

N° 404

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2003-2004

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 juillet 2004

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif au contrat de volontariat de solidarité internationale,*

Par M. Jean-Marie POIRIER,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, *président* ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrule, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Bernard Mantiene, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Sénat : Première lecture : **139, 245** et T.A. **69** (2003-2004)  
Deuxième lecture : **287** (2003-2004)

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : **1515, 1556** et T.A. **284**

---

Volontariat.

Mesdames, Messieurs,

Examiné en première lecture par notre Assemblée le 6 avril 2004, le projet de loi relatif au contrat de volontariat de solidarité internationale vise à conforter le cadre juridique dans lequel s'exercent les missions accomplies à l'étranger par des volontaires pour le compte d'associations.

Jusqu'alors régi par le décret du 30 janvier 1995, le contrat de volontariat de solidarité internationale reposait sur une base juridique fragile et pouvait faire l'objet de demandes de requalification en contrat de travail devant les juridictions prud'homales.

Le présent projet de loi met en place un contrat de droit privé *sui generis*, dérogeant au droit du travail, pour préserver la spécificité de la démarche du volontariat tout en apportant au volontaire les garanties nécessaires, notamment, en matière de protection sociale.

En première lecture, le Sénat a adopté douze amendements à ce projet de loi pour améliorer les garanties apportées aux volontaires, favoriser leur réinsertion à leur retour de mission et préciser l'intervention de la commission du volontariat.

Le texte a été examiné en séance publique à l'Assemblée nationale le 4 mai dernier sur le rapport de M. Jacques Godfrain. A l'issue de cette première lecture, sept articles restent en discussion.

A l'issue de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, trois modifications substantielles sont intervenues, qui sont relatives aux conditions de nationalité ou de résidence pour l'accès au dispositif, à la durée cumulée des missions de volontariat et à la protection sociale des volontaires.

## ***A. UNE OUVERTURE PLUS LARGE DE L'ACCÈS AU DISPOSITIF POUR LES ÉTRANGERS NON COMMUNAUTAIRES***

### **1. Les modifications introduites par l'Assemblée nationale**

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi réservait la capacité de contracter aux volontaires ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ou Partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou résidant en France.

A l'initiative de votre commission, le Sénat a adopté en première lecture un amendement faisant référence à la détention d'une carte de résident, plus précise que la notion de résidence habituelle.

L'Assemblée nationale a supprimé cette condition de nationalité ou de résidence en France pour l'accès au contrat de volontariat, **désormais ouvert à tout étranger, communautaire ou non, qu'il soit résident dans notre pays ou non.**

Afin de préserver l'esprit du volontariat de solidarité internationale, qui implique une démarche de découverte et l'accomplissement d'une mission « à l'étranger », l'Assemblée nationale a adopté un amendement précisant que le **volontaire ne peut accomplir de mission dans le pays dont il est le ressortissant ou le résident régulier.**

Cette exclusion spécifique de certains pays de mission, au cas par cas, s'ajoute à l'exclusion générale des pays membres de l'Union européenne ou Partie à l'Espace économique européen, du champ géographique d'accomplissement des missions.

### **2. La position de votre commission**

La suppression de la condition de nationalité permet d'envisager, lorsqu'il s'agit par exemple de spécialités très techniques exercées par un petit nombre de personnes, le recrutement de volontaires dans d'autres pays de la zone OCDE, ou de favoriser la coopération dite « sud sud » en recrutant des volontaires dans des pays en développement pour accomplir des missions à l'étranger.

Dans la mesure où le texte vise à définir un cadre global pour le volontariat, la condition de nationalité serait un obstacle au recours à ces

volontaires étrangers non communautaires alors que les associations agissent dans un cadre international.

Il est par conséquent souhaitable d'ouvrir le contrat de volontariat le plus largement possible en en faisant un dispositif inclusif.

Le découplage entre statut du volontaire et co-financement, opéré par le présent projet de loi, n'empêche aucunement de réserver les cofinancements de l'Etat aux titulaires de la nationalité d'un Etat membre de l'Union, tout en préservant la possibilité, pour les associations, d'avoir recours aux personnes de leur choix.

La couverture sociale de ces volontaires étrangers non communautaires ne devrait pas soulever de difficultés majeures, à l'exception de la couverture vieillesse qui pourrait être techniquement difficile à mettre en œuvre dans la mesure où elle suppose une consolidation des droits acquis durant la période de volontariat. L'actuel article 5 du projet de loi prévoit en effet une protection sociale comprenant la couverture du risque vieillesse « d'un niveau au moins égal à celui du régime général de la sécurité sociale française ».

Les associations qui ont recours à des volontaires étrangers non communautaires, non couverts par le décret de 1995, allouent à ces volontaires une majoration d'indemnité au titre de la couverture du risque vieillesse, ce qui ne constitue pas une réelle mise en œuvre de cette couverture.

## ***B. LA LIMITATION DE LA DURÉE CUMULÉE DES MISSIONS : PRÉSERVER L'ORIGINALITÉ DE LA DÉMARCHE DE VOLONTARIAT***

### **1. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale**

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi fixait à six ans la durée maximale cumulée des missions accomplies par un volontaire de solidarité internationale.

En première lecture, cette durée a fait l'objet d'un débat approfondi au Sénat. La durée de six ans, entendue de façon continue, a été considérée comme excessive. La démarche de volontariat nécessite un souffle et un élan qu'une durée ininterrompue de six ans conduirait à épuiser.

Le risque d'un décalage trop important entre le volontaire et son pays d'origine peut nuire à sa réadaptation au retour d'une mission trop longue ou de l'accumulation de missions sur une trop longue durée, d'autant plus que le volontaire, n'ayant eu durant cette période d'expatriation que des revenus très limités, peut se trouver dans une situation financière difficile.

Votre commission, avec l'avis favorable du Gouvernement, avait donc proposé au Sénat de limiter à deux ans la durée des contrats éventuellement renouvelables dans la limite de 6 ans, considérant qu'un examen sur l'opportunité de prolonger la mission au delà de la durée initiale de 2 ans était indispensable. Cette durée correspond d'ailleurs à la pratique de nombreuses associations agissant dans le secteur du développement.

A l'initiative de M. Jean-Paul Bacquet, député, reprise par la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, celle-ci a adopté, contre l'avis du Gouvernement, un **amendement réduisant cette durée à trois ans maximum et prévoyant l'application automatique du droit commun du travail au delà de cette durée par la requalification du contrat de volontariat en contrat de travail à durée indéterminée**. L'auteur de l'amendement a évoqué en séance publique le risque de « précarisation des volontaires » que serait susceptible d'entraîner une durée supérieure à trois ans. Votre commission ne partage pas cette conception du contrat de volontariat comme « contrat précaire » qui témoigne d'une méfiance profonde à l'égard de l'idée de bénévolat, toujours suspecté de concurrence avec le salariat.

## **2. Un débat sur la nature du volontariat**

Au cœur du débat sur la durée du volontariat, se retrouve la question de la nature du volontariat.

Le volontaire n'est pas un « amateur », dont l'absence de professionnalisme justifierait un salaire au rabais ; c'est bien un professionnel dont les compétences peuvent être valorisées sous la forme d'un salaire sur le marché du travail de son pays d'origine, par exemple. Il n'est ni un stagiaire, ni un contractuel en période d'essai.

Le faible montant de l'indemnité perçue n'est pas la sanction d'une différence de qualité du travail accompli par le volontaire. Il ne s'agit précisément pas d'une rétribution sous la forme d'un salaire.

**Ce qui différencie le volontaire du salarié, ce n'est pas la qualité du travail réalisé mais la démarche qui conduit à sa réalisation.** Le volontaire est dans le registre du don, alors que le salarié doit recevoir une juste rétribution pour la mise à disposition de son temps et de ses compétences.

**Toute l'originalité de ce projet de loi est de reconnaître la nature de la démarche de volontariat, sans le considérer comme une forme dégradée de contrat de travail, qui serait systématiquement subie par son titulaire et ferait, par force, concurrence à l'emploi salarié.**

Votre rapporteur considère qu'à l'évidence, on ne peut « faire carrière dans le volontariat » et que le temps de volontariat est nécessairement un épisode au cours de la vie professionnelle. Certains volontaires font le choix de poursuivre leur engagement sous d'autres formes en étant salariés d'organisations humanitaires. Il s'agit alors d'une autre forme d'engagement.

### 3. Une régulation nécessaire

Le risque de recours abusif au volontariat au détriment du salariat existe. Il tient également à la relative « jeunesse » de structures qui ont acquis la taille de sociétés internationales et se sont professionnalisées très rapidement tout en conservant un discours fondé sur le don de soi et la générosité. Les travers des « entreprises de charité » illustrent la difficulté du management associatif où la démarche personnelle se mêle à l'engagement professionnel et où l'affectif occupe une part très importante.

Si la qualité de la gestion des ressources humaines laisse à désirer au sein de certaines organisations de solidarité internationale, comme certains témoignages recueillis par votre rapporteur peuvent le laisser supposer, et que la question de la réinsertion des volontaires n'y est pas prise en considération, la limitation de la durée des missions ne suffira pas à y remédier. Les auditions menées par votre rapporteur ont fait apparaître une grande différence de culture entre les associations « de développement » et les associations dites « urgentistes ». Au sein de ces dernières, l'enchaînement de missions de courte durée sur longue période rend le retour des volontaires d'autant plus difficile que leurs missions se sont effectuées dans des contextes particulièrement déstabilisants. Le cadre du salariat est peut-être, dès lors, plus adapté, lorsque les missions se multiplient.

Une seule mission très courte effectuée par un volontaire désireux de percevoir un véritable salaire pour ses compétences constituerait un premier dévoiement du dispositif, il ne s'agit plus dès lors de volontariat et le statut de salarié doit s'imposer d'emblée. Si l'on considère que le volontariat est, par essence, un « sous-contrat », il conviendrait de ne pas rechercher sa promotion. Il reviendra au ministère des Affaires étrangères d'être vigilant dans l'examen des demandes d'agrément et dans le suivi des associations.

**Votre rapporteur considère que le volontariat doit rester une démarche ouverte à ceux qui souhaiteraient la renouveler à différentes étapes de leur vie ou qui auraient la possibilité de s'engager pour une durée prolongée.**

**La durée de trois ans ne laisse en pratique place qu'à une seule expérience de volontariat dans une vie.** Dans l'hypothèse de l'enchaînement ininterrompu de missions de courte durée, on peut considérer que la durée de

trois ans est encore trop longue pour favoriser la réinsertion de jeunes n'ayant pas connu d'expérience professionnelle préalable.

Or, les volontaires ne sont pas dans leur majorité des jeunes dépourvus d'expérience professionnelle ; ce profil n'est, au demeurant, pas le plus recherché par les associations.

Votre rapporteur considère qu'une nécessaire régulation du dispositif doit être assurée par le ministère compétent par le biais de l'agrément, afin de préserver la démarche même du volontariat.

L'organisation même des cofinancements, qui s'appuie sur un système de remboursements de frais réels sur facture, permet de disposer de toutes les informations nécessaires. Le recours abusif au contrat de volontariat pourrait donc être « diagnostiqué » et conduire à une remise en cause de la capacité à contracter de l'association concernée. Les cas de violation manifeste du droit du travail, tels que le travail sans contrat, relèvent, quant à eux, à l'évidence, de la compétence des inspecteurs du travail et des juridictions compétentes.

### ***C. RENFORCER LES GARANTIES DE PROTECTION SOCIALE DES VOLONTAIRES***

#### **1. La position de l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a adopté, en commission, un amendement du Gouvernement pour rétablir la rédaction initiale de l'article 5 du projet de loi, relatif à la protection sociale des volontaires.

La rédaction du projet de loi prévoyait une mise en concurrence, comme c'est le cas pour les volontaires civils de la loi de 2000, pour la couverture des risques actuellement assurés par la Caisse des Français de l'étranger.

L'intérêt principal de la CFE pour les ressortissants français ou les résidents est d'assurer une consolidation des droits, en particulier en matière d'assurance vieillesse, plus aisée qu'en cas de recours à une assurance privée.

L'Assemblée nationale a rétabli la rédaction initiale de l'article, considérant que la possibilité d'affilier les volontaires à la CFE demeurerait ouverte et qu'il convenait, de ne pas privilégier la CFE au détriment d'autres prestataires dont les coûts pourraient être inférieurs pour les associations.

## **2. La protection sociale : une garantie déterminante**

Le présent projet de loi crée un contrat *sui generis* dérogatoire au code du travail. Il doit par conséquent offrir en contrepartie aux volontaires certaines garanties. La qualité de la protection sociale figure au premier rang de ces garanties ; elle est un élément déterminant pour l'attractivité du dispositif.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi prévoyait que l'association assure au volontaire « *une protection sociale d'un niveau au moins égal à celui du régime général de la sécurité sociale française* ».

En première lecture, le Sénat a adopté un amendement présenté notamment par notre collègue M. Jean-Pierre Cantegrit prévoyant que l'association affine le volontaire à « *un régime de sécurité sociale lui garantissant des droits d'un niveau identique à celui du régime général de la sécurité sociale française* ».

A l'étranger, seule la Caisse des Français de l'étranger, à laquelle sont actuellement affiliés les volontaires sous le régime du décret du 30 janvier 1995, répond à cette définition de « régime de sécurité sociale ».

L'Assemblée nationale est revenue, à la demande du Gouvernement, à la rédaction initiale du texte. Au cours du débat, le Gouvernement a fait valoir que l'obligation d'affiliation à la Caisse des Français de l'étranger n'était pas possible, pour des raisons juridiques, le droit communautaire de la concurrence ne le permettant pas, ni même souhaitable pour les associations, à qui la concurrence permettrait d'obtenir des tarifs plus avantageux.

## **3. La protection sociale des volontaires et le droit de la concurrence**

D'une façon générale, le droit communautaire ne porte pas atteinte à la compétence des États membres pour aménager leurs systèmes de sécurité sociale et ne fait pas obstacle à une affiliation obligatoire à un régime donné.

La Caisse des Français de l'étranger est certes un régime d'assurance volontaire, mais un régime particulier, soumis au code de la sécurité sociale français. L'article L. 766-4 du code de la sécurité sociale prévoit que lui sont applicables « *les règles d'organisation et de gestion contenues dans les dispositions législatives applicables aux caisses d'assurance maladie du régime général* ».

En outre, il n'est pas certain que la CFE puisse être qualifiée d'entreprise d'assurance, au sens du droit communautaire, dans la mesure où elle obéit à un objectif social et au principe de solidarité, au sens de la jurisprudence de la Cour de justice<sup>1</sup>. L'article L 766-2-3 du code de la sécurité sociale prévoit en effet que « *lorsque les Français de l'étranger, résidant dans un Etat situé hors de l'Espace économique européen, ne disposent pas de la totalité des ressources nécessaires pour acquitter, à titre d'adhérent individuel, la cotisation correspondant à la catégorie de cotisations la plus faible (...), une partie de cette cotisation, dont le montant est fixé par arrêté interministériel, est prise en charge, à leur demande, par le budget de l'action sanitaire et social de la Caisse des Français de l'étranger* ».

Cette finalité sociale n'est pas suffisante pour exclure la qualification d'activité économique mais dans l'hypothèse où elle serait qualifiée comme telle, il reste à apprécier dans quelle mesure cette activité pourrait porter atteinte au fonctionnement du marché intérieur dans des conditions préjudiciables aux assurés.

Or, l'affiliation des volontaires ne paraît pas de nature à permettre à la CFE de bénéficier d'une position dominante de nature à perturber le fonctionnement du marché intérieur. Le niveau des prestations est indexé sur le niveau en vigueur en France, alors que le taux des cotisations vise un objectif d'équilibre financier.

En d'autres termes, la situation particulière faite à la CFE par l'obligation d'affiliation des volontaires ne la met pas en position de pratiquer des tarifs exagérés pour des prestations d'un niveau médiocre, situation que viserait précisément à prévenir le droit communautaire de la concurrence.

L'obligation d'affiliation des volontaires à la Caisse des Français de l'étranger est jusqu'à présent fondée sur la base d'un décret simple que toute entreprise d'assurance désireuse d'assurer la couverture sociale des volontaires aurait pu contester devant les juridictions compétentes. Cette contestation n'a pas eu lieu.

Il semble par conséquent loisible au législateur de prévoir l'affiliation des volontaires à la CFE.

Cette affiliation est-elle pour autant souhaitable ?

---

<sup>1</sup> CJCE 22 janvier 2002 *Cisal*

#### 4. Une véritable garantie pour les volontaires

Le Gouvernement a fait valoir que les volontaires civils de la loi de 2000 n'étaient pas affiliés à la CFE mais bénéficiaient des prestations d'une assurance groupe à des tarifs négociés pour l'ensemble des volontaires.

Deux éléments différencient cependant les volontaires civils des volontaires de solidarité internationale pour les questions de protection sociale.

Les tarifs de la protection sociale des volontaires civils sont négociés par l'Etat pour l'ensemble des volontaires alors qu'il reviendra aux différentes associations de négocier chacune, pour son compte, l'assurance des volontaires qu'elles expatrient. Le libre choix des associations pour des assurances pratiquant des tarifs plus avantageux n'aurait pas de conséquence déterminante sur leur budget dans la mesure où la couverture sociale est très largement, à 83 %, prise en charge par le ministère des Affaires étrangères, via le FONJEP.

D'autre part, l'Etat assure lui même la couverture vieillesse des volontaires civils<sup>1</sup>, possibilité qui n'est pas offerte aux associations dans le cadre d'un contrat de droit privé. Or, si la réalisation des prestations est immédiate pour la plupart des risques, il convient de regarder attentivement comment s'effectue la consolidation des droits des volontaires à l'assurance vieillesse au moment de la retraite. Sur ce point précis de l'assurance vieillesse, la CFE assure la continuité des droits acquis auprès de la Caisse nationale d'assurance-vieillesse. Une affiliation à la CFE pour le seul risque vieillesse où elle présente cet avantage décisif et non pour les autres risques, paraît difficilement envisageable.

Votre Commission souhaite rétablir la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture, considérant que cette rédaction ne ferait que maintenir l'affiliation à la CFE des volontaires qui y sont actuellement assurés en vertu du décret de 1995, que la CFE assure une couverture offrant de réelles garanties et que le droit communautaire ne fait pas obligation aux associations de mettre la CFE en concurrence, concurrence qui serait au demeurant difficile à mettre en œuvre, chaque association passant des contrats d'assurance pour son propre compte.

Le contrat de volontariat, qui soustrait le volontaire aux garanties offertes par le code du travail, de par sa volonté propre, doit lui garantir une protection sociale de qualité, d'autant plus souhaitable que son activité s'exerce souvent dans des conditions sanitaires difficiles.

---

<sup>1</sup> par le biais du Fonds de solidarité vieillesse

Nos collègues sénateurs représentant les Français établis hors de France ont également témoigné en commission de ce que la CFE couvre mieux certaines maladies et notamment le SIDA.

Le recours à la CFE a été considéré comme satisfaisant par les associations entendues par votre rapporteur, au premier rang desquelles la Délégation catholique à la coopération qui expatrie le nombre le plus important de volontaires.

Le droit communautaire n'impose pas de remettre en cause l'affiliation des volontaires à la CFE tandis que des considérations d'efficacité commandent de la maintenir.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 2*

#### **Nationalité du volontaire et pays dans lesquels peut être accompli le volontariat**

L'article 2 déterminait, dans sa rédaction initiale, à la fois les conditions de nationalité du volontaire de solidarité internationale et les pays dans lesquels il peut accomplir sa mission.

Il élargissait aux étrangers non communautaires résidant en France et aux ressortissants des Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen la possibilité d'accès au contrat de volontariat.

L'Assemblée nationale a souhaité élargir encore l'accès au dispositif, en supprimant toute condition de nationalité ou de résidence, pour permettre aux associations de recruter des volontaires, quelle que soit leur nationalité.

Près de 200 volontaires, étrangers non communautaires et non résidents accomplissent actuellement des missions pour le compte d'associations de solidarité internationale. Ils sont exclus du régime défini par le décret du 30 janvier 1995 mais peuvent avoir la qualité de volontaire. Ce cas de figure ne sera plus envisageable sous le régime fixé par le présent projet de loi, qui définit le volontaire par la nature du contrat signé. La condition de nationalité conduisait donc à écarter des personnes alors que le dispositif se veut le plus inclusif possible, afin d'offrir aux volontaires le maximum de garanties.

En contrepartie de la suppression de la condition de nationalité, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à exclure la possibilité pour un volontaire d'accomplir sa mission dans l'état dont il est le ressortissant ou le résident, ce qui paraît effectivement conforme à l'esprit de la démarche de volontariat.

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

### *Article 3*

#### **Démission d'un salarié pour l'accomplissement d'une période de volontariat - Prise en compte du volontariat pour la validation des acquis professionnels**

L'Assemblée nationale a retenu la rédaction adoptée par le Sénat sur les deux premiers alinéas de l'article relatifs à l'ouverture de droits à l'indemnisation du chômage au titre de droits acquis avant l'accomplissement d'une mission et à la validation des acquis de l'expérience.

Elle a adopté un amendement au troisième alinéa de cet article précisant que le certificat d'accomplissement du volontariat de solidarité internationale est délivré au volontaire par l'association.

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

### *Article 4*

#### **Contenu du contrat de volontariat - Obligations des associations - Rupture anticipée du contrat de volontariat**

L'article 4 du projet de loi est relatif au contenu du contrat de volontariat, il précise en particulier la durée maximale cumulée des missions que peut accomplir un volontaire.

La rédaction originelle du projet de loi limitait cette durée à six ans.

En première lecture, le Sénat a adopté un amendement de votre Commission, limitant à deux ans la durée des contrats, tout en préservant la possibilité d'en conclure plusieurs à concurrence de la durée maximale définie par le projet de loi, soit six ans. Cette rédaction fixe une échéance qui oblige les parties au contrat à considérer la question du retour du volontaire après deux ans et à ne considérer les missions prolongées que comme une exception à la règle.

Outre un amendement rédactionnel et un amendement de cohérence relatif à l'application de l'article, l'Assemblée nationale a adopté un amendement limitant à trois ans la durée totale cumulée des missions.

Ce même amendement précise qu' « *en cas de dépassement de cette durée, les dispositions de l'article L. 122-3-10 et du deuxième alinéa de l'article L. 122-3-13 du code du travail sont applicables* ».

Ces articles ont trait à la requalification en contrat de travail à durée indéterminée des contrats à durée déterminée dans les cas où la relation contractuelle de travail se poursuit après l'échéance du terme du contrat. Le second article auquel il est fait référence définit la procédure applicable en cas de saisine du conseil de prud'hommes sur ce motif, en prévoyant que la tribunal doit statuer au fond dans le délai d'un mois.

Ce débat sur la durée totale des missions est un débat sur la nature même du volontariat. Celui-ci a en effet, le plus souvent, les attributs du salariat : le volontaire peut recevoir des instructions, se trouver placé en situation de subordination et il perçoit une indemnité qui n'est pas la stricte compensation des frais engagés. La différence essentielle réside dans la volonté de la personne qui contracte dans les conditions prévues par le présent projet de loi, de ne pas valoriser ses compétences sur le marché du travail « au prix du marché » mais de se situer hors de la sphère marchande en exerçant un « bénévolat indemnisé ».

Le bénévolat est toujours suspecté de concurrence et d'éviction au détriment des formes classiques du salariat. De fait, le volontariat de solidarité internationale répond à une demande qui ne serait pas, le plus souvent, solvable dans les conditions du marché.

A l'évidence, aucun volontaire n'a vocation à faire carrière dans le volontariat. Il s'agit d'une expérience dans laquelle on ne peut s'installer durablement. C'est pourquoi la limitation de la durée des missions est une nécessité.

L'accomplissement d'une ou de plusieurs missions sur l'ensemble de la durée maximale, de façon continue, doit également relever de l'exception. Une expérience de volontariat est toujours exigeante, elle est parfois destabilisatrice et il importe que le volontaire ne se trouve pas dans une situation de décalage trop important à l'égard de son pays d'origine du fait d'une expatriation prolongée.

Ce risque est inhérent à la situation des expatriés d'une façon générale et ce, quel que soit le lieu de cette expatriation. Les entreprises qui expatrient des salariés prennent d'ailleurs ce risque en considération de façon croissante dans la gestion des ressources humaines et des carrières. Dans le cas des volontaires, ce risque est aggravé par la faiblesse des revenus perçus pendant le temps de volontariat et des conditions de vie très différentes de celles du pays d'origine. Il vise également tout particulièrement les jeunes qui seraient dépourvus d'expérience professionnelle préalable.

Or les volontaires ne sont pas tous des jeunes. Ce profil n'est pas toujours le plus recherché par les associations, qui trouvent plus facilement à valoriser des compétences professionnelles acquises précédemment. D'après les chiffres fournis par le ministère des affaires étrangères, seuls 5 % des volontaires ont entre 22 et 24 ans, 58 % ont plus de 29 ans, 12 % ayant plus de 40 ans.

Le temps de volontariat n'est pas non plus une période de « préembauche » pour laquelle une durée de trois ans serait au demeurant trop longue. Si le volontariat ne devait être qu'une forme dégradée de contrat de travail, il ne faudrait pas encourager son développement.

La durée de trois ans, retenue par l'Assemblée nationale, n'autorise de fait qu'une seule expérience de volontariat alors qu'il paraît particulièrement enrichissant que des missions puissent être accomplies à différentes périodes de la vie.

Les débats et les auditions organisées à l'occasion de l'examen de ce texte ont cependant fait apparaître des difficultés manifestes dans l'application du droit du travail au sein de certaines organisations de solidarité internationale qu'il convient de ne pas négliger. Votre rapporteur considère que ces problèmes doivent faire l'objet d'un examen attentif mais que la limitation de la durée du volontariat ne ferait pas disparaître ces problèmes qui relèvent davantage de l'inspection du travail et, le cas échéant, des juridictions spécialisées.

En conséquence, votre commission vous propose un **amendement à cet article pour rétablir la durée initialement prévue de six ans pour le cumul des missions.**

Votre commission vous propose **d'adopter l'article 4 ainsi modifié.**

#### *Article 5*

#### **Protection sociale du volontaire**

L'article 5 organise la protection sociale du volontaire de solidarité internationale.

En application du décret de 1995, les volontaires sont actuellement automatiquement affiliés à la Caisse des Français de l'étranger (CFE).

L'article 5, dans sa rédaction originelle, laissait à l'association le choix de l'assureur, comme cela est d'ailleurs le cas pour les volontaires civils dans le cadre de la loi du 14 mars 2000.

En première lecture, le Sénat a adopté un amendement de notre collègue M. Jean-Pierre Cantegrit et plusieurs de ses collègues pour préserver la place de la CFE dans la protection sociale des volontaires. L'affiliation à la CFE permet de mieux couvrir certains risques et facilite surtout la consolidation des droits à la retraite avec le régime français d'assurance vieillesse.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à rétablir la rédaction initiale.

Votre commission vous propose, quant à elle, **un amendement visant à reprendre la rédaction votée par le Sénat en première lecture.**

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

#### *Article 7*

#### **Indemnité du volontaire**

L'article 7 définit la nature et les modalités de calcul de l'indemnité versée au volontaire.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement à cet article pour prévoir l'avis de la commission du volontariat pour la définition des montants minimum et maximum de l'indemnité. Cet avis entre effectivement dans les attributions de la Commission, susceptible de se prononcer sur toute question relative à l'application du présent texte.

Votre Commission vous propose **un amendement de cohérence** pour assurer une même dénomination à la Commission du volontariat dans les différents articles du texte, avec, comme référence l'article 7 bis, adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

Votre commission vous propose **d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 8*  
**Agrément des associations**

L'article 8 est relatif à l'agrément des associations qui souhaitent faire appel au concours de volontaires.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement pour supprimer la référence au décret d'application prévu par l'article.

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

*Article 8 bis (nouveau)*  
**Dispositions transitoires et décret d'application du texte**

L'Assemblée nationale a adopté un amendement introduisant un article additionnel précisant les conditions d'entrée en vigueur de la loi.

Cet article additionnel fixe un délai de trois mois à compter de la promulgation pour l'entrée en vigueur du texte.

La fixation d'un délai a pour objectif d'éviter la superposition de régimes juridiques différents qui pourrait être source de contentieux.

Ces contentieux sont cependant prévenus par les alinéas suivants qui organisent la continuité des contrats et des agréments en cours.

A la date d'entrée en vigueur de la loi, les contrats en cours sous le régime du décret de 1995 continueront à être placés sous ce régime jusqu'à leur échéance. Il est en effet logique que l'entrée en vigueur de la nouvelle loi n'oblige pas à la révision de quelque 2000 contrats en cours pour les adapter aux dispositions de la nouvelle loi.

L'article inséré par l'Assemblée nationale prévoit également que l'agrément accordé aux associations reste valable jusqu'au terme prévu par la convention.

Sur ce dernier point, votre Commission considère que le petit nombre des associations agréées, vingt-quatre à ce jour, permettrait de revoir les agréments lors de l'entrée en vigueur du texte. Ce nouvel examen de l'agrément doit être l'occasion de rappeler les droits et obligations des associations à l'égard des volontaires qu'elles recrutent, ce qui est particulièrement utile pour la conclusion de nouveaux contrats.

D'après les informations fournies à votre rapporteur, les conventions des associations ont été renouvelées le 1<sup>er</sup> janvier 2004 pour quatre ans. Il ne semble pas indispensable de laisser courir ce délai jusqu'à son terme.

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

**Au bénéfice de l'ensemble de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter le projet de loi.**

## CONCLUSION

Dispositif original dans la large gamme de l'aide française au développement, le volontariat de solidarité internationale doit pouvoir s'appuyer sur une base juridique qui apporte aux associations comme aux volontaires, clarté et protection.

Il appartiendra au ministère des Affaires étrangères de soutenir le volontariat à la fois sur le plan budgétaire et dans son rôle de régulateur du dispositif, via l'agrément donné aux associations. Le contrat de volontariat doit apporter de véritables garanties à ses signataires.

Ce texte devra être aussi l'occasion pour les associations de réfléchir et d'agir ensemble pour que le retour réussi des volontaires soit la meilleure promotion pour son développement.

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 7 juillet 2004.

À la suite de l'exposé du rapporteur, la commission a procédé à l'examen des articles.

Elle a adopté sans modification l'article 2 définissant le lieu d'accomplissement du contrat de volontariat. **M. Jean-Marie Poirier, rapporteur**, a précisé que l'Assemblée nationale avait supprimé toute condition de nationalité ou de résidence en France pour l'accès au contrat de volontariat désormais ouvert à tout étranger, communautaire ou non. Afin de préserver l'esprit du volontariat de solidarité internationale, l'article précise que le volontaire ne peut accomplir de mission dans le pays dont il est le ressortissant ou le résident régulier.

Elle a adopté sans modification l'article 3 auquel l'Assemblée nationale a apporté des modifications rédactionnelles. -

Abordant l'article 4, **M. Jean-Marie Poirier, rapporteur**, a indiqué que l'Assemblée nationale avait limité à trois ans la durée maximale cumulée des missions. Il a considéré que le débat sur la durée des missions appelait des précisions quant à la nature même du volontariat. Le projet de loi cherche à rendre compte d'un phénomène particulier de mise à disposition non rémunérée de compétences au service d'une mission d'intérêt général, humanitaire ou de développement. Ce type de volontariat comprend des situations très différentes mais ne constitue ni un « rite de passage » pour les jeunes, ni une période d'essai prolongée pour professionnels désireux de faire carrière dans l'humanitaire. **M. Jean-Marie Poirier, rapporteur**, a considéré que le volontariat était une démarche réfléchie, alliant compétence et générosité qu'il serait regrettable de limiter à une seule et courte période de la vie active.

Il a indiqué qu'au vu des témoignages recueillis lors des auditions, la gestion des ressources humaines au sein de certaines ONG pouvait laisser à désirer mais que la stricte limitation de la durée des missions ne constituait pas une réponse appropriée.

**Mme Monique Cerisier-ben Guiga** s'est déclarée opposée à une durée continue de six ans pour le volontariat. Elle a insisté sur les difficultés de réinsertion causées par une trop longue durée de missions, tout particulièrement pour les jeunes dépourvus d'une expérience professionnelle préalable. Elle s'est déclarée favorable à l'accomplissement de plusieurs

missions d'une durée de deux ans dont il conviendrait d'organiser la discontinuité.

**M. Jean-Marie Poirier, rapporteur**, a indiqué que certaines associations de volontaires souhaitaient une plus grande professionnalisation du volontariat, ce qui lui paraissait aller à l'encontre de l'esprit même du dispositif. Il a souligné que le volontariat ne concernait pas en majorité les jeunes et que le texte permettait par ailleurs une avancée vers des garanties nouvelles importantes. Les abus ou les insuffisances éventuels devront être contrôlés par la commission du volontariat. Il convient de ne pas dénaturer le volontariat en le limitant à une phase transitoire ou initiatique. Le projet de loi n'entend pas organiser une « profession » de volontaires mais valorise à leur sens de la responsabilité tout comme celui des associations concernées.

**Mme Cerisier-ben Guiga** a souligné qu'il y avait une contradiction dans les demandes des associations qui souhaitent avoir recours à des volontaires pour une durée de six ans alors que dans les faits les missions n'excèdent souvent pas deux ans. Elle a rappelé que deux tiers des volontaires n'exerçaient pas d'activité avant leur volontariat et que sur les 47 % qui ont retrouvé un emploi salarié moins de six mois après leur retour de mission, 40 % étaient des fonctionnaires. L'enquête réalisée par les associations met donc en évidence de réelles difficultés. Elle a indiqué que son groupe voterait contre cet amendement.

**M. Jean-Marie Poirier, rapporteur**, a considéré qu'une souplesse devait être laissée à ce dispositif pour ne pas en faire un cadre trop strict.

A la suite de ce débat, la commission a alors adopté l'amendement du rapporteur, rétablissant au premier alinéa de cet article la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture.

A l'article 5, relatif à la protection sociale des volontaires, la commission a adopté un amendement du rapporteur rétablissant la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture et prévoyant l'affiliation des volontaires à un régime de protection sociale leur garantissant des droits d'un niveau identique à ceux de la sécurité sociale française.

**M. Jean-Marie Poirier, rapporteur**, a indiqué que cette affiliation n'était pas contraire aux règles du droit communautaire de la concurrence, la caisse des Français de l'étranger n'étant pas en situation de position dominante. Il a indiqué que l'affiliation des volontaires à cette caisse était d'autant plus souhaitable qu'elle assure une consolidation des droits à l'assurance-vieillesse que les assurances privées permettront plus difficilement.

A l'article 7, la commission a adopté un amendement de cohérence rédactionnelle proposé par le rapporteur pour harmoniser la dénomination de la commission du volontariat dans l'ensemble des articles du projet de loi.

Elle a adopté sans modification les articles 8 et 8bis nouveau.

La commission a **adopté** l'ensemble du **projet de loi ainsi amendé**.