

N° 317

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 mai 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi relatif
au **volontariat associatif et à l'engagement éducatif**,*

Par Mme Sylvie DESMARESCAUX,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, président ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Claire-Lise Campion, Valérie Létard, MM. Roland Muzeau, Bernard Seillier, vice-présidents ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juillard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, secrétaires ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Jean-Paul Amoudry, Gilbert Barbier, Daniel Bernardet, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontes, Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, Christiane Kammermann, MM. Serge Larcher, André Lardeux, Mme Raymonde Le Texier, MM. Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Jackie Pierre, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente, Patricia Schillinger, M. Jacques Siffre, Mme Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, André Vézinhét.

Voir les numéros :

Sénat : 237 et 293 (2004-2005)

Associations.

SOMMAIRE

EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. RECONNAÎTRE ET DÉVELOPPER LE VOLONTARIAT ASSOCIATIF PAR L'ADOPTION D'UN STATUT ADAPTÉ	9
A. LE VOLONTARIAT, UN ENGAGEMENT CITOYEN	9
1. <i>Le volontariat n'est pas du bénévolat indemnisé</i>	9
2. <i>Le volontariat n'est pas du sous-salariat</i>	10
3. <i>Le volontariat n'est pas un dispositif d'insertion</i>	11
B. DES TENTATIVES D'ENCADREMENT ANTÉRIEURES INFRUCTUEUSES	13
1. <i>Les volontariats civils : une première réponse à la disparition des formes civiles du service national</i>	13
a) L'expérience des formes civiles du service national.....	13
b) Leur pérennisation par les volontariats civils.....	14
2. <i>L'échec des volontariats civils et la nécessité réaffirmée d'un statut adapté</i>	15
a) Une première modification : le volontariat de solidarité internationale.....	15
a) L'échec annoncé du volontariat de cohésion sociale et de solidarité.....	16
C. UN VOLONTARIAT À RECONNAÎTRE ET À DÉVELOPPER	19
1. <i>Régulariser la situation des volontaires existants</i>	19
a) Une insécurité nocive pour les associations, passibles de sanctions pénales et de lourds redressements mettant en péril un équilibre financier souvent précaire.....	19
b) Une situation nocive pour le volontaire privé de véritable protection sociale et de droits à la retraite.....	21
2. <i>Un volontariat à développer</i>	21
a) Reconnaître le rôle majeur des associations.....	21
b) Des objectifs ambitieux.....	22
D. LE PROJET DE LOI : UN STATUT CONTRACTUEL ENFIN ADAPTÉ	24
1. <i>Des avancées certaines pour le volontaire associatif</i>	24
2. <i>Des garde-fous a priori efficaces contre les détournements</i>	25
a) Qu'il s'agisse du bénévolat.....	25
b) ... ou du sous-salariat.....	25
E. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION	26
1. <i>Renforcer la spécificité du volontariat par rapport au bénévolat et au salariat</i>	27
2. <i>Ne pas entraver inutilement le développement du volontariat</i>	27
3. <i>Rendre le volontariat plus attractif pour les candidats</i>	28
a) Renforcer les garanties pendant la mission.....	28
b) Renforcer les garanties à l'issue de la mission.....	29

4. Limiter le coût du volontariat pour les finances sociales	29
II. PÉRENNISER L'ACTIVITÉ DES CENTRES DE LOISIRS ET DE VACANCES TOUT EN GARANTISSANT UN VÉRITABLE STATUT À LEURS PERSONNELS PÉDAGOGIQUES OCCASIONNELS	33
A. DES CENTRES DE VACANCES ET DE LOISIRS MENACÉS PAR L'ILLÉGALITÉ DU STATUT DE LEUR PERSONNEL	33
1. Une activité au rôle social majeur	33
2. Des personnels pédagogiques majoritairement non professionnels et peu qualifiés	34
a) Des animateurs et directeurs peu qualifiés	34
b) ... et mal rémunérés.....	36
c) ... alors que le coût de leur formation est à leur charge.....	38
3. Un statut dérogatoire jugé illégal	39
a) ... par la Cour de cassation	39
b) ... au regard de la définition du travail effectif résultant des lois sur la réduction du temps de travail	40
c) ... au regard du droit communautaire.....	41
4. Des personnels occasionnels indispensables mais dont les droits doivent être renforcés.....	41
B. LE PROJET DE LOI : LA RECONNAISSANCE DE L'ENGAGEMENT ÉDUCATIF DANS LE CODE DU TRAVAIL.....	43
1. La définition du personnel pédagogique occasionnel des centres de vacances et de loisirs.....	43
2. Des salariés à statut dérogatoire	43
a) La modification du système de rémunération des personnels pédagogiques occasionnels	44
b) Une durée du travail fixée par les partenaires sociaux	44
C. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION	45
1. Des interrogations persistantes.....	45
2. Prendre en compte la situation des personnels pédagogiques occasionnels intervenant lors de séjours handicapés adultes	46
EXAMEN DES ARTICLES.....	47
TITRE PREMIER LE CONTRAT DE VOLONTARIAT ASSOCIATIF	47
• Article premier Champ d'application du contrat de volontariat.....	47
• Article 2 Interdiction de recruter un volontaire sur un poste occupé par un salarié	51
• Article 3 Nationalité du volontaire et incompatibilités	53
• Article 4 Motif légitime de démission et reports des droits à l'indemnisation du chômage.....	57
• Article 5 Validation des acquis de l'expérience.....	58
• Article additionnel après l'article 5 (art. L. 335-5 et L. 613-3 du code de l'éducation) Elargissement au volontariat de la validation des acquis de l'expérience	61
• Article 6 Contenu du contrat de volontariat associatif.....	61
• Article 7 Indemnisation du volontaire.....	64
• Article 8 Protection sociale du volontaire	66
• Article 9 Modifications du code de la sécurité sociale	69
• Article 10 Agrément	70

TITRE II L'ENGAGEMENT ÉDUCATIF	72
• <i>Article 11 (art. L. 774-2 nouveau du code du travail) Educateurs et aides familiaux, personnels pédagogiques occasionnels des accueils collectifs de mineurs</i>	72
• <i>Article 12 Dispositions relatives à l'outre-mer</i>	78
TRAVAUX DE LA COMMISSION	79
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	88
ANNEXE - LISTE DES ORGANISMES AUDITIONNÉS	91

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi en premier lieu du projet de loi n° 237 (2004-2005) relatif au volontariat associatif et à l'engagement éducatif.

Ce texte était attendu et a fait l'objet d'une longue concertation, avant d'être examiné en Conseil des ministres le 8 mars dernier.

Il comprend douze articles répartis en deux titres respectivement consacrés au contrat de volontariat associatif et à la reconnaissance de l'engagement éducatif et tend à répondre à deux préoccupations anciennes du mouvement associatif.

Il vise d'une part à donner un statut contractuel adapté aux volontaires engagés à titre désintéressé dans des associations ou des fondations reconnues d'utilité publique, en leur assurant une indemnité, une protection sociale, ainsi que la reconnaissance de droits à la retraite. La loi n° 2000-242 du 14 mars 2000 relative aux volontariats civils, destinée à pérenniser les formes civiles du service national, a en effet manifestement échoué à remplir ses objectifs, puisqu'on compte actuellement moins de quatre cents personnes sous le statut de volontariat de cohésion sociale et de solidarité. Le volontariat associatif, largement inspiré du contrat de volontariat de solidarité internationale très souple institué par la récente loi du 23 février 2005, permettra à toute personne majeure de nationalité européenne ou à tout étranger justifiant d'une résidence régulière et continue en France de plus d'un an, de s'engager pendant deux ans (en tout trois ans au cours de sa vie) au service d'une mission d'intérêt général.

En outre, le second volet du projet de loi, moins consensuel, tend à clarifier la situation juridique des animateurs et directeurs occasionnels des centres de vacances et de loisirs. Celle-ci a en effet été jugée illégale par la Cour de cassation et se trouve en contradiction avec la définition du travail

effectif établie par les lois sur la réduction du temps de travail et la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes. Leur statut conservera sa spécificité, tout en s'inscrivant dans le champ du code du travail. Il s'appliquera désormais également aux formateurs occasionnels des brevets d'aptitude aux fonctions d'animateurs et de directeurs de ces centres. Ce régime doit permettre d'adapter leur situation aux conditions particulières d'exercice de l'animation en centres de vacances et de loisirs, en conservant la possibilité de recourir à du personnel occasionnel afin de ne pas mettre en péril l'équilibre économique de ces centres qui assurent les loisirs de 4,5 millions de mineurs durant les congés scolaires et en dehors des heures de classe.

Présenté par le ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, Jean-François Lamour, ce texte a été renvoyé à la commission des affaires culturelles, dont le rapporteur est Bernard Murat. Votre commission des affaires sociales a décidé de se saisir pour avis de l'ensemble du projet de loi, puisque sont modifiées des dispositions des codes du travail, de la sécurité sociale et de l'action sociale et des familles.

*

* *

I. RECONNAÎTRE ET DÉVELOPPER LE VOLONTARIAT ASSOCIATIF PAR L'ADOPTION D'UN STATUT ADAPTÉ

A. LE VOLONTARIAT, UN ENGAGEMENT CITOYEN

Le volontariat correspond à une philosophie nouvelle, distincte de l'emploi et du bénévolat. Il doit servir l'intérêt général et la solidarité nationale et constitue un apprentissage à la citoyenneté. La participation de volontaires à des missions de solidarité **détachées des contingences financières** a de plus un effet valorisant, concret et formateur.

1. Le volontariat n'est pas du bénévolat indemnisé

A priori, cinq conditions identiques caractérisent le bénévolat comme le volontariat : l'engagement de plein gré de manière désintéressée dans une action organisée au service de la communauté.

Cependant, s'il procède de la même démarche d'engagement personnel en faveur de la société que le bénévolat, le volontariat en diffère par son caractère exclusif de l'accomplissement de toute autre activité. Alors que le bénévole exerce son activité en dehors de sa période de travail, modulant son investissement au gré de sa disponibilité, le volontariat se présente comme une quasi-professionnalisation. En contrepartie, il bénéficie d'une indemnité et d'une couverture sociale.

Cet engagement est formalisé. Un contrat écrit indique les modalités pratiques de la collaboration, et notamment la nature des tâches à effectuer, ainsi que les horaires de présence. Le volontaire souhaitant interrompre son engagement est également tenu de respecter un certain préavis.

Certains peuvent craindre une concurrence entre volontariat et bénévolat. Pourtant, ces deux dispositifs devraient être sans commune mesure.

Le bénévolat est la clef de voûte des associations. L'enquête Matisse-LES-CNRS de 1999¹ estimait à 14,5 millions le nombre de bénévoles déclarés actifs par les associations, correspondant à 716.100 emplois en équivalent temps plein. 83 % des 900.000 associations actives (soit 735.000) fonctionnent uniquement à partir du travail bénévole. Si le concours occasionnel, mais parfois fidèle, des collaborateurs bénévoles est essentiel au développement de

¹ Notes et études documentaires n° 5169 d'avril 2003 de la Documentation française : bénévolat et volontariat en France et dans le monde, de Bénédicte Halba.

la vie associative, on observe néanmoins une tendance à la baisse de la durée moyenne du bénévolat du fait d'arbitrages en faveur des loisirs.

Les fonctions confiées aux volontaires devraient être sensiblement différentes, puisqu'elles impliquent une activité à temps plein.

Il sera nécessaire de veiller à prévenir d'éventuelles tensions entre volontaires et bénévoles, car ces derniers pourraient considérer injustifié que leur activité ne fasse pas l'objet de la même reconnaissance.

La future conférence nationale de la vie associative sera notamment consacrée à la reconnaissance du bénévolat. Les groupes de travail ont commencé leurs travaux en février 2005, la conférence devant rendre ses conclusions au Premier ministre en septembre prochain. Un passeport du bénévole pourrait être prochainement créé sur le modèle expérimenté dans le cadre du secteur sportif. Il devrait permettre de constituer un livret du parcours et des expériences bénévoles afin de faciliter l'exercice du droit individuel à la reconnaissance des compétences tout au long de la vie. Les recherches d'emploi, la formation et la validation des acquis de l'expérience seraient ainsi facilitées. De plus, le réseau « centre de ressource et d'information pour les bénévoles » (CRIB) mis en place dans le secteur des sports sera généralisé. Il donnera la possibilité aux bénévoles de se consacrer à l'animation de leur association.

2. Le volontariat n'est pas du sous-salariat

Si les éléments constitutifs d'un contrat de travail - existence d'une rémunération et d'un état de subordination - sont effectivement présents, le volontariat se caractérise par un engagement désintéressé : l'indemnité n'est pas la contrepartie des services rendus par le volontaire ni du niveau de ses qualifications, mais elle doit lui permettre de vivre dans des conditions décentes. De plus, le volontariat a un caractère temporaire (deux ans pour un contrat initial, pouvant être prorogés pour atteindre trois ans au cours de la vie). Il se distingue donc clairement du salariat.

Selon le Conseil national de la vie associative¹, le nombre d'associations employeurs est passé de 120.000 à 145.000 entre 1990 et 1999 et 1.650.000 personnes sont employées par des associations, soit 907.000 équivalents temps plein. L'emploi associatif représente ainsi près de 5 % de l'emploi salarié total. 17 % des associations ont recours à l'emploi salarié, souvent à temps partiel. Ces emplois se concentrent essentiellement dans les associations du secteur de la santé et de l'action sociale, qui emploient 560.000 salariés (380.000 équivalents temps plein), de l'éducation (167.000 salariés) et de la culture et du sport (85.000 salariés).

¹ Source : bilan de la vie associative 2000-2002.

Les rapports entre bénévoles et salariés au sein des associations sont souvent difficiles, le salariat étant accusé par certains de porter atteinte à l'essence de l'activité associative, qui reposerait sur l'engagement et s'opposerait à une sorte d'institutionnalisation dont l'embauche de personnels salariés serait le signe. Inversement, d'autres prétendent que le bénévolat empêcherait le développement de l'emploi associatif.

Cette vision doit pourtant être écartée. Dans une conjoncture défavorable, l'alternative ne se présente pas entre un bénévole et un salarié mais entre un bénévole et personne. Dans une période plus clémente, cette offre de travail gratuit contribue à baisser le coût de fonctionnement et à créer des emplois à mesure que les demandes sociales augmentent. De plus, les salariés permettent d'améliorer la qualité des services et de professionnaliser l'offre pour assurer la viabilité de la structure. La technicité croissante d'un certain nombre d'activités suppose l'appui de professionnels, notamment en matière d'animation, d'encadrement, d'entraînement de sportifs, de gestion de personnel, de comptabilité, de réponse aux appels d'offres dans le cadre de marchés publics ou de mise en place et de gestion de sites internet.

Le volontariat, de par son caractère temporaire, ne devrait pas remettre en cause une telle évolution ni conduire au développement d'un sous-salariat. En effet, les missions auxquelles sont aujourd'hui affectés les volontaires se rapportent essentiellement à des actions de terrain, comme l'aide aux personnes handicapées, la remise en état de locaux pour des associations, et non à des postes fonctionnels.

3. Le volontariat n'est pas un dispositif d'insertion

Certes, le taux de chômage français avoisine désormais les 10 %, et si l'on ajoute aux 2,5 millions de chômeurs à la recherche d'un contrat à durée indéterminée à temps plein, qu'ils soient totalement inactifs ou aient une activité réduite, les 885.000 personnes qui cherchent un contrat à durée déterminée ou un temps partiel et les 392.0000 personnes plus âgées dispensées de recherche d'emploi, près de 4 millions de personnes ne trouvent pas l'emploi correspondant à leurs attentes.

De plus, en 2004, le taux de chômage des moins de vingt-cinq ans s'élève à plus de 20 % en France. 430.000 jeunes sont inscrits à l'ANPE en tant que demandeurs d'emploi et 150.000 sortent chaque année du système scolaire sans diplôme, dont 60.000 sans qualification¹.

Néanmoins, le contrat de volontariat associatif n'a pas vocation à faire partie des dispositifs d'insertion, que la loi n° 2005-32 du 18 janvier

¹ Rapport n° 32 (2004-2005) de Louis Souvet et Valérie Létard sur la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

2005 de programmation pour la cohésion sociale vient précisément de réformer.

Actuellement, les contrats aidés du secteur non-marchand englobent les 110.000 contrats emploi-solidarité (CES), 98.000 contrats emploi-consolidé (CEC) et deux cents contrats d'insertion-revenu minimum d'activité.

La loi du 18 janvier 2005 a remplacé les CES et CEC par le contrat d'accompagnement dans l'emploi, qui vise à faciliter l'insertion professionnelle des chômeurs non allocataires de minima sociaux. Ce contrat de six mois à deux ans portera sur des emplois visant à répondre à des besoins collectifs non satisfaits. La rémunération sera égale au produit du SMIC horaire (7,61 euros au 1^{er} juillet 2004) appliqué au temps de travail. Il est prévu une exonération totale de charges sociales et une aide modulable, directe à l'employeur, qui devrait atteindre 480 euros par mois en moyenne (contre 450 à 550 euros pour les CES actuellement). Le Gouvernement espère la signature de 120.000 de ces contrats en 2005.

Par ailleurs, la loi du 18 janvier 2005 a créé un contrat d'avenir pour les 1.300.000 titulaires du RMI et les 365.000 titulaires de l'allocation spécifique de solidarité¹ depuis plus de six mois. Destiné au secteur non marchand et portant sur des emplois visant à combler des besoins collectifs non satisfaits, il s'agit d'un contrat de six mois renouvelable dans la limite de trente-six mois, devant déboucher sur une qualification, une validation des acquis de l'expérience ou une attestation de compétences. La rémunération sera égale au produit du SMIC horaire appliqué au temps de travail auquel s'ajoutera, le cas échéant, la majoration familiale du RMI². L'employeur recevra une aide égale au montant du RMI garanti à une personne isolée (soit 418 euros au 1^{er} juillet 2004), ainsi qu'une aide dégressive avec la durée du contrat correspondant à 75 % du solde à la charge de l'entreprise la première année, 50 % la deuxième année et 25 % la troisième année. Le contrat d'avenir ouvrira également droit à une exonération des charges patronales. Le Gouvernement prévoit la conclusion d'un million de contrats d'avenir en quatre ans, dont 185.000 en 2005.

De même, la loi du 18 janvier 2005 a aménagé le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) qui comporte un volet « association³ » et prévoit

¹ Dont le montant journalier est de 14 euros, avec une majoration de 6,10 euros pour certains allocataires âgés de 55 ans ou plus, le plafond retenu pour l'appréciation des conditions de ressources étant pour une personne seule de 980 euros et pour un couple de 1.540 euros.

² La loi garantit aux titulaires du RMI signataires d'un contrat d'avenir pendant la durée de leur contrat le maintien des droits connexes au RMI (bénéfice de la couverture maladie universelle et de la CMU complémentaire, de l'exonération de la taxe d'habitation ou du bénéfice d'aides spécifiques mises en place par les collectivités territoriales) et le bénéfice d'une allocation leur assurant que l'entrée en contrat d'avenir n'est pas moins favorable financièrement que leur situation antérieure.

³ Décret n° 2003-644 du 11 juillet 2003 codifié aux articles D. 322-10-5 à D. 322-10-8 du code du travail.

que l'État subventionne l'embauche, par des associations, de jeunes porteurs d'un projet personnel ayant une vocation sociale ou humanitaire.

Néanmoins, le volontariat associatif peut constituer une expérience très enrichissante, que l'élargissement de la validation des acquis de l'expérience au volontariat permettra de prendre en compte pour l'obtention d'un diplôme ou l'accès à une formation.

B. DES TENTATIVES D'ENCADREMENT ANTÉRIEURES INFRUCTUEUSES

En France, plusieurs lois et décrets ont déjà tenté d'encadrer ces « volontaires », qu'il s'agisse très spécifiquement du volontariat des sapeurs-pompiers¹, du volontariat de solidarité internationale institué par la loi du 23 février 2005 ou, plus globalement, des volontariats civils institués par la loi du 14 mars 2000.

1. Les volontariats civils : une première réponse à la disparition des formes civiles du service national

a) L'expérience des formes civiles du service national

La plupart des personnes engagées dans une activité de volontariat l'ont été pendant leur période de service national.

En 1996, 50.000 jeunes accomplissaient de fait un service civil, qu'il s'agisse de la coopération et de l'aide technique, de la police nationale, de la sécurité civile ou du service national « ville ».

10.000 objecteurs de conscience² intervenaient dans des organismes à vocation humanitaire ou sociale agréés au niveau départemental par le préfet, ou dans une administration civile de l'État³ ou une collectivité territoriale. La durée de leur service était portée de dix à vingt mois, pendant lesquels ils assuraient des tâches d'animation auprès d'enfants malades ou d'adolescents, d'aide aux personnes âgées, malades, handicapées ou en difficulté, de soutien

¹ Consacré par la loi du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers modifiée par la loi du 23 février 1999, qui visait à remédier aux difficultés de recrutement des sapeurs-pompiers volontaires en prévoyant la perception de vacations horaires ainsi qu'une allocation de vétérance pour les personnes ayant accompli vingt ans de service. 85 % des sapeurs-pompiers civils sont aujourd'hui volontaires.

² Loi du 21 décembre 1963.

³ Dans les ministères de l'emploi et de la solidarité, de la jeunesse et des sports, de la culture, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de l'environnement, de l'agriculture, de la justice, ainsi qu'à l'office national des forêts et à l'INSEE.

scolaire, de travaux d'intérêt général, de chantiers d'amélioration de l'habitat ou d'action culturelle.

Ils recevaient une allocation journalière équivalente à la solde d'un soldat de 2^e classe (537 francs par mois) ainsi qu'une prise en charge de leur hébergement et de leur nourriture, soit en nature, soit par le versement d'une indemnité mensuelle de 1.700 francs à la charge de l'organisme d'accueil.

Par ailleurs, les protocoles mis en place dès la fin des années 1970 ont permis la mise à disposition, par le ministère de la défense, de certains appelés militaires au profit d'autres ministères. Ont ainsi été créés le « service handicapés » auprès de personnes dépendantes vivant à domicile, puis en 1991 le « service ville », avec affectation dans un quartier urbain ou un établissement scolaire, pour une durée de dix mois.

b) Leur pérennisation par les volontariats civils

A la suite de la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national, la loi relative aux volontariats civils¹ a pérennisé les formes civiles du service national.

Cette loi a prévu trois formes de volontariat :

- le volontariat international en entreprise ;
- le volontariat international en administration ;
- le volontariat civil de cohésion sociale et de solidarité, qui recouvre les missions d'intérêt général auparavant accomplies dans le cadre du service de l'objection de conscience et des protocoles « handicapés » et « ville ».

Ce service volontaire est destiné aux jeunes de dix-huit à vingt-huit ans, français ou ressortissants des États membres de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

Le volontaire bénéficie d'un statut de droit public strictement encadré.

Conclu pour une **durée de six à vingt-quatre mois**, le volontariat doit être accompli auprès d'un seul organisme et **ne peut être fractionné**.

Les volontaires perçoivent une **indemnité de base uniforme** équivalente à 50 % de l'indice brut 244 (échelon le plus bas) de la fonction publique, soit **570 euros**, ceux affectés à l'étranger recevant une indemnité

¹ Loi n° 2000-242 du 14 mars 2000 relative aux volontariats civils institués par l'article L. 111-2 du code du service national et à diverses mesures relatives à la réforme du service national.

supplémentaire variable. Ces indemnités sont exonérées de tout impôt et cotisation sociale. En outre, le volontaire peut percevoir des prestations nécessaires à sa subsistance, à son équipement et à son logement.

Les volontaires bénéficient d'une **couverture sociale** complète en contrepartie d'une **cotisation forfaitaire de 300 euros normalement acquittée par l'organisme d'accueil, mais en fait prise en charge par l'État s'agissant des associations.**

Le temps de volontariat est assimilé à une période d'assurance vieillesse, les sommes représentatives de cette prise en compte étant financées par le fonds de solidarité vieillesse.

En outre, la limite d'âge pour l'accès à un emploi de la fonction publique est reculée d'un temps égal au temps effectif de volontariat.

2. L'échec des volontariats civils et la nécessité réaffirmée d'un statut adapté

Les volontariats civils institués par la loi du 14 mars 2000 ont rapidement montré leurs limites.

a) Une première modification : le volontariat de solidarité internationale

Alors que la loi du 14 mars 2000 avait vocation à englober toutes les formes de volontariat, tant en France qu'à l'étranger, elle s'est rapidement révélée inadaptée aux besoins des associations intervenant dans le domaine humanitaire dans les pays en voie de développement.

La lourdeur des formalités administratives à accomplir, l'importance de l'indemnité à verser aux candidats, la limite d'âge (vingt-huit ans) et de durée des missions (deux ans) se sont révélées particulièrement dissuasives, d'autant plus qu'en la matière existait déjà un statut prévu par le décret du 30 janvier 1995, offrant une logique contractuelle plus souple : ce décret ne comporte en effet aucune limite d'âge et permet des missions allant jusqu'à six ans. De plus, l'association n'est tenue de fournir aux volontaires qu'une indemnité de subsistance s'élevant à 152 euros par mois pour un volontaire nourri et logé, et doit seulement leur assurer des conditions d'installation et de vie décentes compte tenu des situations locales, alors que l'indemnité prévue par la loi du 14 mars 2000 s'élève à 570 euros.

La loi n° 2005-159 du 23 février 2005 a conforté le cadre juridique du volontariat de solidarité internationale tel qu'il s'exerçait sous le régime du décret du 30 janvier 1995.

Ce dispositif contractuel permet à une personne majeure (européenne ou étrangère régulièrement installée en France) de s'engager auprès d'une association agréée ayant pour objet des actions de solidarité internationale afin d'accomplir une mission d'intérêt général à l'étranger dans les domaines de la coopération au développement et de l'action humanitaire pour une durée continue ou non ne pouvant excéder six ans. Contrairement au décret de 1995 qui prévoit une durée minimale d'un an, les missions n'ont pas de durée minimale.

Les compétences acquises dans l'exécution de la mission peuvent être prises en compte au titre de la validation des acquis de l'expérience.

Le niveau de l'indemnité est décidé de manière contractuelle, des volontaires affectés dans le même pays pouvant recevoir des indemnités différentes. Le montant maximum de l'indemnité, fixé par arrêté du ministre des affaires étrangères, correspond à l'indemnité des volontaires civils. L'indemnité est exonérée d'impôts, de cotisations et de contributions sociales. Le volontaire bénéficie en outre de deux jours de congés non chômés par mois.

La protection sociale des volontaires comprend la couverture des risques maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse, accidents du travail, maladies professionnelles, le bénéfice des congés de maladie, maternité, paternité et adoption prévus par le code du travail et de la sécurité sociale. La couverture sociale des ayants droit se limite aux risques des prestations maladie, maternité et invalidité. Ils bénéficient d'une assurance maladie complémentaire, d'une assurance responsabilité civile et d'une assurance pour le rapatriement sanitaire. Ces coûts sont à la charge de l'association.

Ce premier accroc à l'universalité du volontariat civil a montré la voie pour une réforme plus globale allant dans le sens d'une démarche contractuelle.

a) L'échec annoncé du volontariat de cohésion sociale et de solidarité

Bien que mis en place en pratique très récemment (au 1^{er} janvier 2004¹), le volontariat civil de cohésion sociale et de solidarité apparaît d'ores et déjà comme un échec. Le statut du volontaire civil s'est rapidement révélé inadapté aux besoins des associations.

¹ La circulaire interministérielle n° 2003-001 du 28 juillet 2003 relative au volontariat de cohésion sociale et de solidarité a été publiée au journal officiel du 5 septembre 2003.

Ont particulièrement été critiquées :

- **la rigidité du statut de droit public**, nécessitant la conclusion de conventions avec l'État et empêchant toute gestion directe du volontaire par l'association, en particulier pour mettre fin à son volontariat.

Ainsi, les organismes souhaitant accueillir des volontaires adressent une demande au préfet de département et le candidat doit remplir un dossier de candidature assorti de pièces justificatives¹. Des délais importants (de trois à quatre mois) ont été constatés lors de la première phase de mise en oeuvre (janvier-juin 2004), notamment en raison de l'absence de service de l'État clairement identifié dans les départements, ce qui s'est révélé très dissuasif. Actuellement, le délai moyen est de un mois ;

- **l'uniformité du montant des indemnités** à verser (570 euros), jugé trop élevé pour beaucoup d'associations, alors même que la plupart assurent le gîte et le couvert aux volontaires ;

- **la limite d'âge** fixée à vingt-huit ans pour l'entrée dans le dispositif ;

- **l'exclusion des étrangers non communautaires**, qui représentent par exemple un tiers des volontaires pour les Communautés de l'Arche.

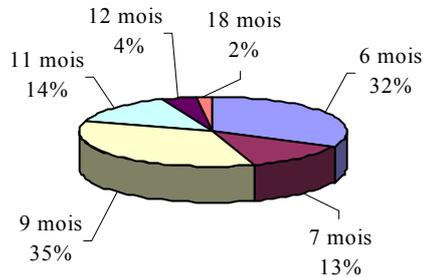
Ces difficultés expliquent sans doute que la plupart des associations ayant recours à des volontaires appartiennent à cinq grands réseaux (Cotravaux, Unis-Cité², le Secours catholique, Animafac et Handisup).

Un premier bilan établi par le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative fait apparaître que la très grande majorité des volontaires déclare s'orienter professionnellement vers le secteur social, notamment vers la profession d'éducateur spécialisé. Le volontaire type est une jeune fille de vingt à vingt-deux ans, française, de niveau Bac, domiciliée en banlieue parisienne et hébergée par ses parents ou un colocataire. Son volontariat dure de six à neuf mois et s'exerce dans le cadre d'actions en faveur des personnes défavorisées des quartiers politique de la ville.

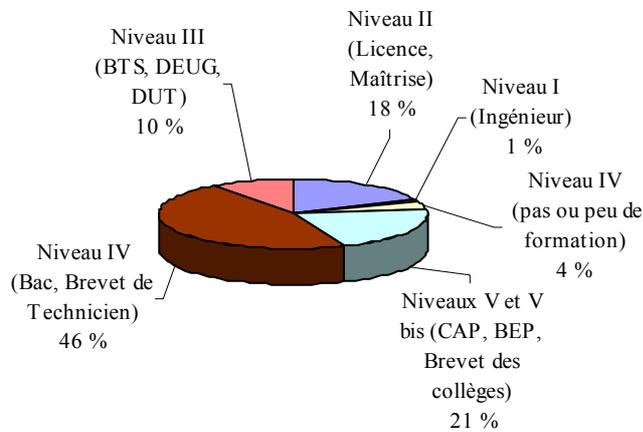
¹ La circulaire du 28 juillet 2003 mentionne notamment le document attestant que le candidat est en règle avec les obligations du service national, une attestation sur l'honneur que le candidat n'a pas fait l'objet d'une condamnation mentionnée au bulletin n° 2 du casier judiciaire, ainsi que le numéro identifiant défense.

² Depuis 1995, cette association a offert à 770 jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans la possibilité de réaliser un service volontaire à plein temps en France pour une année scolaire, d'octobre à juin. Des équipes de sept personnes de niveaux d'études différents encadrées par des salariés interviennent auprès d'associations locales, notamment dans le domaine de l'environnement, de l'accueil des personnes sans domicile fixe, de l'éducation dans les quartiers et de la rénovation de lieux pour les associations. 460 associations en ont ainsi déjà bénéficié. A la fin de l'année, un mois est consacré à la préparation de l'avenir professionnel des volontaires (ateliers CV, rencontres avec des décideurs, débats). Actuellement, Unis-Cité encadre 170 jeunes dans six régions.

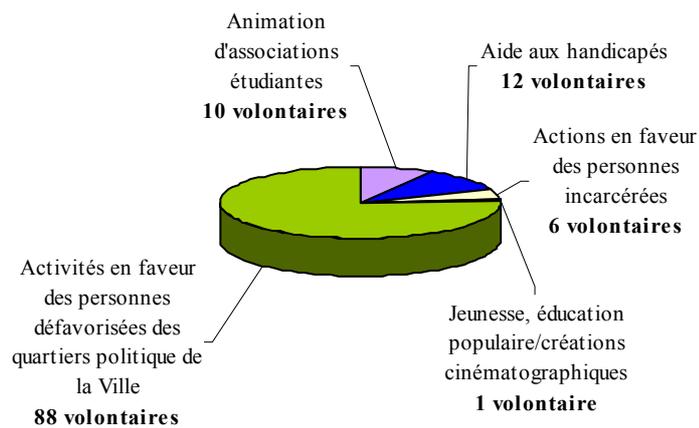
Durée du volontariat



Niveaux de qualification



Secteurs d'activité des organismes d'accueil en nombre de volontaires affectés



Source : Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative

On compte moins de quatre cents volontaires. Les personnes engagées exclusivement auprès d'associations sans être salariées sont pourtant beaucoup plus nombreuses.

C. UN VOLONTARIAT À RECONNAÎTRE ET À DÉVELOPPER

1. Régulariser la situation des volontaires existants

En dépit de l'absence de statut adapté, des personnes volontaires exercent déjà, en France, une collaboration désintéressée avec des associations à temps plein, pour quelques mois ou quelques années.

Or, leur qualification juridique est incertaine et varie au gré des litiges dont les tribunaux sont saisis. De plus, les volontaires ne bénéficient pas d'une véritable protection sociale ni de la prise en compte de leur engagement dans le calcul des droits à la retraite.

a) Une insécurité nocive pour les associations, passibles de sanctions pénales et de lourds redressements mettant en péril un équilibre financier souvent précaire

La plupart des associations fournissent aux volontaires une indemnité, un logis et les repas. La perception de cette indemnité, qui dénaturerait le caractère désintéressé de la collaboration, a motivé des **requalifications en salariat** par les inspecteurs du travail ou les contrôleurs des Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), redressements confirmés par certaines cours d'appel.

Les Compagnons bâtisseurs, qui appartiennent à la Coordination pour le travail volontaire des jeunes (Cotravaux)¹, qui regroupe douze associations agissant en France et à l'étranger pour promouvoir le volontariat dans les domaines de l'action sociale, de l'animation, l'aménagement, le patrimoine et la protection de l'environnement, en ont ainsi été victimes. Ils interviennent de douze à vingt-quatre mois sur des projets d'habitat social auprès et avec des familles défavorisées. Les Compagnons bâtisseurs de Bretagne sont actuellement pendants devant la Cour de cassation.

Les Compagnons de la communauté d'Emmaüs ont également été qualifiés de salariés en 1998 par la cour d'appel d'Aix-en-Provence, avant que la Cour de cassation ne revienne en 2001 sur cette qualification

¹ Notamment « solidarités jeunesse », qui permet à des groupes internationaux de volontaires d'accompagner pendant six à neuf mois des personnes en insertion ou en formation, et « jeunesse et reconstruction », qui coordonne en France les échanges de la fédération internationale ICYE (International Cultural Youth Exchange).

En revanche, les accompagnateurs de la Croix-Rouge française ont été qualifiés en 1999 par la cour d'appel de Paris de « *collaborateurs bénévoles permanents* ».

Des poursuites pénales ont par ailleurs été engagées à l'encontre de responsables de la fédération de l'Arche, qui rassemble en France vingt-cinq associations accueillant en communauté un millier de personnes handicapées mentales. Ses 250 volontaires reçoivent un pécule, sont nourris, logés, bénéficient d'une protection sociale, et ont signé un « contrat d'appartenance » actant leur démarche volontaire limitée dans la durée, reconnaissant aux parties un droit de rupture réciproque à effet immédiat.

Ce régime, pourtant reconnu par la direction des relations du travail en 1981 et 1996 et par la direction de la sécurité sociale en 1983, a été remis en cause par l'inspection du travail. Seize des vingt-six communautés de l'Arche ont ainsi fait l'objet de contrôles en 2002 et 2003, donnant lieu à huit procès-verbaux pour travail dissimulé. Le président de la communauté de l'Arche de Lyon a ainsi été condamné en novembre 2004 à une amende de 1.500 euros avec sursis pour emploi de travailleurs étrangers en situation irrégulière¹ et de 3.000 euros pour travail dissimulé. Le président de la communauté de Dieppe est en instance de jugement pour recours abusif au contrat à durée indéterminée et non paiement du salaire minimum.

Rappelons en effet que l'employeur ayant recours au travail dissimulé est passible de **sanctions pénales**. Les personnes physiques peuvent être condamnées à trois ans d'emprisonnement et à 45.000 euros d'amende (article L. 362-3 du code travail) assortis de peines complémentaires. Pour les personnes morales (article L. 362-6 du code du travail), le taux maximal de l'amende peut être porté au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques. En outre, le salarié dissimulé a la possibilité de réclamer devant le conseil de prud'hommes le rétablissement de ses droits : bulletins de paie, rémunération au montant légal ou conventionnel applicable, accomplissement des formalités et versement des cotisations éludées, ainsi que des dommages et intérêts.

L'Arche s'est depuis placée sous le statut du volontariat de cohésion sociale et de solidarité institué par la loi du 14 mars 2000, tout comme l'association Unis-cité à partir de 2003.

Néanmoins, de nombreuses associations demeurent en dehors de ce cadre, tout comme leurs volontaires.

¹ S'agissant de personnes disposant d'un titre permettant le séjour en France mais non l'exercice d'une activité salariée.

b) Une situation nocive pour le volontaire privé de véritable protection sociale et de droits à la retraite

En l'absence de véritable statut, les volontaires ne bénéficient pas de la protection sociale garantie aux salariés et ne peuvent se constituer de droits à la retraite. L'affiliation au régime d'assurance maladie se fait alors par le biais d'inscriptions parallèles à l'université, sans que soit reconnue une assurance en cas d'accident du travail, ou par la couverture maladie universelle. Le projet de loi vise donc à mettre un terme à ces situations bricolées.

En outre, le projet de loi devrait permettre de donner un statut aux volontaires européens.

Le service volontaire européen, programme d'action communautaire créé en 1995 à titre expérimental avant d'être pérennisé en 1998¹, vise à permettre aux jeunes entre dix-huit et vingt-cinq ans résidant dans un pays de l'Union européenne d'œuvrer au sein d'une association ou d'une collectivité au service du développement local d'activités non lucratives pendant six à douze mois. Chaque année, plus de 100.000 jeunes exercent ainsi un volontariat dans un pays de l'Union ou dans un pays en voie de développement. Les organisations prennent en charge le gîte et le couvert, la Commission européenne finançant le transport ainsi que l'indemnité mensuelle de 190 euros. Le cadre institué par la loi du 14 mars 2000 relative aux volontariats civils, qui avait pourtant vocation à s'appliquer, n'a pas été utilisé par les 261 personnes accueillies en 2003 en France.

Au-delà de la régularisation d'un certain nombre de situations, la mise en place d'un statut du volontariat associatif doit permettre de sensibiliser des personnes qui souhaiteraient consacrer une partie de leur vie à une cause d'intérêt général sans renoncer au bénéfice de l'ouverture de droits à la retraite ou d'une protection sociale complète et en percevant une indemnité de subsistance.

2. Un volontariat à développer

a) Reconnaître le rôle majeur des associations

Le mouvement associatif, à l'origine centré sur la défense d'intérêts communs, joue désormais un rôle social majeur, notamment dans le champ de l'action caritative et humanitaire, de l'action sociale², de la santé, de

¹ Par une décision du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 1998.

² Qui rassemble les associations qui gèrent des établissements sociaux et médico-sociaux notamment pour l'accueil des personnes handicapées, les associations en faveur de la famille, des adolescents et des personnes âgées et la prévention spécialisée.

l'éducation, de la formation et de l'insertion, du sport, de la culture et des loisirs. Une association sur quatre estime que son action a une dimension de solidarité.

Les besoins du secteur de la solidarité et de la cohésion sociale connaissent une croissance permanente des équipes qui portent assistance, aide et conseil aux personnes en difficulté et interviennent dans les zones dites sensibles et les secteurs défavorisés. Dans le cadre d'activités sociales, culturelles, éducatives et de loisirs, ces équipes contribuent à la préservation du tissu social.

Ces besoins croissants ne peuvent être satisfaits par la seule création d'emplois nouveaux.

b) Des objectifs ambitieux

D'après Jean-François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, **50.000 contrats pourraient être signés chaque année**. Cet objectif paraît très ambitieux au regard des quatre cents volontariats de cohésion sociale et de solidarité institués à ce jour.

Néanmoins, si l'échec du statut mis en place par la loi du 14 mars 2000 tient principalement à la rigidité du statut de droit public instauré et à l'uniformité du montant de l'indemnité versée, il est certain que le déficit d'information ayant entouré sa mise en place n'a pas contribué à son succès.

Une action de communication devrait être réalisée en coopération avec le ministère de la défense afin qu'une réelle information soit donnée sur le volontariat lors de la journée d'appel et de préparation à la défense, qui concerne 700.000 jeunes chaque année. Le ministre a indiqué, lors de son audition par la commission des affaires culturelles, que 40.000 jeunes interrogés dans ce cadre s'étaient déclarés intéressés. Si un tel chiffre doit évidemment être relativisé étant donné l'imprécision de la question, il n'en demeure pas moins que le volontariat dispose d'un potentiel de développement important. Des actions de sensibilisation dans les collèges et les lycées pourraient également être menées.

Outre les jeunes qui pourraient envisager une année d'engagement à l'issue de leurs études ou avant leur entrée à l'université, ce dispositif est également susceptible d'intéresser des mères de famille ayant élevé leurs enfants, ainsi que des personnes désireuses de prendre un congé sabbatique.

Rappelons en effet qu'afin d'éviter un détournement du dispositif et le développement tant d'un sous-salariat que d'un bénévolat indemnisé, ce dispositif ne sera pas ouvert aux personnes occupant par ailleurs un emploi, ni à celles au chômage ou titulaires de minima sociaux tels que le RMI ou l'API, non plus qu'aux retraités.

Par ailleurs, le Premier ministre a indiqué le 4 mai 2004, lors de la journée de la fraternité, que chaque ministère pourrait subventionner des associations dans son domaine de compétence. Certaines associations comme Unis-Cité ont en effet indiqué devoir refuser des candidats au volontariat faute de pouvoir en assumer la prise en charge financière.

Si certains avancent l'importance du volontariat dans d'autres pays européens, il est difficile de s'appuyer sur ces expériences étrangères pour évaluer le nombre de personnes qui pourraient être intéressées.

En effet, les études disponibles ne permettent pas de distinguer entre bénévolat (personne donnant une fraction de son temps dans le cadre d'un simple engagement moral) et le volontariat (engagement contractuel pour une durée déterminée et à plein temps).

Le volontariat dans les pays européens

En **Allemagne**, une loi de 1964 permet aux jeunes âgés de dix-sept à vingt-sept ans de s'engager pour six à douze mois dans un service civil d'aide aux personnes en difficultés dans leur pays ou à l'étranger. Depuis 1993, un dispositif similaire existe dans le domaine de la protection de l'environnement. 34 % de la population adulte déclare consacrer 15 heures par semaine au volontariat.

Au **Royaume-Uni**, trois types de volontariat (*Community Service Volunteers, Citizen Service, the Millenium Volunteers*) visent à répondre aux besoins de la collectivité dans les domaines de l'aide aux personnes en difficultés, de la protection de l'environnement, de la lutte pour l'égalité raciale, etc. Néanmoins, ces dispositifs s'assimilent plutôt à du bénévolat généralisé.

Aux **Etats-Unis**, l'Ameriacorps, régi par une loi fédérale de 1993, permet à 25.000 jeunes de dix-sept à vingt-cinq ans de remplir des missions variées allant du secourisme à la médiation, pour une durée comprise entre neuf et trente-six mois.

En **Italie**, un programme de grande ampleur a été lancé en faveur de l'environnement, concernant des jeunes de dix-huit à vingt-six ans.

Source : Notes et études documentaires n° 5169 d'avril 2003 de la Documentation française : bénévolat et volontariat en France et dans le monde- Bénédicte Halba

D. LE PROJET DE LOI : UN STATUT CONTRACTUEL ENFIN ADAPTÉ

Le projet de loi réforme le statut du volontariat exercé en France dans des associations, sans pour autant abroger les dispositions de la loi du 14 mars 2000 relatives au volontariat de cohésion sociale et de solidarité.

Le statut proposé sera complémentaire de ceux déjà existants, même si son application devrait aboutir à la mise en sommeil du volontariat civil de solidarité et de cohésion sociale. Le statut de la loi du 14 mars 2000 devrait progressivement être remplacé par celui du volontariat associatif, en raison de son caractère moins attractif pour les associations.

Rappelons par ailleurs que le volontaire et l'association actuellement engagés dans un volontariat civil de cohésion sociale et de solidarité pourront demander au ministre compétent de mettre fin à leur collaboration.

Les auditions menées par votre rapporteur ont permis de constater l'existence d'un large consensus sur le statut proposé pour les volontaires associatifs.

1. Des avancées certaines pour le volontaire associatif

Le projet de loi prévoit que le volontaire associatif bénéficiera :

- d'une **indemnité** non soumise à l'impôt sur le revenu ni aux prélèvements sociaux dont le montant, prévu par le contrat, est versé par l'organisme agréé au volontaire dans la limite d'un plafond fixé par décret (400 euros nets mensuels selon les informations communiquées par le ministre lors de son audition par la commission des Affaires culturelles) (article 7) ;

- d'un **contrat écrit** qui organise une collaboration désintéressée entre l'association et le volontaire et mentionne les modalités d'exécution de celle-ci (article 6) ;

- d'une **formation** adaptée aux missions confiées et dispensée par l'organisme d'accueil (article 6) ;

- de droits sociaux, le volontaire étant obligatoirement affilié aux **assurances sociales** du régime général (les cotisations sociales forfaitaires étant à la charge de l'organisme d'accueil) et pouvant acquérir des **droits à la retraite** (articles 8 et 9).

Les apports concernant les volontaires eux-mêmes paraissent au premier abord limités. En effet, une protection sociale complète et la prise en compte des droits à la retraite étaient déjà prévues par la loi du 14 mars 2000,

laquelle était également plus généreuse en matière d'indemnité puisque celle-ci se montait à 570 euros alors qu'elle sera de toute façon inférieure à 400 euros dans le nouveau dispositif.

Mais la loi du 14 mars 2000, théoriquement très favorable, n'a concerné qu'une minorité de volontaires, la majorité demeurant dans un vide juridique très pénalisant, sans prise en compte de cette période d'engagement pour le calcul des droits à la retraite.

2. Des garde-fous a priori efficaces contre les détournements

Le projet de loi se fixe l'objectif de parvenir à faire ressortir la spécificité du volontariat.

a) Qu'il s'agisse du bénévolat...

Afin de bien distinguer le volontariat du bénévolat et d'éviter que des bénévoles profitent du dispositif, le projet de loi prévoit toute une série d'incompatibilités, avec l'exercice d'une autre activité rémunérée, la perception d'une allocation de chômage, d'une pension de retraite, d'un revenu de remplacement ou du RMI ou de l'API (article 3).

Pour ce qui concerne les retraités notamment, qui bénéficient à la fois d'un revenu et d'une protection sociale, ils pourront bien sûr assurer des activités d'intérêt général mais à titre purement bénévole.

De plus, la collaboration sera formalisée par la signature d'un contrat écrit qui mentionne les conditions d'exécution de la mission. Le volontaire sera donc tenu à des horaires et à des tâches précises, contrairement au bénévole qui intervient en fonction de ses disponibilités (article 6).

De même, il est prévu qu'il ne pourra être mis fin à la mission par anticipation qu'avec un préavis d'au moins un mois.

b) ... ou du sous-salariat

Le volontariat ne devrait pas conduire au développement d'un sous-salariat.

Le projet de loi prévoit en effet deux garde-fous.

Tout d'abord, le montant maximum de l'indemnité, dont il est précisé qu'elle n'a pas le caractère d'une rémunération et qui devrait être fixé par décret à 400 euros nets mensuels, devrait suffire à s'assurer du caractère désintéressé des motivations du candidat, qui rappelons-le, ne pourra percevoir de retraite, d'allocations chômage, de RMI ou d'API ni de rémunération

accessoire (hormis des revenus de l'enseignement ou des droits d'auteur) (article 3). Il ne s'agira d'ailleurs que d'un plafond, les parties au contrat ayant toute liberté pour le moduler ou pour substituer à l'indemnité des compensations en nature, qui peuvent prendre la forme de repas ou de mise à disposition d'un logement.

Afin d'éviter que les associations détournent ce dispositif et substituent des volontaires indemnisés à des salariés pour des postes identiques, le dispositif interdit aux organismes agréés non seulement de remplacer, par des personnes volontaires, leurs salariés ayant été licenciés ou ayant démissionné durant les six derniers mois, mais également de recourir au volontariat lorsqu'ils ont procédé à un licenciement économique dans les six mois précédant la date d'effet du contrat (article 2).

De même, ce dispositif ne sera pas assimilable à un dispositif d'insertion, puisque sont clairement exclus les titulaires du RMI, de l'API, d'allocations chômage ou de l'allocation spécifique de solidarité (article 3).

Tout en souscrivant globalement à ces dispositions, votre commission vous propose de les modifier et de les compléter.

E. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

A la lumière des auditions auxquelles elle a procédé, votre rapporteur souligne le consensus qui semble soutenir ce volet du projet de loi.

Elle rappelle également les termes de la proposition de loi présentée par Roland Courteau et Raymond Courrière (n° 283, 2003-2004) et déposée le 30 avril 2004 sur le bureau du Sénat, qui vise à instaurer un service civique et citoyen volontaire comprenant une première période de deux semaines consacrée à une formation théorique, une seconde période d'un mois de modules spécialisés (écoles, hôpitaux, maisons de retraite, casernes de sapeurs pompiers...), une période supplémentaire de six mois pouvant ensuite être accomplie, ouvrant droit à la validation des acquis de l'expérience, à une indemnité non imposable et à une couverture sociale (le temps passé au titre du service civique supplémentaire étant assimilé à une période d'assurance pour l'ouverture et le calcul des droits à la retraite), notamment dans les domaines de l'action humanitaire, de la coopération, de la solidarité, de l'environnement, de la culture et du sport.

Néanmoins, un certain nombre de points du présent texte pourraient être utilement précisés.

1. Renforcer la spécificité du volontariat par rapport au bénévolat et au salariat

Votre commission vous propose de prévoir que **le volontariat est une activité exercée à temps plein**, comme cela est précisé dans la loi du 14 mars 2000, pour le distinguer du bénévolat. Une personne ne disposant pas d'autre source de revenus mais ne s'engageant que quelques heures par semaine devrait en effet relever du bénévolat et non du volontariat (article 3).

En outre, s'il est prévu que le contrat de volontariat est conclu pour une durée maximale de deux ans et que la durée cumulée des missions accomplies par une personne volontaire au cours de sa vie peuvent atteindre trois ans, aucune disposition ne fixe **une durée minimale** au volontariat associatif.

Or, le volontariat suppose un véritable engagement et une rupture de vie et se distingue ainsi du bénévolat ou de l'emploi saisonnier, qui peuvent se concilier avec une activité professionnelle ou étudiante. La prise en compte par le fonds de solidarité vieillesse (FSV) des seuls volontariats d'une durée minimale de trois mois montre déjà qu'un seuil doit être fixé. Votre commission vous propose donc de prévoir que la durée du contrat doit être au minimum **de six mois** et de reprendre ainsi la durée minimale retenue par la loi du 14 mars 2000.

2. Ne pas entraver inutilement le développement du volontariat

Le projet de loi interdit de conclure un contrat de volontariat lorsqu'un licenciement économique a eu lieu dans les six mois précédant la date d'effet du contrat.

L'impossibilité de faire appel à des volontaires sur des actions de terrain parce que l'organisation a dû procéder à un licenciement économique dans son organisation générale (par exemple, celui d'une secrétaire) est susceptible de bloquer le développement du volontariat associatif. En effet, toutes les associations sont amenées, pour cause de restructurations ou de difficultés financières, à supprimer des postes salariés (par exemple, d'assistance administrative pour des budgets communautaires ou de chargé de mission sur un budget qui disparaît) et donc à procéder à des licenciements économiques. Le caractère aléatoire et fluctuant des subventions accordées aux associations rend inévitable le recours au licenciement économique.

Si cette réalité doit les empêcher de mobiliser des volontaires sur des missions dont l'objet n'a aucun lien avec celui du poste qui a dû être supprimé, bon nombre de structures risquent de ne pas pouvoir proposer de missions pour des volontaires. Le contrat de volontariat associatif risquerait

donc d'être circonscrit aux associations fonctionnant sans salarié, qui n'ont souvent pas la structure nécessaire pour proposer des contrats de volontariat associatif et assurer l'encadrement des volontaires.

Votre commission vous propose donc de **supprimer l'interdiction de recourir au volontariat associatif lorsque l'organisme a procédé dans les six mois précédents à un licenciement économique** (article 2).

3. Rendre le volontariat plus attractif pour les candidats

a) Renforcer les garanties pendant la mission

Votre commission vous propose de prévoir qu'**un montant plancher pour l'indemnité doit être fixé par décret**, comme c'est le cas pour le volontariat de solidarité internationale institué par la loi du 23 février 2005 (article 7).

Actuellement, le texte ne prévoit qu'un montant **maximum** fixé par décret. Or, l'indemnité doit permettre au volontaire d'accomplir sa mission dans des conditions de vie décentes. Ayant fait le choix de se mettre entièrement à la disposition de l'association pendant une période relativement longue, le volontaire ne disposera par ailleurs d'aucune autre source de subsistance, à moins qu'il ne soit hébergé et entretenu par un proche, puisque la personne volontaire ne peut exercer d'autre activité rémunérée (à l'exception de celle de production d'oeuvres scientifiques, littéraires ou artistiques ainsi que des activités accessoires d'enseignement), ni percevoir de pension de retraite ou de revenu de remplacement (allocation chômage - les droits éventuels étant gelés pendant toute la mission -, allocation de libre choix) ou le RMI ou l'API.

Votre commission vous propose en outre de **prévoir que des avantages en nature ne peuvent être intégrés dans le calcul de l'indemnité** (article 7). D'après les informations fournies à votre rapporteur par les services du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, les avantages tels que la fourniture d'un logement devraient être déduits du montant maximum de cette indemnité. Cette interprétation ne semble pourtant pas avoir été portée, s'agissant du volontariat civil.

De plus, si les avantages en nature constituent un élément du salaire effectif, il est bien précisé que l'indemnité n'a pas le caractère d'une rémunération. Une telle appréciation pourrait conduire à la disparition de toute indemnité en numéraire, ce qui ne paraît pas raisonnable.

b) Renforcer les garanties à l'issue de la mission

Votre commission vous propose de **supprimer les restrictions au versement de l'allocation chômage en cas d'interruption définitive de la mission** (article 4).

Le projet de loi précise que la signature d'un contrat de volontariat d'une durée continue minimale d'un an est un motif légitime de démission pour un salarié, qui retrouvera le cas échéant ses droits à l'indemnisation du chômage à l'issue de sa mission ou en cas d'interruption définitive de celle-ci pour cause de force majeure ou de retrait de l'agrément.

Cette disposition, qui tend à encourager l'engagement de personnes salariées de droit privé qui décideraient d'interrompre leur activité professionnelle pour s'engager dans un volontariat associatif, ne paraît pas suffisante à votre commission.

En effet, la décision d'opérer une rupture dans sa carrière professionnelle au profit du service de l'intérêt général est une démarche courageuse, qui justifie qu'un certain nombre de garanties soient apportées à l'issue de la mission.

En l'état du texte, le volontaire ne pourrait en pratique revenir sur son engagement, et pourrait en outre se trouver, du seul fait de l'organisme d'accueil, sans droits à l'issue de sa mission.

Votre commission souhaite donc préciser que les droits à indemnisation du chômage sont ouverts à la fin de la mission ou en cas d'interruption définitive de la mission, sans en préciser la raison.

Par ailleurs, votre commission vous propose en outre d'**élargir le dispositif de la validation des acquis de l'expérience à l'ensemble des volontariats**, qu'ils soient de solidarité internationale ou civils, et non aux seuls volontariats associatifs (article 5).

4. Limiter le coût du volontariat pour les finances sociales

Il n'est certes pas prévu de mécanisme de prise en charge, par l'État, des cotisations forfaitaires acquittées par l'organisme d'accueil, contrairement au dispositif de la loi du 14 mars 2000.

Néanmoins, le dispositif de cotisations forfaitaires et l'exonération de CRDS et de CSG organisés respectivement aux articles 8 et 9 du projet de loi **impliqueront des pertes de cotisations et contributions pour la sécurité sociale**.

Dans son rapport sur le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, Alain Vasselle¹ faisait valoir combien il était essentiel de confirmer le principe de la compensation intégrale des exonérations de cotisations et contributions sociales.

En effet, l'article 5 de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994, dite loi Veil, codifié ensuite à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, dispose que : « *Toute mesure d'exonération, totale ou partielle, de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'État pendant toute la durée de son application* ». L'article 70 de la loi 13 août 2004 relative à l'assurance maladie a étendu ce dispositif à **toute mesure de réduction ou d'exonération de contributions**, c'est-à-dire des taxes et impositions affectées à la sécurité sociale.

Or, cette affirmation continue de souffrir des exceptions : exemple parmi d'autres, la loi de programmation pour la cohésion sociale précitée a ainsi prévu que les contrats d'avenir ne donneraient pas lieu à compensation des allègements de charges qui les accompagnent. On observera que, de nouveau, **il est ici fait exception au principe d'une compensation intégrale** des allègements de cotisations et contributions, dont le nombre ne cesse d'augmenter dans des proportions préoccupantes.

Depuis la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, le Parlement a examiné près de treize projets de loi différents ayant pour conséquence de créer des dispositifs nouveaux d'exonération ou d'allègement de cotisations sociales.

**Lois votées ou en cours d'examen contenant des dispositions
impactant les finances de la sécurité sociale
(hors lois de financement de la sécurité sociale et des lois portant réforme des
retraites et de l'assurance maladie)**

Lois votées :

- n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer (exonération DOM) ;
- n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et programmation pour la ville et la rénovation urbaine (zones de redynamisation urbaine et zones franches urbaines) ;
- n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 sur l'initiative économique (diverses mesures) ;
- n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 (jeunes entreprises innovantes et réforme de l'impôt fiscal) ;

¹ *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale (n° 252, 2004-2005), première lecture.*

- n° 2004-1366 du 15 décembre 2004 portant diverses dispositions relatives au sport professionnel (exonérations « droit à l'image ») ;
- n° 2004-484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 (réforme de la réduction Fillon sur les bas salaires et pôles de compétitivité) ;
- n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 (attribution gratuite d'actions) ;
- n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (contrats aidés et prolongation de l'ACCRES) ;
- n° 2005-157 du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux (zones de redynamisation rurale).

En cours :

- projet de loi relatif au volontariat associatif et l'engagement éducatif (assiette réduite d'activité et validation partielle de cotisations vieillesse par le fonds de solidarité vieillesse) ;
- projet de loi en faveur des entreprises (extension du périmètre des bénéficiaires des primes d'intéressement ou de « stock options » d'entreprises non cotées exonérées de cotisations de sécurité sociale et plan services à la personne) ;
- projet de loi d'orientation agricole (exonérations supplémentaires à l'exonération Fillon pour les salariés permanents et exonérations spécifiques pour les occasionnels) ;
- projet de loi de sauvegarde des entreprises (possibilité de remettre le principal de créances sociales).

Source : Direction de la sécurité sociale

Votre commission rappelle une nouvelle fois sa position : toute mesure d'exonération ou d'abattement doit être assortie de la compensation permettant de la rendre compatible avec l'exigence constitutionnelle d'équilibre rappelée par le Conseil constitutionnel. De plus, les charges de cette compensation devraient obligatoirement être assurées par le budget de l'État et non débudgétisées au sein d'un fonds *ad hoc*, pour respecter le principe de sincérité prévu par l'article 32 de la loi organique.

Par ailleurs, le présent projet de loi prévoit que le fonds de solidarité vieillesse (FSV) prendra à sa charge le versement des cotisations complémentaires nécessaires pour valider, auprès du régime général, un nombre de trimestres égal à la durée du contrat de volontariat lorsque celui-ci sera conclu pour une durée minimale continue de trois mois : en effet, une partie seulement des cotisations de retraite devra être acquittée par l'organisme.

Le principe d'un versement minimal de l'organisme d'accueil, principe non retenu par la loi du 14 mars 2000, qui prévoit pour sa part une prise en charge intégrale par le FSV dès lors que le temps de volontariat

accompli est au moins égal à six mois (c'est-à-dire la durée minimale prévue par la loi), est nouveau et positif.

Cependant, son montant n'a pu être communiqué par les services du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, ce qui empêche toute simulation sérieuse sur l'importance des charges qui vont peser sur le FSV.

Rappelons que le FSV (article L. 135-1 du code de la sécurité sociale), établissement public de l'État à caractère administratif créé par la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993, a pour mission de prendre en charge les avantages d'assurance vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale¹.

Or, ainsi que le rappelait Dominique Leclerc², dans son rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, les finances du FSV ont été durement touchées par des mesures prises sous la précédente législature. Plusieurs recettes lui ont été soustraites et de nouvelles dépenses lui ont été affectées, dont le remboursement de la dette de l'État à l'égard des régimes AGIRC-ARRCCO, les allocations de cessation anticipée d'activité (CATS) et les allocations de fin de formation (AFF) mises en place dans le cadre du plan de retour à l'emploi (PARE). Le FSV connaît, depuis 2001, une situation déficitaire.

Le rapport ajoutait que « la prévision pour 2005 table sur un déficit de 1,2 milliard d'euros : cette dégradation sensible par rapport au solde prévu pour 2004 (- 0,4 milliard d'euros) résulterait de la baisse du transfert de la contribution sociale de solidarité des sociétés (0,4 milliard d'euros en 2005 contre 1,3 milliard d'euros en 2004) qui ne serait compensée qu'en partie par une augmentation de 0,3 milliard d'euros de la contribution sociale généralisée. »

Votre commission considère que **le FSV ne devrait pas prendre en charge des périodes de volontariat inférieures à six mois**, comme c'est le cas dans le dispositif issu de la loi du 14 mars 2000, cette durée paraissant être le minimum pour apprécier la réalité d'un engagement au service de l'intérêt général.

¹ Prestations du minimum vieillesse, remboursement des majorations de pension pour conjoint et pour enfant à charge, remboursement aux régimes du manque à gagner résultant de la validation des périodes non travaillées pour les chômeurs préretraités, volontaires du service national et anciens combattants.

² Rapport n° 57 (2004-2005) fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 (tome III : assurance vieillesse).

II. PÉRENNISER L'ACTIVITÉ DES CENTRES DE LOISIRS ET DE VACANCES TOUT EN GARANTISSANT UN VÉRITABLE STATUT À LEURS PERSONNELS PÉDAGOGIQUES OCCASIONNELS

36.000 directeurs, plus de 200.000 animateurs et 7.500 formateurs occasionnels accueillent près de cinq millions d'enfants chaque année dans les centres de vacances et les centres de loisirs sans hébergement, dont 1,5 million en centres de vacances.

Or, la définition du travail effectif par l'annexe II à la convention collective nationale de l'animation qui leur est applicable, a été remise en cause tant par la jurisprudence de la Cour de cassation que par les lois de réduction du temps de travail.

Le projet de loi tend donc à clarifier leur statut sans pour autant menacer l'activité de ces centres.

A. DES CENTRES DE VACANCES ET DE LOISIRS MENACÉS PAR L'ILLÉGALITÉ DU STATUT DE LEUR PERSONNEL

1. Une activité au rôle social majeur

Les **centres de loisirs sans hébergement** (CLSH), créés par arrêté conjoint du 20 mai 1984 du ministre de l'intérieur et du ministre de la jeunesse et des sports sont « *des entités éducatives habilitées pour accueillir de manière habituelle et collective des jeunes à l'occasion des loisirs, à l'exclusion des cours et apprentissages particuliers.* » Ils peuvent accueillir de huit à trois cents enfants pendant les vacances d'été, les petites vacances, le mercredi et les périodes pré et post scolaires durant l'année scolaire. Ils accueillent ainsi chaque année quatre millions d'enfants, dont près de 80 % pendant les vacances scolaires et 20 % les mercredis, les autres jours de la semaine et les week-ends prolongés.

Les **centres de vacances** (CV), régis par le décret n° 60-94 du 29 janvier 1960 portant réglementation de l'accueil des mineurs de quatre à dix-huit ans en centre d'hébergement collectif, complété par l'arrêté du 19 mai 1975, sont définis comme « *tout établissement permanent ou temporaire où sont collectivement hébergés hors du domicile familial, à l'occasion de leurs vacances scolaires, de leurs congés professionnels ou de leurs loisirs, des mineurs âgés de plus de quatre ans* ». Environ 1,5 million d'enfants les fréquentent chaque année.

2. Des personnels pédagogiques majoritairement non professionnels et peu qualifiés

Depuis les années quatre-vingt, l'augmentation des temps de loisirs, la prise en charge accrue par les communes des temps de loisirs périscolaires, l'exigence de qualité des activités proposées aux enfants et adolescents, les besoins grandissants d'accompagnement social des familles et la disponibilité demandée aux animateurs entraînent une professionnalisation des intervenants.

Néanmoins, les personnels pédagogiques occasionnels des centres de vacances et de loisirs demeurent peu qualifiés.

a) Des animateurs et directeurs peu qualifiés

Les fonctions d'animateur et de directeur sont réglementées par l'arrêté du 26 mars 1996, qui exige la détention de diplômes. Pourtant, seuls 15 % des animateurs et 25 % des directeurs sont des professionnels, appartenant la plupart du temps à la fonction publique territoriale.

Les animateurs des CLSH sont essentiellement des vacataires qui exercent une activité salariée à temps plein, bénéficient de contrats annuels renouvelables et ont, d'une manière générale, une démarche pré-professionnelle. Les séjours dans ces centres sont financés essentiellement par les collectivités territoriales, et non par les usagers.

En revanche, les animateurs occasionnels constituent la majorité des équipes pédagogiques des centres de vacances et sont employés sur des contrats dérogatoires au droit du travail en termes de rémunération, mais également de protection sociale.

La grande majorité des personnels pédagogiques occasionnels des centres de vacances et de loisirs sont titulaires du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA), du brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD), ou sont en cours de formation.

Le BAFA et le BAFD permettent d'encadrer à titre non professionnel, de façon occasionnelle, des enfants et des adolescents en centres de vacances ou de loisirs. Or, un nombre important des personnels pédagogiques exerce de façon professionnelle la fonction d'animateur ou de directeur en étant titulaire exclusivement du BAFA ou du BAFD, alors même qu'existent des diplômes professionnels comme les brevets d'État d'animateurs techniciens de l'éducation populaire et de la jeunesse (BEATEP), diplômes de niveau IV, et les brevets d'aptitude professionnelle d'assistant animateur technicien (BAPAAT).

**Diplômes de l'animation délivrés
par les services déconcentrés de la jeunesse et des sports en 2002**

Diplômes professionnels		Diplômes non professionnels	
BEATEP	2.951	BAFA	50.328
- activités sociales et vie locale	2.464		
- activités scientifiques et techniques	275		
- activités culturelles et d'expression	212		
BAPAAT	1.049	BAFD	2.113
- loisirs du jeune et de l'enfant	688		
- loisirs tout public	361		

Source : Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

De même, une personne titulaire d'un BAFA peut actuellement diriger un centre de loisirs accueillant moins de cinquante enfants. Ce n'est qu'à partir du 1^{er} septembre 2005, et conformément au décret d'application de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, que le directeur d'un tel centre de loisirs sera tenu d'être titulaire d'un BAFD. Une instruction ministérielle prévoit cependant quelques assouplissements s'agissant notamment des accueils limités à la surveillance des enfants sans organisation d'activité, des études surveillées se déroulant après le temps scolaire ou de la pause de midi.

Or, la formation BAFA ne dure que vingt-huit jours. Elle comporte une session de formation générale, un stage pratique accompli en qualité d'animateur stagiaire de quatorze jours minimum et une session d'approfondissement ou de qualification.

La formation BAFD, ouverte aux titulaires d'un BAFA d'au moins vingt et un ans, dure pour sa part cinquante jours et comprend une session de formation générale, un stage pratique, une session de perfectionnement et un second stage pratique de direction de centre.

Cette situation paraît paradoxale.

Même si l'on ne peut nier la dimension d'engagement de cette activité d'animation et de direction, une partie du secteur obéit déjà à une logique de professionnalisation. La demande croissante de centres à thèmes nécessite une spécialisation des animateurs qui entraîne leur professionnalisation. Il est pour le moins surprenant que dans le secteur de l'enfance, où la professionnalisation est généralisée, perdurent des emplois déqualifiés. Cela va à l'encontre de la tendance à la professionnalisation observée, notamment dans le domaine sportif, qui requiert désormais systématiquement des titulaires de brevets.

b) ... et mal rémunérés

L'annexe II « personnel pédagogique occasionnel des centres de vacances et de loisirs » à la convention collective nationale du 28 juin 1988 de l'animation socioculturelle, étendue par arrêté du 10 janvier 1989, concerne le personnel pédagogique employé occasionnellement dans les centres de vacances et de loisirs pour y exercer des emplois d'animation ou de direction, c'est-à-dire les personnes employées sous contrat à durée déterminée pendant les grandes ou les petites vacances scolaires ou, s'agissant des centres de loisirs, le mercredi.

Ne sont concernées que les personnes recrutées pour exercer une activité d'encadrement ou d'animation à l'exclusion des personnels administratifs, de cuisine et de service, des animateurs spécialisés dans les centres de loisirs sans hébergement et du personnel des établissements sanitaires dont les activités pratiques ont un but thérapeutique. Sont également exclus les garderies municipales et scolaires, les crèches, les cantines scolaires et les centres accueillant des mineurs dans le cadre d'activités périscolaires.

L'article 2-1 alinéa 2 de cette annexe retient une **rémunération à la journée d'activité** et fixe les modalités de calcul de rémunération par un **système d'équivalence heure**, qu'il justifie en indiquant que « *la nature des activités des centres de vacances et de loisirs exige une présence continue du personnel pédagogique auprès des enfants ou des adolescents* ».

La rémunération des salariés soumis à un régime d'équivalence est calculée sur la base de la durée légale du travail, alors que leur horaire de présence établi sur la base du régime d'équivalence est supérieur à celle-ci. Selon une position constante de la Cour de cassation, les heures d'équivalence n'ont pas à être rémunérées. Ce système d'équivalence est cependant aujourd'hui remis en cause dans un grand nombre de secteurs. L'avenant du 15 juin 2001 à la convention collective de l'hôtellerie-restauration du 30 avril 1997 prévoit ainsi la disparition progressive des équivalences, fin 2004 dans les entreprises de plus de vingt salariés et fin 2006 dans les autres.

L'annexe II précise que « *le temps présumé être le temps de travail effectif pour le calcul de la rémunération du personnel pédagogique des centres de vacances et de loisirs correspond à un forfait fixé lors de la conclusion du contrat de travail* » qui ne peut être inférieur à deux heures pour une journée de présence au centre. En pratique, ces personnels sont rémunérés deux heures par jour.

Centres de vacances

	Rémunération nette par jour base de 14 jours	Revenu net par session
Minimum directeur	12,85 €	233,82 €
Minimum animateur	13,78 €	225,79 €

Centres de loisirs

	Rémunération nette par jour base de 52 jours	Revenu net par session
Minimum directeur	12,85 €	735,13 €
Minimum animateur	13,78 €	788,44 €

Source : Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

En outre, l'arrêté du 11 octobre 1976¹ prévoit pour ces personnels un système dérogatoire de cotisations sociales allégées assises sur des forfaits extrêmement faibles.

Les cotisations dues pour l'emploi de ces personnes chaque année sont calculées sur des bases forfaitaires, déterminées par référence à la valeur horaire du SMIC en vigueur au 1^{er} janvier de l'année considérée.

Emplois	Assiette journalière (en heures)	Assiette hebdomadaire (en heures)	Assiette mensuelle (en heures)
Animateur au pair	1,0	5,0	20
Animateur rémunéré en argent	1,5	7,5	30
Directeur adjoint ou économe	-	17,5	70
Directeur	-	25	100

La CGT, entendue par votre rapporteur, a dénoncé ce système dérogatoire et souligné que de jeunes animateurs peuvent travailler plusieurs années dans ces conditions, avant de décrocher un emploi durable.

¹ Relatif aux cotisations de sécurité sociale pour l'emploi des personnes recrutées à titre temporaire et non bénévole, pour assurer l'encadrement des mineurs dans les centres de vacances et de loisirs.

c) ... alors que le coût de leur formation est à leur charge

La faiblesse de la rémunération des personnels pédagogiques occasionnels des centres de vacances et de loisirs est d'autant plus choquante que le coût des formations BAFA et BAFD est supporté par les stagiaires.

Il est en moyenne de **1.000 euros pour une formation BAFA** en internat (la solution la plus fréquente), dont 570 euros pour la session de formation générale et 430 euros pour la session d'approfondissement. Le coût moyen d'un BAFD en internat est de 1.300 euros, dont 750 euros pour la session générale et 550 euros pour la session de perfectionnement. Ces chiffres varient d'une association à l'autre selon les coûts de revient réels de chaque session.

Le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative accorde cependant des bourses. Elles se sont élevées en 2004 à 2,88 millions d'euros¹.

En 2004, 12.509 des 53.261 stagiaires BAFA ont bénéficié d'une bourse, de 305 euros maximum, destinée en priorité aux demandeurs d'emplois non indemnisés, aux bénéficiaires du RMI, aux lycéens et étudiants boursiers et aux candidats dont les parents ne sont pas imposables.

916 des 3.725 stagiaires BAFD ont bénéficié d'une bourse de 500 euros maximum. Les demandes de bourses BAFD sont prioritaires, eu égard à la pénurie constatée de directeurs de centres de vacances et de loisirs et à la nouvelle réglementation concernant l'encadrement des activités en centres de vacances et de loisirs.

En outre, les caisses d'allocations familiales versent à tous les candidats au BAFA une aide de 91 euros. Certains conseils généraux versent également des aides BAFA, ce qui contribue aux inégalités entre départements, voire entre communes selon les aides accordées localement.

Le coût de ces formations, assurées par des associations qui emploient également ces personnes, a été très critiqué. Il sert en effet également de moyen de financement à ces organismes. Rappelons qu'en vertu de l'annexe II, la rémunération journalière moyenne d'un animateur est de 15 euros et celle d'un directeur de 30 euros. **Cette formation n'est donc souvent amortie qu'à l'issue d'une période supérieure à deux mois**, sans compter les stages pratiques effectués pendant la formation et non rémunérés. Or, les stagiaires en formation représentent près du tiers des animateurs en centres de vacances.

¹ Dotation inscrite sur le chapitre 43-90, article 90.

De plus, comme le soulignait le Conseil économique et social en 2000¹, si jusque dans les années soixante-dix, la quasi-totalité des animateurs était des étudiants, majoritairement issus des classes moyennes, les équipes de direction étant souvent constituées d'instituteurs, ces personnes tirant leurs moyens de subsistance d'autres sources de revenus et leur couverture sociale étant garantie par ailleurs, les militants de la cause de l'éducation populaire sont aujourd'hui moins nombreux. **De plus en plus de personnes sans emploi** sont attirées par ce qui est souvent devenu un métier, en particulier dans les CLSH, qui fonctionnent à longueur d'année. Nombre de ces animateurs dits occasionnels sont soit des professionnels, dont c'est l'activité principale, voire unique, soit des jeunes qui s'inscrivent dans une démarche de professionnalisation, obligés, s'ils veulent travailler, de subir ce statut de sous-salarié pendant les vacances, et même parfois pendant l'année scolaire. La CGT souligne ainsi que l'annexe II de la convention collective de l'animation a pratiquement exclu les professionnels des postes d'animateurs des centres de vacances, en raison de la différence de coût pour les associations.

Si l'on peut certes considérer qu'il s'agit d'une expérience unique de socialisation et de prise de responsabilité, cette situation n'en demeure pas moins précaire et une réintégration dans le droit du travail s'impose. Les gestionnaires de centres de vacances et de loisirs en sont d'ailleurs les premiers conscients, confrontés à une multiplication des contentieux.

3. Un statut dérogatoire jugé illégal

Certains animateurs et directeurs de centres occasionnels, considérant leur activité comme de vrais métiers, ont contesté la validité du régime forfaitaire et demandé l'application des règles salariales. La chambre sociale de la Cour de cassation s'est, à une quinzaine de reprises, prononcée sur ces requêtes et a aligné leurs salaires et cotisations sociales sur les minima sociaux.

a) ... par la Cour de cassation

Dans une décision du 25 mai 1994 (*Association de gestion des centres de loisirs d'Arange*), la Cour de cassation a jugé que si, aux termes de l'annexe II de l'article 2 de la convention collective de l'animation socioculturelle, le temps présumé être le temps de travail effectif pour le calcul de la rémunération du personnel pédagogique des centres de vacances et de loisirs correspond à un forfait fixé lors de la conclusion du contrat de travail qui ne peut être inférieur à deux heures pour une journée de présence au

¹ Avis du 28 juin 2000 du Conseil économique et social sur l'accueil des jeunes dans les centres de vacances et de loisirs.

centre, « *ce texte n'instaure qu'une présomption et n'autorise pas l'employeur à limiter la rémunération du salarié au paiement des heures forfaitairement fixées lorsque cette rémunération est inférieure à celle à laquelle il pouvait prétendre, compte tenu des heures de travail effectif qu'il justifie avoir effectuées.* »

En outre, la décision du 17 janvier 1996 (*M. Boudjedar*) a affirmé que le « *caractère occasionnel de l'activité d'un salarié ne modifie pas la nature salariale des sommes* » versées par l'employeur.

Un arrêt du 3 juin 1997 (*association ASEP-JA*) a enfin précisé que « *le régime d'équivalence ne peut trouver application que s'il a été expressément convenu dans le contrat de travail que le temps de travail effectif correspondrait au forfait prévu par cet article* ».

Par conséquent, l'instauration d'un forfait d'heures de travail n'est qu'une présomption et il convient de prendre en compte la durée effective du travail pour la rémunération.

Une réflexion a été menée en 1999 par le ministère de la jeunesse et des sports et celui de l'emploi et de la solidarité pour remédier à cette situation. La mise en place d'un dispositif « jeunes animateurs volontaires stagiaires » (JAVOS), s'appuyant sur les dispositions applicables aux stagiaires en formation, avait été envisagée. Il visait les jeunes de dix-sept à vingt-cinq ans préparant le BAFA pour une durée maximale de quatre ans après leur entrée en formation, en limitant leur activité à une certaine durée annuelle (comprise entre soixante et quatre-vingts jours), en leur accordant une gratification dont le montant journalier serait encadré, leur couverture sociale étant assurée par un système de cotisations forfaitaires. Cette démarche tendant à sortir les jeunes animateurs du salariat a cependant suscité les réticences de certains syndicats de salariés et l'abandon du projet.

b) ... au regard de la définition du travail effectif résultant des lois sur la réduction du temps de travail

Par ailleurs, le système dérogatoire de l'annexe II est également en contradiction avec la nouvelle définition légale du temps de travail résultant des lois n° 98-461 du 13 juin 1998 et n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relatives à la réduction du temps de travail. Aux termes de l'article L. 212-4 du code du travail, « *la durée du travail effectif est le temps pendant lequel le salarié est à la disposition de l'employeur et doit se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles* ».

Son quatrième alinéa précise cependant qu' « *une durée équivalente à la durée légale peut être instituée dans les professions et pour des emplois déterminés comportant des périodes d'inaction, soit par décret pris après conclusion d'une convention ou d'un accord de branche, soit par décret en*

Conseil d'État. Ces périodes ne constituent pas du temps de travail effectif mais peuvent être rémunérées conformément aux usages ou aux conventions ou accords ».

Or, aucune négociation n'est intervenue sur ce point.

c) ... au regard du droit communautaire

La Cour de justice des communautés européennes s'est prononcée, le 9 septembre 2003, contre le système de rémunération du régime d'équivalence allemand au regard de la directive européenne 93/104/CE du 23 novembre 1993 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, qui définit le temps de travail comme « *toute période durant laquelle le travailleur est au travail, à la disposition de l'employeur et dans l'exercice de son activité ou de ses fonctions* ».

Pour la Cour de justice des communautés européennes, les heures passées en permanence de garde (en l'espèce par des médecins) doivent être considérées comme du temps de travail effectif dans leur intégralité, bien qu'elles comportent des temps d'inaction. Sans remettre totalement en cause le régime d'équivalence, la Cour impose la rémunération de toutes les heures de garde et précise que s'il est possible de déroger par voie d'accord collectif au taux horaire conventionnel, ces heures ne pourront être rémunérées au-dessous du SMIC.

De fait, l'annexe II de la convention collective nationale de l'animation est donc illégale.

4. Des personnels occasionnels indispensables mais dont les droits doivent être renforcés

Ainsi que le constatait dans son avis précité le Conseil économique et social, « *une certaine saisonnalité de l'activité (pics des vacances scolaires) ne permet pas aujourd'hui de transformer en emplois pérennes, même à temps partiel, même avec l'instauration du contrat à durée indéterminée d'intermittent (CDII), les contrats de tous ces animateurs. C'est une réalité incontournable.* »

Il relevait également la nécessité de maintenir un prix de revient acceptable pour les familles, en soulignant qu'en raison du désengagement de l'État¹, et dans une moindre mesure de celui des caisses d'allocations familiales, de la SNCF et des comités d'entreprise, l'effort financier repose

¹ *Qui intervenait, dans les années 1950, dans le financement des centres de vacances et de loisirs à hauteur de 50 % en versant une subvention par journée et par enfant.*

essentiellement sur les familles et les communes, entraînant des clivages entre villes riches et villes pauvres.

Or, les centres de vacances ont déjà subi une baisse de fréquentation depuis 1995, notamment du fait de l'augmentation du coût des séjours.

Si le prix des séjours en centres de vacances varie rarement en fonction des revenus des parents, il varie selon le type de séjour (itinérant, fixe, en France, à l'étranger, comprenant ou non des activités nécessitant un encadrement spécifique). Le prix moyen d'une journée est de 50 euros, les séjours durant en général de deux à trois semaines.

Le prix des centres de loisirs, notamment communaux, varie souvent en fonction du lieu d'habitation de la famille et est compris entre 7 à 20 euros par jour et par enfant (inscriptions à la demi-journée, à la journée, à la semaine, avec repas, sans repas...).

Sans contester cette réalité sociale, les représentants syndicaux entendus par votre rapporteur ont dénoncé l'utilisation de la rémunération des personnels pédagogiques occasionnels comme variable d'ajustement. En effet, l'application du droit du travail est accusée d'entraîner un accroissement substantiel du coût des séjours et de mettre en péril les loisirs de cinq millions d'enfants, dont 1,5 million dans les centres de vacances.

Le Conseil économique et social, conscient de cette limite, préconisait que l'État compense le surcoût entraîné par la professionnalisation afin que les tarifs n'augmentent pas pour les usagers.

Il convient donc de trouver une solution à cette situation car, comme le rappelait le Conseil économique et social, le caractère saisonnier de l'activité et le prix de revient des séjours, *« qui expliquent et autorisent pleinement que l'on ait recours à des animateurs occasionnels dans la branche, ne justifient pas un traitement particulier qui amène à ne plus respecter les droits sociaux communs. Tous les secteurs d'activités faisant appel à des saisonniers doivent-ils déroger au code du travail ? »*.

Ce recours au CDD doit donc se faire dans le respect de la législation sociale. Rappelons que les centres de vacances et de loisirs appartiennent aux secteurs réputés comme étant de ceux où il est d'usage de recourir au CDD (articles L. 122-1 et D. 121-2 du code du travail), ce qui dispense notamment l'employeur du versement de la prime de précarité en fin de contrat.

Contrairement au dispositif JAVOS, le projet de loi prévoit l'application du code du travail, en dépit des nombreuses dérogations qu'il autorise.

B. LE PROJET DE LOI : LA RECONNAISSANCE DE L'ENGAGEMENT ÉDUCATIF DANS LE CODE DU TRAVAIL

Le titre II crée un régime dérogatoire adapté à l'activité d'animation et de direction des centres de vacances et de loisirs et incluant dorénavant les **formations occasionnels** BAFA et BAFD.

1. La définition du personnel pédagogique occasionnel des centres de vacances et de loisirs

Le projet de loi vise les personnes physiques qui participent occasionnellement à des fonctions d'animation ou de direction d'un accueil collectif de mineurs, ainsi qu'à l'encadrement de sessions destinées aux stagiaires voulant obtenir le BAFA ou le BAFD.

L'inclusion de ces formateurs constitue une innovation bienvenue.

La définition du caractère occasionnel de la participation est simplifiée.

Alors que l'annexe II à la convention collective nationale sur l'animation considère comme « occasionnels » les personnes employées sous contrat à durée déterminée pendant les congés scolaires (notamment Noël, février, Pâques, été, centres de loisirs du mercredi) à l'exclusion de toute une liste de personnels¹, le projet de loi considère simplement comme « occasionnels » les personnels des centres de vacances et de loisirs ne travaillant pas plus de quatre-vingts jours par an.

2. Des salariés à statut dérogatoire

Le projet de loi prévoit des dérogations aux dispositions du code du travail relatives au SMIC, à la durée du travail, aux heures supplémentaires, au travail de nuit, ainsi qu'aux repos quotidiens et hebdomadaires.

¹ Les personnels qui animent ou gèrent à temps plein ou à temps partiel un équipement de loisirs ou de service enfance et qui peuvent être amenés, au titre de leurs fonctions, à assurer l'encadrement des centres de vacances et de loisirs ; les personnels qui animent quotidiennement les centres de loisirs en période scolaire et les salariés qui ont été amenés au cours de la même année scolaire à effectuer des tâches rémunérées d'animation les lundi, mardi, jeudi, vendredi des semaines scolaires chez le même employeur ou pour le compte d'un autre employeur.

a) La modification du système de rémunération des personnels pédagogiques occasionnels

Alors que l'annexe II à la convention prévoit aujourd'hui un forfait de deux heures de rémunération pour une journée de travail, le texte remplace ce régime d'équivalence d'heures par l'application d'un **forfait journalier**, dont un décret fixera le montant minimum journalier, par référence au SMIC¹.

Un tel forfait existe à l'heure actuelle pour les assistants maternels, qui accueillent des mineurs à leur domicile, et dont l'obligation de présence continue auprès des enfants dont ils ont la charge impose une adaptation de la notion de « temps de travail effectif » telle que définie par le code du travail.

Jean-François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, a indiqué lors de son audition par la commission des affaires culturelles que le montant de cette rémunération journalière serait fixé par le décret à **16 euros pour les animateurs et à 30 euros pour les directeurs**, ce qui revient à maintenir le niveau de rémunération actuel des personnels compris dans une fourchette de 16 à 35 euros par jour pour les animateurs et de 19,50 à 46 euros pour les directeurs.

Le projet de loi précise que la rémunération est versée aux personnels sans préjudice des indemnités et avantages en nature dont ils peuvent bénéficier.

b) Une durée du travail fixée par les partenaires sociaux

Le projet de loi prévoit que la durée du travail des personnes titulaires d'un contrat d'engagement éducatif est fixée par une convention ou un accord de branche étendu, ou à défaut par décret, le nombre de journées travaillées ne pouvant excéder pour chaque personne un plafond annuel de quatre-vingts.

Des dérogations seront possibles aux durées maximales hebdomadaire et journalière du travail effectif.

L'intéressé devra cependant bénéficier d'un repos hebdomadaire d'au moins 24 heures consécutives.

Le projet de loi prévoit en outre que les modalités de décompte du temps de travail et de vérification de l'application de ces dispositions par l'inspection du travail seront fixées par décret.

¹ Rappelons que le SMIC horaire est fixé au 1^{er} juillet 2004 à 7,61 euros et le SMIC mensuel à 1.286,09 euros pour 169 heures.

C. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Contrairement au premier volet du projet de loi qui rassemble un large consensus, la réforme du statut des animateurs, directeurs et formateurs occasionnels des centres de vacances et de loisirs soulève un problème, et ce depuis quinze ans.

La nécessité de concilier les droits des personnels avec la poursuite des missions exercées par ces organismes, dont l'intérêt social est indéniable, suppose des compromis. Si le dispositif proposé n'est pas exempt de critiques, votre commission sait gré au gouvernement d'avoir enfin proposé une solution permettant de pallier un vide juridique qui menace constamment les associations, exsangues du fait de la multiplication des contentieux.

Néanmoins, certaines questions se posent toujours.

1. Des interrogations persistantes

Le projet de loi fait donc le choix d'un forfait journalier pour la rémunération.

Si ce système a en effet été retenu pour les assistants maternels, il est paradoxal de constater que le projet de loi relatif aux assistants maternels et familiaux adopté en deuxième lecture par l'Assemblée nationale le 13 avril dernier revient précisément sur ce forfait pour instaurer une rémunération à l'heure, afin de mieux prendre en compte l'activité réelle des ces personnes.

De plus, ce texte en cours d'examen n'a pas choisi de différencier les heures de travail effectif de celles de présence responsable, comme le fait la convention collective nationale du 24 novembre 1999 des salariés du particulier employeur¹. Les heures de présence responsable sont celles pendant lesquelles le salarié peut utiliser son temps pour lui-même tout en restant vigilant pour intervenir s'il y a lieu : en conséquence, une heure de travail responsable équivaut à deux tiers d'une heure de travail effectif. La rémunération est fixée d'un commun accord entre les parties mais ne peut être inférieure ni au SMIC, ni au salaire minimum prévue par la convention collective nationale.

¹ Article L. 772-1 du code du travail.

Si des dérogations importantes au droit du travail ont déjà été instituées pour répondre à la spécificité de certaines activités, en particulier auprès d'enfants ou de particuliers, **aucun de ces statuts n'aboutit à une rémunération inférieure au SMIC¹ pour une durée de travail effectif de 169 heures mensuelles**. La spécificité des centres de vacances implique-t-elle vraiment une telle dérogation ? Le montant minimum journalier qui sera fixé par décret devra donc prendre en compte cette particularité, d'autant plus que la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes pourrait ici trouver à s'appliquer.

De même, le choix d'un régime identique pour les centres de vacances et les centres de loisirs sans hébergement est discutable, ces centres étant très différents, par leur organisation, leurs structures, leurs objectifs et le niveau de rémunération qu'ils offrent. Le décret pourrait ainsi utilement prévoir deux forfaits journaliers minimaux.

2. Prendre en compte la situation des personnels pédagogiques occasionnels intervenant lors de séjours handicapés adultes

En outre, si les associations se félicitent de la prise en compte de la situation des formateurs occasionnels BAFA et BAFD, l'Union française des centres de vacances, entendue par votre rapporteur, a déploré qu'aient été oubliés les personnels pédagogiques occasionnels intervenant dans le cadre des séjours adultes handicapés.

Votre commission vous propose de compléter le dispositif en prenant en compte leur situation.

27.000 adultes handicapés partent chaque année en vacances dans le cadre de séjours adaptés collectifs qui s'apparentent à des centres de vacances, encadrés par 8.000 animateurs et directeurs occasionnels, qui s'engagent indifféremment dans les centres de vacances et de loisirs classiques ou dans des séjours pour adultes handicapés.

Or, aucune disposition ne règle leur activité même si les associations en cause appliquent actuellement l'annexe II de la convention collective sur l'animation socioculturelle.

Il convient donc de remédier à ce vide juridique en leur appliquant le même statut².

¹ En effet, le forfait applicable aux assistants maternels s'entend par enfant gardé.

² En visant l'article 48 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, qui a prévu une procédure d'agrément « vacances adaptées organisées » pour les personnes physiques ou morales organisant des activités de vacances avec hébergement destinées spécifiquement à des groupes de personnes handicapées majeures.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER LE CONTRAT DE VOLONTARIAT ASSOCIATIF

Article premier

Champ d'application du contrat de volontariat

Objet : Cet article tend à créer un contrat de volontariat associatif entre toute association de droit français ou toute fondation reconnue d'utilité publique ayant fait l'objet d'un agrément préalable et une personne physique.

● Cet article prévoit tout d'abord que la relation entre la personne volontaire et l'organisme d'accueil relève du **contrat** et non pas d'un statut de droit public, comme c'est le cas pour le volontariat civil issu de la loi du 14 mars 2000. Cette loi prévoyait ainsi un statut de droit public pour le volontaire civil, qui ne dépendait pas de l'association l'accueillant, mais du ministre compétent. Une telle situation requérait donc la signature d'une convention entre l'association et l'État, situation dont on a vu précédemment qu'elle était source d'inutiles rigidités, lourdeurs et retards.

Il est cependant prévu qu'un contrat **écrit** sera nécessaire afin d'encadrer et de formaliser la relation. L'article 6 du projet de loi précise les éléments concernant les conditions d'exercice du volontariat qu'il devra comporter.

● Ce contrat sera conclu entre une personne physique et une **association de droit français ou une fondation reconnue d'utilité publique**. La loi du 14 mars 2000 vise plus généralement les personnes morales à but non lucratif, tandis que la loi du 23 février 2005 vise les seules associations de droit français.

Outre les associations de droit français, dont la loi de 1901 prévoit qu'elles doivent avoir un but non lucratif¹, le projet de loi permet l'utilisation de ce contrat par les fondations reconnues d'utilité publique. La loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat les définit comme : « *l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident de l'affectation irrévocable des biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif* ». La création d'une fondation reconnue d'utilité publique requiert un décret du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

On compte quatre cents fondations reconnues d'utilité publique. Certaines, comme la Fondation de France, compétente depuis 1969 dans les domaines philanthropique, éducatif, social, scientifique et culturel ont un objet très général. La plupart ont un objet spécialisé : amélioration des conditions de vie des personnes âgées, handicapées ou hospitalisées (Fondations des petits frères des pauvres, Fondation Claude Pompidou ou Fondation Hôpitaux de France -Hôpitaux de Paris, qui organise notamment l'opération pièces jaunes), développement de la recherche (Institut Pasteur), promotion de la culture ou d'une œuvre culturelle (Fondation Maeght), écologie (Fondation Nicolas Hulot).

- Ce contrat sera **dérogatoire aux règles du code du travail**, la collaboration de la personne étant désintéressée et se distinguant nettement du salariat, malgré le caractère exclusif de l'activité et la relation de subordination existant entre le volontaire et l'organisme d'accueil. Par conséquent, le contentieux relatif aux contrats de volontariat relèvera des tribunaux civils et non des juridictions prud'homales, comme c'est déjà le cas s'agissant du volontariat de solidarité internationale institué par la loi du 23 février 2005.

- Ce contrat sera conclu **pour une durée limitée**, afin de le distinguer d'un contrat de travail à durée indéterminée. Cette durée maximum, précisée à l'article 6 du projet de loi, sera de deux ans, aucune durée minimale d'engagement n'étant en revanche exigée.

- Le **champ d'application** de ce contrat sera très large puisqu'il est indiqué qu'il aura pour objet l'accomplissement d'une mission d'intérêt général n'entrant pas dans le champ d'application de la loi n° 2005-159 du 23 février 2005 relative au contrat volontariat de solidarité internationale et

¹ *L'administration fiscale utilise un faisceau de critères pour apprécier cette notion de fait : l'association couvre des besoins non pris en compte par le marché ou pris en compte de façon insatisfaisante, son activité est essentiellement tournée vers des personnes rencontrant des difficultés économiques et sociales ; les éventuels bénéficiaires sont réinvestis dans l'activité de l'association ; les prix pratiqués sont inférieurs à ceux proposés par les entreprises pour des prestations comparables ; l'association n'a pas recours à des méthodes commerciales comme la publicité même si elle peut procéder à des opérations d'information pour recueillir des dons ou informer sur ses activités.*

revêtant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises.

La loi du 23 février 2005 vise l'accomplissement d'une mission d'intérêt général à l'étranger dans les domaines de la coopération au développement et de l'action humanitaire, dans un État autre que les États membres de l'Union européenne ou parties à l'accord sur l'Espace économique européen, qui regroupe actuellement les vingt-cinq pays de l'Union européenne et les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) à savoir l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège, la Suisse n'ayant pas ratifié l'accord de Porto de 1993.

Le contrat de volontariat associatif pourra donc se dérouler **en France ou dans les pays parties à l'EEE.**

Ceci devrait en particulier permettre de donner un cadre au Service volontaire européen (SVE). Le SVE, programme d'action communautaire créé en 1996, vise à permettre aux jeunes entre dix-huit et vingt-cinq ans résidant dans un pays du programme d'œuvrer au sein d'une association ou d'une collectivité au service du développement local d'activités non lucratives pendant six à douze mois. Chaque année, plus de 100.000 jeunes exercent ainsi un volontariat, soit dans un pays de l'Union, soit dans un pays en voie de développement. Les organisations prennent en charge le gîte et le couvert, la Commission européenne finançant le transport ainsi que l'indemnité mensuelle de 200 euros environ.

Si la loi du 14 mars 2000 relative aux volontariats civils avait expressément prévu que ce cadre leur serait applicable, cela n'a en pratique pas été suivi. Or, six cents personnes ont effectué un SVE en France, en 2003, avec pour seules garanties un formulaire E-111 leur assurant une protection sociale, mais pas de prise en compte de leur activité pour la retraite.

Le champ matériel de ce contrat de volontariat associatif paraît donc extrêmement large et reprend la définition de l'intérêt général prévue par le code général des impôts.

La loi du 14 mars 2000 relative aux volontariats civils prévoyait plusieurs types de volontariats. S'agissant du volontariat exercé en France métropolitaine dans des associations, elle le limitait aux champs de la cohésion sociale et de la solidarité. Néanmoins, ce champ est en réalité beaucoup plus large du fait de l'arrêté du 27 décembre 2002 relatif au volontariat civil de cohésion sociale et de solidarité.

**Champ d'application du volontariat de cohésion sociale et de solidarité
(arrêté du 27 décembre 2002)**

- Prévention et lutte contre les exclusions ;
- aide et accompagnement de personnes rencontrant des difficultés en raison de leur âge, de leur handicap ou de leur état de santé ;
- prévention, éducation, information en matière de santé publique ;
- participation à des actions conduites dans le cadre de la politique de la ville ;
- actions visant à favoriser l'insertion sociale et l'intégration des populations immigrées ou issues de l'immigration ;
- actions de prévention et de réinsertion sociale des délinquants ;
- actions de médiation et conciliation ;
- actions humanitaires et actions en faveur des droits de l'homme, de l'éducation à la citoyenneté et de la lutte contre toutes les formes de discrimination ;
- prévention des risques, soutien aux populations lors de catastrophes et apprentissage des gestes d'urgence ;
- actions dans les domaines de la jeunesse, de l'éducation populaire, des sports et des loisirs ;
- actions dans les domaines de l'éducation et de la médiation artistique et culturelle ;
- actions concourant à la lutte contre la désertification des campagnes ;
- mise en valeur de l'environnement ;
- mise en valeur du domaine agricole et forestier ;
- protection et promotion du patrimoine historique national.

Le champ d'activités du volontariat associatif devrait donc en pratique recouper celui du volontariat de cohésion sociale et de solidarité.

Le volet cohésion sociale et solidarité de la loi du 14 mars 2000 n'a cependant pas vocation à disparaître. S'agissant des volontariats en cours, rappelons que la loi du 14 mars 2000 impose que ce soit le ministre compétent, et lui seul, qui mette fin au volontariat, du fait du statut de droit public du volontariat. L'article L. 122-8 du code du service national prévoit en effet qu'il peut mettre fin au volontariat civil en cours d'accomplissement, notamment dans l'intérêt du service ou de l'activité agréée ou à la demande conjointe du volontaire civil et de la personne morale. Il est donc juridiquement possible que les volontariats en cours soient dissous pour être remplacés par des contrats de volontariat associatif. Pour l'avenir, il est probable que le volontariat de cohésion sociale et de solidarité perde le peu d'intérêt qu'il avait éveillé et disparaisse progressivement. Rappelons

néanmoins que seuls 165 volontariats de cohésion sociale et de solidarité sont en cours.

Votre commission vous propose **d'adopter l'article premier sans modification.**

Article 2

Interdiction de recruter un volontaire sur un poste occupé par un salarié

Objet : Cet article a pour objet de prévenir un détournement du dispositif consistant, pour les organismes d'accueil, à substituer un volontaire à un salarié au détriment de l'emploi associatif.

16 % des associations ont recours à l'emploi salarié, le plus souvent à temps partiel, ou aidés, qu'il s'agisse des contrats emploi-solidarité (13 % de l'emploi associatif) ou d'emplois jeunes. Selon le Conseil national de la vie associative¹, le nombre d'associations employeurs est passé de 120.000 à 145.000 entre 1990 et 1999 : 1.650.000 personnes employées, soit 907.000 équivalents temps plein. L'emploi associatif représente ainsi près de 5 % de l'emploi salarié total.

L'opposition classique bénévolat/salariat retrouve une nouvelle acuité avec l'apparition du volontariat associatif qui, par son caractère d'engagement exclusif et à temps plein, se rapproche encore du salariat, n'en différant que par son caractère désintéressé.

Il est certain que la tentation peut exister pour une association de remplacer un salarié par un volontaire, dont le coût maximum sera pour elle de 550 euros (en comptant l'indemnité de 400 euros maximum - pouvant en l'état du texte être pratiquement nulle - et le forfait de cotisations sociales qui devrait s'établir à 150 euros ainsi qu'une cotisation minimale pour la retraite dont le montant n'a pas encore été arrêté par les services du ministère).

Certes, 42 % des associations employeurs ont bénéficié d'aides diverses à l'emploi. L'allègement Fillon applicable aux salaires inférieurs à 1,7 fois le SMIC représentera pour une rémunération équivalente au SMIC au 1^{er} juillet 2005, date de la fin de l'harmonisation progressive des différents SMIC, environ 85 % des charges patronales. De plus, cet allègement est cumulable avec l'allègement de charges patronales propre au contrat de travail

¹ Source : bilan de la vie associative 2000-2002.

à temps partiel et le soutien accordé au titre des charges patronales dans le cas des emplois jeunes en entreprise, ce qui aboutit dans la plupart des cas à exonérer totalement l'association de ses charges patronales. Les associations bénéficient également des allègements de charges liés à certaines catégories d'emplois, notamment les contrats emploi-solidarité et contrats emploi-consolidé.

En dépit de ces aides attractives, le coût d'un volontaire et celui d'un salarié demeurent sans commune mesure.

Le projet de loi pose donc deux **interdictions** :

- celle de conclure un contrat de volontariat **lorsqu'un licenciement économique a eu lieu dans les six mois précédant** la date d'effet du contrat ;

- celle de **substituer une personne volontaire à un salarié ayant été licencié ou ayant démissionné durant les six derniers mois.**

Cette dernière interdiction paraît tout à fait légitime.

En revanche, toutes les personnes auditionnées par votre rapporteur, qu'il s'agisse de responsables associatifs ou de représentants syndicaux, ont souligné que l'impossibilité de faire appel à des volontaires sur des actions de terrain en raison de licenciements économiques intervenus dans l'organisation générale de l'association était susceptible de bloquer le développement du volontariat associatif ou d'entraîner des effets pervers.

En effet, les associations sont amenées pour cause de restructurations ou de difficultés financières à supprimer des postes salariés et donc à procéder à des licenciements économiques. Le caractère aléatoire et fluctuant des subventions accordées aux associations rend inévitable le recours au licenciement économique. L'Union française des centres de vacances a indiqué que son effectif salarié fluctuait entre 1.000 de 3.000 salariés en fonction des pics saisonniers et qu'une telle disposition pourrait encourager les associations à geler les licenciements pendant un certain temps avant de procéder à de véritables « charrettes ».

Le contrat de volontariat associatif risquerait donc d'être circonscrit aux associations fonctionnant sans salarié, qui n'ont souvent pas la structure nécessaire pour proposer des contrats de volontariat associatif et assurer l'encadrement des volontaires.

De plus, il convient de souligner que les associations ont besoin de salariés pour améliorer la qualité de leurs services, professionnaliser l'offre et assurer la viabilité de leur structure. La technicité croissante d'un certain nombre d'activités suppose l'appui de professionnels, qu'il s'agisse d'encadrement, de gestion de personnel, de comptabilité, de réponse aux appels d'offres dans le cadre de marchés publics ou de la mise en place et la

gestion de sites internet, postes qu'un volontaire n'aura pas forcément compétence pour exercer.

Votre commission vous propose donc d'adopter un **amendement tendant à supprimer l'interdiction de recourir au volontariat associatif lorsque l'organisme a procédé dans les six mois précédant à un licenciement économique**, puis d'adopter l'article 2 ainsi amendé.

Article 3

Nationalité du volontaire et incompatibilités

Objet : Cet article tend à préciser les conditions pour être volontaire ainsi que les incompatibilités qui s'attachent à ce statut.

• Il précise tout d'abord que le volontariat est ouvert aux **personnes majeures, ressortissants français ou d'États membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique et européen (EEE) ou à défaut, justifiant d'une résidence régulière et continue de plus d'un an en France.**

L'EEE regroupe actuellement les vingt-cinq pays de l'Union européenne et les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE), soit l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège, à l'exception de la Suisse.

Contrairement aux conditions prévues tant par la loi du 14 mars 2000 que par celle du 23 février 2005, le projet de loi ouvre le contrat de volontariat associatif aux personnes étrangères justifiant d'une résidence régulière et continue de plus d'un an en France. Cette décision mérite d'être approuvée. Il est certain que l'engagement volontaire est un vecteur évident d'intégration. Cette ouverture correspond à la réalité du terrain puisque à titre d'exemple, près de 20 % des 170 volontaires d'Unis-Cité sont de nationalité extra-communautaire, ainsi qu'un tiers des 250 volontaires des Communautés de l'Arche, du fait de l'implantation internationale de cette dernière.

Le travail des étrangers en France

L'Office des migrations internationales détient le monopole des opérations de recrutement et de l'introduction en France des étrangers non présents sur le territoire national.

L'introduction en France d'un étranger sous couvert d'un contrat de travail temporaire est interdite, sauf pour des travaux agricoles ou certaines activités en particulier artistiques. L'étranger reçoit une carte temporaire « mention salarié » valable un an et renouvelable. La procédure de régularisation concerne les étrangers déjà entrés régulièrement en France et titulaires d'un titre n'autorisant qu'au séjour. Un contrat à durée indéterminée est nécessaire. Dans les deux cas, l'employeur doit acquitter une redevance de 160 euros pour le taux commun.

La carte de résident et le certificat de résidence (pour les Algériens) sont délivrés pour dix ans et ouvrent le droit de travailler. La carte de séjour temporaire délivrée pour un an « mention salarié » précise l'activité professionnelle et la zone géographique autorisés. La DDTE (direction départementale du travail et de l'emploi) l'accorde au regard de la situation de l'emploi, sauf pour certaines professions comme les ingénieurs informatiques ou les cadres supérieurs. La carte « mention vie privée et familiale » donne droit à l'exercice d'une activité professionnelle. La carte d'étudiant vaut uniquement autorisation de séjour mais il est possible d'obtenir l'autorisation de travailler auprès de la DDTE (promesse d'embauche ou d'un contrat de travail, travail à temps partiel dans la limite d'un mi-temps annuel qui ne doit pas permettre un travail à temps plein plus de trois mois consécutifs).

L'autorisation provisoire de travail peut être délivrée à un étranger qui ne peut prétendre ni à la carte de séjour temporaire quelle que soit sa mention, ni à la carte de résident, et qui est appelé à exercer chez un employeur déterminé, pendant une période dont la durée initialement prévue ne peut dépasser un an, une activité présentant par sa nature ou les circonstances de son exercice un caractère temporaire.

• Cet article prévoit ensuite toute une série d'**incompatibilités** afin de bien caractériser le volontariat associatif.

Ainsi, le volontariat sera incompatible avec **toute activité rémunérée**, à l'exception de la production d'œuvres scientifiques, littéraires ou artistiques ou des activités accessoires d'enseignement. Il s'agit de la reprise de la condition posée par la loi du 14 mars 2000. La loi du 23 février 2005 prévoit simplement que ce contrat est exclusif de l'exercice de toute activité professionnelle. Cette interdiction se justifie par le caractère exclusif de l'activité volontaire, qui la différencie en particulier du bénévolat, et justifie le versement d'une indemnité destinée à couvrir les frais de l'engagé volontaire.

Votre commission vous propose d'adopter un **amendement précisant que le volontariat est une activité à temps plein**, comme cela est précisé dans la loi du 14 mars 2000.

Le volontariat sera également incompatible avec la perception d'une **pension de retraite** publique ou privée. Cette incompatibilité est nouvelle, le contrat de volontariat civil s'appliquant à des jeunes de moins de vingt-huit ans et la loi du 23 février 2005 étant muette à ce sujet. Il s'agit de s'assurer que des salariés associatifs retraités ne continuent pas leur activité sous cette forme et d'éviter un détournement du bénévolat des seniors, qui pourraient être tentés de se faire indemniser. Actuellement, 17 % des plus de soixante-cinq ans et 23 % des 55-64 ans déclarent être bénévoles. La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a modifié les dispositions relatives au cumul emploi-retraite pour les pensions ayant pris effet au 1^{er} janvier 2004. Si le principe d'interdiction du cumul d'un emploi et d'une retraite est maintenu, la reprise d'une activité procurant des revenus est possible, à condition que ces revenus, ajoutés aux pensions de retraite, soient inférieurs au dernier salaire d'activité perçu avant la liquidation de la pension de retraite.

Le projet de loi innove également en prévoyant que le volontaire ne peut percevoir le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API), un revenu de remplacement d'activité (allocation chômage ou allocation spécifique de solidarité) ou l'allocation de libre choix d'activité.

L'allocation de libre choix d'activité vise à permettre à un parent de se consacrer à l'éducation de son enfant et est donc incompatible avec l'exercice d'une activité à temps plein.

Conçu comme un revenu provisoire de remplacement devant soutenir les travailleurs involontairement privés d'emploi pendant leur recherche professionnelle, l'indemnisation du **chômage** est incompatible avec le contrat de volontariat associatif, celui-ci supposant un engagement exclusif au service d'une mission d'intérêt général. Si la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a levé l'interdiction du cumul de l'indemnisation du chômage avec une activité de type associatif, le bénévole doit rester disponible pour une recherche active d'emploi. La Cour de cassation a ainsi jugé le 28 février 1996 qu'un chômeur, bénévole à plein temps, ne pouvait percevoir d'allocations. Ceci s'applique donc *a fortiori* au volontariat.

S'agissant de l'exclusion du revenu minimum d'insertion (**RMI**) et de l'allocation parent isolé (**API**), le projet de loi souligne que le volontariat associatif **n'a pas vocation à s'apparenter à faire partie des dispositifs d'insertion**, que la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale vient précisément de réformer.

Cette loi a ainsi remplacé les contrats emploi-solidarité et les contrats emploi-consolidé par le contrat d'accompagnement dans l'emploi, qui vise à faciliter l'insertion professionnelle des chômeurs non allocataires de minima sociaux et a créé pour les 1.300.000 titulaires du RMI et les 365.000 titulaires

de l'allocation spécifique de solidarité¹ depuis plus de six mois un contrat d'avenir devant déboucher sur une qualification ou une attestation de compétences.

Si votre commission est sensible à la préoccupation de ne pas confondre le volontariat associatif avec un dispositif d'insertion, il n'en demeure pas moins que l'indemnité prévue est une indemnité de subsistance dont le montant (400 euros maximum) rendra difficile la vie dans une grande ville, s'agissant de missions pour lesquelles le volontaire ne serait ni logé ni nourri, comme c'est par exemple le cas pour Unis-Cité.

Par conséquent, cette exclusion du RMI et de l'API est susceptible de réduire le nombre de candidats au volontariat associatif.

Ces deux allocations sont différentielles et varient en fonction des ressources du bénéficiaire.

Au 1^{er} janvier 2005, l'API, qui s'adresse aux femmes enceintes ou ayant un enfant de moins de trois ans ne vivant pas maritalement, complète les ressources jusqu'à concurrence de 542,06 euros pour une femme enceinte, 722,75 euros pour un enfant à charge, plus 180,69 euros par enfant supplémentaire. Le RMI, réservé aux personnes ayant au moins vingt-cinq ans ou un enfant à charge et n'étant ni étudiant, ni stagiaire, complète les ressources jusqu'à concurrence de 425,40 euros pour une personne seule, 638,10 euros pour une personne seule avec un enfant, 767,72 euros pour une personne seule avec deux enfants, 638,10 euros pour un couple, 765,72 euros pour un couple avec un enfant, 893,44 euros pour un couple avec deux enfants et 170,16 euros par enfant supplémentaire.

Le montant de l'indemnité de volontariat serait par conséquent déduit du montant des allocations effectivement versées, ce qui permet d'écarter le risque de voir se développer des stratégies de cumul d'indemnités. Néanmoins, cela pourrait inciter les associations à prévoir une indemnité très faible et à laisser aux pouvoirs publics la charge d'assurer la subsistance de la personne volontaire.

Votre commission vous propose **d'adopter l'article 3 sans modification.**

¹ Dont le montant journalier est de 14 euros, avec une majoration de 6,10 euros pour certains allocataires âgés de 55 ans ou plus, le plafond retenu pour l'appréciation des conditions de ressources étant pour une personne seule 980 euros et pour un couple 1.540 euros.

Article 4

**Motif légitime de démission
et reports des droits à l'indemnisation du chômage**

Objet : Cet article précise que la signature d'un contrat de volontariat d'une durée continue minimale d'un an est un motif légitime de démission pour un salarié, qui retrouve le cas échéant ses droits à l'indemnisation du chômage à l'issue de sa mission ou, en cas d'interruption définitive de celle-ci, pour cause de force majeure ou retrait de l'agrément.

Cet article tend à encourager l'engagement de personnes salariées de droit privé qui décident d'interrompre leur activité professionnelle pour s'engager dans une mission d'intérêt général auprès d'un organisme agréé. L'employeur est tenu d'accepter la démission.

En principe, les salariés démissionnaires ne peuvent prétendre au bénéfice des allocations d'assurance chômage immédiatement après la rupture du contrat. Toutefois, plusieurs délibérations de la commission nationale de l'UNEDIC ont présumé légitimes les démissions intervenues dans certaines circonstances limitativement énumérées. La signature d'un contrat de volontariat associatif d'une durée minimale continue d'un an en fera donc partie.

Néanmoins, le versement des allocations de chômage sera gelé pendant la durée du contrat, ce qui est conforme à son objectif de soutien des travailleurs involontairement privés d'emploi pendant leur recherche professionnelle. Rappelons que la Cour de cassation a jugé le 28 février 1996 que le bénévole devant rester disponible pour une recherche active d'emploi, une activité bénévole à plein temps ne permettait pas la perception d'allocations.

Le projet de loi prévoit que les droits à indemnisation du chômage seront ouverts à l'issue de la mission ou en cas d'interruption définitive de celle-ci, pour cause de force majeure ou de retrait de l'agrément.

Cette disposition, si elle est nécessaire, ne paraît pas suffisante.

En effet, la décision d'opérer une rupture dans sa carrière professionnelle au profit du service de l'intérêt général est une démarche difficile et courageuse, qui doit être entourée de garanties. Cette préoccupation a d'ailleurs été reconnue par la loi du 23 février 2005 qui prévoit un dispositif similaire, quoique plus favorable encore, puisqu'il donne droit à l'indemnisation du chômage en cas d'interruption de la mission quelle qu'en soit l'origine, alors que le projet de loi précise que le droit à indemnisation du

chômage n'est ouvert en cas de fin anticipée du contrat que si l'interruption définitive du volontariat découle de la force majeure ou du retrait de l'agrément de l'organisme d'accueil, et est donc indépendante de la volonté de l'organisme d'accueil ou de celle du volontaire.

L'article 6 du projet de loi reconnaît pourtant le droit, tant pour l'organisme que pour le volontaire, de mettre fin de façon anticipée au contrat moyennant un préavis d'au moins un mois. Les conditions restrictives posées par le présent article s'y opposent en pratique s'agissant d'une personne précédemment salariée. Cette disposition risque d'avoir des conséquences très dures pour le volontaire, qui n'aurait pas en pratique la possibilité de revenir sur son engagement et qui pourrait se trouver, du seul fait de l'organisme d'accueil, sans droits.

Votre commission vous propose donc par **amendement** de préciser que les droits à indemnisation du chômage sont ouverts à la fin de la mission ou en cas d'interruption définitive de la mission, sans en préciser la raison.

Rappelons en effet que le salarié démissionnaire, contrairement au salarié ayant bénéficié d'un congé sabbatique, ne retrouve pas à l'issue du congé son précédent emploi ou un emploi similaire assorti d'une rémunération au moins équivalente. Le droit à congé sabbatique (d'une durée de six à onze mois) n'est en effet ouvert qu'aux salariés justifiant d'une ancienneté dans l'entreprise d'au moins trente-six mois, ainsi que de six années d'activité professionnelle (article L. 122-32-17 du code du travail).

Votre commission vous propose d'adopter un **amendement** rédactionnel puis d'**adopter l'article 4 ainsi amendé**.

Article 5

Validation des acquis de l'expérience

Objet : Cet article tend à permettre aux volontaires associatifs d'accéder au mécanisme de validation des acquis professionnels.

La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a élargi le champ de la validation des acquis de l'expérience (VAE), qui ne visait précédemment que les diplômes de l'enseignement technologique, ne pouvait dispenser que d'une partie des épreuves à passer en vue de l'obtention de ces diplômes et exigeait de justifier de cinq ans d'activité professionnelle en rapport avec l'objet de la demande.

Cette loi a réduit la durée exigée à trois ans et étendu les acquis susceptibles de donner lieu à validation aux activités non salariées et bénévoles. La loi du 6 juillet 2000 modifiant celle du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives avait, pour la première fois, permis de prendre en compte des expériences bénévoles s'agissant des qualifications nécessaires pour enseigner, animer ou encadrer, contre rémunération, une activité physique ou sportive. En outre, ce mécanisme peut désormais permettre à lui seul l'obtention d'un diplôme.

Toute personne ayant exercé pendant au moins trois ans (de façon continue ou non) une activité professionnelle, salariée, non salariée ou bénévole en rapport avec l'objet de sa demande peut donc demander la validation des acquis de son expérience pour justifier tout ou partie des connaissances et des aptitudes exigées pour l'obtention d'un diplôme ou d'un titre délivré au nom de l'État par un établissement d'enseignement supérieur (article L. 613-3 du code de l'éducation).

Les diplômes ou titres à finalité professionnelle et certificats de qualification doivent figurer sur une liste établie par la commission paritaire de l'emploi d'une branche professionnelle enregistrés dans le Répertoire national des certifications professionnelles.

Le candidat ne peut déposer plus de trois demandes au cours de la même année civile, et toujours pour des diplômes différents. Le dossier comprend les documents rendant compte des expériences acquises et leur durée ainsi que les attestations des formations suivies et des diplômes obtenus antérieurement.

Le dispositif de validation des acquis mis en place par le décret du 23 août 1995 permet également l'octroi de dispenses aux candidats n'ayant pas les titres et diplômes requis pour s'inscrire à une formation au-delà du baccalauréat.

Le **bilan** de ce mécanisme est nuancé.

Certes, les 4/5^e des 74 établissements d'enseignement supérieur l'ont mis en place. Dans chacun, 49 dossiers ont été déposés en moyenne en 2003. Il a été délivré au total 5.780 validations en 2003 (1.640 de plus que l'année précédente), pour la totalité des diplômes dans 30 % des cas.

En 2003, le bilan global de ce dispositif s'établit à 950 diplômés pour le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, 6.900 pour le ministère de l'éducation, 1.800 pour le ministère des solidarités, de la santé et de la famille et 68 pour le ministère de l'agriculture.

Cependant, 82 % des bénéficiaires étaient des actifs, dont 41 % de cadres cherchant à acquérir un diplôme universitaire validant les compétences acquises dans leur activité professionnelle, et 20 % d'employés. Jean-François

Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, a reconnu, lors de son audition par la commission des affaires culturelles, que ce dispositif restait encore modeste s'agissant des bénévoles, même si les données statistiques actuelles ne permettent pas d'avoir une connaissance précise des candidats à la validation des acquis de l'expérience ayant un parcours essentiellement bénévole.

Le projet de loi étend le bénéfice de ce dispositif aux volontaires, ce dont votre commission se félicite. Il est tout à fait légitime que le volontaire associatif puisse faire valoriser son expérience dans son cursus professionnel et universitaire.

Afin de faciliter la mise en œuvre de cette validation des acquis de l'expérience, l'organisme d'accueil devra délivrer à la personne volontaire, à l'issue de sa mission, une attestation retraçant les activités exercées pendant la durée du contrat. Ceci est la reprise d'une disposition de la loi du 14 mars 2000 qui avait été introduite à l'initiative du Sénat. Cette précaution n'est pas superflue, comme le montre le bilan décevant de ce dispositif pour les bénévoles. Néanmoins, le volontariat, en raison de sa ressemblance avec une activité professionnelle (engagement exclusif, à temps plein) pourrait être plus facilement reconnu par les jurys, à condition qu'ils y soient sensibilisés et accordent toute sa valeur à cette attestation¹.

Les documents élaborés pour encourager la reconnaissance des acquis bénévoles, à savoir le guide de repérage des acquis bénévoles pour les membres de jury et la méthodologie d'élaboration du portefeuille des expériences bénévoles, pourraient servir de modèle pour la VAE de l'expérience volontaire.

Le premier, destiné aux membres des jurys, vise à mettre en relief les compétences transférables, telles la prise de responsabilité, l'esprit d'initiative, les capacités d'organisation et de communication, le niveau d'intervention du candidat dans l'association (dirigeant, responsable d'activité) ou son niveau d'autonomie.

Le second, « classeur de l'expérience », est renseigné par le bénévole afin de constituer une mémoire active de ses divers engagements et permet de conserver les pièces justificatives attestant des acquis et de valoriser les expériences.

Votre commission vous propose d'**adopter l'article 5 sans modification.**

¹ Cette attestation sera également utile pour faire valoir ses droits à la retraite, en l'absence de bulletins de salaires.

*Article additionnel après l'article 5
(art. L. 335-5 et L. 613-3 du code de l'éducation)*

Elargissement au volontariat de la validation des acquis de l'expérience

Votre commission vous propose d'adopter un **amendement** tendant à créer un article additionnel afin de procéder à des coordinations aux articles L. 335-5 et L. 613-3 du code de l'éducation, qui déclinent les modalités de validation des acquis de l'expérience afin d'élargir son bénéfice au volontariat.

Seront concernées toutes les formes de volontariat qu'il s'agisse du volontariat associatif, des volontariats civils ou du volontariat de solidarité internationale.

Article 6

Contenu du contrat de volontariat associatif

Objet : Cet article tend à préciser les mentions devant figurer au contrat de volontariat associatif et à encadrer sa durée ainsi que ses modalités de cessation anticipée.

● Cet article précise tout d'abord les **mentions** devant figurer dans le **contrat de volontariat associatif**.

La formalisation des rapports entre l'association et le volontaire par la signature d'un contrat écrit, détaillant les obligations des parties, est une garantie indispensable tant pour le volontaire que pour l'association, la collaboration ne devant pas aller de pair avec l'absence de règles, ni surtout avec leur absence de prévisibilité.

Le projet de loi indique que le contrat de volontariat doit mentionner les modalités d'exécution de la collaboration entre l'organisme agréé et la personne volontaire, notamment la détermination ou le mode de détermination du lieu et du temps de sa collaboration, ainsi que la nature ou le mode de détermination des tâches qu'il accomplit.

La loi du 14 mars 2000 prévoit pour sa part que la convention conclue entre l'État et l'association indique notamment la nature des activités confiées au volontaire civil, les conditions de prise en charge des dépenses liées à l'accomplissement du volontariat, notamment les indemnités mensuelles et les prestations éventuelles ainsi que le régime de protection sociale, la formation

du volontaire et les règles d'encadrement, les conditions d'affectation et celles relatives au contrôle des conditions de vie et de travail du volontaire ainsi que la souscription d'une assurance au titre de la responsabilité civile du volontaire.

Consacrant la liberté des parties au contrat de volontariat associatif et prenant acte de l'échec du statut de droit public mis en place par la loi du 14 mars 2000, jugé trop contraignant, cet article propose que la détermination des tâches confiées au volontaire fasse l'objet d'une négociation dans le cadre de la conclusion du contrat.

Ce contrat pourra également utilement prévoir l'encadrement du volontaire, ainsi que les congés alloués. Les salariés et les volontaires civils¹ ont droit à 2,5 jours par mois tandis que les volontaires de solidarité internationale ont droit à deux jours de congé par mois de mission lorsque le volontariat a une durée supérieure à six mois.

- Le projet de loi prévoit également que l'organisme agréé assure à la personne volontaire une **formation** adaptée aux missions qui lui sont confiées. Ceci s'inscrit dans le souci de valoriser l'expérience.

Les communautés de l'Arche, par exemple, qui comptent 250 volontaires en France s'occupant en foyer de personnes handicapées mentales, consacrent la première des deux années de l'engagement à la formation. De même, l'association Unis-Cité réserve un mois sur les neuf que dure le volontariat à une aide à la personne volontaire pour décider de son orientation future. Ceci est particulièrement adapté à son public âgé de dix-huit à vingt-cinq ans.

- Le contrat de volontariat est conclu pour une **durée maximale de deux ans**, mais la durée cumulée des missions accomplies par une personne volontaire au cours de sa vie pour le compte d'une ou plusieurs associations ou fondations peut atteindre trois ans.

Cet article introduit utilement une clause de rendez-vous au bout de deux ans, le contrat pouvant être renouvelé.

La durée proposée paraît appropriée, l'expérience volontaire devant être suffisamment longue pour permettre une véritable collaboration entre l'organisme d'accueil et le candidat, sans pour autant constituer une rupture qui handicaperait le volontaire à la fin de la mission. L'expérience acquise pourrait alors être moins facilement valorisée et le retour au marché du travail particulièrement malaisé.

¹En vertu du décret n° 2000-1161 du 30 novembre 2000 pris en application de la loi du 14 mars 2000.

De l'aveu même des responsables associatifs entendus par votre rapporteur, un engagement d'une durée supérieure à deux ans changerait sa nature, qui s'inscrirait alors dans une logique d'employeur à employé. La communauté de l'Arche a ainsi indiqué qu'environ un tiers des personnes volontaires était recruté en tant que salarié à l'issue des deux années d'engagement.

La loi du 14 mars 2000 restreint à deux ans la durée du volontariat civil. Cependant, elle ne s'adresse qu'à des jeunes de dix-huit à vingt-huit ans. Or, il peut être intéressant pour une personne de renouveler un engagement associatif après quelques années d'activité professionnelle, auprès de la même association ou d'une autre.

Il apparaît cependant nécessaire de **prévoir une durée minimale** au volontariat associatif afin de bien le distinguer du bénévolat.

Le volontariat suppose un véritable engagement et une rupture de vie et se distingue ainsi du bénévolat ou de l'emploi saisonnier, qui peuvent se concilier avec une activité professionnelle ou étudiante. Participer à un chantier de restauration pendant ses vacances ne relève pas, à notre sens, du volontariat.

La prise en compte par le FSV des seuls volontariats d'une durée minimale de trois mois montre déjà qu'un seuil doit être fixé. Votre commission vous propose par **amendement** de prévoir que la durée du contrat **doit être au minimum de six mois** et reprend ainsi la durée minimale prévue par la loi du 14 mars 2000.

- Cet article prévoit enfin qu'il peut être mis **fin de façon anticipée** à un contrat de volontariat moyennant un préavis d'au moins un mois.

Cette mesure est la reprise d'une disposition de la loi du 23 février 2005. La loi du 14 mars 2000 (article L. 122-8 du code du service national) prévoit de manière plus complexe que seul le ministre compétent peut mettre fin au volontariat en cours d'accomplissement en cas de force majeure, de faute grave, dans l'intérêt du service ou de l'activité agréée, en cas de violation par la personne morale des clauses de la convention tripartite, ou à la demande conjointe du volontaire civil et de la personne morale. Sur demande du volontaire et avec un préavis d'au moins un mois, le ministre compétent peut mettre fin au volontariat pour permettre au demandeur d'occuper une activité professionnelle. Ni le volontaire, ni l'organisme d'accueil ne peuvent donc de leur propre chef interrompre le volontariat, en raison du régime juridique du volontariat civil, le volontaire n'ayant de lien juridique qu'avec l'autorité administrative.

Ces conditions ont été opportunément assouplies. Il ne faut pas décourager l'engagement par des conditions trop draconiennes.

Votre commission vous propose **d'adopter l'article 6 ainsi amendé.**

Article 7

Indemnisation du volontaire

Objet : Cet article prévoit qu'une indemnité dont le montant est prévu par le contrat est versée par l'organisme agréé à la personne volontaire dans la limite d'un maximum fixé par décret. Cette indemnité n'a pas le caractère d'un salaire ou d'une rémunération et n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu.

L'indemnité n'ayant le caractère ni d'un salaire, ni d'une rémunération, elle est totalement déconnectée du travail fourni par le volontaire et du niveau de ses qualifications. Elle vise uniquement à permettre au volontaire d'accomplir sa mission dans des conditions de vie décentes.

Elle se justifie par le fait qu'ayant fait le choix de se mettre entièrement à la disposition de l'association pendant une période relativement longue, le volontaire ne bénéficiera par ailleurs d'aucune autre source de subsistance, à moins qu'il ne soit hébergé et entretenu par un proche.

En effet, en vertu de l'article 3 du projet de loi, la personne volontaire ne disposera d'aucun salaire puisqu'elle ne peut exercer d'autre activité rémunérée (à l'exception de celle de production d'œuvres scientifiques, littéraires ou artistiques ainsi que des activités accessoires d'enseignement), ni de pension de retraite ou de revenu de remplacement (allocation chômage - les droits éventuels étant gelés pendant toute la mission -, allocation de libre choix). En outre, le versement du RMI ou de l'API est également exclu.

Contrairement au choix opéré par la loi du 14 mars 2000 d'une indemnité uniforme pour tous les volontaires, le projet de loi privilégie là encore la liberté contractuelle. En effet, l'échec des volontariats civils paraît largement imputable au caractère uniforme et, selon les associations, excessif de l'indemnité prévue. La loi du 14 mars 2000 prévoyait qu'un décret fixerait le montant de l'indemnité, qui ne pourrait être supérieur à la moitié de la rémunération liée à l'indice brut 244 de la fonction publique (le plus bas), montant finalement choisi par le décret n° 2000-1159 du 30 novembre 2000, soit 581,01 euros nets mensuels au 1^{er} février 2005.

Au contraire, le présent projet de loi privilégie la liberté de négociation des parties puisque seul le plafond de l'indemnité sera fixé par décret.

Cette indemnité devra concilier deux impératifs précis : permettre de vivre décemment pendant une durée relativement longue (jusqu'à trois ans) tout en conservant au volontariat son caractère désintéressé. Lors de son audition par la commission des affaires culturelles, Jean-François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, a indiqué que son montant devrait être de 400 euros par mois, nets d'impôts. Rappelons que le plafond du RMI pour une personne seule se situe à 425 euros, tandis que le SMIC se situe à 1.286,09 euros. Il est donc bien clair que cette indemnité n'aura pas le caractère d'une rémunération.

Dans la limite de 400 euros, l'organisme d'accueil et le volontaire pourront décider librement du montant de l'indemnité qui devient, comme dans le contrat de volontariat international, un élément du contrat. Les parties pourraient s'entendre pour que l'indemnité soit symbolique, voire nulle, et prenne la forme d'avantages en nature. Aujourd'hui, de nombreux volontaires sont rétribués en nature, le logement (le plus souvent en foyer) et la nourriture étant fournis, en plus d'un pécule (l'équivalent de 180 euros s'agissant de la communauté de l'Arche), ce qui contribue à les distinguer des bénévoles.

D'après les informations fournies à votre rapporteur par les services du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, les avantages tels que la fourniture d'un logement ou de repas devraient être déduits du montant maximum de cette indemnité.

Certes, les avantages en nature constituent un élément du salaire effectif, dont l'évaluation est fixée forfaitairement par un arrêté ministériel du 10 décembre 2002.

Ainsi, l'avantage nourriture est fixé à 8,10 euros par jour et à 4,05 euros pour un seul repas. Néanmoins, la fourniture de repas résultant d'obligations professionnelles ou pris par nécessité de service prévue conventionnellement ou contractuellement n'est pas considérée comme un avantage en nature.

S'agissant d'un logement à titre gratuit, l'estimation est évaluée forfaitairement (à partir d'un barème de huit tranches en fonction de la rémunération et du nombre de pièces principales) ou peut être calculée sur option de l'employeur d'après la valeur locative servant à l'établissement de la taxe d'habitation (articles 1496 et 1516 du code général des impôts). Les salariés ne pouvant accomplir leur service sans être logés dans les locaux où ils exercent leur fonction (personnel de sécurité, gardiennage...) bénéficient d'un abattement pour sujétion de 30 % sur la valeur locative servant à l'établissement de la taxe d'habitation ou, à compter du 1^{er} janvier 2007, sur la valeur forfaitaire de l'avantage logement.

Cette appréciation paraît cependant surprenante, le projet de loi disposant que l'indemnité perçue par le volontaire n'a pas le caractère d'une rémunération. La loi du 14 mars 2000 relative aux volontariats civils prévoyait en outre que ces avantages en nature venaient en sus de l'indemnité prévue.

Votre commission vous propose de préciser par **amendement** que le volontaire peut également recevoir les prestations nécessaires à sa subsistance, à son équipement et à son logement.

En outre, votre commission vous propose d'indiquer par **amendement**, comme le fait la loi du 23 février 2005, que le montant de l'indemnité doit être encadré entre un minimum et un maximum fixés par décret, afin de distinguer plus clairement le volontariat du bénévolat.

Par ailleurs, l'article 9 modifiant le code de la sécurité sociale prévoit l'exonération de contribution sociale généralisée (CSG) et de contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). L'exonération correspond à une reconnaissance à l'égard du citoyen qui effectue une démarche d'engagement envers la collectivité. Il permet également de tenir compte de l'éventuel rattachement du volontaire au foyer fiscal de ses parents ou de la perception de revenus par un conjoint. En effet, il paraît en pratique difficile, vu le montant de l'indemnité, qu'un volontaire puisse subvenir de manière autonome à ses besoins s'il n'est pas logé, soit par des proches, soit par l'association.

Votre commission vous propose d'**adopter l'article 7 ainsi amendé.**

Article 8

Protection sociale du volontaire

Objet : Cet article prévoit l'affiliation aux assurances sociales du régime général du volontaire ainsi que la prise en compte par le Fonds de solidarité vieillesse de ses cotisations de retraite.

Il s'agit là d'une disposition essentielle du projet de loi, qui marque encore la différence entre le bénévolat et le volontariat pour se rapprocher des garanties accordées par le salariat.

- Le projet de loi assure une **protection sociale** complète aux volontaires.

Les bénévoles ne bénéficient en effet pas de protection sociale, même s'ils sont obligatoirement couverts par les assurances responsabilité civile souscrites par les associations. Par ailleurs, une assurance accidents du travail est obligatoire pour certaines activités associatives. L'article D. 412-79 du

code de la sécurité sociale prévoit ainsi que les associations oeuvrant dans les secteurs sanitaire et social doivent souscrire une assurance accidents du travail pour certains de leurs bénévoles. En outre, l'article 14 de la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social et l'article L. 743-2 du code de sécurité sociale permettent aux associations d'assurer tout ou partie de leurs bénévoles sur une base volontaire¹.

L'association Unis-Cité a ainsi indiqué qu'avant de finalement avoir recours au statut de volontariat civil, les volontaires devaient s'inscrire fictivement à l'université pour continuer à bénéficier d'une protection sociale, ou relever de la couverture maladie universelle.

Cet article prévoit que la personne volontaire est affiliée obligatoirement aux assurances sociales du régime général. Ceci concernera donc également ses ayants droit.

La couverture des risques maladie, accidents du travail et maladies professionnelles sera assurée moyennant le versement de cotisations forfaitaires à la charge de l'organisme agréé. D'après les informations fournies à votre rapporteur par le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, ce forfait devrait se monter à 150 euros.

Votre commission vous propose d'adopter un **amendement** rédactionnel.

A titre de comparaison, le décret n° 2000-1289 du 26 décembre 2000 modifiant le code de la sécurité sociale pris en application de la loi du 14 mars 2000 avait fixé ce forfait à 300 euros par personne et par an².

Il n'est pas prévu de mécanisme de prise en charge par l'État de ces cotisations forfaitaires acquittées par l'organisme d'accueil, contrairement à ce que prévoyait la loi du 14 mars 2000, s'agissant des seuls volontariats de cohésion sociale et de solidarité effectués au sein d'associations. Le décret n° 2000-1160 du 30 novembre 2000 avait ainsi prévu le remboursement des cotisations forfaitaires. Pour l'année 2004, la prévision budgétaire pour le remboursement par l'État des cotisations sociales a été établie

¹ Le décret n° 94-927 du 20 octobre 1994 prévoit que le montant des cotisations varie selon l'activité exercée. Il est calculé en pourcentage du salaire annuel minimum servant de base au calcul des rentes, soit 13.685 euros. La cotisation trimestrielle est de 14 euros pour une activité administrative et 24 euros pour une activité autre qu'administrative. Le bénévole ainsi couvert est dispensé de faire l'avance des frais et remboursé à 100 % de ses frais médicaux liés à un accident survenu pendant l'activité. Il peut bénéficier d'une rente en cas d'incapacité permanente au moins égale à 10 %.

² En 2005, le montant des cotisations forfaitaires de protection sociale des volontaires civils de cohésion sociale est de 232 euros au titre de la maladie et de la maternité et de 71,88 euros au titre des accidents du travail.

approximativement à 9.900 euros¹. Ces sommes restent faibles du fait du peu de volontaires civils en activité.

Le décret du 30 janvier 1995 relatif au volontariat à l'étranger comporte également un volet financier très avantageux pour les associations².

Rien de tel n'est ici prévu, la charge financière découlant d'une telle prise en charge étant trop importante, au regard des 50.000 contrats de volontariat associatif qui pourraient être signés chaque année lorsque ce dispositif arrivera à maturité. Le Premier ministre a cependant indiqué lors de la Journée de la fraternité, le 4 mai 2004, que les ministères pourraient soutenir le développement du volontariat dans leur domaine de compétence, notamment au travers de leur politique de subventionnement des associations.

• La principale avancée du projet de loi pour le volontaire consiste dans la **prise en compte de la durée du volontariat associatif pour le calcul des droits à la retraite**.

La couverture du risque vieillesse est assurée moyennant le versement par l'organisme agréé, des parts salariale et patronale des cotisations vieillesse. Ce versement ne peut être inférieur à un montant fixé par décret. Le principe d'un versement minimal de l'organisme d'accueil n'a pas été retenu par la loi du 14 mars 2000 qui prévoit une prise en charge intégrale par le FSV dès lors que le temps de service accompli est au moins égal à six mois (c'est-à-dire la durée minimale prévue par la loi).

Le projet de loi prévoit que le FSV prendra à sa charge le versement des cotisations complémentaires nécessaires pour valider auprès du régime

¹ Au titre de l'exercice 2004, un crédit de 400.000 euros est inscrit au budget du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative au chapitre 46-36, article 80, pour rembourser aux associations les dépenses forfaitaires de protection sociale des volontaires civils de cohésion sociale.

² L'État contribue forfaitairement, pour chaque volontaire, à la couverture sociale maladie, maternité, invalidité, décès, accidents du travail, maladies professionnelles et vieillesse, sous réserve que le bénéficiaire ne bénéficie pas d'une protection sociale par ailleurs et qu'il soit affilié à l'assurance volontaire de la Caisse des Français de l'étranger. L'État prend en charge une prime forfaitaire de réinsertion pour les volontaires demandeurs d'emploi à leur retour et ne pouvant prétendre au bénéfice du RMI. Il contribue également aux dépenses de gestion des associations liées à l'envoi de volontaires, la gestion des aides de l'État étant assurée par le FONJEP (fonds de coopération pour la jeunesse et l'éducation populaire). Le ministère des affaires étrangères prend ainsi en charge 83 % de la couverture sociale de base de chaque volontaire, soit 228,67 euros par mois, 37 % en moyenne des frais de gestion des associations de volontariat, soit 68,60 euros par mois, 60 % en moyenne des frais de formation des volontaires, soit 716,51 euros par volontaire, 100 % des indemnités de fin de mission pour les volontaires ayant accompli au moins vingt-quatre mois de mission sans interruption dans un pays de la zone de solidarité prioritaire, soit 3.658,78 euros et 100 % des primes de réinsertion professionnelle, soit 609,80 euros par trimestre pendant au plus trois trimestres accordées aux volontaires ayant accompli au moins douze mois de mission inscrits à l'ANPE à leur retour et ne bénéficiant d'aucune aide liée à la situation de recherche d'emploi.

général un nombre de trimestres égal à la durée du contrat de volontariat lorsque celui-ci sera conclu pour une durée minimale continue de trois mois.

Les services du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative n'ont pas été en mesure de communiquer le montant de ce versement minimal, ce qui empêche toute simulation sérieuse sur l'importance des charges qui vont peser sur le FSV.

Certes, la non-prise en compte de cette période pour les droits à la retraite peut s'avérer très pénalisante pour les personnes volontaires, même si elles n'en ont pas forcément conscience dans un premier temps.

Néanmoins, si cette disposition est très favorable au volontaire, elle l'est moins pour le FSV, déjà déficitaire à hauteur de 1,2 milliard d'euros selon les prévisions pour 2005.

Votre commission vous propose d'adopter un **amendement de coordination** à son amendement à l'article 6 fixant la durée minimale du contrat à six mois. La prise en charge par le FSV concernera donc tous les contrats, puisqu'ils devront avoir été conclus pour une durée minimale de six mois. Cette durée de six mois est à notre sens indispensable pour caractériser un véritable engagement.

Votre commission vous propose d'**adopter l'article 8 ainsi amendé.**

Article 9

Modifications du code de la sécurité sociale

Objet : Cet article permet d'intégrer dans le code de la sécurité sociale plusieurs modifications résultant de l'article précédent.

● L'article L. 135-2 du code de la sécurité sociale relatif aux avantages d'assurance vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale **pris en charge par le FSV** est ainsi modifié par cet article.

Le 7° de cet article, qui prévoit déjà la prise en compte des périodes de volontariat civil de la loi du 14 mars 2000 comme période d'assurance, est complété pour inclure les périodes de volontariat associatif dans les conditions prévues par l'article 8 du projet de loi.

● Cet article complète également le III de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale afin de prévoir que l'indemnité versée au volontaire associatif n'est **pas assujettie à la contribution sociale généralisée (CSG) ni à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS).**

La CSG, instituée à compter du 1^{er} février 1991 par la loi de finances pour 1991, est assise notamment sur les revenus d'activité et de remplacement, les revenus du patrimoine, les produits de placement, les sommes engagées et les produits perçus à l'occasion des jeux. Son produit est affecté à la CNAF, au FSV et aux régimes obligatoires d'assurance maladie.

La CRDS, créée par l'ordonnance du 24 janvier 1996, sera perçue jusqu'à apurement de la dette sociale¹. Sont redevables sur leurs revenus d'activité et de remplacement, à l'exception des minima sociaux et de certaines allocations de solidarité comme le RMI, toutes les personnes physiques domiciliées en France, même si les titulaires ne sont pas redevables de l'impôt sur le revenu.

Les taux applicables aux revenus de remplacement sont de 6,2 % et 3,8 % pour la CSG et de 0,5 % pour la CRDS.

Une telle exclusion avait déjà été prévue par la loi du 14 mars 2000 relative aux volontariats civils ainsi que par celle du 23 février 2005 relative au volontariat de solidarité internationale.

● Enfin, l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale est complété afin de prévoir **l'affiliation obligatoire** aux assurances sociales du régime général des titulaires d'un contrat de volontariat associatif.

Votre commission vous propose d'**adopter l'article 9 sans modification.**

Article 10 **Agrément**

Objet : Cet article prévoit une procédure d'agrément préalable de l'association ou de la fondation reconnue d'utilité publique souhaitant faire appel au concours de volontaires.

L'intervention de l'État, *via* la procédure d'agrément, vise à établir une sorte d'équilibre entre le volontaire et l'association puisqu'il n'est pas placé sous le régime du droit du travail. Les conditions de l'agrément seront décisives pour assurer le recrutement par les associations de véritables volontaires et non de personnes qui seraient par exemple en situation d'échec sur le marché de l'emploi. Le sérieux de cette procédure d'agrément sera indispensable pour la crédibilité du dispositif.

¹ Loi du 23 août 2004 relative à l'assurance maladie.

L'agrément sera délivré par l'État (les préfectures pour les associations et fondations reconnues d'utilité publique locales et les services du ministère pour les structures nationales) **pour une durée limitée** au vu notamment des motifs du recours au volontariat, de la nature des missions confiées aux personnes volontaires et de la capacité de l'organisme à assurer leur prise en charge. Il devra particulièrement veiller au respect de l'interdiction de remplacer un salarié par un volontaire.

Cet agrément se fera par projet, ce qui risque d'être très lourd si les objectifs ambitieux exposés par le ministre sont atteints. Cependant, les associations nationales seront incitées à envoyer les demandes d'agrément en même temps. Il s'agit souvent de véritables promotions, pour reprendre le terme employé par une responsable d'Unis-Cité.

Il est prévu qu'un décret en Conseil d'État en fixe les conditions d'octroi et de retrait.

Votre commission vous propose d'**adopter l'article 10 sans modification.**

TITRE II L'ENGAGEMENT ÉDUCATIF

Article 11

(art. L. 774-2 nouveau du code du travail)

Educateurs et aides familiaux, personnels pédagogiques occasionnels des accueils collectifs de mineurs

Objet : Cet article clarifie la situation au regard du droit du travail des personnels pédagogiques occasionnels des centres de vacances (CV) et des centres de loisirs sans hébergement (CLSH).

Ces personnes se voient doter d'un statut, certes dérogatoire au droit du travail, mais continuant à relever du salariat. Un nouvel article L. 774-2, consacré aux personnels pédagogiques occasionnels des accueils collectifs, est inséré dans le chapitre IV du titre VII du livre VII du code du travail, dont l'intitulé, relatif aux éducateurs et aides familiaux, est modifié en conséquence.

1 - Les personnels concernés

Les deux premiers paragraphes donnent une définition légale à la **notion d'engagement éducatif**.

Actuellement, l'article 1^{er} de l'annexe II à la convention collective du 28 juin 1988 considère comme personnel pédagogique employé occasionnellement dans les centres de vacances et de loisirs des entreprises et organismes du secteur socioculturel, les animateurs, assistants sanitaires, directeurs adjoint ou économes et directeurs, par référence aux emplois énumérés par l'arrêté du 11 octobre 1976 modifié précité.

Ne sont concernées que les personnes recrutées pour exercer une activité d'encadrement ou d'animation à l'exclusion des personnels administratif, de cuisine et de service, les animateurs spécialisés dans les centres de loisirs sans hébergement, le personnel des établissements sanitaires dont les activités pratiques ont un but thérapeutique. Sont de même exclus les garderies municipales et scolaires, les crèches, les cantines scolaires, les centres accueillant des mineurs dans le cadre d'activités périscolaires, ainsi que les centres relevant d'une activité lucrative.

Le projet de loi, en modifiant le chapitre IV du titre VII du livre VII du code du travail, vise les personnes physiques qui participent occasionnellement à des fonctions d'animation ou de direction d'un accueil collectif de mineurs ou à l'encadrement de sessions destinées aux stagiaires voulant obtenir le BAFA ou le BAFD.

L'application du même régime aux 7.500 formateurs non professionnels qui interviennent de façon occasionnelle lors des sessions destinées aux stagiaires voulant obtenir le BAFA ou le BAFD a été saluée par les associations.

Cette participation doit cependant rester occasionnelle.

L'annexe I à la convention collective nationale sur l'animation considère comme occasionnels les personnes employées sous contrat à durée déterminée pendant les congés scolaires (notamment Noël, février, Pâques, été, centres de loisirs du mercredi) à l'exclusion :

- des personnels qui animent ou gèrent à temps plein ou à temps partiel un équipement de loisirs ou de service enfance et qui peuvent être amenés au titre de leurs fonctions à assurer l'encadrement des centres de vacances et de loisirs ;

- des personnels qui animent quotidiennement les centres de loisirs en période scolaire ;

- des salariés qui ont été amenés, au cours de la même année scolaire, à effectuer des tâches rémunérées d'animation les lundi, mardi, jeudi, vendredi des semaines scolaires chez le même employeur ou pour le compte d'un autre employeur.

Le cinquième et dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 774-2 du code du travail précise plus simplement le caractère occasionnel de cet engagement en le plafonnant à quatre-vingts jours travaillés pour chaque personne par an.

Le projet de loi prévoit que les personnes titulaires d'un contrat d'engagement éducatif ne sont pas soumises aux dispositions des chapitres premier (salaire minimum de croissance) et II (heures supplémentaires) du titre IV du livre premier, ni à celles des chapitres II (durée du travail) et III (travail de nuit) du titre premier du livre II, ni à celles des chapitres préliminaire (repos quotidien) et premier (repos hebdomadaire) du titre II du même livre.

2 - Le système de rémunération prévu

Par ailleurs, le projet de loi modifie le système de rémunération des personnels pédagogiques occasionnels.

L'annexe II à la convention prévoit aujourd'hui pour les animateurs occasionnels des centres de vacances un forfait de deux heures de rémunération, pour une journée de travail dont la durée est variable.

Conclue antérieurement à la loi du 13 juin 1998 relative à la réduction du temps de travail, cette annexe aurait dû être renégociée pour se conformer à l'article L. 212-4 dernier alinéa du code du travail qui institue une nouvelle procédure pour pouvoir mettre en place un régime d'équivalence à la durée légale pour certaines professions.

Le texte remplace ce régime d'équivalence d'heures par l'application d'un forfait journalier. L'État fixera par décret le montant minimum journalier, par référence au SMIC. Le projet de loi prévoit donc des dérogations aux dispositions relatives au salaire minimum (SMIC) et à la rémunération des heures supplémentaires.

Jean-François Lamour, ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, a indiqué lors de son audition par la commission des affaires culturelles que le montant de cette rémunération journalière serait fixé par le décret à 16 euros pour les animateurs et à 30 euros pour les directeurs.

Le projet de loi précise que la rémunération est versée aux personnels sans préjudice des indemnités et avantages en nature dont ils peuvent bénéficier.

Cette précision est utile, les avantages en nature constituant normalement un élément du salaire effectif, dont l'évaluation est fixée forfaitairement par un arrêté ministériel du 10 décembre 2002. Néanmoins, l'article 2-2 de l'annexe II prévoyait déjà que *« la présence continue du personnel pédagogique auprès des enfants ou des adolescents à tous les moments de la journée implique la participation de ce personnel aux repas et l'oblige à être hébergé dans le centre de vacances. Dans ces conditions, les prestations correspondant à la nourriture et à l'hébergement sont intégralement à la charge de l'entreprise et ne peuvent en aucun cas être considérées comme des avantages en nature »*.

2 - La durée du travail

Le projet de loi prévoit que la durée du travail des personnes titulaires d'un contrat d'engagement éducatif est fixée par une convention ou un accord de branche étendu, ou à défaut par décret, le nombre de journées travaillées ne pouvant excéder pour chaque personne un plafond annuel de quatre-vingts.

Ce seuil de quatre-vingts jours correspond à celui retenu pour distinguer les accueils permanents et renforcer les exigences d'encadrement, notamment par des diplômes professionnels.

La USPAO-CGT, entendue par votre rapporteur, le conteste cependant. Selon elle, un animateur ou directeur véritablement occasionnel encadre rarement plus d'une colonie l'été (c'est-à-dire deux semaines pour les adolescents et trois semaines pour les enfants) et une autre d'une semaine en hiver. Elle a évoqué le cas des personnes travaillant dans des cantines le midi pour une commune et dans un centre de loisirs sans hébergement pour une association, qui travaillent à temps plein sans pourtant atteindre ce plafond.

Cette convention devra être négociée et conclue en commission composée de représentants des organisations syndicales d'employeurs et de salariés, organisations représentatives dans le champ d'application considéré (article L. 133-1 du code du travail). L'extension ne pourra intervenir qu'après avis motivé de la Commission nationale de la négociation collective, le ministre restant juge de l'opportunité de l'extension et pouvant exclure des dispositions ou introduire des clauses de réserves. La validité d'une convention de branche ou d'un accord professionnel est soumise, depuis la loi sur le dialogue social, à l'absence d'opposition de la majorité des organisations syndicales représentatives dans le champ d'application de l'accord formulée dans un délai de quinze jours à compter de la date de notification de l'accord (article L. 132-2-2 du code du travail). Rappelons qu'une convention collective étendue est rendue obligatoire pour tous les employeurs entrant dans son champ professionnel et territorial sans considération d'appartenance aux organisations patronales signataires ou adhérentes (article L. 133-8 du code du travail).

Des dérogations seront possibles à la **durée maximale moyenne hebdomadaire du travail effectif** fixée à 44 heures sur une période de 12 semaines consécutives par l'article L. 212-7 du code du travail. Cette durée peut déjà être portée à 46 heures par un décret pris après conclusion d'une convention ou d'un accord collectif de branche, mais l'horaire d'une semaine à l'intérieur de cette durée moyenne ne peut excéder 48 heures effectives (en tenant compte, le cas échéant, du régime des équivalences).

De même, il pourra être dérogé à la limite de dix heures **par jour** de travail effectif fixée par l'article L. 212-1 du code du travail, sous réserve de respecter le repos journalier de onze heures consécutives.

Le projet de loi relatif aux assistants maternels et familiaux, actuellement en cours d'examen, prévoit qu'ils devront désormais bénéficier d'un repos quotidien de onze heures (article L. 220-1 du code du travail) et d'un repos hebdomadaire d'une journée, soit 35 heures. Le deuxième alinéa de l'article L. 220-1 du code du travail réserve la possibilité de déroger à cette règle par convention ou accord collectif étendu « *notamment par des activités caractérisées par la nécessité d'assurer une continuité du service* »¹. De plus, sauf dérogations, la semaine de travail des assistants maternels ne devrait pas

¹ Loi Aubry I du 13 juin 1998 portant transposition de la directive du 23 novembre 1993.

excéder 48 heures considérées comme une moyenne sur une période de quatre mois. Le Sénat a introduit une disposition prévoyant qu'avec l'accord du salarié, cette durée pourrait être calculée comme une moyenne sur une période de douze mois dans le respect d'un plafond annuel de 2.250 heures. L'application de ces règles aux assistants maternels est présentée comme indispensable du fait des contraintes particulières liées à la prise en charge d'enfants. Une telle limitation devrait donc également pouvoir s'appliquer aux animateurs et directeurs des centres de vacances et de loisirs.

Le projet de loi précise que l'intéressé devra bénéficier d'un repos hebdomadaire minimal de 24 heures consécutives. Cette exigence est déjà prévue par l'article 2-3 de l'annexe II. Néanmoins, son respect dépend en pratique du taux d'encadrement et donc également de l'attractivité du lieu du stage pour les personnels. L'article L. 221-2 du code du travail interdit en effet d'occuper plus de six jours par semaine un même salarié. Il pourra être dérogé à la fixation du repos hebdomadaire au dimanche (article L. 221-5 du code du travail). Des dérogations sont déjà prévues notamment pour les hôtels, les restaurants et les entreprises de spectacle.

Le dispositif proposé se rapproche de celui prévu par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale pour les éducateurs familiaux (qui élèvent au quotidien et de façon continue des fratries d'enfants, parfois jusqu'à leur majorité) et les aides familiaux (qui les remplacent certaines semaines) au sein de villages d'enfants. Cette loi a prévu que la durée du travail serait définie en nombre de journées de travail sur l'année, ce nombre, fixé par voie de convention collective ou d'accord d'entreprise, ne devant pas dépasser un plafond annuel de 258 jours. Elle autorise ainsi des dérogations au repos quotidien et hebdomadaire.

Le projet de loi applique aux personnels pédagogiques occasionnels des centres de vacances et de loisirs les dispositions prévues pour les cadres par l'article L. 212-15-3 du code du travail, tel qu'il résulte de l'adoption de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail. Leur durée de travail peut être fixée par référence à un forfait qui peut être journalier. Les cadres, autonomes dans l'organisation de leur temps, relèvent ainsi de forfaits jours et sont soumis uniquement aux dispositions sur le repos quotidien, le repos hebdomadaire, et non à la réglementation des heures supplémentaires ou aux durées maximales hebdomadaires et journalières.

Le projet de loi prévoit en outre que les modalités de décompte du temps de travail et de vérification de l'application de ces dispositions par l'inspection du travail seront fixées par décret.

Des dérogations importantes au droit du travail ont donc déjà été instituées pour répondre à la spécificité de certaines activités, en particulier auprès d'enfants ou de particuliers. Néanmoins, le montant minimum

journalier qui sera fixé par décret devra prendre en compte cette particularité, la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes pouvant ici trouver à s'appliquer.

4 - Les animateurs et directeurs intervenant lors de séjours adultes handicapés

Votre commission vous propose de compléter le dispositif en prenant en compte la situation des animateurs et directeurs intervenant lors de séjours destinés aux adultes handicapés.

27.000 adultes handicapés (soit 507.000 journées d'activités sur 2.700 séjours) partent chaque année en vacances dans le cadre de séjours adaptés collectifs, dont l'organisation, la préparation, la référence à un projet éducatif, l'existence de projets pédagogiques et le caractère désintéressé les assimilent à des centres de vacances.

Ils sont encadrés par 8.000 animateurs et directeurs occasionnels, titulaires du BAFA, du BAFD et de spécialisations exigées par les associations, qui s'engagent indifféremment dans les centres de vacances et de loisirs classiques ou dans des séjours pour adultes handicapés. Ils ont donc vocation à bénéficier des mêmes dispositions, d'autant plus que des séjours mixtes sont déjà organisés.

Or actuellement, si les associations en cause, principalement l'Union française des centres de vacances, l'APAJH et les éclaireurs de France, appliquent l'annexe II de la convention collective sur l'animation socioculturelle, aucune disposition ne règle leur activité.

Il convient donc de remédier à ce vide juridique en leur appliquant le même statut, en visant l'article 48 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, qui a prévu une procédure d'agrément « vacances adaptées organisées » pour les personnes physiques ou morales organisant des activités de vacances avec hébergement destinées spécifiquement à des groupes de personnes handicapées majeures.

Votre commission vous propose donc d'adopter un **amendement** en ce sens, puis **l'article 11 ainsi modifié**.

Article 12

Dispositions relatives à l'outre-mer

Objet : Cet article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives permettant d'étendre l'application des dispositions de la présente loi à Mayotte avec les adaptations nécessaires.

Cet article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives permettant d'étendre l'application des dispositions de la présente loi à Mayotte avec les adaptations nécessaires.

L'ordonnance devra être prise dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification de cette ordonnance devra être déposé devant le Parlement dans un délai de quatre mois à compter de sa publication.

La Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna et la Polynésie française disposant de la compétence en matière de droit du travail et de protection sociale, il n'est pas envisagé d'étendre ce dispositif.

Votre commission vous propose d'**adopter l'article 12 sans modification.**

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle a adoptés, votre commission vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des dispositions du projet de loi dont elle s'est saisie.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le **mercredi 4 mai 2005** sous la présidence de **M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **Mme Sylvie Desmarescaux** sur le **projet de loi n° 237 (2004-2005)** relatif au **volontariat associatif** et à l'**engagement éducatif**.

Mme Sylvie Desmarescaux, rapporteur pour avis, a indiqué que ce texte tend à répondre à deux préoccupations anciennes du mouvement associatif. Il vise d'abord à donner un statut contractuel adapté aux volontaires engagés, à titre désintéressé, dans des associations ou des fondations reconnues d'utilité publique. Le volontariat est un engagement citoyen, correspondant à une philosophie spécifique, distincte à la fois de l'emploi et du bénévolat : il diffère aussi du bénévolat parce qu'il interdit l'accomplissement de toute autre activité et parce qu'il est formalisé. Face au risque d'une concurrence entre volontariat et bénévolat, elle a estimé que les fonctions confiées aux volontaires seront sensiblement différentes, puisqu'elles impliquent une activité menée à temps plein.

Mme Sylvie Desmarescaux, rapporteur pour avis, a également considéré que le volontariat n'est pas du sous-salariat, puisqu'il se caractérise par un engagement désintéressé et a un caractère temporaire. De plus, les postes occupés par les volontaires correspondent essentiellement à des actions de terrain et non à des postes fonctionnels comme ceux assurés par les salariés.

Tout en soulignant que le volontariat n'a pas vocation à faire partie des dispositifs d'insertion, récemment réformés par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, elle a estimé que le volontariat associatif constitue une expérience susceptible d'être prise en compte par le dispositif de la validation des acquis de l'expérience pour l'obtention d'un diplôme ou l'accès à une formation.

Elle a par ailleurs rappelé que plusieurs lois et décrets ont déjà tenté d'encadrer ces « volontaires », qu'il s'agisse du volontariat très spécifique des sapeurs-pompiers, du volontariat de solidarité internationale institué par la loi du 23 février 2005 ou, plus globalement, des volontariats civils institués par la loi du 14 mars 2000.

Mme Sylvie Desmarescaux, rapporteur pour avis, a indiqué que cette dernière loi a prévu trois formes de volontariat, dont le volontariat civil de cohésion sociale et de solidarité, qui recouvre les missions d'intérêt général auparavant accomplies dans le cadre des formes civiles du service national. Ce service volontaire de droit public, d'une durée de six à vingt-quatre mois, doit être accompli auprès d'un seul organisme et ne peut être fractionné. Il est destiné aux jeunes de dix-huit à vingt-huit ans, français ou ressortissants d'États membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen. Les volontaires perçoivent une indemnité uniforme de 570 euros, exonérée de tout impôt et cotisations sociales ; ils peuvent en outre être nourris et logés et bénéficient d'une couverture sociale complète, le temps de volontariat étant assimilé à une période de cotisation de l'assurance vieillesse.

Après avoir évoqué l'échec des volontariats, critiqués pour la rigidité du statut de droit public, la complexité et la lenteur des formalités à accomplir, l'uniformité et le montant des indemnités à verser, la limite d'âge à vingt-huit ans et l'exclusion des étrangers non communautaires, Mme Sylvie Desmarescaux, rapporteur pour avis, a indiqué qu'on compte actuellement moins de quatre cents personnes sous ce statut.

Elle a cependant souligné que le nombre de personnes volontaires hors statut est en réalité beaucoup plus important et que ces personnes ne bénéficient pas, pour l'instant, d'une véritable protection sociale, ni de la prise en compte de leur engagement dans le calcul des droits à la retraite. La mise en place d'un statut du volontariat associatif peut à la fois sensibiliser de nouveaux candidats et régler la situation d'insécurité que rencontrent les associations, actuellement passibles de sanctions pénales pour travail dissimulé et de lourds redressements mettant en péril un équilibre financier souvent précaire à la suite de requalifications en salariat.

Mme Sylvie Desmarescaux, rapporteur pour avis, a fait savoir que les auditions qu'elle a menées lui ont permis de constater l'existence d'un large consensus sur le statut proposé par le projet de loi.

Désormais, les volontaires bénéficieraient d'une indemnité non soumise à l'impôt sur le revenu, ni aux prélèvements sociaux, dont le montant prévu par contrat sera limité à un plafond fixé par décret qui pourrait être de 400 euros mensuels. Ils seraient obligatoirement affiliés aux assurances sociales du régime général - les cotisations sociales forfaitaires étant à la charge de l'organisme d'accueil - et pourraient acquérir des droits à la retraite. Ils disposeraient d'un contrat écrit et seraient formés.

Elle a précisé qu'afin de bien distinguer le volontariat du bénévolat, le projet de loi prévoit toute une série d'incompatibilités avec, notamment, l'exercice d'une autre activité rémunérée et la perception d'une allocation de chômage, d'une pension de retraite, d'un revenu de remplacement, du revenu minimum d'insertion (RMI) ou de l'allocation de parent isolé (API). Elle a estimé

que la modestie de l'indemnité devrait assurer le caractère désintéressé des motivations du candidat et rappelé que le dispositif interdit aux organismes agréés non seulement de substituer des volontaires à leurs salariés s'ils ont été licenciés ou ont démissionné durant les six derniers mois, mais également de recourir au volontariat lorsqu'ils ont procédé à un licenciement économique dans les six mois précédant la date d'effet du contrat.

Tout en souscrivant globalement à ces dispositions, elle a préconisé de :

- renforcer la spécificité du volontariat par rapport au bénévolat et au salariat, en prévoyant que le volontariat est une activité exercée à temps plein pour une durée minimale de six mois ;

- prévoir un montant plancher pour l'indemnité puisque le volontaire ne disposera d'aucune autre source de subsistance ;

- prévoir que les avantages en nature ne pourront être déduits du montant maximum de cette indemnité ;

- supprimer l'interdiction de conclure un contrat de volontariat lorsqu'un licenciement économique a eu lieu dans les six mois précédant la date d'effet du contrat, l'interdiction de remplacer un poste de salarié par un volontaire présentant une garantie suffisante ;

- prévoir que les droits à indemnisation du chômage seront ouverts à la fin de la mission ou en cas d'interruption définitive de la mission, quelle qu'en soit la raison, et non uniquement en cas d'interruption pour force majeure ou retrait de l'agrément ;

- élargir le dispositif de la validation des acquis de l'expérience à l'ensemble des statuts de volontariat.

Par ailleurs, Mme Sylvie Desmarescaux, rapporteur pour avis, a déploré deux faiblesses du dispositif : d'une part, la non-compensation du dispositif de cotisations forfaitaires et de l'exonération de contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et de contribution sociale généralisée (CSG), en dépit de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale ; d'autre part, la prise en charge, par le fonds de solidarité vieillesse (FSV), des cotisations complémentaires nécessaires pour valider, auprès du régime général, un nombre de trimestres égal à la durée du contrat de volontariat lorsque celui-ci sera conclu pour une durée minimale continue de trois mois, alors que ce fonds supporterait déjà un déficit prévisionnel de 1,2 milliard d'euros en 2005. Elle a donc proposé que le FSV ne prenne en charge que des périodes de volontariat d'une durée minimale de six mois.

Elle a ensuite présenté le second volet du projet de loi, moins consensuel que le précédent, qui vise à pérenniser l'activité des centres de loisirs et de vacances qui accueillent chaque année cinq millions d'enfants, dont 1,5 million

dans les centres de vacances, et à garantir un véritable statut à leurs personnels pédagogiques occasionnels.

Elle a rappelé que l'annexe II à la convention collective de l'animation qui leur est applicable fixe les modalités de calcul de rémunération selon un système d'équivalence-heure, qui institue une rémunération de deux heures pour une journée de présence au centre.

Elle a estimé d'autant plus choquante la faiblesse de cette rémunération (en moyenne 15 euros pour un animateur et 30 euros pour un directeur) que le coût des formations au brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) et au brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD), qui permettent d'encadrer les jeunes, est supporté par les stagiaires eux-mêmes, soit en moyenne, respectivement, un coût de 1.000 euros et 1.300 euros.

Elle a rappelé que la Cour de cassation avait donné raison aux animateurs et directeurs de centres occasionnels ayant contesté la validité de ce régime. Celui-ci est d'ailleurs également en contradiction avec la nouvelle définition légale du temps de travail, qui prévoit que la durée du travail effectif est « le temps pendant lequel le salarié est à la disposition de l'employeur et doit se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles », ainsi qu'avec la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, qui considère que les heures de garde sont du temps de travail effectif devant être entièrement rémunéré et que ces heures ne peuvent être rémunérées au-dessous du SMIC.

Mme Sylvie Desmarescaux, rapporteur pour avis, a indiqué que le projet de loi vise les personnes physiques participant occasionnellement, c'est-à-dire quatre-vingt jours au plus par an, à des fonctions d'animation ou de direction d'un accueil collectif de mineurs, ainsi qu'à l'encadrement de sessions destinées aux stagiaires voulant obtenir le BAFA ou le BAFD, soit 36.000 directeurs, plus de 200.000 animateurs et 7.500 formateurs occasionnels. Elle s'est félicitée de l'inclusion, parfaitement justifiée, de ces formateurs au dispositif.

Elle a précisé que le texte propose de remplacer le régime d'équivalence d'heures par l'application d'un forfait journalier, dont un décret fixerait le montant minimum, qui pourrait être de 16 euros pour les animateurs et de 30 euros pour les directeurs.

Par ailleurs, les partenaires sociaux pourraient déroger aux durées maximales hebdomadaire et journalière du travail effectif, les intéressés devant cependant bénéficier d'un repos hebdomadaire minimal de vingt-quatre heures consécutives.

Tout en reconnaissant la nécessité de concilier les droits des personnels avec la poursuite des missions exercées par ces organismes, dont l'intérêt social est indéniable, et de recourir à des animateurs occasionnels en raison de la saisonnalité de l'activité, elle a jugé paradoxal que dans le secteur de l'enfance, où la professionnalisation est généralisée, perdurent des emplois déqualifiés.

Mme Sylvie Desmarescaux, rapporteur pour avis, s'est cependant félicitée que le projet de loi propose d'y apporter une solution, même si quelques interrogations demeurent.

Elle a ainsi fait observer que le projet de loi relatif aux assistants maternels et familiaux, actuellement en cours d'examen au Parlement, revient précisément sur ce système de forfait journalier pour instaurer une rémunération à l'heure.

En outre, elle a estimé que la faiblesse des montants envisagés pour le forfait journalier minimal des animateurs et des directeurs pourrait poser un problème au regard de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes.

Enfin, elle a préconisé de compléter le dispositif en prenant en compte la situation des personnels pédagogiques occasionnels intervenant dans le cadre des séjours destinés aux adultes handicapés, soit 27.000 personnes chaque année, encadrés par 8.000 animateurs et directeurs occasionnels, qui s'engagent indifféremment dans les centres de vacances et de loisirs classiques ou dans des séjours pour adultes handicapés, sans qu'aucune disposition ne règle leur activité.

M. Louis Souvet s'est inquiété de la confusion, dans l'esprit de certains responsables associatifs, entre volontariat et bénévolat, puis a estimé que le montant maximal de 400 euros prévu pour un volontariat s'exerçant à temps plein restera insuffisant.

M. Roland Muzeau a jugé le texte peu satisfaisant et a craint un chevauchement avec les dispositifs d'insertion récemment réformés par la loi de programmation de cohésion sociale. Après s'être inquiété du renvoi à des décrets sur des questions fondamentales comme celle de la protection sociale des volontaires, il a dénoncé la nouvelle exception faite au principe de compensation à la sécurité sociale des dispositifs d'exonérations de cotisations et charges sociales, ainsi que la multiplication des atteintes au droit du travail.

M. Guy Fischer a considéré que ce texte révèle un désengagement supplémentaire des pouvoirs publics de tous les dispositifs de lutte contre les exclusions, dont la responsabilité incombe de plus en plus aux associations. Il a jugé paradoxal que les personnes luttant contre la précarité se trouvent elles-mêmes placées sous un statut précaire.

M. Alain Gournac s'est au contraire félicité de ce dispositif, estimant que la distinction entre volontaire et bénévole correspond à une réalité et que la transparence de l'indemnité versée permettrait de mettre un terme à certaines dérives.

Après avoir approuvé le principe d'étendre à la situation des adultes handicapés le champ d'application du texte, **M. Paul Blanc** a souhaité savoir à quels profils de candidats potentiels s'adressera le futur volontariat associatif.

M. Jean-Pierre Godefroy a fait part de ses nombreuses inquiétudes, notamment sur l'étendue du champ d'application du volontariat associatif, les modalités de contrôle d'éventuels détournements par les associations, la durée du volontariat, les risques de remplacement d'un salarié par un volontaire, ainsi que sur la non-compensation des exonérations de cotisations et charges sociales. Il a en outre estimé que le versement d'une indemnité remet en cause la distinction avec le salariat, d'autant plus que pourraient s'y ajouter des avantages en nature.

Il a également déploré que ce dispositif ne soit pas ouvert aux titulaires du RMI ou de l'API, tout en estimant que les conditions dans lesquelles se déroulerait le volontariat associatif ne sont pas assez encadrées et que la question du financement de la formation n'est pas réglée. Il s'est enfin déclaré favorable à la détermination d'un montant minimal pour l'indemnité.

M. Claude Domeizel a également craint des dérives entre salariat et volontariat et s'est étonné des différences que le texte présente par rapport au volontariat des sapeurs-pompiers. Il s'est notamment inquiété des modalités de prise en compte du volontariat pour le calcul des droits à la retraite.

M. Michel Esneu a estimé que la grande vertu du projet de loi tient au fait qu'il s'attache à laisser la fraternité s'exprimer.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe s'est inquiété du niveau de protection sociale accordé aux volontaires.

Mme Gisèle Printz a fait valoir que ce nouveau texte risque, à son sens, de décourager le bénévolat et d'inciter les bénévoles à réclamer l'indemnisation de leur activité.

Mmes Janine Rozier et Marie-Thérèse Hermange se sont également inquiétées de possibles dérives consistant à recruter des volontaires plutôt que des salariés. Elles se sont déclarées très réservées sur l'idée de prévoir une durée minimale de six mois pour le volontariat et d'assortir le volontariat d'une obligation d'activité à temps plein, comme le propose le rapporteur pour avis, estimant que le statut de volontaire pourrait notamment intéresser des personnes en congé parental et leur permettre d'organiser leur retour vers la vie active.

Mme Catherine Procaccia s'est pour sa part inquiétée du manque de débouchés pour les animateurs de centres de vacances, en soulignant que le financement de leur formation représente pour eux un lourd investissement. Elle a par ailleurs estimé excessif le seuil de quatre-vingts jours retenu pour le caractère occasionnel de l'activité, par rapport aux nombres de jours des congés scolaires annuels des jeunes.

Mme Sylvie Desmarescaux, rapporteur pour avis, a indiqué à M. Louis Souvet que les différences entre le bénévolat et le volontariat sont bien réelles, puisque le volontariat supposera une activité à temps plein et que l'engagement sera formalisé par contrat. Elle a en outre déclaré que son caractère désintéressé s'oppose à une indemnité d'un montant trop élevé.

Elle a par ailleurs rappelé à M. Roland Muzeau que l'incompatibilité entre volontariat et perception du RMI ou d'allocations chômage garantira l'absence de chevauchement de ce dispositif avec ceux prévus par la loi de programmation et de cohésion sociale.

En réponse à M. Alain Gournac, elle a confirmé que certaines associations ont été condamnées pénalement et que ce statut répondrait donc à une forte attente du monde associatif.

Par ailleurs, elle a précisé à M. Paul Blanc que les candidats au volontariat pourraient être des jeunes désireux de s'engager avant d'entamer des études supérieures ou d'entrer sur le marché du travail, ainsi que des personnes salariées souhaitant opérer une rupture dans leur vie professionnelle ou des femmes ayant élevé leurs enfants et qui envisagent de reprendre une activité.

En réponse à M. Jean-Pierre Godefroy, **Mme Sylvie Desmarescaux, rapporteur pour avis**, a indiqué que l'agrément serait délivré non pas à l'organisme mais par mission et pour une période déterminée, afin d'éviter des détournements du dispositif. Elle a aussi confirmé que le tribunal de grande instance serait compétent pour apprécier les éventuels litiges. En outre, elle a souligné la différence entre le volontariat associatif et le volontariat des sapeurs-pompiers, ce dernier s'exerçant en sus d'une activité salariée.

Elle a fait observer à Mme Gisèle Printz que le bénévolat pouvait déjà être défrayé et que les considérations financières ne devraient pas, à son sens, empêcher les bénévoles de s'impliquer dans la vie associative, a fortiori avec l'entrée en vigueur du chèque associatif qui permet de les indemniser de leurs frais en toute légalité.

En réponse à M. Jean-Marie Vanlerenberghe, elle a rappelé que le montant des cotisations forfaitaires à la charge de l'organisme d'accueil se monterait à 150 euros.

Elle a en outre indiqué à Mmes Marie-Thérèse Hermange et Janine Rozier que le volontariat devait correspondre à une véritable rupture de vie et suppose donc un engagement d'une durée minimale assez longue pour ne pas s'apparenter à un emploi saisonnier. A l'inverse, l'activité exercée par un étudiant pendant une partie de ses vacances s'assimile plutôt à du bénévolat. Enfin, l'exigence d'une activité à temps plein pour le futur volontaire associatif lui a paru incompatible avec le principe même du congé parental.

Elle a enfin indiqué à Mme Catherine Procaccia que le plafond de quatre-vingts jours correspond au seuil exigé pour la détention de diplômes professionnels et permettrait de prendre en compte la situation des centres de loisirs sans hébergement, qui fonctionnent tous les mercredis en période scolaire.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements présentés par le rapporteur pour avis.

A l'article 2 (interdiction de recruter un volontaire sur un poste occupé par un salarié), la commission a adopté un amendement tendant à supprimer l'interdiction de conclure un contrat de volontariat lorsqu'un licenciement économique a eu lieu dans les six mois précédant la date d'effet du contrat car cette restriction serait susceptible d'être contreproductive.

A l'article 3 (nationalité du volontaire et incompatibilités), la commission a adopté un amendement tendant à prévoir que le volontariat est bien une activité exercée à temps plein.

A l'article 4 (motif légitime de démission et reports des droits à l'indemnisation du chômage), la commission a adopté un amendement tendant à prévoir que les droits à indemnisation du chômage sont ouverts à la fin de la mission ou en cas d'interruption définitive de la mission, quelle qu'en soit la raison.

Après l'article 5 (validation des acquis de l'expérience), la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel afin d'élargir le dispositif de la validation des acquis de l'expérience à l'ensemble des dispositifs de volontariat.

A l'article 6 (contenu du contrat de volontariat associatif), la commission a adopté un amendement tendant à prévoir une durée minimale de six mois pour le contrat de volontariat.

A l'article 7 (indemnité du volontaire), la commission a adopté un amendement tendant à prévoir qu'outre l'indemnité, des avantages en nature peuvent être perçus par le volontaire.

A l'article 8 (protection sociale du volontaire), la commission a adopté un amendement rédactionnel ainsi qu'un amendement de coordination.

A l'article 11 (engagement éducatif), la commission a adopté un amendement tendant à élargir le champ du contrat d'engagement éducatif aux animateurs et directeurs occasionnels intervenant lors de séjours d'adultes handicapés.

M. Nicolas About, président, a indiqué à MM. Roland Muzeau et Guy Fischer, qui s'étonnaient de l'absence d'amendement organisant la compensation à la sécurité sociale des exonérations des cotisations et charges sociales prévues par le projet de loi, que le Sénat avait, par un vote solennel, refusé d'inscrire ce principe de compensation dans le texte de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale et que, par conséquent, la commission des affaires sociales avait pris acte de cette position.

La commission a enfin donné un avis favorable à l'adoption des dispositions du projet de loi dont elle est saisie pour avis ainsi amendées.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 2

Supprimer les mots :

s'il a procédé à un licenciement économique dans les six mois précédant la date d'effet du contrat, ou

Article 3

Après le premier alinéa de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

Le volontariat est une activité à temps plein.

Article 4

Dans la première phrase de cet article, remplacer le mot :

salariée

par les mots :

un salarié de droit privé

Article 4

Après les mots :

interruption définitive de la mission

supprimer la fin de cet article

Article additionnel après l'article 5

Après l'article 5, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I - Dans la première phrase du troisième alinéa du I de l'article L. 335-5 du code de l'éducation, les mots : « ou bénévole » sont remplacés par les mots : « , bénévole ou de volontariat » ;

II - Dans le premier alinéa de l'article L. 613-3 du code de l'éducation, les mots : « ou bénévole » sont remplacés par les mots : « , bénévole ou de volontariat ».

Article 6

Dans le deuxième alinéa de cet article, remplacer les mots :

maximale de deux ans

par les mots :

comprise entre six et vingt-quatre mois

Article 7

Dans la première phrase de cet article, remplacer les mots :

, dans la limite d'un maximum fixé

par les mots :

. Les montants minimum et maximum sont fixés

Article 7

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Les volontaires peuvent également recevoir les prestations nécessaires à leur subsistance, leur équipement et leur logement.

Article 8

Dans le deuxième alinéa de cet article, après les mots :

risques maladie

insérer le mot :

, maternité

Article 8

Dans le dernier alinéa de cet article, supprimer les mots :

Pour les personnes volontaires titulaires de contrats de volontariat conclus pour une durée minimale continue de trois mois,

Article 11

I- Remplacer les deux premiers alinéas du texte proposé par le II de cet article pour l'article L. 774-2 du code du travail par quatre alinéas ainsi rédigés :

« *Art. L. 774-2.* - Sont qualifiées d'engagement éducatif :

- la participation occasionnelle, dans les conditions fixées ci-dessous, d'une personne physique à des fonctions d'animation ou de direction d'un accueil collectif de mineurs organisé à l'occasion de vacances scolaires, de congés professionnels ou de loisirs par une personne morale de droit privé à but non lucratif, dans les conditions prévues aux articles L. 227-4 et suivants du code de l'action sociale et des familles ;

- la participation occasionnelle, pour le compte d'une personne physique ou morale bénéficiant de l'agrément « Vacances adaptées organisées » prévu à l'article 48 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, à des fonctions d'animation ou de direction ;

- la participation occasionnelle, pour le compte d'une association bénéficiant d'une habilitation de l'autorité administrative et dans les mêmes limites, d'une personne physique à l'encadrement de stages destinés aux personnes engagées dans un cursus de formation leur permettant d'exercer les fonctions mentionnées aux deux alinéas précédents.

II.- En conséquence, à la fin du texte proposé par le II de cet article pour l'intitulé du chapitre IV du titre VII du livre VII du code du travail, supprimer les mots :

de mineurs

III.- En conséquence, à la fin du texte proposé par le I de cet article pour l'intitulé du titre VII du livre VII du code du travail, supprimer les mots :

de mineurs

ANNEXE

-

LISTE DES ORGANISMES AUDITIONNÉS

- **UFCV** (Union française des centres de vacances et de loisirs) ;
- **USPAOC-CGT** (Union nationale des syndicats CGT des personnels des associations du secteur animation socioculturelle) ;
- **UNIS-CITÉ** ;
- **CFDT** (Confédération française démocratique du travail).