



**PREMIER  
MINISTRE**

Haut Conseil  
à la vie  
associative

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

## Analyses et propositions sur le bénévolat

Il n'existe pas de définition juridique du bénévolat. « La définition communément admise est celle d'un avis du Conseil économique et Social du 24 février 1993 : « 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 ».

Le bénévolat est la situation dans laquelle une personne apporte temps et compétences à titre gratuit pour une personne ou un organisme. Il se distingue donc de la situation de travail (ou salariat) essentiellement par les critères suivants :

- Le bénévole ne perçoit pas de rémunération. Il peut être dédommagé des frais induits par son activité (déplacement, hébergement, achat de matériel...);
- Le bénévole n'est soumis à aucun lien de subordination juridique. Sa participation est volontaire : il est toujours libre d'y mettre un terme sans procédure, ni dédommagement<sup>1</sup> ».

Le bénévolat est donc à la fois le résultat d'une implication personnelle libre et volontaire au service d'intérêts collectifs et le socle indispensable à la dynamique associative. Il est intimement lié à la vie des associations puisqu'il en constitue le fondement. Ce capital humain est la première ressource collective de l'association au service du projet de celle-ci.

Dans les années 1970-1980, le terme anglo-saxon de « volunteer » laissait s'installer une certaine confusion entre bénévolat et volontariat et il n'était pas rare d'utiliser l'un pour l'autre. Aujourd'hui les choses se sont clarifiées.

Le bénévole agit de façon désintéressée sur une période plus ou moins longue, parfois dans plusieurs associations en même temps.

Le volontaire est totalement disponible pendant un temps déterminé au service de l'association dont il partage l'idéal. A l'engagement moral de tout bénévole s'ajoute une relation contractuelle en contrepartie d'une indemnisation.

Il est enfin à préciser qu'aussi bien le bénévolat que le volontariat sont, à tout point de vue, distincts du salariat. Ils doivent le rester. Introduire une notion de rétribution en lien avec le travail bénévole ne fait qu'instaurer la confusion entre des notions et des statuts qui n'en ont pas besoin. Le bénévolat ne peut en aucune façon être la contrepartie d'un quelconque revenu, fût-il d'engagement. Selon le Haut Conseil, toute mesure allant dans le sens d'une indemnisation de l'engagement bénévole est une mauvaise idée.

En revanche, si le bénévolat est synonyme de gratuité, il existe des contreparties à ce bénévolat (VAE, congés, dédommagement des frais, rémunération possible des bénévoles en situation de gouvernance...).

---

<sup>1</sup> [https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/guide\\_benevolat\\_2019.pdf](https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/guide_benevolat_2019.pdf)

## **I- L'engagement bénévole : Données et évolutions**

Plusieurs enquêtes et études publiées ces dernières années permettent de disposer de données chiffrées sur l'engagement bénévole.

L'étude de Lionel Prouteau publiée en 2018<sup>2</sup> nous apprend que le taux de participation bénévole global estimé (c'est-à-dire tous domaines d'activité confondus) est de 43 %. Un tel taux représenterait un peu moins de 22 millions de bénévoles de 18 ans et plus.

Cette étude révèle aussi que le taux de bénévolat dans la population française a beaucoup augmenté, passant de 28% en 2002 à 43% en 2017, grâce notamment à un fort engagement dans le domaine social et caritatif.

Nous devons certainement nous réjouir de l'évolution positive de l'engagement solidaire, particulièrement dans le secteur social et caritatif, mais aussi nous inquiéter de ce qu'elle révèle sur le plan du développement de la précarité, de la pauvreté. L'autre aspect venant tempérer l'enthousiasme concernant les chiffres de la participation bénévole est lié à l'écart important entre les taux de participation au bénévolat selon les niveaux de diplôme ou les catégories socio-professionnelles (55% des diplômés du supérieur sont bénévoles, contre 36% des personnes ayant un niveau CAP-BEP) : les lignes de fracture de la société sont également très visibles lorsqu'il s'agit d'engagement.

Enfin, et selon cette même étude, la participation hors association relève de la participation occasionnelle dans 80% des cas. Il est intéressant de noter qu'entre 2002 et 2017, le bénévolat régulier a progressé de 10 points (soit 5 points de moins que l'augmentation globale de la participation). Il y a donc une hausse des participations occasionnelles (plus de 50% des bénévoles sont engagés moins de 2 heures par mois).

Ces quelques données soulignent l'importance du bénévolat et de l'engagement en France et cela en dehors de toute crise. Le HCVA a eu l'occasion de le rappeler ces dernières années, il n'y a pas moins de bénévoles, bien au contraire, mais assurément, d'autres formes de bénévolats se sont développées, répondant à d'autres modes de vie.

Dans le contexte de la crise sanitaire, l'enquête réalisée par Recherches et Solidarités avec Le Mouvement associatif et le Réseau National des Maisons des Associations, avec le soutien de la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative<sup>3</sup>, révèle que 82% des associations ont maintenu des relations à distance entre les bénévoles, ce pourcentage a augmenté au fil du temps, et 63% ont développé des échanges et de l'entraide à distance.

46% des responsables associatifs se sont déclarés prêts à se mobiliser et à mobiliser leurs bénévoles dans une démarche citoyenne, en dehors des actions à destination de leurs adhérents ou bénéficiaires.

Il est intéressant de noter que les associations en cette période de crise, constituent une source de mobilisation au-delà de leur périmètre originel.

---

<sup>2</sup> Lionel Prouteau : Bénévolat et bénévoles en France en 2017. Etat des lieux et tendances. Octobre 2018  
[https://fonda.asso.fr/system/files/fichiers/LeBenevolatEnFranceEn2017\\_SyntheseEnqueteCRA-CSA\\_17102018\\_VF.pdf](https://fonda.asso.fr/system/files/fichiers/LeBenevolatEnFranceEn2017_SyntheseEnqueteCRA-CSA_17102018_VF.pdf)

<sup>3</sup> <https://recherches-solidarites.org/wp-content/uploads/2020/04/COVID-impacts-Diaporama.pdf>

## II- L'analyse du HCVA : Référence aux écrits antérieurs

Depuis sa création, le HCVA a produit différents textes sur la question du bénévolat, de l'engagement et des outils pour l'encourager<sup>4</sup>.

En 2014, dans un document intitulé le socle commun du bénévolat, le HCVA soulignait la nécessité pour les bénévoles qui le souhaitent, d'une formation adaptée à leurs besoins.

En 2016, au lendemain des attentats terroristes en France, le Président de la République a commandé un rapport<sup>5</sup> pour formuler des propositions en vue de la création d'une réserve citoyenne. Les termes de la lettre de mission étaient ainsi exposés, « *cette réserve citoyenne a pour objectif de permettre la mobilisation, ponctuelle ou récurrente, de citoyens soucieux de venir en renfort de l'action publique et de renforcer le lien social dans notre pays* ».

Le Haut Conseil à la vie associative a été auditionné par l'un des rapporteurs, monsieur Jean-Marc Sauvé, conseiller d'Etat. Selon lui, il s'agissait par la création de cette réserve de compléter le vivier des bénévoles à côté de l'engagement associatif.

Dès le début des travaux, le Haut Conseil a fait connaître sa position sur ce projet en rappelant que les bénévoles avaient besoin d'accueil, d'accompagnement, de formation, ce que les associations savent mettre en œuvre, pour peu qu'on leur en donne les moyens.

Depuis de nombreuses années, des appréciations font état de la baisse du nombre de bénévoles, parallèlement à une montée de l'égoïsme et du repli sur soi. Les chiffres présentés au début de ce document et la situation actuelle infirment ces propos.

Que certaines missions bénévoles (tâches administratives, de gestion...) vécues comme ingrates, attirent peu de candidatures est un fait. L'association aura à cœur d'assurer une attention et un suivi tout particulier pour éviter que les bénévoles impliqués sur ces tâches ne se sentent écartés de l'objet associatif.

Fidéliser les bénévoles dans l'association peut également apparaître comme une difficulté majeure. Les nouvelles formes de bénévolat, les gouvernances qui leur sont attachées, l'intégration des jeunes, qui fonctionnent en mode projet et s'engagent pour une cause en pratiquant un bénévolat de court terme, est un fait de société qui ne doit pas nous étonner.

Le HCVA dans son rapport sur les nouvelles formes d'engagement a mis en lumière ces constats et conclut que les mouvements qui traversent les associations, leur gouvernance sont, et cela n'est pas surprenant, les mêmes que ceux qui traversent la société. On n'entre plus dans une entreprise, voire une profession à 20 ans en y restant jusqu'à sa retraite, on aime changer d'activité, pourquoi l'engagement ne suivrait-il pas les mêmes tendances ?

La volonté de se retrouver, d'agir ensemble est le fondement même des associations et les bénévoles, leur première richesse. Chacun peut agir individuellement, dans des cadres non-structurés, mais l'association constitue le terreau de l'engagement, le lieu où les individus peuvent trouver un cadre et un accompagnement nécessaires à leur activité.

Pour toutes ces raisons, le Haut Conseil à la vie associative insiste dans plusieurs rapports sur la nécessité d'encourager l'engagement dès le plus jeune âge et en valorisant, pour tous, les acquis de celui-ci.

---

<sup>4</sup> La VAE des bénévoles. 2013. - Suites du rapport sur la VAE 2018. – Favoriser l'engagement des jeunes à l'école. 2017. - L'engagement associatif ouvert à tous. Juillet 2019

<sup>5</sup> Claude Onesta, Jean-Marc Sauvé : Pour que vive la fraternité- Propositions pour une réserve citoyenne. Juillet 2015

### III- Focus : le rôle de l'Etat dans l'intermédiation bénévole en situation d'urgence

Dès le début de la crise sanitaire, les pouvoirs publics se sont mobilisés pour accompagner les associations dans les difficultés qu'elles allaient rencontrer. A la fois en les soutenant par des aides financières ou des allègements sociaux et fiscaux, et en appelant les citoyens à s'engager pour apporter leur soutien et leurs forces à l'ensemble des acteurs mobilisés.

C'est ainsi qu'a été créée une plate-forme<sup>6</sup> qui a très vite connu un grand succès en termes d'inscriptions de citoyens prêts à s'engager. Cette mobilisation citoyenne spontanée confirme, s'il en était besoin, ce que l'on sait de la volonté de nombre de nos concitoyens à s'engager aux côtés des populations les plus fragiles. C'est bien ce que font les associations au quotidien.

À situation exceptionnelle, réponse exceptionnelle, sans doute au-delà de ce qui pouvait être imaginé. C'est ainsi que plus de 340 000 personnes se sont inscrites sur la plate-forme [jeuxaider.gouv.fr](https://www.jeuxaider.gouv.fr) et 100 000 mises en relations ont été réalisées. Ces chiffres, à eux seuls, témoignent du désir d'engagement et de la mobilisation citoyenne. Ils mettent également en lumière les difficultés et attentes qui peuvent jaloner le parcours d'engagement :

- Pour les associations : capacité d'accueil, formation, encadrement, logistique, suivi et application des mesures d'hygiène et de sécurité ...
- Pour les bénévoles : réponses et accueil à la hauteur de leur engagement, intégration, suivi et reconnaissance...

En effet, nombre de personnes prêtes à s'engager, et, qui n'ont pu recevoir une réponse rapide, ou même des propositions, peuvent être déçues et pour certaines, en concevoir une impression négative du monde associatif, participant à s'en éloigner pour longtemps.

A contrario, de nombreux exemples attestent que, dans les territoires, des démarches locales de solidarité se sont mises en place autour de projets mobilisant dans ce que l'on appelle « une communauté d'actions » des femmes et des hommes de sensibilité ou d'expertise diverses, grâce à un travail concerté entre les acteurs locaux, sans relais par la plateforme gouvernementale : associations, collectivités, voire entreprises...

C'est pourquoi, le HCVA estime que la plate-forme nationale trouve sa pleine utilité dans les situations d'urgence, dans une mission d'articulation, de mise en lien avec les acteurs locaux susceptibles de donner corps à leur volonté d'engagement.

La tentation des pouvoirs publics de développer les initiatives d'engagement des citoyens n'est pas nouvelle et souligne sa volonté de participer activement à son développement.

Le rôle de l'Etat et celui des associations doivent être complémentaires mais sans substitution. Les associations ne sont pas les outils des pouvoirs publics, elles doivent œuvrer en lien, à leurs côtés et avec leur soutien, tout en gardant leur autonomie et indépendance afin de pouvoir déployer tout leur savoir-faire.

Le HCVA dans différents travaux a montré toute l'utilité de maintenir l'autonomie des associations vis-à-vis des pouvoirs publics, prônant un mode de relation partenarial, renforcé et concerté entre acteurs publics et associations à travers la signature de Chartes des engagements réciproques, sectorielles ou territoriales.

La mobilisation du plus grand nombre doit être encouragée en tout temps, et il faut faire confiance aux structures associatives, terreau de cette mobilisation pour l'organiser. Le don de soi s'exprime pour beaucoup dans un engagement de tous les instants. Les situations extrêmes, comme celles que nous connaissons, exigent une mobilisation de tous, y compris des services publics pour répondre à l'urgence.

---

<sup>6</sup> <https://www.jeuxaider.gouv.fr/>

## **IV- Propositions pour un engagement ouvert à tous**

### ***A l'initiative des associations***

#### ➤ Accueil et formation

Il semble que trop d'associations proposent d'emblée des activités à leurs futurs bénévoles, au lieu, dans un premier temps, d'être à l'écoute de leurs attentes, d'essayer de comprendre leurs motivations. Il s'agit, autant que faire se peut, de chercher la convergence entre le projet associatif et le besoin et le souhait du bénévole.

La formation est la première demande des bénévoles et si les associations veulent se renouveler, elles ne doivent pas négliger cette requête. Formation mais également questionnement sur les attendus du projet associatif, sur la gouvernance qui l'anime, sur les valeurs qu'il sous-tend. Les bénévoles seront d'autant plus investis et fidèles qu'ils pourront partager le projet. À contrario, l'incompréhension des règles, des codes, ne facilite ni l'accueil ni l'intégration dans l'association.

#### ➤ Soutien à la mobilité

D'autres leviers peuvent être aisément répertoriés, et associés à divers états qu'il s'agisse des jeunes, des actifs etc. mais il nous semble opportun de mettre l'accent sur la ruralité qui conjugue parfois difficulté de sociabilité, liée à l'isolement et pauvreté dissimulée. La mobilité, son organisation et son coût peuvent entraver fortement l'engagement associatif et nécessitent des pratiques engageant partage et solidarité.

#### ➤ Valorisation des acquis de l'expérience

La valorisation de l'expérience bénévole en vue d'obtenir tout ou partie d'un diplôme est possible depuis la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002. Le HCVA a rendu 2 avis sur ce sujet, l'un en 2013<sup>7</sup> et l'autre en 2018<sup>8</sup>.

Dans ces deux rapports, le HCVA insiste sur la nécessité pour les associations de faire connaître ce dispositif à leurs bénévoles et de veiller à leur accompagnement chaque fois que cela est possible. En effet, la prise en compte des acquis de l'expérience bénévole peut constituer une aide importante pour des personnes en reconversion ou en retour à l'emploi. Parmi celles-ci, celles qui sont peu diplômées, peuvent trouver dans l'engagement bénévole une occasion d'acquérir des savoirs faire utiles à leur insertion professionnelle.

#### ➤ Gestion interne des bénévoles

Certaines associations doivent modifier leur mode de fonctionnement pour être plus accueillantes et attentives envers tous les bénévoles. Les rencontres et temps conviviaux entre les bénévoles investis dans l'action de terrain et ceux siégeant dans les instances de décisions, peuvent être développées afin de permettre des parcours d'engagement pour ceux qui le souhaitent. L'association ne peut reproduire les travers rencontrés dans d'autres types d'organisation qui instituent des « barrières » entre ceux qui pensent et ceux qui agissent.

Cette capacité d'accueil à tous doit être particulièrement développée à l'égard des bénévoles, rien ne peut justifier l'entre soi des bénévoles et tout plaide pour faire des associations un lieu où ceux qui souhaitent s'y investir puissent le faire. L'association se veut « école de démocratie », elle doit pouvoir le montrer au

---

<sup>7</sup> HCVA : Avis relatif à la validation de l'expérience bénévole - 15 mars 2013 <sup>7</sup> HCVA : Rapport sur les suites de l'avis sur la VAE de 2013 - Mai 2018

<sup>8</sup> Rapport du Haut Conseil à la vie associative - L'engagement associatif ouvert à tous Quelques clés pour une société plus harmonieuse et solidaire Adopté le 02 juillet 2019

quotidien. L'organisation de binômes entre anciens et nouveaux bénévoles pour faciliter l'entrée dans l'association peut également faciliter l'accueil.

➤ Repenser la durée et le format de certaines missions

Des missions courtes donneront l'occasion à des personnes peu familières avec le monde associatif de faire une expérience d'engagement sans se sentir immédiatement « prisonnières ». La place qui leur sera faite, le respect de leur situation, pourront être de nature à leur donner envie de continuer et ainsi de découvrir toute la richesse de l'engagement pour elles-mêmes, pour l'association et pour la société.

Des missions réalisées en dehors des locaux de l'association, peuvent également participer à élargir le bénévolat. En effet, les obstacles dus au transport, à la garde d'enfants ... peuvent ainsi être levés. Bien entendu, cette forme de bénévolat ne peut être unique, la rencontre régulière avec d'autres bénévoles, des salariés et des personnes bénéficiaires est nécessaire pour se sentir pleinement acteur du projet.

➤ Se faire accompagner

Pour aller de la volonté politique de développer une démarche participative à sa pleine mise en œuvre, un accompagnement pourra se révéler nécessaire pour certaines associations afin d'avancer vers cette ouverture. Occupées sur le terrain, elles n'ont ni le temps, ni les personnes pour conduire la réflexion et mettre en place outils et bonnes pratiques.

Aujourd'hui, coordinations, têtes de réseaux, acteurs qui accompagnent le développement du bénévolat, et pratiquent l'intermédiation entre les bénévoles et les organismes, peuvent aider les associations à examiner leur situation et trouver des solutions pour avancer.

France bénévolat, Benenova, Le Mouvement associatif, le réseau national des maisons d'associations (RNMA) peuvent jouer ce rôle aux côtés des fédérations et autres grandes associations nationales.

### *A l'initiative des pouvoirs publics*

➤ Les mesures existantes

- **Lancer un chantier systématique de simplification de la mise en œuvre des différents droits attachés à l'exercice du bénévolat** : validation des acquis de l'expérience bénévole, les congés d'engagement et de représentation, le Compte engagement citoyen

Il est patent que ces droits ont connu (et connaissent encore) une mise en œuvre des plus laborieuses. Cette situation provient essentiellement, pour la plupart, de leur complexité même. Les pouvoirs publics devraient se préoccuper de la situation et mettre en place, en lien avec les différents acteurs, un véritable chantier de simplification et, sans doute, d'élargissement, de manière à ce que ces différents droits ne soient plus ce qu'ils sont aujourd'hui, quasi théoriques.

- Depuis 1985, il existe un mode de financement spécifique pour la formation des bénévoles avec le fonds pour le développement de la vie associative. Comme indiqué plus avant, cette formation est importante pour les bénévoles et particulièrement pour tous ceux qui se sentent éloignés de l'engagement, pensant ne pas avoir les compétences nécessaires.

L'augmentation des crédits du fonds de développement pour la vie associative constitue une demande récurrente de la part des associations. Le HCVA a formulé une proposition précise à ce sujet : augmenter la ponction sur le montant des sommes se trouvant sur les comptes bancaires inactifs des associations au FDVA.

- La valorisation de l'engagement, par l'attribution de crédits de formation, dans le cadre du compte engagement citoyen (CEC)<sup>9</sup>, constitue un encouragement au bénévolat, intéressant, cependant il est limité à certain types de bénévolat (élu ou encadrant de bénévoles) et ne permet pas d'accéder actuellement à toutes les formations de base (par exemple au CFGA – Certificat de Formation à la Gestion associative).
- Favoriser davantage, le recours au dispositif de VAE bénévole, notamment en poursuivant les simplifications et en faisant connaître ces possibilités dans les services de pôle emploi. L'expérience « 10 000 VAE » conduite en 2017 pourrait être développée plus largement.

➤ *Pour aller plus loin*

Le HCVA appelle de ses vœux la mise en œuvre de mesures, qu'il a pour certaines déjà formulées dans le passé.

- Poursuivre la concertation avec les employeurs pour assurer une réelle mise en valeur de l'engagement lors des recrutements.
- La question des retraites pour les responsables associatifs bénévoles est essentielle, et le gouvernement devrait s'en saisir : A l'occasion d'un mandat associatif, les fonctions bénévoles peuvent se traduire par des trimestres comptabilisés en moins et, dans le cas des travailleurs indépendants, les revenus en moins peuvent aussi avoir des répercussions de même nature.
- Dans un rapport rendu en novembre 2017<sup>10</sup>, le Haut Conseil à la vie associative préconisait un encouragement à l'engagement dès le plus jeune âge, notamment en impliquant l'école. Cette pratique dès l'école ne peut qu'être favorable et porter une valeur d'exemple auprès de toutes les populations.

Dans cette perspective, les associations auront une mission importante à développer auprès des jeunes durant la période obligatoire du SNU (Service National Universel), ainsi que lors de sa seconde phase (mission d'intérêt général). Des témoignages et la présentation des actions mises en place par les associations feront connaître à tous l'importance et la richesse de l'engagement pour soi et pour les autres.

- Favoriser un engagement intergénérationnel : la situation sanitaire a pu écarter les bénévoles les plus âgés qui dans certaines associations tiennent une place importante. L'après-crise ne doit pas être l'occasion d'un conflit de générations, au contraire, l'occasion est donnée de travailler pour un bénévolat intergénérationnel avec le développement par exemple d'un tutorat et d'un apprentissage partagé. Dans cette perspective, l'explosion de l'utilisation des outils numériques en cette période pourra permettre demain des échanges réciproques.
- Mener une réflexion sur l'intermédiation : les associations, depuis de nombreuses années ont développé des démarches d'intermédiation du bénévolat et de l'engagement, souvent relayées (portées) par des plates formes numériques. Il est nécessaire qu'une réflexion soit conduite avec les principaux acteurs intervenant dans le cadre de l'intermédiation. Celle-ci pourra renforcer son efficacité et permettre qu'une réelle articulation soit mise en place entre les associations et les pouvoirs publics.
- Accompagner les associations : Les associations ont, elles aussi, besoin d'être accompagnées dans leur capacité à accueillir de nouveaux bénévoles et de nouvelles formes d'engagement sans que ne soient compromises les valeurs fondatrices et fédératrices du projet associatif.

**Septembre 2021**

---

<sup>9</sup> Art L 5151-7 du code du travail : Le compte d'engagement citoyen recense les activités bénévoles ou de volontariat de son titulaire. Il permet d'acquérir :1° Des droits sur le compte personnel de formation à raison de l'exercice de ces activités ;2° Des jours de congés destinés à l'exercice de ces activités

<sup>10</sup> Favoriser l'engagement des jeunes à l'école. Pour une citoyenneté active. Rapport du HCVA - Novembre 2017