

HAUT CONSEIL À LA VIE ASSOCIATIVE

**BILAN
DE LA
VIE**

ASSOCIATIVE

2021-2022

Table des matières

PRÉFACE DE LA MINISTRE	9
AVANT-PROPOS	11
PRÉAMBULE	13
L'association : d'abord un fait citoyen !	13
 Chapitre 1	
Faits marquants de 2021 et 2022	17
Des aides d'urgence pour accompagner les associations à sortir de la crise de la Covid-19, difficiles à activer	18
• Au titre de l'industrie et de l'économie sociale et solidaire	22
• Au titre de la lutte contre la pauvreté	23
• Au titre de l'emploi et de l'insertion des jeunes	24
• Au titre de la transition numérique	24
• Au titre des activités sportives	25
Guid'Asso : Un réseau d'accompagnement des associations au plus près de leurs besoins	26
• Un état des lieux des réalités qui freinent l'accompagnement des associations	26
• Une construction de l'État et du monde associatif au service de la proximité	27
• Les objectifs de simplification de l'accompagnement : un interlocuteur, des solutions	29
Un contexte institutionnel de la vie associative renouvelé	32
• En 2021, une nouvelle mandature du Haut Conseil	32
• Depuis 2022, un ministère consacré à la vie associative auprès de la Première ministre	33
• Une vision commune pour la vie associative et l'ESS	34
Le contrat d'engagement républicain	35
• Rappel de l'avis et des réserves du Haut Conseil	35
• Champ d'application du contrat d'engagement républicain	36
• Le cas des associations percevant des aides financières à l'étranger	37

• Les obligations liées au contrat d'engagement républicain	38
• Quelles sont les sanctions en cas d'absence de signature ou de mauvaise application du contrat d'engagement républicain ?	38
• Mise en application du contrat d'engagement républicain	40
Présidence française du Conseil de l'Union européenne	43
• La présidence française du Conseil de l'Union européenne du premier semestre 2022 a joué un rôle dans le lancement du plan en faveur de l'économie sociale et solidaire	44
• Adoption de la résolution du Parlement européen en faveur d'un statut pour les associations et organisations à but non lucratif européennes transfrontalières (OBNL)	46
• Un avis éclairant sur l'utilité publique, l'intérêt général et le mécénat des Associations	48
Préparation de la loi de finances pour 2023	49
Chapitre 2	
Vers un retour à un fonctionnement normal après la crise de la Covid-19 ?	51
Poursuite de la crise sanitaire, des mesures d'urgence et leurs incidences sur la vie et l'activité des associations	51
• Des mesures d'urgence pour combattre la pandémie	51
• Adaptations et défis	55
• Conséquences sur les activités et le fonctionnement des associations	58
• Des disparités dans le monde associatif	71
Les conséquences de la crise sanitaire : le point fin 2022	76
• Vers une recomposition du bénévolat	77
• Une place nouvelle pour le numérique	80
• L'état de la situation aujourd'hui	81
Évolutions du bénévolat liées aux crises, ou vraies tendances de fond	82
• Évolution du bénévolat depuis 2020	83
• Accompagner le développement de l'engagement bénévole	85
• Démarche prospective de l'engagement et du bénévolat	86
• Les quatre scénarios de l'engagement et du bénévolat de la société de 2030	86

Chapitre 3

Le rôle des associations dans la société	91
Les associations apparaissent comme des éveilleurs de citoyenneté	91
<ul style="list-style-type: none"> • Participer à une association pour s'affirmer dans la vie de la cité • Vers des générations de citoyens engagés dès le plus jeune âge • Exemples de laboratoires associatifs d'innovation citoyenne 	92 97 100
Relations entre associations et pouvoirs publics	100
<ul style="list-style-type: none"> • L'action des associations dans le cadre des politiques publiques • Détecter des besoins sociaux et expérimenter des politiques publiques • Un dialogue parfois ambivalent et hétérogène • Les associations comme « contre-pouvoirs » 	101 104 106 108
Résurgence des chartes d'engagements réciproques	111
<ul style="list-style-type: none"> • Ville et associations : une charte des engagements réciproques renouvelée et ambitieuse 	112
Le rôle des associations sur le plan européen dans une dynamique de rétrécissement de l'espace public	115
<ul style="list-style-type: none"> • Les associations peuvent contribuer au renouvellement démocratique • La protection de l'espace d'action des associations : une actualité pressante 	116 119
Quelle participation des associations au Conseil économique, social et environnemental et au Conseil national de la refondation ?	121
<ul style="list-style-type: none"> • Évolution des missions du Conseil économique, social et environnemental (CESE) • La place des associations dans le Conseil national de la refondation (CNR) • Place des associations dans le CNR « Jeunesse » • Place des associations dans le CNR « Bien vieillir » 	121 124 125 127
CONCLUSION	131

ANNEXES	135
Bibliographie complémentaire	136
Liste des différents Ministres et Secrétaires d'État en charge de la vie associative et de l'ESS en 2021-2022	139
Liste des membres du Haut Conseil à la vie associative nommés en 2021	140
Composition du bureau	141
Propositions présentées au nouveau Gouvernement en juin 2022	142
Avis et rapports 2021	154
Avis et rapports 2022	155
Liste des avis du Conseil économique, social et environnemental en lien avec les associations et les fondations	156
Avis du Haut Conseil à la vie associative sur le lancement, le 15 décembre 2020, d'un marché public relatif à la mise à disposition d'une plate-forme téléphonique d'écoute, d'information et d'orientation sur le champ des violences sexistes et sexuelles	157
Avis du Haut Conseil à la vie associative concernant le projet de décret pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État	163

Préface de la Ministre

Les associations font battre le cœur de la République.

Elles constituent l'un des creusets qui emplissent l'âme de notre République. C'est à travers elles, à travers cet engagement fraternel, à travers cette somme d'engagements individuels, que nous formons notre commun et, par ricochet, que nous faisons Nation.

Derrière ces mots, ce sont des heures d'engagement, souvent dans l'ombre et bénévoles, avec en toile de fond une éthique, un partage et une solidarité qui forment le plus beau visage de la citoyenneté.

L'État a conscience de l'importance cruciale du rôle des associations. Il a également conscience du rôle qui est le sien, à savoir mieux soutenir, accompagner et valoriser un monde associatif en pleine évolution et qui épouse les mutations ainsi que les tensions de notre époque.

Ce rôle, nous l'accomplissons notamment grâce au précieux travail du Haut Conseil à la vie associative (HCVA). Cette instance de consultation, placée auprès de la Première ministre, encourage de nombreuses évolutions qui, *in fine*, enrichissent nos territoires, nos villes et nos vies. Son expertise, nourrie par l'expérience des membres qui la composent, nous permet d'avancer plus vite et plus loin dans le travail de simplification de la vie associative que nous menons actuellement et qui sera concrétisé dans les prochains mois.

En d'autres termes, le HCVA constitue une instance de dialogue indispensable qui tisse un fil à la fois précieux et solide entre le monde associatif et les pouvoirs publics, un fil noué autour du principe intangible de la liberté d'association qui s'enracine dans la loi de 1901 et à laquelle nous sommes collectivement attachés.

Vive la vie associative, vive l'engagement et vive le Haut Conseil à la vie associative!

Prisca THÉVENOT

*Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Éducation nationale
et de la Jeunesse,
chargée de la Jeunesse et du Service national universel*

Avant-propos

Il nous semble utile de rappeler que le bilan de la vie associative réalisé tous les deux ans par le Haut Conseil à la vie associative (HCVA) n'est pas consacré à sa propre activité (la liste des avis et rapports rendus sur la période figure en annexe) mais, conformément à l'une des missions qui lui ont été assignées par le législateur, de rendre compte et de nourrir la réflexion sur les faits marquants de la vie associative en 2021 et 2022, notamment sur son évolution, et ses préoccupations. C'est pourquoi il est question du « bilan de la vie associative ».

La thématique de ce 5^e bilan, centré sur le rôle des associations dans notre société, a été choisie par le Bureau du HCVA, notamment, en raison de la période de crise sanitaire que notre pays a traversée, période durant laquelle les associations ont vécu des situations très différenciées, avec soit un surcroît d'activité en réponse aux besoins exprimés par des populations et des territoires en difficulté, soit avec un arrêt brutal de leurs activités, rompant les liens sociaux avec leurs bénévoles.

Au-delà de ces fonctions de solidarité et d'accompagnement, les associations sont aussi des lieux d'apprentissage du vivre-ensemble, de la responsabilité, de l'engagement, de la construction d'une société attentive à tous. Nous souhaitons rappeler que les associations sont des éveilleurs de citoyenneté, elles sont une manifestation de la liberté même si celle-ci est parfois mise à mal avec des dispositifs qui transforment les associations en opérateurs, ou en prestataires de services. Les associations peuvent au contraire représenter une formidable opportunité pour mobiliser la citoyenneté et inciter les Français à utiliser leur droit de vote et ainsi faire vivre la démocratie. Elles sont également des acteurs de dialogue social, notamment à l'échelle locale pour construire, en concertation avec les acteurs publics, des politiques publiques associatives adaptées aux territoires.

Dans les enquêtes menées en 2021 par des organismes indépendants, les associations majoritairement indiquent ressentir un manque de confiance des pouvoirs publics. Le contrat d'engagement républicain en constitue un bon exemple, la multiplication des procédures de contrôle appliquées à un grand nombre d'entre elles au regard de quelques organismes peu recommandables comparés aux centaines de milliers qui agissent chaque jour pour l'intérêt général grâce aux millions de bénévoles, tout cela contribue à rendre difficile la relation avec les pouvoirs publics.

Le HCVA avait estimé, dans un avis rendu le 2 décembre 2020, que les articles concernant les associations proposés dans ce projet de loi relatif au respect des valeurs de la République étaient pour la plupart superfétatoires, les pouvoirs publics disposant déjà de tous les leviers juridiques nécessaires au contrôle, à la sanction et à la dissolution. La question demeure celle de la connaissance de ces outils par les acteurs publics, de l'effectivité de leur mise en œuvre par l'affectation à cette fin de moyens matériels et humains suffisants. Cette appréciation générale reste d'actualité à l'heure de la publication de ce bilan.

La nomination d'un secrétariat d'État auprès du Premier ministre pour les associations en mai 2022 a été saluée par l'ensemble du secteur associatif. Signe d'une reconnaissance de l'existence et de l'importance des associations et de l'ESS dont elles représentent 80% des structures la composant. En juin 2022, le HCVA avait soumis à la secrétaire d'État un cahier de propositions autour de deux thèmes principaux : donner aux associations les moyens de se développer, équilibrer leur modèle économique. Au moment de la publication de ce bilan une nouvelle organisation gouvernementale se met en place dont nous pourrions apprécier les conséquences dans quelque temps.

Enfin, rappelons quelques chiffres en lien avec le rôle des associations comme levier de citoyenneté : en 2021, en France, deux tiers des 16 ans et plus déclarent avoir été impliqués comme bénévoles, adhérents ou donateurs dans une association au cours des douze derniers mois. Plus d'un quart des Français sont bénévoles. Le bénévolat, don de temps souvent spontanément associé au secteur associatif, est la forme de participation la plus courante mais pas la seule. Plus largement, quatre personnes sur dix ont participé à une association comme bénévoles, militants, volontaires ou adhérents, sans compter les milliers de Français qui ont pu procéder à des dons financiers.

L'ensemble des membres du HCVA tient également, à l'occasion de ce bilan, à remercier leurs prédécesseurs à qui ils ont succédé en octobre 2021 dans le cadre de cette nouvelle mandature.

Préambule

L'association : d'abord un fait citoyen !

Depuis plusieurs années, le rôle des associations a été profondément questionné par les pouvoirs publics, au même titre d'ailleurs que les syndicats. Dans une volonté de tisser une relation directe entre les citoyens, le gouvernement a fait le choix de mettre de côté ce qui est appelé « corps intermédiaires » et de faire fi de plus de deux siècles d'histoire qui ont construit les relations entre l'État et les citoyens engagés. Chaque pouvoir politique est évidemment libre de construire ses propres relations avec la nation. Pour autant, les associations sont profondément ancrées dans notre histoire collective alors qu'en 1971 le Conseil constitutionnel reconnaissait le principe de la liberté d'association au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

Aussi, depuis plus de 50 ans, les associations sont pleinement reconnues comme autonomes et le débat sur le caractère supplétif de la puissance publique des acteurs associatifs semblait avoir été définitivement tranché. Si cette approche ne fait aucun doute pour le secteur associatif en lui-même, les récentes actualités démontrent que les associations restent encore bien souvent perçues comme de simples prestataires de services de la puissance publique ou démunie de leur propre capacité d'action ou de paroles. Que n'ont-elles pourtant démontré leur rôle indispensable à la société : dans les initiatives de solidarité mises en œuvre – souvent au bénéfice des plus fragiles, dans leurs plaidoyers pour amener la société à progresser vers plus de justice sociale ou environnementale. Elles ont inlassablement défriché les sujets les plus complexes pour trouver des réponses propres à souder notre communauté nationale. Elles créent du lien et de la fraternité. Elles sont des actrices à part entière de notre pays : ne pas le reconnaître, c'est nier l'engagement pluriel de millions de femmes et d'hommes, de tous âges, de toutes conditions sociales, de tous les territoires qui agissent au quotidien seulement mus par l'abnégation et la volonté d'agir au-delà de sa propre condition.

Aujourd'hui, d'ailleurs, le secteur associatif représente 3,3% du PIB et près d'un salarié du secteur privé sur 10, démontrant sa pleine contribution à la vitalité de notre pays. Mais ne nous y trompons pas : le secteur associatif n'est pas qu'une force économique. C'est aussi un fait social et même citoyen. La pandémie mondiale de la Covid-19 a souligné toute la force du lien créé par les associations qui ont largement répondu présentes à tous les instants et auprès de toutes les populations. Cette présence, certains l'ont peut-être découverte, d'autres redécouverte, tous peuvent aujourd'hui reconnaître que la société serait sérieusement amputée sans un plein investissement des associations au quotidien.

C'est sur cette omniprésence qu'on finirait par ne plus remarquer que ce bilan publié par le HCVA voudrait appeler l'attention. Comment les associations contribuent-elles au vivre-ensemble? Comment constituent-elles une partie du pouvoir d'agir des citoyens? Comment leurs actions peuvent-elles aider à faire des habitants, non pas des consommateurs, non pas des usagers, mais des acteurs éclairés pour le bien de tous?

Le Haut Conseil à la vie associative porte cette conviction que les associations sont des rouages essentiels de notre démocratie et qu'elles ont un rôle de premier plan à jouer dans le développement de la citoyenneté notamment auprès des plus jeunes, mais pas seulement. Même si les jeunes privilégient – pour certains – des formes de participation non conventionnelles, ils trouvent auprès des associations des lieux de partage, des outils pour mettre en œuvre des projets de sociabilité, de prise de responsabilité, de participation au vivre-ensemble sur les territoires. Cet apprentissage de la démocratie participative est une étape sur le chemin qui conduit à prendre part à la démocratie représentative. Le développement de la vie associative contribue de ce fait à enrayer l'abstention aux élections : là où le tissu associatif est développé, l'on constate une baisse de l'abstention. L'éducation populaire, portée par nombre d'associations, porte une formidable citoyenneté active.

Ce rôle irremplaçable des associations ne doit pas être oublié : *« 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 »*¹. Cet article 1^{er} de la loi fondamentale pour les associations incarne tout l'esprit de ce qui a été voulu par le législateur et reste profondément d'actualité. L'esprit associatif, c'est avant tout partager un projet, se mettre à plusieurs pour développer une activité pour faire ensemble ce qu'on ne pourrait faire seul. C'est permettre au travers du collectif d'apprendre les uns des autres, de s'émanciper, de porter un autre regard sur la société et d'exprimer sa solidarité face aux autres.

Alors que de sérieux coups de canif sont portés aux libertés associatives, il importe pour le HCVA de mettre en exergue le travail quotidien des associations pour construire et préserver la démocratie de tous les jours. Là où dans les territoires les associations sont présentes et actives, les citoyens se sentent acteurs et la démocratie progresse. Pour les citoyens de demain, les associations sont de formidables lieux d'apprentissage, que ce soit notamment dans les maisons des jeunes, les mouvements de jeunesse, les conseils municipaux d'enfants et de jeunes soutenus par les associations. Les études montrent qu'on ne peut opposer démocratie représentative et démocratie participative : les deux sont nécessaires dans une société développée. C'est pour cette raison que de nouveaux modes de participation pour préparer les décisions doivent être mis en place, des lieux d'échanges et de construction collective de la décision au sein desquels les associations tiennent une place indéniable.

1 Art. 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901.

Enfin, alors que l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies a adopté le 18 avril dernier une résolution sur «*la promotion de l'économie sociale et solidaire au service du développement durable*», reconnaissant ainsi l'économie sociale et solidaire (ESS) comme acteur à part entière d'une vision transformatrice de la société à horizon 2030 ; les associations sont pleinement engagées dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et ses 17 Objectifs de développement durable. Ces derniers visent à répondre aux défis mondiaux auxquels nous sommes confrontés, notamment ceux liés à la pauvreté, aux inégalités, au climat, à la dégradation de l'environnement, à la prospérité, à la paix et à la justice, et permettent à l'ESS de faire valoir ses expertises et solutions novatrices et inclusives pour un avenir plus juste et durable.

Notre pays possède des atouts forts pour affronter les multiples crises que nous devons affronter au cours des prochaines décennies : crise climatique, crise sociale, crise de la représentation, crise économique... Ce tissu social de proximité est l'un d'eux ! Mais il reste fragile, tout comme l'est la démocratie. Il faut tout mettre en œuvre pour le préserver sans quoi c'est notre propre contrat social qui sera remis en cause. Accompagnons le secteur associatif à donner le meilleur de lui-même et c'est collectivement que nous pourrons aller de l'avant !

DEPUIS 2022, UN MINISTÈRE CONSACRÉ À LA VIE ASSOCIATIVE AUPRÈS DE LA PREMIÈRE MINISTRE

Lors du remaniement du 4 juillet 2022, le portefeuille de la vie associative a été confié à un secrétariat d'État placé auprès de la Première ministre, également chargé de l'Économie sociale et solidaire. Ensemble, ces trois facteurs auraient pu offrir de nouvelles perspectives : d'une part, le retour de la «vie associative» dans l'intitulé d'un portefeuille ministériel; d'autre part, le rattachement de la vie associative à la Première ministre; enfin, le cumul des périmètres de l'économie sociale et solidaire et de la vie associative au sein d'un même portefeuille ministériel. Notons cependant qu'au cours des 50 dernières années les termes «vie associative» n'ont été inscrits dans l'intitulé d'un ministère qu'à de courtes périodes. Ainsi on retrouve ces termes entre 2004 et 2007, 2008 et 2009, 2010 et 2014 et depuis 2022.

Confiée aux ministères chargés de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports depuis le mandat de Jean-Michel Blanquer en 2017, la vie associative figurait dans les attributions de Sarah El Haïry, en tant que secrétaire d'État chargée de la Jeunesse et de l'Engagement, jusqu'en mai 2022. À partir de juillet 2022, elle est confiée à Marlène Schiappa, secrétaire d'État placée auprès de la Première ministre, chargée de l'Économie sociale et solidaire et de la Vie associative.

Que la «vie associative» soit de nouveau expressément indiquée dans l'intitulé d'un portefeuille ministériel permet aux associations d'identifier un interlocuteur unique au sein du gouvernement et d'accroître la visibilité du monde associatif, en sensibilisant davantage le grand public aux enjeux et aux contributions des associations. Ce nouveau portefeuille semblait être une réponse aux inquiétudes des associations. En effet, dès 2017 puis en 2020 et en 2022, le Réseau national des maisons des associations adressait une lettre au président de la République pour obtenir un «ministère dédié» à la vie associative et, partant, obtenir un interlocuteur et la reconnaissance du secteur associatif au sommet de l'État^{15, 16}.

Ainsi, outre ce signal envoyé à la sphère associative, le rattachement à la Première ministre devrait permettre le développement d'une politique transversale et interministérielle. Cette dimension était déjà affirmée par le caractère interministériel de la DJEPVA. En effet, elle est notamment chargée de l'élaboration, de la coordination et de l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'engagement et de la vie associative. Elle est également en lien direct avec Haut Conseil à la vie associative, lui-même présidé par la Première ministre ou, par délégation, par la ministre chargée de la vie associative. Cette interministérialité est aussi la caractéristique du Haut Conseil qui travaille sur l'ensemble des associations quel que soit leur secteur d'activité.

15 RNMA, *Communiqué de presse «Lettre ouverte au président de la République»*, 29 avril 2022 (en ligne).

16 Carole Orchamp, *Vers la nomination d'un secrétaire d'État chargé de la Vie associative et de l'Économie sociale et solidaire?*, Institut ISBL, 15 juillet 2020 (en ligne).

Dans son rapport de 2021 à propos du Fonds de développement de la vie associative (FDVA), la Cour des comptes notait ainsi que les questions de vie associative doivent être considérées comme « *transversales et interministérielles par nature* », pour être « *mieux [être] pilotées et coordonnées* ». La Cour relevait également que l'expérience de la crise sanitaire a mis en exergue les besoins « *de concertation inhérents à cette politique par nature interministérielle* »¹⁷. Selon Claire Thoury, présidente du Mouvement associatif et membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE), cette dimension interministérielle est d'ailleurs extrêmement précieuse pour dynamiser l'écosystème de manière significative.

UNE VISION COMMUNE POUR LA VIE ASSOCIATIVE ET L'ESS

La vie associative et l'économie sociale et solidaire ont longtemps été déconnectées dans l'architecture gouvernementale, sans toutefois empêcher un travail de coordination entre plusieurs membres du gouvernement, alors même que le monde associatif repose souvent sur le modèle économique de l'ESS. Ce dernier est défini dans la loi : « *L'économie sociale et solidaire est un mode d'entreprendre et de développement économique adapté à tous les domaines de l'activité humaine auquel adhèrent des personnes morales de droit privé qui remplissent les conditions cumulatives suivantes :*

1° Un but poursuivi autre que le seul partage des bénéfices ;

2° Une gouvernance démocratique ;

*3° Les bénéfices sont majoritairement consacrés à l'objectif de maintien ou de développement de l'activité de l'entreprise ; [...]*¹⁸. »

Si le périmètre de la vie associative a cheminé auprès des ministères chargés de la Jeunesse et des Sports puis de l'Éducation nationale, celui de l'Économie sociale et solidaire était historiquement dans le giron des ministères économiques et financiers. En effet, créé en 1984 sous la forme d'un ministère¹⁹ au sein du gouvernement Fabius, le portefeuille de l'Économie sociale et solidaire est à l'origine placé auprès du Premier ministre. Après avoir disparu de la composition gouvernementale en 1986, il est brièvement transféré auprès du ministre chargé des Solidarités en 2000, avant de disparaître en 2002. Ce n'est que dix ans plus tard, en 2012, que l'Économie sociale et solidaire est durablement rattachée au ministère de l'Économie et des Finances, sous le mandat de François Hollande. Le rattachement à la Première ministre, Élisabeth Borne, intervenu en 2022, revient aux origines du portefeuille de l'ESS dans les années 1980. En conjuguant ces deux domaines d'action publique au sein d'un même ministère, le gouvernement

¹⁷ Cour des comptes, *Le fonds pour le développement de la vie associative*, septembre 2021 (en ligne).

¹⁸ Article 1^{er}-I de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (en ligne).

¹⁹ Dès 1981, une délégation à l'économie solidaire est créée auprès du Premier ministre (conseil des ministres du 25 novembre 1981, Création d'une délégation à l'économie sociale), en tant qu'« organe de concertation, d'impulsion et de coordination » pour « permettre de mieux prendre en compte cet important secteur de l'activité nationale et de ses composantes (mutualité, coopération, associations) ».

jette un pont entre l'action des associations et celle de l'ESS²⁰ même si les associations en sont l'une des composantes.

Cette nouvelle organisation gouvernementale est récente, reste à savoir si elle se maintiendra dans les futurs gouvernements et, le cas échéant, les effets concrets qu'elle aura sur les politiques associatives dans les prochaines années. Il est à craindre que cette architecture gouvernementale ne soit qu'éphémère !

Le contrat d'engagement républicain

La loi n° 2021-1109 confortant les principes de la République du 24 août 2021 a institué le contrat d'engagement républicain (CER). Ce contrat d'engagement républicain a pour but d'encadrer les subventions qui sont accordées aux associations par l'État central, par l'État déconcentré au niveau des préfectures ou par les collectivités territoriales. Le CER entend mieux lutter contre « les dérives séparatistes »²¹ et donner à la République les « moyens d'agir contre ceux qui veulent la déstabiliser »²².

Ainsi, toute association ou fondation sollicitant l'octroi d'une subvention, auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial (SPIC), doit souscrire à un contrat d'engagement républicain. Ce dernier doit également être signé pour toute demande d'agrément auprès de l'État (ou d'un de ses établissements publics) qui entre dans le cadre du tronc commun d'agrément. Cette démarche est également obligatoire pour une association ou fondation qui engage une démarche de reconnaissance d'utilité publique (RUP).

Le contrat d'engagement républicain doit être souscrit au moment de la demande de subvention ou d'agrément. Il ne s'applique qu'aux demandes de subventions ou d'agréments visées et déposées ou adressées à compter du 2 janvier 2022.

RAPPEL DE L'AVIS ET DES RÉSERVES DU HAUT CONSEIL

Le 2 décembre 2020, le Haut Conseil à la vie associative a rendu un avis sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République²³. Le Haut Conseil a estimé que « *les articles relatifs aux associations, contenus dans le projet de loi, étaient pour la plupart superfétatoires, les pouvoirs publics disposant déjà de tous les leviers juridiques nécessaires au contrôle, à la sanction et à la dissolution* ».

20 Vie publique, Interview de Mme Marlène Schiappa, secrétaire d'État chargée de l'Économie sociale et solidaire et de la Vie associative, à France 2 le 5 juillet 2022, sur sa nomination au ministère et sa feuille de route, 5 juillet 2022 (en ligne).

21 « Séparatisme » : Marlène Schiappa inaugure le contrat d'engagement républicain pour les associations à Beauvais (lemonde.fr).

22 Exposé des motifs, Ass. nat., projet de loi n° 3649 du 9 décembre 2020.

23 Avis du Haut Conseil à la Vie associative concernant le projet de loi confortant les principes républicains adopté le 2 décembre 2020.

Dans son avis du 3 décembre 2021, le Haut Conseil à la vie associative a examiné le projet de décret « pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État », une annexe et un document intitulé « Éléments de contextualisation »²⁴. Le décret en Conseil d'État a été publié au *Journal officiel* du 1^{er} janvier 2022.

Concernant les trois documents qui lui ont été soumis, le Haut Conseil a estimé que le « contrat d'engagement républicain » tendait à confier à l'administration un pouvoir d'interprétation et de sanction très large sans information claire, préalable et obligatoire sur les voies de recours susceptibles d'être exercées par les associations et les fondations mises en cause.

L'avis complet du Haut Conseil est reproduit en annexe de ce bilan.

CHAMP D'APPLICATION DU CONTRAT D'ENGAGEMENT RÉPUBLICAIN

Sont visées par la souscription obligatoire au CER :

- Les associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 ou par le code civil local en Alsace-Moselle, sollicitant une subvention au sens de l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000²⁵ ou un agrément de l'État réservé aux seules associations;
- Les fondations régies par la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, à savoir : fondations reconnues d'utilité publique, fondations d'entreprise, fondations partenariales, fondations hospitalières, fondations de coopération scientifique et la Fondation du patrimoine et sollicitant une subvention publique²⁶;
- Toutes les autres personnes morales qui sollicitent un agrément de service civique ou de volontariat associatif.

Par subventions, il faut entendre les contributions facultatives de toute nature, c'est-à-dire les transferts financiers, mais aussi les avantages en nature, tels que la mise à disposition à titre gratuit ou à titre préférentiel de personnels, de locaux ou de matériels. Ces subventions doivent être justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un

²⁴ Avis du Haut Conseil à la vie associative concernant le projet de décret pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État, le 3 décembre 2021.

²⁵ Article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 : « Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. »

²⁶ *Guide sur le contrat d'engagement républicain (CER)*, éd. 2023, p. 3.

projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme.

Lors d'une demande de subvention publique, il résulte de l'article 12 de la loi du 24 août 2021 que les associations agréées par l'État (ou l'un de ses établissements publics) et les associations et fondations reconnues d'utilité publique sont réputées satisfaire cette obligation de souscription du contrat d'engagement républicain.

À cet égard, en mars 2023, le secrétariat d'État à l'Économie sociale et solidaire et à la Vie associative a conçu un guide pratique sur le contrat d'engagement républicain pour répondre aux questions pratiques et techniques. Le commentaire de l'article 10 de la loi instituant le CER rappelle que *« l'article 3 de l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2005 portant simplification du régime des associations et des fondations a précisé que les associations et fondations reconnues d'utilité publique sont réputées satisfaire aux conditions du tronc commun d'agrément compte tenu du contrôle opéré par le ministère de l'Intérieur sur ces dernières »* et ajoute que *« la loi du 12 avril 2000 dispose qu'elles sont réputées respecter les principes du CER; elles ne sont donc pas obligées de souscrire le CER lors d'une demande de subvention ou d'agrément, même si le formulaire de demande correspondant comporte en pratique la case à cocher avec la déclaration sur l'honneur qu'elles respecteront le CER »*²⁷.

LE CAS DES ASSOCIATIONS PERCEVANT DES AIDES FINANCIÈRES À L'ÉTRANGER

La sénatrice Évelyne Renaud-Garabedian a interrogé la ministre de l'Europe et des Affaires étrangères le 29 décembre 2022 à ce sujet. Elle souhaitait connaître les moyens mis en œuvre par le ministère à travers les postes diplomatiques et consulaires pour s'assurer du respect du contrat d'engagement républicain par les associations soutenues financièrement à l'étranger.

En effet, elle relève qu'*« aucune mention n'est faite de la part de la ministre de l'Europe et des Affaires étrangères alors que son ministère distribue bien des subventions à des associations, que cela soit dans le cadre de la campagne de soutien aux associations venant en aide aux Français de l'étranger, de la campagne de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger (STAFE) ou bien encore de la campagne de soutien aux associations "français langue maternelle" (FLAM) »*. Selon elle *« il apparaît primordial qu'en leur sein, ces structures bénéficiant de subsides français respectent les engagements mentionnés [...] à l'instar des associations nationales »*, bien qu'elles relèvent en grande majorité du droit local et non du droit français.

La ministre a répondu que ces associations relèvent en très grande majorité du droit local. Elle a rajouté qu'une *« réflexion est en cours pour déterminer la façon la plus adéquate d'intégrer certains principes universels évoqués dans le contrat d'engagement républicain [...] à la procédure de demande de*

²⁷ Guide pratique du contrat d'engagement républicain (CER), éd. 2023, p. 3.

subventions des associations de droit local pour les campagnes de soutien aux associations venant en aide aux Français de l'étranger, STAFE et FLAM, en vue d'une application dès 2024».

LES OBLIGATIONS LIÉES AU CONTRAT D'ENGAGEMENT RÉPUBLICAIN

Conformément à l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021, en signant le contrat d'engagement républicain, les personnes morales concernées s'engagent à « *respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution*²⁸, à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République », et à « *s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public* ».

Le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021, qui fixe les modalités du contrat d'engagement républicain, rappelle les principes de la République plus particulièrement visés, sous forme de sept engagements des signataires : respecter les lois de la République, respecter et protéger la liberté de conscience, respecter la liberté des membres de l'association, respecter l'égalité de tous devant la loi, ainsi que la non-discrimination et à agir dans un esprit de fraternité et de civisme, respecter la dignité de la personne humaine et les symboles de la République²⁹.

Une fois le contrat d'engagement souscrit par le représentant légal de la structure, l'association ou la fondation doit informer ses membres de son existence et de son contenu. Cela peut être fait par tout moyen : sur son site internet, par un affichage dans les locaux³⁰, dans une newsletter, etc. À titre d'exemple, cela peut être repris dans la charte éthique.

Elle doit également veiller à ce que cet engagement soit respecté dans les demandes de subventions et par ses dirigeants, ses salariés, ses membres et ses bénévoles³¹.

QUELLES SONT LES SANCTIONS EN CAS D'ABSENCE DE SIGNATURE OU DE MAUVAISE APPLICATION DU CONTRAT D'ENGAGEMENT RÉPUBLICAIN ?

Au moment de demander la subvention, l'administration sollicitée n'accordera pas de subvention dans les cas suivants : si une association (hors association agréée ou reconnue d'utilité publique) refuse de souscrire au contrat d'engagement républicain ou si l'objet que poursuit l'organisme ou les modalités selon lesquelles cette activité est conduite sont illicites ou

28 Article 2 de la Constitution : « *La langue de la République est le français. L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge. L'hymne national est la Marseillaise. La devise de la République est "Liberté, égalité, fraternité". Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple.* »

29 Le drapeau tricolore, l'hymne national, et la devise de la République.

30 Loi n° 2000-321 art. 1^{er}-1, al. 6 ; décret n° 2021-1947 art. 1, al. 2.

31 Décret n° 2021-1947 art. 5, I.

incompatibles avec ledit contrat. S'agissant des agréments ou d'une reconnaissance d'utilité publique, l'organisme qui ne respecte pas le contrat d'engagement républicain ne peut être agréé ou se voir accorder la reconnaissance d'utilité publique.

Une fois que la subvention a été octroyée, s'il est établi qu'un engagement figurant dans le contrat d'engagement républicain a été méconnu par l'association ou la fondation, l'administration l'informe de son intention de retirer la subvention, en lui précisant les motifs qui justifient ce retrait. L'administration l'informe par ailleurs de son droit à présenter ses observations orales ou écrites dans un délai raisonnable (*a minima* 10 jours selon la jurisprudence, sauf urgence).

L'article 5 du décret du 31 décembre 2021³² prévoit le retrait de la subvention, en numéraire ou en nature, en totalité ou en partie, lorsque son bénéficiaire ne respecte pas le contrat d'engagement républicain. Le retrait « *porte sur un montant calculé au prorata de la partie de la période couverte par la subvention qui restait à courir à la date du manquement* ». La restitution devra intervenir dans un délai ne pouvant excéder six mois à compter de la décision de retrait. Par ailleurs, la décision de retrait devra être communiquée au représentant de l'État dans le département du siège de l'association ou de la fondation et, le cas échéant, aux autres autorités et organismes concourant, à sa connaissance, au financement de cette association ou de cette fondation.

L'association ou la fondation personne morale sera responsable³³ des manquements du contrat d'engagement républicain, si les conditions de l'article 5 du décret sont réunies.

Toutefois, ni la loi, ni le décret, ni le contrat d'engagement républicain ne précisent ni ne rappellent aux associations et aux fondations les modalités et les voies d'opposition et de recours à la décision administrative. Il y a donc un manque de clarté quant aux modalités d'opposition à la décision

32 Article 5 du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 : « I. – L'association ou la fondation veille à ce que le contrat mentionné à l'article 1er soit respecté par ses dirigeants, par ses salariés, par ses membres et par ses bénévoles. Sont imputables à l'association ou la fondation les manquements commis par ses dirigeants, ses salariés, ses membres ou ses bénévoles agissant en cette qualité, ainsi que tout autre manquement commis par eux et directement lié aux activités de l'association ou de la fondation, dès lors que ses organes dirigeants, bien qu'informés de ces agissements, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient.

II. – Les engagements souscrits au titre du contrat mentionné à l'article 1er sont opposables à l'association à compter de la date de souscription du contrat. Est de nature à justifier le retrait d'une subvention, en numéraire ou en nature, un manquement aux engagements souscrits au titre du contrat commis entre la date à laquelle elle a été accordée et le terme de la période définie par l'autorité administrative en cas de subvention de fonctionnement ou l'issue de l'activité subventionnée en cas de subvention affectée.

Le retrait porte sur un montant calculé au prorata de la partie de la période couverte par la subvention qui restait à courir à la date du manquement. »

33 « L'association ou la fondation veille à ce que le contrat mentionné à l'article 1er soit respecté par ses dirigeants, par ses salariés, par ses membres et par ses bénévoles. Sont imputables à l'association ou la fondation les manquements commis par ses dirigeants, ses salariés, ses membres ou ses bénévoles agissant en cette qualité, ainsi que tout autre manquement commis par eux et directement lié aux activités de l'association ou de la fondation, dès lors que ses dirigeants, bien qu'informés de ces agissements, se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient. »

administrative de retrait ou de refus de subvention ou d'agrément pour non-respect du contrat d'engagement républicain.

Rappelons à ce sujet que le Haut Conseil à la vie associative a estimé que le contrat d'engagement républicain tendait à confier à l'administration un pouvoir d'interprétation et de sanction très large sans information claire, préalable et obligatoire sur les voies de recours susceptibles d'être exercées par les associations et les fondations mises en cause.

Dès mi-janvier 2022, Le Mouvement associatif, le RNMA et d'autres têtes de réseaux sectorielles ont mis en place des outils pour mieux comprendre la mise en œuvre du CER, notamment grâce à des webinaires comme celui initié par le Mouvement associatif consacré au contrat d'engagement républicain pour comprendre sa mise en œuvre et ses implications, avec une présentation du dispositif, les points d'attention, des points juridiques, ainsi que des regards de responsables associatifs ou encore grâce à des boîtes à outils créés avec l'aide gracieuse de juristes. Les accompagnateurs à la vie associative, les points d'appui en première ligne, comme les collectivités, et les associations ont eu besoin de ses conseils pour connaître l'existence du contrat d'engagement républicain et d'accompagnement³⁴.

MISE EN APPLICATION DU CONTRAT D'ENGAGEMENT RÉPUBLICAIN

Cette première année d'application du contrat d'engagement républicain a été marquée par :

- sa formalisation réglementaire : 36 mesures d'application réparties en une douzaine de décrets ont été prises depuis fin août 2021. Si toutes ne concernent pas les associations, les plus emblématiques s'y rapportent avec la mise en place d'engagements républicains et du nouveau régime des associations culturelles ou à objet culturel ;
- des sanctions pour son non-respect : dans son bilan annuel d'application de la loi du 24 août 2021, le gouvernement met en avant des chiffres illustrant sa mobilisation et le déploiement des mesures dont il dispose : 26614 opérations de contrôles menées, 836 fermetures d'établissements opérées de manière temporaire ou définitive, 55,9 millions d'euros redressés ou recouverts, 551 signalements effectués au titre de l'article 40 du code de procédure pénale.

Le juge administratif français n'a pas encore eu l'occasion de statuer sur le fondement du droit des associations, s'agissant du contrat d'engagement républicain, tel qu'issu de la réforme de la loi du 24 août 2021. Il conviendra de suivre avec attention l'affaire Alternatiba Poitiers actuellement en cours. Toutefois, cette loi a déjà donné lieu à des décisions du juge administratif qui touchent directement à la liberté associative.

³⁴ Le Mouvement associatif, communiqué de presse « Contrat d'engagement républicain, le désaccord des associations », 3 janvier 2022 (en ligne).

Dans ce cinquième bilan de la vie associative, portant sur les années 2021 et 2022, Le Haut Conseil à la vie associative (HCVA) a choisi comme thème général le rôle des associations dans la société.

Ces dernières années, les associations ont eu le sentiment d'être remises en question ou de n'être reconnues que pour les réponses qu'elles apportent aux besoins des populations les plus fragiles.

Ainsi, au cours des débats pour le projet de loi confortant les principes de la République, en 2021, les parlementaires et les ministres ont souligné le rôle des associations auprès des populations, notamment lors de la pandémie. Or, s'il est vrai que les associations savent être à l'écoute et souvent apporter des réponses appropriées grâce à leur connaissance du terrain, il importe de ne pas oublier leur contribution au vivre-ensemble et à la construction citoyenne dans les territoires.

En effet, les associations jouent un rôle vital dans la démocratie et l'éducation citoyenne. Elles sont des lieux d'apprentissage pour la participation à la vie de la cité, notamment des jeunes, et peuvent ainsi contribuer à réduire l'abstention électorale. Malgré les défis auxquels elles sont confrontées, les associations sont un pilier de notre société. Elles agissent pour préserver notre contrat social et surmonter les défis à venir.

Ce bilan du HCVA souligne l'importance des associations dans la vie quotidienne. Elles renforcent la citoyenneté, permettant à chacun d'être acteur de l'intérêt général.

Haut Conseil à la vie associative (HCVA)
95 avenue de France 75650 Paris cedex 13
hcva@jeunesse-sports.gouv.fr



Direction de l'information légale et administrative
La Documentation française
<https://www.vie-publique.fr/publications>



ISBN : 978-2-11-157970-5
Imprimé en France