

N° 679

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 juin 2026

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation du droit des outre-mer,*

Par Mme Annick PETRUS,

Sénatrice

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Mouiller, *président* ; Mme Élisabeth Doineau, *rapporteuse générale* ; Mme Pascale Gruny, M. Jean Sol, Mme Annie Le Houerou, MM. Bernard Jomier, Olivier Henno, Dominique Théophile, Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, *vice-présidents* ; Mmes Viviane Malet, Annick Petrus, Corinne Imbert, Corinne Féréret, Jocelyne Guidez, *secrétaires* ; M. Alain Milon, Mme Marie-Do Aeschlimann, M. Pierre Boileau, Mmes Christine Bonfanti-Dossat, Corinne Bourcier, Brigitte Bourguignon, Céline Brulin, M. Laurent Burgoa, Mmes Marion Canalès, Maryse Carrère, Catherine Conconne, Patricia Demas, Chantal Deseyne, Brigitte Devésa, M. Jean-Luc Fichet, Mme Frédérique Gerbaud, MM. Xavier Iacovelli, Khalifé Khalifé, Mmes Florence Lassarade, Marie-Claude Lermytte, M. Martin Lévrier, Mmes Monique Lubin, Brigitte Micouveau, Laurence Muller-Bronn, Solanges Nadille, Anne-Marie Nédélec, Guylène Pantel, Émilienne Poumirol, Frédérique Puissat, Marie-Pierre Richer, Anne-Sophie Romagny, Laurence Rossignol, Silvana Silvani, Nadia Sollogoub, Anne Souyris.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 172 rect. (2024-2025), 674 et 678 (2025-2026)



## SOMMAIRE

---

|                                                                                                                                                                      | <u>Pages</u> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| L'ESSENTIEL.....                                                                                                                                                     | 5            |
| EXAMEN DES ARTICLES .....                                                                                                                                            | 9            |
| • <i>Article 9</i> Volontariat ultramarin en entreprise .....                                                                                                        | 9            |
| • <i>Article 10</i> Expérimentation d'un contrat de coopération régional au sein de<br>l'océan Indien au bénéfice du département et de la région de La Réunion ..... | 14           |
| EXAMEN EN COMMISSION.....                                                                                                                                            | 19           |
| RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA<br>CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 <i>BIS</i> , ALINÉA 3, DU RÈGLEMENT DU<br>SÉNAT (« CAVALIERS »).....       | 25           |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....                                                                                                                                  | 27           |
| LA LOI EN CONSTRUCTION .....                                                                                                                                         | 29           |



---

## L'ESSENTIEL

---

Faisant suite aux travaux de la délégation sénatoriale aux outre-mer, la proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation du droit des outre-mer, déposée par Micheline Jacques, vise à prendre en compte les spécificités des territoires et collectivités d'outre-mer qui justifient des adaptations du droit national.

Les deux articles délégués à la **commission des affaires sociales sont relatifs à l'insertion professionnelle**. Ils créent de nouveaux types de contrats, à la disposition des entreprises et de certaines collectivités d'outre-mer, visant à encourager la mobilité et à permettre à ces collectivités de renforcer la coopération régionale et l'attractivité de leurs territoires.

L'article 9 propose de créer un volontariat en entreprise en outre-mer sur le modèle du volontariat international à l'étranger.

L'article 10 entend permettre au département de La Réunion de recourir au contrat unique d'insertion afin de mettre à disposition des personnes éloignées de l'emploi au sein de la zone de l'océan Indien, au service de la coopération régionale.

---

**La commission a adopté les articles 9 et 10 sans modification.**

---

### I. L'ENGAGEMENT SÉNATORIAL EN FAVEUR DE LA DIFFÉRENCIATION : ADAPTER LES NORMES NATIONALES AUX RÉALITÉS ULTRAMARINES

#### A. LA VOLONTÉ D'ACCÉLÉRER LA DIFFÉRENCIATION DES NORMES EN OUTRE-MER

À la suite des travaux conduits par la délégation sénatoriale aux outre-mer, le Sénat a affirmé dans le débat public **l'exigence de différenciation**. En juillet 2020, le groupe de travail transpartisan sur la décentralisation, présidé par Gérard Larcher, a formulé **50 propositions**, dont trois relatives aux outre-mer.

**Proposition n° 42** du groupe de travail : Adapter les normes nationales et les modalités de l'action des autorités de l'État aux caractéristiques et contraintes particulières des territoires ultramarins par une loi annuelle d'actualisation du droit outre-mer.

Ces travaux ont été enrichis par le rapport de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur l'avenir institutionnel des outre-mer du 16 février 2023, et ont conduit le président du Sénat à s'engager, devant les maires des outre-mer réunis le **20 novembre 2023** au Sénat, à ce qu'une proposition de loi soit déposée pour traduire en actes cet engagement.

### **B. UNE MÉTHODE AU PLUS PRÈS DES TERRITOIRES ULTRAMARINS**

Pour élaborer le texte, le choix a été fait de **recueillir les demandes d'adaptation** auprès de chaque collectivité territoriale située dans un territoire d'outre-mer, afin d'améliorer les politiques publiques sur leurs territoires. Les membres de la délégation aux outre-mer ont ensuite été consultés afin d'enrichir le texte, soit en complétant des dispositifs issus des territoires, soit en en proposant de nouveaux.

Déposée le **28 novembre 2024**, la proposition de loi a été rectifiée après l'examen et l'adoption par le Sénat de plusieurs textes relatifs aux outre-mer, ce qui a conduit à supprimer certains articles désormais satisfaits. Elle comporte désormais des articles sur le **logement**, le **développement économique**, l'**environnement**, mais également l'**insertion professionnelle**.

L'article 9 concernant le **volontariat en entreprise en outre-mer** a ainsi été imaginé par le département de la Guadeloupe, tandis que l'article 10 créant un **contrat de coopération régionale dans l'océan indien** a été demandé par le département de La Réunion.

## **II. LA PROPOSITION DE LOI PROPOSE DE CRÉER DE NOUVEAUX OUTILS EN FAVEUR DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES ET DES PERSONNES ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI EN OUTRE-MER**

Les territoires d'outre-mer connaissent, dans leur diversité, des **difficultés d'insertion dans l'emploi particulièrement marquées, notamment pour les jeunes**. Elles sont d'abord liées aux contraintes économiques propres à ces territoires, mais elles justifient aussi d'adapter des dispositifs juridiques à cette situation, voire d'en créer de nouveaux.

**26%**

des jeunes ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (Neets) en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, contre 12,8 % en France hexagonale selon l'Insee.

## **A. CRÉER UN VOLONTARIAT EN ENTREPRISE EN OUTRE-MER À DESTINATION DES JEUNES**

L'article 9 propose la création d'un **volontariat en entreprise en outre-mer**, sur le modèle du volontariat international en entreprise ou en administration, dits VIE et VIA. Ce volontariat serait ouvert aux Français et aux ressortissants d'un État membre de l'Union européenne âgés de **18 à 28 ans**.

Il serait conclu pour une durée de **six à vingt-quatre mois** auprès d'une entreprise implantée dans une collectivité relevant des **articles 73 ou 74 de la Constitution**.

Cette mesure doit permettre aux entreprises ultramarines d'**attirer des talents**. Elle peut notamment **inciter des jeunes ultramarins, formés dans l'Hexagone, à revenir** dans leur territoire et à renforcer l'économie locale grâce aux compétences qu'ils ont développées.

Si la commission des affaires sociales soutient ce dispositif, elle formule cependant deux points de vigilance. D'une part, le rapprochement entre un volontariat international et un volontariat ultramarin n'est pas entièrement satisfaisant, même s'il fournit un régime juridique utile. D'autre part, le dispositif ne devra pas conduire à priver les **jeunes diplômés des territoires ultramarins** d'opportunités face à une concurrence accrue avec l'Hexagone.

**Peu de PME** auront en outre les moyens de financer de tels contrats, alors que les VIE sont aujourd'hui principalement utilisés par de **grandes entreprises**, moins présentes dans les territoires ultramarins. Cependant, les **organisations patronales** ont manifesté leur intérêt pour ce dispositif, qui répond en partie à leur besoin d'**attirer et de fidéliser** une jeune génération dont le rapport au travail a changé.

## **B. RELANCER, SOUS FORME D'EXPÉRIMENTATION, LES CONTRATS DE COOPÉRATION RÉGIONALE PERMETTANT L'INSERTION PROFESSIONNELLE DE RÉUNIONNAIS ÉLOIGNÉS DE L'EMPLOI**

L'article 10 propose une **expérimentation**, pour une **durée de cinq ans**, afin de permettre au département et à la région de La Réunion de conclure des contrats de coopération sous la forme d'un **contrat unique d'insertion (CUI)**. Celui-ci doit permettre l'**insertion professionnelle de personnes sans emploi** au sein d'organismes du **secteur non marchand**, relevant ou non de l'administration française, situés dans la **zone de l'océan Indien**.

Part du financement  
des contrats par le  
département de  
La Réunion



---

En réalité, le département a déjà eu recours à des emplois aidés au bénéfice de la coopération régionale entre **2007 à 2017**, sur la base d'un simple courrier du ministre du travail de l'époque. Financés par le département, avec un appui des fonds européens, ces contrats répondaient notamment à une demande des Seychelles et ont été utilisés à **Madagascar**, dans les **Comores**, à **l'Île Maurice** et en **Ouganda**.

Le département mettait en place un **module de formation** avant le départ des bénéficiaires ; l'encadrement était ensuite assuré par les **ambassades** ou par les **alliances françaises** auprès desquelles les intéressés étaient mis à disposition.

---

Dans un courrier du **26 avril 2021**, Sébastien Lecornu, alors ministre des outre-mer, a estimé que le contrat de coopération était un outil intéressant, mais que **le CUI n'était pas le bon support juridique**.

---

**La commission des affaires sociales ne partage pas cette analyse.** L'expérimentation répond à la situation particulière de **La Réunion dans son environnement régional**, avec lequel elle entretient des liens humains, économiques et institutionnels importants.

Le contrat de coopération ne **se résume pas à une aide à l'embauche**. Il suppose un véritable **parcours d'insertion professionnelle**, avec un **accompagnement, une formation et un suivi**. L'expérience acquise dans un pays étranger peut ainsi développer des compétences particulièrement utiles dans un territoire où le commerce et l'économie sont façonnés par les échanges.

En revanche, la possibilité d'engager, en l'absence de candidature d'une personne sans emploi, une personne qui n'est pas inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi **doit demeurer une exception**. Dans cette hypothèse, le contrat ne donnerait pas droit à une aide financière, mais il deviendrait un simple outil de coopération administrative ou diplomatique, **ce qui n'est pas son objet**.

---

Réunie le mardi 2 juin 2026 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a examiné le rapport d'Annick Petrus.

Elle a proposé à la commission des affaires économiques d'adopter les articles 9 et 10 dans leur rédaction issue de ses travaux.

---

## EXAMEN DES ARTICLES

---

### *Article 9*

### **Volontariat ultramarin en entreprise**

*Cet article propose de créer un volontariat en entreprise outre-mer, sur le modèle et suivant le régime du volontariat international en entreprise (VIE).*

*La commission a adopté cet article sans modification.*

#### **I - Le dispositif proposé**

##### **A. Le volontariat à l'international en entreprise et en administration**

#### **1. Un volontariat civil aux bénéficiaires mutuels pour l'employeur et le volontaire**

Le volontariat civil a été créé à la suite de la suppression de la conscription obligatoire<sup>1</sup>, mais c'est plus précisément la loi du 14 mars 2000<sup>2</sup> qui confère un cadre aux volontariats civils affectés à l'étranger, auprès d'entreprises ou d'associations. La réforme du service civique<sup>3</sup> achève la rénovation des formes d'engagements citoyens, et surtout leur unification<sup>4</sup> en englobant :

- le volontariat associatif<sup>5</sup> ;
- les volontariats internationaux en entreprise (VIE) et en administration (VIA)<sup>6</sup> ;
- le volontariat de solidarité internationale<sup>7</sup> ;
- le service volontaire européen<sup>8</sup> ;
- le service civique des sapeurs-pompiers<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.

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

<sup>3</sup> Loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique.

<sup>4</sup> Valérie Becquet, 2011, « De la réforme du service national au service civique », *Cahiers de l'action*, 34(4), 13-23.

<sup>5</sup> Article L. 120-3 du code du service national.

<sup>6</sup> Article L. 122-3 du code du service national.

<sup>7</sup> Loi n° 2005-159 du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale

<sup>8</sup> Décision n° 1031/2000/ CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 avril 2000, établissant le programme d'action communautaire « Jeunesse ».

<sup>9</sup> Article L. 120-1 du code du service national.

Pour les seuls volontariats internationaux, sur lesquels le dispositif du présent article est adossé, **près de 11 448 jeunes sont en mission de VIE dans 119 pays, auxquels s'ajoutent 983 jeunes en volontariat international en administration (VIA) dans 116 pays.**

Une étude réalisée pour le compte de Business France<sup>1</sup>, opérateur de l'État pour la gestion des VIE et VIA, soulignent les différents avantages de ces volontariats :

- **pour les volontaires eux-mêmes**, qui certes bénéficient de l'immersion internationale pour développer des compétences linguistiques, mais qui développent surtout leurs compétences professionnelles et leur assure un tremplin vers l'emploi - 94 % des jeunes ayant fait un VIE sont en emploi six mois après son terme ;

- **pour les entreprises proposant des VIE**, pour qui le volontariat est une opportunité de recruter et de fidéliser une nouvelle génération (47 % des volontaires continuent leur carrière au sein de l'entreprise), et de renforcer certaines missions, notamment relatives à la responsabilité sociétale et environnemental (RSE) ;

- **pour les futures entreprises en général et pour la France**, qui voient leur rayonnement culturel s'affirmer *via* ces échanges.

## **2. Les volontariats internationaux bénéficient d'un régime favorable et protecteur pour le volontaire**

### *a) Des conditions d'éligibilité et d'exécution encadrées par la loi*

Les bénéficiaires du VIE et du VIA suivent les mêmes critères. Ceux-ci sont ouverts à l'ensemble des Français, et des ressortissants d'État membres de l'Union européenne<sup>2</sup>, âgés dix-huit ans et de moins de vingt-huit ans à la date du dépôt de leur candidature<sup>3</sup>.

L'autorité administrative compétente est tenue d'agréer les activités de volontariat<sup>4</sup>, cette charge étant assurée par Business France pour les VIE et par les services du ministre chargé des affaires étrangères pour les VIA. Ces activités doivent être effectuées à temps plein<sup>5</sup>, et le régime des congés annuels est fixé par décret<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Enquête VIE 2025, Edhec × Business France.

<sup>2</sup> Sous réserve de ne pas concerner une activité inséparable de l'exercice de la souveraineté ou comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'État, ce qui reprend les critères fixés par le droit européen (CJCE, 1980, Commission c/Belgique).

<sup>3</sup> Article L. 122-1 du code du service national.

<sup>4</sup> Article L. 122-5 du code du service national.

<sup>5</sup> Article L. 122-10 du code du service national.

<sup>6</sup> Article L. 122-13 du code du service national.

*b) Une rémunération fixe, prenant en compte le pouvoir d'achat du lieu dans lequel le volontariat s'effectue*

L'article L. 122-12 du code du service national prévoit que l'accomplissement du volontariat international ouvre droit à une indemnité mensuelle à la charge de l'employeur pour les VIE ou de l'État pour les VIA.

Cette indemnité est la même quelles que soient les activités du volontaire, et elle comprend :

- **une indemnité mensuelle fixe**, dont le niveau est déterminé par décret pour l'ensemble des VIE, et représente actuellement 772,87 euros par mois<sup>1</sup> ;

- **une indemnité supplémentaire, dite géographique**, fixée par arrêté, en fonction du niveau de vie locale pour garantir au volontaire « *sa subsistance, son équipement et son logement* ».

Le volontaire bénéficie de surcroît de la prise en charge du voyage aller et retour et du transport de ses bagages à concurrence de 150 kg d'effets personnels, entre son domicile et son lieu d'affectation<sup>2</sup>.

*c) Une prise en charge par la sécurité sociale, et des avantages propres au statut de volontaire international*

L'article L. 122-14 du code du service national garantit une prise en charge des prestations en nature de l'assurance maladie, maternité, invalidité ainsi qu'en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle. Cette prise en charge est assurée moyennant le versement de cotisations forfaitaires à la charge de l'organisme d'accueil et dont le montant est fixé par décret lorsque le volontaire est affecté en France, et par tous moyens lorsqu'il est hors du sol national.

Par ailleurs, le volontaire bénéficie de nombreux avantages liés à son statut :

- une exonération d'impôt sur le revenu, de contribution sociale généralisée et de contribution au remboursement de la dette sociale sur ses indemnités<sup>3</sup> ;

- la prise en compte de la durée de son volontariat pour l'ouverture et le calcul de ses droits à retraite<sup>4</sup> ;

- la déduction de cette durée pour l'accès à un emploi public soumis à une condition d'âge<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 18 du décret n° 2000-1159 du 30 novembre 2000 pris pour l'application des dispositions du code du service national relatives aux volontariats civils.

<sup>2</sup> Art. 45 du décret n° 2000-1159 du 30 novembre 2000 pris pour l'application des dispositions du code du service national relatives aux volontariats civils.

<sup>3</sup> Article L. 122-12 du code du service national.

<sup>4</sup> Article L. 122-15 du code du service national.

<sup>5</sup> Article L. 122-16 du code du service national.

**B. La création d'un volontariat en entreprise en outre-mer**

Le présent article propose un dispositif spécifique de **volontariat ultramarin en entreprise, sur le modèle du volontariat international en entreprise (VIE) ou en administration (VIA)**.

Pour cela, il crée un chapitre IV au sein du livre I<sup>er</sup> du code du service national volontariat composé d'un unique article L. 140-1. Ce dernier précise que ce volontariat en entreprise en outre-mer serait conclu pour une durée de six à vingt-quatre mois et devrait être accompli auprès d'entreprises implantées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution. Le volontaire s'engagerait à passer au minimum cent quatre-vingt-trois jours par an dans ces collectivités pendant la durée de son engagement.

Afin de limiter la création de nouveaux articles dans le code du service national, l'article L. 140-1 créé au sein de ce dernier renverrait à vingt articles établissant le régime du VIE. Ces derniers ont été présentés dans le I du présent commentaire d'article, mais le tableau suivant synthétise les dispositions qu'ils comportent :

| Article                          | Disposition                                                                            |
|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| Art. L. 122-1                    | Conditions d'âge et de nationalité des volontaires                                     |
| Art. L. 122-2                    | Critères d'aptitude des volontaires et détermination des crédits budgétaire par l'État |
| Art. L. 122-5                    | Agrément de l'autorité administrative                                                  |
| Art. L. 122-6                    | Principe d'autorité ministérielle                                                      |
| Art. L. 122-7                    | Contenu des conventions de volontariat                                                 |
| Art. L. 122-8                    | Modalités de rupture des volontariats par l'autorité administrative                    |
| Art. L. 122-9                    | Certificat d'accomplissement                                                           |
| Art. L. 122-10                   | Temps plein du volontariat                                                             |
| Art. L. 122-11                   | Obligations de discrétion du volontaire                                                |
| Art. L. 122-12                   | Indemnités du volontaire                                                               |
| Art. L. 122-13                   | Régime des congés annuels                                                              |
| I et III à V de l'art. L. 122-10 | Couverture par la sécurité sociale du volontaire affecté en outre-mer                  |
| Art. L. 122-15                   | Prise en compte pour l'ouverture et le droit à la retraite                             |
| Art. L. 122-16                   | Exclusion des périodes de VIE en cas de condition d'âge pour un emploi public          |
| Art. L. 122-17                   | Bénéfice de la validation des acquis de l'expérience (VAE)                             |
| Art. L. 122-19                   | Possibilité de dispositions spécifiques                                                |

## **II - La position de la commission**

Au terme de son instruction, la rapporteure tient à saluer la possibilité ouverte par le présent article. Un volontariat spécifique aux entreprises ultramarines peut leur permettre d'attirer des talents, et notamment d'inciter les jeunes ayant été formés en hexagone à revenir dans les territoires ultramarins pour renforcer l'économie locale par les compétences qu'ils ont développées.

Cependant cette mesure, initialement demandée par le département de la Guadeloupe, suscite des interrogations. Tout d'abord sur le principe, même si la référence au volontariat international ne vise qu'à fournir un régime juridique, il faut reconnaître que ce rapprochement n'est pas très heureux. Cette référence cause également une réelle difficulté de compréhension des règles applicables, puisque les articles relatifs au VIE régissent des contrats à l'étranger, et que la recherche de l'équivalent dans la situation ultramarine est à la charge du lecteur de ces dispositions.

Mais plus fondamentalement, ce dispositif ne doit pas conduire à ce que les jeunes diplômés de ces territoires se voient privés d'opportunités face à la concurrence avec l'Hexagone. Il faut aussi espérer que les PME de ces territoires auront les moyens de financer de tels contrats, car dans le cas des VIE ce sont essentiellement les grandes entreprises qui y recourent, or cette typologie d'entreprise fait cruellement défaut aux territoires ultramarins.

Malgré ces réserves, les organisations patronales interrogées à ce sujet ont assuré de leur intérêt pour le dispositif. La commission a donc choisi de faire le pari d'un engagement des entreprises, qui ont plus besoin que jamais d'attirer et de fidéliser une jeune génération dont le rapport au travail a changé.

**La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter cet article sans modification.**

*Article 10*

**Expérimentation d'un contrat de coopération régional au sein de l'océan Indien au bénéfice du département et de la région de La Réunion**

*Cet article propose de créer, à titre expérimental, un contrat de coopération régional au sein de l'océan Indien au bénéfice du département et de la région de La Réunion.*

*La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter cet article sans modification.*

**I - Le dispositif proposé**

**A. L'utilisation des contrats par La Réunion**

**1. De 2007 à 2017, l'utilisation des contrats aidés en faveur de la coopération régionale par le département de La Réunion**

Sur la base d'un simple courrier du ministre du travail de l'époque, **le département de La Réunion a pris l'initiative, dès 2007, de proposer à des demandeurs d'emploi et à des bénéficiaires du RSA socle, de réaliser une expérience professionnelle dans le cadre d'une action de coopération au sein de la zone de l'océan Indien.**

Durant onze années, ces contrats aidés ont principalement été mobilisés dans le cadre des **actions en faveur de la francophonie soutenus par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères**. Recrutés par le département, les bénéficiaires bénéficient d'un module de formation sur le sol réunionnais avant d'être mis à disposition de structures au sein des pays d'accueil, dans lesquelles ils bénéficient de l'encadrement d'un tuteur. Ces structures étaient principalement des établissements scolaires au sein des alliances françaises, des représentations diplomatiques ou bien des antennes d'organismes de coopération tels que l'Agence française de développement (AFD).

Soutenue par des fonds européens<sup>1</sup>, cette initiative voyait dans les faits **les contrats financés à près de 82 % par le département** de La Réunion, sur une durée moyenne de deux ans. Lors de son audition, le département a indiqué avoir affecté plus de 300 bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), avec des trajectoires individuelles parfois remarquables.

---

<sup>1</sup> Principalement le Fonds européen de développement régional (Feder) et Interreg (coopération territoriale européenne) sur les programmations 2007/2013 et 2014/2020.

Les pays concernés par ces mises à dispositions d'un nouveau genre étaient principalement situés **au sein de l'océan Indien**, en commençant par l'île des Seychelles dont la demande de coopération émanait initialement, les Comores, Madagascar, Maurice. Au fil du temps, ces actions ont même concerné des pays africains riverains de l'océan Indien tels que l'Ouganda ou l'Afrique-du-Sud, et même la Chine et l'Inde – qui sont deux pays historiques de peuplement de La Réunion.

## **2. Un changement de doctrine de l'administration**

Si la base du courrier du ministre du Travail a un temps suffi, le département de La Réunion a souhaité sécuriser juridiquement la mobilisation de contrats aidés à l'international – dont il avait bien conscience que la pratique dérogeait à la réglementation. Dans ce but, il a saisi en 2013 le ministère du Travail, qui a dans un premier temps validé le principe et fixé des conditions de mise en œuvre.

Cependant, la réforme engagée en matière d'insertion professionnelle a conduit à revoir l'architecture des contrats aidés, en faveur des « parcours emploi compétences » (PEC), et a entraîné un changement de doctrine de la part de l'État. Ce dernier s'est matérialisé par la conclusion en 2019 d'une convention entre le département et la direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dieccte) visant à mettre en extinction ce dispositif innovant, en envisageant la mobilisation d'autres contrats à partir de 2021 : contrat d'apprentissage, contrat de volontariat, etc.

Dans un courrier du **ministre des outre-mer**, alors M. Sébastien Lecornu, en date du 26 avril 2021, celui-ci **considère que le contrat de coopération est un outil intéressant, mais que le contrat unique d'insertion (CUI) n'est pas le bon support juridique pour le déployer.**

L'analyse développée par l'administration s'appuie à la fois sur une lecture de la légalité des actes des collectivités territoriales, et sur la philosophie générale des PEC qui ne s'accommoderait pas de la logique de coopération proposée par le département de La Réunion.

**Concernant la légalité des contrats aidés « de coopération »**, la délégation générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) considère que ces derniers supposent une convention de mise à disposition avec un organisme comportant un élément d'extranéité. Dès lors, il y a deux possibilités :

- soit la convention est conclue directement avec un État étranger, auquel cas elle est illégale « *quelle que soit sa nature* » si elle n'a pas été prévue par une base légale adéquate<sup>1</sup> ;

---

<sup>1</sup> Article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales.

- soit la convention est conclue avec une collectivité étrangère au titre de la coopération, et celle-ci est alors soumise au contrôle de légalité du préfet<sup>1</sup>.

**Concernant l’articulation des contrats aidés « de coopération » avec les parcours emploi compétences (PEC)**, la DGEFP considère que ces derniers impliquent un accompagnement renforcé et une formation qui supposent un engagement de l’employeur qui excède probablement les possibilités de contrôle du département de La Réunion dans une situation de mise à disposition.

**B. La création d’une expérimentation relançant le contrat de coopération en faveur de l’insertion des Réunionnais**

Le présent article propose de conférer une base légale à la pratique précédemment décrite et employée par le département de La Réunion.

**Le I** propose, pour une durée de cinq ans, de permettre à titre expérimental au département et à la région de La Réunion de conclure des contrats de coopération. Ces contrats à destination des personnes privées d’emploi s’appuieraient sur le régime du contrat unique d’insertion (CUI), et encourageraient leur insertion professionnelle auprès d’organismes du secteur non-marchand, relevant ou non de l’administration française au sein de l’océan Indien.

**Le contrat unique d’insertion (CUI)**

Ce contrat est défini par le code du travail comme « *un contrat de travail conclu entre un employeur et un salarié (...) ouvrant droit à une aide à l’insertion professionnelle* »<sup>2</sup>, et se décline en deux formes :

- le CUI contrat d’accompagnement dans l’emploi (CAE) lorsqu’il concerne le secteur non marchand ;
- le CUI contrat initiative emploi (CIE) lorsqu’il s’inscrit dans le secteur marchand.

Dans le sillage du rapport de Jean-Marc Borello<sup>3</sup>, la réforme des contrats aidés en « parcours emploi compétences » (PEC) a été lancée en 2018, faisant ainsi du CUI CAE le support juridique privilégié de ces parcours.

Dans ce cadre, les PEC reposent désormais sur un triptyque : accompagnement, formation, insertion dans l’emploi durable.

Conclu sous la forme d’un contrat à durée déterminée (CDD) ou indéterminée (CDI), le CUI est assorti d’une aide financière pouvant être attribuée par l’État ou par le département lorsque le bénéficiaire est allocataire du revenu de solidarité active (RSA).

<sup>1</sup> Article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Article L.5134-19 du code du travail.

<sup>3</sup> Jean-Marc Borello et Jean-Baptiste Barfety, Donnons-nous les moyens de l’inclusion, janvier 2018.

Le deuxième alinéa du I précise que, en l'absence de candidature d'une personne sans emploi, le département et la région peuvent engager par ce contrat une personne non inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi, sans pour autant pouvoir bénéficier de l'aide financière liée aux contrats aidés.

Le I prévoit également que les personnes recrutées bénéficient d'une formation préalable à leur mise à disposition, et que leur contrat précise les conditions de la mission de coopération retenue.

Enfin, le I prévoit la possibilité de ne pas mettre à la charge de l'organisme bénéficiaire de la mise à disposition le coût du contrat.

Le II prévoit la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation du Gouvernement, visant à éclairer l'opportunité d'une pérennisation du contrat de coopération, ou son extension.

## II - La position de la commission

Au terme de son instruction, **la rapporteure ne partage pas l'avis du Gouvernement** quant à l'inadéquation du contrat de coopération proposé par le département de La Réunion avec la logique d'insertion professionnelle.

D'une part, l'environnement de La Réunion, et les liens humains, économiques et institutionnels qui l'inscrivent dans cet espace régional, **justifient une politique ambitieuse de coopération régionale.**

D'autre part, **le contrat de coopération** proposé semble profondément **innovant**, dans la mesure où il permet un véritable parcours d'insertion professionnel. L'existence, au sein du présent article, d'un référent chargé d'assurer le suivi de ce parcours du bénéficiaire du contrat va dans ce sens. Mais plus largement, **le séjour d'un bénéficiaire au sein d'un pays étranger constitue une expérience privilégiée**, et permet de bâtir des **compétences professionnelles et linguistiques** particulièrement **utiles** dans un territoire où le commerce et l'économie sont façonnés par les échanges.

La rapporteure remarque par ailleurs que la limite invoquée par l'administration concernant la légalité des conventions internationales prises par les collectivités territoriales venait à tomber avec la création de la base légale proposée par le présent article.

Elle a cependant **souligné que la possibilité d'engager**, en l'absence de candidature d'une personne sans emploi, une **personne qui n'est pas inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi** devait **demeurer une exception**. Même si dans cette hypothèse le contrat n'ouvrirait droit à aucune aide financière, sa mobilisation trop fréquente reviendrait à vider de son sens le dispositif.

Enfin, le caractère expérimental, ainsi que la logique d'évaluation, prévus par cet article doivent permettre, au terme des cinq ans, d'étudier attentivement les modalités effectives du recours à ce nouveau contrat.

**La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter cet article sans modification.**

## EXAMEN EN COMMISSION

---

*Réunie le mardi 2 juin 2026, sous la présidence de M. Philippe Mouiller, président, la commission examine le rapport de Mme Annick Petrus, rapporteure pour avis, sur la proposition de loi n° 172 rectifiée (2024-2025) portant diverses dispositions d'adaptation du droit des outre-mer.*

**M. Philippe Mouiller, président.** – Notre ordre du jour appelle l'examen du rapport pour avis de notre commission sur la proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation du droit des outre-mer, présentée par Micheline Jacques et plusieurs de ses collègues.

Je précise que la commission des affaires économiques, saisie au fond, nous a délégué l'examen des articles 9 et 10. Par conséquent, lorsqu'elle établira son texte, demain matin, elle s'en remettra à notre avis pour les articles en question, sans les instruire au fond.

Cette proposition de loi sera examinée en séance le mercredi 17 juin. Nous nous réunirons préalablement le même jour pour examiner les éventuels amendements aux articles délégués à notre commission.

**Mme Annick Petrus, rapporteure.** – La proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation du droit des outre-mer, déposée par notre collègue Micheline Jacques, concerne naturellement de nombreux domaines, tant les spécificités des territoires et collectivités d'outre-mer justifient des adaptations pour plus d'efficacité.

Ce texte comporte vingt-quatre articles touchant à divers champs de notre droit national, parmi lesquels deux concernent des mesures relatives à l'insertion professionnelle au sens large. C'est donc logiquement que notre commission s'est vu déléguer ces articles, portant respectivement sur un volontariat ultramarin et sur un contrat de coopération régionale à destination de La Réunion.

Avant de vous présenter en détail ces deux dispositions, je souhaite dire quelques mots de la philosophie qui a présidé à l'élaboration de cette proposition de loi par la délégation sénatoriale aux outre-mer.

À la suite de nombreux travaux le Sénat a affirmé dans le débat public l'exigence de différenciation. En juillet 2020, le groupe de travail du Sénat sur la décentralisation, transpartisan et présidé par Gérard Larcher, a formulé cinquante propositions, dont trois relatives aux outre-mer. En particulier, la proposition n° 42 consistait à « adapter les normes nationales et les modalités de l'action des autorités de l'État aux caractéristiques et contraintes particulières des territoires ultramarins par une loi annuelle d'actualisation du droit outre-mer ». Elle a été enrichie par le rapport de la délégation

sénatoriale aux outre-mer sur l'évolution institutionnelle des outre-mer, déposé le 16 février 2023. C'est dans ce contexte que le président du Sénat s'est engagé, devant les maires des outre-mer, réunis le 20 novembre 2023, au Sénat, à ce qu'une proposition de loi soit déposée pour traduire en actes cet engagement.

Pour l'élaborer, le choix a été fait de recueillir dans une première phase les demandes d'adaptation auprès de chaque collectivité départementale, régionale ou territoriale ultramarine, afin d'améliorer les politiques publiques sur leurs territoires. Au cours de la seconde, les membres de la délégation aux outre-mer ont été à leur tour consultés, afin d'enrichir le texte, soit en complétant des dispositifs issus des territoires, soit en en proposant de nouveaux.

La présente proposition de loi ayant été déposée le 28 novembre 2024, plusieurs textes relatifs aux outre-mer ont été examinés et adoptés par le Sénat depuis, ce qui a conduit à la rectification du texte et à la suppression de certains de ses quarante articles, désormais satisfaits. Elle comprend des mesures sur le logement, le développement économique, l'environnement, mais également l'insertion professionnelle.

Les territoires d'outre-mer, dans leur diversité, connaissent en effet des difficultés particulièrement marquées d'insertion dans l'emploi, notamment pour les jeunes. Celles-ci, qui sont avant tout liées aux contraintes économiques desdits territoires, n'en justifient pas moins l'adaptation ou la création de dispositifs juridiques.

Tel est l'objet de l'article 9, qui crée un volontariat en entreprise en outre-mer, sur le modèle du volontariat international en entreprise ou en administration (VIE ou VIA). Ouvert aux Français et aux ressortissants d'un État membre de l'Union européenne âgés de 18 à 28 ans, il serait conclu pour une durée de six à vingt-quatre mois auprès d'une entreprise implantée dans une collectivité relevant des articles 73 ou 74 de la Constitution.

Cette possibilité est à saluer, dans la mesure où elle permettra à nos entreprises ultramarines d'attirer des talents et, en particulier, d'inciter nos jeunes formés dans l'Hexagone à revenir dans leur territoire et à renforcer l'économie locale grâce aux compétences qu'ils auront développées.

Cependant, cette mesure, demandée par le département de la Guadeloupe, suscite deux interrogations. Tout d'abord sur le principe, le rapprochement entre un volontariat international et un volontariat ultramarin n'est guère heureux, même s'il ne vise qu'à fournir un régime juridique. Plus fondamentalement, ce dispositif ne doit pas priver d'opportunités les jeunes diplômés de ces territoires face à la concurrence avec l'Hexagone. En effet, il ne faut pas se leurrer : peu de PME auront les moyens de financer de tels contrats, les VIE étant essentiellement utilisés par de grandes entreprises, peu présentes dans ces territoires.

Cependant, les organisations patronales nous assurent de leur intérêt pour le dispositif. Je vous proposerai donc de l'adopter en faisant confiance aux entreprises, qui ont cruellement besoin d'attirer et de fidéliser une jeune génération dont le rapport au travail a changé.

Quant à l'article 10, il prévoit une expérimentation, pour une durée de cinq ans, afin de permettre au département et à la région de La Réunion de conclure des contrats de coopération. Ces derniers, qui prendraient la forme d'un contrat unique d'insertion (CUI), auraient pour objet l'insertion professionnelle de personnes sans emploi au sein d'organismes du secteur non marchand, relevant ou non de l'administration française, situés dans la zone de l'océan Indien.

L'audition de représentants du département de La Réunion a permis de comprendre qu'une telle mise à disposition au titre de la coopération avait été employée entre 2007 et 2017, sur la base d'un courrier du ministre du travail. Financés à 82 % par le département, avec un appui des fonds européens, ces contrats répondaient à une demande des Seychelles, et ont été utilisés à Madagascar, dans les Comores, à l'île Maurice et même en Ouganda. Dans les faits, le département mettait en place un module de formation avant le départ, puis l'encadrement était réalisé par les ambassades ou par les alliances françaises auprès desquelles les bénéficiaires étaient mis à disposition.

Hélas, depuis, l'État est revenu sur sa position ; en effet, selon un courrier en date du 26 avril 2021 de Sébastien Lecornu, alors ministre des outre-mer, si le contrat de coopération est un outil intéressant, le CUI n'est pas le bon support juridique. Je ne souscris pas à cet avis, et vous proposerai donc d'approuver le principe de cette expérimentation.

En effet, l'objectif est compréhensible : La Réunion est pleinement insérée dans un environnement régional avec lequel elle entretient des liens humains, économiques et institutionnels importants. La politique de coopération régionale est donc cruciale pour l'île ; je laisserai ma collègue Viviane Malet développer ce point.

Il me semble, surtout, que l'expérimentation est souhaitable pour les bénéficiaires, car le CUI est bien plus qu'une aide à l'embauche : il suppose un véritable parcours d'insertion professionnelle, avec un accompagnement, une formation et un suivi. Or l'expérience au sein d'un pays étranger est une expérience privilégiée qui permet de bâtir des compétences particulièrement utiles dans un territoire où le commerce et l'économie sont façonnés par les échanges.

Toutefois, je considère que la possibilité d'engager, en l'absence de candidature d'une personne sans emploi, une personne non inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi doit demeurer une exception. Certes, dans ce cas, le contrat ne donnerait pas droit à une aide financière. Cependant, il deviendrait alors un simple outil de coopération administrative ou diplomatique, ce qui n'est pas son objet et ne justifie pas une expérimentation.

Ces deux articles me paraissent répondre à un réel besoin : favoriser l'insertion professionnelle dans les outre-mer, encourager la mobilité et donner aux collectivités ultramarines de nouveaux outils de coopération et d'attractivité. Je vous proposerai donc de les adopter sans modification.

Enfin, il me revient, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, de vous proposer un périmètre pour ce texte.

Pour les dispositions relevant du champ de compétence de notre commission, je vous propose de considérer qu'il inclut les dispositions relatives à la création d'un volontariat en entreprise en outre-mer et aux contrats de coopération à des fins d'insertion professionnelle.

En revanche, ne présenteraient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé, des amendements relatifs aux structures d'insertion par l'activité économique et aux autres leviers de coopération régionale.

*Il en est ainsi décidé.*

**Mme Brigitte Devésa.** – Le texte prévoit le report du transfert à la Polynésie française de la compétence eau à 2035. Qu'est-ce qui justifie ce report à dix ans ? Ne pourrait-on envisager une échéance à 2030 ?

**Mme Frédérique Puissat.** – Sur les CUI, ne faudrait-il pas faire le lien avec le projet de loi de finances (PLF) pour 2027 ?

**Mme Viviane Malet.** – Je salue le soutien apporté par Mme la rapporteure aux contrats de coopération régionale, alors que j'ai été vice-présidente du département de La Réunion chargée de l'insertion. L'expérimentation a conduit à envoyer soixante-six jeunes sans emploi dans des pays de l'océan Indien. Ils ont apporté un soutien à la francophonie dans ce bassin en occupant des postes dans les ambassades, dans les lycées français ou dans les alliances françaises. Le département finançait l'accompagnement et l'installation, le contrat durant deux ans.

Certains bénéficiaires ont connu une belle réussite et obtenu un emploi, par exemple, au Canada ou en Inde, étant devenus bilingues. Cependant, au bout de quelques années, la direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Deets) a bloqué cette coopération internationale, alors que le département restait prêt à financer ces contrats à hauteur de 82 %. Dommage.

**Mme Annick Petrus, rapporteure.** – La compétence eau relève d’une autre commission que la nôtre. Je ne puis donc vous répondre sur ce point.

**M. Philippe Mouiller, président.** – Je précise que le changement d’échéance de 2030 à 2035 est lié à une négociation d’ensemble sur le texte avec le Gouvernement.

**Mme Annick Petrus, rapporteure.** – Je suis d’accord avec vous, ma chère collègue, sur le lien avec le projet de loi de finances. Cependant, le dispositif proposé, abondé à hauteur de 82 % par le département, est peu coûteux.

**Mme Viviane Malet.** – Il s’agit en fait de contrats parcours emploi compétences (PEC), largement financés par le département. Cela existe donc déjà.

**M. Philippe Mouiller, président.** – L’examen du PLF sera l’occasion de faire le lien entre les dispositifs.

**Mme Frédérique Puissat.** – Et d’assurer le fléchage.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 9 (délégué)*

*La commission propose à la commission des affaires économiques d’adopter l’article 9 sans modification.*

##### *Article 10 (délégué)*

*La commission propose à la commission des affaires économiques d’adopter l’article 10 sans modification.*



**RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45  
DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS, ALINÉA 3,  
DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)**

---

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>.

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 – Loi portant réforme des retraites.*

<sup>2</sup> Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 – Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 – Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

<sup>3</sup> *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 – Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

<sup>4</sup> *Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 – Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.*

En application du *vade-mecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires sociales a **arrêté**, lors de sa réunion du mardi 2 juin 2026, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 172 (2024-2025) portant diverses dispositions d'adaptation du droit des outre-mer.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait, au titre des articles dont l'examen lui a été délégué par la commission des affaires économiques,** des dispositions relatives à la création d'un volontariat en entreprise en outre-mer et aux contrats de coopération à des fins d'insertion professionnelle.

En revanche, la commission a estimé que ne présentaient **pas de lien, même indirect, avec le texte déposé,** des amendements relatifs :

- aux structures d'insertion par l'activité économique ;
- aux autres leviers de coopération régionale.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

---

### Auditions

- **Direction générale des outre-mer (DGOM)**

**Astrid Jeffrault**, sous-directrice des politiques économiques, de l'emploi et du développement durable

**Béatrice Laurichesse**, adjointe au chef du bureau de la vie économique, de l'emploi et de la formation

- **Direction générale de la mondialisation (DGM)**

**Fany Robin**, adjointe au sous-directeur du commerce extérieur et de la coopération économique

- **Délégation générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP)**

**Cécile Charbaut**, sous-directrice des parcours d'accès à l'emploi

**Chloé Boyaval**, conseillère relations extérieures et élus

- **Business France**

**Stephane Alisse**, directeur du programme VIE

**Lucie Breton-Ravier**, directrice juridique

- **Conseil départemental de La Réunion**

**Ismaël Locate**, directeur général du pôle épanouissement, en charge de la coopération régionale

**Isabelle Caussanel**, responsable de la mission coopération régionale du pôle épanouissement

**Isabelle Huet**, conseillère technique du directeur général des services du Département de La Réunion

- **Conseil régional de La Réunion**

**Wilfrid Bertile**, élu délégué au co-développement régional et relations extérieures, à la pêche et au suivi des travaux de révision du Schéma d'Aménagement Régional (SAR)

- **Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Deets) de La Réunion**

*Arnaud Pouly, directeur*

**Contributions écrites**

- **Mouvement des Entreprises de France (Medef)**

## LA LOI EN CONSTRUCTION

---

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp124-172.html>