme Marie-Claire Martel de M. Jean-Paul Benoit, Président de la fédération des mutuelles de France, le lundi 24 janvier 2022.

qui permettent de militer et des temps militant hors du temps de travail que l'on peut qualifier de bénévole. Reconnaissons que le fait de devenir militant syndical dans une entreprise ou dans une administration est une décision dont les conséquences sont importantes tant sur la vie professionnelle que sur la vie privée. Il constitue d'abord un réflexe d'action collective et d'engagement personnel dans la mise en œuvre d'un droit, souvent motivé par une réaction à une injustice ressentie. La condition d'effectivité de ce droit est remplie par l'indemnisation de ce temps consacré au collectif. Mais il existe aussi des situations d'activité syndicale où les personnes sont juste des bénévoles. Si la plupart des organisations syndicales reconnaissent que leur fonctionnement dépend en partie de bénévoles, elles rappellent et insistent sur le fait que leurs missions et activités ont vocation à être mises en œuvre dans le cadre de moyens, financiers mais aussi en termes de temps (décharge d'activité de service par exemple), qui leur sont alloués par la loi<sup>92</sup>. Dans ce contexte, c'est la figure de la militante ou du militant syndical qui est mise en avant, militante et militant salarié dans une entreprise ou dans une administration, bien souvent élu, disposant d'un mandat et parfois d'une décharge de temps ou d'un temps dédié, autorisés par la loi pour mener ses missions. Cette activité syndicale menée par une ou un militant n'est pas du bénévolat car elle est mise en œuvre, sur le temps de travail, au sein de l'entreprise, d'un établissement public, d'une collectivité territoriale ou d'une administration dans le cadre d'aménagements accordés par la loi. Néanmoins, de nombreuses militantes et militants qui disposent d'un temps dédié pour mener leurs missions syndicales sont amenés à faire du bénévolat, le soir voire le week-end, car le temps dédié qui leur est imparti sur le temps de travail est bien souvent insuffisant pour mener dans des bonnes conditions ces missions. De plus un grand nombre de militantes et de militants ne sont pas élus et/ou mandatés et ne disposent donc d'aucun droit. Ce constat est partagé par de nombreuses organisations syndicales<sup>93</sup>. Ainsi, lorsqu'une militante ou un militant syndical exerce, par exemple, un métier administratif ou des fonctions d'encadrement, bien souvent, la charge de travail correspondant au nombre d'heures qui lui a été octroyé pour mener ses diverses missions, n'a pas été pris en charge par un collègue ou ne lui a pas été retiré de ses fonctions, elle reste donc « sur le bureau » et il lui revient de la « rattraper ». Cette situation amène des militantes et des militants syndicaux à travailler davantage mais aussi à mener une partie de leur mission syndicale (instruction de dossier, préparation de réunions, échanges téléphoniques, etc.) de façon bénévole sur du temps hors travail à la fois pour pouvoir faire face à leur charge de travail mais aussi parce que de toute façon le nombre d'heures de décharge d'activité de service est bien souvent insuffisant pour mener l'ensemble des activités syndicales. Dans ce contexte, M. Laurent Indrusiak<sup>94</sup>, lors de son audition, a souligné

---

92 Des organisations syndicales emploient également des salariés, permanentes et permanents syndicaux, grâce à des financements propres comme les cotisations des adhérentes et des adhérents. Les attentes vis-à-vis de ces permanentes et permanents syndicaux, au-delà de leur temps de travail, peuvent être une source de tension.

93 Entretiens avec M. Jean-François Naton et Mme Marie-Claire Martel de M. Gilles Lecuelle, Secrétaire national CFE-CGC, le vendredi 14 janvier 2022, de M. Eric Heitz, président du groupe CFTC au CESE, le lundi 13 décembre 2021, de M. Albert Ritzenthaler, président du groupe CFDT du CESE, de M. Thierry Cadart, questeur du CESE et de M. Thomas Aonzo, conseiller du groupe CFDT au CESE, le lundi 13 décembre 2021, de M. Benoît Teste, secrétaire général de la FSU, le lundi 13 décembre 2021 et de M. Laurent Indrusiak, membre de la direction confédérale de la CGT, le vendredi 21 janvier 2022.

94 Entretien avec M. Jean-François Naton et Mme Marie-Claire Martel de M. Laurent Indrusiak, membre de la direction confédérale de la CGT, le vendredi 21 janvier 2022.



combien il était important d'accroître les moyens accordés par la loi pour mener dans de bonnes conditions les missions syndicales afin que les militantes et militants ne soient pas amenés à faire du bénévolat pour les mener à bien.

Le bénévolat concourt aussi au fonctionnement des syndicats de salariées et de salariés. Il est indispensable pour assurer le fonctionnement des structures territoriales par exemple. Lors de son audition, M. Benoit Teste<sup>95</sup>, a ainsi souligné que dans le second degré, dans les collèges et les lycées, tous les responsables syndicaux de la FSU au niveau des établissements, chargés d'y faire vivre la section syndicale, sont bénévoles. De même, le bénévolat peut également être mobilisé pour contribuer au développement de l'implantation syndicale. Ainsi, lors de son audition<sup>96</sup>, M. Gilles Lecuelle a indiqué que la CFE-CGC avait créé un réseau de développement syndical pour s'implanter dans des entreprises dont elle était absente. Ce réseau comprend aujourd'hui près de 350 développeuses et développeurs formés pour cette mission dont au moins 80 % de jeunes retraités qui sont satisfaits de poursuivre ainsi leurs missions sociales et syndicales. Les réformes et ordonnances modifiant les instances représentatives du personnel ont pu aggraver ce phénomène en concentrant la tâche, devenue plus chronophage, sur un nombre de représentantes et de représentants syndicaux beaucoup moins élevé à qui incombe davantage de missions avec notamment la suppression des Comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Par ailleurs, les missions interprofessionnelles ne bénéficient d'aucune décharge affectée et sont donc exercées soit à titre bénévole, soit au détriment des autres moyens d'action des organisations syndicales.

## E. Les effets directs et indirects du bénévolat

### 1. La valorisation du bénévolat, une exigence comptable qui évolue

« La valorisation du bénévolat a pour objet de rendre compte de son utilité sociale »<sup>97</sup>. Cette valorisation est utile pour donner une image de l'ensemble des activités développées par une association et montrer la bonne gestion de ses emplois et des ressources à la fois utile pour des bailleurs de fonds par exemple mais également pour les bénévoles eux-mêmes. Le bénévolat ne génère pas de flux financiers et ne fait pas l'objet d'une comptabilisation systématique. La loi de 1901 qui régit le droit des associations ne soumet celles-ci à aucune obligation comptable. Néanmoins, des textes particuliers imposant des obligations en matière comptable se sont multipliées pour beaucoup d'associations en particulier pour celles qui réalisent des activités économiques. Les associations doivent tenir a minima une comptabilité de gestion conformément au Code Général des Collectivités Locales qui dispose que<sup>98</sup> : « Toute association, œuvre ou entreprise, ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée. Tous les groupements,

---

95 Entretien avec M. Benoit Teste, secrétaire général de la FSU, le lundi 13 décembre 2021.

96 Entretien avec M. Gilles Lecuelle, Secrétaire national CFE-CGC, le vendredi 14 janvier 2022.

97 Bénévolat : valorisation comptable. Guide pratique. Ministère de l'éducation nationale de la jeunesse et des sports.

98 Audition par la commission ECC du CESE, le 12 janvier 2022 de M. Pascal Glémain, Maître de conférences, en Sciences de Gestion-Management, Université Rennes 2.

les associations ou entreprises privées, qui ont reçu dans l'année en cours une/des subvention(s) sont tenues de fournir à l'Autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leur budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous les documents faisant connaître les résultats de leur activité»<sup>99</sup>. Les nouvelles normes comptables mises en place en 2020 ont été pensées pour améliorer la transparence à l'égard des donateurs, et donner une image plus fidèle du poids économique des associations, fonds de dotation et fondations. Toutefois, elles ont amené un alourdissement et une complexification des travaux. Il s'agit en particulier ainsi de répondre à des exigences de transparence financière pour des associations qui œuvrent dans le domaine économique en exécutant des missions d'intérêt général avec des financements publics. M. Glémain<sup>100</sup> précise que la comptabilité est désormais considérée comme un outil stratégique, destinée à mieux guider les ressources disponibles ou à solliciter des financeurs pour les actions envisagées. Des premiers travaux pour faire émerger une « vraie » comptabilité associative ont été engagés dès les années 1970. A la demande du ministère de la jeunesse et des sports, les apports du bénévolat devaient être valorisés et inscrit en termes d'apport en patrimoine ou bien d'apport en fonctionnement. De nouvelles règles applicables aux associations en matière de comptabilité sous l'égide de l'Autorité des normes comptables (ANC) devraient entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023, s'inscrivant dans une démarche de clarification du droit comptable français. L'initiative de l'ANC doit répondre à la nécessité de mesurer autrement que financièrement la contribution financière des entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS) et donc du bénévolat à la richesse nationale. S'agissant d'éventuelles préconisations pour améliorer la connaissance de la valeur du bénévolat dans les organisations et du bénévolat plus informel, M. Glémain propose une nouvelle architecture du compte de résultat associatif des structures de l'ESS, afin de mesurer leur contribution à l'agrégat macroéconomique du PIB tout en ouvrant des perspectives d'élaboration d'un compte satellite du secteur associatif en France. Il s'agirait, d'une part, de créer un Compte de résultat par Origine et Destination (COD) c'est-à-dire une version analytique du compte de résultat par nature, apportant une information sur le modèle socioéconomique de chaque association. D'autre part, il s'agirait également de créer un Compte d'Emploi annuel des Ressources (CER), reposant sur la générosité du public. M. GLEMAIN porte l'idée de la mesure de la Valeur ajoutée sociétale (VAS), qui correspondrait au surplus de richesse nette en valeur actuelle injectée dans la société grâce au service rendu par l'association, par l'investissement social de ses membres y compris les bénévoles, et par les contributions publiques reçues. La VAS servirait ainsi à rémunérer les salariés à un juste niveau mais également à valoriser l'importance du bénévolat dans le modèle économique des entreprises d'ESS sous statut associatif.

---

<sup>99</sup> Article L1611-4 du décret - Loi en date du 30 octobre 1935.

<sup>100</sup> Audition par la commission ECC du CESE, le 12 janvier 2022 de M. Pascal Glémain, Maître de conférences, en Sciences de Gestion-Management, Université Rennes 2.

## 2. Une valorisation au niveau national compliquée

La valorisation du bénévolat est un sujet complexe qui n'a pas trouvé de solutions définitives tant les effets sont divers et multiples. Autant le bénévolat reflète les valeurs de la société et son engagement responsable pour des causes environnementales, solidaires, etc. autant il est difficile de donner une valeur réelle de la contribution des bénévoles. Comment prendre en compte les externalités positives du bénévolat formel tout autant qu'informel qui sont nombreuses et difficilement mesurables ? Par ailleurs, les bénévoles peuvent voir une contradiction à vouloir mesurer financièrement ou économiquement une activité qui par nature est effectuée de façon désintéressée. Des chercheurs ont pu prendre des positions différentes à l'aune de leurs différents travaux de recherche sur cette question. Il en est ainsi de M. Prouteau qui qualifiait auparavant le bénévolat de fait économique<sup>101</sup>, même si il ne se résume pas à cela, car le bénévolat contribue à la production de richesse tout en n'étant pas comptabilisé dans la comptabilité nationale. Désormais M. Prouteau estime dans son rapport de recherche sur le bénévolat et les bénévoles en France en 2017<sup>102</sup>, que la valorisation monétaire du bénévolat peut présenter un risque de dénaturation du bénévolat à raison en particulier de sa méthode d'évaluation. La méthode de valorisation du bénévolat consiste à estimer ce qu'il en coûterait aux organisations employant des bénévoles si elles devaient remplacer les bénévoles par des salariés en appliquant un coût de substitution. Le Bureau international du travail (BIT) recommande à cet effet « *l'usage d'un salaire de remplacement ajusté en fonction de la qualité* ». Cela suppose en particulier de connaître les tâches précises effectuées et les compétences mobilisées, données qui ne sont pas toujours disponibles dans les enquêtes. Le BIT suggère des alternatives utilisant « *les salaires moyens par domaine d'activité ou les salaires moyens par profession ou encore le salaire minimum légal lorsqu'il existe ou enfin le salaire des professions moins bien payées comme le travail social sans hébergement* ». Dans son rapport de recherche M. Prouteau estime à partir des données de son enquête 2017 que sur la base du SMIC, la « valeur monétaire » du bénévolat est d'environ 26 à 29 milliards d'euros, soit 1,2 à 1,3 % du PIB<sup>103</sup>. Dans le cas du salaire de l'action sociale sans hébergement, ces valeurs sont respectivement de 42 à 47 milliards d'euros soit de 1,9 à 2 % du PIB. Il s'interroge ainsi sur la valeur de ces indicateurs macro-économiques dont la méthode d'évaluation ne satisfait pas aux conditions de rigueur scientifique. Il ajoute que si l'hypothèse de substituabilité de certaines missions entre bénévolat et salariat est plausible ce n'est pas le cas de toutes les missions de bénévoles. « *Cette hypothèse n'est pas généralisable sauf à prendre le risque d'altérer le caractère de certains services bénévoles dont la « valeur » repose précisément sur le principe de non-rémunération* »<sup>104</sup>. Il explique que des activités pourraient être complètement dénaturées si elles étaient effectuées contre

---

101 « Le bénévolat sous le regard des économistes », Lionel Prouteau, Dans Revue française des affaires sociales 2002/4, pages 117 à 134.

102 *Bénévolat et bénévoles en France en 2017, état des lieux et tendances*, Lionel Prouteau, Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique, et Centre de recherche sur les associations, Octobre 2018.

103 Le produit intérieur brut (PIB) aux prix du marché vise à mesurer la richesse créée par tous les agents, privés et publics, sur un territoire national pendant une période donnée. Source INSEE

104 *Bénévolat et bénévoles en France en 2017, état des lieux et tendances*, Lionel Prouteau, Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique, et Centre de recherche sur les associations, Octobre 2018.

une rémunération, citant le cas par exemple des organisations sans salariés « dont les activités contribuent à tisser entre les membres une sociabilité du quotidien, le caractère de cette dernière ne risquerait-il pas d'être affecté par le remplacement des bénévoles par des salariés ? ». Pour toutes ces raisons, beaucoup d'études sur le bénévolat préfèrent pour mesurer la valeur du bénévolat se référer à un indicateur plus pertinent de l'emploi en « équivalent temps plein ». Si l'on s'en tient à la mesure de la ressource économique que constitue le travail bénévole réalisé dans le cadre d'un organisme (association...) avec les réserves liées aux méthodes d'évaluation par enquête, la quantification du bénévolat est estimée à 1,4 million d'emplois en équivalent temps plein<sup>105</sup>. Cette ressource est en augmentation de 4,9 % par an en moyenne entre 2011 et 2017.

Cette mesure de la valeur du bénévolat peut être complétée par une approche à partir des budgets associatifs. Mme Tchernonog estime dans son étude sur les associations<sup>106</sup> qu'avec « un budget de l'ordre de 113 milliards d'euros en 2017 » les associations contribuent à hauteur de 3,3 %<sup>107</sup> au PIB ce qui représente une part importante de la production de richesse nationale.

### 3. La prise en compte des effets du bénévolat par des indicateurs non financiers

L'importance du bénévolat au niveau d'une nation est beaucoup plus élevée que la valorisation retenue dans le PIB car elle est à la fois approximative et elle ne rend pas compte de toutes les externalités positives liées à l'engagement bénévole. Le rapport « *Pour une politique de vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement* » rappelle que l'engagement associatif est un facteur d'émancipation pour les individus » qu'il permet de « *développer des compétences formelles et informelles* », il est « *vecteur d'implication citoyenne* », « offre une alternative au chacun pour soi » et fait vivre le lien social. Il favorise également l'insertion sociale ou l'insertion professionnelle avec des effets sur le bien être des individus dans une société plus solidaire. Rendre visible ces effets sans chercher à les quantifier mais mieux les appréhender est un enjeu important. Ainsi, la recherche d'indicateurs pertinents est une des préoccupations des pouvoirs publics<sup>108</sup> qui souhaitent développer de nouveaux indicateurs de richesse plus sociétaux et plus qualitatifs que le seul indicateur synthétique du PIB. Cet indicateur qui évalue les performances des politiques publiques est un outil central pour leur élaboration, malgré toutes les limites<sup>109</sup> qu'on lui connaît. Il valorise par exemple par son mode de calcul les réparations liées à des catastrophes écologiques, mais a contrario il ne rapporte pas le bien être des individus ou le développement des liens sociaux grâce à l'engagement. Les pouvoirs publics se sont intéressés depuis plusieurs années déjà

---

<sup>105</sup> Le volume de travail bénévole est estimé en Équivalent temps plein EQT, c'est-à-dire en divisant le nombre total d'heures effectuées par les bénévoles par le volume d'heures annuel théorique de 1 820 heures, soit 35 heures de travail par semaine pendant l'année.

<sup>106</sup> *Les associations : état des lieux et évolutions. Vers quel secteur associatif demain*, Viviane Tchernonog, Septembre 2018.

<sup>107</sup> Rapport de la valeur ajoutée des associations, hors consommations intermédiaires, au PIB.

<sup>108</sup> Loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 parue au JO n° 0087 du 14 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques.

<sup>109</sup> *La stratégie nationale de développement durable 2009-2013*, avis du CESE, Philippe Le Clezio, 2010.

à la mise en place de nouveaux indicateurs de richesse complémentaires à celui du PIB. Les indicateurs à dominante sociale ont fait l'objet d'analyses par le Conseil national de l'information statistique (CNIS) dès 2007. En 2009, la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social a donné lieu au rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi sur la mesure de la performance économique et du progrès social. La Commission a présenté des recommandations visant à orienter les travaux scientifiques vers la mise à disposition de nouveaux indicateurs plus pertinents, qui puissent répondre aux enjeux de connaissance du progrès des sociétés au-delà de la production de biens et services. Les réflexions ont été complétées par France Stratégie et le CESE<sup>110</sup> pour que de nouveaux indicateurs de richesse rendant mieux compte de toutes les dimensions du développement, tant économiques, sociales qu'environnementales soient annexés au projet de loi de finances pour mieux éclairer la décision publique. C'est dans ce contexte que les associations appellent de leurs vœux la mise en place de ces indicateurs pour les politiques publiques sur lesquelles elles interviennent<sup>111</sup>.

Parallèlement aux initiatives politiques, de nouvelles formes alternatives de mesure du bénévolat en dehors des concepts traditionnels émergent à l'image de « l'activité contributive » présentée par Mme Lipsyc<sup>112</sup>. Elle s'intéresse aux contributions humaines, créatrices de valeurs, qui prennent place en dehors du travail et du système lucratif dont le bénévolat formel et informel, le volontariat font partie. L'activité contributive inclut la sphère familiale, la sphère numérique et des activités professionnelles mais pour lesquelles, il n'y a pas de modèle économique. « *L'activité contributive désigne l'activité humaine qui prend place, en dehors du cadre marchand et de l'emploi, sans rétribution lucrative [ou protection sociale]. Elle concerne le bien commun, le soin de l'autre ou de l'environnement, l'éducation, l'art, le savoir, la culture, la citoyenneté, le sport ou l'entraide* »<sup>113</sup>. La valorisation de cette activité contributive est nécessaire pour défendre son apport dans un monde où tout est chiffre. Les « chiffres » - en tant qu'absolu- n'existent pas. Une telle valorisation peut par exemple prendre la forme de chiffres présentant le volume de la participation de bénévoles à la décision publique. Des associations et organismes agréés participent chaque année à plusieurs centaines de commissions et comités de concertation pour accompagner la décision publique, à tous les échelons territoriaux et au bénéfice de l'ensemble des autorités publiques. Cette participation à la décision publique contribue à l'améliorer et à l'intérêt général.

---

110 Résolution sur un tableau de bord d'indicateurs complémentaires au Produit intérieur brut (PIB) élaboré en partenariat avec France Stratégie, résolution du CESE, Philippe Le Clezio, 2015.

111 *Pour une politique de vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement*, rapport, mai 2018.

112 Audition par le CESE le 18 janvier 2022 de Mme Lipsyc, épistémologue des techniques, créatrice de l'entreprise INGIES.

113 Extrait de la 1ère déclaration des droits du contributeur.

## F. Panorama du bénévolat en Europe

La comparaison internationale des caractéristiques du bénévolat est une entreprise rendue difficile à la fois par le manque de données disponibles, récentes et des définitions du bénévolat très hétérogènes. Au niveau international on parle plus souvent d'ailleurs de volontariat<sup>114</sup>. À l'occasion de l'«*Année européenne des activités de volontariat pour la promotion de la citoyenneté active par la commission européenne*», en 2011 une étude comparative européenne<sup>115</sup> a été conduite pour avoir une connaissance assez large du bénévolat en Europe. Il s'agissait alors d'éclairer la commission, d'examiner les moyens de promouvoir davantage le secteur bénévole au niveau de l'UE<sup>116</sup> et de déterminer la mesure dans laquelle le volontariat pourrait aider l'UE à atteindre ses objectifs stratégiques<sup>117</sup>.

Il résulte des travaux statistiques de la commission européenne dans le cadre de la définition d'une stratégie européenne en matière bénévolat, mais également des travaux du mouvement associatif<sup>118</sup> qui a dressé un panorama du bénévolat en Europe des chiffres éloquentes en la matière avec la mise en évidence de convergences mais également de différences notables entre les pays. Ainsi, les études révèlent que 92 à 95 millions sur 495 millions d'habitants et d'habitantes participent à des activités bénévoles, soit 22 à 23 % des Européens âgés de plus de 15 ans, chiffres d'ailleurs qui sont repris par le ministère de l'Education nationale de la jeunesse et des sports dans son guide du bénévolat 2020. Les études montrent que le bénévolat est très variable selon les pays et qu'il existe de nettes différences dans le niveau de volontariat entre les Etats de l'UE. Certains pays ont une longue tradition de volontariat souvent en lien avec les religions ou avec les partis politiques et un secteur bénévole bien installé et développé, alors que dans d'autres pays, le secteur bénévole est encore faible et plutôt récent. Le mouvement associatif dans son étude remarque un fort taux d'engagement dans les pays du Nord qu'elle relie à une tradition où le bénévolat est très ancré dans la société. Alors que d'autres pays notamment les pays du sud et de l'est de l'Europe ont un taux d'engagement beaucoup plus faible, la France se situant à un niveau intermédiaire et dans la moyenne européenne (20 à 29 %) avec un taux de 25 %<sup>119</sup>. Si l'on s'en tient à l'étude européenne de 2010<sup>120</sup> de quantification de l'engagement bénévole<sup>121</sup> en Europe, les grandes tendances des implications en pourcentage de la population par pays, vont de 1 à 4 et se répartissent de la façon suivante :

---

114 Le terme de volontariat utilisé au niveau international est généralement défini comme une activité qui est exécutée de son plein gré, développée dans le cadre d'organisations non gouvernementales à but non lucratif, n'a aucun caractère professionnel, non rémunéré, et est effectuée au profit de la collectivité ou d'un tiers.

115 Volunteering in the European union, Educational, Audiovisual & Culture Executive Agency (EAC-EA) Directorate General Education and Culture (DG EAC), 17 February 2010.

116 UE : 27 pays membres.

117 Stratégie énoncée par exemple dans l'agenda social et la stratégie de Lisbonne.

118 <https://lemouvementassociatif.org/>

119 [https://associations.gouv.fr/IMG/pdf/guide\\_benevolat\\_2020.pdf](https://associations.gouv.fr/IMG/pdf/guide_benevolat_2020.pdf)

120 Depuis lors aucune étude à grande échelle reposant sur des enquêtes statistiques n'a été réalisée.

121 Volunteering in the European union, Educational, Audiovisual & Culture Executive Agency (EAC-EA) Directorate General Education and Culture (DG EAC), 17 February 2010. Table 3-2 Number and percentage of volunteers according to national studies p 60.

- plus de 40 % : Pays-Bas, Suède, Autriche et Royaume-Uni ;
- entre 30 % et 39 % : Allemagne, Danemark, la Finlande et le Luxembourg ;
- entre 20 % à 29 % : la France, l'Estonie et la Lettonie ;
- entre 10 % à 19 % : la Belgique, Chypre, l'Espagne, l'Irlande, Malte, la Pologne, le Portugal, la République Tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie ;
- inférieure à 10 % : la Bulgarie, la Grèce, l'Italie et la Lituanie.

Cette implication dans le bénévolat, peut avoir un impact économique très important en valeur que l'on peut mesurer en le comparant à la création de richesse nationale, c'est-à-dire en mesurant sa part dans le PIB malgré l'intérêt relatif de cet indicateur synthétique<sup>122</sup>. Toujours selon les mêmes sources statistiques<sup>123</sup>, le classement des pays selon la valeur économique du bénévolat en pourcentage du PIB fait apparaître une amplitude de 1 à 5 de la part de la valeur du bénévolat dans la création de richesse nationale entre les pays<sup>124</sup>. Les pays se répartissent selon le schéma suivant :

- entre 3 et 5 %<sup>125</sup> du PIB en Autriche, aux Pays-Bas et en Suède ;
- plus de 2 % du PIB au Danemark, Finlande et Royaume-Uni ;
- entre 1 et 2 % du PIB en France, Allemagne, Belgique, Irlande, Luxembourg et Espagne ;
- moins de 1 % du PIB en Bulgarie, Hongrie, Italie, Lituanie, Malte, Irlande, Portugal... ;
- moins de 0,1 % du PIB en Grèce, Pologne et Slovaquie.

Il est important de signaler ici :

- que le bénévolat n'est quantifié en France que par un petit nombre d'associations ;
- que le bénéfice du bénévolat pour la société n'est pas qu'économique, et qu'il peut apporter bien d'autres avantages notamment en matière de cohésion sociale, d'insertion sociale, ou de citoyenneté active, mais que ces éléments sont plus difficilement mesurables quantitativement.

---

<sup>122</sup> Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, Professeur Joseph E. Stiglitz, Président de la Commission, Columbia University, Professeur Amartya Sen, Conseiller de la Commission, Harvard University, Professeur Jean-Paul Fitoussi, Coordinateur de la Commission, IEP.

<sup>123</sup> Volunteering in the European Union, Educational, Audiovisual & Culture Executive Agency (EAC-EA) Directorate General Education and Culture (DG EAC), 17 February 2010. Table 3-19 Economic value of volunteering as share of GDP, p 135.

<sup>124</sup> Ces chiffres recouvrent parfois des différences liées, à la divergence des outils d'enquête nationaux et à la prise en compte dans certains pays du seul bénévolat formel alors que d'autres incluent le bénévolat informel. Ainsi par exemple, les estimations de l'Italie sont considérées comme faibles, car le nombre de volontaires retenus correspond aux seuls bénévoles actifs dans des organisations bénévoles « enregistrées », alors qu'au contraire, l'estimation du nombre de volontaires en Autriche (3 millions) tend à être surestimée car, comme dans la plupart des États de l'UE, elle tient compte du volontariat informel et formel.

<sup>125</sup> Estimations fondées sur une méthodologie harmonisée (méthode du coût de remplacement) pour tous les pays.

## 1. Quelques éléments caractéristiques

Si l'on observe plus finement les diverses évolutions caractéristiques du bénévolat, plusieurs tendances à la hausse sont observables dans l'ensemble de l'Europe. Par exemple, le taux de bénévolat augmente sur les dix années précédant la publication du rapport en 2011. Les raisons de ce constat sont de plusieurs ordres, dont la montée des préoccupations environnementales, des préoccupations sociales, une participation accrue des personnes âgées, mais également les initiatives publiques pour encourager le bénévolat... Les pays tels que la Belgique, l'Italie ou la France ont connu une forte augmentation alors que les pays tels que l'Irlande, les Pays-Bas ou la Bulgarie ont connu une certaine stabilité du bénévolat. La participation accrue des personnes âgées aux activités bénévoles et le nombre croissant d'associations sont les deux tendances fortes constatées dans cette même étude européenne.

On trouve également des convergences significatives des caractéristiques du bénévolat en Europe<sup>126</sup>, notamment en termes de corrélation entre le niveau d'études et l'engagement dans des missions bénévoles. L'engagement bénévole est d'autant plus élevé que le niveau d'études est élevé. Quant aux secteurs d'activités, les études nationales font apparaître que dans plus de la moitié des pays de l'UE le bénévolat dans le sport est important, à l'image du Danemark (31,5 %), de la France (25 %) ou de Malte (84 %). Outre le sport, le bénévolat est largement pratiqué dans les secteurs tels que le social, la santé, les organisations religieuses, la culture, les loisirs, l'éducation ou la formation.

La dimension de genre repérée dans l'étude fait apparaître des secteurs (sport, santé, services sociaux...) où la différence de genre est importante. Toutefois, on constate que globalement 11 pays ont un plus grand nombre d'hommes que de femmes volontaires (dont la France, l'Italie ou la Suède), 8 pays ont une participation égale d'hommes et de femmes (dont la Finlande, les Pays Bas ou la Pologne) et 5 pays un plus grand nombre de femmes que d'hommes volontaires (dont la Bulgarie ou le Royaume-Uni).

Quant au statut de bénévole, celui-ci est très divers dans l'ensemble des pays. Au niveau européen, il n'existe pas de cadre réglementaire uniforme, en raison notamment de la nature diversifiée du bénévolat et de la complexité et de la diversité du secteur bénévole. On constate de manière générale une quasi-absence de statut du bénévolat<sup>127</sup> dans l'ensemble des pays, à l'exception toutefois de la Belgique qui dispose d'un statut du bénévolat encadré par la loi<sup>128</sup>, ou de l'Italie ou du Luxembourg. Cependant dans les autres pays, si le statut de bénévole n'existe pas formellement, le bénévole peut être régi indirectement par des lois non spécifiques (Autriche, France, Royaume-Uni...).

---

126 Volunteering in the European union, Educational, Audiovisual & Culture Executive Agency (EAC-EA) Directorate General Education and Culture (DG EAC), 17 February 2010.

127 Volunteering in the European union, Educational, Audiovisual & Culture Executive Agency (EAC-EA).

128 Loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires.



## 2. La diversité du tiers secteur en Europe

Dans ses travaux sur la « *Diversité et fragilité des associations en Europe* »<sup>129</sup>, Mme Archambault fait une description des différents modèles d'institutions qui composent le tiers secteur en Europe et des institutions sans but lucratif (ISBL) qui sont essentiellement de forme associative ou sous forme de fondation. Elle rappelle à cet égard qu'à la différence du modèle américain, le modèle européen est multiple et les caractéristiques des ISBL sont liées au niveau de développement, à l'environnement politique social, culturel et religieux des pays. En outre, un point commun caractérise les institutions européennes à savoir la relation plus ou moins ancienne et étroite avec les pouvoirs publics des ISBL. Cette relation permet par exemple un financement des organisations, contrairement aux Etats-Unis, où le financement repose très largement sur un financement propre et où les activités peuvent entrer en concurrence avec les services qui relèvent de l'Etat ou des entreprises privées.

Les principaux points que relève Mme Archambault comme facteurs explicatifs de la structuration et du développement du tiers secteur en Europe sont outre les relations avec les pouvoirs publics, aux différents échelons territoriaux, « le niveau de protection sociale » ou le régime de protection sociale en vigueur dans les pays, le « niveau d'initiative et d'engagement bénévole de la population » mais aussi les religions principales et leur importance respective dans chacun des pays.

De ces facteurs Mme Archambault, décline le tiers secteur européen en 5 variantes :

- La variante continentale (ou corporatiste) : Allemagne, Autriche, Belgique, France, Pays-Bas, Suisse

Elle se caractérise principalement par des ISBL « *très professionnalisées* » dans les secteurs social, sanitaire et éducatif, qui ont pu se structurer idéologiquement selon la religion, les partis politiques ou les syndicats. Le financement public est important « *selon le principe de subsidiarité* », où l'Etat n'intervient pas lorsqu'une ISBL peut offrir un service de proximité. Les liens sont très étroits entre l'Etat et les grandes ISBL. Ces pays ont un secteur bénévole développé et ancien.

- La variante anglo-saxonne (ou libérale): Irlande, Royaume-Uni

Le bénévolat y est très répandu et de tradition plus ancienne que dans les pays occidentaux. À la suite de l'instauration de la loi sur les pauvres en 1601, de nombreuses « charités » ont émergé. Le bénévolat est fortement lié à une logique « *puritaine* » qui veut que le bénévolat soit le meilleur usage du loisir, « *car il permet de rendre à la société ce qu'on a reçu d'elle* ». Il se pratique d'ailleurs dès le plus jeune âge et dès l'école. Par exemple, les ISBL de service social par exemple entrent en concurrence avec les entreprises à but lucratif du même secteur. Leur ressources financières sont plus diverses que dans le modèle continental en faisant davantage appel à des ressources propres (dons, ressources commerciales...).

- La variante nordique (ou socio-démocrate) : Finlande, Norvège, Suède

La particularité de ces pays réside dans le fait que le tiers secteur est moins important que dans les autres pays et les ISBL sont de petite taille « *peu*

---

<sup>129</sup> Edith Archambault. *Diversité et fragilité des associations en Europe. Informations sociales*, CNAF, 2012, pp. 20-28. halshs-00685130.

*professionnalisées et animées par de nombreux bénévoles* ». Leurs ressources proviennent des dons et de la participation des bénéficiaires. Le financement public y est plus faible que dans les variantes précédentes car l'Etat assume à un niveau élevé les fonctions de protection sociale, sanitaires, d'éducation. « *Les fondations redistributrices sont très peu nombreuses* ».

– La variante méditerranéenne (ou émergente) : Italie, Portugal, Espagne

Ces pays sont caractérisés par un développement plus récent du secteur non lucratif, freiné voire interdit pendant les périodes de dictature. Néanmoins il est structuré d'une part autour d'associations catholiques installées dans les secteurs de la santé, de l'action sociale ou de l'éducation et d'autre part autour de réseaux laïques, de syndicats ou de coopératives. A la différence de la France, l'Italie s'est fortement structurée autour de ses coopératives. Mises en place à l'origine par les communautés catholiques ou suscitées par le parti communiste, elles sont depuis peu regroupées dans une organisation représentative commune. Il existe une forte entraide ou bénévolat informel en milieu rural, et un moindre niveau de bénévolat organisé, ou bénévolat formel. Leurs ressources sont à la fois publiques et propres.

– La variante orientale (ou post-communiste) : Hongrie, Pologne, République Tchèque, Roumanie, Slovaquie

Le secteur à but non lucratif très peu développé en raison notamment de son interdiction pendant la période communiste, connaît une croissance très importante depuis une trentaine d'années. « La pratique du bénévolat se répand tout en restant modeste ». Les institutions à but non lucratif étaient autorisées dans le secteur des activités culturelles ou sportives alors que les autres secteurs relevaient des missions de l'Etat. La libéralisation des activités économiques a plus profité au développement du secteur lucratif qu'au secteur non lucratif.

Ce panorama bien que schématique montre la diversité des organisations bénévoles en Europe, et explique les évolutions différentielles entre chacun des pays, notamment par exemple entre des pays tel que la France ou l'Allemagne ou le bénévolat formel est bien établi et les pays de l'Est ou il se développe depuis peu et rapidement.

Quant aux évolutions des ISBL, Mme Archambault considère que des évolutions structurelles qui traversent l'ensemble des pays sont de nature à modifier le paysage de celles-ci. Il s'agit notamment des évolutions du paysage administratif et notamment la décentralisation à l'œuvre dans certains pays qui « *favorise des réponses de proximité aux problèmes locaux* » en faisant appel à des ISBL, ou la tertiarisation de l'économie qui offre plus de place aux emplois féminins et qui sont de nature à faire évoluer le bénévolat. Ainsi de « *nouveaux besoins en matière de garde d'enfants et d'accueil des personnes âgées et dépendantes* » que les structures publiques peuvent de moins en moins prendre en charge sont des « *opportunités* » pour les ISBL. L'évolution démographique des pays, vieillissement de la population, arrivée de populations immigrées, ou les difficultés économiques avec un chômage endémique et une paupérisation de certaines régions crée des situations auxquelles les ISBL sont aptes à répondre en particulier dans des contextes de retrait du rôle de l'Etat. Certains Etats mais les politiques communautaires également peuvent sous-traiter des missions dans le domaine social et sanitaire en particulier à des ISBL.

## II - LE BÉNÉVOLAT, UNE RÉPONSE TOUJOURS ACTUELLE DANS UNE SOCIÉTÉ EN CRISE

### A. Une réponse à la crise du sens et de la démocratie

Le bénévolat continue de se développer en France dans un contexte de crise du sens qui s'exprime dans le domaine politique ou celui du travail ou vis-à-vis des institutions. Cette progression peut être analysée comme une conséquence de cette crise de sens. Le bénévolat apparaît alors comme « *porteur de sens* » et permet de s'engager activement comme citoyen et citoyenne dans tous les domaines de la vie citoyenne et dans tous les lieux de sociabilité.

#### 1. Une déconnexion entre des responsables politiques scientifiques et professionnels et une large partie de la population

Dans l'avis « *Fractures et transitions : réconcilier la France*<sup>130</sup> », le CESE a rappelé que « *les signaux sont nombreux, qui témoignent d'une déconnexion réciproque entre les responsables politiques et une large partie de la population. La baisse de la participation aux élections politiques et aux élections professionnelles traduit une fragilisation du pacte social et politique. Le haut degré de défiance à l'égard des responsables politiques est révélé par de nombreux sondages et par le « dédagisme » des dernières élections nationales. Ces sondages révèlent également une progression d'idées favorables à un régime autoritaire ou à un repli national, bien au-delà de l'espace politique historique de l'extrême-droite. Une radicalisation de contestations de projets divers, notamment d'infrastructures publiques, et de l'expression d'indignations, prend la forme d'actions illégales. Renforcés par l'usage de l'Internet et en dehors de tout collectif durablement organisé, et pour partie de tout projet politique, des mouvements traduisent un rejet des formes traditionnelles de protestation. Le discrédit touche également la « technostructure », ensemble disparate d'expertes et d'experts et de hauts fonctionnaires accusés d'ignorer la parole du peuple et d'imposer leurs vues à l'action publique* ». L'inadéquation des visions traditionnelles d'un avenir commun à la complexité de la situation actuelle ainsi que la difficulté de la classe politique à proposer une nouvelle vision commune renforce ce phénomène. Ce discrédit s'étend même jusqu'à la sphère scientifique, ce dont témoigne la crise sanitaire de la Covid-19. Cette déconnexion entre une large partie de la population et de ses représentantes et représentants dans les domaines politiques, professionnels, etc. conduit de nombreux citoyens et citoyennes à retrouver de la capacité d'agir en s'impliquant différemment dans la société. Rappelons que la participation des citoyennes et des citoyens aux décisions qui les concernent relève de l'ODD 17. La mise en œuvre de celles-ci est un engagement de la France. Cette implication s'illustre notamment par un engagement bénévole qui ne faiblit

---

<sup>130</sup> Avis *Fractures et transitions : réconcilier la France*, dont les rapporteurs sont Michel Badré et Dominique Gillier, mars 2019, page 35.

pas pour des causes comme la lutte, contre le mal-logement, la précarité, contre le changement climatique... Dans ce dernier domaine, celui de l'environnement, le droit de participer des citoyennes et des citoyens et donc des bénévoles à l'élaboration des décisions publiques est une exigence internationale, européenne mais aussi constitutionnelle<sup>131</sup>. Cependant des obstacles à la mise en œuvre de ce droit sont constatés. Toutefois, il est à signaler que dans le dernier baromètre du Cevipof<sup>132</sup>, si la confiance dans les Institutions faiblit (gouvernement, parlement notamment), celles dans les associations et le CESE reste stable ou augmente.

## 2. Monde du travail, épanouissement et bénévolat

En lien notamment avec la mondialisation et la financiarisation, le chômage, la précarité, la pauvreté ont largement contribué à dégrader la situation des personnes, la conciliation des temps de vie et à rendre leur environnement plus incertain, dans un contexte de délitement des milieux traditionnels d'appartenance. Cette plus grande incertitude a alors fait progresser les risques de rupture professionnelle mais également personnelle.

La mobilité géographique et fonctionnelle permet aux individus d'élargir leurs compétences et leurs horizons, mais elle peut les fragiliser, tant professionnellement que personnellement. Les carrières sont également moins linéaires qu'il y a quelques décennies, ce qui accroît encore les incertitudes et les questionnements. L'avis « *Métiers en tension*<sup>133</sup> » avait souligné l'exigence de quête de sens partagée par le monde du travail. Un salarié sur six estimait en 2019 que leur travail n'était pas épanouissant<sup>134</sup>. Dans ce contexte, l'engagement bénévole peut paraître le plus à même de permettre aux individus d'atteindre cet épanouissement. Les bénévoles peuvent ainsi exprimer des qualités personnelles voire professionnelles qui ne sont pas toujours mobilisées dans le monde du travail ou qui ne sont pas reconnues comme telles. Réciproquement, des compétences acquises ou développées dans le bénévolat peuvent être mobilisées dans le monde professionnel. C'est notamment une attente forte de la part des bénévoles les plus jeunes. Notons par ailleurs que le terme « *travail* » est souvent exclusivement pensé comme travail salarié. Le travail ne peut pas uniquement être considéré dans sa dimension d'activité rémunérée. D'autres activités, comme le bénévolat relève du travail. On ne peut laisser dans l'ombre le réel de l'action du bénévole alors que cet acte non rémunéré est le fruit de savoir-faire, de savoir-être, traversé de sens et de valeurs pour une finalité émancipatrice. Ainsi, le travail quel que soit son statut est celui qui resserre les liens entre les membres de la société en multipliant les cas d'assistance mutuelle, de coopération commune et en rendant plus clair en chaque individu la conscience de l'utilité de cette coopération. Cette action transforme le bénévole lui-même et le monde qui l'entoure en même temps.

---

131 Article 7 de la Charte de l'environnement de 2004.

132 Baromètre de l'année 2022.

133 *Métiers en tension*, avis du CESE dont le rapporteur est M. Pierre-Olivier RUCHENSTAIN, janvier 2022.

134 Etude Deloitte « *Sens au travail ou sens interdit ? : Pour s'interroger enfin sur le travail* », décembre 2017, page 17.

### 3. Le bénévolat, une forme d'accomplissement en tant qu'individu

Comme le décrivent MM. Roger Sue et Jean-Michel Peter<sup>135</sup>, s'agissant des motivations des bénévoles, l'engagement bénévole répond tant à un objectif de réalisation de soi, qu'à un objectif d'engagement avec les autres, pour les autres ou pour des causes. En effet, la motivation liée à un engagement pour les autres, pour la société est supplantée par la motivation, désormais première, de réalisation de soi. Selon M. Sue<sup>136</sup>, les individus recherchent une forme de réalisation de soi qu'ils ne trouvent pas nécessairement dans les autres sphères de l'existence, tant pour une question de sens que pour une question de reconnaissance individuelle. Dans ce contexte, le bénévolat continue de démontrer qu'il reste une réponse majeure à la crise du sens actuellement présente dans une partie de la société. De plus l'encapacitation qu'il produit sur les personnes est à même d'entraîner un meilleur accès à leurs droits. La distorsion entre le sentiment d'utilité généré chez les bénévoles, et le fait de ne pas les associer aux décisions qui les concernent, ou, la non prise en compte des corps intermédiaires qu'ils constituent explique le sentiment de mépris qu'ils peuvent ressentir de la part des pouvoirs publics. Ce mépris contrevient alors à l'expression d'une citoyenneté active, qui s'exprime dans l'engagement bénévole, qui se définit par un mode de comportement civique, par une participation à la vie sociale. La citoyenneté active s'exerce sous le prisme de trois modalités fondamentales, celles de civilité, de civisme et de solidarité. En effet, selon M. SUE<sup>137</sup>, il ne peut y avoir d'engagement bénévole sans volonté préalable d'engagement des citoyens au sens politique c'est-à-dire au service de la société. D'après lui, l'engagement bénévole permet de recréer « *un pôle de citoyenneté, un pôle dans lequel les individus vont se retrouver dans cette image un peu idéaliste de participer à la vie collective, sur quelque chose qui a du sens, sur quelque chose dans lequel ils peuvent éprouver la devise républicaine, et qui leur donne l'impression de participer au politique, et d'être dans LE Politique* » de façon non partisane.

## B. Une réponse à l'affaiblissement du lien social

Dans l'avis « *Fractures et transitions : réconcilier la France*<sup>138</sup> », le CESE a noté que le mouvement dit « des gilets jaunes » témoignait aussi « *de l'isolement social d'individus qui, au moment même où ils doivent faire face aux difficultés du quotidien, ne se sentent pas suffisamment soutenus, protégés et représentés par les institutions, au sens général d'organisations publiques ou privées dans lesquelles ils puissent s'insérer* ». Comme l'a souligné le sociologue Serge Paugam, le lien social désigne aujourd'hui tout à la fois le désir de vivre ensemble, la volonté de relier les

---

<sup>135</sup> Rapport de recherche « *Intérêts d'être bénévole* », Roger SUE et Jean-Michel PETER, 2012, Cerlis Paris Descartes, Site CNRS.

<sup>136</sup> Audition de M. Roger Sue, professeur des Universités, faculté des sciences humaines et sociales-Sorbonne, 16 novembre 2021.

<sup>137</sup> Audition de M. Roger Sue, professeur des Universités, faculté des sciences humaines et sociales-Sorbonne, 16 novembre 2021.

<sup>138</sup> *Fractures et transitions : réconcilier la France*, avis du CESE dont les rapporteurs sont Michel Badré et Dominique Gillier, mars 2019, page 36.

individus dispersés et l'ambition d'une cohésion plus profonde de la société dans son ensemble<sup>139</sup>. Or, ces liens sociaux se délitent. Ce délitement ne permet plus ou mal d'assurer la cohésion sociale et l'intégration des individus, soit par le partage de valeurs communes soit par la reconnaissance sociale des différences lors de l'établissement des règles sociales. L'échec possible du processus de socialisation ou encore la difficulté à établir de nouvelles règles de vie commune du fait de l'individualisme croissant figurent parmi les raisons invoquées pour expliquer cette crise du lien social dont M. Serge Paugam précise les contours de la manière suivante<sup>140</sup> : « *alors que la ville moderne est par excellence le lieu des mobilités et des brassages sociaux et culturels, elle apparaît aujourd'hui marquée par des processus de clôture sociale. Certains cherchent à faire sécession et à se protéger dans des quartiers privilégiés, d'autres tendent de s'affranchir de la présence quotidienne des pauvres et des immigrés tandis que des banlieues s'enlisent dans une précarité durable et se replient sur elles-mêmes, dans un entre-soi contraint. Cette ville à plusieurs compartiments fait apparaître un climat d'insécurité qui suscite de vives attentes en termes d'autorité, de surveillance policière et de contrôle social. De façon plus générale, la légitimité des grandes institutions chargées de la socialisation des individus et des groupes sociaux semble en crise. La confiance qu'elles inspiraient est en recul, aussi bien dans le domaine de la famille, de l'école, du travail, des services publics. Dans le domaine de la protection sociale, la crise semble profonde à un moment où les déséquilibres démographiques suscitent des besoins nouveaux et où des franges nombreuses de la population sont vouées au chômage récurrent, à des emplois incertains faiblement rémunérés. Ces mutations entraînent également une crise des identités et encouragent à réfléchir sur l'ensemble des liens qui attachent l'individu à la société* ».

Face à cette situation de l'affaiblissement du lien social ou de l'isolement social, le CESE a régulièrement affirmé que « *la relation, le lien social, ne peuvent devenir une marchandise et la lutte contre l'isolement ne saurait être considérée comme un marché* » et que « *l'engagement des citoyennes et des citoyens doit renforcer et non affaiblir les rôles joués par les familles comme par les professionnelles et professionnels du soin et de l'accompagnement* ». « *Dans ce contexte, l'engagement citoyen agit en complémentarité des dispositifs de protection sociale : il les soutient lorsqu'ils sont présents et les suscite lorsqu'ils sont absents. Il ne peut servir de prétexte au désengagement de l'État et plus largement de l'ensemble des pouvoirs publics*<sup>141</sup> ». Le bénévolat peut donc être une réponse efficace à la fragilisation actuelle du lien social c'est-à-dire des relations qui unissent des individus faisant partie d'un même groupe social et/ou qui établissent des règles sociales entre individus ou groupes sociaux différents. Il peut susciter, comme l'a souligné Roger Sue, d'autres formes de liens sociaux, moins verticaux et plus horizontaux (entre individus se considérant comme égaux, par des relations interpersonnelles). En découle des règles plus souples, moins institutionnalisées et pourtant tout aussi efficaces dans l'organisation

---

<sup>139</sup> *Le lien social*, Serge Paugam, PUF, 2008.

<sup>140</sup> Ibid.

<sup>141</sup> *Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité*, avis du CESE dont le rapporteur est M. Jean-François Serres, juin 2017, page 17.

de la société. M. Sue qualifie cette évolution « d'associativité ». Lors de son audition<sup>142</sup>, M. Jean-François Serres a décrit les résultats obtenus par les Equipes citoyennes de l'association Monalisa. Issues d'initiatives collectives existantes ou émergentes, ces équipes se définissent comme la réunion de bénévoles qui se donnent comme projet de restaurer les liens sociaux dans le cadre d'un territoire de proximité (un village, un quartier) ou d'un établissement (un hôpital par exemple). Elles offrent la possibilité à des citoyennes et des citoyens, déjà engagés dans une action ou un projet collectif ou qui souhaitent le faire, de rejoindre une démarche commune et lisible sur tout le territoire de lutte contre l'isolement social. Les personnes souffrant d'isolement social, et aidées à ce titre, peuvent elles-mêmes, et sans que ce soit une obligation, rejoindre les Équipes citoyennes. Le dispositif des Équipes citoyennes s'organise autour de trois éléments clés : la signature d'une Charte d'engagement par chaque équipe, un portage juridique par une personne morale et une reconnaissance de toutes les parties prenantes de la prévention ou de la lutte contre l'isolement social. De nombreuses associations culturelles et leurs bénévoles jouent aussi un rôle essentiel pour favoriser le partage et la transmission des ressources culturelles, tisser des liens pour mieux faire société et lutter ainsi contre le repli communautaire.

## C. Un levier pour les transitions

Dans l'avis « *Fractures et transitions : réconcilier la France*<sup>143</sup> », le CESE a souligné que « *la société française est traversée de lignes de faille profondes, entre les riches et les pauvres, entre les inclus et les exclus, entre ceux qui bénéficient d'un monde plus ouvert et ceux qui se sentent enfermés là où ils sont, entre ceux qui décident et ceux pour qui on décide. [...] En même temps, des transitions très fortes sont en cours, démographique, économique, numérique, écologique, qui dessinent pour demain un monde entièrement nouveau et appellent des changements de fond* ». Les bénévoles ont un rôle important à jouer pour la réussite de ces transitions. A titre d'exemple, dans son rapport Pour un engagement associatif renforcé au service de la transition écologique<sup>144</sup>, le Haut Conseil à la vie associative indique que l'engagement bénévole « *place les associations au cœur de l'enjeu d'une transition écologique et solidaire portée par les citoyennes et les citoyens, qui en sont les acteurs et les actrices incontournables. [...] Qu'il s'agisse de la lutte contre la pollution et le gaspillage au quotidien, de la préservation de la biodiversité et des espaces vitaux, ou encore de la contribution à la lutte contre le réchauffement climatique, de nombreuses associations [et leurs bénévoles] développent des pratiques responsables pour contribuer à cet enjeu majeur du XXI<sup>e</sup> siècle, dont l'urgence ne fait aujourd'hui plus aucun doute* ». Le CESE a également souvent souligné combien s'engager dans une association, devenir bénévole est, en règle générale, une façon d'exercer sa citoyenneté au service de l'intérêt général. « *Le mouvement associatif investit depuis longtemps les problématiques environnementales et plus*

---

<sup>142</sup> Audition de M. Jean-François Serres en visio-conférence devant les membres de la commission de l'éducation, de la culture et de la communication, mardi 18 janvier 2022.

<sup>143</sup> Avis *Fractures et transitions : réconcilier la France*, dont les rapporteurs sont Michel Badré et Dominique Gillier, mars 2019, pages 7, 36.

<sup>144</sup> *Pour un engagement associatif renforcé au service de la transition écologique*, rapport du Haut Conseil à la vie associative, 30 septembre 2021, page 1.

largement du développement durable. Il joue un rôle incontournable en faveur de la transition écologique et pour la prise de conscience par les citoyennes et citoyens des enjeux écologiques. La multiplicité des projets, des expérimentations, des actions de terrain, réalisés avec des citoyennes et citoyens de tous les âges, a un intérêt pédagogique et contribuent à leur acculturation aux enjeux environnementaux mais plus largement aux enjeux des objectifs du développement durable. [...]. Les associations de protection de l'environnement agissent dans de multiples domaines : la protection de la nature, la gestion de la faune sauvage et la protection de la biodiversité, l'amélioration du cadre de vie, la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, l'urbanisme, la lutte contre les pollutions et les nuisances, etc. Leurs actions s'adressent autant aux citoyennes et citoyens pour les sensibiliser et les amener à avoir un comportement responsable et engagé qu'aux pouvoirs publics dans un rôle de plaidoyer, ou avec des acteurs locaux ou des institutions pour partager une expertise. Ainsi c'est le cas de France Nature Environnement (FNE)<sup>145</sup>, à travers son outil « Sentinelles de la nature », qui permet à chacun d'être une vigie de l'environnement. [...] De même, portés par certaines associations, des projets de sciences participatives offrent la possibilité à chacun et chacune de devenir acteur de la préservation de la nature tout en améliorant la connaissance utile aux chercheurs. La réalisation d'Atlas de la biodiversité communale est une démarche qui permet, par exemple, de mobiliser les citoyens et les élus autour d'un inventaire de la biodiversité d'un territoire »<sup>146</sup>. Enfin, certaines collectivités locales ont pu miser pour atteindre des objectifs de développement durable sur une entrée par la culture comme l'a décrit M. Maréchal<sup>147</sup> dans sa commune de Loos-en-Gohelle avec le festival Les Gohéliades dont l'organisation repose en grande partie sur des habitantes et des habitants bénévoles.

## D. Un levier face à la crise sanitaire liée à la Covid 19

La crise sanitaire a provoqué une mise à l'arrêt brutal de l'activité du pays. L'activité économique, les services publics et les activités associatives ont été ralentis pour limiter les interactions sociales, générant des besoins urgents d'aide et de soutien aux populations mises en difficulté par cette situation. Cette crise met par ailleurs en lumière une fois de plus les conséquences délétères de la seule prise en compte des besoins par le prisme de la pyramide de Maslow : si les besoins de survie et d'épanouissement individuels peuvent en être déduits, elle ne traduit en aucun cas les besoins de la survie de la société elle-même. La relégation de la culture et du lien social comme non essentiels a largement généré le sentiment de déconnexion entre les citoyennes, citoyens et la puissance publique. En effet, ce sont les liens sociaux et la culture eux-mêmes qui nous constituent collectivement en société.

---

<sup>145</sup> Fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement, porteparole d'un mouvement de 3500 associations regroupées au sein de 57 organisations adhérentes présentes sur tout le territoire français, en métropole et outre-mer. [fne.asso.fr](http://fne.asso.fr)

<sup>146</sup> Favoriser l'engagement civique et la participation citoyenne au service du développement durable, avis du CESE dont le rapporteur est M. Thierry Cadart, octobre 2020, page 37.

<sup>147</sup> M. Francis Maréchal, adjoint au Maire de Loos-en-Gohelle, audition au CESE le 15 avril 2020.



## 1. Un bénévolat informel indispensable

La société a vu émerger très rapidement des initiatives spontanées de solidarité. Elles ont remplacé des services qui étaient auparavant pris en charge par des organisations publiques ou privées. Des bénévoles déjà engagés ou non ont réagi pour répondre aux besoins des personnes isolées ou fragilisées par la crise. Un engagement de proximité et de générosité s'est tissé bien au-delà du cercle familial ou de l'entraide habituelle. Les solidarités de voisinage non organisées se sont multipliées de façon inédite. Ainsi près d'un septième de la population française déclarait avoir reçu de l'aide de voisins pendant le premier confinement alors qu'ils étaient plus d'un tiers à avoir reçu de l'aide la famille ou d'amis proches<sup>148</sup>. Ce bénévolat de proximité s'est maintenu pendant le confinement. Les résultats de cette enquête montrent également que 7 personnes sur 10 ont aidé au moins une fois pendant le confinement dans leur voisinage, ce qui s'explique aussi par les restrictions des déplacements possibles pendant la même période. Les solidarités de voisinage se caractérisent par des liens « courts » et « faibles »<sup>149</sup> en mettant en place des actions classiques entre des personnes qui ne se connaissent pas et là où il y aurait eu des réticences à le faire hors contexte de crise. Au-delà du bénévolat de voisinage les actions ont pris de multiples formes pour pallier les fragilités ou les dysfonctionnements qui ont émergé. La solidarité a été très forte dans tous les secteurs pour assurer une certaine continuité. Des étudiants en médecine se sont portés volontaires pour intervenir dans les services d'urgence ou de soins, des restaurateurs ont mis à disposition des repas pour les plus précarisés, des jeunes ou moins jeunes sont venus en appui pour assurer la continuité pédagogique<sup>150</sup> avec l'école (prêt ou don de matériel informatique, impression de supports de cours pour les jeunes sans solution numérique, aide aux devoirs). Cette solidarité a traversé toutes les classes sociales. ATD quart-monde relate<sup>151</sup> être « *témoin de la solidarité qui est souvent forte dans les quartiers où les habitants subissent des précarités multiples : logement de celui qui est dans la rue, partage du repas ou de denrées, création d'une cagnotte pour venir en aide à une famille, soin d'un enfant pendant qu'une maman est hospitalisée etc. Tous ces gestes ont été très importants lors de cette crise sanitaire. Cette solidarité est le plus souvent invisible mais parfois occupe fortement le temps des personnes et constitue un véritable engagement pour des personnes elles-mêmes en précarité (par exemple certaines d'entre-elles passent beaucoup de temps avec d'autres pour les accompagner dans les démarches administratives)* ».

---

148 Enquêtes du projet CoCo (Coping with Covid-19/Faire face au Covid-19), OSC et CDSP de Sciences Po. [www.sciencespo.fr/osc/fr/content/faire-face-au-covid-19.html](http://www.sciencespo.fr/osc/fr/content/faire-face-au-covid-19.html). Cité par La solidarité au temps du Covid-19 : vers de nouveaux engagements. The conversation 7 juin 2020. Tommaso Vitale et Ettore Recchi.

149 Enquêtes du projet CoCo (Coping with Covid-19/Faire face au Covid-19), OSC et CDSP de Sciences Po. [www.sciencespo.fr/osc/fr/content/faire-face-au-covid-19.html](http://www.sciencespo.fr/osc/fr/content/faire-face-au-covid-19.html). Cité par La solidarité au temps du Covid-19 : vers de nouveaux engagements. The conversation 7 juin 2020. Tommaso Vitale et Ettore Recchi.

150 L'école à l'ère du numérique. Avis du CESE. Rapporteuse Marie-Pierre Gariel. Mars 2021.

151 Contribution écrite des bénévoles de l'association ATD Quart-Monde dans le cadre de la préparation de Journée d'échanges et de rencontres de bénévoles au CESE du mardi 1<sup>er</sup> février 2022.

## 2. Une mobilisation rapide des associations et de leurs bénévoles mais aussi d'autres organisations

Les associations par leur maillage territorial de proximité très important ont constitué une force essentielle d'entraide et de solidarité pendant la crise, aux côtés des solidarités familiales et de voisinage. Il faut noter toutefois que les associations ont pâti au début de la crise des mesures de restrictions imposées à l'ensemble de la population avant de pouvoir se réorganiser. « *Plus des deux tiers des associations ont été à l'arrêt ou presque et 68 % des associations n'ont pu maintenir au mieux que 20 % de leur activité pendant la première période de confinement* ». « *Une faible proportion d'associations a connu un surcroît d'activité, mais celles-ci ont joué un rôle essentiel durant cette période de crise dans de multiples domaines, tout particulièrement dans l'action sociale, humanitaire, santé* »<sup>152</sup>.

La commission inter-associative de France Bénévolat a fait un bilan à la sortie du premier confinement en juin 2020 de l'engagement bénévole en temps de crise sanitaire. Les bénévoles des associations se sont mobilisés très vite pour répondre aux besoins de solidarité en adaptant leurs activités aux règles sanitaires. Il en va ainsi des activités de distribution alimentaire, panier-solidaire, maraude, dans certains cas de garderie d'enfants mais aussi d'activité de soutien et de lutte contre l'isolement par la mise en place de plateforme d'écoute ou d'appels téléphoniques. Elles ont apporté leur appui aux collectivités pour confectionner des masques, distribuer des médicaments aux personnes isolées dans les communes... Les associations culturelles, sportives ou éducatives dans les quartiers populaires ont adapté leurs activités pour maintenir le lien social et lutter contre l'isolement. Les associations ont constaté que leurs bénévoles s'étaient très vite mobilisés pour développer des solutions innovantes. Certaines associations à l'arrêt ont par exemple réorienté l'activité de leurs bénévoles vers la fabrication de masques ou l'aide de proximité. Ces bénévoles ont constitué le « premier cercle » des acteurs de terrains à venir en aide et répondre à l'urgence social et sanitaire. Ils ont été rejoints par des bénévoles « occasionnels ». Cette démarche spontanée et solidaire est motivée par la grande confiance que les citoyens accordent à ces structures, « *67 % des personnes interrogées expriment leur confiance dans les associations* »<sup>153</sup> mais également à leur savoir-faire et leur proximité territoriale. La mobilisation des bénévoles dans les associations a bien fonctionné, mais avec les risques encourus par certaines catégories de population, la sociologie des bénévoles associatifs a évolué. Les personnes les plus âgées et les plus vulnérables se sont mises en retrait de la vie associative dès le début du confinement, obligeant les associations à recourir davantage aux bénévoles plus jeunes déjà engagés mais aussi en faisant appel à de nouveaux bénévoles. Les relations entre les pouvoirs publics et en particulier le secrétariat d'Etat en charge de la vie associative et celui de l'Économie sociale et solidaire (ESS), les services du Premier ministre ou du ministre de l'économie, des finances et de la relance et les coordinations des acteurs associatifs ont été déterminantes pour mettre en place un cadre réglementaire et permettre aux

---

152 Enquête #Covid-2 effectuée à partir 14 mai 2020 auprès des responsables associatifs par le Réseau national des maisons des associations et le Mouvement associatif, en lien avec la DJEPVA, et avec l'appui de Recherches & Solidarités. Citée par HCVA Bilan de la vie associative 2019-2020.

153 Baromètre de la confiance politique, février 2022, OpinionWay-Sciences Po-Cevipof.

associations d'organiser leurs activités et mobiliser leurs bénévoles dans un contexte d'urgence sanitaire et social. Les relations avec les pouvoirs publics locaux, les Mairies, Délégués départementaux à la Vie associative, Conseils départementaux et régionaux, CCAS se sont multipliées.

Si ces relations ont été parfois insuffisantes au niveau de l'Etat, les associations constatent que lors de la crise sanitaire « *les territoires les plus résilients sont ceux ayant de bonnes pratiques de coopérations territoriales qui mobilisent des associations. Ces coopérations sont d'autant plus efficaces qu'elles associent également les collectivités locales, l'administration territoriale et d'autres acteurs du monde éducatif ou dans le champ économique* »<sup>154</sup>. La crise a été un révélateur de la contribution des associations qui agissent au quotidien pour la cohésion sociale ainsi que de la méconnaissance du secteur et de ses actions et modes d'action par les pouvoirs publics. Alors que d'ordinaire elles agissent de façon invisible et sans grande reconnaissance, elles ont été pendant la crise sanitaire en première ligne. Elles ont su mobiliser de nouvelles dynamiques pour agir. Les associations insistent sur l'importance de la reconnaissance de l'engagement bénévole indispensable pour favoriser de nouveaux engagements. Il s'agit aujourd'hui pour les associations de réfléchir à la façon de maintenir une dynamique qui a attiré de nouveaux profils de bénévoles de circonstance là où il pouvait y avoir un manque d'ouverture à de nouveaux bénévoles ou des difficultés de renouvellement des personnes en particulier au niveau de la gouvernance mais aussi de faire revenir certains bénévoles notamment âgés qui se sont mis en retrait.

D'autres organisations comme les mutuelles ou les syndicats ont aussi été actifs pendant la crise sanitaire et ont adapté leurs réponses et actions. De nombreuses mutuelles ont ainsi contacté leurs adhérentes et leurs adhérents pour s'enquérir de leur situation, rompre parfois leur solitude et leur proposer une aide. Des syndicats de salariés comme d'employeurs ont ainsi mis en place, par exemple, des permanences téléphoniques ou encore des numéros verts gratuits pour continuer à répondre aux besoins et aux intérêts du monde du travail en garantissant les droits individuels et collectifs des salariées et des salariés. Les demandes pouvaient porter sur des sujets aussi divers que la garde d'enfant, l'activité partielle, le repos et congés payés imposés, la rupture du contrat de travail, l'arrêt maladie, les rémunérations, la santé et la sécurité.

---

<sup>154</sup> *L'engagement bénévole en temps de crise sanitaire : bilan et enseignements*, par la commission inter associative de France Bénévolat, le 2 juin 2020.

### III - QUELQUES PROBLÉMATIQUES

#### A. La reconnaissance symbolique et matérielle du bénévolat

Paroles de bénévoles<sup>155</sup> :

*« Globalement les bénévoles disent ne pas souffrir d'un manque de reconnaissance. Toutefois, cela peut varier selon la fonction ou le niveau de responsabilité. La reconnaissance est pourtant un sujet très important. La motivation des bénévoles est essentielle et pour qu'il y ait de la motivation, il faut de la reconnaissance. Les bénévoles ne recherchent pas de reconnaissance matérielle, mais une forme de cohésion, un climat général développant un sentiment d'appartenance. »*

*« La majorité des bénévoles est dans le don et se nourrit des joies et des richesses de son action. Cependant faciliter la vie des bénévoles en apportant des conditions matérielles (locaux, matériel, promotion des actions, relais, facilité donnée dans les démarches administratives...) est essentielle ».*

*« Reconnaître le bénévolat c'est d'abord le faire exister à côté du salariat et du volontariat. Clarifier ces trois statuts est une première étape nécessaire, une étape politique indispensable à la fois dans notre pays mais également (et surtout...) sur le plan européen. Reconnaître le bénévolat c'est reconnaître un engagement volontaire (choisi) qui est fondé sur des valeurs, la volonté de participer à des actions collectives au sein desquelles le "donner/recevoir" est le moteur principal. Être bénévole n'est pas nécessairement une "étape" dans un "parcours". Vivre une expérience d'engagement bénévole ne "s'inscrit" pas nécessairement dans une vision "de professionnalisation". C'est une expérience en soi, légitime en tant que telle ! Valoriser le bénévolat doit donc rester quelque chose de simple (badges numériques?) attestant d'expériences vécues, démontrant des sensibilités, révélant une capacité à s'engager sans autre retour attendu que le plaisir de contribuer à une "cause" à laquelle on croit, on adhère. Toute autre forme de reconnaissance (reconnaissance des compétences acquises, etc.) doit être manipulée avec prudence pour ne pas faire du bénévolat une "étape" d'un "parcours" car cela reviendrait à inciter à faire du bénévolat pour gagner des points, accroître ses chances etc. On s'éloigne alors du choix libre, du plaisir simple ».*

D'emblée quand on les interroge, les bénévoles<sup>156</sup> signalent que la reconnaissance n'est pas une motivation première de leur engagement et passe d'abord par la reconnaissance de leur engagement collectif. Ils évoquent plus volontiers et très naturellement s'engager individuellement, spontanément pour être utile, avec un désir de partager, de donner, sans attendre un remerciement. Ainsi des bénévoles de l'association *Naturalistes de Mayotte* déclarent : *« Être bénévole ne devrait pas*

---

<sup>155</sup> Ces paroles ont été recueillies lors de la journée d'échanges, de rencontres et de contributions de bénévoles organisée le mardi 1<sup>er</sup> février 2022 avec des bénévoles de syndicats et d'associations dans les domaines de la culture, de l'éducation populaire, de l'environnement, de la défense des droits, du sport, du social et du caritatif, etc. Elles sont aussi issues des contributions écrites qu'ont fait parvenir certaines organisations participantes.

<sup>156</sup> Journée d'échanges et de rencontres avec les bénévoles par visio-conférence avec les membres de la commission Education, Culture et Communication le mardi 1<sup>er</sup> février 2022.

*engendrer de valorisation particulière, c'est une satisfaction sans intérêt personnel immédiat. La reconnaissance vient du cœur de l'association lorsque le projet soutenu est porté et partagé* ». L'implication des bénévoles dans la société recouvre de multiples motivations personnelles qu'il est très difficile de résumer mais où la générosité est au cœur de l'acte individuel intime qui apporte une satisfaction à celui qui donne. Pourtant, si individuellement le bénévole ne recherche pas spécifiquement des remerciements ou une reconnaissance, la reconnaissance du bénévolat est indispensable au développement d'une culture de l'engagement, d'un esprit de solidarité, fondamental pour la cohésion sociale. La reconnaissance du bénévolat sert à maintenir une dynamique positive de l'engagement. Le bénévolat c'est avant tout des bénévoles qui agissent seuls ou de manière structurée dans des organisations. Ils agissent à bas bruit. L'ampleur de leur action est une richesse inestimable pour la société. Les bénévoles insistent pour que la reconnaissance rende visible ce qui est invisible, pour en montrer l'importance ce que les indicateurs de richesse tels qu'ils existent aujourd'hui sont incapables de faire.

Un premier niveau de reconnaissance attendu et cité par les bénévoles est celui de la médiatisation des actions du quotidien ou de celles plus engagées et structurées. Il faut faire savoir, médiatiser, ce que font les bénévoles et leurs organisations, dans les médias de proximité, dans les supports de communication des collectivités locales, ou ceux des mairies. Les bénévoles attendent davantage de reconnaissance de leurs actions, de la part des élus et des pouvoirs publics. Des Etats dont la France ont à ce titre institué depuis 1985 la journée du bénévolat qui est une occasion de mettre en lumière les réalisations des bénévoles dans leurs organisations et d'inciter les personnes à s'engager dans des activités de bénévolat.

Un deuxième niveau de reconnaissance attendu est celui provenant des organisations dans lesquels agissent les bénévoles. Certaines de ces organisations mais également les pouvoirs publics décernent ainsi des décorations sous la forme de médaille pour distinguer et rendre singulier l'engagement des personnes. Beaucoup d'associations décernent ce genre de distinctions qui leur est propre ou alors nationale tel que la médaille de la jeunesse, des sports et de l'engagement associatif<sup>157</sup>. Celle-ci par exemple est destinée à récompenser les personnes qui se sont distinguées d'une manière particulièrement honorable au service de l'éducation physique et des sports, des mouvements de jeunesse et des activités socio-éducatives, des colonies de vacances ou d'activités associatives au service de l'intérêt général. Elle a pour objectif de reconnaître l'engagement bénévole en tant que tel. Ces témoignages quand bien même symboliques rappellent la valeur que l'on attache collectivement à des actions ou aux engagements bénévoles et associatifs. Les bénévoles rappellent que la reconnaissance passe aussi par des gestes simples au quotidien. Les moments festifs ou conviviaux au sein des associations, mais aussi savoir accueillir les bénévoles, être associé aux décisions de l'association, l'attention des dirigeants à leur égard, les conseils des pairs participent aussi de la reconnaissance du bénévole.

Un troisième niveau de reconnaissance attendu renvoie au fait que si le bénévolat n'a pas vocation à « rapporter », il n'a pas à « coûter » à ceux et celles qui s'engagent<sup>158</sup>.

---

<sup>157</sup> Association.gouv.fr

<sup>158</sup> Journée d'échanges et de rencontres avec les bénévoles par visio-conférence avec les membres de la commission Education, Culture et Communication le mardi 1<sup>er</sup> février 2022.

Le bénévolat ne doit pas être dénaturé par des reconnaissances qui pourraient prendre une forme monétaire et contraire à un principe de l'engagement bénévole, qui est sa gratuité. Ainsi la proposition de loi<sup>159</sup> visant à attribuer des points ou des trimestres de retraite à celui qui s'engage bénévolement soulève des débats. Même si cela apparaît comme une juste reconnaissance du travail réalisé pour la collectivité ou de l'application d'un principe d'égalité dans une communauté, il n'est pour l'instant pas validé par des associations qui rappellent l'acte désintéressé et la démarche de gratuité sans contrepartie caractérisent le bénévolat. Cependant certaines associations revendiquent ce point en particulier parmi les associations environnementales ou sportives. Cette question est d'autant plus prégnante pour ceux qui abandonnent une activité professionnelle au bénéfice d'un bénévolat d'intérêt général. En revanche, l'engagement ne doit pas coûter à celui qui s'engage bénévolement, ce qui serait un facteur d'injustice, démobilisateur et un facteur d'exclusion pour les plus défavorisés ou en situation de précarité. Il s'agit ainsi de pouvoir défrayer les bénévoles qui engagent des dépenses pour la réalisation des missions.

Un quatrième niveau de reconnaissance attendu est que les organisations où agissent les bénévoles soient davantage soutenues. En effet, le manque de moyens matériels et financiers des associations peut être un motif de déception des bénévoles et entraîner leur désengagement. Dans l'avis *L'éducation populaire, une exigence du XIXe siècle*<sup>160</sup>, le CESE a ainsi proposé un ensemble de préconisations pour mieux sécuriser le modèle économique des associations agissant dans ce domaine et dont la situation financière n'a cessé de se dégrader. Il a souligné que si le budget des associations « est essentiellement constitué de quatre types de ressources de financement : les dons, les cotisations, les subventions publiques et les recettes d'activité. Si la part des recettes d'activité dans les budgets associatifs s'accroît fortement ces dernières années, qu'elles soient d'origine publique<sup>161</sup> ou privées<sup>162</sup>, on observe dans le même temps une importante baisse de la part des subventions publiques qui ne représentent plus que 20 % des ressources associatives en 2017 contre 34 % en 2005 ». Cette évolution d'un modèle économique initialement basé sur des ressources majoritairement issues de la subvention publique à un modèle où les ressources proviennent principalement des appels d'offres publics, illustre le passage d'une approche partenariale à une vision de prestation de service concurrentielle. Or aider les organisations qui structurent le bénévolat c'est aussi reconnaître, de façon collective, l'engagement des nombreuses et nombreux bénévoles qui y agissent au quotidien.

Enfin un dernier niveau de reconnaissance possible du bénévolat serait de mieux prendre en compte l'aspiration de certaines et de certains bénévoles à voir leurs compétences valorisées ou certifiées. A travers le bénévolat, l'acquisition de nouvelles compétences et la formation pour renforcer les compétences sont des motivations importantes à la fois pour les jeunes et les actifs, qui peuvent, si elles sont reconnues être valorisantes pour soi ou valoriser dans d'autres structures, dans le monde professionnel.

---

159 Proposition de loi valorisant et reconnaissant l'engagement associatif, n° 4949, déposé(e) le mardi 25 janvier 2022.

160 *L'éducation populaire, une exigence du XIXe siècle*, avis avec rapport dont les rapporteurs sont M. Jean-Karl Deschamps et M. Christian Chevalier, CESE, pages 27 et 28, mai 2019.

161 Réponses aux appels d'offres des commandes publiques (24 %).

162 Participation aux services rendus de la part des adhérents et usagers (42 %).

Des outils en ce domaine existent pour reconnaître les expériences et les compétences acquises dans le cadre des associations (le compte engagement citoyen, la validation des acquis de l'expérience, les certifications développées par les organisations et les pouvoirs publics<sup>163</sup>...). Cependant, ces outils sont insuffisants et partiellement adaptés notamment à la reconnaissance des compétences non formelles. Malgré tout, il existe des innovations comme l'open badge ou badge numérique ouvert<sup>164</sup> qui est une image numérique rendant compte d'un apprentissage. Il peut être utilisé pour reconnaître les expériences dans les univers non-formels (l'engagement bénévole...) et informels (les apprentissages du quotidien), pour rendre visible des compétences, des habiletés et pratiques issues de ces expériences. Il est un outil simple et concret, inspiré et nourri des pratiques d'éducation populaire. Cette reconnaissance du parcours est particulièrement favorable à l'engagement bénévole. Elle peut être un facteur d'attractivité pour les futurs bénévoles, en ce qu'elle met en valeur le temps offert. Elle peut motiver un engagement sur le temps long, plus rare aujourd'hui chez les nouveaux bénévoles. Enfin, la reconnaissance du parcours bénévole peut répondre à un besoin personnel pour faire le bilan sur l'évolution de ses propres compétences ou sur le temps consacré à des causes, sans qu'il y ait une volonté utilitariste.

## B. La formation des bénévoles et la certification des compétences acquises

Paroles de bénévoles<sup>165</sup> :

« Le principal obstacle à la formation est le manque de temps, c'est particulièrement criant pour les bénévoles qui exercent en même temps une activité professionnelle et ce problème de temps est le même que vous exercez dans le secteur public ou privé. Ainsi souvent, les employeurs refusent d'accorder ce dégagement de temps pourtant possible dans certains secteurs. Il est notamment évoqué le dispositif "congé d'engagement" qui est peu connu et peu appliqué, car il est extrêmement complexe à mettre en place, car il doit être soumis à un accord avec l'employeur pour avoir un maintien de la rémunération pour le bénévole durant ce temps dégagé par l'employeur ».

« Des formations techniques sont indispensables pour pouvoir assurer une séance d'intervention [dans le domaine de la prévention routière par exemple] et s'adapter aux outils mis à la disposition des bénévoles. Elles peuvent se faire par l'intermédiaire d'un formateur ou plus généralement par un principe de tutorat où un bénévole plus ancien transmet ses compétences à des nouveaux. Ce principe de la transmission entre bénévoles est très important ».

---

<sup>163</sup> Voir la sous-partie B La formation des bénévoles et la certification des compétences acquises.

<sup>164</sup> Entretien en visio-conférence le 27 janvier 2022 avec les co-rapporteurs et M. Muselet de la ligue de l'enseignement.

<sup>165</sup> Ces paroles ont été recueillies lors de la journée d'échanges, de rencontres et de contributions de bénévoles organisée le mardi 1<sup>er</sup> février 2022 avec des bénévoles de syndicats et d'associations dans les domaines de la culture, de l'éducation populaire, de l'environnement, de la défense des droits, du sport, du social et du caritatif, etc. Elles sont aussi issues des contributions écrites qu'ont fait parvenir certaines organisations participantes.

Au moment où les bénévoles s'engagent dans une organisation, ils et elles manifestent parfois des réticences car ils et elles craignent parfois de ne pas disposer des compétences ou des savoirs qui pourraient leur être utiles dans l'exercice de leurs missions ou projets en tant que bénévoles ou pour assumer leurs responsabilités. Cependant, c'est d'abord en faisant que l'on développe sa compétence. La formation apparaît alors comme un moyen de favoriser leur engagement bénévole en leur permettant d'acquérir ces compétences et savoirs et de lutter contre une certaine forme d'autocensure et de permettre à chacun d'assumer des responsabilités quelle que soit sa formation initiale voire son absence de formation. Par ailleurs, au cours de leur engagement, les bénévoles acquièrent également par l'expérience des compétences et de savoirs qui ne sont pas formalisés par un diplôme ou par une certification. Ce développement des compétences et des savoirs en situation de travail n'est pas nécessairement reconnu, évalué ni valorisé. Cette absence de reconnaissance académique pourrait néanmoins être résolue grâce à la Validation des acquis de l'expérience professionnelle. Enfin, à l'issue de leur parcours bénévole, certaines personnes qui disposaient de compétences au début de leur engagement, qui en ont acquies ou perfectionné d'autres au cours de leur bénévolat, souhaitent parfois à l'issue de cette période, se réorienter vers un autre métier en mettant à profit les compétences en question. Mais ces dernières peuvent se révéler insuffisantes pour la reconversion envisagée et pour la sécurisation de leur parcours professionnel. D'où la nécessité d'une nouvelle formation complémentaire qui permettrait la réalisation de ce nouveau projet professionnel, comme en ont témoigné certains représentants syndicaux. La formation des responsables bénévoles mutualistes quant à elle, repose sur un cadre européen strict et est financée et organisée mais pèse très lourdement en temps sur ces bénévoles. La formation des 509 000 élus locaux qui sont des bénévoles dans leur grande majorité<sup>166</sup> a été récemment réformée pour qu'ils et elles puissent faire face notamment à l'exigence de technicité croissante de l'action publique<sup>167</sup>.

## 1. L'importance de la formation des bénévoles

Adopté en 2019, l'avis du CESE *L'éducation populaire, une exigence du 21<sup>ème</sup> siècle* rappelle, à propos des organisations de jeunes, les organisations syndicales, les têtes de réseaux et les fédérations d'éducation populaire, que celles-ci jouent un rôle essentiel dans la formation des bénévoles. L'avis énonce notamment que « *ce sont elles qui développent, de manière continue et sans financements publics suffisants, les actions de formations permettant à des personnes qui acceptent de consacrer leur temps au service des autres, de disposer des connaissances et compétences permettant de s'approprier démarches et méthodes de l'éducation populaire, respecter le cadre réglementaire et législatif, mais aussi assurer le développement et la pérennisation de leurs actions (...). Il est souvent noté que ces compétences acquises par les bénévoles, qu'elles soient techniques, organisationnelles ou comportementales servent bien au-delà de l'association dans laquelle ils militent* »<sup>168</sup>.

---

<sup>166</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, il y a 503 305 conseillers municipaux, 4031 conseillers départementaux et 1922 conseillers régionaux (site Internet <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>).

<sup>167</sup> LOI n° 2021-771 du 17 juin 2021 ratifiant les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux.

<sup>168</sup> Avis du CESE *L'éducation populaire, une exigence du XXI<sup>e</sup> siècle* (rapporteurs : M. Jean-Karl Deschamps et M. Christian Chevalier), adopté le 28 mai 2019, p. 31-32, p. 144.



Ce rappel du rôle des structures associatives de l'éducation populaire mais aussi au-delà dans la formation des bénévoles est important car il renvoie à un constat unanimement partagé, selon lequel, pour favoriser l'attractivité de l'engagement bénévole mais également pour renforcer les motivations et la valorisation de celui-ci, il s'avère désormais indispensable de recourir à la formation.

Ce constat est fait dans un contexte de professionnalisation des tâches, conséquence de la complexification du cadre comptable et juridique auquel par exemple les associations et les mutuelles sont confrontées. Ce constat est particulièrement vif pour les dirigeantes et dirigeants associatifs dont la formation est même devenue un impératif. Ainsi, dans son ouvrage, Mme Bénédicte Halba<sup>169</sup> estime que « *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* ». On observe bien ainsi une contrainte externe pesant sur les structures et dont les conséquences ne sont pas prises en compte dans les politiques publiques.

Par conséquent, la formation des bénévoles permet à la fois de construire une dynamique de développement qui accompagne leurs projets dans la durée, mais aussi de les outiller face à la complexification et à la bureaucratisation des tâches qu'ils et elles exercent. La formation est alors un outil indispensable pour motiver, fidéliser et contribuer au renouvellement des bénévoles ainsi qu'à la valorisation de leur parcours professionnel.

## 2. Panorama des dispositifs existants d'aide à la formation des bénévoles associatifs

### 2.1. Le Fonds pour le développement de la vie associative

Créé en 2011, le Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) est un dispositif financier de l'Etat de soutien au développement de la vie associative avec des priorités de financement<sup>170</sup>. Depuis 2018, le FDVA prend la suite des subventions octroyées par les parlementaires aux associations par le biais de l'ancienne réserve parlementaire<sup>171</sup>, avec notamment l'abondement à hauteur de 25 millions d'euros du FDVA<sup>172</sup>.

Dès lors, à compter de 2018, le FDVA intervient sur deux volets. D'une part, il soutient les associations nationales et locales pour la formation des bénévoles via un appel à projet national annuel FDVA - formation des bénévoles. En 2020, le FDVA - formation des bénévoles a permis le financement annuel de près de 1 900 associations pour 180 000 bénévoles, élus ou responsables d'activité, qui pourront eux-mêmes

---

<sup>169</sup> Bénédicte Halba, *Bénévolat et volontariat en France et dans le monde*, La Documentation française, 2003.

<sup>170</sup> <https://www.associations.gouv.fr/fdva-formation-lancement-de-la-campagne-2022.html>

<sup>171</sup> La réserve parlementaire n'avait pas été à l'origine produite par un texte juridique. C'était une pratique. Le financement de projets ou d'associations pouvait se faire dans un objectif de réélection. Sa suppression peut être analysée comme une contribution à la moralisation de l'action publique et politique.

<sup>172</sup> Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

relayer leurs savoirs auprès d'autres bénévoles<sup>173</sup>. Pour 2022, le fonds FDVA – formation des bénévoles sera doté de 8,1 M€<sup>174</sup>.

D'autre part, le second volet d'intervention du FDVA vise à soutenir les associations pour leur fonctionnement et leurs projets innovants, dans la suite de l'ancienne réserve parlementaire. Ce volet FDVA - Fonctionnement et actions innovantes est entièrement déconcentré, par le biais d'appel à projet annuel au niveau régional. En 2020, 9 668 associations et 10 042 actions (une association peut présenter plusieurs demandes) ont été soutenues<sup>175</sup>. En 2022, 25 M€ seront consacrés à ce fonds<sup>176</sup>.

Le FDVA peut également bénéficier d'autres sources de financement publiques ou privées par le biais du mécénat. Enfin, l'article 272 de la loi de finances pour 2020 prévoit qu'à compter de l'exercice 2021, une quote-part des sommes acquises à l'Etat sur les comptes bancaires inactifs et contrats d'assurance vie en déshérence, est affectée au FDVA. En 2022, la prévision est celle d'une augmentation des moyens du Fonds de développement de la vie associative de 17,5 M€<sup>177</sup>.

## 2.2. Le Compte d'engagement citoyen

Institué par la loi du 8 août 2016 dite Loi travail<sup>178</sup>, le Compte d'engagement citoyen (CEC)<sup>179</sup> est un dispositif intégré au Compte personnel de formation (CPF) que chaque personne de plus de 16 ans peut ouvrir. Les bénévoles éligibles peuvent y déclarer leur activité associative et bénéficier de droits à formation financés par l'État en reconnaissance de leur engagement. Des conditions de mission et de durée sont exigées. Ainsi, sont éligibles les bénévoles membres de l'instance de direction d'une association (conseil d'administration, bureau...) et les bénévoles qui encadrent d'autres bénévoles.

Le ou la bénévole doit avoir consacré à son bénévolat au moins 200 heures dans l'année, dont au moins 100 heures dans la même association. Le bénévolat doit en outre avoir été effectué dans une association déclarée depuis au moins trois ans qui intervient dans l'un des champs suivants : philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises.

Les bénévoles éligibles, actifs ou non, pourront se voir allouer un forfait en euros, utilisable pour s'inscrire à des formations. Pour les actifs (salarié, demandeur d'emploi, agent public, indépendant), ce forfait s'ajoute aux droits à formation acquis sur leur Compte personnel de formation (CPF) pour les formations qui les intéressent. Ainsi, les droits acquis peuvent être utilisés pour suivre une formation spécifiquement destinée aux bénévoles et volontaires en service civique pour leur mission.

---

<sup>173</sup> Bleu budgétaire *Jeunesse et vie associative*, programme 163, loi de finances pour 2022, p. 30.

<sup>174</sup> Bleu budgétaire *Jeunesse et vie associative*, programme 163, loi de finances pour 2022, p. 5.

<sup>175</sup> Bleu budgétaire *Jeunesse et vie associative*, programme 163, loi de finances pour 2022, p. 30.

<sup>176</sup> Bleu budgétaire *Jeunesse et vie associative*, programme 163, loi de finances pour 2022, p. 5.

<sup>177</sup> Bleu budgétaire *Jeunesse et vie associative*, programme 163, loi de finances pour 2022, p. 4.

<sup>178</sup> Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

<sup>179</sup> [https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/plaquette\\_cec.pdf](https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/plaquette_cec.pdf)

Une enveloppe budgétaire de 14,4 M€ en 2022 est prévue pour couvrir les droits à formation mobilisés par les bénéficiaires du CEC mais également les frais de gestion du dispositif<sup>180</sup>.

### 2.3. Le Certificat de formation à la gestion associative

Le Certificat de formation à la gestion associative (CFGa) est délivré aux personnes qui ont suivi une formation théorique et pratique en vue de l'exercice de responsabilités bénévoles dans la gestion administrative, financière et humaine d'une association<sup>181</sup>. Les candidats à l'obtention de ce certificat doivent être membres d'une association déclarée et âgés de seize ans au moins au premier jour de la formation<sup>182</sup>.

La formation prévue comporte à la fois une formation 30 heures minimum, encadrée par un responsable pédagogique, ainsi qu'une formation pratique de 20 jours effectifs minimum, accomplie sous tutorat pédagogique dans une association déclarée. Un livret de formation est également prévu<sup>183</sup> : il est destiné notamment à retracer la formation suivie. La formation à la gestion associative doit ainsi se solder par la remise de ce livret sur lequel sont portées notamment les appréciations formulées par les responsables de la formation théorique et pratique.

### 2.4. L'intervention des Organismes paritaires collecteurs agréés

Le code du travail<sup>184</sup> prévoit que les formations destinées à permettre aux bénévoles et aux personnes en service civique au sein des associations d'acquérir les compétences nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités sont regardées comme des actions de formation des salariés d'une structure employeuse. De telles actions de formation peuvent faire l'objet d'un financement de la part des Opérateurs de compétences (OPCO), organismes paritaires qui assurent la collecte provisoirement et la mutualisation des fonds de la formation professionnelle continue des entreprises adhérentes. Ce dispositif ne concerne que les associations employeuses et sa mise en œuvre varie selon les OPCO.

### 2.5. Le réseau des guichets de proximité en matière d'accompagnement des associations dans la formation de leurs bénévoles

Il peut notamment être fait mention, tout d'abord, des Centres de ressources et d'information des bénévoles (CRIB). Initialement mis en place au profit du mouvement sportif, les CRIB ont vu leur champ d'intervention étendu à l'ensemble des associations en 2006<sup>185</sup>. Présents dans tous les départements, ils sont destinés à informer les bénévoles associatifs, notamment dans les petites structures qui ne disposent pas de salarié et dont le budget annuel est inférieur à 10 000 euros.

---

<sup>180</sup> Bleu budgétaire *Jeunesse et vie associative*, programme 163, loi de finances pour 2022, p. 31.

<sup>181</sup> Arrêté du 15 décembre 2008 pris pour l'application du décret n°2008-1013 du 1<sup>er</sup> octobre 2008 relatif au certificat de formation à la gestion associative.

<sup>182</sup> <https://www.associations.gouv.fr/cfga.html>

<sup>183</sup> Décret n° 2008-1013 du 1<sup>er</sup> octobre 2008 relatif au certificat de formation à la gestion associative.

<sup>184</sup> Article L. 6313-13 du code du travail.

<sup>185</sup> <https://www.associations.gouv.fr/les-centres-de-ressources-et-d-information-des-benevoles-crib.html>

Financés et labellisés par l'Etat, les CRIB informent et conseillent les bénévoles sur la vie quotidienne de l'association. Ils sont également censés assurer une formation de base et continue des bénévoles dans les matières juridiques, fiscales, comptables et financières, mais également un soutien dans leurs projets.

En parallèle, il peut être fait état de l'existence du Dispositif local d'accompagnement (DLA)<sup>186</sup>. Lancé en 2002 par l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations, le DLA permet aux associations employeuses, structures d'insertion par l'activité économique et autres entreprises d'utilité sociale de bénéficier d'accompagnements afin de développer leurs activités, de les aider à se consolider et à créer ou pérenniser des emplois. Animé au niveau national par l'agence d'ingénierie AVISE<sup>187</sup>, le DLA est accessible sur tout le territoire à l'appui d'un réseau départemental et régional. En 2022, l'intervention de l'État s'élève à 1,2 M€<sup>188</sup>.

### 3. Les insuffisances constatées des dispositifs actuels

#### 3.1. Un émiettement de dispositifs complexes, renforcé par l'absence de pilotage harmonisé

Si la formation des bénévoles fait l'objet d'un certain nombre de dispositifs, leur éclatement est symptomatique, selon la Cour des comptes<sup>189</sup>, d'une absence de pilotage collégial entre administrations et d'un suivi limité, notamment dans la durée, ce qui rend la politique d'accompagnement de la vie associative par l'Etat illisible. L'absence de suivi des dispositifs a d'ailleurs un impact sur le déploiement opérationnel de ces outils : par exemple, comme le rappelle la Cour des comptes, créé en 2016, le Compte d'engagement citoyen n'est opérationnel que depuis 2021. Par ailleurs, cela traduit sans doute aussi la difficulté commune de la mesure et du transfert de ces compétences.

En effet, comme le souligne le rapport Blein<sup>190</sup>, « *l'émiettement des dispositifs d'accompagnement, relevant de procédures et de niveau de décision distincts, est lui-même générateur de complexité pour les dirigeants associatifs et ne contribue pas à optimiser des moyens d'intervention publics limités* ».

C'est par exemple le cas de l'existence concomitante des Centres de ressources et d'information des bénévoles (CRIB) et des Dispositifs locaux d'accompagnement (DLA), sans aucune coordination préalable concernant leurs missions respectives. La Cour des comptes a d'ailleurs souligné cette « profusion » de guichets<sup>191</sup>, à l'instar du rapport Blein<sup>192</sup>.

---

186 <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi-et-insertion/accompagnement-des-mutations-economiques/appui-aux-mutations-economiques/article/dispositif-local-d-accompagnement-dla>

187 <https://www.info-dla.fr/>

188 Bleu budgétaire *Jeunesse et vie associative*, programme 163, loi de finances pour 2022, p. 31.

189 Référé de la Cour des comptes, *La politique d'accompagnement de la vie associative*, mars 2021.

190 Rapport au Premier ministre, *Simplifications pour les associations*, Yves Blein, novembre 2014, p. 98.

191 Référé de la Cour des comptes, *La politique d'accompagnement de la vie associative*, mars 2021.

192 Rapport au Premier ministre, *Simplifications pour les associations*, Yves Blein, novembre 2014, p. 106-107.

L'émiettement des dispositifs de formation complexifie par ailleurs l'accès et l'information, tant pour les bénévoles que pour les structures associatives, alors même que ces dispositifs sont aujourd'hui indispensables en raison des lourdeurs juridiques, administratives et comptables auxquelles sont désormais confrontées les associations.

Or, la recherche d'informations puis le recours aux dispositifs de formations nécessitent un réel investissement des structures, qui ne disposent pas toujours des ressources pour le faire, mais aussi des bénévoles, qui ne sont pas toujours enclins à être formés car ils ne comprennent pas l'intérêt d'une formation. De plus, comme l'on souligné en audition des représentants d'organisations syndicales<sup>193</sup>, pour certains bénévoles, le temps de formation s'ajoute à tous les autres temps de vie, notamment personnel et professionnel, ce qui contrarie l'attractivité de l'activité de formation<sup>194</sup>.

### 3.2. Des moyens matériels et humains durablement insuffisants et difficiles d'accès

Le constat d'un manque, durable, de moyens matériels et humains subi par le monde associatif, y compris dans la formation de ses bénévoles, est admis par tous.

Tout d'abord, les enveloppes budgétaires octroyées par l'Etat s'avèrent insuffisantes compte tenu du nombre de bénévoles en France. Par exemple, en 2020, seules 1 900 associations avaient bénéficié du FDVA - formation des bénévoles (pour 180 000 bénévoles), ce qui pourrait témoigner incidemment d'une concentration des fonds sur les associations de taille intermédiaire, au détriment des petites associations.

Par ailleurs, les moyens humains dédiés à la politique de la vie associative et, par conséquent, à l'accompagnement des associations dans la formation de leurs bénévoles, restent limités, comme le souligne la Cour des comptes<sup>195</sup> : « *La coordination de la politique de soutien à la vie associative est fragile. L'administration centrale qui en est chargée, peine à assurer ce rôle dans de bonnes conditions. Elle est à la fois dotée d'un effectif réduit et soumise à des configurations ministérielles très mouvantes. Dans les services déconcentrés, l'animation de la vie associative (197 ETP en 2020, soit 19 % des effectifs jeunesse, sports et vie associative) est une mission qui s'efface souvent derrière les multiples autres priorités auxquelles les services doivent répondre* ».

D'autant plus que l'administration en charge de la politique de la vie associative semble méconnaître la vie des associations, comme le note le rapport Blein<sup>196</sup> : « *Les associations rencontrées (sic) considèrent que la réalité associative n'est pas toujours*

---

<sup>193</sup> Entretiens avec M. Jean-François Naton et Mme Marie-Claire Martel de M. Gilles Lecuelle, Secrétaire national CFE-CGC, le vendredi 14 janvier 2022, de M. Eric Heitz, président du groupe CFTC au CESE, le lundi 13 décembre 2021, de M. Albert Ritzenthaler, président du groupe CFDT du CESE, de M. Thierry Cadart, questeur du CESE et de M. Thomas Aonzo, conseiller du groupe CFDT au CESE, le lundi 13 décembre 2021, de M. Benoît Teste, secrétaire général de la FSU, le lundi 13 décembre 2021 et de M. Laurent Indrusiak, membre de la direction confédérale de la CGT, le vendredi 21 janvier 2022.

<sup>194</sup> Entretien de M. Rémi Heiz, secrétaire général de la CFTC, lundi 13 décembre 2021.

<sup>195</sup> Référé de la Cour des comptes, *La politique d'accompagnement de la vie associative*, mars 2021.

<sup>196</sup> Rapport au Premier ministre, *Simplifications pour les associations*, Yves Blein, novembre 2014, p. 89.

*bien comprise des fonctionnaires de l'Etat ou des collectivités locales, ceux-ci étant davantage habitués à travailler avec des entreprises. Il en résulterait une moins bonne connaissance du fonctionnement des associations et donc de leurs démarches ».*

Enfin, il faut souligner la bureaucratisation des dispositifs d'accès à la formation des bénévoles. Lors de son entretien, après avoir souligné que le FDVA volet formation était largement sous-doté par rapport aux besoins, Mme Pfrunder<sup>197</sup> a mis en exergue que les dispositifs mis en place étaient parfois difficiles d'accès et qu'ils pouvaient contribuer, non pas à la progression de l'élan de formation des bénévoles, mais en réalité à la dissolution du lien des bénévoles avec le milieu associatif. Mme Pfrunder a notamment cité l'essor du marché lucratif de la formation, auquel contribue le nouveau Compte engagement citoyen, au détriment des formations collectives portées par les associations dans le cadre du FDVA.

### 3.3. Les difficultés de la certification : l'exemple de la Validation des acquis de l'expérience professionnelle

La Validation des acquis de l'expérience (VAE) vise à ce que l'expérience acquise au titre des activités bénévoles puisse être, sous certaines conditions, retenue pour obtenir un diplôme, un titre ou un certificat de qualification<sup>198</sup>. Le ou la bénévole doit cependant justifier d'une durée minimale d'activité requise d'au moins 3 ans dans l'activité en rapport avec le titre, certificat ou diplôme souhaité<sup>199</sup>.

Par ailleurs, afin de permettre aux bénévoles de conserver une trace des compétences acquises à l'occasion de missions non rémunérées dans les associations, le Passeport Bénévole été créé en 2007 par France Bénévolat.

Outil indispensable en matière de reconnaissance et de valorisation du bénévolat, le Passeport Bénévole est un livret personnel de reconnaissance de l'expérience bénévole et de valorisation des compétences mobilisées et/ou acquises. Le ou la bénévole conserve ainsi une trace exhaustive et objective des missions effectuées auprès d'une ou plusieurs associations. Les missions sont certifiées par les responsables associatifs. Le Passeport Bénévole pourra être utilisé dans le cadre des dispositifs de VAE ainsi que dans le cadre d'une recherche d'emploi, de l'obtention d'un diplôme ou pour réorienter le parcours professionnel.

Le ou la bénévole obtient ainsi une certification qui atteste d'une qualification, c'est-à-dire de capacités à réaliser des activités professionnelles dans le cadre de plusieurs situations de travail, à des degrés de responsabilité définis dans un référentiel.

Il n'existe aucune donnée sur le nombre de bénévoles bénéficiaires du dispositif de la VAE même si le Haut conseil à la vie associative (HCVA) souligne que les dirigeants associatifs connaissent peu ou mal ce dispositif, et ainsi, communiquent peu dessus. Le HCVA note également que la complexité des dossiers, les délais de traitement,

---

197 Entretien avec Mme Frédérique Pfrunder, déléguée générale du Mouvement associatif, vendredi 7 janvier 2022.

198 Article L. 6411-1 du code du travail ; articles L. 335-5 et L. 335-6 du code de l'éducation.

199 <https://www.associations.gouv.fr/la-validation-des-acquis-de-l-experience-professionnelle-vae.html>

les difficultés de parcours rencontrées par les candidats ont pu décourager toute information sur le dispositif<sup>200</sup>.

Le difficile accès aux dispositifs de formation s'observe également pour ceux de certification des compétences. Par exemple, comme l'a souligné le CESE sur le dispositif de Validation des acquis de l'expérience<sup>201</sup>, qui permet d'obtenir un diplôme ou un titre professionnel sur la base d'une expérience professionnelle, bénévole ou de vie, un grand nombre de freins (blocages culturels, manque de promotion, méconnaissance de la part des responsables associatifs, coût important le plus souvent totalement à la charge du bénévole, absence de diplôme de référence...) limite très fortement le recours à ce dispositif.

D'ailleurs à propos de la VAE, le HCVA a montré qu'elle pouvait décourager certains publics : « *Les publics prioritaires, de par leur fragilité sociale et, pour la plupart d'entre eux, de par leur niveau de formation assez faible, hésitent à entreprendre un parcours qui leur paraît semé de trop de difficultés. Cela est particulièrement vrai des bénévoles qui, en raison du caractère désintéressé de leur activité, sont a priori très éloignés d'une démarche utilitariste de prise en compte de leur expérience*<sup>202</sup> ».

Par conséquent, les bénévoles ne bénéficient, en réalité, que très peu des dispositifs de formation ouverts au bénévolat, comme le souligne Hubert Pénicaud, référent national de vie associative pour France Bénévolat. Lors de son audition<sup>203</sup>, M. Pénicaud a insisté sur le fait que les dispositifs de formation précités ne fonctionnent pas de manière générale, la VAE en tête. Il a noté que parmi les 25 000 bénéficiaires du dispositif VAE, chiffre très bas, très peu étaient issus du monde associatif. De même le Compte engagement citoyen serait très peu utilisé et profiterait aujourd'hui principalement aux sapeurs-pompiers, aux services civiques et aux maîtres d'apprentissage.

## C. Les défis de la gouvernance des organisations recourant au bénévolat

La gouvernance des organisations recourant au bénévolat est fréquemment pointée du doigt pour son manque de diversité. Ainsi dans son avis *L'éducation populaire, une exigence du 21<sup>ème</sup> siècle*<sup>204</sup>, le CESE a déjà souligné, en s'appuyant sur les données disponibles concernant le monde associatif, qu'en termes de genre, les postes de dirigeants associatifs sont en effet toujours largement détenus par des hommes et cette disparité ne décroît que très lentement. En 2017, près d'un tiers des

---

<sup>200</sup> La validation des acquis de l'expérience bénévole associative : Rapport de suivi des propositions formulées par le Haut Conseil à la vie associative en 2013, avis adopté par le HCVA 14 juin 2018, p. 2.

<sup>201</sup> Avis du CESE *L'éducation populaire, une exigence du 21<sup>ème</sup> siècle* (rapporteurs : M. Jean-Karl Deschamps et M. Christian Chevalier), adopté le 28 mai 2019, p. 32, p. 147.

<sup>202</sup> HCVA, *Avis du HCVA relatif à la valorisation des acquis de l'expérience bénévole associative*, novembre 2013, p. 4.

<sup>203</sup> Audition de M. Hubert Pénicaud, référent national de vie associative pour France Bénévolat, et de M. François Bouchon, président de France Bénévolat, mardi 2 novembre 2021.

<sup>204</sup> *L'éducation populaire, une exigence du 21<sup>ème</sup> siècle*, avis du CESE dont les rapporteurs sont Jean-Karl Deschamps et Christian Chevalier, mai 2019.

présidences d'associations sont occupées par des femmes<sup>205</sup>. Si l'autocensure est un frein à leur accès aux instances de direction, leur légitimité et leurs compétences sont davantage mises en cause que celles des hommes<sup>206</sup>. Sur le plan socioprofessionnel les catégories supérieures accentuent leur poids, déjà très important, dans les présidences associatives, réduisant ainsi la diversité en terme de CSP des profils de présidents et de responsables d'associations. Viviane Tchernonog et Lionel Prouteau notent également que « *la part des ouvriers n'évolue pas : ils représentaient 5 % des présidences d'association en 2011, et cette proportion n'a pas bougé en 2017 ; ainsi leur poids apparaît toujours très décalé comparativement à leur importance numérique dans la population active* »<sup>207</sup>. Enfin, la part des seniors parmi les présidentes et présidents d'associations (65 ans et plus) ne cesse de croître passant de 32 % en 2005 à 42 % en 2017. Néanmoins ce déséquilibre semble être le fruit du vieillissement de la population, ainsi que d'une certaine logique que les auteurs de l'étude expriment comme suit : « *cette catégorie de la population réunit un certain nombre de qualités très utiles pour diriger les associations : du temps libre, des compétences en matière de droit, gestion, communication, liées aux CSP qui sont les siennes* »<sup>208</sup>. Ce déséquilibre peut aussi s'expliquer par des modalités d'organisation dans lesquelles de nombreux profils ne se retrouvent pas (jeunes, actifs, femmes...). Le CESE a, à plusieurs reprises, rappelé que des leviers, outils et même lois existent afin de favoriser l'engagement des jeunes, notamment en leur montrant des signes de confiance en leur capacité à administrer des structures associatives. C'est le cas notamment de l'article 43 de la loi Egalité et Citoyenneté dont deux avis votés lors de la précédente mandature ont préconisé la publicité. La méthode d'encapacitation du scoutisme et des mouvements de jeunesse a fait ses preuves : confier dès le plus jeune âge (8 ans en l'occurrence) des responsabilités adaptées entraîne une confiance en soi et un sens des responsabilités qui participe à l'émancipation et donne le goût de l'engagement. De même, dans son avis, *Renforcement de la participation aux élections des instances à gouvernance démocratique*, « *Le CESE se félicite et soutient les efforts d'ouverture des organisations sur la société et de renouvellement de leurs instances en veillant à la diversité (jeunes, parité femmes/hommes...). Il les incite, dans le cadre de la réglementation existante et dans les processus de décision interne, à bien associer leurs différentes parties prenantes (salariés, bénévoles, adhérents, usagers) à la préparation et à l'élaboration des décisions y compris en l'intégrant dans leur règlement intérieur et, lorsque c'est possible, en l'organisant dans leurs statuts. Pour ce faire, il incite les organisations à renforcer leurs mécanismes de formation afin de favoriser la montée en compétences et faciliter l'accès aux responsabilités* »<sup>209</sup>.

---

205 Source : « *Le paysage associatif français – mesures et évolutions* », 3<sup>ème</sup> édition, Dalloz Juris Associations, 2019 – Viviane Tchernonog et Lionel Prouteau.

206 *Les forces vives au féminin*, étude du CESE dont Mme Claire Guichet est la rapporteure, octobre 2015.

207 Source : *Le paysage associatif français – mesures et évolutions*, 3<sup>ème</sup> édition, Dalloz Juris Associations, 2019 – Viviane Tchernonog et Lionel Prouteau.

208 *Le paysage associatif français – mesures et évolutions*, 3<sup>ème</sup> édition, Dalloz Juris Associations, 2019 – Viviane Tchernonog et Lionel Prouteau.

209 *Renforcement de la participation aux élections des instances à gouvernance démocratique*, avis du CESE dont le rapporteur est M. Thierry Cadart, décembre 2021, préconisation n° 3 de l'avis, page 51.



Les difficultés de renouvellement de gouvernance des associations sont également influencées par les changements structurels de la société française<sup>210</sup> et des difficultés propres à la fonction de président d'association. Présider ou gérer bénévolement une association prend du temps, implique des responsabilités qui peuvent être lourdes, requiert de plus en plus de compétences et est une fonction qui peut amener à être exposé en particulier lorsque l'association emploie des salariés et des salariées. S'ajoute à cela la nécessité toujours plus importante de disposer de compétences techniques, juridiques et réglementaires permettant de faire face aux exigences extérieures toujours plus nombreuses notamment en ce qui concerne le financement ou les questions de sûreté-sécurité. Le développement du bénévolat ponctuel peut également contribuer au trop faible renouvellement de la gouvernance et nécessite de voir comment un engagement de courte durée, très orienté terrain, peut être compatible avec une prise de responsabilités de plus long terme. Cet engagement ponctuel peut être aussi conforté par l'impression qu'il n'est pas possible d'accéder à un poste à responsabilités avant de longues années. Effectivement, rares sont les organisations qui limitent le cumul des mandats à la fois dans le temps et dans leur nombre sur une même période. Cette situation peut entraîner une forme de sclérose de la gouvernance de certaines structures et peut conduire à ce que les évolutions de gouvernance ne se fassent que sous forme de crises pouvant mettre à mal la crédibilité et les projets menés par la structure. Mais une gestion réellement démocratique minimise, voire annule ce risque.

## D. Les relations entre pouvoirs publics et bénévolat

Les relations entre les pouvoirs publics et les associations ont évolué au fil du temps. Cette évolution répond notamment à des besoins collectifs, à l'intérêt général et au désengagement de l'Etat de certaines de ses missions, ce qui peut d'ailleurs interroger sur le rôle que l'État entend faire jouer aux associations à sa place. Il leur laisse ainsi assumer un certain nombre de responsabilités publiques à sa place. Il peut aussi utiliser cette situation pour s'éviter de développer un certain nombre de services publics.

### 1. La prise en charge de mission d'intérêt général par les associations

Paroles de bénévoles<sup>211</sup> :

*« L'espace de créativité des associations est de plus en plus réduit par le règne des appels d'offre. Les associations deviennent des relais institutionnels en se substituant peu à peu aux services publics. Les dossiers sont de plus en plus techniques, les*

---

210 Mobilité forte des étudiants, étudiantes et cadres qui ne permettent pas de s'inscrire durablement dans un territoire, âge du premier CDI qui est sans cesse repoussé, chômage élevé aux effets désocialisants, etc.

211 Ces paroles ont été recueillies lors de la journée d'échanges, de rencontres et de contributions de bénévoles organisée le mardi 1<sup>er</sup> février 2022 avec des bénévoles de syndicats et d'associations dans les domaines de la culture, de l'éducation populaire, de l'environnement, de la défense des droits, du sport, du social et du caritatif, etc. Elles sont aussi issues des contributions écrites qu'ont fait parvenir certaines organisations participantes.

*tâches administratives croissent. Un salariat de compétences se développe. Il faut gérer la cohabitation délicate entre professionnels et bénévoles. La charge pour les administrateurs est de plus en plus lourde ».*

*« Le manque de considération de la part des pouvoirs publics et politiques ».*

L'avis sur le bénévolat produit en 1989 par le CESE, « *L'essor et l'avenir du bénévolat, facteur d'amélioration de la qualité de la vie* » détaille les relations entre les pouvoirs publics et le bénévolat associatif, en décrivant des modalités d'intervention pour prendre en charge des missions qui relèvent notamment de l'intérêt général. Ces modalités d'interventions constituent les formes majeures de lien entre l'Etat et les institutions du tiers secteur. Pour autant avec le temps, les relations entre pouvoirs publics et monde associatif ont évolué sous l'effet de nouvelles orientations ou d'une adaptation à l'évolution de l'environnement économique et social. L'agrément<sup>212</sup>, qui est accordé par certains ministères, résulte de textes législatifs et réglementaires et constitue une forme de relations privilégiées qu'un département ministériel souhaite entretenir avec des associations. Les agréments ont pour contrepartie de donner accès à des subventions, ou d'augmenter la capacité juridique de l'association (se porter partie civile, ester en justice...). Néanmoins pour obtenir l'agrément les associations doivent en faire la demande et respecter les critères réglementaires. A titre d'exemple pour les associations de jeunesse et d'éducation populaire, l'agrément est notamment fondé sur l'existence de dispositions statutaires garantissant la liberté de conscience, le respect du principe de non-discrimination, leur fonctionnement démocratique, l'égal accès des hommes et des femmes et l'accès des jeunes à leurs instances dirigeantes<sup>213</sup>.

La délégation de pouvoirs ou la mission de service public permet à une personne morale de droit public de confier la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé. Cette pratique connaît un essor depuis quelques années. La délégation de service public permet d'éviter aux collectivités les lourdeurs d'une gestion directe. Si cette délégation de service public peut présenter des avantages pour les collectivités par exemple elle fait aussi l'objet de nombreuses réticences, notamment du milieu associatif : lorsque cette délégation est accordée à une association, elle limite l'expression de la liberté de définition du projet associatif, elle peut accroître l'intervention des pouvoirs publics dans la gestion. Ainsi, le régime particulier des associations agissant dans le cadre de mesures de justice (notamment dans le domaine pénal) ou de la protection de l'enfance est un exemple de l'attrition de la liberté associative et de l'augmentation concomitante des responsabilités des dirigeants. Sous couvert d'un financement par les services tutélaires (État, départements), ceux-ci s'arrogent un pouvoir d'ingérence limitant la liberté associative (dans l'organisation et le fonctionnement) sans pour autant retirer aux présidents et /ou conseils d'administration leurs responsabilités d'employeur, dont ils répondent seuls devant les instances judiciaires (prud'hommes, tribunaux correctionnels le cas échéant...). La délégation de service public augmente aussi la concurrence, jugée déloyale, des organisations privées à but lucratif. En effet, les Organismes sans but lucratif (OSBL) voient progressivement cette montée en concurrence, qualifiée de « hacking », exclusivement sur les activités dont les bénéficiaires leur permettraient

---

212 [www.associations.gouv.fr](http://www.associations.gouv.fr)

213 Art. 8 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 modifiée.

d'équilibrer le déficit des autres activités qu'elles exercent et qui elles sont par nature déficitaires.

Passée d'un subventionnement du fonctionnement au subventionnement du projet puis aux appels à projets, l'intervention financière de l'Etat contraint très fortement les structures et affaiblit l'effectivité de la liberté d'association depuis 15 ans. L'octroi de subventions<sup>214</sup> permet à des associations qui ne sont pas des opérateurs de l'Etat mais qui souhaitent faire subventionner leur projet de demander une aide financière auprès des administrations (département ministériels ou collectivités) en démontrant que le projet concourt aux objectifs de la politique publique portée par celles-ci. Le partenariat avec l'Etat ou les collectivités se fait dans le cadre d'une relation contractuelle pour inscrire l'action d'intérêt général dans une politique publique. Dans la plupart des cas une convention<sup>215</sup> annuelle ou pluriannuelle d'objectifs est établie entre l'administration qui octroie la subvention et l'association. Elle traduit en termes juridiques les relations entre une collectivité publique et une association et en particulier précise les modalités de versement des subventions qui résultent désormais des règles de l'exécution budgétaire publique et en particulier de l'annualité budgétaire. Cette évolution s'est opérée avec la mise en œuvre de la LOLF<sup>216</sup> qui rénove l'architecture du budget de l'État, transforme les principes de la gestion publique et introduit le principe de la performance qui va progressivement modifier les relations contractuelles des pouvoirs publics avec les partenaires associatifs. Les subventions sont désormais conditionnées à une inscription de l'action de l'association dans les objectifs et les programmes de l'action publique. Les associations doivent faire valoir leurs projets auprès des administrations et montrer qu'elles peuvent contribuer à atteindre les objectifs assignés aux politiques publiques. Le cadre de la contractualisation sous forme de convention a évolué également sous l'impulsion des associations et à la suite de la 2ème conférence de la vie associative<sup>217</sup> sur les thèmes de la sécurisation, de la reconnaissance et du développement des relations entre les pouvoirs publics et le monde associatif. Les associations étaient en attente d'une clarification et de la sécurisation du cadre juridique des relations financières entre pouvoirs publics et associations notamment au regard de la réglementation européenne relative aux aides publiques, mais aussi d'une simplification des démarches administratives dans le cadre des procédures d'agrément<sup>218</sup>. Cela a donné lieu à la mise en place de modèle unique de convention d'objectifs annuelle ou pluriannuelle et d'un guichet unique de procédure de demande subvention.

---

214 [https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/guide\\_LOLF\\_vie\\_associative\\_2014.pdf](https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/guide_LOLF_vie_associative_2014.pdf)

215 Circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément

216 La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF).

217 Deuxième conférence de la vie associative (CVA) le 17 décembre 2009.

218 Les associations qui sollicitent plusieurs agréments et remplissent les trois critères suivants : l'association répond à un objet d'intérêt général, l'association a un mode de fonctionnement démocratique, l'association respecte la transparence financière, obtiennent un agrément commun à toutes les demandes sans répéter la demande auprès de toutes les administrations concernées. Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives et décret n° 2017-908 du 6 mai 2017.

Pour autant cette politique de guichet unique reste à finaliser comme le constate la Cour des comptes<sup>219</sup>, en rappelant que le projet « *Système d'information de la vie associative* » (SIVA), dont l'objectif est de rassembler sur un portail unique l'ensemble des services utiles aux associations en simplifiant leur gestion (création d'association, demande de subventions cofinancées), « *doit être relancé* ». La démarche interministérielle de dématérialisation des demandes de subvention, débutée il y a 15 ans n'a toujours pas abouti pour l'ensemble des ministères. La Cour des comptes l'explique par le manque de pilotage interministériel et un financement, par des programmes d'investissement d'avenir, complexe. Si toutes les organisations appellent de leurs vœux une simplification des démarches et des procédures, certaines restent opposées au principe d'un guichet unique stricto sensu, notamment dans le monde de la Culture dont le montage des projets se fait toujours avec une multitude de partenaires dont les attentes sont très diverses.

Le groupe de travail « *Politique de soutien, d'appui et d'accompagnement des associations* » participant à la concertation menée dans le cadre du chantier « *vie associative* »<sup>220</sup> ajoute que si les avancées sont notables avec la création d'un dossier unique de demande de subvention et le lancement du programme « *Dites-le nous une fois* » « *ces démarches sont loin d'avoir irrigué l'ensemble des collectivités territoriales et des administrations aussi bien au niveau national que déconcentré. Les exigences en termes de demande de pièces administratives et comptables sont de plus en plus importantes* »<sup>221</sup>. » Enfin, cette mutation des modes de subvention a eu pour effet une surreprésentation des appels à « projets », au détriment de subventions au titre du « fonctionnement » associatif, qui permet une plus grande liberté d'action. Cette situation est particulièrement critiquée en matière d'environnement où les associations agréées deviennent des opérateurs de mise en œuvre de programmes publics, et perdent une part de liberté dans la mise en œuvre de leur objet statutaire. Ces modes de financement sur « projets » peuvent par ailleurs générer des situations d'atteintes fortes à la liberté associative. Le rapport 2020 de l'Observatoire des libertés associatives, « *une citoyenneté réprimée* » montre que cette dépendance financière à la subvention publique peut générer une entrave financière à la liberté associative, en cas de « *coupes de subventions sanctions* ». Le Contrat d'Engagement Républicain, mis en place récemment comme nouvelle condition au bénéfice de subventions publiques, présente de nouveaux risques d'arbitraire politique, compte tenu de la part importante d'interprétation laissée aux responsables publics quant à la définition des obligations des associations et fait peser le risque de devoir rembourser les sommes versées par les pouvoirs publics.

---

219 Référé de la Cour des comptes « La politique d'accompagnement de la vie associative » mars 2021.

220 Pour une politique de vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement, Rapport mai 2018.

221 Pour une politique de vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement, Rapport mai 2018.

## 2. Une mutation des financements publics et les incidences sur l'organisation des associations

Le financement associatif qui permet d'assurer le fonctionnement et l'investissement des actions des associations sont en mutation. Outre les difficultés économiques que peuvent connaître les associations de manière structurelle ou conjoncturelle (baisse des ressources des associations ou augmentation de leurs missions lors de la crise sanitaire de la covid-19) la structure des ressources des associations a fortement évolué les obligeant à se réformer pour s'adapter et ne pas disparaître nonobstant leur utilité sociale. Les difficultés financières sont à la fois liées à la raréfaction des ressources, mais également à l'obligation d'aller chercher une multitude de ressources privées différentes pour compenser cette baisse.

Mme Tchernonog apporte un éclairage<sup>222</sup> très intéressant sur les sources de financement des associations<sup>223</sup> et la part qu'occupe le financement public et leurs modalités dans le budget des associations. Son étude sur le paysage associatif, interpelle sur la situation des associations aujourd'hui et en particulier sur le financement public. Elle rappelle que la précédente enquête<sup>224</sup> sur le même sujet et portant sur la période 2005/2011 avait mis en évidence « *l'impact des profondes transformations des financements publics intervenues dans le contexte de crise et de contraintes sur les budgets publics. [...] Le secteur associatif avait poursuivi son développement à un rythme moins rapide que précédemment, mais s'était restructuré avec la chute des subventions publiques et l'explosion des commandes publiques. Cela avait conduit à une baisse du nombre et du poids des associations de taille moyenne dont l'existence est indispensable à l'équilibre du tissu associatif local et à un développement des poids des grandes associations* ». Les constats de la dernière enquête publiée en 2018 portant sur la période 2011-2017 viennent confirmer et prolonger ce constat. Désormais les recettes d'activités (commandes publiques et participation des usagers aux services rendus par l'association) représentent une part majoritaire et croissante du budget des associations. De 49 % en 2005 elles sont passées à 66 % en 2017. Les dons et le mécénat sont stables à hauteur de 5 %, les cotisations baissent légèrement de 12 % en 2005 à 9 % en 2017. Mme Tchernonog précise que les associations ont limité le poids des cotisations en renforçant la part provenant des ventes aux usagers pour limiter le coût des adhésions. En revanche, l'enquête fait apparaître la diminution continue des subventions publiques de 34 % en 2005 à 20 % en 2017. Les recettes d'activités sont devenues les principales ressources des associations. Il est à noter toutefois que la structure des ressources peut être différente selon les secteurs d'activité (les dons sont très importants dans le secteur humanitaire, ce qui accroît la concurrence entre les associations...) ou si l'association est employeuse ou sans salarié. Désormais quand on agrège les ressources d'origine privée (cotisations, dons et mécénat, participation des usagers, on s'aperçoit que depuis 2011, cette part est devenue majoritaire dans le budget des associations (51 % en 2011 et 56 % en 2017) et la part des ressources d'origine public décline (49 % en 2011 et 44 % en 2017).

---

222 *Les associations : état des lieux et évolutions. Vers quel secteur associatif demain*, Viviane Tchernonog, Septembre 2018.

223 Les quatre sources de financement des associations sont les cotisations, les dons, les recettes d'activité et les subventions publiques. Les recettes d'activités sont d'origine publique ou privée : commandes publiques et ressources provenant de la participation des usagers aux services rendus par l'association. Définition de V Tchernonog.

224 Publiée en 2012.

Cet élément constitue une vraie rupture des modes de financement des associations qui dépendent de plus en plus de fonds privés alors que ces missions relèvent de l'intérêt général et présentent une utilité sociale. Il est à noter concernant le financement public (subventions ou commandes publiques<sup>225</sup>) que le taux d'évolution global des subventions publiques est en diminution de presque 10 % sur la période 2011-2017 alors que le même indicateur sur la même période s'agissant des commandes publiques est de + 8%. La tendance est ainsi à la généralisation de la commande publique au détriment de la subvention publique. Cette orientation prise depuis les années 1980 permet aux financeurs publics d'orienter l'action des associations et de l'articuler aux programmes d'actions publiques, remettant en cause le caractère libre du projet associatif. Par ailleurs, Mme Tchernonog dans son enquête remarque que « *les financements publics ont connu un certain nombre de transformations dans l'histoire des associations, mais toujours dans un contexte de croissance des financements publics. Ceux-ci ont baissé, certes très légèrement, dans la période récente, mais l'inversion de tendance marque une rupture importante* ». Ce qui pourrait être perçu comme une privatisation des ressources est à relativiser toutefois compte tenu du fait que les ressources privées sont en partie financées par la dépense fiscale<sup>226</sup> et pour l'autre partie financées par les usagers. Notons toutefois que la décision de financement de telle ou telle action relève ainsi non plus des pouvoirs publics garants de l'intérêt général mais des acteurs privés. Autrement dit cela sous-tend un changement de paradigme de l'intervention publique où la subvention est de moins en moins la règle de financement des associations et est remplacée par les financements privés qui donnent lieu à des dépenses fiscales où l'Etat abandonne une partie de ses recettes fiscales en accordant des réductions fiscales aux dons des particuliers et des entreprises aux associations. L'effort fiscal de l'Etat en la matière est d'ailleurs vérifié<sup>227</sup>. En cela l'Etat laisse de choix aux donateurs de choisir la cause qu'ils souhaitent soutenir tout en permettant au donateur de compléter le don par sa participation non déductible. Il faut également mettre en regard de cette baisse de l'aide publique financière directe, les autres outils de soutien aux associations que sont par exemple les emplois aidés, dont les associations ont été les grandes bénéficiaires<sup>228</sup>. Toutefois ces évolutions ne sont pas sans incidence sur la transformation ou structuration du monde des associations. A titre d'exemple, le recours croissant aux dispositifs de la commande publique pénalise les petites et moyennes associations. « *Cette mutation du financement public accroît la concurrence entre associations et attire les entreprises lucratives dans des domaines où elles étaient jusqu'alors peu représentées. La concurrence élimine les petites institutions sans but lucratif ou les force à fusionner* »<sup>229</sup>. D'après l'étude de Mme Tchernonog, on voit apparaître une double polarisation. La tendance est à la concentration des grandes

---

225 Appel à projets, appels d'offres, achats de prestations aux associations.

226 Annexe au projet de loi de finances pour évaluations des voies et moyens. Tome II Les dépenses fiscales 2021.

227 « La recomposition des relations entre l'Etat et les associations : désengagements et réengagements ». Simon Cottin-Marx, Matthieu Hély, Gilles Jeannot, Maud Simonet. Revue Française d'administration publique. 2017/3 N° 163.

228 « La recomposition des relations entre l'Etat et les associations : désengagements et réengagements ». Simon Cottin-Marx, Matthieu Hély, Gilles Jeannot, Maud Simonet. Revue Française d'administration publique. 2017/3 N° 163.

229 « Associations et pouvoirs publics : vers une convergence des modèles en Europe ». Édith Archambault. Dans Revue française d'administration publique 2017/3 (N° 163), pages 477 à 490.

associations de moins en moins nombreuses mais de plus grande taille qui captent l'essentiel des financements publics alors que de l'autre côté se développe un secteur de micro-associations très ancré dans le tissu local avec une présence importante, voire quasi exclusive, de bénévoles. Les relations entre associations et pouvoirs publics sont en mutation. On peut dès lors s'interroger sur l'autonomie du monde associatif, et l'influence des pouvoirs publics sur la gestion des associations et sur l'orientation politique des projets associatifs : c'est ici l'effectivité même du droit d'association qui est interrogée. Cela conduit aussi aujourd'hui à donner la sensation aux responsables associatifs d'être devenu des « chasseurs de fonds » et de passer leur temps à tendre une sèble pour obtenir des fonds et non à mener le projet pour lequel ils se sont engagés.

### 3. Les collectivités territoriales, partenaires majeurs des associations

Tous niveaux confondus, les collectivités locales représentent 27,5 % des ressources des associations. Les comparaisons des principaux financeurs publics (sous forme de subventions publiques ou de commandes publiques) font apparaître que le Département est le premier contributeur public à hauteur de 12,2 % du budget des associations, les Communes à hauteur de 11,3 % et la Région à hauteur de 3,9 %<sup>230</sup>. La part relative de l'Etat et des communes a diminué depuis quelques années. Cela correspond en partie à une évolution institutionnelle et à un mouvement de décentralisation qui donne un plus grand rôle aux collectivités. Les collectivités deviennent des partenaires majeures des associations. Pour autant la baisse des ressources des collectivités territoriales avec la baisse des dotations de l'Etat, dans le cadre de l'assainissement des comptes publics voulu par l'Etat, pourrait avoir un impact sur les montants des subventions aux associations. Les subventions étant une variable d'ajustement plus aisée à manipuler qu'une baisse des investissements ou une réduction des charges de personnel des collectivités. Les départements orientent massivement (4/5<sup>e</sup> du financement total<sup>231</sup>) leurs interventions dans le champ du secteur social et santé, qui relève de leur compétence. Les communes qui ont une compétence généraliste distribuent leurs subventions de façon indifférenciée, dans tous les secteurs d'activités. Elles sont d'ailleurs bien souvent des interlocuteurs uniques des petites associations qui ont un rôle essentiel pour les actions de proximité et qui fonctionnent avec des bénévoles. Les associations sont souvent des relais importants des communes. Notons qu'à ce niveau territorial, les aides en nature aux associations sont non négligeables. Les régions sont des partenaires moins importants<sup>232</sup> en raison de leurs compétences plus spécialisées, le développement économique ou la formation et l'éducation.

---

230 V. Tchernonog, L. Prouteau, *Le Paysage associatif français – Mesures et évolutions*, 3<sup>e</sup> éd., Juris éditions – Dalloz, mai 2019.

231 « Ressources budgétaires : comment vivent les associations ». Jurisassociations 596 - 1<sup>er</sup> avril 2019. Viviane Tchernonog.

232 « Ressources budgétaires : comment vivent les associations ». Jurisassociations 596 - 1<sup>er</sup> avril 2019. Viviane Tchernonog.

## 4. Une politique d'accompagnement de la vie associative et de relance de l'engagement

L'Etat conscient du rôle incontournable du bénévolat et en particulier du bénévolat associatif dans la société et pour faire société, mais aussi conscient de sa fragilité, la crise sanitaire de la Covid-19 en a montré certains aspects, a régulièrement fait des choix politiques pour accompagner le développement de la vie associative mais également pour encourager le bénévolat. Cet intérêt des pouvoirs publics pour la vie associative précise la Cour des comptes<sup>233</sup> « s'est traduit par plusieurs événements symboliques récents (deux conférences nationales de la vie associative en 2006 et 2009, new deal associatif entre 2014 et 2017) et à quatre plans de soutien en 15 ans, le dernier datant de 2018 ». Ce dernier plan co-construit avec les associations et à la suite de la remise par le Mouvement Associatif au Premier ministre d'un rapport portant 59 propositions Pour une politique de vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement « n'a vu à ce jour que sept de ses 15 mesures mises en œuvre [...] »<sup>234</sup>. La « feuille de route<sup>235</sup> », qui doit être un plan d'action pour « accompagner ces [associations] dans la transformation de leur modèle économique pour mieux les aider à réaliser leurs missions et à construire une société de l'engagement »<sup>236</sup> s'articule autour de trois grands axes. Le premier vise à apporter un appui structurel et renforcé aux associations en mobilisant en particulier des fonds d'aide pour structurer les associations, soutenir l'emploi associatif (Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire – FONJEP), pour améliorer la formation des bénévoles (fonds pour le développement de la vie associative – FDVA), mais aussi en simplifiant les démarches des associations. Le deuxième axe a pour objectif le développement de l'engagement individuel et collectif tout au long de la vie en reconnaissant mieux l'engagement individuel via des dispositifs de certification des compétences et connaissances acquises durant les phases d'engagement, le Compte Engagement Citoyen élargi aux bénévoles encadrants, les congés d'engagement renouvelés ou le mécénat de compétences. Le troisième axe cherche à développer une plus grande confiance entre les associations, les entreprises, les pouvoirs publics et les citoyens, en privilégiant en particulier les dons des entreprises, le mécénat financier et de compétences, et des chartes de confiance entre l'Etat et les associations. Les mesures de ce plan viennent s'ajouter à d'autres mesures prises antérieurement pour réactiver la vie associative ou l'engagement via le bénévolat et ceci à tous les âges. On peut citer les mesures prises à l'école pour encourager l'engagement des élèves dans des associations, le parcours citoyen à l'école mise en place à partir de 2015, la reconnaissance de l'engagement dans les diplômes de l'enseignement supérieur, ou la valorisation des compétences acquises. Une plateforme numérique « jeuxaider »<sup>237</sup> permet à tout Français et Française de se géolocaliser et de découvrir les associations qui ont besoin, autour de lui ou d'elle, d'un appui bénévole. Cependant dans un référé

---

233 Référé de la Cour des comptes « La politique d'accompagnement de la vie associative » mars 2021.

234 Référé de la Cour des comptes « La politique d'accompagnement de la vie associative » mars 2021.

235 <https://www.associations.gouv.fr/29-novembre-2018-gabriel-attal-presente-la-feuille-de-route-vie-associative-du-gouvernement.html>

236 Gabriel ATTAL.

237 [www.jeuxaider.gouv.fr](http://www.jeuxaider.gouv.fr)



rendu en 2021 adressé au ministre de l'éducation nationale de la jeunesse et des sports compétent en matière de politique d'accompagnement de la vie associative<sup>238</sup>, la Cour des comptes<sup>239</sup> porte un regard sévère sur les différents plans lancés depuis une quinzaine d'années par les pouvoirs publics. Elle reproche à l'Etat qui a gardé un rôle central dans le soutien à la vie associative ; d'accumuler des mesures qui souffrent d'une « absence de pilotage collégial et d'un suivi limité ». Elle ajoute que « faute de continuité de l'action de l'Etat, de nombreux dispositifs tardent à être effectif » en citant en particulier le CEC créé en 2016, et précise que « d'autres dispositifs peu mis en œuvre ou mal connu s'étiolent au fil du temps ». Il en serait ainsi de la VAE. La Cour des comptes constate la fragilité de la coordination de la politique de soutien à la vie associative et regrette le manque de réactivité des pouvoirs publics pour venir en aide aux associations pendant la crise de la Covid 19.

## E. Les limites et mauvais usages du bénévolat

### 1. Le bénévolat face au désengagement de l'Etat et des collectivités locales en matière de services publics

Depuis quelques décennies, les relations entre les pouvoirs publics et les associations sont profondément modifiées en raison du recours aux associations pour la réalisation de missions d'intérêt général, par le biais de nouvelles relations contractuelles et de financements divers. Ainsi en 1970, Jean-Marie Garrigou Lagrange, souligne qu' « il suffit d'un examen rapide de la vie administrative française contemporaine pour constater l'utilisation fréquente de l'association comme instrument de l'administration (...), le recours à la formule de l'association de droit privé permettant de fuir les contraintes du droit public, de contourner les règles strictes d'embauche dans la fonction publique et d'échapper aux normes en vigueur »<sup>240</sup>. Il est à noter que dans ces organismes sous statut associatif, les conditions d'une démocratie réelle ne sont pas remplies (Conseil d'administration désigné par la puissance publique et gestion uniquement salariée). A la fin des années quatre-vingt, le CESE observe que, « faute de moyens suffisants et d'une réelle décentralisation, élément important du lien social, les services publics sont loin de répondre à l'ensemble des besoins qu'expriment les populations. Le bénévolat et le mouvement associatif ne peuvent nullement combler toutes les carences et remplacer le service public pour lequel doivent être créées les conditions d'un nouveau développement »<sup>241</sup>.

Plus récemment, les chercheurs Maud Simonet, Simon Cottin-Marx, Matthieu Hély et Gilles Jeannot notent que « si le mouvement associatif peut pointer à juste titre ici ou là une baisse des interventions publiques et le retrait marqué dans certains

---

238 La direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et à la vie associative chargée de la politique de la vie associative est rattachée au ministère de l'éducation de la jeunesse et des sports depuis juillet 2020.

239 Référé de la Cour des comptes « La politique d'accompagnement de la vie associative » mars 2021.

240 Recherches sur les rapports des associations avec les pouvoirs publics, thèse de Jean-Marie GARRIGOU-LAGRANGE, 1970.

241 *L'essor et l'avenir du bénévolat, facteur d'amélioration de la qualité de vie*, avis du CESE dont la rapporteure est Marie-Thérèse CHEROUTRE, adopté le 14 juin 1989, page 8.

secteurs, et si la question d'un désengagement a été relancée avec la mise en cause d'une partie des emplois aidés au moment où sort ce dossier, la balance finale ne penche pas vers le moins d'argent public mais vers l'argent autrement. Les petites associations qui vivent de subventions peuvent bien éprouver un désengagement des pouvoirs publics, mais par ailleurs les associations plus importantes capables de se mettre en réseau et de capter les marchés publics peuvent se développer. Les pouvoirs publics invitent les associations à se tourner vers la vente de services comme alternative à leur soutien, mais dans le même temps ils usent de la dépense fiscale pour accompagner les dons. Les modalités nouvelles de reporting des associations sont loin de supprimer la bureaucratie mais la réinvente. Si, par exemple, le nombre de conseillers d'éducation populaire et de jeunesse est en régression, des moyens plus importants sont accordés pour la mise à disposition de consultants privés. L'État suscite le bénévolat en remplacement de l'emploi public, puis de l'emploi associatif pour la délivrance de services publics, mais par ailleurs il finance massivement des semiemplois via le service civique »<sup>242</sup>.

Dès lors, la coexistence entre les structures associatives bénévoles et les autres structures de l'économie sociale et solidaire occasionne le risque majeur d'une démobilisation encore plus importante de l'Etat et des collectivités locales en matière de services publics, à l'image de la *Big Society*, programme lancé en 2011, au Royaume-Uni, par l'ancien Premier ministre David Cameron. En effet, comme l'expliquent les chercheurs Maud Simonet, Simon Cottin-Marx, Matthieu Hély et Gilles Jeannot<sup>243</sup>, la *Big Society* renvoyait à « un ensemble de mesures qui visaient à accompagner un désengagement de l'État des politiques sociales par un soutien à une offre associative alternative. Pour Bach et Kessler (2011 ; 2012), trois principes guident ce projet : le principe de décentralisation et de réduction des dépenses étatiques, le principe de participation de la « société civile » (bénévolat) et le principe d'ouverture, de partenariat et de concurrence avec le « secteur privé ». Il s'agissait ainsi de confier aux associations un rôle majeur voire de les substituer à l'Etat dans la prise en charge de l'action sociale. Si le concept de la *Big Society* renvoie surtout au secteur de l'économie sociale et solidaire, il ne faut cependant ne pas écarter les risques qu'un tel modèle va avoir sur les autres associations et leurs bénévoles. Par conséquent, il apparaît indispensable de revoir le recours important voire parfois abusif de l'Etat et des collectivités au bénévolat qui ne doit plus être perçu, dans une logique structurelle de réduction de la dépense publique, comme un dispositif permettant la réalisation de missions d'intérêt général à moindres frais et menant à la destruction de l'emploi salarié.

---

<sup>242</sup> *La recomposition des relations entre l'état et les associations : désengagements et réengagements*, Maud SIMONET, Simon COTTIN-MARX, Matthieu HELY et Gilles JEANNOT, Revue française d'administration publique, 2017/3 n°163, page 473.

<sup>243</sup> *La recomposition des relations entre l'état et les associations : désengagements et réengagements*, Maud SIMONET, Simon COTTIN-MARX, Matthieu HELY et Gilles JEANNOT, Revue française d'administration publique, 2017/3 n°163, page 473.

## 2. Le bénévolat au risque du détournement

Les finalités du bénévolat peuvent être détournées comme peuvent l'illustrer de récentes propositions de conditionnalité du versement de certaines prestations sociales et minima sociaux en échange d'heures d'activité non rémunérée. Ainsi en 2016, le Conseil général du Haut-Rhin avait approuvé le principe d'instaurer un dispositif de service individuel bénévole où le versement du revenu de solidarité active serait conditionné à sept heures hebdomadaires de bénévolat auprès d'une structure telle qu'une association ou une collectivité. Le Conseil d'Etat s'était prononcé sur ce dispositif<sup>244</sup> et, en se fondant sur l'article L. 262-35 du Code de l'action sociale et des familles<sup>245</sup>, et il a jugé qu'il n'y avait « pas d'obstacle, à ce que dans certains cas, le contrat, élaboré de façon personnalisé prévoit légalement des actions de bénévolat à la condition qu'elles puissent contribuer à une meilleure insertion professionnelle et restent compatibles avec la recherche d'un emploi (...) ». Le conseil d'État ne permet donc pas d'instituer directement une contrepartie à l'attribution du RSA. Mais un allocataire du RSA se doit de signer un contrat d'engagement réciproque, dans le cadre de l'accompagnement social dont il fait l'objet. Dans ce cadre, il peut être inscrit au contrat des heures d'activité non rémunérée si celles-ci répondent au projet d'insertion sociale concerté entre les parties. Instituer ce type d'heures en contrepartie d'une allocation conduirait à un détournement des principes et du cadre du bénévolat, au détriment notamment des « bénévoles » bénéficiaires des prestations sociales et minima sociaux créant un rapport d'obligation vidant ainsi la notion d'engagement de son sens.

## 3. Le bénévole face aux limites de son engagement

Si les effets positifs de l'engagement bénévole sont largement connus et promus, il est néanmoins nécessaire d'aborder les effets négatifs éventuels, pour le bénévole, que pourrait provoquer son engagement. En effet, le bénévolat peut devenir, dans certaines situations, synonyme de pesanteurs et de contraintes pour le bénévole, en contradiction avec son principe même de liberté d'engagement et d'absence d'astreinte. Ainsi, lors de son audition, Benoît Teste, a décrit les dérives liées au surinvestissement de l'engagement bénévole dans le militantisme<sup>246</sup>, où beaucoup est demandé aux militantes et militants, en particulier à ceux les plus présents au sein de l'organisation. Il faut aussi souligner la dimension morale de l'engagement bénévole même si elle ne figure pas parmi les caractéristiques de la définition du bénévolat. En effet, il existe des causes qui ne sont pas d'intérêt général voire même qui y sont contraires. Cet aspect est d'autant plus important que si les associations et leurs bénévoles sont en conformité avec la loi, les buts qu'ils poursuivent peuvent remettre en cause la bonne image du bénévolat et les valeurs républicaines.

---

244 CE, 15 juin 2018, arrêt n° 411630.

245 [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000027572602/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000027572602/)

246 Entretien avec Benoît TESTE, Secrétaire national de la FSU, 13 décembre 2021.

## F. La relation travail / emploi / bénévolat

Bénévolat et salariat relèvent de deux démarches différentes mais entretiennent des relations dont la porosité peut leur être préjudiciable. D'où l'importance de bien veiller à distinguer l'un de l'autre y compris quand des bénévoles côtoient des salariés au sein d'une même organisation.

### 1. Bénévolat et emploi salarié

Le bénévolat se distingue de la situation de salariat essentiellement par les deux critères suivants : en premier lieu, le bénévole ne perçoit pas de rémunération qu'elle soit en espèces ou en nature. Il peut cependant être remboursé des frais induits par son activité (déplacement, hébergement, achat de matériel...). En second lieu, le bénévole n'est soumis à aucune subordination juridique (critère du contrat de travail). Il ne reçoit pas d'ordre par l'association, comme cela pourrait être le cas pour un salarié. Sa participation est volontaire : il est toujours libre de mettre fin à son engagement bénévole, sans procédure, sans dédommagement, ni délai de prévenance. Il est en revanche tenu de respecter les statuts de l'association et son règlement intérieur qui peut prévoir des sanctions, ainsi que les normes de sécurité dans son domaine d'activité.

Les relations entre bénévolat et salariat sont interrogées car les frontières sont ténues et peuvent donner lieu à des requalifications<sup>247</sup>. Ainsi, lors de son audition, Pierre-Olivier Madelaine, directeur du festival Papillons de nuit<sup>248</sup>, a rapporté qu'à l'occasion d'un contrôle de l'URSSAF, avait été questionné le recours à des électriciens (dont c'était le métier) bénévoles de son association en lieu et place d'électriciens professionnels (cas type de bénévolat de compétence). L'administration avait estimé qu'il pouvait s'agir de travail dissimulé. Cette approche peut être considérée comme excessive car elle reviendrait à se dispenser des compétences techniques des bénévoles indispensables à la sécurité et au bon fonctionnement de certaines installations ou de façon ubuesque de mettre aux fourneaux les bénévoles, électriciens de métiers, et aux installations électriques les bénévoles cuisiniers de métier. De même, lorsque plusieurs centaines de bénévoles travaillent le même jour à la réussite d'un événement sportif comme les jeux olympiques et paralympiques, « *le recours à un planning ne peut pas être interprété comme un rapport de subordination mais comme un gage d'efficacité* ».

Le spectacle vivant est traversé par des modifications importantes qui ont bouleversé des modèles antérieurs et interpellent du fait du recours à des amateurs, soit dans le cadre d'un parcours de professionnalisation, soit, au contraire, dans l'association d'une pratique amateur au sein d'une pratique professionnelle. Quelle que soit l'une ou l'autre des deux hypothèses, le recours aux amateurs est précisément encadré et doit le rester. La pratique musicale associant des chœurs amateurs a parfois laissé entendre qu'ils étaient responsables de la disparition des chœurs professionnels ; or, les enjeux de financements publics qui n'ont cessé d'être

---

<sup>247</sup> Arrêt de la Cour de Cassation du 20 décembre 2017 n° 16-20646.

<sup>248</sup> Entretien de Pierre-Olivier Madelaine, Directeur du festival Papillons de nuit, 31 janvier 2022.

orientés dans des logiques baissières, portent des conséquences qui réduisent en effet le champ de la professionnalisation. Dans le champ dramatique, les projets associant amateurs/ professionnels sont moins marqués par des enjeux de structures et fonctionnent davantage comme une dimension artistique du projet lui-même. Même si la pratique amateur dans 99 % des cas dans un cadre strictement amateur et non lucratif, dans les autres cas, il convient d'être particulièrement attentif à ce que la pratique amateur ne porte en aucun cas atteinte à la pratique professionnelle. Par ailleurs, il faut rappeler que la présomption de salariat des artistes présents sur une scène implique qu'ils ne peuvent en aucun cas être bénévoles dans la discipline qui constitue leur métier. Le bénévolat de compétence leur est interdit.

## 2. Relations dans les structures entre bénévoles et salariés

La distinction bénévolat/salariat est d'autant plus importante lorsque les bénévoles et les salariés travaillent au sein d'une même structure. En effet, pour l'accomplissement de ses missions ou si celles-ci dépassent le temps ou les compétences bénévoles disponibles, une association peut recourir à une main d'œuvre salariée, ce qui ne remet pas en cause le caractère désintéressé de sa gestion. Juridiquement, sur la question du recours au salariat, il n'existe aucune différence entre une association sans but lucratif et une entreprise. Dès lors qu'une association embauche des salariés, ceux-ci sont soumis au droit du travail et de la sécurité sociale. La relation salariale est alors caractérisée par le versement d'une rémunération ou encore l'existence d'un lien de subordination, à l'instar du salariat en entreprise. Dans le cas d'une association, le salarié exercera son activité sous l'autorité du président ou d'une personne déléguée à cet effet. Le lien de subordination pourra se manifester, quelle que soit par ailleurs la nature des tâches accomplies au profit de l'association, ou le degré d'indépendance laissé au salarié. Par conséquent, au sein des associations peuvent cohabiter bénévoles, salariés et volontaires. La distinction des missions des uns et des autres, et surtout l'exercice de celles-ci, doivent être envisagés par les associations, afin d'éviter tout risque de requalification du bénévolat en salariat.

La question de la concurrence entre bénévolat et salariat est posée dans certains secteurs où l'emploi salarié se retrouve menacé et où salariés et bénévoles ne trouvent pas leurs places respectives. C'est par exemple le cas parfois dans le secteur sportif où, selon M. Laurent Indrusiak et M. Matthias Pérez<sup>249</sup> pour les associations employeuses, le travail bénévole « se situe au même niveau que celui salarié ». Ce sont par exemple les dirigeantes et les dirigeants d'association qui, bénévoles, organisent le travail des éducateurs et des éducatrices sportifs pour la plupart salariés. Or, certaines salariées et certains salariés ont la perception que les dirigeantes et les dirigeants d'associations ne détiennent pas toujours les compétences et les qualifications nécessaires pour mener à bien les projets sportifs. A l'inverse, des bénévoles ont l'impression de travailler autant que les salariées et salariés sans une reconnaissance réelle. Il en est de même sur la récente mise en place de certifications de qualification professionnelle (CQP), certification reconnues par l'État, créées et délivrées par les fédérations en lien avec Commission Paritaire Nationale Emploi Formation Sport, et qui attestent

---

<sup>249</sup> Entretien avec Laurent Indrusiak, membre de la direction confédérale de la CGT et avec M. Matthias Pérez, secrétaire fédéral de la FERC-CGT le vendredi 21 janvier 2022,

de la maîtrise de compétences liées à un métier. Instaurées initialement comme passerelle, pour des bénévoles, vers une carrière sportive en parallèle à la réponse des besoins temporaires des associations sportives, MM. Indrusiak et Pérez dénoncent la concurrence qui en résulte vis-à-vis des salariées et salariés, titulaires sur Brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (BPJEPS). En effet, d'après eux, les professionnelles et professionnels titulaires du BPJEPS perçoivent les bénévoles et leurs CQP comme une concurrence mais également comme une déqualification de leur métier. On peut s'interroger sur la réelle prise en compte de la plus-value pour la société de ce qu'apporte le bénévolat : salariés et bénévoles, s'ils font parfois le même travail, produisent des choses différentes et ne sont pas substitutifs.

### 3. Sécurisation, protection et responsabilité du bénévole

Le statut de bénévole qui confère des droits n'existe pas en tant que tel en droit français. Imaginé et débattu dans les milieux associatifs, il n'a pas fait l'objet d'un cadre juridique unique et protecteur pour le bénévole. « *L'élaboration d'un statut des bénévoles a fait l'objet de différents travaux et échanges avec des représentants du monde associatif. Il ressort de ceux-ci que ce projet, par bien des aspects, heurte la nature même du bénévolat, qui est un don de temps librement consenti et gratuit. La grande diversité des formes que revêt le bénévolat rend en outre très difficile la définition d'un tel statut* »<sup>250</sup>. Le cadre statutaire pourrait restreindre la forme et la liberté de l'engagement, et mettre fin à l'esprit du bénévolat. Pourtant ce statut pourrait être un moyen de reconnaissance pour ceux et celles qui endossent d'importantes responsabilités, et générateur de droits pour les faciliter (congés, heures de délégation...). La technicisation aigüe des fonctions de gestion et la perception accrue des responsabilités sans statut véritablement protecteur est un véritable frein à la prise de responsabilité. « *Il y a des recommandations, des instructions, des documents d'orientation [...]... Lorsque le bénévole participe à des organisations de manifestation avec des bénévoles, il n'a pas de bornage pour expliquer ses droits et ses devoirs. Et se pose aussi la question de la frontière entre bénévolat et emploi salarié* »<sup>251</sup>. Il existe en fait des dispositifs législatifs assez embryonnaires spécifiques aux bénévoles, mais les droits du bénévole relèvent majoritairement du droit commun qui s'applique selon la situation personnelle du bénévole (jeunes, actif, étudiant, demandeurs d'emploi, retraité) et des statuts ou du règlement intérieur s'il est membre d'une association<sup>252</sup>. Pour autant des dispositifs pour faciliter et encourager l'engagement associatif sont développés même s'ils apparaissent encore limités, ils représentent une avancée notable. On peut notamment évoquer le « *congé d'engagement associatif* », créé par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. Ce congé est destiné à encourager la prise de responsabilités des bénévoles par ailleurs salariés du secteur privé ou agents de la fonction publique. Le compte d'engagement citoyen (CEC) créé par la loi du 8 août 2016, dite « loi travail » permet de recenser les activités bénévoles ou de volontariat et, sous réserve de conditions, de voir cette activité reconnue par des

---

250 associations.gouv.fr

251 Parole de bénévole. Journée d'échanges et de rencontres avec les bénévoles par visio-conférence avec les membres de la commission Education, Culture et Communication le mardi 1<sup>er</sup> février 2022.

252 [https://associations.gouv.fr/IMG/pdf/guide\\_du\\_benevolat.pdf](https://associations.gouv.fr/IMG/pdf/guide_du_benevolat.pdf)

droits à formation supplémentaire sur le compte personnel de formation. La récente Loi Wassermann vient elle aussi limiter la responsabilité des Présidents et Trésoriers.

S'il semble évident qu'il n'existe pas de consensus sur la nécessité même d'un contrat de bénévolat, la question n'en va pas de même concernant les responsables bénévoles qui assument la responsabilité légale des structures portant le bénévolat.

## G. Bénévolat, temps de vie et inégalités d'accès

Lors de la journée d'échanges, de rencontres et de contributions des bénévoles, de nombreux porte-paroles sont intervenus pour expliquer qu'ils et elles étaient bénévoles car ils et elles en tiraient de nombreux bienfaits : sentiment d'utilité sociale, sentiment d'appartenance à un collectif, estime de soi, etc. Donner à chacun et chacune, la possibilité d'être bénévole et de bénéficier ainsi des effets positifs de cette activité devrait être un objectif de politique publique. Il s'agit, d'une part, de mieux permettre de mener une activité bénévole au cours des différents temps de vie et temps sociaux et de construire en quelque sorte un parcours de vie bénévole. Il s'agit, d'autre part, d'agir pour favoriser l'inclusion de toutes et tous au sein du bénévolat en luttant contre les inégalités pour y accéder parce que cela consiste à être acteur dans la société.

### 1. Un parcours de vie bénévole à construire à tous les âges

Paroles de bénévoles<sup>253</sup> :

*« Le principal problème c'est le temps, entre le travail, la vie de famille, ce n'est pas toujours évident de trouver le temps nécessaire pour les 3. Des événements permettent à des bénévoles de s'engager sur un temps donné, court, même si initialement ils ne connaissent pas l'association et pour certains nous les retrouvons pour un engagement plus pérenne ».*

#### 1.1. Jeunesse et engagement

France bénévolat a conduit en 2018 une étude-action intitulée « *L'engagement citoyen et bénévole des jeunes : Bilan de connaissances et conditions de développement* »<sup>254</sup>. Cette étude aborde des spécificités sociologiques de l'engagement des jeunes et propose des pistes et perspectives d'actions. Quelques constats peuvent être soulignés : Ce sont les jeunes qui « tirent » l'engagement associatif en France, avec une progression entre 2010 et 2016. Les trois facteurs qui favorisent l'engagement sont : la tradition et la culture familiales, le groupe social d'appartenance, l'école et les projets éducatifs.

---

<sup>253</sup> Ces paroles ont été recueillies lors de la journée d'échanges, de rencontres et de contributions de bénévoles organisée le mardi 1<sup>er</sup> février 2022 avec des bénévoles de syndicats et d'associations dans les domaines de la culture, de l'éducation populaire, de l'environnement, de la défense des droits, du sport, du social et du caritatif, etc. Elles sont aussi issues des contributions écrites qu'ont fait parvenir certaines organisations participantes.

<sup>254</sup> *L'engagement citoyen et bénévole des jeunes : Bilan de connaissances et conditions de développement*, Etude-action menée par Dominique Thierry, Président d'honneur de France-Bénévolat.

Même si on constate une progression de l'engagement bénévole des jeunes, une partie d'entre-eux demeurent en retrait alors que c'est dès le plus jeune âge que doit se forger un éveil à cet engagement. Il est nécessaire pour construire une société vivante et apaisée où l'intergénérationnel a toute sa place. Les pouvoirs publics ont un rôle à jouer en développant l'éducation à l'engagement dans les parcours scolaires et universitaires, en soutenant la création d'associations par les jeunes et en reconnaissant mieux cet engagement<sup>255</sup>.

Le bénévolat des jeunes est structurellement plus fluide, plus mobile et moins engagé sur la durée. Comment transformer ces actions bénévoles de court terme, les prolonger via un véritable accompagnement et leur donner les moyens de n'être que le premier pas d'un parcours d'engagement à long terme ?

## 1.2. Le bénévolat au cours de la vie active

Pendant la vie active, les personnes qui souhaitent poursuivre ou commencer des activités bénévoles doivent faire face à des difficultés en termes de temps disponible, de contraintes personnelles ou professionnelles et de conciliation avec vie privée, familiale et professionnelle. Ainsi comme le soulignent Lionel Prouteau et François-Charles Wolff\*, « pour les salariés, travailler dans le secteur public prédispose à s'adonner à une activité associative. La maîtrise de son emploi du temps et la pratique d'horaires variables sont également des situations qui sont favorables, au contraire de l'exercice d'un métier pénible et fatigant. La fréquentation des associations est plus forte chez les salariés qui choisissent un temps partiel et chez les salariés à temps plein dont les horaires hebdomadaires sont inférieurs à 35 heures. En revanche, elle pâtit d'une activité professionnelle exigeant des durées beaucoup plus longues. Au regard du contexte domestique, c'est l'âge des enfants et non leur nombre qui importe : avoir un enfant très jeune fait obstacle à la participation. Celle-ci est néanmoins encouragée lorsque des aides à la réalisation de certaines tâches sont reçues en provenance de tiers. La propension à fréquenter les associations apparaît fortement liée à la pratique d'autres activités à forte sociabilité, comme rendre des services informels ou recevoir chez soi. Entre conjoints, un effet d'entraînement de l'adhésion est manifeste. De même, la participation des parents encourage sensiblement la participation de leurs enfants qui vivent au foyer <sup>256</sup> ». Comment attirer, maintenir ou fidéliser les adultes bénévoles ? Comment les organisations peuvent-elles adapter leurs missions et leur accompagnement à la diversité des profils et des attentes de ces bénévoles et prendre en compte l'évolution des modes de vie et de l'organisation de la société ?

## 1.3. Etre bénévole à l'âge de la retraite

La retraite est un moment charnière de la vie, au cours duquel se réinventer un rôle social, après la vie professionnelle, devient prépondérant pour beaucoup de personnes. Elles repensent leur rapport à elles-mêmes, aux autres, au monde et continuent à construire leur identité. Pour les retraités, le bénévolat est aussi l'occasion

---

<sup>255</sup> Favoriser l'engagement des jeunes à l'école, rapport du Haut-Conseil à la vie associative, 9 novembre 2017.

<sup>256</sup> La participation associative au regard des temps sociaux, Lionel Prouteau et François Charles Wolff, revue Economie et statistique, N° 352-353, 2002, Insee.



de pouvoir consacrer plus de temps à des activités en rapport avec leurs aspirations, et pour une société plus solidaire. C'est aussi la possibilité de transmettre ou de mettre à profit des compétences et des savoir-faire, véritable enjeu de coopération intergénérationnelle et facteur primordial de lien social. Les bénévoles âgés de 55 ans et plus, qui représentent 38,4 % de la population totale de bénévoles âgés de 18 ans et plus, réalisent ainsi la moitié du volume total du bénévolat formel<sup>257</sup>. Parmi cette classe d'âge, les retraitées et retraités ont un rôle prépondérant.

Le passage à la retraite et sa préparation peuvent être l'occasion de sensibiliser et d'informer les actifs concernés à l'intérêt de l'engagement dans des activités bénévoles. Pour que le bénévolat soit à la fois utile à l'association, porteur de sens et de plaisir pour le bénévole, il est important de prendre le temps de choisir la mission bénévole qui convient à chacun. Ainsi, c'est l'un des messages délivrés lors d'interventions auprès des futurs et nouveaux retraités dans les ateliers organisés au profit de la CNAV, des CARSAT, des Caisses de retraites complémentaires et d'entreprises de tous secteurs. « *Les interventions de trois heures à destination des nouveaux et futurs retraités animées par de nombreux Centres de France Bénévolat ont pour objectif de faire découvrir la richesse de la vie associative ainsi que les possibilités de s'y investir en tant que bénévole* <sup>258</sup> ».

La crise sanitaire liée à la Covid-19 a entraîné le retrait d'une partie des personnes retraitées qui ont craint à la fois pour leur santé mais aussi pour celle de leurs aînés dont ils et elles ont souvent la charge. Ce retrait a pesé de façon importante sur le fonctionnement des organisations concernées car les retraités et retraitées occupent une place prépondérante dans le bénévolat en général et en particulier dans la gouvernance. Au cours de cette période, ils et elles ont pu découvrir d'autres activités (lecture, randonnée, etc.) et l'enjeu qui se pose notamment pour les associations est de les faire revenir.

## 2. Des inégalités persistantes dans l'accès au bénévolat

Lors de son audition M. François Bouchon<sup>259</sup> a rappelé que de nombreuses personnes, par leur situation, se trouvent éloignées du bénévolat ou n'y ont pas accès facilement. Ce sont par exemple des publics fragiles, des personnes en situation de handicap, de précarité, des personnes migrantes, isolées, des personnes sous-main de justice ou des jeunes en difficulté. Il a souligné la nécessité d'aller chercher ces publics fragiles, de les sensibiliser et de les inviter au bénévolat, parce que le bénévolat est évidemment une richesse pour les bénéficiaires, mais aussi pour soi. Il a aussi indiqué combien les organisations qui accueillent des bénévoles doivent elles-aussi être formées et accompagnées à l'accueil et à l'intégration de personnes éloignées du bénévolat.

---

<sup>257</sup> Rapport de recherche *Bénévolat et bénévole en France en 2017*, dirigé par Lionel Prouteau (Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations), octobre 2018, page 153 / selon l'hypothèse inférieure du volume horaire total du bénévolat formel.

<sup>258</sup> Site Internet de France Bénévolat.

<sup>259</sup> Audition au CESE de M. Hubert PÉNICAUD, Référent national de vie associative pour France Bénévolat, et de M. François BOUCHON, Président de France Bénévolat, le mardi 2 novembre 2022.

## 2.1. Les inégalités d'accès entre les femmes et les hommes

Les secteurs de l'engagement bénévole ne sont pas épargnés par les inégalités entre les femmes et les hommes et présentent même à cet égard des traits spécifiques<sup>260</sup>. Ils n'échappent pas non plus au plafond de verre qui empêche les femmes d'accéder aux postes les plus décisionnels. Plus le niveau de responsabilité augmente et moins les femmes sont présentes<sup>261</sup>. C'est pourquoi il est primordial d'intégrer une dimension genrée dans l'analyse du bénévolat afin d'éclairer les pratiques différenciées entre les femmes et les hommes et d'identifier les freins au bénévolat des femmes.

Parmi ces freins, il faut souligner la difficile articulation du temps de vie dans le cadre de l'engagement bénévole. En effet, les contraintes parentales et celles liées aux temps de vie pèsent sur l'engagement bénévole des femmes. Selon l'enquête Emploi du temps de l'INSEE en 2010 les femmes effectuent encore 71 % des tâches ménagères et 65 % des tâches parentales. Ainsi, le manque de temps disponible qui résulte de l'inégale répartition des tâches ménagères peut être un des freins à l'engagement bénévole des femmes, notamment auprès des jeunes mères, d'autant plus que l'engagement bénévole peut se caractériser par des horaires imprévisibles et tardifs. Les chiffres vont dans ce sens puisque les femmes ayant au moins un enfant de moins de 3 ans à charge ont une probabilité de faire du bénévolat de 7 points de pourcentage inférieure par rapport aux femmes sans enfant<sup>262</sup>. A contrario, s'agissant des pères, leur probabilité de faire du bénévolat reste la même indépendamment de leur récente paternité.

Le secteur du bénévolat comme celui du militantisme souffre d'un déficit de modèles féminins. Pour reprendre une phrase de l'étude *Les forces vives au féminin* rapportée par Claire Guichet en 2015<sup>263</sup> « toute démarche conduite par une organisation pour féminiser ses structures doit en premier lieu conduire celle-ci à réfléchir sur sa culture et à déconstruire des modèles encore largement masculins ». Cette étude souligne l'importance de la visibilité des femmes aux plus hautes responsabilités, mais aussi d'outils de proximité comme le mentorat ou le marrainage.

---

260 Voir la sous-partie C de la première partie de ce rapport et en particulier le point 6.

261 Voir la sous-partie C de la troisième partie de ce rapport intitulée *La gouvernance des organisations recourant au bénévolat*.

262 Observatoire de l'égalité femmes-hommes dans l'économie sociale et solidaire, 2020, op. cit., p. 13.

263 « Les forces vives au féminin », étude du CESE rapporteur Claire GUICHET, octobre 2015, page 53.

## 2.2. Les inégalités d'accès des personnes précaires au bénévolat

Paroles de bénévoles<sup>264</sup> :

*« Les personnes les plus pauvres sont aussi victimes de pauvrophobie, même dans les associations : nous connaissons très peu de parents subissant la grande pauvreté présents au sein des associations de parents d'élèves, contribuer aux fêtes d'écoles ... Nous voyons peu de personnes très pauvres prendre leur adhésion dans des clubs sportifs ou culturels (musicaux, danses, etc.) et encore moins faire partie bénévolement du bureau de ces associations. Nous voyons peu de personnes très pauvres prendre une adhésion à un parti politique. Nous ne sommes pas habitués à la présence des très pauvres dans les instances d'organisation ou de décisions des manifestations culturelles et culturelles »*

Le regard porté sur les personnes défavorisées ou en situation de précarité est un facteur d'exclusion. Le bénévolat doit être accessible à tous et toutes et permettre d'intégrer tous ceux et celles qui souhaitent réaliser des missions de bénévolat. C'est parfois le contraire qui se passe quand un chômeur s'engage dans des actions bénévoles, on lui reproche de ne pas se consacrer à la recherche d'emploi. On parle souvent des plus précaires en termes de bénéficiaires des actions bénévoles, mais on les imagine rarement comme des bénévoles. Ce sont souvent des invisibles parmi les invisibles. Des associations, comme ATD-Quart monde ou les Communautés d'Emmaüs, cherchent à mettre les plus précaires au cœur de l'engagement. Les personnes précaires ont d'ailleurs été très mobilisées et solidaires dès les premiers jours du confinement pendant la crise sanitaire de la Covid-19 alors que les services essentiels ne pouvaient plus agir. Pour que des personnes en grande précarité puissent être accompagnées dans leur engagement bénévole et que l'expérience acquise soit valorisée l'association ATD-quart-monde a lancé le programme d'expérimentation « OSEE » Osons les Savoirs de l'Expérience de l'Exclusion. Cette formation pré-qualifiante, destinée aux personnes ayant vécu des expériences d'exclusion, a pour but de reconnaître l'investissement de ces personnes dans des associations. Ainsi, la connaissance de la précarité et de l'exclusion peuvent être traduites en savoirs formels et aboutir à des certifications. Cette reconnaissance formelle des compétences acquises est aussi un moyen de changer le regard des autres sur l'engagement des plus précaires.

## 2.3. Les inégalités d'accès des personnes en situation de handicap au bénévolat

Le bénévolat doit pouvoir être un enrichissement pour toutes et tous. Pour les bénévoles en situation de handicap, il s'agit de leur donner la possibilité d'agir et d'en retirer les mêmes bénéfices que pour tous les bénévoles : créer du lien social, trouver du sens et du plaisir à faire ensemble, développer des talents... mais aussi, oublier son handicap et être reconnu pour son engagement, ses compétences et ses qualités

---

<sup>264</sup> Ces paroles ont été recueillies lors de la journée d'échanges, de rencontres et de contributions de bénévoles organisée le mardi 1<sup>er</sup> février 2022 avec des bénévoles de syndicats et d'associations dans les domaines de la culture, de l'éducation populaire, de l'environnement, de la défense des droits, du sport, du social et du caritatif, etc. Elles sont aussi issues des contributions écrites qu'ont fait parvenir certaines organisations participantes.

humaines. Leur inclusion permet aussi de changer le regard des personnes valides sur le handicap en général. Pour répondre à cette ambition, France Bénévolat a initié un programme thématique intitulé « Handi CAP Engagement® » qui œuvre pour le développement de l'engagement associatif des personnes en situation de handicap à travers une mission bénévole ou un service civique. Il s'agit de soutenir les initiatives qui existent déjà et de créer une dynamique autour du bénévolat « par » les personnes en situation de handicap et, si possible en dehors des associations spécialisées. Cette démarche s'appuie sur le recensement des bonnes pratiques d'accueil et d'intégration des bénévoles en situation de handicap. Ces bonnes pratiques contribuent à identifier et à définir les missions « accessibles » et à ouvrir le champ des possibles, en levant les freins ou les stéréotypes liés au handicap. La formation des membres des organisations ou des institutions pour mieux accueillir et accompagner des bénévoles en situation de handicap est indispensable. Enfin la sensibilisation et l'information des personnes en situation de handicap pour se saisir des opportunités de l'engagement bénévole doivent être menées.

## Conclusion

Dans notre société où les fractures se creusent, menaçant de déchirer notre tissu social, où les transitions nécessaires sont vécues pour beaucoup de nos concitoyens, avec angoisse, comme ne permettant pas de dessiner un avenir meilleur, 22 millions de femmes et d'hommes prennent le temps de penser et d'agir ensemble, sur leur vie, la société, l'environnement, le travail, l'émancipation de tous et toutes.

Il s'agit maintenant de donner un horizon à ces aspirations en leur garantissant de bonnes conditions d'exercice, en favorisant la reconnaissance et la valorisation de chaque bénévole et des organisations dans lesquelles ils agissent. Passer d'une politique de l'engagement à une politique de soutien à l'engagement est une belle ambition pour nous servir de boussole en ces temps désorientés.

Ainsi, pour faire face aux fractures et transitions que connaît la société, le bénévolat doit être reconnu et soutenu comme un des piliers d'une société solidaire, démocratique et fraternelle.

# Annexes

## N°1 - COMPOSITION DE LA COMMISSION PERMANENTE DE L'ÉDUCATION, DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, À LA DATE DU VOTE LE MERCREDI 25 MAI 2022

### Président

- ✓ M. Jean-Karl Deschamps

### Vice-Présidentes

- ✓ Mme Bernadette Groison
- ✓ Mme Marie-Pierre-Gariel

### Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

- ✓ Mme Samira Djouadi

### Agriculture :

- ✓ Mme Laurence Fournier

### Alternatives sociales et écologiques

- ✓ Mme Bernadette Groison

### Artisanat et Professions libérales

- ✓ Mme Laure Vial

### Associations

- ✓ Mme Souâd Belhaddad
- ✓ Mme Marie-Amélie Le Fur
- ✓ Mme Marie-Claire Martel
- ✓ M. Jean-Karl Deschamps

### CFDT

- ✓ M. Thomas Aonzo
- ✓ M. Thierry Cadart
- ✓ M. Albert Ritzenthaler

### CGT

- ✓ Mme Dominique Gallet
- ✓ M. Jean-François Naton

**CGT-FO**

- ✓ Mme Dominique Delaveau
- ✓ M. Jean-Yves Sabot

**Entreprises**

- ✓ Mme Dominique Carlac'h
- ✓ Mme Anouk Ullern
- ✓ M. Vincent Moisselin

**Environnement et nature**

- ✓ M. Antoine Gatet
- ✓ M. Guilhem Lesaffre

**Familles :**

- ✓ Mme Josiane Bigot
- ✓ Mme Marie-Pierre Gariel

**Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse**

- ✓ M. Helno Eyriey
- ✓ M. Kenza Occansey

**Outre-mer**

- ✓ Mme Inès Bouchaut-Choisy

**Santé & citoyenneté**

- ✓ M. Jérémie Boroy

**UNSA**

- ✓ M. Jean-Marie Truffat

## N°2 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### **Auditions**

✓ **M. Roger Sue**

*Professeur des Universités, faculté des sciences humaines et sociales – Sorbonne*

✓ **M. Lionel Prouteau**

*Docteur en sciences économiques, agrégé de sciences sociales,  
Maître de conférences émérite à l'Université de Nantes*

✓ **Mme Viviane Tchernonog**

*Chercheuse au CNRS, au Centre d'économie de la Sorbonne de l'Université  
Paris 1*

✓ **M. Hubert Pénicaud**

*Référent national de la vie associative pour France Bénévolat*

✓ **M. François Bouchon**

*Président de France Bénévolat*

✓ **Mme Maud Simonet**

*Directrice de recherche CNRS, directrice de l'IDHES-Nanterre*

✓ **Mme Dominique Carlac'h**

*Porte-parole et vice-présidente du MEDEF, auditionnée au titre de co-présidente  
du Comité de la Charte Sociale des Jeux Olympiques de Paris 2024*

✓ **M. Bernard Thibault**

*Ancien Secrétaire général de la Confédération générale du travail, auditionné  
au titre de co-président du Comité de la Charte Sociale des Jeux Olympiques  
de Paris 2024*

✓ **M. Pascal Glémain**

*Enseignant-chercheur en sciences de gestion-management et en économie  
sociale et solidaire, Université Rennes 2*

✓ **M. Bertrand Souquet**

*Vice-président de la MGEN*

✓ **Mme Carole Lipsyc**

*Présidente et cofondatrice chez INGIES, créatrice d'innovations sociales*

✓ **M. Jean-François Serres**

*Ancien Conseiller du Cese, personnalité engagée dans des structures  
de bénévoles*



## **Entretiens**

- ✓ **Mme Marie-Georges Pagel-Brousse**  
*Présidente de l'association Rempart*
- ✓ **M. Olivier Lenoir**  
*Délégué générale de l'association Rempart*
- ✓ **Mme Mathilde Probel**  
*Présidente de l'association Jets d'encre*
- ✓ **Mme Laetitia Fourquin**  
*Directrice de l'association Éclats de Lire*
- ✓ **Mme Aveline**  
*Bénévole à l'association Eclats de Lire*
- ✓ **M. Benoît Teste**  
*Secrétaire général de la FSU*
- ✓ **M. Eric Heitz**  
*Secrétaire général confédéral et Président du groupe CFTC au CESE*
- ✓ **M. Albert Ritzenthaler**  
*Secrétaire confédéral et Président du groupe CFDT au CESE*
- ✓ **M. Ckarles-Benoît Heidsieck**  
*Président-Fondateur association Le Rameau*
- ✓ **M. Matthieu Hély**  
*Enseignant-chercheur, Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines*
- ✓ **M. Loïc Damey**  
*Coordinateur à l'association Réunion Bénévolat*
- ✓ **Mme Sandrine Eme**  
*Chargée de mission URAF Bourgogne-Franche-Comté*
- ✓ **M. Hubert Gremaud**  
*Président de l'URAF BFC et de l'UDAF du Jura*
- ✓ **Mme Françoise Plassard**  
*Vice-présidente de l'URAF Bourgogne-Franche-Comté et de l'UDAF de Côte d'Or*
- ✓ **Mme Marie-Claude Larochette**  
*Présidente de l'UDAF de la Nièvre*

- ✓ **M. Bernard Desbrosses**  
*Président de l'UDAF de Saône-et-Loire, Administrateur UNAF et membre du CESE*
- ✓ **Mme Carola Togni**  
*Professeure à la Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL)*
- ✓ **Mme Dominique Malatesta**  
*Professeure à la Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL)*
- ✓ **Mme Frédérique Pfrunder**  
*Déléguée générale du mouvement associatif*
- ✓ **M. Luc de Larminat**  
*Co-directeur Partenariats et développement de l'association OPALE*
- ✓ **M. Ghislain Gauthier**  
*Secrétaire Général Adjoint CGT Fédération Nationale des Syndicats du Spectacle, du Cinéma, de l'Audiovisuel et de l'Action Culturelle*
- ✓ **M. Mathias Perez**  
*Responsable de la branche sport de la Fédération CGT éducation recherche*
- ✓ **M. Laurent Indrusiak**  
*Membre de la direction confédérale de la CGT*
- ✓ **M. Gilles Lecuelle**  
*Secrétaire national dialogue social CFE-CGC*
- ✓ **Mme Marie-Agnès Mandin**  
*Présidente de la CPME85*
- ✓ **M. Charles-Aymeric Caffin**  
*Chef du bureau du développement de la vie associative, Ministère l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports*
- ✓ **M. Yannick Prost**  
*Responsable de la mission réserve civique, Ministère l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports*
- ✓ **Mme Chantal Bruneau**  
*Membre du Haut Conseil à la vie Associative (HCVA)*
- ✓ **Mme Carole Orchamp**  
*Membre du Haut Conseil à la vie Associative (HCVA)*
- ✓ **M. Pierre-Olivier Madelaine**  
*Directeur du Festival Papillons de nuit*

✓ **Mme Isabelle Viel**

*Membre du Festival Papillons de nuit*

✓ **M. Mathieu Muselet**

*Chef de projet numérique Ligue RCVL, chargé de mission nationale délégué aux Open Badges*

## N°3 - JOURNÉE D'ÉCHANGES, DE RENCONTRES ET DE CONTRIBUTIONS DE BÉNÉVOLES ORGANISÉE LE 1<sup>ER</sup> FÉVRIER 2022

Pour enrichir l'élaboration de l'avis *Engagement bénévole, cohésion sociale et citoyenneté* et en complément des auditions et des entretiens de personnalités ou de représentants d'organismes, les membres de la Commission de l'Éducation, de la culture et de la communication (ECC) ont souhaité mettre en place un dispositif participatif qui s'est conclu par une journée d'échanges, de rencontres et de contributions de bénévoles. Cette journée a été une occasion de mettre en œuvre la mission du Conseil économique, social et environnemental (CESE) de faire participer du public à ses travaux et dans le cas particulier d'associer des bénévoles de terrain des organisations du CESE afin de bénéficier de leur expertise d'usage et de leur réflexion.

Étant donnée la crise sanitaire, cette journée initialement prévue en présentiel au CESE s'est déroulée en visioconférence le 1<sup>er</sup> février 2022. Elle a réuni 27 porte-paroles d'autant de groupes locaux qui ont rassemblé au total plus de 150 bénévoles pour réfléchir et produire une contribution collective. Ces 150 bénévoles étaient issus de sphères différentes assez représentatives de la diversité des espaces où s'exprime le bénévolat : du milieu associatif (culturel, sportif, caritatif, éducation populaire, coopération internationale...), en passant par le mutualisme et jusqu'au monde syndical. Treize contributions écrites par ces groupes ont été transmises en amont de cette journée.

La journée s'est articulée autour de 4 ateliers portant sur les questions suivantes :

- Quelles sont les motivations qui vous ont amené à devenir bénévole ? Qu'est-ce que cela vous apporte ?
- Quelles difficultés rencontrez-vous dans le cadre de votre bénévolat ? Comment serait-il possible de les résoudre ?
- Avez-vous déjà suivi une formation en tant que bénévole ? Comment la formation des bénévoles pourrait être améliorée ?
- Que faudrait-il faire pour favoriser la reconnaissance symbolique et matérielle du bénévolat ? Sa valorisation ?

Le président de la commission de l'Éducation, de la culture et de la communication, les membres de la commission ainsi que la rapporteure et le rapporteur de l'avis remercient l'ensemble des bénévoles ayant contribué à cette démarche, et plus particulièrement les 27 porte-paroles suivants :

✓ **M. François Berrué**

*Porte-parole CPME, AFV (Accueil Famille Vacances), Fondation Abbé Pierre, Association DALO et diverses associations locales*

✓ **Mme Monique Pozzi**

*Porte-parole Association ADAFMI - Soins et Aide à Domicile*

✓ **Mme Danielle Castagnoni**

*Porte-parole LPO*

- ✓ **M. Olivier ROUX**  
*Porte-parole Association sportive de Brimont, comité départemental Ufolep, association d'école Charles Arnould, association Usep de Reims, amicale laïque de Vertus (association sportive), Lire et Faire Lire dans la Marne, association «accès — sans-cibles», association «Artisans du monde » et Ligue de l'enseignement de la Marne*
- ✓ **M. Christian Broucaret**  
*Porte-parole Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT)*
- ✓ **Mme Martine Carpentier**  
*Porte-parole Fédération des Œuvres Laiques de la Drôme*
- ✓ **M. Jean-Pierre Fery**  
*Porte-parole Fédération des Œuvres Laiques de la Drôme*
- ✓ **M. Didier Mehl**  
*Porte-parole UDAF de l'Ardèche*
- ✓ **M. Jean-Louis Genest**  
*Porte-parole Ligue de l'enseignement de la fédération du Doubs (Cercle Condorcet)*
- ✓ **M. Alexandre Mosca**  
*Porte-parole Association Prévention Routière*
- ✓ **Mme Marine Klein**  
*Porte-parole Eclaireurs et éclaireuses de France*
- ✓ **Mme Marie-Paule Brisciano**  
*Porte-parole CFDT*
- ✓ **Mme Martine Vallon**  
*Porte-parole FNE*
- ✓ **M. Simon Popy**  
*Porte-parole FNE*
- ✓ **M. Mathieu Adenot**  
*Porte-parole Animafac*
- ✓ **M. Denis Peronnet**  
*Porte-parole Banque alimentaire*
- ✓ **Mme Florence Ghéorghin**  
*Porte-parole ATD Quart Monde*

- ✓ **Mme Céline Caubet**  
*Porte-parole ATD Quart Monde*
  
- ✓ **M. Thomas Caisman**  
*Porte-parole Association dans le domaine sport handicap*
  
- ✓ **M. Jean-Raymond Murcia**  
*Porte-parole CGT*
  
- ✓ **M. Jacques Guénée**  
*Porte-parole Territoire et Cinéma*
  
- ✓ **Mme Céline Recchia**  
*Porte-parole Association Mémoire et Racines*
  
- ✓ **M. Edison Tieche**  
*Porte-parole Ambassadeur des réseaux*
  
- ✓ **Mme Anne Hebert**  
*Porte-parole Ligue de l'enseignement, fédération de la Manche*
  
- ✓ **Mme Louna Boutrouelle**  
*Porte-parole Ligue de l'enseignement, fédération de la Manche*
  
- ✓ **Mme Françoise Lemaulf**  
*Porte-parole CGT-FO*
  
- ✓ **M. Kevin Etancelin**  
*Porte-parole Association UFCV*

## N°4 - BIBLIOGRAPHIE

*L'essor et l'avenir du bénévolat, facteur d'amélioration de la qualité de vie*, avis du CESE dont la rapporteure est Marie-Thérèse Cheroutre, adopté le 14 juin 1989.

*Manuel sur la mesure du travail bénévole* rédigé par le Bureau international du Travail, Organisation internationale du Travail, 2012.

*Peut-on mesurer le travail domestique ?*, Ann Chadeau, Annie Fouquet, Claude Thélot, Economie et Statistique, 1981.

*Histoire des associations françaises*, Jean Defrasne, Editions L'Harmattan, 2004.

*Les évolutions contemporaines de l'engagement des jeunes : fossilisation et fertilisation*, Laurent Lardeux, in, Jeunesse sans parole, jeunesse en paroles, Marie-Madeleine Gurnade, Cédric Ait-Ali, Editions L'Harmattan, 2016.

*Notes on the Concept of Commitment*, The American Journal of Sociology, Vol. 66, 1960.

*S'engager dans une société d'individus*, Jacques Ion, Armand Colin, 2012.

*La Fin des militants ?*, Jacques Ion, Éditions de l'Atelier, 1997.

*Bénévolat et bénévoles en France en 2017, état des lieux et tendances*, Lionel Prouteau, Laboratoire d'économie et de management de Nantes-Atlantique et Centre de recherche sur les associations, 2018.

*Le bénévolat, du militantisme au volontariat*, Danièle Demoustier, Revue française des affaires sociales, 2002.

*La nébuleuse associative*, François-Xavier Tassel, Revue de l'économie sociale, n°IV, 1985.

*Repérer, prévenir et lutter contre les discriminations syndicales*, avis du CESE dont les rapporteurs sont Jean-François Pilliard et Lionel Marie, adopté le 13 juillet 2017.

*Panorama du pro bono, pro bono Lab*, 2019.

*Enquête sur les dons et le bénévolat en France*, sous la direction d'Edith Archambault, Judith Boumendil, Laboratoire d'économie sociale de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 1991, 1994 et 1997.

*Les services informels entre ménages : une dimension méconnue du bénévolat*, Lionel Prouteau et François-Charles Wolff, revue Economie et statistique, n°368, 2003.

*La France bénévole : évolutions et perspectives*, rapport sous la direction de Cécile Bazin et de Jacques Malet, Recherches et Solidarités, 2019.

*Enquête vie associative*, Insee, 2002.

*Zoom sur le bénévolat associatif des jeunes*, Dominique Thierry, Juris associations, 2018.

*Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Robert Castel, Gallimard, 1999.

*Observatoire du bénévolat en Suisse 2020*, Markus Lamprecht, Adrian Fischer, sous la direction de Hanspeter Stamm, Editions Seismo, 2020.

*Le bénévolat en France et en Europe*, Édith Archambault, Pensée plurielle, 2005.

*La France associative en mouvement*, rapport sous la direction de Cécile Bazin, Marie Duros, Marie Dufour, Guillaume Prévostat, Jacques Faurite et Jacques Malet, Recherches et Solidarités, 2019.

*1,3 millions d'associations : des hôpitaux et Ehpad aux associations de parents d'élèves et aux clubs de gym*, Sylvie Dumartin et Sandrine Firquet, Insee première n°1 857, mai 2021.

*Rapport d'activité 2020 de la Fédération nationale de la Mutualité française*, la Mutualité française, 2020.

*Bénévolat : valorisation comptable*. Guide pratique, Ministère de l'éducation nationale de la jeunesse et des sports, 2017.

*Le bénévolat sous le regard des économistes*, Lionel Prouteau, Revue française des affaires sociales n°2002/4, 2002.

*Les Associations : état des lieux et évolutions, vers quel secteur associatif demain ?*, Viviane Tchernonog, 2018.

*La stratégie nationale de développement durable 2009-2013*, avis du CESE dont le rapporteur est Philippe Le Clezio, adopté le 27 janvier 2010.

*Résolution sur un tableau de bord d'indicateurs complémentaires au Produit intérieur brut (PIB)* élaboré en partenariat avec France Stratégie, résolution du CESE dont le rapporteur est Philippe Le Clezio, adoptée le 24 juin 2015.

*Pour une politique de vie associative ambitieuse et le développement d'une société de l'engagement*, rapport co-construit par la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, le Haut-commissaire à l'économie sociale et solidaire et à l'innovation sociale et le Mouvement associatif, 2018.

*Volunteering in the european Union*, Agence exécutive européenne pour l'éducation et la culture (EACEA), Direction générale de l'éducation, de la jeunesse, du sport et de la culture (DG EAC), 2010.

*Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen et Jean-Paul Fitoussi, 2009.

*Diversité et fragilité des associations en Europe*, Edith Archambault, Informations sociales, CNAF, 2012.

*Fractures et transitions : réconcilier la France*, avis du CESE dont les rapporteurs sont Michel Badré et Dominique Gillier, adopté le 12 mars 2019.

*Métiers en tension*, avis du CESE dont le rapporteur est M. Pierre-Olivier RUCHENSTAIN, adopté le 12 janvier 2022.

*Sens au travail ou sens interdit ? : Pour s'interroger enfin sur le travail*, Etude Deloitte, 2017.

*Intérêts d'être bénévole*, Roger Sue et Jean-Michel Peter, Cerlis Paris Descartes, 2012.

*Le lien social*, Serge Paugam, PUF, 2008.

*Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité*, avis du CESE dont le rapporteur est M. Jean-François Serres, adopté le 28 juin 2017.



*Pour un engagement associatif renforcé au service de la transition écologique*, rapport du Haut Conseil à la vie associative, 2021.

*Favoriser l'engagement civique et la participation citoyenne au service du développement durable*, avis du CESE dont le rapporteur est M. Thierry Cadart, adopté le 27 octobre 2020.

*Faire face au Covid-19*, Enquêtes du projet CoCo, OSC et CDSP de Sciences Po, 2020.

*La solidarité au temps du Covid-19 : vers de nouveaux engagements*, Tommaso Vitale et Ettore Recchi, 2020.

*L'école à l'ère du numérique*, avis du CESE dont la rapporteure est Marie-Pierre Gariel, adopté le 25 mars 2021.

*Enquête #Covid-2* effectuée à partir 14 mai 2020 auprès des responsables associatifs par le Réseau national des maisons des associations et le Mouvement associatif, en lien avec la DJEPVA, et avec l'appui de Recherches & Solidarités. Citée par HCVA Bilan de la vie associative 2019-2020.

*Baromètre de la confiance politique*, OpinionWay - Sciences Po Cevipof, février 2022.

*L'engagement bénévole en temps de crise sanitaire : bilan et enseignements*, commission inter associative de France Bénévolat, 2020.

*L'éducation populaire, une exigence du 21ème siècle*, avis avec rapport du CESE dont les rapporteurs sont Jean-Karl Deschamps et Christian Chevalier, adopté le 28 mai 2019.

*Bénévolat et volontariat en France et dans le monde*, Bénédicte Halba, La Documentation française, 2003.

*La politique d'accompagnement de la vie associative*, référé de la Cour des comptes, 2021.

*Simplifications pour les associations*, Yves Blein, Rapport au Premier ministre, 2014.

*Avis du HCVA relatif à la valorisation des acquis de l'expérience bénévole associative*, Haut Conseil à la vie associative, 2013.

*La validation des acquis de l'expérience bénévole associative : Rapport de suivi des propositions formulées par le Haut Conseil à la vie associative en 2013*, Haut Conseil à la vie associative, 2018.

*Les forces vives au féminin*, étude du CESE dont la rapporteure est Claire Guichet, adopté le 28 octobre 2015.

*Le paysage associatif français – mesures et évolutions*, 3ème édition, Viviane Tchernonog et Lionel Prouteau, Dalloz Juris Associations, 2019.

*Renforcement de la participation aux élections des instances à gouvernance démocratique*, avis du CESE dont le rapporteur est M. Thierry Cadart, décembre 2021.

*La recomposition des relations entre l'Etat et les associations : désengagements et réengagements*, Simon Cottin-Marx, Matthieu Hély, Gilles Jeannot et Maud Simonet, Revue Française d'administration publique n°2017/3, 2017.

*Associations et pouvoirs publics : vers une convergence des modèles en Europe*, Édith Archambault, Revue française d'administration publique n°2017/3, 2017.

*Ressources budgétaires : comment vivent les associations*, Viviane Tchernonog, 2019.

*Recherches sur les rapports des associations avec les pouvoirs publics*, Jean-Marie Garrigou-Lagrange, 1970.

*La recomposition des relations entre l'état et les associations : désengagements et réengagements*, Maud Simonet, Simon Cottin-Marx, Matthieu Hely et Gilles Jeannot, Revue française d'administration publique 2017/3 n°163, 2017.

*L'engagement citoyen et bénévolat des jeunes : Bilan de connaissances et conditions de développement*, étude action menée par Dominique Thierry, 2018.

*Favoriser l'engagement des jeunes à l'école*, rapport du Haut-Conseil à la vie associative, 2017.

*La participation associative au regard des temps sociaux*, Lionel Prouteau et François Charles Wolff, revue Economie et statistique n° 352-353, 2002.

*L'égalité femmes-hommes dans l'ESS*, Observatoire de l'égalité femmes-hommes dans l'économie sociale et solidaire, 2020.

Article 7 de la Charte de l'environnement de 2004.

Loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.

Loi n° 2021-771 du 17 juin 2021 ratifiant les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux.

Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

Loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 parue au JO n° 0087 du 14 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques.

Loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires.

Art. 8 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 modifiée.

Article L. 1611-4 du décret - Loi en date du 30 octobre 1935 organisant le contrôle de l'Etat sur les sociétés, syndicats et associations ou entreprises de toute nature ayant fait appel au concours financier de l'Etat.

Article 1<sup>er</sup> de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

Articles L. 3221-3, L. 6313-13 et L. 6411-1 du code du travail.

Articles 238 bis, 242 C annexe 2 et 261 C du code général des impôts.

Annexe au projet de loi de finances pour évaluations des voies et moyens. Tome II Les dépenses fiscales 2021.

Rapport annuel de performance, Jeunesse et vie associative, programme 163, loi de règlement pour 2020.

Décret n° 2008-1013 du 1<sup>er</sup> octobre 2008 relatif au certificat de formation à la gestion associative.

Arrêté du 15 décembre 2008 pris pour l'application du décret n°2008-1013 du 1<sup>er</sup> octobre 2008 relatif au certificat de formation à la gestion associative.

Arrêté du 6 janvier 1989 relatif à la terminologie économique et financière.

Circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément.

Circulaire interministérielle n° 75-85 du 10 décembre 1985.

Arrêt n° 411 630 du Conseil d'Etat du 15 juin 2018.

Arrêt n°16-20646 de la Cour de Cassation du 20 décembre 2017.

Bleu budgétaire Jeunesse et vie associative, programme 163, loi de finances pour 2022.

Articles L. 335-5 et L. 335-6 du code de l'éducation.

Proposition de loi valorisant et reconnaissant l'engagement associatif, n° 4949, déposée le mardi 25 janvier 2022.

[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000027572602/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000027572602/)

<https://www.associations.gouv.fr>

[https://associations.gouv.fr/IMG/pdf/etre\\_jeune.pdf](https://associations.gouv.fr/IMG/pdf/etre_jeune.pdf)

<https://www.associations.gouv.fr/fdva-formation-lancement-de-la-campagne-2022.html>

[https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/plaquette\\_cec.pdf](https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/plaquette_cec.pdf)

<https://www.associations.gouv.fr/cfga.html>

<https://www.associations.gouv.fr/les-centres-de-ressources-et-d-information-des-benevoles-crib.html>

[https://associations.gouv.fr/IMG/pdf/guide\\_benevolat\\_2020.pdf](https://associations.gouv.fr/IMG/pdf/guide_benevolat_2020.pdf)

<https://www.associations.gouv.fr/la-validation-des-acquis-de-l-experience-professionnelle-vae.html>

[https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/guide\\_LOLF\\_vie\\_associative\\_2014.pdf](https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/guide_LOLF_vie_associative_2014.pdf)

<https://www.associations.gouv.fr/29-novembre-2018-gabriel-attal-presente-la-feuille-de-route-vie-associative-du-gouvernement.html>

[https://associations.gouv.fr/IMG/pdf/guide\\_du\\_benevolat.pdf](https://associations.gouv.fr/IMG/pdf/guide_du_benevolat.pdf)

<https://recherches-solidarites.org/dans-les-departements/>

<https://lemouvementassociatif.org/>

[www.sciencespo.fr/osc/fr/content/faire-face-au-covid-19.html](http://www.sciencespo.fr/osc/fr/content/faire-face-au-covid-19.html)

<https://travail-emploi.gouv.fr/emploi-et-insertion/accompagnement-des-mutations-economiques/appui-auxmutations-economiques/article/dispositif-local-d-accompagnement-dla>

<https://www.info-dla.fr/>

[www.jeveuxaider.gouv.fr](http://www.jeveuxaider.gouv.fr)

[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000027572602/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000027572602/)

<https://www.associations.gouv.fr/fdva-formation-lancement-de-la-campagne-2022.html>

[https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/plaquette\\_cec.pdf](https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/plaquette_cec.pdf)

<https://www.associations.gouv.fr/fdva-formation-lancement-de-la-campagne-2022.html>

<https://www.airofmelly.fr/societes/la-generation-z-tous-benevoles-en-2022-1060.html>

<https://injep.fr/wp-content/uploads/2022/01/Barometre-DJEPVA-2021.pdf>

[http://www.eps.ac-aix-marseille.fr/textes\\_creteil/asunss/251096c.html](http://www.eps.ac-aix-marseille.fr/textes_creteil/asunss/251096c.html)

<https://www.fonjep.org/postes-fonjep/chiffres-cles>

Site Internet de France Bénévolat.

Site Internet du ministère de l'économie, des finances et de la relance.

Site Internet de l'Agence d'ingénierie pour entreprendre autrement.

## N°5 - TABLE DES SIGLES

AFPA	Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes
AMAP	Association pour le maintien d'une agriculture paysanne
ANC	Autorité des normes comptables
BAFA	Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur
BEP	Brevet d'études professionnelles
BIT	Bureau international du travail
BPJEPS	Brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CARSAT	Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
CCAS	Centre communal d'action sociale
CE	Conseil d'État
CEC	Compte engagement citoyen
CEE	Contrat d'engagement éducatif
CER	Compte d'emploi annuel des ressources
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CFGA	Certificat de formation à la gestion associative
CGI	Code général des impôts
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNIS	Conseil national de l'information statistique
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CPF	Compte personnel de formation
CQP	Certification de qualification professionnelle
CRA	Centre de recherche sur les associations
CREDOC	Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie
CRIB	Centre de ressources et d'information des bénévoles
CROD	Compte de résultat par origine et destination
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
CSE	Comités sociaux et économiques
CSP	Catégorie socio professionnelle
CVA	Conférence de la vie associative
DLA	Dispositif local d'accompagnement
DJEPVA	Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
DREES	Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Évaluation et des Statistiques
ESS	Économie sociale et solidaire
ETP	Emploi équivalent temps plein
FDVA	Fonds pour le développement de la vie associative
FONJEP	Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire
HCVA	Haut conseil à la vie associative
INJEP	Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
ISBL	Institutions sans but lucratif au service des ménages
JOP	Jeux Olympiques et paralympiques
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MGEN	Mutuelle générale de l'Éducation nationale
ODD	Objectif de développement durable

OIT	Organisation Internationale du Travail
OPCO	Opérateur de compétences
PEC	Parcours emploi compétences
PIB	Produit intérieur brut
RSA	Revenu de solidarité active
SIVA	Système d'information de la vie associative
SMIC	Salaire minimum de croissance
SSUP	Société suisse d'utilité publique
UE	Union européenne
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
VAE	Validation des acquis de l'expérience
VAS	Valeur ajoutée sociétale



Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15°, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental. N° 41122009-00622 - Dépôt légal : juin 2022

Crédit photo : Dicom



## Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux

---



[Facebook.com/lecese](https://www.facebook.com/lecese)



[instagram.com/cese\\_officiel/](https://www.instagram.com/cese_officiel/)



[twitter.com/lecese](https://twitter.com/lecese)



[youtube.com/user/ceseRF](https://www.youtube.com/user/ceseRF)



[fr.linkedin.com/company/conseil-economique-social-et-environnemental](https://fr.linkedin.com/company/conseil-economique-social-et-environnemental)

**CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL**

9, place d'Iéna  
75775 Paris Cedex 16  
Tél. : 01 44 43 60 00  
[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

**N° 41122-0009**

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-155723-9



Direction de l'information  
légale et administrative  
Les éditions des Journaux officiels

[www.vie-publique.fr/publications](http://www.vie-publique.fr/publications)

