

N° 5

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 octobre 1999

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi relatif aux **volontariats civils** institués par l'article L. 111-2 du code du **service national**,

Par M. Robert DEL PICCHIA,
Sénateur,

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Serge Vinçon, Guy Penne, André Dulait, Charles-Henri de Cossé-Brissac, André Boyer, Mme Danielle Bidard-Reydet, *vice-présidents* ; MM. Michel Caldaguès, Daniel Goulet, Bertrand Delanoë, Pierre Biarnès, *secrétaires* ; Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Daniel Bernardet, Didier Borotra, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Marcel Debarge, Robert Del Picchia, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Emmanuel Hamel, Roger Husson, Christian de La Malène, Philippe Madrelle, René Marquès, Paul Masson, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. René Monory, Aymeri de Montesquiou, Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Michel Pelchat, Alain Peyrefitte, Xavier Pintat, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Gérard Roujas, André Rouvière.

Voir le numéro :

Sénat : 293 (1998-1999).

Service national.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi relatif aux volontariats civils déposé sur le Bureau du Sénat le 31 mars dernier constitue l'ultime volet de la réforme du service national engagée en 1996.

En effet, la disparition du service national sous sa forme actuelle conduisait à s'interroger sur le devenir d'activités accomplies par les appelés du contingent dans le cadre de formes civiles du service national, telles que la coopération ou l'aide technique, ou de modalités particulières du service militaire telles que le service national "ville".

Dès la décision d'engager la professionnalisation des armées et la suspension du service national, en 1996, s'est manifesté le souci de préserver ces activités d'intérêt général et de maintenir la possibilité, pour les jeunes, de s'y consacrer dans le cadre d'un service volontaire.

Cette préoccupation a été reprise par l'actuel gouvernement et elle s'est traduite, dans la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national, par la création de volontariats susceptibles de s'effectuer dans les domaines de la défense, de la sécurité et de la prévention, de la cohésion sociale et de la solidarité, de la coopération internationale et de l'aide humanitaire.

Toutefois, la loi ne précisait que les modalités d'accomplissement des volontariats dans les armées, son article 8 renvoyant, pour les autres formes de volontariat, à une loi ultérieure devant définir "*les conditions d'exécution des volontariats civils mentionnés à l'article L. 111-3 du code du service national*".

Le présent projet de loi découle donc directement de ces orientations et a pour objet de préciser les domaines concernés par ces volontariats civils, d'en définir les modalités d'accomplissement et de fixer le statut des volontaires.

Ces volontariats s'inscrivent donc clairement dans la continuité de dispositifs existants dans le cadre du service national actuel, puisqu'ils visent en pratique à pérenniser des activités aujourd'hui accomplies par des appelés.

Dès lors, l'objectif de ce projet de loi pourrait apparaître relativement limité aux yeux de ceux qui auraient souhaité embrasser, sous un même statut entièrement nouveau, l'ensemble des formes d'engagement volontaire au service de la collectivité, puisqu'il constitue surtout une réponse immédiate et adaptée au maintien des diverses activités à finalités civiles prises en compte dans le cadre du service national.

La nécessité de relayer certaines de ces activités souvent très utiles qui, après la suspension du service national sous sa forme actuelle, risqueraient purement et simplement de disparaître, justifie, aux yeux de votre rapporteur, que le présent projet de loi puisse aboutir dans les meilleurs délais. Cela est particulièrement vrai pour les missions dévolues aux coopérants du service national, qui apportent une contribution très appréciable à l'action internationale de la France et pour lesquelles le volontariat civil constitue la seule formule de substitution.

Ce préjugé favorable laisse cependant entières deux interrogations.

La première interrogation porte sur l'opportunité d'établir un cadre juridique uniforme pour des volontariats répondant à des logiques et des préoccupations différentes, ce cadre semblant peu adapté à certains types de volontariats, et en premier lieu à ceux accomplis à l'étranger auprès d'organisations non gouvernementales, alors que dans d'autres cas il pourrait risquer de se chevaucher avec d'autres dispositifs déjà en vigueur, en particulier les emplois-jeunes.

La seconde interrogation concerne l'avenir des volontariats et l'écho qu'ils rencontreront auprès des jeunes, alors que la motivation puissante liée à la recherche d'alternatives au service militaire aura disparu.

Ces remarques ne sauraient pour autant remettre en cause le caractère globalement satisfaisant du projet de loi, que votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné avec le seul souci d'efficacité, afin de permettre la mise en place rapide d'un dispositif répondant à l'attente des jeunes et utile au pays.

**DES FORMES CIVILES DU SERVICE NATIONAL AUX
VOLONTARIATS CIVILS -
QUELQUES ÉLÉMENTS DE COMPARAISON**

	Formes civiles du service national actuellement en vigueur	Volontariats civils (projet de loi)	Volontariats civils (propositions de la commission)
DOMAINES	<ul style="list-style-type: none"> . coopérants du service national . coopérants du service national en entreprise . aide technique outre-mer . sapeurs-pompiers auxiliaires . policiers auxiliaires . objecteurs de conscience . service national “ ville ” . service national auprès de personnes handicapées dépendantes 	<ul style="list-style-type: none"> . volontaires dans les services de l’Etat à l’étranger . volontaires en entreprises à l’étranger . volontaires dans des ONG à l’étranger . volontariat de l’aide technique outre-mer . sapeurs-pompiers auxiliaires . volontariat de cohésion sociale et de solidarité 	
DUREE	<ul style="list-style-type: none"> . 16 mois (coopération, aide technique) . 20 mois (objecteurs de conscience) . 10 mois (sapeurs-pompiers auxiliaires, police nationale, service “ ville ” et “ handicapés ”) 	<ul style="list-style-type: none"> . de 6 à 24 mois . auprès d’un seul organisme . non-fractionnable 	<ul style="list-style-type: none"> . possibilité de souscrire un second volontariat civil en cas d’interruption anticipée du premier pour des motifs indépendants de la volonté du volontaire
PUBLIC CONCERNÉ	<ul style="list-style-type: none"> . jeunes hommes nés avant le 1^{er} janvier 1979, sous réserve de leur aptitude . jeunes filles volontaires 	<ul style="list-style-type: none"> . jeunes hommes nés après le 1^{er} janvier 1979 . jeunes filles nées après le 1^{er} janvier 1983 	<ul style="list-style-type: none"> . jeunes hommes nés après le 1^{er} janvier 1979, ou nés avant le 1^{er} janvier 1979 et dégagés de leurs obligations militaires . jeunes filles nées avant ou après le 1^{er} janvier 1983
REMUNERATION MENSUELLE DE BASE	<ul style="list-style-type: none"> . 4 023 F (coopérants) . de 5 376 F à 7 897 F (aide technique) . de 809 F à 1 616 F (police nationale) . 537 F (solde d’un appelé 2^e classe : sapeur - pompier auxiliaire, objecteur de conscience, service “ ville ” ou “ handicapés ”) 	<ul style="list-style-type: none"> . indemnité mensuelle uniforme de l’ordre de 3 000 F (plafond 3 453 F) . indemnité imposable 	<ul style="list-style-type: none"> . indemnité non imposable . non assujettie à la CSG et à la CRDS

REMUNERATION COMPLEMENTAIRE	<ul style="list-style-type: none"> . indemnité variable selon les pays (de 1 537 F à 11 971 F mensuels) pour les CSN et CSNE . indemnité de logement de 1 800 F à 2 400 F mensuels pour les appelés de l'aide technique non logés . prise en charge des frais de subsistance, de logement, d'équipement et de transport (sapeurs-pompiers auxiliaires) . indemnité mensuelle de 1 700 F pour l'hébergement et la nourriture, pour les objecteurs de conscience, les appelés du service " ville et handicapés " (ou prise en charge en nature) 	<ul style="list-style-type: none"> . possibilité de prise en charge des frais de subsistance, d'équipement ou de logement : <ul style="list-style-type: none"> . soit en nature . soit, à l'étranger et outre-mer, sous forme d'une indemnité supplémentaire 	<ul style="list-style-type: none"> . indemnité supplémentaire exonérée de CSG et de CRDS
PROTECTION SOCIALE	<ul style="list-style-type: none"> . couverture sociale pour l'ensemble des risques, étendue aux ayants-droit 	<ul style="list-style-type: none"> . couverture sociale pour l'ensemble des risques 	<ul style="list-style-type: none"> . couverture sociale pour l'ensemble des risques, étendue aux ayants droit
RECONNAIS- SANCE	<ul style="list-style-type: none"> . durée du service national assimilée à une période d'assurance pour la retraite si l'intéressé était préalablement assuré social avant son incorporation . durée du service national prise en compte pour le calcul de l'ancienneté exigée pour l'avancement et la retraite dans la fonction publique 	<ul style="list-style-type: none"> . durée de volontariat assimilée à une période d'assurance pour la retraite, que l'intéressé ait été ou non préalablement assuré . durée du volontariat prise en compte pour le calcul de l'ancienneté exigée pour l'avancement et la retraite dans la fonction publique 	<ul style="list-style-type: none"> . délivrance d'un certificat d'accomplissement du volontariat . durée de volontariat assimilée à une activité professionnelle pour le bénéfice de la validation des acquis professionnels
APPLICATION DE LA LOI		<ul style="list-style-type: none"> . modalités d'application de la loi fixées par décret en Conseil d'Etat 	<ul style="list-style-type: none"> . consultation du Conseil supérieur des français de l'étranger sur les modalités d'accomplissement du volontariat à l'étranger

I.

LA VOLONTÉ DE PRÉSERVER LES MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL ACCOMPLIES DANS LE CADRE DU SERVICE NATIONAL

Dès l'annonce de la réforme du service national, en 1996, s'est manifestée la ferme volonté de maintenir, après la suppression du service militaire, une possibilité pour les jeunes citoyens de s'engager volontairement au service du pays, notamment pour préserver un certain nombre de missions d'intérêt général à caractère civil aujourd'hui accomplies par des appelés.

A. LES FORMES CIVILES DU SERVICE NATIONAL

1. Les différentes formes civiles ou à finalité civile du service national

C'est en 1965, avec la création du service de la coopération et de l'aide technique, que le service national s'est ouvert à des formes non exclusivement militaires d'accomplissement. Depuis lors, le contenu des formes civiles s'est considérablement diversifié (police nationale, sécurité civile), alors que se développait, au travers des " protocoles ", des modalités particulières - en réalité à finalité civile - du service militaire (service national " ville ").

En 1996, à la veille de la réforme du service national, ce sont environ **50 000 jeunes** qui relevaient de l'une ou l'autre de ces formules et qui accomplissaient, de fait, un service national civil.

Ce chiffre illustre la part qu'avaient prises les formes civiles ou à finalité civile dans le service national. La **progression rapide**, à partir des années 1980, **des effectifs concernés** est allée de pair avec une certaine hétérogénéité des situations, qu'il s'agisse de la **durée du service** (16 mois pour la coopération et l'aide technique, 20 mois pour l'objection de conscience, 10 mois pour la police nationale, la sécurité civile et le service national " ville "), ou du statut juridique ou matériel des appelés (modalités d'affectation, ministre de rattachement, rémunération et prise en charge des frais courants).

Aux yeux de nombreux commentateurs, la multiplication de ces formules est d'ailleurs apparue comme un facteur d'inégalité rompant l'universalité du service national, alors que leurs justifications ne se limitaient pas à l'utilité sociale des activités.

Pour autant, bien que s'éloignant assez largement de l'objectif principal de la conscription, ces différentes formules ont démontré, au fil des ans, qu'elles correspondaient à un besoin, et elles ont fait la preuve de leur utilité, tant pour les organismes employeurs que pour les jeunes qui tiraient le plus souvent un grand profit de cette expérience au service de la collectivité.

a) Le service de la coopération

Créé en 1965, le service de la coopération, d'une **durée de 16 mois, s'effectue à l'étranger** (156 pays en 1998), sous la responsabilité du ministre des affaires étrangères, du ministre délégué à la coopération et à la francophonie, du ministère de l'économie et des finances ou du secrétariat d'Etat au commerce extérieur.

Le Bureau commun du service national de la coopération (BCSN) constitue la structure de coordination et de liaison avec la défense qui permet à ces diverses administrations de recruter et de gérer les coopérants du service national.

Le service de la coopération comporte depuis 1983 une formule particulière – le **service national en entreprise**– mise en place par le secrétariat d'Etat au commerce extérieur qui s'appuie, pour l'instruction et la gestion de la procédure, sur un organisme placé sous sa tutelle : le CFME-ACTIM (Agence pour la promotion internationale des technologies et des entreprises françaises).

Les fonctions exercées par les coopérants du service national sont extrêmement variées.

Ceux qui relèvent du **ministère des affaires étrangères et du ministre délégué à la coopération** sont affectés dans les chancelleries diplomatiques, dans les services culturels et les instituts et alliances françaises, dans les missions de coopération, auprès de projets de développement, auprès de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ou en qualité d'universitaires chercheurs, de lecteurs ou d'assistants techniques.

Ceux qui relèvent du **ministère de l'économie et des finances** sont affectés dans les postes d'expansion économique.

Enfin, les **coopérants du service national en entreprise (CSNE)** sont affectés au sein d'implantations permanentes d'entreprises françaises à l'étranger, sous la tutelle professionnelle d'un cadre résidant sur place. Les entreprises intéressées doivent effectuer une demande de CSNE auprès du CFME-ACTIM en indiquant le profil du candidat recherché ou, le cas échéant, le nom du candidat proposé. Durant leur service national, les CSNE dépendent du secrétariat d'Etat au commerce extérieur qui les met à disposition de l'entreprise concernée.

Les coopérants du service national, qu'ils servent auprès d'une administration ou d'une entreprise, perçoivent une **indemnité mensuelle composée de deux éléments** :

- un **élément commun**, dont le montant est identique pour tous les CSN (**4.023 F par mois au 1er avril 1999**),

- un **élément variable selon le pays d'affectation** (**1.537 F par mois** pour la Tunisie à **11.971 F par mois** pour le Japon).

L'indemnité des CSN est versée par le département ministériel qui les emploie. Cependant, s'agissant de certains CSN affectés dans les organisations non gouvernementales ou dans des laboratoires de recherche, l'indemnité est versée par l'organisme d'accueil.

Pour les CSNE, le coût total de la mission est intégralement pris en charge par l'entreprise, l'indemnité étant versée par le CFME-ACTIM qui adresse des facturations mensuelles aux entreprises.

La **couverture sociale** est assurée directement par le ministère qui rémunère le CSN et elle couvre tous les risques (maladie, hospitalisation, accidents du travail, évacuation sanitaire...) à hauteur de 100 % des frais réels engagés. Lorsque le CSN est rémunéré par un organisme tiers (laboratoire de recherche, Agence française de développement, ORSTOM...) ou lorsqu'il est affecté auprès d'une entreprise française, il bénéficie d'une assurance privée négociée au préalable par l'administration sous forme de contrat groupe. Cette assurance lui offre le même niveau de protection que celui des CSN précédemment mentionnés et est à la charge de l'organisme d'accueil.

b) Le service de l'aide technique

Destiné à être accompli **dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'Outre-mer et en Nouvelle Calédonie**, le service de **l'aide technique** s'accomplit à l'issue d'une procédure de sélection conduite par le secrétariat d'Etat à l'Outremer, qui apprécie les candidatures par rapport aux besoins locaux exprimés par les organismes employeurs. Le niveau minimum de qualification requis est " bac + 2 ", le niveau moyen se situant entre " bac + 3 " et " bac + 4 ".

Si le secrétariat d'Etat à l'Outremer assure l'incorporation et le suivi de l'intéressé, celui-ci est en revanche **totalelement pris en charge par l'organisme employeur**, qui supporte tous les frais correspondants à son emploi et est responsable de son encadrement.

Le taux de **rémunération** tient compte du lieu d'affectation, le taux journalier variant de 179,20 F aux Antilles à 263,24 F en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, soit une **indemnité mensuelle se situant entre 5.376 F et 7.897 F**, à laquelle s'ajoute, pour les personnes non logées, une **indemnité de logement** comprise, selon les zones, entre 1.800 F et 2.400 F par mois. L'organisme employeur prend en charge la couverture sociale par le biais d'une cotisation de 5.650 F pour les 16 mois de service auprès de la Mutuelle France Outre-mer.

Les fonctions exercées couvrent principalement le domaine agricole, le bâtiment et le génie civil, l'informatique, l'enseignement et la santé (médecins, dentistes, pharmaciens).

La **durée** du service de l'aide technique est de **16 mois**.

c) le service de défense et de sécurité civile

Le service de défense et de sécurité civile, d'une **durée de 10 mois**, permet aux jeunes gens d'effectuer leur service national en qualité de **sapeurs-pompiers auxiliaires du service de sécurité civile**.

En fonction du nombre de postes ouverts, les demandes, transmises par les bureaux du service national, sont instruites par le ministère de l'Intérieur (direction de la défense et de la sécurité civiles) en relation avec les services départementaux d'incendie et de secours.

Les jeunes gens dont la candidature a été agréée sont mis pour emploi à disposition du ministère de l'Intérieur et **affectés dans les services départementaux d'incendie et de secours**.

Chargé de l'agrément des candidatures, le ministère de l'Intérieur assure le suivi des dossiers durant toute la durée du service national et le contrôle des modalités d'accomplissement du service, en particulier les conditions d'encadrement des sapeurs pompiers auxiliaires.

Organismes d'accueil, les **services départementaux d'incendie et de secours** procèdent aux formalités d'incorporation et assurent la formation, l'encadrement et le suivi médical des sapeurs pompiers auxiliaires. Ils **prennent en charge la rémunération, les frais de subsistance, de logement, d'équipement, de formation ainsi que les frais de transport des intéressés**, les sapeurs-pompiers auxiliaires percevant la solde d'un appelé de 2^e classe (537 F par mois). Les frais de santé sont en revanche à la charge du ministère de l'Intérieur.

Les sapeurs pompiers auxiliaires accomplissent des missions de même nature que celles exercées par les sapeurs pompiers professionnels :

- participation, sous la responsabilité de sapeurs pompiers professionnels, aux missions de secours de toute nature (lutte contre les incendies, les inondations, secours),
- coordination des moyens opérationnels (réception des appels et déclenchement des secours, transmission radio) ;
- entretien technique et conduite des véhicules spécialisés.

Un nombre conséquent de sapeurs-pompiers auxiliaires se présentent, à l'issue de leur service national, aux concours de recrutement de sapeurs-pompiers professionnels.

d) Le service dans la police nationale

Institué par la loi n° 85-835 du 7 août 1985, le service national dans la police, lui aussi d'une **durée de 10 mois**, s'accomplit à l'issue d'une procédure d'agrément des candidatures reposant sur des critères physiques et psychologiques ainsi que sur

une enquête administrative destinée à apprécier si le candidat n'a pas commis de faits incompatibles avec les règles déontologiques de la police nationale.

Les **policiers auxiliaires** sont employés en priorité à des missions de prévention, d'aide, assistance et secours. Ils apportent notamment une aide au public sur les axes de circulation, à la sortie des écoles et aux abords des îlots d'habitation. Ils ne peuvent en revanche participer à des missions d'investigation et d'arrestation ni à des missions de maintien de l'ordre.

Après une formation initiale de 1 mois dans une école ou un centre de formation de la police nationale, ils reçoivent une formation complémentaire dans le cadre et selon les besoins du service d'affectation.

Leur rémunération est prise en charge par le ministère de l'Intérieur. Au 1^{er} mars 1998, elle se montait à 809,50 F par mois pour un policier auxiliaire de 2^e classe, 1.211,50 F pour la 1^{ère} classe, 1.346,50 F pour la classe exceptionnelle et 1.616,50 F pour la hors classe.

Le **concours spécifique de recrutement** de gardiens de la paix est ouvert, pendant la durée de leur service et dans l'année qui suit leur libération, aux policiers auxiliaires.

e) Le service des objecteurs de conscience

Créé en 1983, le service des objecteurs de conscience concerne les jeunes gens qui, pour des motifs de conscience, se déclarent opposés à l'usage personnel des armes. Les demandes, formulées avant le 15 du mois qui précède l'incorporation, sont agréées par le ministre de la défense.

En pratique, le statut d'objecteur de conscience est accordé à tout jeune qui en effectue la demande dans les formes et délais requis. Aucune exigence de diplôme ou de qualification, aucun quotas ne peuvent en effet être opposés aux demandeurs.

D'une **durée de 20 mois**, le service des objecteurs de conscience s'effectue soit dans des organismes à vocation humanitaire ou sociale agréés au plan départemental par le préfet, soit dans une administration civile de l'Etat ou dans une collectivité territoriale.

La politique d'emploi des objecteurs de conscience est définie par le ministre de l'emploi et de la solidarité, l'incorporation, l'affectation et le suivi relevant des directions régionales des affaires sanitaires et sociales.

Les organismes d'affectation sont directement responsables des objecteurs de conscience qui leur sont affectés.

Les objecteurs de conscience perçoivent une **allocation journalière** équivalente à la solde d'un soldat de 2^e classe (537 F par mois), et une **indemnité d'habillement et d'entretien** de 1.800 F pour toute la durée du service. Ces dépenses, ainsi que les frais de transport liés aux permissions et les frais de santé, sont avancés

par la structure d'affectation et remboursés par l'Etat, à l'exception des frais d'hospitalisation, directement pris en charge par l'Etat.

Les objecteurs de conscience bénéficient en outre d'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 F, les dépenses correspondantes étant à la charge de l'organisme d'accueil.

Les fonctions assurées par les objecteurs au sein d'administrations de l'Etat, de collectivités locales ou d'associations à but non lucratif sont extrêmement variées : action sociale (animation auprès d'enfants ou d'adolescents, aide aux personnes âgées, malades ou handicapées, aide aux personnes en difficulté, soutien scolaire, travaux d'intérêt général, chantiers d'amélioration de l'habitat, action culturelle).

f) Les " protocoles "

L'accomplissement du service national dans le cadre d'un protocole constitue une **modalité particulière, à finalité civile, du service militaire**. Ces protocoles prévoient la mise à disposition, par le ministère de la Défense, d'un certain nombre d'appelés militaires au profit d'autres départements ministériels.

Ces protocoles ont prévu **deux formes** particulières de service militaire :

- **le service national auprès de personnes handicapées dépendantes vivant à domicile**, l'appelé étant affecté auprès d'une collectivité territoriale, puis éventuellement mise à disposition d'organismes sous tutelle, d'associations ou directement auprès de personnes handicapées ;

- **le service national " ville "** avec affectation dans un quartier urbain ou dans un établissement scolaire.

La **durée du service** est de **10 mois**, identique à celle du service militaire.

Les appelés formulent leur demande 4 mois avant leur incorporation. Ces demandes sont examinées par le ministère de la Défense puis par le ministère de rattachement (ministère de l'emploi et de la solidarité, délégation interministérielle à la ville).

Les appelés perçoivent la **solde d'un militaire de 2^e classe** (537 F par mois) et bénéficient de la prise en charge des frais de transport liés aux permissions et de leurs frais de santé, ces dépenses étant prise en charge par l'Etat. L'organisme d'accueil assure la couverture des besoins de logement, de restauration et d'habillement soit en nature, soit par le versement d'une indemnité mensuelle de 1.700 F.

Les appelés effectuant leur service national dans le cadre d'un protocole assurent les fonctions suivantes :

- accompagnement des personnes handicapées dépendantes vivant à domicile (transport, aide dans la vie quotidienne, aide aux élèves scolarisés en milieu ordinaire),

- pour les appelés affectés dans les quartiers urbains, aide sociale, animation sportive ou culturelle, soutien scolaire, prévention de la délinquance, insertion par l'économie,

- pour les appelés affectés dans les établissements scolaires, soutien scolaire, animation et surveillance.

2. L'évolution des effectifs concernés

Les effectifs concernés par les formes civiles ou à finalité civile du service national ont connu au cours des dernières années une nette augmentation, liée à la mise en place de nouvelles modalités d'accomplissement, notamment dans le cadre des protocoles.

Dans la période récente, ces effectifs ont toutefois diminué sous le double effet de la suspension progressive du service national et de la mise en place des emplois jeunes dans la police et dans l'éducation nationale.

S'agissant des services accomplis **en métropole**, on observe ainsi que la police nationale employait encore, en 1998, **7.000 policiers auxiliaires**, ceux-ci sont d'ores et déjà progressivement remplacés par les adjoints de sécurité recrutés dans le cadre de la loi sur les emplois jeunes.

Pour des raisons identiques, le nombre de jeunes effectuant un **service national "ville"**, après avoir connu une très forte augmentation (moins de 3000 en 1992, plus de 10 000 en 1996), est passé de **12.000 en 1997** à 4.377 en 1998 et devrait être **inférieur à 4.000 en 1999**.

La facilité d'obtention du statut d'objecteur de conscience et la grande souplesse des procédures d'affectation, qui permet d'accomplir son service à proximité de son domicile, ont favorisé une très forte progression du **nombre d'objecteurs de conscience**, passé de 1.700 en 1983 à 8.700 en 1994 et **10.000 en 1995**. La suspension progressive du service national a entraîné une nette diminution du nombre d'objecteurs de conscience, qui est passé de **9.445 en mars 1998** à **5.982 au 1er avril 1999**.

Les effectifs de **sapeurs pompiers auxiliaires** du service de sécurité civile, voisins du millier en 1998, ont légèrement décru depuis lors et sont aujourd'hui proches de **700**.

Enfin, on compte environ 250 appelés militaires effectuant, dans le cadre d'un protocole, leur service national auprès de personnes handicapées dépendantes et leur nombre devrait décroître d'ici 2002.

S'agissant de **l'aide technique outre-mer**, les effectifs ont également légèrement diminué et se situent autour de **700 jeunes gens**.

Enfin, les effectifs de **coopérants du service national** sont eux aussi restés stables jusqu'à cette année puisqu'on comptait 5.315 incorporations en 1996, 5.611 en

1997 et **5.518 en 1998** (voir annexe I les statistiques sur la répartition des CSN et des CSNE par activités et par pays d'affectation). Cette relative stabilité recouvre deux mouvements en sens inverse : un **développement continu de la coopération du service national en entreprise** et un recul des formes traditionnelles de coopération.

Une **large majorité de ces coopérants** effectuent leur **service national en entreprise** (3.574 incorporés en 1997 et **3.697 en 1998**), le nombre de CSNE ayant depuis sa création suivi une augmentation continue (moins d'un millier d'incorporations par an avant 1987, plus de 2.000 par an à partir de 1990 et plus de 3.000 par an à partir de 1996).

Les effectifs relevant directement des ministères employeurs ont quant à eux en revanche tendance à baisser : 1.174 incorporations de CSN en 1998 au ministère des affaires étrangères contre 1.239 en 1997, 224 contre 231 l'année précédente dans les postes d'expansion économique et 423 au lieu de 567 dans les services de la coopération.

B. LA DÉFINITION D'UN NOUVEAU CADRE : LE VOLONTARIAT CIVIL

La définition d'un nouveau cadre, le volontariat civil, résulte de la volonté de ne pas renoncer, du fait de la suspension du service national, à l'apport représenté par les activités à finalité civile assumées par les appelés.

1. La genèse du projet : valoriser l'engagement volontaire au service de la collectivité

La création d'un service civil a constitué l'un des points importants du débat qui a précédé la mise en œuvre de la réforme du service national.

On peut citer à cet égard les **observations de notre collègue Serge Vinçon** dans son rapport d'information (n° 349, 1995-1996) sur l'avenir du service national :

“ Il serait regrettable de priver notre pays du vivier de compétences et de dévouement que représente la jeunesse française, à l'heure où la lutte contre la fracture sociale doit mobiliser toutes les énergies.

Il importe au contraire de permettre à notre jeunesse, sur des bases juridiques qui devront être définies, de consacrer un peu de son temps au service de la communauté, à travers certaines des formes de service civil qui existent déjà, ou à travers d'autres formes qui restent à inventer. En dépit de leurs défauts, les services civils actuels constituent probablement un socle à partir duquel pourrait se développer un effort de solidarité envers les plus démunis. ”

On peut signaler les diverses expériences de service volontaire dans les pays étrangers : le service civil d'aide aux personnes en difficulté et de protection de l'environnement en Allemagne, le Community Service Volunteers et le Citizen Service au Royaume-Uni ou encore l'Americorps aux Etats-Unis.

Si l'hypothèse de l'instauration d'un service obligatoire à dominante civile, qui aurait soulevé de très nombreuses difficultés juridiques, financières et pratiques, a été écartée, celle de la **création d'un service volontaire, ouvert aux jeunes gens comme aux jeunes filles**, s'est rapidement imposée.

Envisagé dès le départ dans les domaines de la sécurité et de la défense civiles, de la cohésion sociale et de la solidarité et de la coopération internationale et de l'action humanitaire, **un tel service volontaire présentait l'avantage de pouvoir s'appuyer sur le vivier de postes actuellement offerts aux appelés civils et sur le savoir faire acquis par les structures concernées.**

Le **premier projet de loi portant réforme du service national**, déposé en 1996 par le gouvernement de M. Alain Juppé, proposait ainsi une nouvelle définition du service national, comportant une partie obligatoire –le recensement et le “ rendez-vous citoyen ”– et une partie facultative : le volontariat.

Le projet de loi prévoyait trois domaines d'exercice du volontariat :

- la défense, la sécurité et la prévention, incluant à la fois une participation aux missions des forces armées et des missions civiles de protection des personnes, des biens et de l'environnement,

- la cohésion sociale et la solidarité, au travers des missions d'utilité sociale et dans les départements, territoires et collectivités d'Outre-mer, du volontariat de l'aide technique,

- la coopération internationale et l'aide humanitaire, par la participation à l'action de la France dans le monde en matière économique, technique, scientifique, culturelle, humanitaire et sanitaire.

S'accomplissant entre 18 et 30 ans, le volontariat devait être ouvert aux jeunes gens et jeunes filles pour une durée comprise entre 9 et 24 mois.

Le changement de législature de juin 1997 ayant empêché l'aboutissement de ce projet de loi, le nouveau gouvernement élaborait un nouveau projet s'inspirant en partie du précédent mais néanmoins sensiblement différent, qui allait aboutir à la définition du volontariat dans le nouveau code du service national.

2. Le volontariat dans le nouveau code du service national

Le nouveau code du service national, issu de la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national, procède à une **nouvelle définition du service national universel**, qui comprend des obligations (le recensement, l'appel de préparation à la défense et l'appel sous les drapeaux, suspendu pour tous les Français nés après le 31 décembre 1978) et qui “ *comporte aussi des volontariats* ” (art. L. 111-2).

L'**article L. 111-3** constitue la **base législative du volontariat**.

Il précise que “ *le volontariat vise à apporter un concours personnel et temporaire à la communauté nationale dans le cadre d’une mission d’intérêt général et à développer la solidarité et le sentiment d’appartenance à la Nation* ”.

Il ajoute que “ *les volontariats s’effectuent dans l’un des trois domaines suivants : défense, sécurité et prévention ; cohésion sociale et solidarité ; coopération internationale et aide humanitaire* ” et que “ *dans les départements, territoires et collectivités territoriales d’outre-mer, le volontariat de l’aide technique constitue une forme particulière du volontariat de cohésion sociale et solidarité.* ”

Toutefois, à la différence du projet du gouvernement précédent, **la loi du 28 octobre 1997 distingue clairement le volontariat dans les armées**, permettant aux Français de servir en qualité de militaire comme volontaires dans les armées pour une durée comprise entre 12 et 60 mois, **et les volontariats civils**.

En effet, si la loi définit précisément le statut des volontaires dans les armées (article L 121-1 à L. 121-3 du code du service national, articles 101.1 à 101.4 du Statut général des militaires), ces dispositions ayant fait l’objet d’un décret d’application n° 98-782 du 1er septembre 1998, elle précise dans son article 8 qu’une “ *loi ultérieure définira les conditions d’exécution des volontariats civils mentionnés à l’article L. 111-3 du code du service national* ”.

Ainsi se trouvaient nettement séparés le volontariat militaire, relevant du ministère de la défense, dont les effectifs ont été prévus dans la loi de programmation militaire 1997-2002, et les volontariats civils, relevant d’autres ministères tout en demeurant rattachés à la notion de service national.

Votre commission a eu depuis lors l’occasion de souligner la **différence d’approche qui distingue le volontariat dans les armées et les volontariats civils**.

En effet, la logique d’engagement personnel désintéressé au profit de la collectivité qui présidait à l’instauration des volontariats a été quelque peu gommée s’agissant du volontariat dans les armées. Celui-ci peut durer jusqu’à 5 ans, pour une rémunération mensuelle brute comprise entre 4 363 F (militaires du rang) et 5 164 F (aspirant), à laquelle peuvent s’ajouter les indemnités prévues pour les militaires à solde mensuelle (indemnités de résidence, indemnités pour charges militaires, majoration DOM, primes de service, indemnité de sujétion mensuelle de 650 F pour les volontaires dans la gendarmerie), ainsi que des prestations en nature (hébergement, alimentation, transports).

A l’évidence, **le statut matériel du volontaire dans les armées n’est guère éloigné de celui du militaire du rang engagé**, si bien que l’on ne perçoit pas clairement aujourd’hui de différence fondamentale entre les deux formules.

L’orientation retenue pour les volontariats civils est restée pour sa part **plus fidèle à l’esprit originel du volontariat**.

Si globalement le champ ouvert aux volontariats civils par la loi est identique à celui initialement envisagé par le gouvernement précédent, l’instauration par la loi du 16 octobre 1997 du **dispositif des emplois-jeunes**, prévu pour favoriser des

activités présentant un caractère d'utilité sociale, a cependant conduit à s'interroger sur les **risques de chevauchement des deux formules**.

Certaines activités initialement envisagées dans le cadre du volontariat, par exemple dans la police nationale (adjoints de sécurité) ou dans les établissements scolaires (aides-éducateurs) ont été prises en compte dans le dispositif des emplois-jeunes.

On pouvait donc légitimement se demander si la création de ces emplois jeunes n'ôtait pas, en métropole et outre-mer, tout intérêt au futur volontariat civil, et si par conséquent ce dernier ne devait pas se concentrer exclusivement sur la coopération internationale et l'action humanitaire. C'est en ce sens qu'avait été préparé par les ministères des affaires étrangères et de l'économie et des finances, un avant projet de loi portant création d'un service civil de volontariat international essentiellement destiné à prendre le relais du service de la coopération.

Toutefois, d'autres administrations considéraient que le volontariat gardait sa pertinence pour des activités exercées sur le sol national (sapeurs pompiers auxiliaires, aide technique outre-mer...) et souhaitaient pouvoir recourir à cette formule.

A l'issue d'une concertation interministérielle de plusieurs mois, qui a conduit à ne pouvoir déposer que le 31 mars 1999 un projet de loi en gestation depuis plusieurs années, **le gouvernement optait finalement pour l'instauration d'un statut unique** couvrant l'ensemble des domaines prévus par la loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national (défense, sécurité, prévention ; cohésion sociale et solidarité ; coopération internationale et aide humanitaire) et les divers types d'exercice du volontariat, à l'étranger, outre-mer et en métropole.

II.

LE PROJET DE LOI RELATIF AUX VOLONTARIATS CIVILS

Le projet de loi déposé le 31 mars 1999 relatif aux volontariats civils **s’inscrit délibérément dans la continuité des formes civiles ou à finalités civiles du service national** : coopération, aide technique, objection de conscience, “ service ville ”.

Il précise, dans son exposé des motifs, que “ *l’abandon des formes civiles actuelles du service national impose donc la recherche d’une solution qui permettrait de préserver et même développer, dans le cadre d’un nouveau service civil de volontariat, une mission au bénéfice du rayonnement international de la France, ainsi qu’une réponse aux besoins croissants de sécurité, de prévention, de cohésion sociale et de solidarité.* ” Il s’agit, au travers du volontariat civil, de “ *profiter des expériences acquises afin que les besoins réels auxquels correspondent les formes civiles du service national continuent d’être satisfaits au moment même de la suspension de ce dernier sous sa forme actuelle* ”, tout en cherchant à “ *favoriser l’attachement des jeunes à la Nation, développer l’exercice d’une citoyenneté active, faciliter leur insertion sociale et professionnelle et servir les intérêts nationaux et internationaux de la France.* ”

Telle est l’ambition à laquelle tente de répondre le cadre nouveau dont la création est proposée.

A. LES MODALITÉS D’ACCOMPLISSEMENT DES VOLONTARIATS CIVILS

1. Les conditions imposées aux volontaires civils

Tel qu’envisagé par le projet de loi, le volontariat s’adresse aux jeunes Français et Françaises **âgés de 18 à 28 ans lors du dépôt de leur demande**, ce qui, compte tenu de la durée envisagée par le période de volontariat (6 à 24 mois), conduit à fixer en pratique à 18 et 30 ans les limites d’accomplissement du volontariat, comme l’envisageait le précédent projet de loi. Le volontariat s’adresse donc aux jeunes, dans la logique d’une certaine filiation avec le service national. Il s’agit là d’une **différence importante entre le volontariat civil et d’autres formes d’engagement totalement indépendantes des critères d’âge** (en particulier le volontariat de solidarité internationale).

Les jeunes volontaires devront être en règle avec les obligations résultant du code du service national, c’est-à-dire en pratique le recensement et l’appel de préparation à la défense pour les catégories qui y sont soumises.

Ils devront également satisfaire à des conditions d’aptitude et à des critères spécifiques qui seront définis, par décret, pour chaque type de volontariat.

2. Les domaines du volontariat civil

Renonçant à limiter le volontariat au seul domaine de l'action internationale, le projet de loi instaure un cadre appelé à couvrir les **trois types de missions définies visées à l'article L. 111-3 du code du service national**.

Le domaine de la **prévention**, de la **sécurité** et de la **défense civile** couvre les missions actuellement exercées par les **sapeurs pompiers auxiliaires** affectés dans les services départementaux d'incendie et de secours.

Le domaine de la **cohésion sociale** et de la **solidarité** concerne les **missions d'intérêt général** actuellement accomplies dans le cadre du service de l'objection de conscience et dans le cadre des protocoles "handicapés" et "ville".

Le volontariat dans les **départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer** reprend les missions accomplies dans le cadre de **l'aide technique**.

Enfin, dans le domaine de la **coopération internationale**, le volontariat concernera les **missions actuellement dévolues aux coopérants du service national**, tant auprès des services de l'Etat à l'étranger (ambassades, missions de coopération, postes d'expansion économique, services culturels) qu'auprès des organisations non gouvernementales, des projets de développement et bien entendu des entreprises dans le cadre de la coopération du service national en entreprise (CSNE).

3. Les organismes d'accueil des volontaires civils

Le projet de loi pose le principe selon lequel le volontariat s'accomplit auprès d'une **personne morale autre que l'Etat** pour des activités agréées par le ministre compétent. Cette définition très large permet d'envisager l'accueil de volontaires au sein de **collectivités territoriales, d'établissements publics, d'associations** ou de **sociétés**. L'Etat, par l'intermédiaire de **l'agrément**, maîtrisera l'accès de ces différents types d'organismes à l'accueil de volontaires.

Par ailleurs, une **convention passée entre l'Etat et l'organisme d'accueil** définira les conditions d'accomplissement du volontariat : prise en charge des dépenses liées au volontariat (notamment indemnités et protection sociale), formation et encadrement des volontaires, modalités d'affectation, contrôle des conditions de vie et de travail.

L'accueil des volontaires dans des services de l'Etat est exclu en métropole mais est en revanche envisagé **à l'étranger** ainsi que dans les départements, les territoires et les collectivités **d'outre-mer**, dans le prolongement des missions dévolues aux coopérants du service national ou aux appelés du service de l'aide technique.

En pratique, **l'accueil des volontaires dans les entreprises** n'est envisagé que **dans le cadre du volontariat à l'étranger**, en continuité de la procédure CSNE.

B. LE STATUT DU VOLONTAIRE CIVIL

1. Un statut de droit public

Quel que soit le type de volontariat, et l'organisme d'accueil, le volontaire relève d'un **statut unique, de droit public**.

Le projet de loi stipule en effet que les volontaires civils sont placés **sous l'autorité d'un ministre**, qui statue sur les demandes de volontariat, prononce l'affectation et est seul compétent pour mettre fin au volontariat avant son échéance normale.

Le volontariat obéit donc clairement à une logique statutaire et non à une logique contractuelle.

Ce statut de droit public est particulièrement important pour les volontaires affectés à l'étranger, notamment en entreprise, puisqu'il clarifie aux yeux de l'Etat de destination la nature exacte de la mission, liée à l'accomplissement d'un service civil et donc distincte d'une activité professionnelle. Il est par ailleurs pleinement cohérent avec la nature du volontariat civil qui constitue l'un des volets du nouveau service national.

Subordonné aux obligations découlant de sa position statutaire, vis à vis du ministre responsable, le volontaire est cependant également soumis aux règles des services de la collectivité ou de l'organisme auprès duquel il accomplit son volontariat, et en particulier à une **obligation de discrétion**. Lorsqu'il est affecté à l'étranger, il est en outre tenu à des obligations à l'égard de l'Etat de séjour.

Enfin, le volontariat constitue une **activité à temps plein**, exclusive de tout autre activité rémunérée publique ou privée.

2. L'indemnisation et la protection sociale des volontaires civils

Alors qu'on observe aujourd'hui une très forte disparité dans les conditions financières liées aux différentes formes civiles du service national, le projet de loi prend le parti d'un **régime financier et social uniforme**.

a) Une indemnité mensuelle uniforme

Une **indemnité mensuelle, identique pour toutes les formes de volontariat**, est prévue par le projet de loi. Fixée par décret, **elle ne pourrait dépasser 50 %** de la

rémunération afférente à l'indice brut 244 de la fonction publique, soit **3.453,50 F par mois**.

Selon les indications fournies à votre rapporteur, les intentions actuelles du gouvernement conduiraient à rester sensiblement en deçà de ce plafond, à un **niveau voisin de 3.000 F par mois**.

On observera que cette indemnité serait donc très supérieure à celle prévue pour certaines formes civiles de service national, mais inférieure d'environ 25 % à celle actuellement touchée par les coopérants du service national. Elle est également très inférieure à la rémunération des volontaires dans les armées.

b) La prise en charge des frais de subsistance, d'équipement et de logement

Le projet de loi ouvre la possibilité (il ne s'agit pas d'un droit absolu, de manière notamment à tenir compte des capacités financières des organismes d'accueil, en particulier les associations), pour le volontaire, de percevoir “ *les prestations nécessaires à sa subsistance, à son équipement et à son logement* ”.

La formulation retenue semble retenir le principe d'une prise en charge en nature (alors que le versement d'une indemnité est actuellement prévue pour les objecteurs de conscience ou certains appelés du service “ ville ”), la possibilité d'une **prise en charge sous forme d'une indemnité** n'étant prévue qu'**en cas d'affectation à l'étranger** ou dans un département, un territoire ou une collectivité d'outre-mer. Dans ce cas, une indemnité supplémentaire exonérée de l'impôt sur le revenu pourra être versée. Son taux sera uniforme pour chaque pays ou région de pays.

c) La protection sociale du volontaire civil

Le projet de loi prévoit un **régime complet de protection sociale** du volontaire pour les risques maladie, maternité, invalidité, accidents du travail et maladie professionnelle.

En France métropolitaine et dans les DOM, cette couverture sociale sera accordée en contrepartie d'une **cotisation forfaitaire** de l'ordre de 1.750 F par an **à la charge de l'organisme d'accueil**. Des dispositions particulières adaptées aux régimes locaux de sécurité sociale seront prises dans les TOM.

A l'étranger, une **couverture au moins équivalente** devra être assurée par l'organisme d'accueil, qui devra en outre prévoir une **couverture complémentaire** pour les évacuations et les rapatriements sanitaires.

En outre, le temps de volontariat sera pris en compte comme période d'assurance dans les régimes de base d'assurance-vieillesse.

3. La prise en charge financière des dépenses liées aux volontariats civils

Le projet de loi fixant un cadre général, il ne détermine pas, pour chaque type de volontariat, les modalités de prise en charge financière des dépenses liées aux volontariats. Ces dernières doivent notamment être précisées dans la convention passée entre l'Etat et l'organisme d'accueil.

Le principe général sera cependant que **l'ensemble de ces dépenses seront supportées par l'organisme d'accueil.**

Ainsi, le budget de l'Etat ne devrait directement supporter que les dépenses (indemnités, protection sociale, transport) relatives aux volontaires affectés dans les services de l'Etat à l'étranger ou outre-mer.

Les volontaires en entreprises seront, comme dans la procédure CSNE actuelle, entièrement à la charge de l'entreprise concernée. Un principe identique devrait s'appliquer aux volontaires affectés dans les collectivités territoriales et les établissements publics.

Les **associations** bénéficieront en revanche d'un **régime particulier**, le projet de loi ouvrant la **possibilité d'une participation de l'Etat** aux dépenses que celles-ci engagent pour la protection sociale des volontaires.

4. Les modalités de recrutement des volontaires civils

Le projet de loi ne précise pas les modalités de recrutement des volontaires civils, se limitant à poser le principe de la compétence des ministres auxquels seront subordonnés les volontaires.

D'après les informations fournies à votre rapporteur, les modalités de recrutement devraient différer selon les types de volontariats.

Pour l'ensemble des **volontariats civils à l'étranger**, le recrutement devrait être centralisé grâce à une structure unique, le **Centre d'information sur le volontariat international (CIVI)** qui, à l'image de l'actuel Bureau commun du service national, sera chargée d'enregistrer les demandes et d'assurer la correspondance entre celles-ci et les besoins exprimés par les différents utilisateurs. Ce centre d'information aura également pour mission d'assurer la promotion du volontariat afin de susciter les candidatures.

Gage de simplification et d'efficacité, le choix d'une structure unique imposera toutefois une promotion équilibrée des différentes formes de volontariat à l'étranger (auprès d'une administration, d'une entreprise ou d'une association) sans que certaines soient privilégiées par rapport à d'autres.

S'agissant du **volontariat de l'aide technique**, les demandes seront instruites par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer qui centralisera les besoins exprimés par les

organismes d'accueil (services de l'Etat, établissements publics, collectivités locales, associations).

Dans le domaine de la **sécurité civile**, les demandes seront directement adressées à l'organisme d'accueil, c'est-à-dire principalement les services départementaux d'incendie et de secours, l'engagement étant soumis pour accord au ministre de l'Intérieur ou à son représentant.

Enfin, pour le **volontariat de cohésion sociale et de solidarité**, l'instruction des demandes sera déconcentrée, vraisemblablement au niveau des **préfets**, le ministère de l'emploi et de la solidarité ne gardant qu'une responsabilité de suivi et d'évaluation du dispositif.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION

Lorsqu'elle avait été saisie, dans le cadre du projet de loi portant réforme du service national présenté par le gouvernement Juppé, de la première version du volontariat, couvrant à la fois les activités civiles et militaires, votre commission s'était félicitée de l'instauration d'une nouvelle forme d'engagement au service de la Nation tout en soulignant les nombreuses incertitudes liées à cette formule.

Sans doute ces incertitudes ont-elles joué dans la décision du gouvernement de scinder les volontariats militaires et civils, en reportant la définition de ces derniers dans une loi ultérieure. Sans doute ont-elles aussi influé sur le temps qui aura été nécessaire à l'élaboration d'un nouveau projet de loi.

Tout en **souhaitant la mise en place rapide du volontariat civil**, notamment pour prendre le relais dans les meilleures conditions possibles de formules telles que le service de la coopération, votre commission se doit de mentionner les **nombreuses interrogations** que suscite ce projet de loi. Elle proposera par ailleurs un certain nombre de **modifications visant à améliorer le dispositif proposé**.

A. *LE VOLONTARIAT CIVIL : UNE FORMULE UTILE À CONCRÉTISER RAPIDEMENT*

Aux yeux de votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, le présent projet de loi a pour principal mérite de proposer une **formule simple de nature à répondre à de nombreux besoins** qui risqueraient de demeurer insatisfaits après la suspension du service national. Toutefois, la réussite de cette "prise de relais" reposera largement sur une mise en place rapide du volontariat.

1. **La réalité des besoins**

a) L'utilité du volontariat à l'étranger

Votre commission insistera en premier lieu sur l'intérêt et la nécessité de **permettre une poursuite**, au travers du volontariat, **de l'expérience réussie du service de la coopération**.

S'agissant des coopérants relevant directement des services du ministère des affaires étrangères et de celui de l'économie, parfois appelés "CSNA" (coopérants du service national en administration), par opposition à ceux exerçant en entreprise, on observera que leur nombre, encore supérieur à 3.000 incorporations par an au début des années 1980, a décru depuis lors pour se situer aujourd'hui à environ 2.300 incorporations par an. Cette diminution a surtout affecté les services de l'ex-ministère de la coopération et paraît cohérente avec la déflation très conséquente des effectifs de

coopérants civils. Les effectifs de coopérants relevant du ministère des affaires étrangères comme ceux affectés dans les postes d'expansion économique n'ont en revanche que légèrement décru, ces coopérants remplissant de fait des fonctions extrêmement utiles dans les services concernés, ainsi que le soulignent régulièrement les postes diplomatiques.

Sur un plan quantitatif, ces coopérants représentent une **part non négligeable des effectifs des services extérieurs de l'Etat à l'étranger**. Pour citer l'exemple des Etats-Unis, premier pays d'affectation des CSN, on comptait, en 1999, 20 coopérants sur 114 personnes au poste d'expansion économique ou encore 6 sur 38 au service scientifique et technique.

Sur le plan qualitatif, ces coopérants effectuent fréquemment des **tâches normalement dévolues à des agents de l'administration, y compris de catégorie "A"**. Ainsi, dans les postes d'expansion économique, les coopérants assistent directement les attachés et sont responsables de dossiers particuliers. Dans les services culturels, ils peuvent exercer des fonctions de chargé de mission, d'attaché linguistique, voire des fonctions de direction dans les établissements culturels. Plus globalement, on compte parmi les CSN de nombreux enseignants, ingénieurs, juristes, informaticiens ou encore médecins dont l'apport est considérable.

Enfin, par rapport au personnel titulaire de l'administration, les coopérants, par leur renouvellement constant, apportent aux services dans lesquels ils sont affectés, une créativité et une souplesse très appréciées.

S'agissant des **coopérants du service national en entreprise (CSNE)**, l'**augmentation continue de leur nombre** suffit à illustrer l'intérêt de la formule, tant pour les jeunes concernés, qui acquièrent à l'étranger une expérience extrêmement valorisante dans le cadre d'une véritable formation professionnelle, tremplin pour une future embauche, que pour les entreprises exportatrices.

Depuis 1983, date de création des CSNE, 32.000 jeunes ont ainsi été accueillis par des entreprises françaises à l'étranger.

La majorité (51 %) des CSNE sont affectés en Europe, alors qu'environ 15 % sont affectés en Asie-Océanie et que l'on assiste à une augmentation régulière des affectations en Amérique latine (8 %) et en Amérique du Sud (13 %).

Un effort a été mis en œuvre pour élargir au-delà des seuls grands groupes industriels le recours aux CSNE. En 1998, sur 965 entreprises utilisatrices, 393 avaient un chiffre d'affaires inférieur à 200 millions de francs, un dispositif tendant à faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises aux CSNE ayant par ailleurs été mis en place (formules de tutorat, de parrainage et de temps partagé).

Au fil des ans, la procédure CSNE s'est révélée constituer un **atout essentiel pour le soutien à l'exportation**, en permettant d'accentuer notablement la présence française à l'étranger, garante des performances de nos entreprises sur les marchés extérieurs.

Au-delà de la satisfaction exprimée par les coopérants comme par les entreprises vis à vis de cette formule, on peut affirmer sans hésitation que sa pérennisation, sous la forme du volontariat civil, constitue donc un **enjeu national**.

b) L'utilité du volontariat en France

La nécessité de prendre le relais, en France, des formes civiles du service national apparaît en premier lieu dans le domaine de l'**aide technique outre-mer**. Les fonctions exercées par les appelés effectuant ce type de service national font appel à un niveau élevé de formation. On compte parmi eux de nombreux spécialistes, techniciens ou ingénieurs, dans les domaines de l'agriculture, des travaux publics, du bâtiment et du génie civil ou encore de l'informatique, mais aussi des enseignants et des professions de santé (médecins, pharmaciens, dentistes).

Les services extérieurs de l'Etat mais aussi de grands établissements comme le Centre national d'études spatiales, l'Institut de recherche et de développement (ex-ORSTOM), l'Office national de la forêt, l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer, l'Institut national de la recherche agronomique ou Météo-France tablent sur le recrutement de volontaires civils pour leurs activités outre-mer.

Le recrutement de ces jeunes diplômés contribue au **développement de l'outremer** et à la formation des jeunes résidents. En ce sens, la suspension du service national, si elle ne s'accompagnait pas de la mise en place d'un système de remplacement, risquerait de priver l'outremer d'un apport de compétences très appréciable.

En métropole, l'apport des jeunes effectuant leur service sous forme civile est variable selon les domaines concernés.

La législation sur les emplois-jeunes a déjà prévu le remplacement des appelés servant dans la police nationale ou dans les établissements scolaires dans le cadre du service ville.

Le besoin de pourvoir au remplacement des appelés se fait en revanche sentir dans les services départementaux d'incendie et de secours, au sein desquels les **sapeurs-pompiers auxiliaires** sont affectés.

Enfin, le **secteur social**, qu'il s'agisse de l'aide aux personnes âgées, handicapées ou en difficulté, ou encore de l'action dans les quartiers sensibles, requiert lui aussi une mobilisation à laquelle l'engagement personnel des jeunes, dans le cadre du volontariat civil, pourrait très utilement contribuer.

Au-delà des dispositifs qui pourraient être mis en place avec le soutien de l'Etat dans le cadre de l'action sociale ou de la politique de la ville, votre rapporteur voudrait souligner le **dynamisme de certaines initiatives privées**, telles que celle de l'**association Unis-Cité** qui expérimente depuis 1995 un service volontaire ouvert aux jeunes de 17 à 25 ans qui s'engagent à se consacrer, durant 9 mois, à des actions de solidarité auprès de structures d'entraide existantes.

2. La nécessité d'une mise en place rapide

La décrue d'ores et déjà amorcée du nombre d'appelés effectuant une forme civile de service national impose que soit rapidement **mis en place le volontariat civil, sans attendre la suspension du service national** au 31 décembre 2002, afin que la montée en charge de ce volontariat compense la réduction progressive des effectifs en cause.

Aussi est-il prévu que coexistent, durant une période de 2 à 3 ans, l'actuel service national et le volontariat civil.

Le succès du volontariat civil reposera en large partie sur la capacité à réaliser, dans les meilleures conditions possibles, la transition avec le service national.

Pour cela, il est impératif de mettre en place suffisamment tôt la formule, afin de la faire connaître et d'opérer auprès du public potentiel –futurs volontaires comme organismes d'accueil– la communication appropriée.

Face au risque d'une solution de continuité entre service national et volontariat civil, qui nuirait à l'avenir de ce dernier, il importe donc que le cadre législatif et réglementaire soit rapidement adopté, l'objectif étant de recruter les premiers volontaires dès la fin de l'année 2000.

B. DES INTERROGATIONS MULTIPLES

Ces interrogations portent tant sur le choix délibéré d'un statut unique pour un ensemble de situations assez hétérogènes, sur les limites de ce statut et sur l'écho que rencontrera auprès des jeunes cette nouvelle formule.

1. Un cadre uniforme s'appliquant à des situations hétérogènes

On observera en premier lieu que **le projet de loi fixe un cadre général** relativement large qui s'appliquera à des situations extrêmement diverses. Les décrets d'application, tout comme les conventions passées, pour l'emploi des volontaires, entre l'Etat et les organismes d'accueil, adapteront ce cadre général à la variété des situations.

Alors que les modalités civiles du service national actuel donnent lieu à de grandes disparités de statut, le projet de loi a pris le parti inverse, en privilégiant, notamment au plan financier, l'uniformité du statut.

a) Des besoins de nature différente

Les différents types de volontariats envisagés ne répondent pas tous à des besoins de même nature.

Dans les services de l'Etat à l'étranger, la disparition progressive des coopérants du service national impose la mise en place rapide, pour occuper les fonctions équivalentes, de solutions de remplacement. Il en va de même pour le service national en entreprise, qui constitue un apport très important pour la présence économique française dans le monde.

Inversement, en métropole, plusieurs dispositifs existants seraient susceptibles de relayer les activités assumées par des appelés, en particulier dans les collectivités territoriales ou les associations.

On peut également observer que les différents types de volontariats n'obéissent pas à des logiques similaires. S'ils répondront dans certains cas –on pense en particulier au volontariat dans des organisations non gouvernementales à l'étranger– à une logique d'engagement individuel au service de l'intérêt général, ils seront davantage liés dans d'autres cas à une logique d'intérêt plus personnel (recherche d'une première expérience professionnelle) ou plus simplement au souhait de certains organismes d'accueil de pouvoir assurer certaines missions sans recourir à des emplois permanents.

b) Le volontariat face aux dispositifs existants : le cas des emplois-jeunes

Le choix d'un champ d'application très large pour les volontariats pose la question de sa place face aux nombreuses formules d'insertion des jeunes, et en tout premier lieu, les emplois-jeunes.

D'ores et déjà, il a été envisagé de ne pas recourir aux volontariats dans la police nationale ou dans l'éducation nationale, les activités actuellement effectuées par les appelés allant progressivement être transférées à des emplois jeunes. Cet exemple montre, s'il en était besoin, la frontière tenue entre les deux formules.

Pour les activités d'utilité sociale dans les collectivités territoriales, les établissements publics ou les associations, se présente un **risque évident de chevauchement entre les emplois-jeunes et les futurs volontariats**, dont les profils paraissent d'ailleurs encore mal définis.

Bien entendu, votre rapporteur ne conteste en rien l'utilité du volontariat civil de cohésion sociale et de solidarité, et il a pu mesurer le dynamisme et l'esprit d'initiative caractérisant les propositions de certaines associations à cet égard. Il y a cependant tout lieu de craindre qu'en métropole, le volontariat civil demeure mal identifié, perçu comme un dispositif supplémentaire parmi de multiples formules d'insertion des jeunes, alors même que certaines de ces formules présenteront un caractère beaucoup plus attractif.

On peut en effet se demander comment sera perçu, par les jeunes, le volontariat civil de cohésion sociale et de solidarité, alors qu'un poste d'aide éducateur, correspondant sensiblement aux fonctions actuellement assurées dans les établissements scolaires par les appelés du service ville, est rémunéré 5.624 F nets par mois, pour une durée pouvant aller jusqu'à 5 ans.

2. Les limites du statut du volontaire

L'uniformité du statut du volontaire, quel que soit le type de fonctions exercées, constitue une première limite, dans la mesure où il offre peu de souplesse pour s'adapter aux divers types de situations. Par exemple, sur le plan financier, le niveau d'indemnité prévu pourra être jugé insuffisant au regard des responsabilités assumées par un volontaire en entreprise. Le même niveau pourra en revanche paraître excessivement lourd pour une association souhaitant envoyer des volontaires à l'étranger.

Selon le type de fonction exercée, le point d'équilibre entre la nécessaire attractivité minimale du volontariat civil et le respect de son caractère d'engagement au service de la collectivité, ne se situera pas à un niveau identique.

Le projet de loi reste par ailleurs en retrait, par rapport à ce qu'avait envisagé le gouvernement précédent, en ce qui concerne **le statut fiscal du volontaire** (les indemnités mensuelles seraient imposables) et leur **couverture sociale**, qui n'est pas étendue aux ayants droit.

3. Quel écho pour les futurs volontariats ?

L'incertitude majeure porte sur l'écho que rencontreront ces futurs volontariats.

a) Les facteurs favorables : l'extension du vivier potentiel

Cette extension proviendra tout d'abord de la possibilité pour les **jeunes filles** d'effectuer un volontariat. Elle résultera aussi du fait que les jeunes gens qui n'auraient pas été appelés pour motifs d'exemption ou de réforme, pourront effectuer un volontariat.

L'élargissement du vivier potentiel pourra également découler de la **suppression de quotas**, qui limitent actuellement certaines formes civiles de service national et **qui n'auront plus de raison d'être**. Aucune limite ne sera ainsi opposée au nombre de volontaires en entreprise ou aux postes que pourront proposer les collectivités territoriales et les associations. Seule subsistera, pour les services de l'Etat à l'étranger ou outre-mer une limite financière liée au nombre de postes inscrits au budget.

Enfin, pour ne prendre que l'exemple du volontariat en entreprise, les populations potentiellement concernées seront beaucoup plus larges puisqu'à priori, les **critères de qualification** ne seront plus aussi stricts que dans le cadre de la procédure CSNE, très sélective et élitiste, et que certaines spécialités aujourd'hui exclues de la coopération et réservées aux armées (par exemple les métiers de bouche) auront accès au volontariat. On peut ainsi présumer qu'à la différence de la procédure CSNE, en pratique réservée aux diplômés les plus élevés, le volontariat en entreprise

s'ouvrira beaucoup plus largement sur d'autres catégories de diplômés, notamment les titulaires de BTS ou de DUT.

b) Les facteurs limitatifs

Le succès rencontré par les formes civiles du service national repose très largement sur l'opportunité qu'elles offrent d'échapper à un service militaire considéré, à tort ou à raison, comme moins valorisant ou plus contraignant. Cette motivation ne jouera évidemment pas pour les volontariats.

On peut penser que permettant une première expérience à l'étranger, enrichissante et valorisante, le **volontariat en entreprise** continuera d'attirer les jeunes, même si le public concerné comptera sans doute moins d'élèves des grandes écoles ou d'étudiants très diplômés.

Sans doute peut-on espérer que la possibilité de partir à l'étranger pour travailler dans une ambassade ou un poste d'expansion économique constituera toujours une motivation pour des jeunes désireux d'acquérir une expérience à l'international et valorisable sur le marché du travail.

On peut douter, en revanche, que des jeunes lauréats des concours d'enseignement (agrégation ou CAPES), choisissent de servir comme volontaires alors qu'une affectation dans un collège ou dans un lycée les attendra en métropole. Prévoyant cette situation, l'**Agence pour l'enseignement français à l'étranger** a obtenu la création de postes de résidents supplémentaires qui seront recrutés par les établissements, en remplacement d'une grande partie des CSN, ne réservant aux futurs volontaires civils qu'un nombre limité de postes.

Les **organisations non gouvernementales**, qui considèrent que le statut de volontaire sera financièrement trop lourd, s'attendent également à ne pas remplacer leurs actuels CSN. Elles recherchent par ailleurs des profils plus âgés et expérimentés, pour des durées supérieures à 2 ans.

Le décalage entre le statut proposé et les besoins des ONG constitue **l'un des principaux points faibles du texte**, alors même qu'à l'origine, la coopération et l'aide au développement paraissait constituer le domaine d'excellence du volontariat. **Cette insuffisance du projet de loi impose que soit préservé et renforcé le statut du volontariat de solidarité internationale**, statut de droit privé prévu par le **décret du 30 janvier 1995**.

Enfin, une très forte incertitude demeure sur le succès que rencontrera le **volontariat de cohésion sociale et de solidarité** en métropole, les profils de poste n'ayant pas pour l'instant été totalement définis.

C. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Limité dans ses ambitions comme dans son dispositif, qui ne répond peut-être pas à toutes les attentes, extrêmement diverses, liées à la création d'un service

volontaire, le projet de loi présente au yeux de votre commission le mérite essentiel de permettre, à condition d'être rapidement adopté, la mise en place d'une formule simple, capable de relayer un grand nombre d'activités actuellement assurées grâce aux formes civiles du service national.

Ainsi votre commission souhaite-t-elle, dans un souci d'efficacité, concentrer ses propositions sur une amélioration d'un texte qui, votre rapporteur a pu le constater lors de multiples auditions, donne globalement satisfaction à la plupart des utilisateurs potentiels de volontaires.

Ces propositions peuvent se regrouper autour de quatre thèmes :

- favoriser la période de transition,
- améliorer le statut du volontaire civil,
- préciser certains aspects du fonctionnement du volontariat civil,
- conforter les associations de solidarité internationale.

1. Favoriser la période de transition en élargissant le vivier potentiel de volontaires civils

Le développement du volontariat civil doit s'appuyer sur les acquis du service national. Cette conviction suppose que la transition entre le système actuel, en phase de décrue, et le système nouveau s'opère dans les meilleures conditions, et que la fin progressive du service national s'accompagne d'une montée en puissance du volontariat civil.

Tel qu'il est présenté, le texte du projet de loi demeure peu explicite sur les conditions de cette période de transition. Elle n'est évoquée ni dans le corps même du projet de loi, ni dans son exposé des motifs. L'étude d'impact transmise par le gouvernement, reproduite en annexe, souligne la nécessité "*de garantir la prise de relais progressive entre un système obligatoire, celui qui est appelé à disparaître, et un système volontaire, dont la création est proposée*".

La question principale soulevée par la période de transition est la suivante : **sur quel vivier le volontariat civil pourra-t-il miser durant les premières années, décisives, de sa mise en place ?**

Si l'on s'en tient à une analyse juridique du projet de loi, on observe que l'article premier définit les conditions dans lesquelles les Françaises et les Français âgés de plus de 18 ans et de moins de 28 ans à la date de leur demande pourront "*accomplir comme volontaires le service civil prévu aux articles L. 111-2 et L. 111-3 du code du service national*". Or, en vertu de la loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national, **ces deux articles**, et donc le volontariat lui-même, **ne s'appliquent qu'aux jeunes hommes nés après le 31 décembre 1978 ainsi qu'aux**

jeunes femmes nées après le 31 décembre 1982 (article L. 112-1 du code du service national).

L'étude d'impact confirme cette interprétation restrictive. Elle précise que “ *le volontariat civil sera ouvert à tous les jeunes Français et Françaises nés après le 31 décembre 1978, entre leur dix-huitième et leur vingt-huitième année* ”. S'agissant des jeunes filles, on remarquera que la date n'est pas cohérente avec celle retenue par la loi sur le service national.

Sans insister sur cette incohérence, on constate que, du moins pour les jeunes gens, **le vivier potentiel de volontaires serait limité en 2001 aux classes d'âge 18-22 ans et en 2003**, première année après la suspension totale du service national, **aux classes d'âge 18-24 ans.**

Pour ne prendre que l'exemple du volontariat en entreprise, les profils de postes s'adressent très majoritairement à des jeunes diplômés pour beaucoup situés au-delà de cette classe d'âge.

Il serait dommageable que, durant les premières années de mise en place, la ressource disponible soit, pour des raisons d'âge, insuffisante au regard des besoins à l'étranger.

Votre commission considère que **le vivier doit être au contraire le plus large possible** et que, dès lors qu'un jeune est libéré de ses obligations vis-à-vis du service national actuel, il doit pouvoir solliciter un volontariat civil.

A l'évidence, **aucune limitation ne doit être imposée aux jeunes filles** qui, quelle que soit leur date de naissance (avant ou après le 31 décembre 1982), doivent pouvoir se porter candidates à un volontariat civil. **Il doit en être de même pour les jeunes gens qui, bien que nés avant le 1^{er} janvier 1979, sont dégagés de leurs obligations vis-à-vis du service national.**

Votre commission proposera donc **un amendement visant à clarifier, en l'élargissant, le champ des personnes susceptibles d'effectuer un volontariat civil**, afin que dès la mise en place du dispositif, les organismes d'accueil puissent tabler sur une ressource potentielle suffisamment large pour les profils de postes proposés.

2. Améliorer le statut des volontaires civils

Votre commission a constaté que le statut du volontaire civil proposé par le présent projet de loi était sur plusieurs points en retrait par rapport au projet présenté par le gouvernement précédent qui avait fait l'objet d'une lecture au Sénat et de deux lectures à l'Assemblée nationale.

Il en est ainsi du **statut fiscal des indemnités** attribuées aux volontaires civils. Le texte actuel prévoit l'exonération de la seule indemnité supplémentaire versée à l'étranger ou outre-mer au titre des frais de subsistance. En revanche, **une**

telle exonération de l'impôt sur le revenu n'est pas prévue pour l'indemnité de base, alors qu'elle résultait du texte en discussion au Parlement en 1997.

Compte tenu de la modicité de l'indemnité de base, celle-ci sera très inférieure au seuil d'imposition mais le problème se posera lorsque le volontaire civil est rattaché au foyer fiscal de ses parents ou que son conjoint dispose lui-même de revenus, l'indemnité venant alors s'ajouter aux revenus du foyer fiscal. Cette imposition serait peu justifiée et paraît d'ailleurs contradictoire avec la volonté de fixer un niveau assez bas pour l'indemnité de base, marquant bien la **différence de philosophie entre le volontariat et une activité rémunérée**.

En accord avec le caractère donné au volontariat civil –un engagement au service de la collectivité indemnisé mais non rémunéré– votre commission propose donc de **poser le principe de l'exonération fiscale de l'indemnité de base du volontariat civil**.

Elle propose également d'**étendre cette exonération**, tant pour l'indemnité de base que pour l'indemnité supplémentaire, **à la contribution sociale généralisée et à la contribution pour le remboursement de la dette sociale**, ainsi que le prévoyait le précédent projet de loi.

L'autre amélioration du statut national du volontariat civil proposée par la commission concerne l'**extension de la protection sociale aux ayants droit**, comme l'avait prévu le projet du gouvernement précédent, afin de **garantir une couverture sociale aussi complète que possible**.

Enfin, la commission propose d'**améliorer la reconnaissance du volontariat civil par deux dispositions** :

- l'une sous la forme de la délivrance, à l'issue du volontariat, d'un **certificat d'accomplissement du volontariat civil**, susceptible de favoriser les démarches de l'ex-volontaire pour son insertion sociale et professionnelle,

- l'autre consistant à permettre la **prise en compte de la durée du volontariat dans les cinq années d'expérience professionnelle requises pour bénéficiaire**, dans le cadre des lois sur l'enseignement supérieur et l'enseignement technologique, de la **validation des acquis professionnels**.

3. Préciser certains aspects de l'accomplissement du volontariat civil

Votre commission propose d'apporter plusieurs précisions aux modalités pratiques d'accomplissement du volontariat civil.

Elle proposera notamment de **permettre**, par dérogation au principe général, **la conclusion d'un nouvel engagement de volontariat lorsque celui souscrit à l'origine s'est interrompu pour des raisons totalement indépendantes de la volonté du volontaire civil**, soit du fait d'une faute de l'organisme d'accueil, soit en

cas de force majeure. On pense ici en particulier au cas d'une entreprise contrainte de supprimer sa représentation à l'étranger.

4. Conforter les associations de solidarité internationale

Votre commission constate que **le présent projet de loi ne répond pas aux préoccupations des organisations non gouvernementales oeuvrant pour la solidarité internationale.**

Ces organisations regroupaient, à la fin 1998, près de 1750 volontaires oeuvrant dans 86 pays, dont 74 % auront un statut civil et 26 % étaient des coopérants du service national.

Ces volontaires constituent un **apport substantiel**, aux plans quantitatif et qualitatif, **dans le dispositif français d'aide au développement.**

Dès lors se pose une **double question** :

- le projet de loi permet-il d'assurer, par le volontariat civil, la " relève " des coopérants du service national affectés auprès d'ONG ?

- offre-t-il un cadre approprié pour accueillir les autres ressortissants de ces ONG, représentant les trois-quarts des effectifs ?

A cette double question, la réponse est négative, pour plusieurs raisons :

- le montant des indemnités prévues pour les volontaires à l'étranger dépasse de loin les possibilités financières de plusieurs organisations et paraît peu en rapport avec les pratiques des partenaires locaux auprès desquels sont envoyés des volontaires,

- la durée maximale de deux ans prévue pour le volontariat semble insuffisante pour répondre aux besoins des projets de développement à long terme,

- enfin, la limite d'âge est supérieure à une large part des profils recherchés par les ONG.

Les deux dernières remarques sont confortées par le constat d'une diminution régulière de la part des coopérants dans les effectifs des ONG à l'étranger au profit de volontaires de droit privé plus âgés, recrutés pour des durées plus longues. Ainsi, en 1998, 83 % des effectifs (volontaires et CSN) dépassaient l'âge de 25 ans.

Face à ce constat de divergence totale entre les attentes des ONG et le dispositif du projet de loi, il ne serait pas admissible de faire l'impasse sur les associations de solidarité internationale, volet très important de l'action internationale de la France.

Au contraire, votre commission estime indispensable d'assurer, dans un autre cadre que le présent projet de loi, un renforcement de l'action de ces organisations. A ce titre, **le décret du 30 janvier 1995** relatif aux volontaires et aux associations de

volontariat pour la solidarité internationale, qui constitue un dispositif plus proche des besoins actuels des ONG, **doit impérativement être conforté.**

Rappelons que ce décret organise la reconnaissance par l'Etat du volontariat accompli dans des associations pour la solidarité internationale. Exercé sans limite d'âge et pour une durée de 1 à 6 ans, ce volontariat de droit privé bénéficie de l'aide financière de l'Etat, au titre de la protection sociale du volontaire et d'une prime forfaitaire de réinsertion pour les volontaires qui, à leur retour en France, ne peuvent bénéficier du revenu minimum d'insertion et sont demandeurs d'emploi.

Afin de donner une **reconnaissance législative au volontariat de solidarité internationale** actuellement exclusivement régi par des dispositions réglementaires, votre commission propose d'insérer dans le projet de loi un **article additionnel reconnaissant cette forme de volontariat de droit privé**, qui devra nécessairement désormais faire l'objet d'une attention accrue des pouvoirs publics.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE PREMIER - *Principes*

Article premier - **Principes généraux du volontariat civil**

L'article 1er définit les conditions dans lesquelles peut être accompli " *le service civil prévu aux articles L.111-2 et L. 111-3 du code du service national* ".

Rappelons que ces deux articles du code du service national, issus de la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national, ont posé le principe des volontariats, tant civils que militaires, qui constituent le volet facultatif du nouveau service national universel et qui sont définis comme " *un concours personnel et temporaire à la communauté nationale dans le cadre d'une mission d'intérêt général* ", visant " *à développer la solidarité et le sentiment d'appartenance à la Nation* ". Les différents domaines dans lesquels s'effectuent les volontariats sont énumérés par l'article L. 111-3.

Se situant dans le prolongement de ces dispositions législatives adoptées en 1997, l'article 1er du projet de loi fixe les **principes généraux** régissant l'accomplissement du volontariat civil.

Les **conditions** prévues pour l'accès des jeunes gens et des jeunes filles aux volontariats civils sont les suivantes :

- posséder la nationalité française,
- être âgé de 18 à 28 ans à la date de dépôt de la candidature,
- être en règle, sauf motif légitime, avec les obligations résultant du code du service national, la notion de motif légitime visant notamment les cas de personnes ayant acquis la nationalité française après l'âge de 25 ans et n'ayant pu, de ce fait, accomplir l'appel de préparation à la défense.

A ces conditions générales s'ajoutent des **conditions spécifiques** qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat. Cette formulation permettra notamment de prévoir des règles particulières pour l'accomplissement d'un volontariat civil à l'étranger. Ces règles pourraient concerner par exemple des critères particuliers d'aptitude physique ou d'absence de double nationalité.

Enfin, l'article premier précise que les **demandes ne sont recevables que dans la limite des crédits disponibles**. On remarquera toutefois que cette limite ne sera pas opposable à certains types de volontariats, comme celui effectué auprès

d'entreprises à l'étranger, puisque dans de tels cas la charge financière est sans incidence sur le budget de l'Etat.

L'article premier détermine par ailleurs la **durée de l'accomplissement du volontariat civil**, qui sera comprise **entre 6 et 24 mois**. Cette formulation devrait permettre de fixer une durée minimale supérieure à 6 mois pour certaines formes de volontariats tout en laissant pour d'autres une grande souplesse. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, certains organismes d'accueil souhaiteraient une durée minimale de 12 mois (par exemple dans la sécurité civile où la formation dure au minimum deux mois, ou pour les affectations dans les services de l'Etat à l'étranger), une durée unique de 24 mois étant même souhaitée pour le volontariat de l'aide technique outre-mer (excepté pour les terres australes et antarctiques françaises où la durée de 12 mois correspond à un " hivernage "). La durée du volontariat de cohésion sociale et de solidarité pourrait en revanche être comprise entre 6 et 12 mois, compte tenu des profils de postes envisageables. De même peut-on imaginer qu'une large souplesse soit laissée aux entreprises pour définir, en fonction de la nature des missions, la durée d'un volontariat à l'étranger.

Le texte prévoit que l'engagement initial pourra être prorogé une fois, sans que la durée totale du volontariat civil ne dépasse 24 mois.

Enfin, l'article premier précise que le volontariat devra être accompli auprès d'un seul organisme ou collectivité. **Son accomplissement ne pourra être fractionné**. Selon les informations fournies à votre rapporteur, aucun des utilisateurs potentiels de volontaires ne souhaite ouvrir la possibilité de fractionner l'accomplissement du volontariat, pour des raisons d'efficacité et pour éviter les lourdeurs de gestion (en particulier à l'étranger et outre-mer). Le ministère de l'Intérieur a également fait valoir que la nécessité d'une pratique permanente et répétée, indispensable à la conduite des missions de secours, s'opposait au fractionnement du volontariat de sécurité civile.

Pour plus de clarté, votre commission vous propose de **scinder l'article premier en trois articles** :

- le premier définissant les **conditions générales d'accomplissement du volontariat civil**,
- le deuxième définissant les **conditions particulières, notamment d'aptitude**,
- et le troisième relatif aux **modalités d'acceptation des demandes**.

Elle vous propose donc à l'article premier, un amendement limitant cet article à la définition des conditions générales d'accomplissement du volontariat à savoir :

- l'âge compris entre 18 et 28 ans lors du dépôt de la demande,
- la durée comprise entre 6 et 24 mois,
- la possibilité d'une prorogation,

- et l'impossibilité de fractionner le volontariat.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article additionnel après l'article premier -

Conditions particulières d'accomplissement du volontariat civil

Votre commission vous propose, dans cet article additionnel, de reprendre les deux conditions particulières pour l'accomplissement du volontariat civil posées dans l'article premier du projet de loi, à savoir :

- **satisfaire aux critères d'aptitude et aux conditions définis par décret en Conseil d'Etat**, votre commission souhaitant que ces critères et conditions puissent être définis **pour chaque forme de volontariat civil**, ce qui permettra notamment de poser des règles particulières pour l'accomplissement d'un volontariat à l'étranger,

- **être en règle avec les obligations résultant du code du service national.**

Sur ce dernier point, **le projet de loi mérite à tout le moins d'être clarifié.**

En effet, le volontariat civil a été institué par les articles L. 111-2 et L. 111-3 du code du service national, dispositions qui, en vertu de l'article L. 112-1 du même code, ne s'appliquent qu'aux jeunes hommes nés après le 31 décembre 1978 et aux jeunes femmes nées après le 31 décembre 1982. Faut-il en conclure que les jeunes hommes et les jeunes femmes nés avant ces deux dates ne pourront souscrire un volontariat civil ?

Le projet de loi ne permet pas de répondre à cette question qui se posera pourtant très rapidement, lorsque les candidatures se déclareront. Pourra-t-on accepter la candidature d'une jeune femme née avant 1983 ? Acceptera-t-on celle d'un jeune homme né avant 1979 qui aura déjà effectué son service national ou qui en aura été exempté ou dispensé ?

L'**étude d'impact** jointe par le gouvernement au projet de loi et reproduite en annexe II répond par la négative puisqu'elle précise que "*le volontariat civil sera ouvert à tous les jeunes françaises et français nés après le 31 décembre 1978, entre leur dix-huitième et leur vingt-huitième année*". On remarquera que cette date n'est pas cohérente, pour les jeunes femmes, avec celle du 31 décembre 1982 qui marque leur assujettissement au nouveau régime du service national.

Votre commission estime que **ce point doit impérativement être clarifié dans la loi**, tant pour des raisons pratiques, afin d'être en mesure de statuer sur les demandes, que **pour faciliter la période de transition** entre le service national obligatoire et le volontariat civil.

En effet, une lecture restrictive de la loi conduirait à limiter considérablement le vivier potentiel de volontaires civils durant les premières années, décisives, de montée en puissance. Ainsi, seules les classes d'âge 18-22 ans pourraient souscrire un

volontariat en 2001. En 2003, date de la suspension définitive du service national, le vivier serait limité aux classes d'âge 18-24 ans. L'ensemble des classes d'âge 18-28 ans ne seraient véritablement concernées qu'à partir de 2007.

A l'évidence, si une telle approche était retenue, de nombreux profils de postes qui requièrent un âge situé autour de 25 ans, ce qui est très souvent le cas à l'étranger, ne pourraient être pourvus durant les premières années d'application du volontariat civil.

Une bonne transition entre le système obligatoire actuel et le volontariat civil exige au contraire que la diminution programmée du flux d'appelés soit compensée par un flux élevé de volontaires civils.

Pour votre commission, **il n'y a aucune raison de limiter l'accès des jeunes filles au volontariat civil** à celles qui sont nées à partir de 1983 et qui relèvent du nouveau dispositif du service national.

De même, **les jeunes hommes nés avant 1979 qui sont en règle avec le service national obligatoire devraient pouvoir souscrire un volontariat**. On peut d'ailleurs noter s'agissant du volontariat dans les armées, qu'en vertu de l'article L. 121-2 du code du service national, "*les jeunes hommes nés avant le 1er janvier 1979 et ayant accompli les obligations du service national peuvent également déposer une demande pour servir comme volontaires*".

Votre commission vous propose donc de préciser à cet article que **les jeunes gens qui ne relèvent pas du dispositif du nouveau code du service national peuvent également demander à effectuer un volontariat civil, à condition d'être dégagés de leurs obligations vis-à-vis du service national actuel**.

Article additionnel après l'article premier -
Modalités d'acceptation des demandes de volontariat civil

Il s'agit dans cet article additionnel de reprendre, en les précisant, les dispositions relatives à l'acceptation des demandes figurant à l'article premier du projet de loi.

Votre commission souhaite en particulier indiquer que l'acceptation des demandes relèvera du ministre compétent, qui statuera dans la limite des crédits budgétaires prévus à cet effet.

Article 2 -
Domaines d'exercice du volontariat civil

L'article 2 reprend, en les développant, les trois domaines d'exercice du volontariat définis à l'article L. 111-3 du service national.

Premier domaine, **la prévention, la sécurité et la défense civiles** couvre des missions de protection des personnes, des biens et de l'environnement. Est envisagé à ce titre le recrutement de volontaires civils affectés dans les services départementaux d'incendie et de secours, en vue d'effectuer les tâches actuellement accomplies par les sapeurs pompiers auxiliaires, de même nature que celles exercées par les sapeurs pompiers professionnels. L'effectif visé est proche de celui actuellement en fonctions (environ 800).

Deuxième domaine, **la cohésion sociale et la solidarité** couvre deux types de mission :

- des missions " d'intérêt général " qui, en pratique, devraient être proches de celles effectuées aujourd'hui par les objecteurs de conscience (animateurs sociaux, aide aux personnes âgées, malades ou handicapées, participation à des travaux d'intérêt général...). Aucune prévision précise n'est avancée pour les effectifs potentiels.

- le volontariat de l'aide technique dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, qui doit succéder à l'actuel service de l'aide technique. Les effectifs visés se situent entre 500 et 600 jeunes.

Enfin, le domaine de **la coopération internationale** recouvre la participation à l'action de la France dans le monde en matière d'action culturelle et d'environnement, de développement technique, scientifique et économique et d'action humanitaire. Sont ici visées les tâches effectuées par les coopérants du service national et les coopérants du service national en entreprise. Ici encore, les prévisions d'effectifs demeurent extrêmement floues. Ainsi que cela a été indiqué dans l'exposé général, le volontariat en entreprise à l'étranger pourrait attirer un nombre de candidats supérieur aux effectifs actuels du CSNE. En revanche, **deux secteurs employeurs de CSN ne devraient pas retrouver un nombre équivalent de volontaires civils : l'enseignement français à l'étranger**, pour lequel le recours à des résidents sera privilégié, et **les ONG**, qui devraient s'appuyer prioritairement sur le statut de droit privé du volontariat pour la solidarité internationale régi par le décret du 30 janvier 1995.

Outre deux amendements de conséquence, votre commission vous propose de modifier le deuxième alinéa de cet article afin de **faire figurer dans le projet de loi l'appellation " volontariat de l'aide technique "** outre-mer, qui est expressément définie à l'article L. 111-3 du code du service national.

Il paraît en effet utile de distinguer le volontariat de l'aide technique, destiné à contribuer au développement économique et social de l'outre-mer, qui sera géré par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, dans la continuité de l'actuel service de l'aide technique, des autres formes de volontariats qui pourront éventuellement être en vigueur outre-mer, à partir d'un recrutement local, au titre par exemple du volontariat civil de cohésion sociale et de solidarité dans des collectivités locales ou des associations.

Votre commission vous propose donc d'adopter l'article 2 ainsi amendé.

Article 3 -

Structure d'accueil du volontaire civil et agrément

L'article 3 pose le principe selon lequel le volontariat civil s'accomplit auprès d'une **personne morale autre que l'Etat**, pour des **activités agréées** par le ministre compétent. Peuvent donc être concernées des personnes privées (sociétés, associations) ou des personnes publiques autres que l'Etat (collectivités locales, établissements publics).

Toutefois, par dérogation à ce principe, **le volontariat civil peut être accompli dans un service de l'Etat, s'il s'exerce à l'étranger ou dans un département, un territoire ou une collectivité d'outre-mer et en Nouvelle Calédonie**. Sont ici concernés les services à l'étranger des ministères des Affaires étrangères et de l'Economie et des Finances ainsi que les services de l'Etat dans les départements, territoires et collectivités d'outre-mer.

L'article 3 ajoute que les activités devront répondre aux objectifs et principes déterminés à l'article 2 qui énonce les différents domaines d'exercice du volontariat.

Votre commission vous propose d'accepter cet article sans modification.

Article 4 -

Statut de droit public des volontaires civils

L'article 4 pose le principe du statut de droit public du volontariat civil.

Quel que soit l'organisme auprès duquel le volontariat civil est accompli – service de l'Etat, collectivité locale, association, entreprise– **le volontaire est placé sous l'autorité d'un ministre**. Il est exclusivement régi par des règles de droit public.

Ce principe écarte clairement tout risque d'ambiguïté entre volontariat civil et contrat de travail lorsque le volontaire est affecté auprès d'une entreprise ou d'une association.

Il est en cohérence avec la définition même du volontariat civil, qui constitue l'une des formes du nouveau service national.

Votre commission vous propose d'accepter cet article sans modification.

Article 5 -

**Accomplissement du volontariat civil auprès d'une personne morale
autre que l'Etat**

L'article 5 définit les conditions dans lesquelles le volontariat civil peut s'accomplir auprès d'une personne morale autre que l'Etat, c'est-à-dire une collectivité locale, une association ou une entreprise.

Le volontaire étant placé sous l'autorité d'un ministre, c'est ce dernier, ou un organisme gestionnaire auquel il peut déléguer cette tâche, qui conclut avec la personne morale concernée une **convention** déterminant les conditions d'accomplissement du volontariat. La notion d'organisme gestionnaire vise en particulier le CFME-ACTIM (Agence pour la promotion internationale des technologies et des entreprises françaises) qui gère actuellement, pour le compte de l'Etat, les coopérants du service national en entreprise.

La convention doit notamment déterminer :

- les conditions de prise en charge des indemnités et de la protection sociale du volontaire,
- la formation du volontaire et les règles d'encadrement,
- les modalités d'affectation du volontaire et celles relatives au contrôle de ses conditions de vie et de travail.

L'article 5 précise en outre, pour les personnes privées, l'obligation de souscrire une assurance au titre de la responsabilité civile du volontaire.

Outre un amendement de précision, votre commission vous propose de modifier cet article pour **ajouter aux dispositions qui devront être prévues par la convention** :

- la **nature des tâches confiées aux volontaires**,
- le **montant des prestations supplémentaires** nécessaires à la subsistance, à l'équipement et au logement du volontaire qui lui sont attribués en application de l'article 9.

Article 6 -

Interruption anticipée du volontariat civil

L'article 6 énumère les différents cas d'interruption du volontariat civil avant son terme normal. La décision de mettre fin au volontariat appartient au seul ministre, dans les cas suivants :

- en cas de force majeure,
- en cas 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,
- à la demande conjointe du volontaire et de la personne morale autre que l'Etat auprès de laquelle est accompli le volontariat.

A ces différents cas s'ajoute la possibilité, pour le volontaire, de demander avec un préavis d'au moins un mois, la résiliation du volontariat, en vue d'occuper une activité professionnelle à temps plein. Dans ce cas, la résiliation ne saurait être de droit, la décision relevant du ministre qui n'est pas tenu de donner une réponse positive.

Outre un amendement de précision, votre commission vous propose une **modification** de cet article.

Par dérogation au principe général, elle souhaite **permettre un second engagement dans le cas où le volontariat se sera interrompu pour une raison totalement indépendante de la volonté du volontaire civil**, telle qu'une faute de l'organisme d'accueil ou un cas de force majeure, par exemple la fermeture par une entreprise de sa représentation à l'étranger.

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

Article additionnel après l'article 6 -
Certificat d'accomplissement du volontariat civil

Votre commission vous propose de compléter le projet de loi en prévoyant la délivrance au volontaire civil par le ministre compétent d'un **certificat d'accomplissement du volontariat civil** à l'issue de la période de volontariat.

Il s'agit ici d'améliorer la reconnaissance du volontariat civil par une mesure à la fois symbolique, puisqu'elle consacre la reconnaissance par l'Etat d'un engagement au service de la collectivité, et pratique, en raison de l'utilité d'un tel document dans le parcours d'insertion sociale et professionnelle du jeune.

CHAPITRE II -
Droits et obligations du volontariat civil

Article 7 -

Caractère exclusif du volontariat civil

L'article 7 définit le volontariat comme une **activité à temps plein** incompatible avec toute activité rémunérée publique ou privée, seules demeurant autorisées les productions d'oeuvres scientifiques, littéraires ou artistiques.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sous réserve de deux amendements de précision.

Article 8 -

Obligations du volontaire civil

Cet article 8 définit les obligations imposées au volontaire, les unes générales, les autres plus spécifiques en cas d'affectation à l'étranger.

Le volontaire doit tout d'abord respecter les **règles des services de la collectivité ou de l'organisme auprès duquel il est affecté**. Il est tenu à une **obligation de discrétion professionnelle** pour les faits et informations dont il a connaissance à l'occasion de ses activités.

En cas d'**affectation à l'étranger**, il est tenu aux **obligations de convenance et de réserve** à l'égard de l'Etat de séjour, cette formulation étant identique aux dispositions qui régissent actuellement les coopérants du service national. Il est également tenu aux obligations professionnelles imposées aux Français exerçant une activité de même nature dans l'Etat de séjour.

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

Article 9 -

Régime indemnitaire du volontariat civil

L'article 9 définit la nature des indemnités et prestations servies aux volontaires civils. Celles-ci se composent de deux éléments : une indemnité de base et des prestations supplémentaires.

• **L'indemnité de base**

Le projet de loi retient le principe d'une indemnité de base **identique pour toutes les formes de volontariats**, quel que soit le lieu d'affectation, quel que soit l'organisme ou la collectivité d'accueil. Cette indemnité est **exclusive de toute autre rémunération**.

Le montant de cette indemnité doit être fixé par décret, l'article 9 établissant toutefois un **plafond** égal à 50 % de la rémunération afférente à l'indice brut 244 de la fonction publique. Au 1er avril 1999, l'indice brut 244 correspondait à

une rémunération mensuelle de 6.907 F, ce qui aboutit à retenir pour l'**indemnité mensuelle des volontaires** un maximum de **3.453,50 F par mois**.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, le gouvernement envisage d'arrêter le montant de l'indemnité mensuelle en deçà de ce plafond, vraisemblablement autour de 3.000 F par mois.

La charge financière de cette indemnité de base incombe, selon le cas, à l'Etat (volontaires affectés dans un service de l'Etat), à l'organisme gestionnaire (cas des volontaires en entreprise qui seront indemnisés par le CFME-ACTIM) ou la personne morale auprès de laquelle ils sont affectés (collectivités locales, établissements publics et associations).

Votre commission a constaté qu'en l'absence de mention spécifique, le **régime fiscal de l'indemnité de base** était aligné, dans l'état actuel du projet de loi, sur le droit commun, alors que le projet de loi en instance devant le Parlement lors de la législature précédente prévoyait une exonération d'impôt sur le revenu, de contribution sociale généralisée et de contribution au remboursement de la dette sociale.

S'agissant de l'impôt sur le revenu, si l'indemnité elle-même ne semble pas devoir être concrètement assujettie, compte tenu de son faible montant, elle pourrait cependant être intégrée aux revenus du foyer fiscal des parents lorsque le volontaire civil y est rattaché ou s'ajouter aux revenus du conjoint.

Pour votre commission, le choix, pour l'indemnité de base, d'un montant relativement bas, marquant le caractère d'engagement envers la collectivité du volontariat civil, doit avoir pour corollaire une exemption fiscale, puisqu'il s'agit bien d'une indemnité et non d'une rémunération.

Un raisonnement identique doit s'appliquer à la CSG et à la CRDS, comme l'avait prévu le précédent projet de loi. En effet, le texte en instance devant le Sénat au printemps 1997 comportait la disposition suivante : *“ Art. L. 122-1-1 du code du service national : les indemnités mentionnées à l'article L. 122-1 sont exonérées de l'impôt sur le revenu et exclues de l'assiette de la contribution sociale généralisée et de la contribution au remboursement de la dette sociale ”*.

Votre commission vous propose donc un amendement tendant à prévoir, comme dans le précédent projet de loi, une exonération de l'indemnité de base au titre de l'impôt sur le revenu, de la CSG et de la CRDS.

Elle souligne qu'un voeu en ce sens a été adopté à l'unanimité, lors de sa dernière session, par l'assemblée plénière du Conseil supérieur des Français de l'étranger, et qu'une telle mesure est apparue indispensable aux yeux de la totalité des utilisateurs potentiels de volontaires civils.

- **Les prestations supplémentaires**

Le projet de loi prévoit la possibilité de **prise en charge des prestations nécessaires à la subsistance, à l'équipement et au logement du volontaire.**

Cette prise en charge est facultative et pourrait donc s'appliquer de manière variable selon les organismes et collectivités d'accueil ou le lieu d'affectation.

Toutefois, lorsque le volontaire est affecté à l'étranger ou dans un département, un territoire ou une collectivité d'outre-mer, **elle peut prendre la forme d'une indemnité supplémentaire.**

Cette indemnité présente plusieurs caractéristiques :

- elle est exonérée d'impôt sur le revenu,
- elle varie en fonction du lieu d'affectation tout en devant respecter un taux uniforme pour une même collectivité, un même pays ou une même région de ce pays.

Les appelés du service national en coopération bénéficient actuellement d'une telle indemnité supplémentaire, dont le montant est extrêmement variable selon les pays. Au 1^{er} mars 1999, elle était ainsi de 1.537,52 F par mois pour un appelé affecté en Tunisie, mais de 11.971,78 F par mois pour un appelé affecté au Japon. A l'intérieur d'un même pays, l'indemnité supplémentaire peut varier selon le lieu de résidence : elle était ainsi de 6.253,55 F mensuels à New York et de 5.843,41 F mensuels à San Francisco contre 4.980,04 F mensuels dans les autres villes du pays.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, le Gouvernement envisagerait d'élaborer, pour les volontaires civils affectés à l'étranger, un barème différent de celui actuellement appliqué aux appelés du service national en coopération qui était établi en référence à celui des personnels de l'Etat expatriés. Ce barème résulte d'éléments divers, puisqu'il compense en particulier les risques ou les conditions de vie pénibles imposées, dans certains pays, au personnel diplomatique. Il s'agirait, pour les volontaires civils, de redéfinir un barème prenant essentiellement en compte le coût de la vie.

Votre commission souhaite préciser, comme le faisait le précédent projet de loi, que cette indemnité supplémentaire sera exonérée de CSG et de CRDS.

Elle vous propose d'adopter l'article 9 assorti des deux amendements précédemment exposés.

Article 10 - **Congés annuels**

Cet article 10 précise que le régime des congés annuels des volontaires civils est fixé par décret.

Ce régime devrait s'inspirer de celui actuellement en vigueur pour les appelés du service national. Pour les volontaires affectés à l'étranger, il pourrait se situer autour de 30 jours par an. Pour les volontaires de l'aide technique, il serait de 3 jours de congés par mois de volontariat accompli.

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

Article 11 -

Protection sociale du volontaire civil

L'article 11 organise la protection sociale du volontaire civil et définit des régimes différents selon que le volontaire est affecté en France ou à l'étranger.

• **La protection sociale du volontaire civil affecté en France**

En **métropole et dans les départements d'outre-mer**, la protection sociale est à la **charge de l'organisme d'accueil** qui verse une **cotisation forfaitaire** ouvrant au volontaire le bénéfice des prestations en nature de l'assurance-maladie, maternité et invalidité du régime général ainsi que des dispositions relatives à l'assurance accidents du travail et maladies professionnelles.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, la cotisation forfaitaire à charge de l'organisme d'accueil pourrait s'élever à 1.750 F par an.

En application du paragraphe V de l'article 11, le volontaire continue à bénéficier de son indemnité en cas de congé de maladie, de maternité ou d'adoption ou d'incapacité temporaire liée à un accident imputable au service.

Dans les **territoires d'outre-mer**, en Nouvelle-Calédonie, à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, qui disposent de leurs propres régimes de sécurité sociale, l'article 9 renvoie à la réglementation applicable localement pour assurer la protection sociale du volontaire.

Enfin, pour toute affectation dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie, l'organisme d'accueil est tenu d'assurer, selon des modalités fixées par le ministre chargé de l'outre-mer, une couverture complémentaire pour les risques d'évacuation sanitaire, de rapatriement sanitaire ou de rapatriement de corps.

Votre **commission s'est étonnée que le projet de loi limite la couverture sociale au seul volontaire civil, à l'exclusion de ses ayants-droit**. Une telle restriction ne figurait pas dans le projet de loi débattu sous la précédente législature et ne paraît pas justifié compte tenu des situations difficiles dans lesquelles pourraient se retrouver les conjoints de volontaires civils.

Elle vous propose donc un **amendement étendant aux ayants-droit le bénéfice de la protection sociale du volontaire civil**.

• **La protection sociale du volontaire civil affecté à l'étranger**

Selon le paragraphe IV de l'article 11, **l'Etat prend directement en charge l'ensemble des risques** évoqués à cet article pour les **volontaires civils affectés dans ses services à l'étranger**. Il s'agit donc des risques suivants : maladie, maternité,

invalidité, accidents du travail et maladies professionnelles, évacuation sanitaire, rapatriement sanitaire, rapatriement de corps.

Les **autres volontaires civils affectés à l'étranger** (en entreprise ou auprès d'associations) relèvent du paragraphe II de l'article 11. La couverture sociale est à la charge de l'organisme d'accueil et doit être au mieux équivalente à celle du volontaire civil affecté en métropole. Les indemnités en cas de maladie, d'accident ou de décès survenus à l'occasion du volontariat doivent être au moins équivalentes à celles prévues par la législation française sur les accidents du travail.

En outre, l'organisme d'accueil doit assurer, selon des modalités arrêtées par le ministre compétent, une **couverture sociale complémentaire** s'ajoutant à la couverture de base et incluant notamment les risques d'évacuation sanitaire, de rapatriement sanitaire et de rapatriement de corps.

Comme pour les volontaires affectés en métropole, les volontaires affectés à l'étranger bénéficieront du maintien de leurs indemnités en cas de congé de maladie, de maternité ou d'adoption ou d'incapacité temporaire liée à un accident imputable au service.

Par cohérence avec ce qui a été précédemment évoqué, **votre commission vous propose, par deux amendements, d'étendre aux ayants-droit le bénéfice de la protection sociale des volontaires civils affectés à l'étranger.**

- **Contribution de l'Etat aux cotisations dues par les associations**

Le paragraphe V de l'article 11 ouvre la possibilité d'une contribution de l'Etat aux cotisations dues par les associations auprès desquelles sont affectés des volontaires civils.

Les conditions et les domaines dans lesquels interviendrait cette contribution seront fixés par décret.

Votre commission vous propose de modifier cet article qui en évoquant les seules cotisations forfaitaires, prévues pour la métropole et les DOM, semble exclure les associations envoyant des volontaires à l'étranger du bénéfice de la contribution financière de l'Etat.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 11 assorti des quatre amendements exposés ci-dessus.

Article 12 -

Prise en compte du volontariat civil en matière d'assurance vieillesse

L'article 12 permet la prise en compte du temps de service accompli au titre du volontariat civil, à condition que sa durée n'ait pas été inférieure à 6 mois, comme **période d'assurance au titre de l'assurance vieillesse.**

La période de volontariat est prise en compte par le premier régime de base auquel l'intéressé est affilié après son volontariat, ou, le cas échéant, dans le régime spécial de retraite auquel il est ultérieurement affilié.

Les sommes représentatives de cet avantage non contributif seront prises en charge par le Fonds de solidarité vieillesse.

Votre commission vous propose d'adopter cet article assorti d'un amendement de conséquence.

Article 13 -

Prise en compte de la période de volontariat civil dans la fonction publique

L'article 13 prévoit une prise en compte du temps effectif de volontariat civil dans la fonction publique à un double niveau :

- par le recul, d'un temps équivalent, de la **limite d'âge prévue pour l'accès à certains emplois publics,**

- par l'intégration du **temps de volontariat** dans le calcul de l'**ancienneté** de service exigée pour l'avancement et la retraite.

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

Article additionnel après l'article 13 -

Prise en compte du volontariat civil pour la validation des acquis professionnels

Par analogie avec les dispositions assurant la reconnaissance de la période de volontariat civil dans la fonction publique, votre commission vous propose de prévoir, dans un article additionnel, la prise en compte du temps effectif de volontariat civil pour la **validation des acquis professionnels.**

Les lois n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur (articles 5 et 17) et n° 71-577 du 16 juillet 1971 d'orientation sur l'enseignement technologique (article 8) ont défini les conditions dans lesquelles les acquis professionnels peuvent être validés pour remplacer une partie des épreuves conduisant à la délivrance de certains diplômes ou titres professionnels. Dans tous les cas, une durée minimale d'activité professionnelle de 5 ans est exigée pour prétendre au bénéfice de la validation des acquis professionnels.

Votre commission vous propose de permettre la prise en compte du temps effectif de volontariat dans cette durée minimale d'activité professionnelle, afin de faciliter l'accès des anciens volontaires civils à la validation des acquis professionnels.

CHAPITRE III - *Dispositions diverses et finales*

Article 14 -

Responsabilité et protection du volontaire civil affecté à l'étranger

L'article 14 traite de la responsabilité et de la protection du volontaire civil affecté à l'étranger.

Il prévoit tout d'abord que la responsabilité pécuniaire de l'Etat se substitue à celle du volontaire en cas de faute exclusive de toute faute personnelle, sans préjudice d'une action récursoire à l'encontre de l'entreprise ou de l'association auprès de laquelle le volontaire est affecté.

Il étend au volontaire affecté à l'étranger la protection que l'Etat garantit à ses agents en cas de mise en cause de la responsabilité civile ou pénale du fonctionnaire lorsqu'il n'y a pas de faute personnelle, et en cas de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils feraient l'objet.

Cet article a pour but d'assurer une protection maximale au volontaire affecté à l'étranger et notamment dans les pays où les détentions ou inculpations peuvent être arbitraires.

Il s'agit de la reconduction du dispositif prévu par le code du service national pour le service national en coopération.

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

Article 15 -

Modifications du code de la sécurité sociale

Cet article permet d'intégrer dans le code de la sécurité sociale plusieurs modifications résultant des articles précédents et concernant la prise en charge par le Fonds de solidarité vieillesse des sommes correspondant à la prise en compte comme période d'assurance du temps de volontariat et l'octroi du bénéfice de la protection sociale en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

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

Article additionnel après l'article 15 -

Régime du volontariat de solidarité internationale

Ainsi que cela a été indiqué dans l'exposé général, les organisations non gouvernementales oeuvrant dans le domaine de la solidarité internationale envoient actuellement près de 1.750 personnes à l'étranger, dont 26 % sont des coopérants du

service national et 74 % relèvent du statut, de droit privé mais reconnu et aidé par l'Etat, de volontaires pour la solidarité internationale, régi par le décret du 30 janvier 1995.

On rappellera également que compte tenu du niveau des indemnités envisagé, de la durée maximale du volontariat civil et de la limite d'âge, **le présent projet de loi ne constitue pas un cadre approprié pour relayer, par le volontariat civil, les activités actuellement accomplies par les CSN au sein de ces ONG**, et qu'a fortiori il n'est pas susceptible de se substituer au dispositif prévu par le décret du 30 janvier 1995.

Il est donc clair que **l'avenir des engagements volontaires, au sein d'ONG, au profit de l'aide au développement reposera désormais entièrement sur le volontariat de solidarité internationale et donc sur le régime du décret de 1995** qui détermine les conditions de reconnaissance et d'aide financière de l'Etat.

Aux yeux de votre commission, **l'instauration d'un volontariat civil, loin de les remettre en cause, doit aller de pair avec le développement des formes de volontariat de droit privé**, notamment dans le cadre des actions d'aide au développement.

Elle propose d'inclure dans le projet de loi un article additionnel :

- posant le principe, pour l'accomplissement de missions d'intérêt général, **d'autres formes de volontariat appelées à coexister avec le volontariat civil,**
- donnant ainsi une **reconnaissance législative au dispositif instauré par le décret du 30 janvier 1995** afin de le consolider et d'ouvrir la voie à un renforcement de cet outil indispensable à l'action des ONG oeuvrant pour la solidarité internationale.

Article 16 -

Application aux territoires d'outre-mer

Cet article précise que la loi s'applique aux territoires d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie, ainsi qu'à la collectivité territoriale de Mayotte, collectivité territoriale à statut particulier n'ayant pas le statut de département d'outre-mer.

En effet, les règles constitutionnelles ont posé, pour les territoires d'outre-mer, un principe de spécialité législative qui veut qu'une loi ne leur soit applicable qu'en vertu d'une disposition expresse de cette même loi.

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

Article 17 -

Modalités d'application de la loi

Cet article précise que les modalités d'application de la présente loi seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Votre commission estime utile de compléter cet article en prévoyant que **les dispositions réglementaires relatives à l'accomplissement du volontariat civil à l'étranger seront prises après consultation du Conseil supérieur des Français de l'étranger.**

Elle vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa séance du 6 octobre 1999, la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Pierre Biarnès a estimé que l'avenir du volontariat civil serait handicapé par le manque de moyens financiers associés à cette réforme qui s'effectuera à budget constant. Il s'est déclaré inquiet quant aux possibilités d'attirer des volontaires civils dans les organisations non gouvernementales et dans les services de l'Etat à l'étranger. Il a considéré que le volontariat en entreprise demeurerait attractif, en raison des possibilités d'embauche, alors que l'Etat n'offrirait aux volontaires aucune perspective d'entrée dans la fonction publique.

Mme Paulette Brisepierre s'est inquiétée du niveau de qualification des futurs volontaires civils envoyés à l'étranger alors que les coopérants, notamment en entreprise, sont souvent recrutés parmi les jeunes les plus diplômés.

M. Guy Penne a déclaré partager les conclusions du rapporteur et ses principales orientations en souhaitant qu'un large accord puisse s'établir avec le gouvernement lors de la discussion du projet de loi.

En réponse à ces interventions, M. Robert del Picchia, rapporteur, approuvé par M. Xavier de Villepin, président, a estimé que le profil des volontaires affectés en entreprise à l'étranger serait beaucoup plus diversifié que celui des actuels CSNE, dont le recrutement était très élitiste.

Il a confirmé que la mise en place du volontariat civil s'effectuerait dans le cadre d'une enveloppe financière constante, ce qui limiterait nécessairement son attractivité.

Puis la commission a procédé à l'examen des articles du projet de loi.

Après que M. Robert Del Picchia, rapporteur, eut proposé de scinder l'article premier, relatif aux principes généraux du volontariat civil, en trois articles distincts, la commission a adopté un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article premier se limitant à l'énoncé des conditions générales d'accomplissement du volontariat civil, à savoir l'âge requis et la durée du volontariat.

La commission a ensuite adopté deux amendements tendant à insérer deux articles additionnels après l'article premier :

- l'un relatif aux conditions particulières, notamment d'aptitude, requises pour l'accomplissement du volontariat civil ; elle a précisé dans cet article le champ d'application des volontariats civils, afin de l'ouvrir aux jeunes hommes nés avant le 1er janvier 1979 et dégagés de leurs obligations militaires et aux jeunes femmes nées avant le 1er janvier 1983, l'objectif étant d'élargir au-delà des seules catégories

relevant du Livre Ier du code du service national le vivier potentiel de volontaires civils dans les premières années d'application de la loi ;

- le second précisant les modalités d'instruction des demandes de volontariat civil, qui seront examinées par le ministre compétent, selon une procédure propre à chaque type de volontariat.

A l'article 2, relatif aux domaines d'exercice du volontariat, elle a adopté deux amendements tendant à privilégier l'expression "volontaires civils" de préférence à celle de "volontaires", afin de bien distinguer le statut instauré par le projet de loi d'autres formes de volontariat, comme le volontariat de solidarité internationale régi par le décret du 30 janvier 1995.

Elle a également adopté un amendement reprenant l'appellation de "volontariat de l'aide technique" utilisée par la loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national, afin de distinguer ce volontariat destiné à contribuer au développement de l'outre-mer des autres formes de volontariats qui pourraient être mises en place dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer.

La commission a ensuite adopté les articles 3 et 4 sans modification.

A l'article 5, relatif à la convention entre l'Etat et l'organisme d'accueil du volontaire civil, elle a adopté :

- un amendement de coordination,
- un amendement prévoyant que cette convention devra préciser la nature des activités confiées au volontaire civil, afin de s'assurer qu'elles sont conformes à l'objet du volontariat,
- et un amendement incluant les indemnités supplémentaires représentatives de frais de subsistance, de logement et d'équipement au rang des indications qui devront figurer dans la convention.

A l'article 6, relatif à la cessation anticipée du volontariat civil, la commission a adopté :

- deux amendements de conséquence,
- et un amendement tendant à permettre de souscrire un second volontariat civil lorsque le premier a été interrompu avant son terme normal pour une raison indépendante de la volonté du volontaire, telle qu'un cas de force majeure ou une faute de l'organisme d'accueil.

Après l'article 6, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel prévoyant la délivrance d'un certificat d'accomplissement du volontariat civil à l'issue de ce dernier, en vue de reconnaître les services accomplis et d'aider le volontaire civil dans son parcours d'insertion professionnelle.

A l'article 7, la commission a adopté deux amendements de coordination.

Elle a adopté l'article 8 assorti d'un amendement de conséquence.

A l'article 9, relatif aux indemnités versées aux volontaires civils, M. Robert Del Picchia, rapporteur, a rappelé que l'indemnité mensuelle de base, vu son faible montant, ne constituait pas un salaire, que les indemnités des coopérants ou des appelés du service de l'aide technique n'étaient pas imposables et que le projet de loi débattu lors de la précédente législature prévoyait l'exonération fiscale totale des indemnités des volontaires. Il a donc proposé un amendement tendant à exonérer cette indemnité mensuelle de l'impôt sur le revenu et à l'exclure de l'assiette de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution de remboursement de la dette sociale (CRDS).

M. Guy Penne s'est interrogé sur la distorsion qui pourrait résulter de cet amendement au regard des indemnités perçues par les volontaires dans les armées, qui sont imposables.

M. Robert del Picchia, rapporteur, a alors précisé que l'indemnité perçue par les volontaires dans les armées variait de 4 360 F à 5 160 F mensuels et était donc plus élevée que celle des volontaires civils, alors même que s'y ajoutaient diverses indemnités complémentaires et des avantages en nature.

La commission a alors adopté -M. Guy Penne s'abstenant- l'amendement proposé par le rapporteur tendant à l'exonération fiscale de l'indemnité mensuelle de base.

Elle a également adopté, au même article, un amendement excluant l'indemnité supplémentaire versée aux volontaires affectés à l'étranger ou outre-mer de l'assiette de la CSG et de la CRDS, après que M. Xavier de Villepin, président, Mme Paulette Brisepierre et M. Guy Penne eurent demandé des éclaircissements sur la nature exacte du statut de volontaire affecté à l'étranger.

La commission a ensuite adopté l'article 10 sans modification.

A l'article 11, relatif à la protection sociale des volontaires civils, elle a adopté trois amendements étendant aux ayants droit le bénéfice de la couverture sociale des volontaires civils puis, M. Guy Penne s'abstenant, un amendement modifiant la rédaction des dispositions relatives à l'aide financière de l'Etat aux associations au titre de la protection sociale des volontaires civils, afin d'éviter que les associations opérant à l'étranger ne soient écartées de cette aide.

La commission a ensuite adopté l'article 12 assorti d'un amendement de coordination, puis l'article 13 sans modification.

Après l'article 13, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel permettant la prise en compte du temps de volontariat civil pour la validation des acquis professionnels.

La commission a ensuite adopté l'article 14 assorti de deux amendements de coordination, puis l'article 15 assorti d'un amendement rectifiant une erreur matérielle.

Après l'article 15, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel destiné à prendre en compte la situation particulière des organisations non gouvernementales, en posant le principe de l'existence de formes de volontariat autres que le volontariat civil et en donnant notamment ainsi une reconnaissance législative au statut du volontariat de solidarité internationale régi par le décret du 30 janvier 1995.

La commission a adopté l'article 16 sans modification.

A l'article 17, elle a adopté un amendement prévoyant la consultation du Conseil supérieur des Français de l'étranger sur les décrets d'application de la loi concernant les volontariats civils à l'étranger.

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

**ANNEXE I -
ELÉMENTS STATISTIQUES**

1. Répartition par activités des CSN et des CSNE

(Chiffres au 11 mai 1999)

Coopérants du service national.....	2 081
Affaires étrangères	1 021
<i>Chancelleries.....</i>	<i>101</i>
<i>Services culturels.....</i>	<i>136</i>
<i>Lecteurs</i>	<i>217</i>
<i>Universitaires-chercheurs.....</i>	<i>378</i>
<i>Projets de développement</i>	<i>189</i>
Agence pour l'enseignement français à l'étranger	229
Coopération	537
<i>Assistants techniques</i>	<i>116</i>
<i>Mission de coopération, enseignants.....</i>	<i>272</i>
<i>Organisations non gouvernementales</i>	<i>149</i>
Postes d'expansion économique.....	294
Coopérants du service national en entreprise	4 339
Total CSN et CSNE.....	6 420

(Source : Bureau commun du service national)

2. Répartition par pays des CSN et des CSNE

(Chiffres au 11 mai 1999)

PAYS	CSN	CSNE	TOTAL
AFRIQUE DU SUD	23	36	59
ALLEMAGNE	76	451	527
ANGOLA	5	8	13
ARABIE SAOUDITE	13	18	31
ARGENTINE	11	73	84
ARMENIE	2	0	2
AUSTRALIE	12	49	61
AUTRICHE	15	30	45
AZERBAIDJAN	2	1	3
BAHREIN	2	1	3
BANGLADESH	2	2	4
BELGIQUE	29	181	210
BENIN	28	7	35
BIELORUSSIE	0	2	2
BIRMANIE	2	3	5
BOLIVIE	10	5	15
BOTSWANA	1	1	2
BRESIL	34	115	149
BRUNEI	1	2	3
BULGARIE	2	2	4
BURKINA FASO	39	8	47
CAMBODGE	6	4	10
CAMEROUN	54	50	104
CANADA	57	53	110
CAP VERT	5	0	5
CENTRAFRIQUE	6	0	6
CHILI	13	22	35
CHINE	35	176	211
CHYPRE	0	1	1
COLOMBIE	19	14	33
COMORES	7	1	8
CONGO	2	22	24
COREE	17	33	50
COSTA-RICA	6	3	9

COTE D'IVOIRE	52	57	109
CROATIE	2	6	8
CUBA	3	2	5
DANEMARK	4	23	27
DJIBOUTI	17	0	17
DOMINIQUE	2	0	2
EGYPTE	29	25	54
EL SALVADOR	5	0	5
EMIRATS ARABES UNIS	8	44	52
EQUATEUR	13	3	16
ESPAGNE	36	181	217
ESTONIE	1	0	1
ETATS-UNIS	159	519	678
ETHIOPIE	5	1	6
FIDJI	2	0	2
FINLANDE	6	9	15
GABON	42	57	99
GAMBIE	1	1	2
GEORGIE	2	1	3
GHANA	7	7	14
GRANDE-BRETAGNE	54	519	573
GRECE	9	17	26
GUATEMALA	3	2	5
GUINEE	18	7	25
GUINEE EQUATORIALE	1	1	2
HAITI	14	0	14
HONDURAS	3	0	3
HONG KONG	1	2	3
HONGRIE	15	27	42
ILE MAURICE	7	1	8
INDE	34	43	77
INDONESIE	19	35	54
IRAN	2	2	4
IRLANDE	8	18	26
ISLANDE	1	0	1
ISRAEL	16	5	21
ITALIE	39	177	216
JAMAIQUE	1	1	2
JAPON	38	76	114
JERUSALEM	10	0	10
JORDANIE	11	3	14
KAZAKHSTAN	2	2	4
KENYA	8	9	17

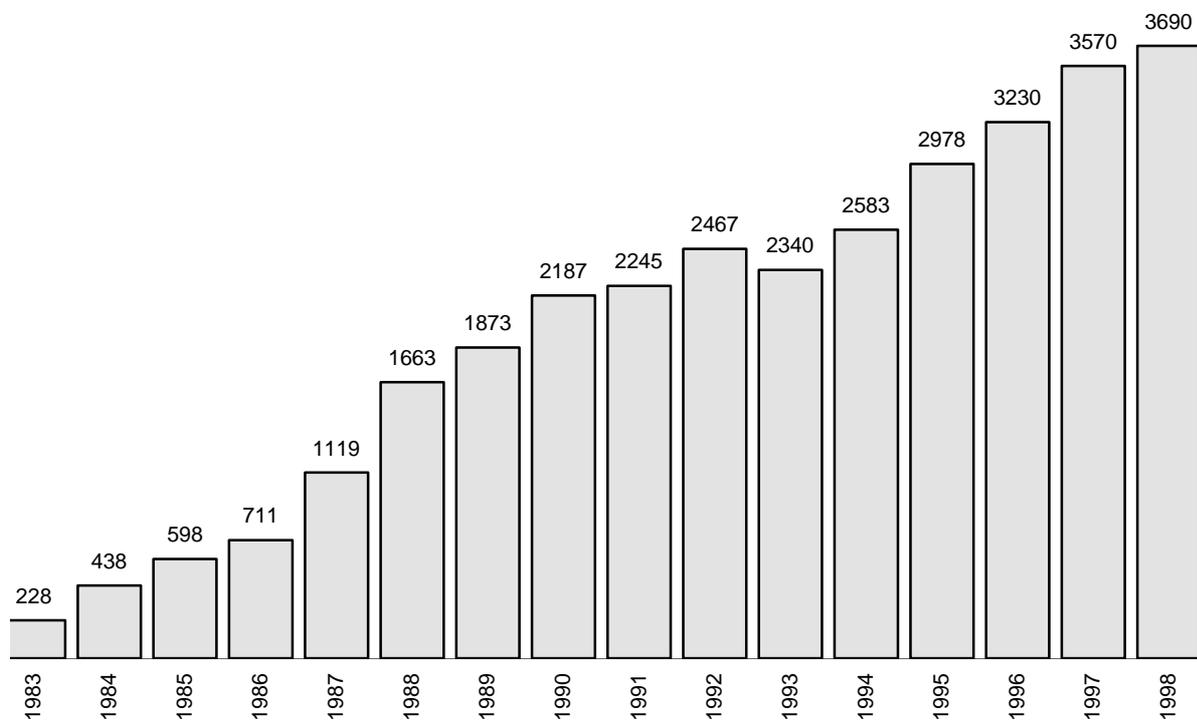
KOWEIT	4	2	6
LA GRENADE	2	0	2
LIBAN	28	10	38
LIBYE	0	3	3
LITUANIE	5	1	6
LUXEMBOURG	7	41	48
MADAGASCAR	59	9	68
MALAISIE	14	36	50
MALAWI	1	2	3
MALI	25	12	37
MALTE	1	1	2
MAROC	59	76	135
MAURITANIE	8	0	8
MEXIQUE	18	64	82
MOLDAVIE	1	1	2
MONGOLIE	2	0	2
MOZAMBIQUE	10	3	13
NAMIBIE	10	1	11
NEPAL	5	0	5
NICARAGUA	4	0	4
NIGER	25	6	31
NIGERIA	12	22	34
NORVÈGE	10	31	41
NOUVELLE-ZELANDE	3	0	3
OMAN	4	2	6
OUGANDA	7	1	8
OUZBEKISTAN	3	3	6
PAKISTAN	4	4	8
PANAMA	2	3	5
PAPOUASIE-NELLE-GUINEE	2	0	2
PARAGUAY	2	0	2
PAYS-BAS	23	63	86
PEROU	16	4	20
PHILIPPINES	10	18	28
POLOGNE	20	75	95
PORTUGAL	12	43	55
QUATAR	2	5	7
REPUBLIQUE DOMINICAINE	6	0	6
ROUMANIE	14	27	41
RUSSIE	12	43	55
SAINT-VINCENT- GRENADINES	1	0	1
SAINTE-LUCIE	1	0	1
SAO TOME-ET-PRINCIPE	3	0	3

SENEGAL	62	21	83
SEYCHELLES	1	1	2
SINGAPOUR	7	68	75
SLOVAQUIE	3	8	11
SLOVENIE	1	13	14
SOUDAN	3	1	4
SRI LANKA	3	0	3
SUEDE	42	30	72
SUISSE	59	84	143
SYRIE	6	2	8
TANZANIE	4	3	7
TAIWAN	6	25	31
TCHAD	25	5	30
TCHECOSLOVAQUIE	11	51	62
THAILANDE	12	35	47
TOGO	13	2	15
TUNISIE	26	18	44
TURKMENISTAN	1	1	2
TURQUIE	21	47	68
UKRAINE	5	6	11
URUGUAY	4	3	7
VANUATU	11	2	13
VENEZUELA	2	17	19
VIETNAM	29	22	51
YEMEN	2	2	4
ZAMBIE	1	1	2
ZIMBABWE	11	1	12
TOTAL	2081	4 339	6420

(Source : Bureau commun du service national)

3.

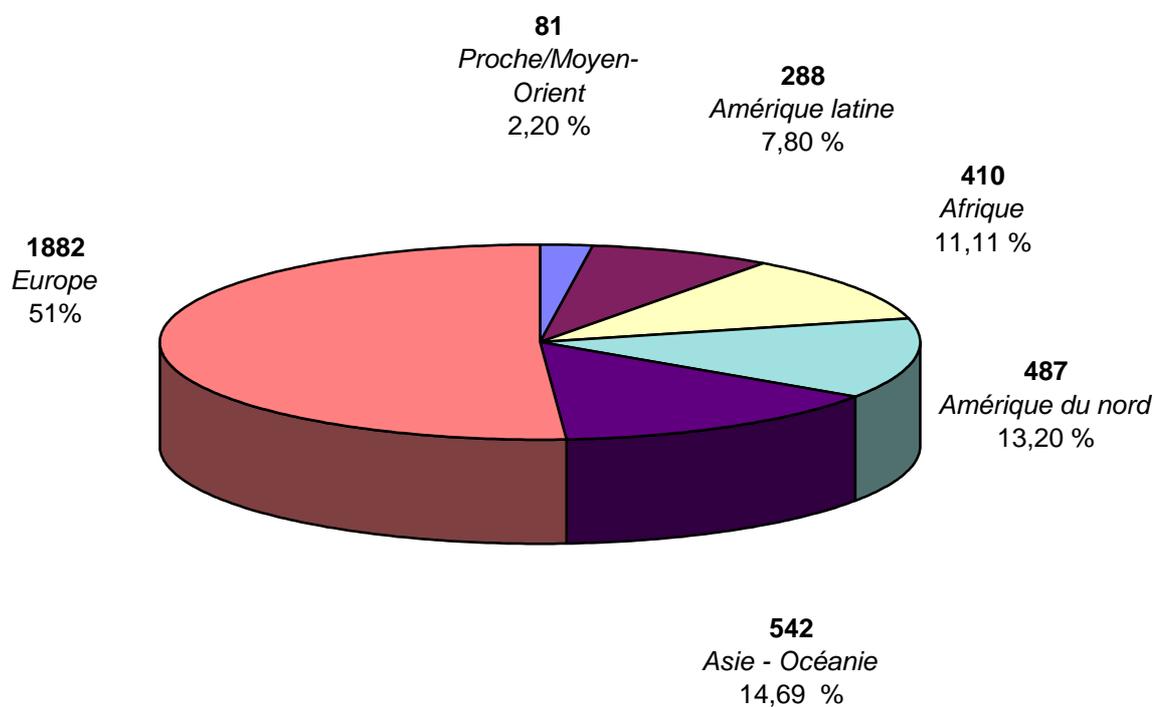
Evolution annuelle du nombre de CSNE incorporés



Source : CFME- ACTIM

4.

Répartition des CSNE par zone géographique en 1998



Source : CFME - ACTIM

5. Les premiers pays d'affectation des CSNE en 1998

	1995		1996		1997		1998	
	Rang	Nbre CSNE	Rang	Nbre CSNE	Rang	Nbre CSNE	Rang	Nbre CSNE
Etats-Unis	3	268	3	317	3	370	1	442
Royaume Uni	2	376	1	383	1	457	2	431
Allemagne	1	379	2	371	2	398	3	394
Italie	6	134	6	144	6	148	4	161
Espagne	4	159	4	163	5	159	5	159
Belgique	5	143	5	152	4	163	6	156
Brésil	15	34	13	44	12	60	7	104
Chine	14	42	8	67	9	74	8	81
Argentine	12	44	11	58	15	51	9	69
Singapour	7	72	12	54	7	88	10	64
Hong-Kong	8	67	15	40	13	58	11	63
Suisse	10	51	10	60	8	78	12	62
Japon	11	50	9	65	10	73	13	61
Pologne	13	43	14	41	14	54	13	61
Maroc	9	60	7	68	11	64	15	59
TOTAL		1922		2027		2295		2367

(Source : CFME - ACTIM)

6.

Répartition des entreprises bénéficiaires par région

	1995	1996	1997	1998
Alsace	34	23	23	24
Aquitaine	15	17	28	13
Auvergne	5	12	7	8
Basse-Normandie	8	7	9	10
Bourgogne	13	13	10	11
Bretagne	14	20	25	17
Centre	18	9	11	10
Champagne	15	10	12	18
Départements d'outre-mer	0	3	1	2
Franche-Comté	13	14	12	13
Haute-Normandie	9	9	8	8
Ile de France	585	596	597	550
Languedoc-Roussillon	5	11	14	10
Limousin	6	7	6	1
Lorraine	20	22	15	19
Midi-Pyrénées	23	19	24	24
Nord	49	44	40	39
Pays de Loire	21	18	26	23
Picardie	6	8	6	12
Poitou-Charentes	11	7	10	6
Provence-Alpes-Côte d'Azur	35	36	39	46
Rhône-Alpes	89	80	89	101
TOTAL	994	985	1012	965

(Source : CFME-ACTIM)

Niveau de formation des CSNE

Types de formation	1995		1996		1997		1998	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Ecoles d'ingénieurs	1127	37,8	1283	39,7	1464	41	1631	44,2
Ecoles de commerce, de gestion et d'administration	1239	41,6	1253	38,8	1401	39,2	1345	36,5
Universités	511	17,2	531	16,4	512	14,3	569	15,4
BTS et assimilables	101	3,40	163	5	193	5,4	145	3,9
Total	2978		3230		3570		3690	

(Source : CFME - ACTIM)

8.

Les organisations non gouvernementales de volontariat

• Liste des principales associations françaises de solidarité internationale reconnues par l'Etat pour l'envoi de volontaires

Action contre la faim (ACF)

Aide médicale internationale (AMI)

Association française des volontaires du progrès

ATD - Quart-Monde

Coopération et formation au développement (CEFODE)

Délégation catholique pour la coopération (DCC)

Ecoles sans frontières (ESF)

Enfants réfugiés du monde (ERM)

Handicap international (HI)

Médecins du Monde (MDM)

Médecins sans frontières (MSF)

Pharmaciens sans frontière

Santé Sud

Service de coopération au développement

Service protestant en mission - DEFAP

Vétérinaires sans frontières

Les associations en gras sont également reconnues pour envoyer des coopérants du service national.

(Source : Comité de liaison d'ONG de volontariat)

• Les effectifs de volontaires

Au 1^{er} décembre 1998, on comptait 1 743 volontaires de longue durée, dont 26 % sont des coopérants du service national et 74 % sont sous statut civil.

La quasi-totalité des volontaires ont plus de 23 ans, 83 % d'entre eux ayant plus de 25 ans.

La répartition géographique des volontaires se concentre sur l'Afrique et l'Océan indien (65 %), l'Amérique du Sud et les Caraïbes représentant 11 %, l'Asie 11 %, l'Europe de l'Est 7 % et le Proche-orient et le Maghreb 6 %.

Les principaux secteurs d'activité sont la santé (18,5 %), la gestion et l'administration (16,7 %), le secteur social et l'alphabétisation (16 %), le secteur rural et l'agriculture (14,3 %) et l'enseignement (12,5 %).

• Principaux pays d'envoi des volontaires de solidarité internationale

Tous statuts confondus (civils et CSN), les principaux pays d'envoi de volontaires étaient, au 1^{er} décembre 1997, les suivants :

Madagascar	94
Cameroun	93
Côte d'Ivoire	91
Burkina Faso	88
Tchad	85
Cambodge	76
Guinée	61
Sénégal	61
Mali	59
Haïti	52
Bénin	50

ANNEXE II - ETUDE D'IMPACT¹

La présente étude a pour objet de mesurer l'impact du projet de loi ci-joint, instituant un volontariat civil.

1. Impact juridique et administratif

1.1. Les modifications apportées à l'état du droit

Défini dans le code du service national, ledit service pouvait être accompli sous deux formes : le service militaire et les formes civiles (le service de défense, l'aide technique, la coopération et le service des objecteurs de conscience). Les différentes formes civiles du service national étaient destinées à “ répondre aux autres besoins de la défense ainsi qu'aux impératifs de solidarité ” (art. 1 du Code du service national).

Le service national au titre d'un protocole constituait une modalité particulière du service militaire. Le ministère de la Défense, dans le cadre de la politique générale du Gouvernement était appelé à établir des protocoles avec d'autres départements ministériels pour mettre à leur disposition des appelés afin de tenir compte des emplois d'intérêt général.

La loi 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national a modifié le code existant du service national en introduisant, pour les jeunes gens nés après le 31 décembre 1978, dont le service obligatoire est suspendu, l'obligation de l'appel de préparation à la défense et la possibilité d'effectuer un volontariat, dans les domaines de la sécurité, de la prévention et de la défense civile, de la cohésion sociale et de la coopération internationale.

L'article L. 111-3 du code du service national issu de l'article premier de la loi précitée a ainsi institué les différentes formes de volontariat mais, alors que le volontariat dans les armées a fait l'objet de dispositions particulières dans la loi, cette dernière n'a prévu aucun statut en ce qui concerne les formes civiles du volontariat.

De ce nouvel état de droit, il résulte que pour les jeunes gens nés avant le 1^{er} janvier 1979, le service national obligatoire actuel reste en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2003. Cependant, compte tenu de la décrue progressive des effectifs incorporables, il est apparu nécessaire et urgent de disposer d'un support législatif qui définisse les conditions d'exécution du volontariat civil, afin de garantir la prise de relais progressive entre un système obligatoire, celui qui est appelé à disparaître, et un système volontaire, dont la création est proposée.

1.2. Capacité de l'Etat à mettre en œuvre les normes nouvelles

¹ Transmise par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

1.2.1. Au titre de la défense civile, de la prévention, de la sécurité des biens, des personnes et de l'environnement.

Dans le cadre du service national, le service dans la police nationale emploie 7 000 policiers auxiliaires et le service de sécurité civile 900 sapeurs-pompiers auxiliaires (chiffres fixés pour l'année 1998 par le décret 98-21 du 12 janvier 1998).

Si les policiers auxiliaires sont déjà progressivement remplacés par les adjoints de sécurité recrutés en application de la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes (art. 10), il est en revanche indispensable de pallier la disparition à terme des sapeurs-pompiers auxiliaires par le recours au volontariat civil.

Les volontaires concernés, dont le volume est estimé à près d'un millier, seront, à l'instar de leurs prédécesseurs, affectés dans les services spécialisés dans la protection des populations au sein des collectivités territoriales (service départementaux d'incendie et de secours). Avec l'appui de la direction de la défense et de la sécurité civile, la mise en place et le suivi de ces volontaires civils peuvent s'effectuer dès l'application de la loi. Les collectivités territoriales disposent d'ores et déjà de l'organisation et des capacités de gestion, d'accueil et d'encadrement nécessaires pour recevoir des volontaires, ainsi que l'expérience acquise dans le cadre du service de sécurité civile.

Dans le domaine de l'environnement, des volontaires en poste assumeront des missions de prévention, d'information et d'intervention sur les risques naturels et technologiques et de protection de la nature et des paysages dans les organismes sous la tutelle du ministre chargé de l'environnement.

1.2.2 Au titre de la solidarité et de la cohésion sociale

L'effectif global des objecteurs de conscience dans les ministères emploi et solidarité, jeunesse et sports, culture, éducation nationale, enseignement supérieur, environnement, agriculture, justice, ONF et INSEE représentent un volume actuel d'environ 5 000 personnes. Ils n'ont pas vocation à être systématiquement remplacés par des volontaires, mais ils peuvent répondre à la même finalité du moins pour ceux qui sont mis à disposition des associations.

Les besoins du secteur social connaissent, en effet, une croissance permanente des équipes qui portent assistance, aide et conseil aux personnes en difficultés 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 souvent fragilisé. Les jeunes volontaires pourront participer par leur engagement à cet effort de solidarité.

Les organismes d'accueil ayant souscrit une convention avec l'un des " ministères de tutelle ", leur offriront l'opportunité d'un engagement au titre de la solidarité nationale et d'une citoyenneté active.

La participation à ces missions d'intérêt général devra être limitée dans le temps et relever d'un régime de droit public. Ces missions répondront à des besoins

punctuels, sans nécessité d'une insertion durable sur le marché de l'emploi. Elles représentent donc une complémentarité par rapport aux emplois jeunes et non une concurrence.

Il s'agira d'un volontariat de proximité dont la gestion pourra être assurée, comme pour les objecteurs de conscience, par les services déconcentrés. Au niveau central, pour chacun des ministères concernés, une cellule assurera le suivi et l'évaluation du dispositif. Aucune structure nouvelle sera à créer.

Rattaché à la direction des affaires politiques, administratives et financières du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, le service de l'aide technique est doté d'une organisation et de moyens appropriés. Il a donc naturellement vocation à gérer ce nouveau volontariat civil.

1.2.3. Au titre de la coopération internationale et de l'aide humanitaire

A ce jour, trois administrations animent un réseau de près de 8 500 coopérants du service national (CSN) dont les effectifs se répartissent entre le ministère des Affaires étrangères (2 700 CSN au 31 janvier 1998), le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (250), le Secrétariat d'Etat au Commerce extérieur (5 300). Ces administrations disposent déjà d'une organisation et des moyens appropriés pour gérer ce service de coopération et donc, à l'avenir, le service de volontariat civil :

- le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie assurent directement la gestion des coopérants affectés dans les services et établissements relevant de leur compétence ainsi que ceux affectés auprès d'Etats étrangers ;

- le Secrétariat d'Etat au Commerce extérieur s'appuie sur un organisme placé sous sa tutelle, le CFME ACTIM, pour instruire et gérer la procédure des coopérants en entreprise.

Vis-à-vis des usagers, le volontariat civil ira dans le sens d'un allègement des formalités administratives grâce à la disparition de l'une des étapes de la procédure actuelle (procédure d'incorporation) et à l'usage accru des nouvelles technologies de l'information pour orienter les jeunes (sites Internet).

2. Impact social, économique et budgétaire

2.1. Impact sur la société

- un volontariat attractif pour les jeunes

Le volontariat, sans être un passage obligé, pourra servir de tremplin pour une meilleure insertion sociale et professionnelle des jeunes. A cet effet, il reviendra à l'organisme d'accueil de garantir une formation adaptée sur place. Sous l'autorité du ministre responsable, l'organisme d'accueil devra assurer un encadrement quotidien satisfaisant, parfois appuyé par un parrainage extérieur.

Le volontariat ne doit pas être fondé sur des incitations matérielles mais sa réussite implique un système indemnitaire suffisant pour permettre aux jeunes de mener une vie décente en France et à l'étranger. Le projet de loi prévoit une indemnité de base commune à tous les volontaires ainsi que la possibilité de la prise en charge des besoins de subsistance, d'équipement et de logement. A l'étranger et dans les départements, territoires et collectivités d'outre-mer, cette dernière prend la forme d'une indemnité représentative du coût de la vie dans chaque pays. Ce choix constitue un point d'équilibre fondamental du dispositif car il combine un principe de réalité, de telle manière que ces prestations couvrent aussi justement que possible le coût de la vie dans chaque pays, et un principe d'égalité, afin que les avantages matériels soient comparables pour tous les jeunes dans un pays donné.

Durant leur volontariat, les jeunes se voient garantir une protection contre les risques de maladie et d'accidents, et, le cas échéant, bénéficient d'une mesure de rapatriement.

En métropole et dans les départements d'outre-mer, les volontaires relèvent du régime général pour les prestations en nature de l'assurance-maladie et de la protection contre les accidents du travail –prestation en nature et en espèces– moyennant le versement de cotisations forfaitaires. Dans les territoires d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie, à Mayotte et à Saint-Pierre et Miquelon, ils sont soumis aux dispositions prévues par la législation locale.

A l'étranger, les volontaires bénéficient pour les prestations maladie et la protection contre les accidents du travail, soit d'une prise en charge directe par les services de l'Etat lorsqu'ils y sont affectés, soit, lorsque leur période de volontariat se déroule en entreprise ou auprès d'une association, d'une protection d'un niveau au moins égal à celui qu'assure le régime général aux volontaires en métropole et dans les départements d'outre-mer.

Dans tous les cas, les volontaires bénéficient, en cas de maladie, de maternité ou d'incapacité temporaire, du maintien du versement de leur indemnité.

La période de volontariat donne lieu en outre à la validation au titre du premier régime d'assurance vieillesse dont le jeune relèvera postérieurement et, en tout état de cause, au titre du régime spécial de retraite dont il deviendrait ressortissant par la suite.

Le volontariat ne doit pas être réservé aux plus diplômés. Il doit être ouvert à tous ceux qui répondent le mieux aux compétences requises, qu'ils proviennent des universités, des grandes écoles ou des cycles courts.

- Un volontariat attractif pour les structure d'accueil

. La durée du volontariat

Proposé pour une durée de 6 à 24 mois, le volontariat apportera plus de souplesse que le régime applicable aux différentes formes du service national.

. Le régime indemnitaire

Les organismes d'accueil autres que l'Etat, lorsqu'ils supportent la charge financière, souhaitent un système simple et peu coûteux. L'indemnité de base couplée à une indemnité représentative du coût de la vie dans chaque pays constitue un système simple, facile à gérer. Le coût de la formule est une variable importante, voire une contrainte dans la décision de recourir aux jeunes, notamment pour les associations et les PME.

. La structure d'accueil

Les jeunes volontaires peuvent être affectés selon la nature du volontariat qu'ils effectuent, dans les services déconcentrés à l'étranger ou dans les établissements placés sous la tutelle des différents ministères responsables ou directement auprès des collectivités territoriales ou associations.

Dans le domaine de la sécurité, de la prévention et de la défense civile, ils seront affectés dans les établissements publics, notamment pour renforcer les capacités opérationnelles des services départementaux d'incendie et de secours. Pour l'environnement, l'intervention des volontaires s'effectuera à titre préventif et à titre curatif, notamment en ce qui concerne les risques naturels et technologiques. Pour la cohésion sociale et la solidarité, leur accueil se fera, le plus souvent, dans les associations dont ils contribueront à renforcer l'efficacité.

Pour l'aide technique, les jeunes volontaires pourront être affectés soit dans des services de l'Etat, des collectivités locales ou territoriales, soit auprès d'établissements publics ou d'associations concourant au développement des départements, territoires et collectivités d'outre-mer.

A l'étranger, les jeunes volontaires pourront être affectés dans les services et établissements dépendant des ministères employeurs (ambassades, consulats, établissements culturels, poste d'expansion économique...) ou directement auprès d'Etats étrangers afin de participer à des actions de coopération technique, scientifique ou culturelle. Ils pourront également être affectés auprès d'ONG dans le cadre de missions humanitaires, sanitaires et environnementales. S'agissant des entreprises, l'un des obstacles au développement de la procédure réside dans la relative saturation des capacités d'accueils de nos filiales à l'étranger, également sollicitées par les nombreux stagiaires. Le problème est bien entendu encore plus crucial pour les nombreuses PME qui ne disposent pas elles-mêmes de structure propre à l'étranger. C'est pour répondre à ce défi que, dans le cas des volontaires affectés auprès de PME, l'administration encouragera les solutions d'hébergement par des grandes groupes français ou par des sociétés purement locales, dès lors que les conditions d'encadrement sont satisfaites.

- Un volontariat utile à la Nation

Dans le domaine de la défense, de la prévention, de la sécurité des biens, des personnes, il est important que les jeunes participent, à titre de volontaire, à des missions qui relèvent du civisme et de la défense de valeurs essentielles. Dans le domaine de l'environnement, il s'agit de protéger la santé, le bien-être de nos concitoyens et de préserver l'avenir de notre planète. L'ensemble des technologies et

des mesures réglementaires ne suffiront pas à assurer ces besoins sans une sensibilisation et une mobilisation citoyennes.

Par ailleurs, le volontariat dans la sécurité civile permettra une sensibilisation aux questions de secours aux personnes ainsi qu'une réelle connaissance du métier de sapeur-pompier et du fonctionnement des services d'incendie et de secours. Il pourra susciter en outre des vocations de sapeur-pompier volontaire.

Les enjeux dans ce domaine sont tels que le futur citoyen ne peut pas être un simple " consommateur " de sécurité mais un véritable acteur.

Dans le domaine de la solidarité et de la cohésion sociale, les besoins croissants ne peuvent être satisfaits par la seule création d'emplois nouveaux. Le volontariat correspond à une philosophie nouvelle, distincte de l'emploi et du bénévolat. Il doit servir l'intérêt général et la solidarité nationale. Les jeunes volontaires interviendront dans des domaines sociaux, culturels, éducatifs et de l'environnement.

Outre l'apport direct de ce volontariat aux personnes en difficulté, la participation de jeunes volontaires à des missions de solidarité, hors des relations monétaires, aura sur le jeune volontaire un effet valorisant, concret et formateur. Ce volontariat constituera, en ce sens, un apprentissage à la citoyenneté dont les conséquences positives sur notre société fragilisée ne sont pas directement mesurables.

Le nouveau volontariat à l'aide technique a pour objet d'apporter une assistance de haut niveau dans les départements, territoires et collectivités d'outre-mer afin de contribuer à leur développement. Il s'agit donc de favoriser l'épanouissement de la France d'outre-mer, par l'envoi de jeunes diplômés.

La mondialisation a radicalement transformé la manière dont nous devons promouvoir la présence de la France dans le monde, qu'il s'agisse de notre influence politique et culturelle ou de la conquête de parts de marché. C'est pourquoi la systématisation et la modernisation de nos méthodes de collecte et de diffusion de données sur les pays étrangers ainsi que la constitution de réseaux d'influence (décideurs locaux, anciens boursiers et stagiaires...) constituent désormais une forme de défense culturelle et économique de notre pays et s'inscrivent dans une perspective de développement durable. Les activités des jeunes volontaires, qu'ils soient affectés en Ambassade, dans les entreprises ou sur des projets de développement, seront coordonnées par nos ambassades pour répondre à cet enjeu.

2.2. Impact micro et macro-économique

. Le volontariat civil sera ouvert à tous les jeunes Français et Françaises nés après le 31 décembre 1978, entre leur dix-huitième et vingt-huitième année. Il concernera ainsi autant les jeunes filles que les jeunes hommes, mettant un terme à une situation de fait qui leur accordait une place très minoritaire.

A titre de comparaison et sans que la portée des dispositifs soit identique, pour l'ensemble des ministères concernés, on peut indiquer que la répartition sur 20 mois des objecteurs de conscience (mars 1998) était la suivante :

Ministères	Effectifs
Emploi et solidarité	4 903
. Associations	2 588
. CCAS	137
. Collectivités locales	2 050
. DDASS-DRASS	128
Jeunesse et sports	1 515
Culture	392
Education nationale	277
Enseignement supérieur	970
Environnement	618
Agriculture	450
Equipement	66
Justice	19
ONF	194
INSEE	35
Consommation	6
TOTAL	9 445

En ce qui concerne le ministère de l'Intérieur, les effectifs annuels sont de 900 sapeurs-pompiers auxiliaires.

En 1998, les volontaires de l'aide technique se répartissaient de la manière suivante :

Fonctions	Effectifs	Pourcentages
Enseignement	43	6,2
Médecine	58	8,3
Industrie	134	19,3
Travaux publics	86	12,4
Agriculture	120	17,3
Administration	107	15,4
Info/culture	152	2,2
Scientifiques	131	18,9
TOTAL	694	100

A fin décembre 1998, les coopérants du service national en poste à l'étranger se répartissaient de la manière suivante selon la fonction exercée.

	Effectifs	Pourcentages
Appui aux entreprises françaises	5 334	62,41
Enseignement/formation	1 286	15,05
Recherche/développement	779	9,12
Assistance technique	575	6,73
Appui à l'administration française	572	6,69
TOTAL	8 546	100

Cette ventilation est un bon indicateur de ce que le système offrira, en rythme de croisière, aux futurs volontaires. Il faut prévoir une phase de montée en puissance progressive motivée par le besoin de communication sur un système nouveau et "volontaire". Néanmoins le dispositif devra impérativement avoir pleinement pris le relais de son prédécesseur d'ici 2002.

La mise en place du volontariat civil aura sans aucun doute un effet bénéfique sur l'insertion professionnelle. C'est la présence de l'ensemble des volontaires sur le terrain administratif, éducatif ou économique qui, d'une manière ou d'une autre, contribuera à susciter chez les décideurs français et étrangers un réflexe favorable à notre pays et donc à la création d'emplois. La période du volontariat, tant dans les services de l'Etat qu'en entreprises ou en associations, sera l'occasion pour les jeunes Français et les jeunes Françaises d'être confrontés au monde du travail. Cette expérience enrichissante facilitera d'autant leur entrée sur le marché de l'emploi en donnant à leur formation initiale une dimension pratique et, pour certains, internationale.

2.3. Conséquences budgétaires pour l'Etat, les autres personnes publiques et les comptes sociaux

Dans le domaine de la sécurité, de la prévention et de la défense civile, le coût des 1 000 volontaires comprenant les cotisations forfaitaires pour la couverture sociale, l'indemnité de subsistance, la formation, l'hébergement et l'habillement sera intégralement à la charge des collectivités locales ou établissements publics.

Le coût des 500 volontaires annuels pour la prévention et la sécurité du secteur de l'environnement sera pris en charge par les établissements publics concernés.

Dans le domaine de la solidarité et de la cohésion sociale, l'indemnité de subsistance sera versée par l'organisme d'accueil. La presque totalité des 3 000 volontaires attendus seront en poste dans des associations.

Toutefois, pour assurer la promotion du dispositif (actions de communication et son suivi), des crédits spécifiques devront être dégagés. L'Etat pourra également prendre en charge les cotisations forfaitaires pour la couverture sociale des volontaires dans les associations. Les crédits actuellement nécessaires pour la prise en charge des objecteurs de conscience sont supérieurs aux besoins.

Le nombre de postes offerts aux volontaires de l'aide technique devant être très proche du nombre actuel proposé, il n'en découlera aucune augmentation budgétaire pour l'Etat.

Pour ce qui concerne le nombre de postes offerts à l'étranger et ayant un impact budgétaire, il devrait être proche du nombre actuel de postes de CSN. Il n'en découlera donc aucune augmentation budgétaire pour l'Etat. Par ailleurs, une enquête en cours, diligentée par les quatre ministres responsables, a pour objectif d'identifier les économies possibles sur le niveau de l'indemnité de subsistance. Enfin, si la demande des entreprises venait à croître, cela constituerait une opération neutre en terme de finances publiques puisque le volontaire en entreprise sera, à l'instar des CDSN en entreprise, entièrement à la charge de cette dernière.

Il reste cependant à préciser qu'un effort tant en personnel qu'en terme budgétaire devra être consenti concernant la communication. Si tous les ministères ont déjà les personnels nécessaires à la gestion des futurs volontaires, il faudra mettre l'accent sur l'information et la communication (création de sites internet, constitution d'équipes itinérantes et sédentaires chargées de la communication sur le volontariat civil). Cet aspect du volontariat sera la pierre angulaire du système car les candidats potentiels n'étant soumis à aucune obligation ne se feront pas connaître spontanément. A ce jour, il reste difficile de mesurer cet effort et c'est pour cette raison que le volontariat civil doit être mis en œuvre avant la fin de l'obligation de service national afin de tirer des enseignements de la période transitoire.

3. Dispositif de suivi et d'évaluation

Chaque ministre aura la charge du suivi quantitatif et qualitatif du dispositif dont il a la responsabilité. Ces analyses devront s'appuyer sur une information interne mais aussi, en tant que de besoin, sur des données externes permettant de mesurer le niveau de satisfaction et les attentes des jeunes et des organismes d'affectation.

ANNEXE III -

PRINCIPALES DISPOSITIONS DU DÉCRET N° 95-94 DU 30 JANVIER 1995 RELATIF AUX VOLONTARIATS ET AUX ASSOCIATIONS DE VOLONTARIAT POUR LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

Le décret n° 95-94 du 30 janvier 1995 relatif aux volontariats et aux associations de volontariat pour la solidarité internationale comporte les principales dispositions suivantes :

- la qualité de volontaire pour la solidarité internationale est accordée par les ministres compétents à toute personne physique majeure, possédant la nationalité française ou celle d'un Etat membre de la Communauté européenne qui répond à trois conditions : s'être engagé par contrat de volontariat avec une association reconnue, participer à une action de solidarité internationale, accomplir sa mission d'intérêt général dans un des pays désignés par l'Etat (article 1^{er}) ;

- la durée totale des missions est comprise entre un et six ans (article 2) ;

- l'association garantit aux volontaires une formation préalable à l'affectation, une indemnité de subsistance et des avantages en nature susceptibles d'assurer l'installation et des conditions de vie décentes compte tenu des situations locales, la prise en charge des frais de voyage et de rapatriement, une assurance en responsabilité civile et une couverture sociale pour eux et leurs ayants droit (article 3) ;

- à leur retour en France, les volontaires demandeurs d'emploi qui ne remplissent pas les conditions d'attribution du RMI reçoivent une prime forfaitaire de réinsertion (article 5) ;

- la qualité d'association de volontariat pour la solidarité internationale est reconnue par les ministres compétents (article 6), une convention étant établie entre l'association et le ministère concerné (article 7) ;

- l'Etat contribue forfaitairement à la couverture sociale des volontaires (article 10) et prend en charge la prime forfaitaire de réinsertion (article 11). Il apporte également une contribution forfaitaire aux dépenses générales de l'association relatives à l'envoi et à la gestion des volontaires (article 13).

**ANNEXE IV -
DISPOSITIONS DU CODE DU SERVICE NATIONAL RELATIVES AU
VOLONTARIAT CIVIL**

Code du service national

(Rédaction issue de la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997
portant réforme du code du service national)

“ LIVRE Ier

“ TITRE Ier

**“ DISPOSITIONS GÉNÉRALES RELATIVES
AU SERVICE NATIONAL**

“ CHAPITRE Ier

“ PRINCIPES

“ *Art. L. 111-2.* - Le service national universel comprend des obligations : le recensement, l’appel de préparation à la défense et l’appel sous les drapeaux .

“ Il comporte aussi des volontariats.

“ L’appel de préparation à la défense a pour objet de conforter l’esprit de défense et de concourir à l’affirmation du sentiment d’appartenance à la communauté nationale, ainsi qu’au maintien du lien entre l’armée et la jeunesse.

“ L’appel sous les drapeaux permet d’atteindre, avec les militaires professionnels, les volontaires et les réservistes, les effectifs déterminés par le législateur pour assurer la défense de la Nation.

“ *Art. L. 111-3.* - Le volontariat vise à apporter un concours personnel et temporaire à la communauté nationale dans le cadre d’une mission d’intérêt général et à développer la solidarité et le sentiment d’appartenance à la Nation.

“ Les volontariats s’effectuent dans l’un des trois domaines suivants :

“ - défense, sécurité et prévention ;

“ - cohésion sociale et solidarité ;

“ - coopération internationale et aide humanitaire.

“ Dans les départements, territoires et collectivités territoriales d’outre-mer, le volontariat de l’aide technique constitue une forme particulière du volontariat de cohésion sociale et solidarité.

“ *CHAPITRE II*

“ *Champ d’application*

“ *Art. L. 112-1.* - Le livre Ier du code du service national s’applique aux jeunes hommes nés après le 31 décembre 1978, à ceux qui sont rattachés aux mêmes années de recensement ainsi qu’aux jeunes femmes nées après le 31 décembre 1982 et celles qui sont rattachées aux mêmes années de recensement. Les jeunes femmes sont recensées à partir du 1^{er} janvier 1999.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi

CHAPITRE 1^{er}

Principes

Article premier

Dans les conditions prévues par la présente loi, les Français et les Françaises, âgés de plus de 18 ans et de moins de 28 ans à la date du dépôt de leur candidature, peuvent, *sous réserve de leur aptitude*, accomplir comme volontaires le service civil prévu aux articles L. 111-2 et L. 111-3 du code du service national. *Les volontaires doivent être en règle, sauf motif légitime, avec les obligations résultant du code du service national.* L'engagement de volontariat civil est conclu pour une durée de 6 à 24 mois et doit être accompli auprès d'un seul organisme ou collectivité. Il peut être prorogé une fois sans que sa durée totale excède 24 mois. Son accomplissement ne peut être fractionné.

Les demandes de volontariat civil ne sont recevables, dans la limite des crédits disponibles, que si les candidats remplissent les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat pour chaque forme de volontariat

Propositions de la Commission

CHAPITRE 1er

Principes

Article premier

Dans les conditions...

...peuvent *demandeur* à accomplir comme volontaires le service civil prévu aux articles L. 111-2 et L. 111-3 du code du service national.

L'engagement de volontariat civil est conclu pour une durée de 6 à 24 mois et doit être accompli auprès d'un seul organisme ou collectivité. Il peut être prorogé une fois sans que sa durée totale excède 24 mois. Son accomplissement ne peut être fractionné.

Alinéa supprimé.

Article additionnel

Les candidats à un volontariat civil doivent satisfaire aux critères d'aptitude et aux conditions définis, pour chaque forme de volontariat, par décret en Conseil d'Etat.

Ils doivent en outre, sauf motif légitime, être en règle avec les obligations résultant du Livre Ier du code du service national. Les Français nés avant le 1^{er} janvier 1979

Texte du projet de loi

—

Art. 2

Les volontaires participent dans le domaine de la prévention, de la sécurité et de la défense civiles aux missions de protection des personnes, des biens et de l'environnement. Dans le domaine de la cohésion sociale et de la solidarité, ils participent à des missions d'intérêt général.

Dans les départements, territoires et collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, le volontariat contribue également au développement scientifique, économique, administratif, sanitaire et social, éducatif et culturel.

Au titre de la coopération internationale, les volontaires participent à l'action de la France dans le monde en matière d'action culturelle et d'environnement, de développement technique, scientifique et économique et d'action humanitaire.

Art. 3

Le volontariat civil est accompli auprès d'une personne morale autre que l'État pour des activités agréées par le ministre compétent. Toutefois, à l'étranger ou dans les départements, territoires et collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, le volontariat civil peut également être accompli dans un service de l'État. Les activités doivent répondre aux objectifs et aux principes déterminés à l'article 2 ci-dessus.

Art. 4

Les volontaires civils sont placés sous l'autorité d'un ministre. Ils relèvent exclusivement des règles de droit public résultant de la présente loi,

Propositions de la Commission

—

qui sont dégagés de leurs obligations militaires ainsi que les Françaises nées avant le 1^{er} janvier 1983 peuvent également se porter candidats à un volontariat civil.

Article additionnel

L'accomplissement du volontariat civil est subordonné à l'acceptation de la candidature par le ministre compétent qui statue, dans la limite des crédits budgétaires prévus à cet effet.

Art. 2

Les volontaires *civils* participent...

... d'intérêt général.

Dans les départements...

...le volontariat *de l'aide technique* contribue...

... et culturel.

Au titre de la coopération internationale, les volontaires *civils* participent...

... humanitaire.

Art. 3

Sans modification.

Art. 4

Sans modification.

Texte du projet de loi

des textes réglementaires et des décisions pris pour son application.

Art. 5

Lorsque le volontariat est accompli auprès d'une personne morale autre que l'Etat, le ministre compétent ou un organisme gestionnaire qu'il désigne conclut une convention avec la personne morale concernée. Cette convention détermine les conditions d'accomplissement du volontariat. Elle prévoit notamment :

- les conditions de prise en charge des dépenses liées à l'accomplissement du volontariat notamment les indemnités mensuelles prévues à l'article 9 ainsi que le régime de protection sociale mentionné à l'article 11 ;

- la formation du volontaire et les règles d'encadrement ;

- les modalités d'affectation et celles relatives au contrôle des conditions de vie et de travail du volontaire.

Sous réserve des dispositions de l'article 14, les conventions conclues avec les personnes privées prévoient l'obligation pour cette personne de souscrire une assurance au titre de la responsabilité civile du volontaire.

Art. 6

Le ministre peut mettre fin au volontariat en cours d'accomplissement :

- en cas de force majeure ;

- en cas 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 prévue à l'article 5 ;

- à la demande conjointe du volontaire et de la personne morale autre que l'Etat auprès de laquelle

Propositions de la Commission

Art. 5

Lorsque le volontariat *civil* est accompli...

...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* prévues à l'article 9, ainsi que le régime de protection sociale mentionné à l'article 11 ;

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Art. 6

Le ministre *compétent* peut mettre fin au volontariat *civil* en cours d'accomplissement :

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

- à la demande conjointe du volontaire *civil* et de la personne morale.

Texte du projet de loi

est accompli le volontariat.

Enfin, 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 autre activité professionnelle à temps plein.

CHAPITRE II

Droits et obligations du volontaire civil

Art. 7

Le volontariat est une activité à temps plein. Le volontaire consacre l'intégralité de son activité aux tâches qui lui sont confiées.

Le volontariat est incompatible avec une activité rémunérée publique ou privée. Seules sont autorisées les productions d'oeuvres scientifiques, littéraires ou artistiques.

Art. 8

Outre les obligations résultant de l'article 4 ci-dessus, le volontaire est soumis aux règles des services de la collectivité ou de l'organisme auprès duquel il accomplit son volontariat. Il est tenu à la discrétion pour les faits et informations dont il a connaissance dans l'exercice et à l'occasion de l'exercice de ses activités.

Il est tenu également aux obligations de convenance et de réserve inhérentes à ses occupations,

Propositions de la Commission

Alinéa sans modification

Par dérogation aux dispositions de l'article 1^{er}, lorsqu'il a été mis fin au volontariat civil en cas de force majeure ou en cas de violation par la personne morale des clauses de la convention prévue à l'article 5, l'intéressé peut demander à conclure un nouvel engagement de volontariat sans que la durée totale des périodes de volontariat civil n'excède 24 mois.

Article additionnel

Un certificat d'accomplissement du volontariat civil est délivré au volontaire par le ministre compétent à l'issue de sa période de volontariat.

CHAPITRE II

Droits et obligations du volontaire civil

Art. 7

Le volontariat *civil* est une activité...

... confiées.

Le volontariat *civil* est incompatible...

...artistiques.

Art. 8

Outre les obligations résultant de l'article 4 ci-dessus, le volontaire *civil*...

...activités.

Alinéa sans modification.

Texte du projet de loi

notamment, lorsqu'il est affecté à l'étranger, à l'égard de l'Etat de séjour. Il est tenu aux obligations professionnelles imposées aux Français exerçant une activité de même nature dans l'Etat de séjour.

Art. 9

L'accomplissement du volontariat ouvre droit, à l'exclusion de toute rémunération, à une indemnité prise en charge, selon le cas, par l'Etat, l'organisme gestionnaire ou la personne morale mentionnée à l'article 5. Le montant de cette indemnité mensuelle est identique pour toutes les formes de volontariat. Il est fixé par décret par référence à l'indice brut 244 sans pouvoir être supérieur à 50 % de cet indice.

Le volontaire peut recevoir de la personne morale mentionnée à l'article 5, ou de l'Etat lorsqu'il sert à l'étranger, dans les départements, territoires, collectivités d'outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie, les prestations nécessaires à sa subsistance, à son équipement et à son logement. Ces prestations, lorsque le volontaire est affecté hors du territoire métropolitain, peuvent, en fonction du lieu d'affectation, être servies sous forme d'une indemnité supplémentaire exonérée de l'impôt sur le revenu et fixée à un taux uniforme pour chacune des collectivités, ou chacun des pays ou régions, quelles que soient les fonctions occupées.

Art. 10

Le régime des congés annuels est fixé par décret.

Art. 11

I. - Le volontaire affecté en métropole ou dans un département d'outre-mer bénéficie en cette qualité des prestations en nature de l'assurance maladie, maternité et invalidité du régime général et relève, en cas de maladie ou d'accident survenu par le fait ou à l'occasion du volontariat, des dispositions du

Propositions de la Commission

Art. 9

L'accomplissement du volontariat *civil* ouvre droit, à l'exclusion de toute rémunération, à une indemnité *mensuelle, exonérée de l'impôt sur le revenu et exclue de l'assiette de la contribution sociale généralisée et de la contribution au remboursement de la dette sociale*, prise en charge selon le cas, par l'Etat, l'organisme gestionnaire ou la personne morale mentionnée à l'article 5. Le montant de cette indemnité mensuelle, identique pour toutes les formes de volontariat *civil*, est fixé par décret. *Il ne peut être supérieur à 50 % de la rémunération afférente à l'indice brut 244.*

Le volontaire *civil* peut également recevoir les *prestations nécessaires à sa subsistance, à son équipement et à son logement. Lorsqu'il est affecté hors du territoire métropolitain, ces prestations peuvent être servies sous forme d'une indemnité supplémentaire, exonérée de l'impôt sur le revenu et exclue de l'assiette de la contribution sociale généralisée et de la contribution au remboursement de la dette sociale. Le montant de cette indemnité supplémentaire est fixé à un taux uniforme, quelles que soient les activités exercées, pour chacune des collectivités et chacun des pays ou régions de ces pays.*

Art. 10

Sans modification.

Art. 11

I - Le volontaire *civil* affecté en métropole ou dans un département d'outre-mer bénéficie en cette qualité, *pour lui-même et ses ayants droit*, des prestations...

... régime général. *Il relève...*

... sécurité sociale. *La couverture de ces*

Texte du projet de loi

Livre IV du code de la sécurité sociale, moyennant le versement de cotisations forfaitaires à la charge de l'organisme d'accueil et dont le montant est fixé par décret.

En Nouvelle-Calédonie, dans les territoires d'outre-mer et dans les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, la protection sociale est assurée dans les conditions prévues par la réglementation applicable localement.

L'organisme d'accueil assure au volontaire affecté outre-mer une couverture complémentaire pour les risques d'évacuation sanitaire, de rapatriement sanitaire et de rapatriement de corps. Le ministre chargé de l'outre-mer fixe par arrêté les modalités de cette couverture.

II. - L'organisme d'accueil assure au volontaire affecté à l'étranger, sous réserve des engagements européens et internationaux de la France et des dispositions de l'article 5 ci-dessus, le bénéfice des prestations en nature de l'assurance maladie, maternité, invalidité et des prestations accidents du travail et maladies professionnelles, d'un niveau au moins égal à celui prévu au I ci-dessus.

Il assure, en outre, le bénéfice d'une couverture complémentaire pour les risques précités notamment en cas d'hospitalisation ainsi que pour les risques d'évacuation sanitaire, de rapatriement sanitaire et de rapatriement de corps. Le ministre compétent arrête les conditions dans lesquelles cette couverture complémentaire est mise en place.

En cas de maladie, d'accident y compris de trajet ou de décès survenant par le fait ou à l'occasion du volontariat, l'organisme d'accueil assure également des conditions d'indemnisation au moins équivalentes à celles prévues par la législation française sur les accidents du travail.

III. - L'Etat assure lui-même la couverture des risques mentionnés au présent article pour les volontaires affectés dans ses services à l'étranger.

IV. - Le bénéfice des dispositions de l'article 9 est maintenu durant la période de volontariat au profit du volontaire en cas de congé de maladie, de maternité ou d'adoption ou d'incapacité temporaire

Propositions de la Commission

risques est assurée moyennant ...

...décret.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

II - L'organisme d'accueil assure au volontaire *civil* affecté à l'étranger, *pour lui-même et ses ayants droits* et sous réserve...

...ci-dessus.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

III - L'Etat assure lui-même la couverture des risques mentionnés au présent article pour les volontaires *civils* affectés dans ses services à l'étranger *et pour leurs ayants droit*.

IV. Sans modification.

Texte du projet de loi

liée à un accident imputable au service.

V. - Un décret fixe les conditions et les domaines dans lesquels l'Etat contribue au remboursement des cotisations forfaitaires dues au titre de la protection sociale lorsque le volontariat est accompli auprès d'associations.

Art. 12

Le temps du service accompli au titre du volontariat, d'une durée au moins égale à six mois, est assimilé à une période d'assurance pour l'ouverture et le calcul des droits à retraite dans le premier régime d'assurance vieillesse de base auquel le volontaire est affilié à titre obligatoire postérieurement à son volontariat.

Par dérogation aux dispositions de l'alinéa ci-dessus, le temps du service, d'une durée au moins égale à six mois, accompli au titre du volontariat est pris en compte par le régime spécial de retraite auquel l'assuré est ultérieurement affilié.

Les sommes représentatives de la prise en compte par les régimes d'assurance vieillesse de base obligatoires sont prises en charge par le fonds de solidarité vieillesse mentionné à l'article L. 135-1 du code de la sécurité sociale.

Art. 13

Pour l'accès à un emploi de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des entreprises publiques dont le personnel est soumis à un statut réglementaire, à l'exception des emplois relevant de la compétence des territoires d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie, ainsi que des collectivités territoriales en relevant, la limite d'âge est reculée d'un temps égal au temps effectif du volontariat civil.

Ce temps effectif de volontariat est compté dans le calcul de l'ancienneté de service exigée dans les fonctions publiques de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics hospitaliers.

Propositions de la Commission

V - Un décret fixe les conditions et les domaines dans lesquels l'Etat contribue, *dans le cadre de conventions établies avec les associations*, à la protection sociale des volontaires lorsque le volontariat *civil* est accompli auprès d'associations.

Art. 12

Le temps du service accompli au titre du volontariat *civil*, d'une durée...

...volontariat.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Art. 13

Sans modification.

Texte du projet de loi

CHAPITRE III

Dispositions diverses et finales

Art. 14

En cas de faute exclusive de toute faute personnelle, la responsabilité pécuniaire de l'Etat, sans préjudice d'une action récursoire à l'encontre de la personne morale mentionnée à l'article 3, est substituée à celle du volontaire affecté à l'étranger.

Le volontaire affecté à l'étranger bénéficie, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de son volontariat, d'une protection de l'Etat dans les conditions prévues à l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires.

Art. 15

I. - L'article L. 135-2 du code de la sécurité sociale est modifié ainsi qu'il suit :

- après le 6°, il est ajouté un 7° ainsi rédigé :

«7° Les sommes représentatives de la prise en compte par les régimes d'assurance vieillesse de base des périodes de volontariat du service national de leurs assurés.» ;

- à l'avant-dernier alinéa, après les mots : « au a et au b du 4° » sont ajoutés les mots : « et au 7° ».

II. - L'article L. 412-8 du code de la sécurité sociale est modifié ainsi qu'il suit :

- après le 12°, il est inséré un 13° ainsi rédigé :

«13° Les volontaires mentionnés au I de l'article 12 de la loi n° ... du ... relative aux volontariats civils institués par l'article L. 111-2 du code du service

Propositions de la Commission

Article additionnel

Le temps effectif de volontariat civil est compté dans la durée d'expérience professionnelle requise pour le bénéfice de la validation des acquis professionnels en vue de la délivrance d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou technologique ou d'un titre professionnel.

CHAPITRE III

Dispositions diverses et finales

Art. 14

En cas de faute...

substituée à celle du volontaire *civil* affecté à l'étranger.

Le volontaire *civil* affecté à l'étranger...

...fonctionnaires.

Art. 15

I. - Sans modification.

II. - Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

«13° Les volontaires mentionnés au I de l'article 11 de la loi...

Texte du projet de loi

national.» ;

- au dernier alinéa, après les mots : « en vertu du Livre III » sont insérés les mots : « ainsi que les personnes mentionnées au 13° ».

Art. 16

La présente loi est applicable aux territoires d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et à Mayotte.

Art. 17

Les modalités d'application de la présente loi sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Propositions de la Commission

...service national.» ;

Alinéa sans modification

Article additionnel

La présente loi ne fait pas obstacle à des dispositions spécifiques définies par décret pour des volontaires non visés par l'article L. 111-3 du code du service national. Ces dispositions spécifiques peuvent organiser des formes contractuelles d'engagement volontaire pour l'accomplissement de missions d'intérêt général.

Art. 16

Sans modification.

Art. 17

Les modalités d'application ...
...Conseil d'Etat. *Les dispositions réglementaires relatives à l'accomplissement du volontariat civil à l'étranger sont prises après consultation du Conseil supérieur des Français de l'étranger.*