



HAUT CONSEIL A LA VIE ASSOCIATIVE

Avis du HCVA sur le congé d'engagement

Adopté en session plénière du 15 novembre 2012

Avis du HCVA sur le congé d'engagement

Par lettre du 26 juillet 2012, le Haut Conseil à la vie associative (HCVA) a été saisi par la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative d'une demande d'avis portant sur les deux points suivants :

- L'évaluation des dispositifs existant dans notre droit positif en matière de congés destinés à favoriser la participation des bénévoles à la vie associative.
- L'opportunité de la création d'un congé d'engagement « négocié avec les employeurs qui permettrait aux présidents d'associations et aux trésoriers de pouvoir bénéficier d'une suspension du contrat de travail pour effectuer une mission d'intérêt général au service d'une association ».

A travers cette saisine se trouve posé le problème -essentiel pour le développement de la vie associative- du temps disponible pour des activités bénévoles. Une enquête réalisée par Viviane Tchernonog sur les dirigeants associatifs et à paraître prochainement montre que ceux-ci sont de moins en moins souvent des actifs¹. Afin de permettre l'engagement dans la vie associative de toutes les classes d'âge, il est donc capital de permettre aux salariés qui le souhaitent de s'engager dans la vie associative tout en poursuivant leur carrière au sein de leur entreprise ou de leur administration.

Le HCVA a dû inscrire ses travaux dans le délai fixé par la saisine ministérielle. Celle-ci précisait que la remise de l'avis était souhaitée pour la fin du mois d'octobre 2012. Elle formulait le vœu que le travail du HCVA « puisse être conduit dans le cadre d'une réflexion associant largement tous les acteurs concernés ainsi que les administrations, notamment celle chargée du travail et des relations avec les partenaires sociaux ».

Le HCVA a sollicité la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) ainsi que des associations particulièrement concernées par certains dispositifs d'engagement (France Volontaires et Planète urgence). Ayant par ailleurs été informé par la direction générale du travail de l'existence d'une négociation entre organisations représentatives des salariés et des employeurs sur l'articulation de la vie personnelle et de la vie professionnelle, il a jugé nécessaire de procéder à l'audition de représentants de ces organisations. Il lui est en effet apparu indispensable d'informer les partenaires sociaux des réflexions menées sur le congé d'engagement. Celles-ci pourraient s'intégrer dans le cadre plus large de la négociation en cours. Les délais nécessaires à l'audition de ces partenaires n'ont pas permis de prendre en compte leurs différentes positions dans le présent avis. Un document complémentaire en faisant état lui sera annexé ultérieurement.

¹ Viviane Tchernonog octobre 2012

I - Les congés existants

A- Recensement

- 1-1 Le HCVA a recensé dans le code du travail cinq congés, dont deux sont des dispositifs de portée générale susceptibles de bénéficier aux bénévoles associatifs sans s'adresser exclusivement à eux et trois leur sont spécifiquement destinés.
- 1-2 Les dispositifs de portée générale sont le congé individuel de formation ainsi que le congé de formation économique et sociale et de formation syndicale. Ils présentent la caractéristique commune de donner lieu à rémunération.
- 1-3 Le congé individuel de formation est prévu aux articles L. 6322-1 à L. 6322-3 du code du travail. Il a pour objet de permettre à tout salarié ayant au moins deux ans d'ancienneté de suivre, au cours de sa vie professionnelle, à son initiative et à titre individuel, des actions de formation qui doivent permettre au salarié « 3° de s'ouvrir plus largement à la culture, à la vie sociale et à l'exercice de responsabilités associatives bénévoles ».
- 1-4 Le congé de formation économique et sociale est prévu aux articles L. 3142-7 à L. 3142-15 du code du travail. Il permet au salarié de participer à des stages ou sessions de formation économique et de formation syndicale organisés soit par des centres rattachés à des organisations syndicales de salariés reconnues représentatives au niveau national, soit par des instituts spécialisés. Aux termes de l'article R.3142-2 du code du travail, un arrêté du ministre du travail fixe, après avis d'une commission comportant, outre des représentants de l'administration, des représentants des organisations syndicales, la liste des organismes dont les stages ouvrent droit à ce congé. La lecture de l'arrêté du 21 décembre 2011 fixant la liste de ces organismes fait apparaître qu'il s'agit quasi exclusivement de centres de formation liés à des organisations syndicales ou d'instituts rattachés à des universités.
- 1-5 Les dispositifs spécialement destinés aux bénévoles associatifs sont le congé de formation de cadres et d'animateurs pour la jeunesse et le congé de représentation, qui sont ouverts aux salariés du secteur privé et du secteur public, ainsi que le congé de solidarité internationale.
- 1-6 Le congé de formation de cadres et d'animateurs pour la jeunesse est prévu aux articles L. 3142-43 à L. 3142-46 du code du travail. Il s'adresse à des salariés âgés de moins de vingt-cinq ans souhaitant participer aux activités des organisations de jeunesse et d'éducation populaire, des fédérations et des associations sportives agréées par l'autorité administrative destinées à favoriser la préparation et la formation ou le perfectionnement de cadres et animateurs. Ce congé, d'une durée de six jours ouvrables par an pouvant être pris en deux fois, n'est pas rémunéré.

- 1-7 Le congé de représentation est prévu aux articles L. 3142-51 à L.3142-55 du code du travail. Il permet au salarié membre d'une association, désigné pour représenter cette association dans une instance instituée par une disposition législative ou réglementaire auprès de l'Etat ou d'une collectivité locale une indemnisation d'un montant égal à celui versé aux conseillers prud'hommes, soit actuellement 7,10 € de l'heure. L'employeur peut décider de maintenir la rémunération en tout ou partie, au-delà de l'indemnisation. En ce cas, il peut valoriser ce maintien comme du mécénat envers l'association bénéficiaire.
- 1-8 Le congé de solidarité internationale est prévu aux articles L. 3142-32 à L.3142-40 du code du travail. Il permet au salarié de bénéficier d'un congé pour participer à une mission hors de France pour le compte d'une association humanitaire figurant sur une liste fixée par l'autorité administrative. La durée du congé ne peut excéder six mois. Il n'est pas rémunéré, mais la durée du congé est assimilée à une période de travail effectif pour la détermination des avantages légaux et conventionnels liés à l'ancienneté.

B- Observations

- 1-9 L'analyse des différents congés existants fait ressortir leur extrême diversité, à de multiples points de vue. Une première distinction peut être faite entre les congés rémunérés (ou indemnisés) et ceux ne donnant lieu à aucune rémunération. L'existence ou l'absence d'une perte de rémunération est bien évidemment un élément déterminant dans la plus ou moins large utilisation des possibilités offertes par la loi. Les congés diffèrent également par la nature de l'objet social des associations concernées : limitation aux secteurs de la jeunesse, du sport et de l'éducation populaire pour le congé de formation de cadre et animateur de jeunesse, à l'action humanitaire pour le congé de solidarité internationale, alors que le congé individuel de formation, le congé de formation économique et sociale et le congé de représentation sont ouverts sans limitation de l'activité de l'association. Enfin, les congés spécifiquement associatifs sont ouverts plus ou moins largement aux bénévoles associatifs en fonction de critères tels que l'âge, ou l'exercice actuel ou futur de responsabilités au sein de l'association. On ajoutera, même s'il n'a pas paru utile de rentrer dans le détail de ces aspects techniques, que les délais de prévenance imposés au salarié, la plus ou moins grande latitude laissée à l'employeur pour rejeter la demande et les recours ouverts contre une décision de refus varient selon le congé considéré.
- 1-10 Cette diversité correspond sans doute à la volonté de répondre à un certain nombre de difficultés concrètes rencontrées au fil des ans, soit dans l'ensemble du monde associatif, soit dans tel ou tel secteur, soit pour tel ou tel type d'activité associative. Dans son avis sur la complémentarité entre l'emploi et le bénévolat, le CNVA avait formulé la proposition suivante : « le CNVA propose qu'une réflexion soit engagée pour approfondir l'idée d'un capital temps attaché à la personne qui pourrait couvrir un certain nombre de droits à congé existants comme la formation et la

représentation ». Compte tenu de la difficulté à assurer la fongibilité de congés dont les régimes sont aussi différents et qui s'adressent à des publics aussi divers, il est sans doute techniquement plus facile, pour ouvrir de nouveaux droits, de procéder par extension des congés existants ou création de nouveaux congés.

- 1-11 La saisine ministérielle invitait le HCVA à « conduire une réflexion sur les dispositifs qu'il conviendrait de maintenir, ceux qui devraient être réformés, et ceux qui pourraient être créés dans cette perspective ». L'évaluation des dispositifs existants n'a pas été possible. En effet le HCVA n'a pu disposer d'éléments statistiques relatifs à l'usage qui est fait de ces différents congés ni auprès des associations, ni auprès de l'administration ou des organismes paritaires en ce qui concerne le congé individuel de formation. Il lui est apparu que cette carence, même si elle peut s'expliquer en raison du fait que chaque décision est une décision individuelle, tant en ce qui concerne le salarié que l'employeur, qui n'entre par sa nature, dans un aucun processus de remontée d'informations centralisé, n'en est pas moins préjudiciable en termes d'évaluation. Il est difficile et il n'est probablement pas nécessaire de mettre sur pied un tel dispositif. En revanche la réalisation d'enquêtes périodiques pourrait sans doute apporter à l'avenir des éléments d'aide à la décision qui font aujourd'hui défaut.

II- L'institution d'un congé d'engagement

- 2-1 La question de l'institution d'un congé d'engagement, dans le contexte décrit ci-dessus, a paru au HCVA devoir être envisagée sous trois aspects différents, qui ont nécessairement des points de convergence : les bénévoles concernés, les associations concernées et le régime du congé d'engagement.

A- Les bénévoles concernés

- 2-2 Il a semblé au HCVA qu'il était fondé à faire porter sa réflexion sur les bénéficiaires au-delà des termes mêmes de la lettre de la saisine, qui ont suscité son interrogation. S'ils étaient apparemment restrictifs, puisque seuls le président et le trésorier de l'association étaient expressément visés, la référence à une mission d'intérêt général ainsi que la possibilité envisagée d'une suspension du contrat de travail conduisaient à envisager son extension à un éventail de bénéficiaires plus large que ces deux catégories.
- 2-3 A l'issue de cette réflexion se sont dégagées, en ce qui concerne les bénéficiaires potentiels, deux orientations qu'il est possible de retenir de façon alternative ou cumulative.
- 2-4 Une première orientation, dans la logique de la référence aux deux dirigeants associatifs visés dans la saisine, conduit à réserver le congé d'engagement aux seuls responsables associatifs, qui pourraient ainsi disposer du temps nécessaire pour mieux exercer leurs responsabilités. Dans cette conception, il paraît souhaitable de ne pas réserver le bénéfice du congé aux seuls président et trésorier, mais de l'ouvrir à

l'ensemble des responsables bénévoles élus aux organes délibérants, ainsi qu'à des responsables bénévoles qui, bien que non élus, occupent des fonctions jugées essentielles par l'association pour sa bonne marche (responsables d'activités)². La vocation des responsables élus à faire usage du congé résulte de la seule justification de leur élection à un organe délibérant. Pour les responsables d'activités, l'identification est moins immédiate. Il est nécessaire qu'une décision de l'organe délibérant les désigne comme occupant des fonctions non électives d'un niveau tel qu'elles présentent une importance déterminante pour le bon fonctionnement de l'association.

- 2-5 Une seconde orientation consiste à déconnecter le bénéficiaire du congé d'engagement de l'exercice de responsabilités associatives. Tout bénévole, dès lors qu'il exerce pour le compte d'une association une mission d'intérêt général entrant dans le cadre de l'objet social, peut être éligible. La mission d'intérêt général n'a aucun rapport avec l'exercice de responsabilités telles que définies plus haut. Il pourra s'agir par exemple de mener à bien une action à caractère humanitaire sur un territoire déterminé. Dans cette conception, le bénévole désireux de solliciter un congé devrait justifier d'une décision de l'organe délibérant de l'association le mandatant expressément pour exercer cette mission et en précisant notamment le contenu et la durée.

B- Les associations concernées

- 2-6 Quelle que soit la conception du congé d'engagement retenue (participation aux instances délibératives ou à d'autres instances de gestion de l'association et/ ou accomplissement d'une mission d'intérêt général pour le compte de l'association), il paraît indispensable d'en limiter le champ d'application aux bénévoles engagés dans des associations d'intérêt général ou bénéficiant d'un agrément.
- 2-7 La nécessité d'une telle limitation paraît évidente pour un congé lié à la participation à des instances associatives délibératives ou à l'exercice de fonctions non électives essentielles pour la vie de l'association. Certaines associations, et cela est parfaitement légitime, sont constituées autour d'un objet social qui n'intéresse que les seuls membres. Il n'y a aucune raison pour que la participation à leurs instances soit considérée comme une mission d'intérêt général.
- 2-8 Cette nécessité apparaît avec moins d'évidence pour l'accomplissement d'une mission spécifique, s'inscrivant dans un ou plusieurs des champs d'activités énumérés aux articles 200 et 238 bis du code général des impôts. Il est souhaitable que soient pris en compte non seulement le contenu de la mission, mais aussi la capacité de l'association, au titre de laquelle le congé est demandé, à assurer au bénévole le soutien nécessaire pour qu'il puisse mener à bien cette mission. Sans doute conviendrait-il de limiter la possibilité de solliciter un congé aux bénévoles membres d'associations ayant fait l'objet d'une reconnaissance par l'autorité administrative³.

² L'article 3 du décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011 relatif au Fonds pour le développement de la vie associative fait déjà référence aux « bénévoles élus ou responsables d'activités ».

³ Telle est la solution retenue pour le congé de solidarité internationale. Cf l'arrêté du 16 juillet 1996 fixant la liste des associations de solidarité internationale bénéficiaires des dispositions relatives au congé de solidarité

Afin d'éviter la multiplication des procédures et des labels administratifs, on pourrait envisager d'admettre que les associations dont l'objet entre dans l'un des domaines définis comme participant de l'intérêt général sont dispensées de cette reconnaissance si elle ont fait par ailleurs l'objet d'un agrément ou satisfont aux critères de gouvernance prévus aux articles 200 et 238 bis du code général des impôts.

C- Le régime du congé d'engagement

- 2-9 Le régime du congé d'engagement est étroitement lié à son objet en ce qui concerne sa durée et la situation du salarié au regard du contrat de travail, en particulier sa rémunération.
- 2-10 Si le congé d'engagement est destiné à permettre à des responsables associatifs, élus ou non élus, de participer aux instances de direction et d'administration de l'association, la logique paraît être celle d'un crédit annuel exprimé en jours susceptibles d'être pris de façon fractionnée, afin de coller au rythme et à la durée des réunions des instances concernées. Si, en revanche, il est destiné à permettre l'accomplissement d'une mission ponctuelle bien identifiée, la logique est au contraire celle d'un congé exprimé en semaines ou en mois. Dans les deux hypothèses, il convient de fixer un plafond.
- 2-11 La situation du salarié au regard du contrat de travail est également différente selon les deux hypothèses envisagées. La possibilité accordée au salarié de participer à des instances associatives ne nécessite pas une suspension du contrat de travail, mais simplement la délivrance d'autorisations d'absence par l'employeur. En revanche son absence continue pendant plusieurs semaines (plusieurs mois ?) implique une suspension du contrat de travail et suscite plusieurs interrogations : le salarié à l'issue de cette suspension conserve-t-il son poste antérieur ou est-il seulement assuré de retrouver un poste équivalent ? Le temps passé dans l'exercice de la mission est-il ou non pris en compte dans son ancienneté⁴ ? Le HCVA n'a pas cru devoir entrer dans le détail technique du régime d'un tel congé, mais tient à souligner que tous ces aspects concrets sont déterminants dans l'utilisation effective d'un dispositif de ce type.
- 2-12 La question du maintien total ou partiel de la rémunération du salarié exerçant une activité bénévole mérite un examen particulier. L'absence de paiement du temps passé à des activités associatives paraît être la solution de principe. Toutefois, dans le cas où l'employeur maintient en tout ou partie la rémunération du salarié exerçant une activité bénévole, il peut valoriser ce maintien comme du mécénat envers l'association bénéficiaire⁵.

internationale en application de l'article 85 de la loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses mesures d'ordre social.

⁴ Ainsi, aux termes de l'article L. 3142-37 du code du travail, la durée du congé de solidarité internationale est assimilée à une période de travail effectif pour la détermination des avantages légaux et conventionnels liés à l'ancienneté.

⁵ A titre d'illustration, une convention passée entre la société SFR et la Fondation SFR et ratifiée par les partenaires sociaux permet aux collaborateurs de la société d'effectuer des missions associatives d'une durée de 6, 9 ou 11 jours sans perte de salaire. Dans le cas où la durée est de 9 ou 11 jours, le salarié abonde cette durée par respectivement 3 et 4 jours de RTT.

En conclusion, le HCVA formule les recommandations suivantes :

- 1 Diligenter une enquête conjointe de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de la jeunesse et des sports en vue d'évaluer les conditions d'utilisation des différents congés existants.
- 2 Instituer un congé d'engagement décliné sous l'une et/ou l'autre des deux formes suivantes :
 - a) congé pour l'exercice de responsabilités associatives ouvert aux élus qui siègent dans les organes de direction des associations d'intérêt général ou bénéficiant d'un agrément ou qui, sans être élus, sont responsables au sein de ces associations d'activités jugées par elles comme essentielles pour la mise en œuvre du projet associatif. Ce congé, d'une durée de douze jours annuels au maximum, pourrait être fractionné en demi-journées. Il ne serait en principe pas rémunéré, mais resterait assimilé à une période de travail.
 - b) congé de solidarité nationale dont les modalités s'inspireraient de celles du congé de solidarité internationale prévu aux articles L. 3142-32 à L. 3142-40 du code du travail.
- 3 Transposer dans les trois fonctions publiques les dispositions nouvelles introduites dans le code du travail.
- 4 Mener une action de communication auprès des entreprises afin de les sensibiliser aux possibilités déjà offertes sur le don du temps par les textes en vigueur relatifs au mécénat (déductions fiscales).
- 5 Inciter les partenaires sociaux à la conclusion d'accords d'entreprises visant à favoriser le don de temps dans le cadre du mécénat.

15 novembre 2012



MINISTÈRE DES SPORTS, DE LA JEUNESSE,
DE L'ÉDUCATION POPULAIRE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

Le Ministre

Paris le 26 JUIL, 2012

Madame la Présidente,

Sans les millions de femmes et d'hommes qui s'engagent chaque jour, les associations ne pourraient agir comme elles le font dans tous les secteurs et sur l'ensemble du territoire, en incarnant la démocratie citoyenne.

Elles sont riches du dévouement de leurs bénévoles dont il convient de faciliter et d'encourager l'engagement.

Au cours de sa campagne électorale, le Président de la République avait insisté sur la nécessité de valoriser le bénévolat et avait annoncé deux mesures en ce sens: la validation des acquis professionnels du bénévolat et le congé engagement négocié avec les employeurs qui permettrait, aux présidents d'associations ou aux trésoriers ou pouvoir bénéficier d'une suspension du contrat de travail pour effectuer une mission d'intérêt général ou servir d'une association.

Je souhaite que le Haut Conseil à la vie associative conduise une réflexion afin de préciser les dispositifs qu'il conviendrait de maintenir, ceux qui devraient être réformés et ceux qui pourraient être créés dans cette perspective. Je serai particulièrement intéressée par ses propositions relatives aux modalités de mise en œuvre d'un congé engagement qui s'inscrirait dans les mesures de nature à encourager et à reconnaître le bénévolat.

Je souhaite que ce travail puisse être conduit dans le cadre d'une réflexion associant largement tous les acteurs concernés ainsi que les administrations, notamment celle chargée du travail et des relations avec les partenaires sociaux.

Je souhaite que ce rapport me soit transmis d'ici la fin du mois d'octobre.

En vous en remerciant à l'avance, je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma sincère considération.

Bonne à vous,

Valérie FOURNEYRON

Madame Joëlle BOTTALICO
Vice-présidente du Haut Conseil à la vie associative
95, avenue de France
75650 PARIS Cedex 13

95, avenue de France - 75650 Paris CEDEX 13 - Tél. : 01 40 45 93 03
www.sports.gouv.fr www.jeunesse.gouv.fr www.associatif.uns.gouv.fr