

N° 245

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 4 mars 2004
Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 mars 2004

RAPPORT

FAIT

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

Par M. Jean-Marie POIRIER,
Sénateur

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

Voir le numéro :

Sénat : 139 (2003-2004)

Volontariat.

INTRODUCTION	4
I. LE CADRE ACTUEL DU VOLONTARIAT À L'ÉTRANGER	10
A. LE VOLONTARIAT CIVIL (LOI DU 14 MARS 2000).....	10
1. <i>Une pérennisation des formes civiles du service national</i>	10
2. <i>Un statut de droit public</i>	11
3. <i>Un régime d'indemnisation et une protection sociale uniforme</i>	11
B. LE DÉCRET DU 30 JANVIER 1995	12
1. <i>La qualité de volontaire de solidarité internationale</i>	12
2. <i>La durée des missions</i>	13
3. <i>Les obligations des associations de volontariat</i>	13
4. <i>La protection sociale des volontaires</i>	13
5. <i>L'appui de l'Etat aux associations de volontariat</i>	14
C. L'ASSOCIATION FRANÇAISE DES VOLONTAIRES DU PROGRÈS (AFVP).....	15
II. LES OBJECTIFS ET LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIF AU CONTRAT DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE	16
A. CONFORTER LE CADRE JURIDIQUE DU VOLONTARIAT	16
1. <i>Le volontariat, entre bénévolat et salariat</i>	16
2. <i>Une nouvelle catégorie de contrat</i>	17
B. PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT DU VOLONTARIAT	18
1. <i>La nationalité des volontaires</i>	19
2. <i>Le champ géographique du volontariat</i>	19
3. <i>La durée des missions</i>	20
4. <i>Améliorer les conditions du retour des volontaires</i>	21
C. UNIFIER LES PRATIQUES DES ASSOCIATIONS DE SOLIDARITÉ.....	22
1. <i>La formalisation des rapports entre l'association et le volontaire</i>	22
2. <i>Les conditions matérielles de la mission</i>	23
3. <i>La protection sociale des volontaires</i>	23
4. <i>L'agrément</i>	24
III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION	25
A. LE VOLONTARIAT, SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE À CONFORTER	25
B. DES INTERROGATIONS LIÉES À L'ÉLARGISSEMENT DU DISPOSITIF	25
1. <i>La nécessité d'un accompagnement budgétaire adapté</i>	25
2. <i>La nature du volontariat</i>	26
C. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION	27
1. <i>La protection du volontaire</i>	27
2. <i>La commission du volontariat : un élément essentiel du dispositif</i>	28
a) Les conditions de l'agrément	28
b) Mettre en œuvre des « bonnes pratiques »	29
c) Contribuer à une structuration des associations.....	29
3. <i>Les conditions du retour des volontaires</i>	29
a) La durée du contrat	30
b) L'indemnisation du chômage.....	30

c) L'aide à la réinsertion	30
EXAMEN DES ARTICLES	32
• <i>Article 1^{er}</i> Définition du contrat de volontariat de solidarité internationale	32
• <i>Article 2</i> Nationalité du volontaire et pays dans lesquels peut être accompli le volontariat.....	33
• <i>Article 3</i> Démission d'un salarié pour l'accomplissement d'une période de volontariat - Prise en compte du volontariat pour la validation des acquis professionnels	34
• <i>Article 4</i> Contenu du contrat de volontariat - Obligations des associations - Rupture anticipée du contrat de volontariat.....	35
• <i>Article 5</i> Protection sociale du volontaire	36
• <i>Article 6</i> Droits à congés du volontaire	37
• <i>Article 7</i> Indemnité du volontaire	38
• <i>Article additionnel après l'article 7</i> Commission du volontariat.....	39
• <i>Article 8</i> Agrément des associations.....	39
• <i>Article 9</i> Application de la loi à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.....	40
CONCLUSION	42
EXAMEN EN COMMISSION	43
ANNEXE I - AUDITION DE M. PIERRE-ANDRÉ WILTZER.....	49
ANNEXE II -	54
ANNEXE III -	55
TABLEAU COMPARATIF	56

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'action des organisations de solidarité internationale (OSI) dans les domaines de l'aide au développement et de l'aide humanitaire d'urgence est fortement mobilisatrice pour les Français. L'investissement personnel de nos compatriotes va croissant, tant sous forme de dons aux associations, que sous la forme d'un engagement personnel bénévole.

L'engagement volontaire au sein d'une association recouvre des formes aussi diverses que les associations elles-mêmes et se décline de multiples façons en fonction de la durée des missions, de leur nature, de l'âge ou encore du niveau de compétences du volontaire.

Ce ne sont pas ces différents critères qui définissent le volontaire mais bien la nature de son engagement : son travail, bien qu'exercé à temps plein, ne fait pas l'objet d'une rémunération.

Plusieurs cadres juridiques coexistent actuellement pour l'organisation du volontariat à l'étranger : la loi du 14 mars 2000, relative aux volontariats civils et le décret du 30 janvier 1995, relatif aux volontaires et aux associations de volontariat pour la solidarité internationale. La loi du 14 mars 2000 vise à prendre la suite du service national en coopération. Elle ne concerne que les jeunes de 18 à 28 ans et place les volontaires sous un régime de droit public qui ne paraît pas adapté à l'action des associations. Le décret du 30 janvier 1995, décret simple, est d'application beaucoup plus large mais il présente une base juridique qu'il est souhaitable de sécuriser, selon le vœu des associations qui expatrient des volontaires, dans le cadre d'un texte législatif.

Dérogatoire au droit du travail, le contrat de volontariat ne peut reposer que sur un fondement législatif. L'application du code de travail est, en effet, d'ordre public pour tout contrat présentant les caractéristiques d'un contrat de travail. Hors du champ d'application du code du travail, il convient de définir les bases sur lesquelles repose le contrat de volontariat. C'est l'objet du présent projet de loi, pour le volontariat de solidarité internationale.

Ce champ d'application peut apparaître limité, devant le besoin de consolidation du statut d'activités, au nombre desquelles est souvent citée en exemple la direction de colonies de vacances, dont la base juridique est tout aussi fragile. La mise en place d'un cadre juridique global demandera vraisemblablement plus de temps alors que le présent projet de loi, limité aux actions de solidarité internationale, confère un caractère législatif à un dispositif existant.

**VOLONTARIAT INTERNATIONAL
CADRE COMPARE**

	Volontariat civil international (VI)	Décret n° 95.94 du 30 janvier 1995 relatif aux volontaires et aux associations de volontariat pour la solidarité internationale	Projet de loi relatif au contrat de volontariat de solidarité internationale (VSI)
<i>Qui envoie en mission des volontaires internationaux</i>	L'Etat (Affaires étrangères, Commerce extérieur) Des entreprises françaises (en théorie des ONG, mais il n'existe aucun cas à ce jour)	Des associations de droit français agréées par le ministère des Affaires étrangères	Sans changement
<i>Nature des missions</i>	Appui à des services de l'Etat ou dépendant de l'Etat à l'étranger, recherche scientifique et technique, appui à des entreprises françaises à l'étranger, assistance technique dans des programmes humanitaires et d'aide au développement	Solidarité internationale : humanitaire et coopération au développement	Sans changement
<i>Cadre légal</i>	Loi 2000-242 du 14 mars 2000 relative aux volontariats civils (Code du service national : articles L.122-1 à L.122-21)	Décret 95.94 du 30 janvier 1995 relatif aux volontaires et aux associations de volontariat de solidarité internationale pour les missions supérieures à 12 mois et quatre arrêtés d'application du 2 mai 1995	Actuel projet de loi relatif au contrat de volontariat de solidarité internationale et futur décret d'application
<i>Cadre légal antérieur</i>	Code du service national. Dispositions relatives aux volontaires du service national	Décret n° 86.469 du 15 mars 1986 relatif aux associations de volontariat et aux volontaires pour le développement	Pour les missions supérieures à 12 mois, décret 95-94 du 30 janvier 1995 relatif aux volontaires et aux associations de volontariat de solidarité internationale
<i>Nature juridique de la relation</i>	Lettre d'engagement pour la mission souscrite par le volontaire	Contrat ou accord de volontariat entre le volontaire et une association de droit français	Contrat de collaboration désintéressée de droit privé entre le volontaire et une association de droit français

	Volontariat civil international (VI)	Décret n° 95.94 du 30 janvier 1995 relatif aux volontaires et aux associations de volontariat pour la solidarité internationale	Projet de loi relatif au contrat de volontariat de solidarité internationale (VSI)
<i>Durée des missions</i>	Une seule mission, comprise entre 6 mois et 2 ans maximum	Durée liée à la prise en charge financière partielle par l'Etat du coût du volontaire pour l'association : 12 mois minimum	Pas de durée minimale. Plusieurs missions possibles dans la limite globale de 6 années, sans obligation de continuité dans les missions
<i>Nationalité du volontaire</i>	Française ou ressortissant d'un pays de l'Union européenne	Française ou ressortissant d'un pays de l'Union européenne	Française ou ressortissant d'un pays de l'Union européenne ou étranger résidant régulièrement en France
<i>Age du volontaire</i>	Entre 18 et 28 ans	A partir de 18 ans	Sans changement
<i>Zone géographique des missions</i>	Tout pays hors de France	Tout pays hormis ceux exclus par un arrêté du 2 mai 1995 : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Emirats arabes unis, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Suisse	Tout pays hors Union européenne
<i>Structures d'accueil à l'étranger</i>	Ambassades et autres services de l'Etat, établissements publics français, entreprises, laboratoires de recherche, organisations internationales, institutions de développement	Associations locales, hôpitaux, établissements d'enseignement, organismes confessionnels Structures locales d'associations françaises	Sans changement
<i>Domaines d'activité</i>	Administration, enseignement, culture, audiovisuel, presse, informatique, économie, santé, aide au développement, humanitaire	Santé, éducation, développement rural, gestion et coordination de projets de développement, appui à la structuration des sociétés civiles des pays en développement, action humanitaire d'urgence	Sans changement

	Volontariat civil international (VI)	Décret n° 95.94 du 30 janvier 1995 relatif aux volontaires et aux associations de volontariat pour la solidarité internationale	Projet de loi relatif au contrat de volontariat de solidarité internationale (VSI)
Indemnité	<p>Identique pour tous les VI dans le même pays</p> <p>Indemnité de base fixée par décret (50% indice brut 244 de la fonction publique) à laquelle s'ajoute une indemnité variable selon les pays fixée par arrêté</p> <p>Non imposable et non soumise à prélèvements sociaux</p>	<p>Indemnité de subsistance fixée pour chaque volontaire dans son contrat ou son accord de volontariat</p> <p>Le montant de l'indemnité se situe entre un niveau minimum et un niveau maximum fixés par la commission du volontariat créée par le décret</p> <p>Non imposable et non soumise à prélèvements sociaux</p>	<p>Fixée pour chaque VSI dans son contrat, elle assure des conditions de vie décentes pour le volontaire et sa famille</p> <p>Le montant de l'indemnité se situe entre un niveau minimum et un niveau maximum fixés par arrêté</p> <p>Non imposable et non soumise à prélèvements sociaux</p>
Avantage en nature	<p>Si le logement est fourni, retenue de 10% de l'indemnité</p>	<p>Logement et nourriture fournis, sinon compensation indemnitaire</p>	<p>Sans changement</p>
Couverture sociale des volontaires	<p>Protection de base au moins égale à celle du régime général de la sécurité sociale + assurance maladie complémentaire + assurance rapatriement sanitaire + assurance responsabilité civile</p>	<p>Protection de base complète assurée par la Caisse des Français de l'étranger + assurance maladie complémentaire + assurance rapatriement sanitaire + assurance responsabilité civile</p>	<p>Protection de base au moins égale à celle du régime général de la sécurité sociale + assurance maladie complémentaire + assurance rapatriement sanitaire + assurance responsabilité civile</p>
Congés	<p>Congé annuel d'une durée fixée à 2 jours et demi ouvrés par mois de service effectué</p>	<p>Le régime de congés n'est pas fixé par les textes mais par chaque contrat ou accord de volontariat</p>	<p>2 jours minimum par mois de mission effectué si le contrat a une durée égale ou supérieure à 6 mois</p>
Voyages aller retour	<p>Un voyage aller retour pour la mission</p>	<p>Un voyage aller retour par mission</p>	<p>Sans changement</p>
Formation	<p>Non obligatoire mais peut être dispensée par les services de l'Etat et les entreprises</p>	<p>Obligatoire avant le départ. Doit être organisée par l'association</p>	<p>Sans changement</p>
Réinsertion après les missions	<p>Rien de prévu par la loi</p>	<p>Soutien technique fourni par les associations. Prise en charge par l'Etat d'une prime de réinsertion professionnelle sur 3 trimestres au maximum après une mission d'au moins 12 mois si le volontaire de retour ne peut prétendre au RMI</p>	<p>Soutien technique fourni par les associations. Prise en charge par l'Etat d'une prime de réinsertion professionnelle sur 3 trimestres au maximum après une mission d'au moins 12 mois si le volontaire de retour ne peut prétendre au RMI (futur décret d'application)</p>

	Volontariat civil international (VI)	Décret n° 95.94 du 30 janvier 1995 relatif aux volontaires et aux associations de volontariat pour la solidarité internationale	Projet de loi relatif au contrat de volontariat de solidarité internationale (VSI)
<i>Aide au retour</i>	Rien de prévu par la loi	Indemnité forfaitaire de fin de mission prise en charge par l'Etat au retour d'une mission d'au moins 24 mois	Indemnité forfaitaire de réinstallation prise en charge par l'Etat au retour d'une mission d'au moins 24 mois (futur décret d'application)
<i>Validation des acquis de l'expérience</i>	Possible, prévue par la loi	Rien de prévu par les textes	Prévue par la loi
<i>Financement</i>	Budget de l'Etat (ministère des Affaires étrangères et ministère de l'Economie et des Finances – DREE) Ou prise en charge par la structure d'accueil dans le cas des scientifiques chercheurs et des VI affectés auprès des services extérieurs, d'organismes parapublics et des entreprises	Ressources propres des associations françaises. Ressources des structures d'accueil. Tous financements publics ou privés français ou autres accessibles aux associations. Mécanisme spécifique de cofinancement par l'Etat pour les missions de plus de 12 mois accomplies avec une association agréée	Ressources propres des associations françaises. Ressources des structures d'accueil. Tous financements publics ou privés français ou autres accessibles aux associations. Un mécanisme spécifique de cofinancement par l'Etat pour les missions de plus de 6 mois sera prévu dans le futur décret d'application de la loi, prenant la suite du mécanisme existant dans le décret 95-94 actuellement en vigueur

I. LE CADRE ACTUEL DU VOLONTARIAT À L'ÉTRANGER

La recherche d'un statut pour le volontaire, qui reconnaisse la spécificité d'un travail désintéressé au service d'activités dont la solvabilité ne peut être garantie par le marché, mais ne relèvent pas nécessairement de la sphère publique, s'est progressivement imposée.

Compte tenu des dérogations nécessaires au droit du travail, cette réflexion n'a que partiellement abouti et s'est limitée, pour le volontariat de droit privé, au volontariat effectué à l'étranger.

Trois formes de volontariat coexistent actuellement de façon organisée : le volontariat civil, le volontariat du décret de 1995 et l'association des volontaires du progrès. Mais le volontariat concerne aussi de nombreuses personnes qui partent pour des durées plus courtes et ne sont soumises à aucun de ces trois régimes.

A. LE VOLONTARIAT CIVIL (LOI DU 14 MARS 2000)

1. Une pérennisation des formes civiles du service national

L'article L.111-3 du nouveau code du service national, issu de la loi du 28 octobre 1997, définit comme suit les objectifs du volontariat qui « *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* ». La loi du 28 octobre 1997 définit les modalités du volontariat au sein des Armées et renvoie à une loi ultérieure pour les conditions d'exécution des volontariats civils.

Le volontariat civil mis en place par la loi du 14 mars 2000 avait pour objectif de **pérenniser des activités d'intérêt général accomplies par des appelés dans le cadre des formes civiles du service national**, dont le service de la coopération, que la suspension du service national aurait fait disparaître en l'absence de solution alternative. Les effectifs des coopérants du service national employés par les ministères des Affaires étrangères et de la coopération s'élevaient respectivement en 1999 à 1021 et à 537.

2. Un statut de droit public

La loi du 14 mars 2000 a mis en place un **statut de droit public** : le volontariat s'accomplit auprès d'une personne morale autre que l'Etat pour des activités agréées par le ministre compétent, une convention passée entre l'Etat et l'organisme d'accueil définissant les conditions d'accomplissement du volontariat. L'accueil des volontaires dans les services de l'Etat est cependant possible outre mer et à l'étranger.

Le volontariat civil s'adresse aux **personnes âgées de 18 à 28 ans** lors du dépôt de leur demande.

Trois domaines sont concernés :

- Défense, sécurité et prévention ;
- Cohésion sociale et solidarité ;
- Coopération internationale et aide humanitaire.

Dans le domaine de la coopération internationale, le volontariat civil reprend les missions dévolues aux coopérants du service national au sein des services de l'Etat à l'étranger, des organisations intergouvernementales et des entreprises. Le volontariat civil concerne s'applique à **une seule mission pour une durée comprise entre 6 et 24 mois**.

Les organismes d'accueil de volontaires civils doivent faire l'objet d'un agrément et une convention entre l'Etat et l'organisme d'accueil régit les conditions de prise en charge du volontaire.

C'est donc la logique statutaire qui marque la différence entre le volontariat civil, exercé à temps plein et l'exercice d'une activité professionnelle.

3. Un régime d'indemnisation et une protection sociale uniforme

La loi du 14 mars 2000 fixe le principe d'une indemnité mensuelle identique pour toutes les formes de volontariat, plafonnée à 50 % de la rémunération liée à l'indice brut 244 de la fonction publique (soit actuellement environ 570 € nets par mois).

Le volontaire civil affecté à l'étranger peut recevoir des prestations nécessaires à sa subsistance, à son équipement et à son logement, en nature ou sous forme d'une indemnité supplémentaire exonérée de l'impôt sur le revenu (l'indemnité totale est actuellement comprise entre 1 024 € et 2 954 € nets par mois selon l'affectation géographique).

La protection sociale du volontaire civil couvre les risques maladie, maternité, invalidité, accidents du travail et maladie professionnelle. Les cotisations sont à la charge des organismes d'accueil qui doivent en outre assurer aux volontaires civils affectés à l'étranger une couverture pour les rapatriements sanitaires et les évacuations.

Au 30 novembre 2003, 1 015 volontaires civils étaient en mission pour le compte de l'Etat à l'étranger.

B. LE DÉCRET DU 30 JANVIER 1995

Depuis 1986, les missions de volontariat de solidarité internationale d'une durée supérieure à un an, qui bénéficient de financements du ministère des Affaires étrangères, sont organisées sur la base d'un décret qui définit les droits des volontaires, notamment en matière de protection sociale.

Le décret du 30 janvier 1995 organise les relations entre les associations et les volontaires de solidarité internationale sur la base d'un rapport contractuel de droit privé.

La loi du 14 mars 2000 avait théoriquement pour vocation d'englober toutes les formes de volontariat, y compris le volontariat accompli auprès d'associations dans les domaines de l'aide au développement et de l'action humanitaire.

De fait, comme l'avait souligné le rapporteur de votre commission¹, M. Robert Del Picchia, le statut du volontaire civil s'est révélé inadapté aux besoins des associations de solidarité internationale. Les associations marquaient leur préférence pour une logique contractuelle plus souple que le statut de droit public dévolu au volontaire civil. Le montant des indemnités versées excédait largement les capacités financières des associations qui recherchaient en outre des volontaires dont l'âge pouvait être supérieur à 30 ans et pour des missions d'une durée supérieure à deux ans.

Pour toutes ces raisons, les associations de solidarité internationale n'ont pas eu recours au dispositif créé par la loi du 14 mars 2000 et ont continué à se placer sous le régime défini par le décret de 1995.

1. La qualité de volontaire de solidarité internationale

Toute personne majeure possédant la nationalité française ou celle d'un Etat membre de l'Union européenne peut acquérir la qualité de volontaire de solidarité internationale sous le régime du décret du 30 janvier 1995.

¹ Voir le rapport Sénat n° 5 (1999-2000)

Cette qualité est accordée au volontaire par le ministre sous trois conditions : avoir signé un contrat de volontariat avec une association reconnue, participer à une action de solidarité internationale et accomplir une ou plusieurs missions d'intérêt général dans des pays dont la liste est déterminée par arrêté.

2. La durée des missions

Pour bénéficier de dispositions du décret, la durée cumulée des missions accomplies par le volontaire doit être d'un an minimum et de six ans au maximum.

3. Les obligations des associations de volontariat

Le décret de 1995 définit comme suit les obligations des associations à l'égard des volontaires :

- une formation préalable à leur affectation ;
- une indemnité de subsistance (152 € par mois au minimum pour un volontaire nourri et logé) et des avantages en nature « susceptibles de leur assurer des conditions d'installation et vie décentes compte tenu des situations locales » ;
- la prise en charge des frais de voyage et de rapatriement ;
- une assurance en responsabilité civile ;
- une couverture sociale pour eux-mêmes et leurs ayants droit présents sur le lieu de mission ;
- un soutien technique pour leur réinsertion en fin de mission.

4. La protection sociale des volontaires

La protection sociale des volontaires comprend la couverture maladie, maternité, invalidité, décès, accident du travail, maladie professionnelle, vieillesse, une mutuelle complémentaire et une assurance rapatriement sanitaire.

Leurs ayants droit à charge bénéficient d'une couverture prestations en nature maladie, maternité, invalidité d'une mutuelle complémentaire et d'une assurance rapatriement sanitaire.

Les associations reconnues s'engagent en outre à assurer une couverture sociale minimale aux autres personnels qu'elles envoient en mission.

Les associations agréées dans le cadre du décret de 1995 doivent obligatoirement assurer leurs volontaires à la Caisse des Français de l'Etranger (CFE) pour les prestations maladie, accident du travail et vieillesse avec les options capital décès et voyage d'expatriation.

5. L'appui de l'Etat aux associations de volontariat

La reconnaissance d'une association de volontariat donne lieu à l'établissement d'une convention entre l'association et le ministère compétent.

Dans le cadre de cette convention, l'Etat contribue forfaitairement, pour chaque volontaire, à la couverture sociale maladie, maternité, invalidité, décès, accident du travail, maladie professionnelle et vieillesse.

Cette contribution est versée sous réserve que le bénéficiaire ne bénéficie pas d'une protection sociale par ailleurs et à la condition de son affiliation à l'assurance volontaire de la Caisse des Français de l'Etranger.

L'Etat prend en charge une prime forfaitaire de réinsertion pour les volontaires qui sont demandeurs d'emploi à leur retour et ne peuvent prétendre au bénéfice du revenu minimum d'insertion.

L'Etat contribue également sur un mode forfaitaire aux dépenses de gestion des associations liées à l'envoi de volontaires.

La gestion des aides de l'Etat est assurée par le FONJEP (Fonds de Coopération pour la Jeunesse et l'Education Populaire) qui en assure le versement sur justificatifs et qui gère également les relations entre les associations et la Caisse des Français de l'Etranger à laquelle sont affiliés les volontaires pour les risques maladie, maternité, invalidité, accident du travail et vieillesse.

Le ministère des Affaires étrangères prend ainsi en charge :

- 83 % de la couverture sociale de base de chaque volontaire, soit 228,67 € par mois ;
- 37 % en moyenne des frais de gestion des associations de volontariat, soit 68,60 € par mois ;
- 60 % en moyenne des frais de formation des volontaires, soit 716,51 € par volontaire ;

- 100 % des indemnités de fin de mission pour les volontaires ayant accompli au minimum 24 mois de mission sans interruption dans un pays de la zone de solidarité prioritaire, soit 3 658,78 €

- 100 % des primes de réinsertion professionnelle, soit 609,80 € par trimestre pendant un maximum de trois trimestres accordés aux volontaires ayant accompli au moins douze mois de mission qui sont inscrits à l'ANPE à leur retour et ne bénéficient d'aucune aide liée à la situation de recherche d'emploi. Les aides du fonds de solidarité qui peuvent être versées aux volontaires sont également financées sur les crédits du ministère des Affaires étrangères, ce fonds représentait 2 998 € en 2001.

Les questions relatives à l'application des textes sont traitées dans le cadre d'une commission du volontariat, composée paritairement de représentants des associations de solidarité internationale et de représentants de l'Etat. Cette commission est également compétente pour rendre un avis au ministre sur la reconnaissance des associations de solidarité internationale.

Environ 1 800 personnes partent chaque année sous le régime de ce type de volontariat, dont la moitié en Afrique et 24 associations¹ sont agréées.

C. L'ASSOCIATION FRANÇAISE DES VOLONTAIRES DU PROGRÈS (AFVP)

Créée en 1963 par l'Etat, en partenariat avec des associations de jeunesse, l'association française des volontaires du progrès bénéficie d'un financement spécifique global de la part du ministère des Affaires étrangères. Les volontaires du progrès étaient à l'origine envoyés dans les pays dits « du champ », relevant de la zone d'intervention du ministère de la coopération.

Au nombre d'environ 300 en 2003, les volontaires du progrès accomplissent des missions d'au moins deux ans, majoritairement dans des pays d'Afrique francophone. Un tiers des volontaires interviennent au sein des services de l'Etat à l'étranger ou sur des projets gouvernementaux de coopération au développement.

L'AFVP bénéficie d'une subvention annuelle globale qui finance à la fois son fonctionnement et son programme annuel de volontariat. Cette subvention couvre environ les deux tiers du budget de l'association qui, en conséquence, n'a pas accès au financement prévu par le décret du 30 janvier 1995.

¹ Voir liste en annexe

II. LES OBJECTIFS ET LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIF AU CONTRAT DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

Le projet de loi relatif au contrat de volontariat de solidarité internationale a pour objet principal de **conforter le cadre juridique du volontariat** tel qu'il s'exerce actuellement sous le régime du décret du 30 janvier 1995.

Le texte vise à donner un cadre général au volontariat quels qu'en soient la durée ou le lieu d'accomplissement. Les conditions dans lesquelles l'Etat peut apporter un concours financier aux associations, qui constituait le second volet du décret de 1995, seront définies par un décret d'application, lequel reconduit, selon les informations communiquées à votre rapporteur, un dispositif voisin de celui du décret de 1995.

A. CONFORTER LE CADRE JURIDIQUE DU VOLONTARIAT

1. Le volontariat, entre bénévolat et salariat

Le volontariat est une catégorie *sui generis* : la relation entre le volontaire et l'association est une relation de droit privé mais la qualité de volontaire est dévolue par l'Etat ; le volontaire n'est pas un salarié mais bénéficie d'une indemnité et d'une couverture sociale qui n'en font plus tout à fait un bénévole.

De fait, les éléments constitutifs d'un contrat de travail, l'existence d'une rémunération et d'un état de subordination, sont effectivement présents.

Le volontaire se caractérise par un engagement désintéressé : l'indemnité n'est pas la contrepartie des services rendus, ni du niveau de ses qualifications, mais doit lui permettre de vivre dans des conditions décentes. C'est la nature du contrat qui permet d'apprécier si le volontaire accepte de renoncer à un salaire qui serait la contrepartie de son travail. Ce contrat dérogatoire doit reposer sur une base législative.

Les dispositions de la loi du 14 mars 2000 n'ont pu répondre à l'attente, par les organisations de solidarité internationale, d'un cadre législatif pour leurs relations avec leurs volontaires. Les associations ont donc continué à avoir recours aux dispositions du décret du 30 janvier 1995 tout en étant conscientes que la base juridique du volontariat demeurerait fragile.

Le décret du 30 janvier 1995 vise la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. Or la qualité du volontaire n'est pas systématiquement celle de membre adhérent à l'association pour lequel la jurisprudence reconnaît la possibilité d'effectuer un travail pour la réalisation de l'objet social sans que s'appliquent les dispositions du code de travail. Certes la motivation du volontaire n'est pas sans lien avec son adhésion personnelle à l'objectif poursuivi par l'association mais, en l'absence de règle fixée par le législateur, les modes d'acquisition de la qualité de sociétaire sont très variables selon les associations et ne font parfois l'objet d'aucune formalisation.

La jurisprudence de la Cour de Cassation a évolué. Après avoir considéré en 1998 que des volontaires avaient « *agi sous le contrôle et la direction de la société humanitaire et se trouvaient de ce fait dans une situation juridique caractéristique de l'existence d'un contrat de travail* », elle a refusé de qualifier de contrat de travail le contrat unissant le volontaire à l'association¹ considérant que le versement d'un pécule en sus de l'indemnité « *ne pouvait avoir pour effet de retirer (...) la qualité de volontaire de l'association* ».

2. Une nouvelle catégorie de contrat

Par la création d'un contrat qui organise une « collaboration désintéressée » et écarte, sauf mention expresse, l'application du code du travail, le projet de loi permet de conforter la base juridique du volontariat de solidarité internationale, en encadrant les conditions dans lesquelles il s'effectue et en apportant au volontaire un certain nombre de garanties, notamment de protection sociale, dès lors qu'elle n'est plus assise sur les revenus du travail.

Le contrat de volontariat de solidarité internationale est un **contrat écrit, conclu entre une association agréée « ayant pour objet des actions de solidarité internationale » et une personne majeure**. Il est donc défini à la fois par ses signataires, qui doivent répondre à des conditions de nationalité et d'agrément et par son objet : « *l'accomplissement d'une mission d'intérêt général à l'étranger dans les domaines de la coopération au développement et de l'action humanitaire* ». Il est **conclu pour une durée limitée, la durée cumulée des missions accomplies par un volontaire, de façon continue ou non, ne pouvant excéder 6 ans**.

¹ Cour de cassation (chambre civile) 26 octobre 1999 Association Médecins du Monde c./Mme Mounier. Voir les commentaires du Pr Jean Savatier. Droit social Février 2000. Il s'agissait alors d'un contrat de volontariat conclu sur la base du décret du 15 mars 1986.

L'intervention de l'Etat, via la procédure d'agrément, vise à établir une forme d'équilibre entre le volontaire et l'association puisqu'il n'est plus placé sous le régime du droit du travail.

Les conditions de l'agrément sont décisives pour assurer le recrutement par les associations de véritables volontaires et non de personnes qui seraient, par exemple, en situation d'échec sur le marché de l'emploi. Il reviendra en d'autres termes aux associations de s'assurer de l'autonomie de volonté du candidat volontaire en lui garantissant notamment des informations suffisantes sur le cadre juridique dans lequel s'exercera son activité. Le projet de loi prévoit que « *l'agrément est délivré pour une durée limitée aux associations qui présentent des garanties suffisantes pour organiser des missions de volontaires de solidarité internationale* ».

Il convient de noter que la requalification en contrat de travail d'un contrat de volontariat n'est pas totalement exclue dans les hypothèses où l'association ne se conformerait pas à ses obligations.

Le contrat de volontariat est un contrat de droit privé français, dont les contentieux d'application relèveront par conséquent des tribunaux civils ordinaires.

B. PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT DU VOLONTARIAT

Ainsi que l'a rappelé le ministre délégué à la coopération et à la francophonie lors de son audition devant votre commission, la promotion du volontariat associatif figurait au nombre des dix priorités de la politique française de coopération, définies en août 2002.

Elle s'inscrit dans le cadre de la relance de la politique française d'aide au développement et s'appuie sur le constat de la richesse des acteurs dans ce domaine, dont il convient de promouvoir les actions en favorisant les conditions de leur développement.

Après la suspension du service national, l'attrait du volontariat n'a pas disparu. Les associations entendues par votre rapporteur ont témoigné de candidatures en nombre élevé et de taux de sélectivité importants¹.

¹ 1 500 à 2 000 candidatures par an auprès de la délégation catholique à la coopération, qui expatrie le nombre de volontaires le plus important chaque année, soit environ 250.

1. La nationalité des volontaires

Le décret de 1995 prévoit que la qualité de volontaire peut être reconnue aux personnes qui possèdent la nationalité française ou celle d'un autre Etat membre de l'Union européenne.

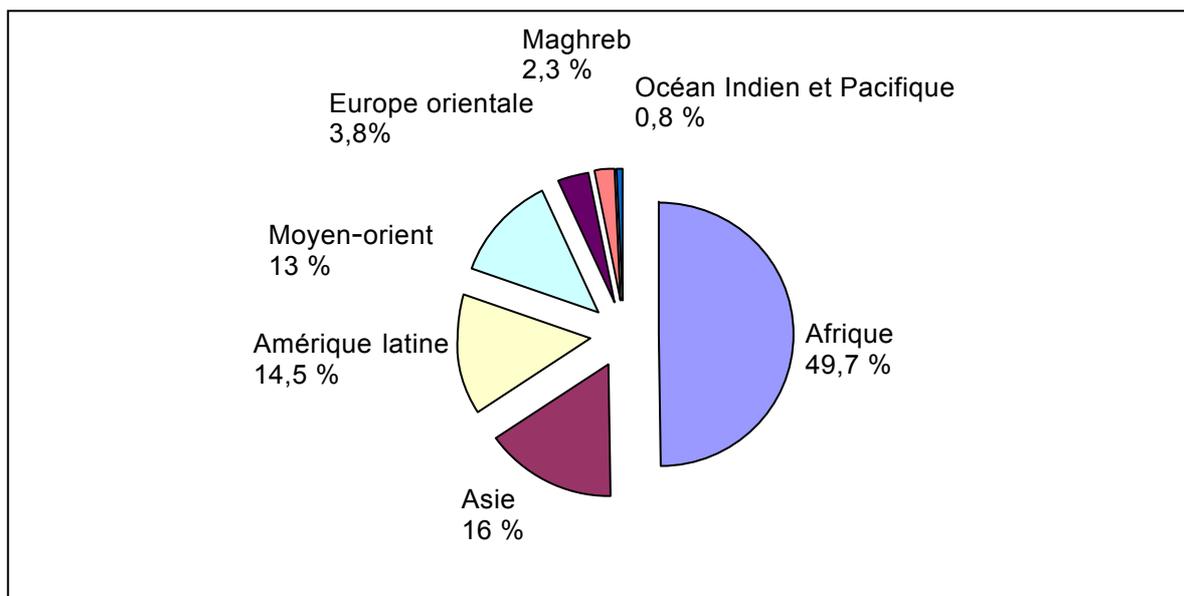
Le projet de loi élargit les possibilités d'accès à la qualité de volontaire aux ressortissants des Etats membres de l'Espace économique européen (Norvège, Islande, et Liechtenstein) ainsi qu'aux étrangers non communautaires ayant la qualité de résident en France.

Cette extension du dispositif devrait permettre aux organisations de solidarité internationale de recruter des volontaires dans d'autres pays où elles sont actives et de leur offrir un cadre plus protecteur.

2. Le champ géographique du volontariat

Le champ géographique d'application du décret de 1995, défini par un arrêté du 2 mai 1995 exclut les pays de l'Union européenne ainsi que l'Australie, le Canada, les Émirats arabes unis, les Etats-Unis, l'Islande, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande et la Suisse.

La répartition par zone géographique des volontaires est actuellement la suivante :



Le projet de loi prévoit que les volontaires pourront accomplir leur mission dans **tous les pays à l'exception des Etats membres de l'Union**

européenne ou parties à l'Accord sur l'espace économique européen. Il exclut donc l'envoi de volontaires dans les vingt-cinq Etats membres de l'Union européenne ainsi que dans trois des quatre Etats parties à l'association européenne de libre échange¹ : Norvège, Islande et Liechtenstein.

Comme l'a précisé devant votre Commission, le ministre délégué à la coopération et à la francophonie lors de son audition, le statut de volontaire de solidarité internationale sera donc géographiquement complémentaire de celui de volontaire européen. Les associations de solidarité internationale qui interviennent dans certains pays adhérents, pourront poursuivre leur action sous le statut de volontaire européen, en bénéficiant de financements communautaires.

Dans la continuité de la pratique actuelle, **n'auront vocation à être financées sur le budget du ministère des Affaires étrangères, que les missions d'une certaine durée, accomplies dans les pays relevant de l'aide publique au développement,** tels que définis par le comité d'aide au développement de l'organisation de coopération et de développement économique.

L'extension géographique du dispositif vise pour l'essentiel à donner un cadre général et certaines garanties aux volontaires, notamment en matière de protection sociale. Les associations qui ne placeraient pas dans ce cadre s'exposeraient à une requalification des contrats de leurs volontaires en contrat de travail.

3. La durée des missions

Le texte du projet de loi fixe un **maximum de six ans pour la durée cumulée des missions.**

Entendus par votre rapporteur, les responsables du comité de liaison des ONG de volontariat, ont précisé que cette limite concernait, dans leur esprit, **la durée cumulée des missions accomplies tout au long de la vie et non la durée d'une seule mission.** Une telle durée ne serait pas conforme à l'esprit du volontariat, le volontaire n'ayant pas vocation à s'installer dans cette position et augmenterait considérablement les difficultés lors du retour du volontaire. L'expérience acquise pourrait alors être moins facilement valorisée et le retour au marché du travail, particulièrement malaisé.

La durée maximale retenue pour le volontariat civil est de deux ans, durée généralement citée par les associations qui interviennent dans le domaine du développement. La délégation catholique à la coopération, association qui expatrie le nombre le plus élevé de volontaires, ne pratique

¹ A l'exception de la Suisse, qui n'est pas Partie à l'espace économique européen.

ainsi que des contrats d'une durée maximale de deux ans, considérant qu'au delà de cette durée, la nature de l'engagement ne relève plus du volontariat. A titre de comparaison, la réforme de la coopération a conduit également à limiter la durée de la présence sur le terrain des assistants techniques envoyés par le ministère des Affaires étrangères, la durée de leur mission ne coïncidant pas forcément avec celle du projet pour lequel ils ont été envoyés.

Après s'être interrogé sur l'opportunité de prévoir dans la loi, le fractionnement de la durée totale des missions, votre rapporteur a considéré que cette question devait relever de l'appréciation et de la responsabilité des organisations de solidarité internationale, d'autant que les candidats au volontariat ont des profils variés, qu'il s'agisse de leur âge, de leur qualification ou de leur situation professionnelle. Il reviendra à la Commission de volontariat de se saisir de cette question, en liaison avec le dossier de la réinsertion des volontaires.

Votre commission privilégie une solution incitative en proposant de limiter la durée du contrat à deux ans pour inviter les parties à prendre en considération le retour du volontaire au-delà de cette durée. Cette limite introduit une « clause de rendez-vous » au bout de deux ans, le contrat pouvant être renouvelé. Le recours abusif au contrat de volontariat pour les durées trop longues devra être pris en compte pour l'éventuel non renouvellement d'un agrément.

Le texte ne prévoit pas de durée minimale pour les missions de solidarité internationale. Ainsi que l'exposé des motifs du projet de loi le souligne, une durée minimale de mission sera requise pour l'accès aux financements sur crédits du ministère des Affaires étrangères. Sans établir de lien avec les questions de financement, le projet de loi relatif au contrat de volontariat de solidarité **internationale vise à englober sous un même régime juridique les missions de volontariat de toutes durées**, en incluant notamment les missions relatives à des actions humanitaires d'urgence qui peuvent se dérouler sur quelques semaines et même quelques jours. Le régime du décret de 1995 permettait également le financement de missions de courte durée sous réserve que leur durée cumulée ait atteint 365 jours, le financement intervenait alors de façon rétrospective.

4. Améliorer les conditions du retour des volontaires

Le volontariat est une expérience enrichissante pour le volontaire mais aussi pour notre société qui voit revenir des personnes disposées à s'engager davantage et qui disposent d'un savoir faire à valoriser : travail dans des conditions parfois difficiles sur le plan matériel et logistique, transmission de compétences, qualités relationnelles et capacités d'adaptation...

Or si les volontaires partagent au retour le même sentiment de décalage que les expatriés de façon générale, ils peuvent éprouver des difficultés à valoriser leur expérience sur le marché du travail.

S'il est difficile de répondre de façon uniforme à la diversité des situations, le projet de loi contient des dispositions de nature à faciliter le retour des volontaires, notamment dans son article 3, relatif au maintien des droits acquis à l'indemnisation du chômage et à la validation des acquis de l'expérience.

Le texte prévoit que la démission d'un salarié du secteur privé pour accomplir une mission de volontariat d'une durée minimale d'un an est un motif légitime de démission et ouvre droit, à ce titre, au maintien des droits acquis à l'indemnisation du chômage. Le délai de forclusion est ainsi prolongé de la durée de la mission.

Les compétences acquises au cours de l'accomplissement d'un contrat de volontariat de solidarité internationale pourront être prises en compte pour l'obtention d'un diplôme si elles correspondent à son contenu, via une procédure de validation des acquis de l'expérience. Cette mesure apparaît particulièrement utile pour les personnes que leur temps de volontariat conduirait à vouloir changer d'orientation professionnelle pour poursuivre leur engagement sous une forme salariée.

C. UNIFIER LES PRATIQUES DES ASSOCIATIONS DE SOLIDARITÉ

Le projet de loi relatif au contrat de solidarité internationale vise l'ensemble des missions de volontariat, quels que soient leur durée, leur lieu d'accomplissement et surtout leur mode de financement. Le respect des règles posées par le texte n'est pas seulement nécessaire pour l'accès à des financements du ministère des Affaires étrangères comme c'était le cas sous le régime du décret de 1995 mais indispensable pour le recours au contrat de volontariat tel que défini par le projet de loi, en dehors de toute considération relative au financement.

1. La formalisation des rapports entre l'association et le volontaire

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

2. Les conditions matérielles de la mission

Le texte prévoit la prise en charge des voyages ainsi que le bénéfice de congés payés de deux jours non chômés par mois. Il fait également obligation à l'association d'assurer une formation au volontaire avant le départ ainsi que le retour du volontaire en cas de cessation anticipée du contrat.

L'indemnité versée au volontaire doit lui permettre d'accomplir sa mission dans des conditions de vie décentes. Comme indiqué précédemment le barème ne devrait pas évoluer de façon significative, le minimum étant pour le moment fixé à 152 euros par mois.

L'indemnité n'est pas imposable et elle est exonérée de cotisations et contributions sociales. Son montant est arrêté de façon contractuelle pour chaque volontaire : à la différence du volontariat civil, des volontaires affectés dans le même pays pourront recevoir des indemnités différentes. Il est plafonné, le montant maximum, fixé par arrêté du ministre des Affaires étrangères, correspond à l'indemnité des volontaires civils.

3. La protection sociale des volontaires

Les missions de volontariat dont la durée est inférieure à un an ne sont actuellement couvertes par aucun statut particulier. Dans un système où la protection sociale est assise sur les revenus du travail, l'adhésion à un régime d'assurance volontaire est nécessaire à la protection des volontaires contre les principaux risques.

Le texte prévoit que l'association assure au volontaire une **protection sociale « d'un niveau au moins égal à celui du régime général de la sécurité social française » en tenant compte des droits dont ils bénéficient par ailleurs**. L'ensemble des coûts de protection sociale est donc à la charge de l'association.

Le projet de loi précise que la protection sociale du volontaire comprend la couverture des risques maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse, accident du travail et maladie professionnelle.

Le bénéfice des congés de maladie, de maternité, de paternité et d'adoption prévus par le code du travail et le code de la sécurité sociale pour les travailleurs salariés est prévu par le projet de loi, pour les volontaires.

Pour les ayants droit, la couverture sociale est dissociée de l'exercice d'une activité et se limite aux prestations en nature des risques maladie, maternité et invalidité.

Les prestations en nature correspondent au remboursement des honoraires médicaux, de ceux des auxiliaires médicaux et des dentistes, des prescriptions médicales ainsi que des frais d'hospitalisation.

4. L'agrément

Indispensable pour l'accès aux financements du ministère des affaires étrangères, l'agrément devient la condition nécessaire à l'envoi de volontaires, que leur mission fasse l'objet de financements publics ou non.

Il est délivré par le ministre des Affaires étrangères. C'est donc l'Etat qui reconnaît à une association la capacité de contracter.

L'agrément est conclu pour une durée limitée. La pratique actuelle est la délivrance d'agrément pour des durées de trois ou quatre ans, l'agrément pouvant être renouvelé. Certaines associations peuvent également être agréées pour la durée des projets pour lesquels elles font appel à des volontaires.

Le nombre d'associations agréées, actuellement au nombre de vingt-quatre devrait augmenter avec l'entrée en vigueur de la loi, de même que devraient se développer les pratiques de « portage » par lesquelles des associations de volontariat assurent pour le compte d'autres associations, la gestion des relations contractuelles avec leurs volontaires. Ces pratiques assurent aux volontaires le bénéfice des garanties du contrat de volontariat de solidarité internationale, dans le cadre d'associations de petite taille ou dont l'objet principal n'est pas l'envoi de volontaires à l'étranger.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION

A. LE VOLONTARIAT, SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE À CONFORTER

Lors du débat sur le projet de loi relatif aux volontariats civils, votre Commission avait souligné l'intérêt du volontariat de solidarité internationale sous la forme du décret de 1995 et la nécessité de le conforter en donnant un cadre législatif à cette forme de volontariat de droit privé.

Cette forme particulière d'engagement, de « bénévolat indemnisé », est propre à notre pays : chez nos partenaires européens, le terme de volontaire désigne le plus souvent des bénévoles et les organisations de solidarité internationale n'ont recours qu'à des personnels salariés.

S'inscrivant dans une démarche de générosité, les volontaires irriguent à leur retour le tissu associatif français. Dans le domaine de l'aide au développement, le niveau de qualification et d'intervention des volontaires a en outre suivi les évolutions des pays partenaires et le processus d'émergence de cadres locaux, notamment dans le secteur de l'éducation et de la santé.

B. DES INTERROGATIONS LIÉES À L'ÉLARGISSEMENT DU DISPOSITIF

1. La nécessité d'un accompagnement budgétaire adapté

Le budget consacré au volontariat sur les crédits du ministère des affaires étrangères est stable depuis plusieurs années. Les crédits dédiés au volontariat ont été affectés en 2003 par une exécution particulièrement difficile et une répartition qui n'autorise que de faibles marges de manœuvre.

Doté de 19,6 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2003, l'article 20 du chapitre 42-13 du budget du ministère des affaires étrangères a été amputé de 10 % de ses crédits au mois de février, puis affecté par le gel des crédits de report intervenu au mois de mai ce qui a conduit à la réduction de la commande adressée au FONJEP et mis certaines associations dans des situations particulièrement difficiles.

Sur le montant total des crédits destinés au volontariat, plus de 62 % (11,19 millions d'euros) sont destinés à l'Association des volontaires du progrès, bénéficiaire d'une subvention globale ; les crédits dévolus au volontariat associatif du décret de 1995 représente, quant à lui, 30 % du total, le solde étant constitué de crédits destinés à soutenir les actions du Comité de

liaison des ONG et à l'appui ponctuel d'associations se trouvant dans une situation financière délicate.

Le budget pour 2004, dont la dotation est stable opère un premier rééquilibrage au profit du volontariat associatif dont les crédits sont portés à 6,5 millions d'euros avec l'objectif d'augmenter le nombre de volontaires.

L'Association des volontaires du progrès devra s'intégrer dans le dispositif issu du présent projet de loi et solliciter un agrément pour ses activités ainsi que les différents financements prévus pour l'envoi de volontaires. L'Etat devra cependant vraisemblablement poursuivre son accompagnement budgétaire spécifique sauf à mettre en péril les activités mêmes de l'Association. Le rééquilibrage entre les différents financements devrait donc vite atteindre ses limites.

L'ouverture des financements à des missions d'une durée plus courte devrait augmenter le nombre des associations qui sollicitent un agrément. Cette crainte a été à plusieurs reprises exprimée devant votre rapporteur de la part d'associations qui ont pour objet principal le volontariat et ne bénéficient pas d'autres financements comme opérateurs de projets ou de missions humanitaires d'urgence.

L'action des associations de solidarité internationale dépend de l'évolution des financements qui lui sont apportés. Si le texte apporte désormais une base juridique stable, l'accompagnement budgétaire du dispositif sera déterminant pour promouvoir un réel développement du volontariat. Le coût pour le budget du ministère des Affaires étrangères d'un volontaire bénéficiaire de l'ensemble des dispositions du décret de 1995 est actuellement d'environ 11 500 euros sur deux ans. La charge que représente un volontaire pour une association, une fois intégrés les financements du ministère des Affaires étrangères, est au minimum de 17 000 euros sur deux ans¹.

La promotion du volontariat de solidarité international devra être accompagnée d'un effort budgétaire soutenu pour concilier l'augmentation souhaitée du nombre de volontaire et l'amélioration des conditions de leur prise en charge, différée depuis 1995 en l'absence des crédits nécessaires.

2. La nature du volontariat

Tel qu'il existe actuellement, le décret de 1995 vise essentiellement les missions de développement d'une certaine durée. L'esprit du volontariat originel, ancré dans les politiques de coopération, ne vise pas les missions de

¹ Les coopérants du service national étaient financés par l'Etat à hauteur de 85 %.

courte durée, en privilégiant une logique d'échange qui ne peut s'inscrire que dans un temps relativement long.

La plupart des organisations humanitaires d'urgence interviennent également dans le domaine du développement, ainsi qu'en situation de post-crise. Elles ont, pour certaines, actuellement recours aux dispositions du décret de 1995.

Le contrat de volontariat de solidarité internationale devrait concerner à l'avenir tous les types de mission, y compris des missions de courte durée. La conception traditionnelle du volontariat, dédié à la coopération au développement, devrait donc évoluer pour incorporer des logiques différentes. Le risque est présent du recours au contrat de volontariat en substitut au salariat, alors que le bénévolat est possible sur des missions de courte durée. La commission du volontariat, dont votre commission vous propose de consacrer l'existence dans la loi, devra être particulièrement vigilante à cet égard.

C. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Comme votre rapporteur a pu le constater lors des auditions préparatoires, ce projet de loi répond à une demande ancienne de la part des associations qui expatrient des volontaires et elles ont été associées de façon étroite à la préparation du texte.

Le projet de loi apporte aux associations la sécurité juridique nécessaire et aux volontaires un certain nombre de garanties, notamment en matière de protection sociale.

Les propositions de votre Commission ne modifient donc pas les lignes générales du projet de loi mais visent à le compléter et à le renforcer.

1. La protection du volontaire

En se plaçant volontairement sous le régime d'un contrat dérogatoire aux règles du code du travail, le volontaire doit trouver dans la loi certaines garanties afin que sa position face à l'association soit suffisamment équilibrée pour lui permettre de faire un véritable choix.

Cet équilibre est partiellement garanti par l'agrément donné à l'association, l'agrément garantissant au volontaire que l'association présente bien les garanties nécessaires à l'expatriation de volontaires.

Il devra être conforté par le décret d'application auquel votre Commission vous propose de renvoyer pour préciser les dispositions relatives au contrat de volontariat.

Votre commission considère que ce décret devra déterminer les mentions que le contrat devra comporter (durée, lieu d'accomplissement de la mission...) et prévoir les conditions dans lesquelles le contrat, conclu pour une durée limitée, peut être rompu. La rédaction actuelle du projet de loi laisse les modalités de rupture du contrat à la discrétion des cocontractants, se bornant à prévoir un préavis d'un mois.

Votre commission souhaite également préciser que le retour du volontaire devra être assuré par l'association quelles que soient les conditions de rupture du contrat. Même en cas de faute, il convient de ne pas lier la fin anticipée du contrat et l'obligation pour le volontaire de regagner la France par ses propres moyens.

2. La commission du volontariat : un élément essentiel du dispositif

Votre commission vous propose de prévoir dans la loi l'institution de la Commission du volontariat dont le rôle est à la fois de donner un avis sur l'agrément des associations qui expatrient des volontaires mais aussi d'être un lieu de concertation et de vigilance sur toutes les questions soulevées par la mise en œuvre du texte.

Le projet de loi relatif au contrat de volontariat met en place un dispositif souple et évolutif afin de répondre à la diversité des situations. La Commission du volontariat permettra d'accompagner sa mise en œuvre en confrontant l'expérience des organisations de solidarité internationale et leur permettant de proposer des règles communes.

a) Les conditions de l'agrément

Comme précédemment exposé, **l'agrément d'une association n'emporte pas systématiquement le bénéfice des financements du ministère des Affaires étrangères**, les conditions de l'agrément devraient donc évoluer pour apprécier l'aptitude à l'envoi de volontaires dont l'action ne relève plus strictement de l'aide au développement et conduire à l'agrément d'un plus grand nombre d'associations.

Parmi les associations répertoriées comme organisations de solidarité internationale, les trois associations dont les ressources sont les plus importantes ont des budgets supérieurs à 50 millions d'euros. Les volontaires

qu'elles expatrient peuvent être parfois financées par d'autres voies, notamment sur les lignes d'ECHO, crédits européens destinés à l'action humanitaire.

La commission du volontariat peut être le lieu de construction du consensus sur les critères d'attribution des financements de l'Etat, en tenant compte des réalités économiques différentes dans lesquelles évoluent les OSI.

b) Mettre en œuvre des « bonnes pratiques »

Il reviendra à la commission du volontariat de veiller à la bonne application du texte et d'intervenir pour veiller au respect de « bonnes pratiques » par les associations qui expatrient des volontaires.

Le projet de loi fixe des objectifs généraux, comme la formation des volontaires avant leur départ, qui peuvent avoir des applications très diverses. Dans ce domaine, comme dans celui de l'appui à la réinsertion professionnelle, obligation que votre commission vous propose de réintroduire dans la loi, la commission du volontariat peut être un lieu de propositions et d'évaluation.

Sur la durée des contrats, votre rapporteur considère que la commission du volontariat peut permettre de dégager des règles communes pour garantir la bonne application du texte.

c) Contribuer à une structuration des associations

Les organisations de solidarité internationales françaises tendent à professionnaliser leur action dans un secteur d'intervention qui reste assez nouveau mais où la concurrence, notamment avec de grandes organisations internationales est réelle.

Dans ce contexte, sur le sujet précis du volontariat de solidarité internationale, la commission du volontariat peut favoriser la mise en commun des moyens des organisations de solidarité internationale pour la réalisation des obligations que définit le projet de loi sur la protection sociale, la formation ou encore l'appui à la réinsertion.

3. Les conditions du retour des volontaires

Le retour des volontaires figure au nombre des questions qui ne sont pas traitées de façon satisfaisante, par manque de temps ou de moyens de la part des associations de solidarité internationale, tout entières tendues vers leur action sur le terrain à l'étranger.

a) La durée du contrat

Les difficultés du retour croissent avec le temps passé sur le terrain. Aussi, il convient d'emblée que la durée cumulée de six ans pour la totalité des missions, soit entendue comme une durée fractionnée et non une durée continue. Les associations entendues s'accordent sur le seuil de deux années au-delà duquel la réinsertion devient véritablement difficile.

Sans limiter de façon véritablement contraignante la durée des missions, de façon à préserver la souplesse du dispositif, votre commission vous propose de limiter à deux ans la durée du contrat de volontariat et d'introduire une forme de « clause de rendez-vous ». Un nouveau contrat pourra être signé pour les besoins de la mission mais la limitation de la durée initiale devrait permettre de rendre plus systématique la réflexion sur le retour du volontaire.

b) L'indemnisation du chômage

Le volontariat relève par nature d'une démarche de solidarité, et non d'une démarche professionnelle. Il s'agit également, par définition, d'une activité limitée dans le temps. Pour ces deux raisons, on voit mal le volontariat donner lieu à une assurance contre le risque « chômage ». L'indemnisation du chômage risquerait également de modifier la nature du contrat en favorisant le recours abusif au volontariat au détriment du salariat.

Pour autant, la situation professionnelle des volontaires à leur retour doit faire l'objet d'une attention particulière. Le décret de 1995 prévoit à cet égard deux types d'aides, qui seront maintenues : l'indemnité de fin de mission (environ 3 650 euros), une prime de réinsertion (609 euros par trimestre) durant trois trimestres pour les volontaires en recherche d'emploi qui ne peuvent prétendre au revenu minimum d'insertion.

Outre le maintien de ce dispositif, votre commission propose que les droits à indemnisation du chômage, acquis au titre d'une activité antérieure, soient plus largement ouverts au retour du volontaire, en ne limitant pas les cas d'indemnisation à la seule force majeure ou au retrait de l'agrément mais à tous les cas d'interruption de la mission, le délai de forclusion étant suspendu, quel que soit le motif d'interruption de la mission.

c) L'aide à la réinsertion

Votre commission vous propose qu'une obligation de fournir au volontaire un appui à la réinsertion à son retour figure dans le texte. Cette obligation est actuellement prévue par le décret de 1995. Elle prend des formes diverses telles que l'aide aux démarches administratives, l'organisation de séminaires de retour et de journées d'aide à la recherche d'emplois, l'établissement d'un bilan de compétences, voire le financement de bourses

d'études pour la poursuite de formations. Elle s'effectue de façon de plus en plus structurée. Le recours des associations au service compétent de BIOFORCE est une première forme de mutualisation en matière de réinsertion.

Il paraît indispensable que l'aide à la réinsertion figure dans le texte même de la loi parmi les obligations à la charge des associations.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Définition du contrat de volontariat de solidarité internationale

L'article 1^{er} définit le contrat de volontariat de solidarité internationale par une série de critères.

Il s'agit d'un contrat écrit qui organise une collaboration désintéressée. Le volontaire signataire met son temps et ses compétences à disposition d'une association, sans demander l'exacte contrepartie de la valeur de son travail que constituerait un salaire.

L'article 1^{er} écarte l'application du code du travail aux dispositions du contrat de volontariat. Le contentieux de l'application du contrat relève par conséquent des tribunaux civils et non des juridictions prud'homales.

Le contrat est conclu pour une durée limitée, dans des conditions définies à l'article 4.

L'objet du contrat est défini comme « l'accomplissement d'une mission d'intérêt général à l'étranger dans les domaines de la coopération au développement et de l'action humanitaire ». La mission d'intérêt général est une activité à temps plein, le contrat étant « exclusif de toute activité professionnelle ».

Les cocontractants sont définies par l'article 1^{er} comme une personne majeure d'une part, dont les conditions de nationalité sont définies à l'article 2 et une association de droit français « ayant pour objet des actions de solidarité internationale ». L'association contractante doit être agréée, les conditions de l'agrément étant définies par l'article 8 du projet de loi.

L'article 1^{er} définit le contrat à la fois par son objet et par la qualité des cocontractants. Un tiers intervient dans l'équilibre du contrat : l'Etat, qui par le biais de l'agrément défini à l'article 8 offre certaines garanties au volontaire quant à la capacité de l'association à faire appel à des volontaires.

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

Article 2
**Nationalité du volontaire
et pays dans lesquels peut être accompli le volontariat**

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

Le volontaire de solidarité internationale doit posséder la nationalité française ou celle d'un autre Etat membre de l'Union européenne, selon une condition de nationalité identique à celle du décret de 1995.

L'article 2 du projet de loi élargit l'ouverture de l'accès au contrat de volontariat aux personnes qui possèdent la nationalité d'un Etat partie à l'accord sur l'espace économique européen ou qui justifient d'une « résidence habituelle en France ».

L'Espace économique européen (EEE) résulte de l'accord passé en 1993 entre les douze Etats membres de l'Union européenne d'alors et l'Association européenne de libre échange (AELE). Il regroupe actuellement dix-huit pays, les pays de l'Union européenne et les pays de l'AELE: Islande, Liechtenstein et Norvège, à l'exception de la Suisse qui, bien qu'appartenant à l'Association européenne de libre échange (AELE), n'a pas ratifié l'accord sur l'Espace économique européen¹.

L'article 2 prévoit la possibilité pour un étranger non communautaire d'accomplir des missions de solidarité internationale à la condition qu'il ait sa résidence habituelle en France.

A la différence de la condition de nationalité, la condition de résidence ne peut être appréciée objectivement par l'association qui recrute le volontaire. Votre commission vous propose donc un amendement pour **substituer à la notion de résidence habituelle celle du titre de séjour correspondant**. L'ordonnance relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers prévoit que « tout étranger qui justifie d'une résidence non interrompue conforme aux lois et règlements en vigueur, d'au moins cinq années en France » peut se voir délivrer une carte de résident. Certains étrangers non communautaires ne relèvent pas des dispositions de l'ordonnance de 1945 mais de conventions internationales spécifiques régissant leurs conditions d'entrée et de séjour, c'est notamment le cas des Algériens dont le régime d'entrée et de séjour sur le territoire français est entièrement régi par les dispositions de l'accord franco-algérien du

¹ La rédaction actuelle de l'article 2 exclut par conséquent les ressortissants suisses de la qualité de volontaire de solidarité internationale, tout en ouvrant, aux termes du deuxième alinéa de l'article, la possibilité de l'envoi de volontaires en Suisse.

27 décembre 1968 qui instaure un titre de séjour spécifique, le certificat de résidence. C'est pourquoi votre Commission vous propose de prévoir le bénéfice de titres de séjour conférant les mêmes droits.

L'article 2 pose le principe de la possibilité d'un fractionnement de la durée totale.

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

Article 3

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

L'article 3 du projet de loi prévoit qu'un salarié qui aurait démissionné de son emploi pour accomplir un temps de volontariat dont la durée est au moins égale à un an, ne perd pas les droits à l'indemnisation du chômage qu'il a pu acquérir. Ces droits lui sont ouverts à la fin de sa mission.

Le texte du projet de loi prévoit également l'ouverture des droits en cas d'interruption de la mission pour cause de force majeure ou de retrait de l'agrément délivré à l'association.

Votre Commission vous propose un amendement permettant **d'élargir les cas d'ouverture des droits acquis à l'indemnisation du chômage à l'ensemble des cas de rupture anticipée du contrat de volontariat de solidarité internationale .**

L'article 3 se réfère au mécanisme de validation des acquis de l'expérience pour permettre que les périodes de volontariat accomplies puissent être prises en considération.

Le mécanisme de validation des acquis de l'expérience a été réformé par la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale et défini par l'article L. 900-1 du code du travail : « *Toute personne engagée dans la vie active est en droit de faire valider les acquis de son expérience, notamment professionnelle, en vue de l'acquisition d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification* ».

L'article L. 335-5 du code de l'éducation prévoit que l'ensemble des compétences professionnelles acquises dans l'exercice d'une activité salariée, non salariée ou bénévole, en rapport direct avec le contenu du diplôme ou du titre peuvent être prises en compte. Une durée minimale d'activité est fixée à trois ans.

La validation est effectuée par un jury où sont représentés des membres des professions concernées.

L'article L. 336-6 est relatif au répertoire national des certifications professionnelles ou les diplômes et les titres à finalité professionnelle sont classés par domaine d'activité et par niveau.

Votre commission vous propose **d'adopter l'article 3 ainsi amendé.**

Article 4

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

L'article 4 du projet de loi est relatif au contenu du contrat de volontariat. Il énonce que le contrat de volontariat mentionne les conditions dans lesquelles le volontaire accomplit sa mission.

L'article 4 précise également que la durée cumulée des missions accomplies par un volontaire ne peut excéder six ans. Au delà de cette durée, le volontaire ne peut prétendre au bénéfice des dispositions du projet de loi et son action devra s'inscrire dans le cadre du salariat.

Sans modifier la durée maximale cumulée des missions de volontariat, votre commission vous propose de limiter à deux ans la durée pour laquelle un contrat de volontariat peut être conclu. Cette rédaction n'exclut pas la signature d'une autre contrat dans l'hypothèse où une mission doit se poursuivre au delà de cette durée mais fixe une échéance qui oblige les parties au contrat à considérer la question du retour du volontaire après deux ans et à faire des missions prolongées, l'exception à la règle générale.

Le deuxième alinéa de l'article 4 est relatif aux obligations des associations en matière de formation des volontaires et de prise en charge de leurs frais de voyages.

Il renvoie au décret pour la détermination des conditions dans lesquelles les associations assurent une formation aux volontaires avant leur départ et prennent en charge les voyages. Votre commission vous propose de modifier la rédaction de l'alinéa pour préciser que **l'association prend en charge les frais de voyage liés à la mission** et pour ajouter aux obligations des associations celle d'assurer aux volontaires **un appui à la réinsertion professionnelle à leur retour.** Cette obligation figure actuellement dans le décret de 1995 et les difficultés de la réinsertion professionnelle au retour doivent être prises en considération par les associations.

Le troisième alinéa de l'article 4 est relatif à la cessation anticipée du contrat. La rédaction de l'article pose comme condition un préavis d'un mois. Votre commission vous propose **un amendement rédactionnel à cet alinéa pour préciser que l'association assure le retour du volontaire dans tous les cas de rupture anticipée du contrat** et pas seulement en cas de force majeure ou de retrait de l'agrément.

Votre commission vous propose un amendement pour **qu'un décret précise les conditions d'application de l'ensemble de l'article**. Ce décret est prévu pour préciser les obligations liées à la formation et à la prise en charge des voyages. Tant les mentions présentes dans le contrat (durée, lieu d'application de la mission...) que les conditions de sa rupture anticipée devront en effet relever du décret pris pour l'application de l'article 4.

Votre commission vous propose **d'adopter l'article 4, assorti des quatre amendements précédemment exposés**.

Article 5

Protection sociale du volontaire

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

La couverture sociale est à la charge de l'association qui doit assurer, au volontaire et à ses ayants droit, un niveau de protection équivalent à celui assuré par le régime général de sécurité sociale française.

Les risques couverts sont : maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse, accident du travail et maladie professionnelle.

Pour les ayants droit, la couverture sociale concerne les prestations en nature des risques maladie, maternité et invalidité.

Alors qu'en application du décret de 1995, les volontaires sont actuellement automatiquement affiliés à la Caisse des Français de l'étranger, l'article 5 laisse à l'association le choix de l'assureur, comme cela est d'ailleurs le cas pour les volontaires civils dans le cadre de la loi du 14 mars 2000.

Cette couverture sociale est assurée sous réserve des droits détenus par ailleurs par le volontaire. Dans les cas où le volontaire est couvert pour tout ou partie des risques par une protection sociale acquise au titre d'une activité antérieure ou au titre de sa qualité de retraité, l'association signataire

du contrat n'a pas à prendre en charge son affiliation à une assurance volontaire.

L'association doit également assurer au volontaire et à ses ayants droit une couverture sociale complémentaire, s'ajoutant à la couverture de base et une assurance pour le rapatriement sanitaire.

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

Article 6

Droits à congés du volontaire

Si le volontaire accomplit une mission d'une durée d'au moins six mois, il bénéficie de congés à hauteur de deux jours par mois. Le texte précise qu'il s'agit de deux jours non chômés au sens de la législation de l'Etat d'accueil.

L'article 6 ouvre également au volontaire le bénéfice des congés de maladie, de maternité, de paternité et d'adoption dans les conditions définies par le code du travail et le code de la sécurité sociale pour les travailleurs salariés.

Le dernier alinéa de l'article 6 prévoit que la totalité de l'indemnité du volontaire est perçue par le volontaire pendant la durée des congés.

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

Article 7
Indemnité du volontaire

L'article 9 définit la nature et les modalités de calcul de l'indemnité versée au volontaire.

Il est précisé que l'indemnité n'a le caractère ni d'un salaire, ni d'une rémunération, elle est donc totalement déconnectée du travail fourni par le volontaire et du niveau de ses qualifications. La mission de volontariat étant accomplie à temps plein, il s'agit de permettre au volontaire de l'accomplir dans des « conditions de vie décentes ».

L'indemnité est exonérée d'impôt sur le revenu, de cotisations et de contributions sociales.

Le montant de l'indemnité et ses conditions de versement sont déterminées de façon contractuelle, il peut donc varier pour des volontaires affectés dans le même pays. Des montants maximum et minimum seront cependant fixés par arrêté du ministère des Affaires étrangères « en tenant compte des conditions d'existence dans le pays où la mission a lieu ».

D'après les informations fournies à votre rapporteur, ces montants ne devraient pas varier par rapport à la situation actuelle des volontaires. L'indemnité minimum est fixée à 152 € pour un volontaire logé et nourri ; dans certains pays, si le volontaire est à la charge d'un partenaire local et s'il est logé et nourri, l'indemnité plancher peut être abaissée à 100 euros par mois. L'indemnité maximum est équivalente à celle des volontaires civils, soit 50 % de l'indice brut 244 de la fonction publique (environ 570 € par mois)¹.

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

¹ L'indemnité des volontaires civils évolue en fonction d'un barème réévalué tous les trimestres. Au 1^{er} janvier 2004, le maximum de l'indemnité totale s'élevait à 2 954 € pour un volontaire affecté à New York, le minimum étant perçu par les volontaires civils affectés à Malte (1024 €). Si le volontaire est logé et nourri, le plafond de l'indemnité est fixé à 70 % de l'indemnité des volontaires civils. En outre, l'indemnité de fin de mission est prise en compte dans le calcul.

Article additionnel après l'article 7
Commission du volontariat

Dans cet article additionnel, votre commission vous propose de compléter le projet de loi en y insérant l'institution d'une commission du volontariat.

Instituée par le décret du 30 janvier 1995, la commission du volontariat est composée à parité de représentants des associations de solidarité internationale et de représentants de l'Etat. Aux termes du décret de 1995, elle donne un avis sur les demandes de reconnaissance en qualité d'associations de volontariat, sur les contrats de volontariat ainsi que sur le choix de l'organisme de gestion des aides.

L'agrément donné à une association par le ministre des affaires étrangères, prévu à l'article 8 du projet de loi est l'élément clé du dispositif du contrat de volontariat de solidarité internationale. Il est déterminant pour l'équilibre des relations entre l'association et le volontaire en apportant une garantie à ce dernier sur le respect de ses droits et le sérieux de son cocontractant.

Au cours des auditions qu'il a réalisées, votre rapporteur a pu mesurer l'importance de cette instance de concertation entre l'administration et les associations partenaires qui fait à la fois office de forum et de lieu de débat pour la détermination de lignes de conduites décisives pour la bonne marche du volontariat sur le terrain. Le volontariat a besoin de souplesse tout en étant encadré, la commission du volontariat est à l'évidence le mode de gestion approprié.

Article 8
Agrément des associations

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

L'agrément n'est plus seulement nécessaire à l'obtention de financements de la part du ministère des Affaires étrangères comme c'était le cas sous le régime précédent mais il est désormais indispensable à toute association qui souhaite recourir au contrat de volontariat.

L'article 8 prévoit que l'agrément est délivré par le ministre des Affaires étrangères pour une durée limitée. D'après les informations fournies à votre rapporteur, cette durée devrait être de quatre ans, l'agrément étant renouvelable.

Il est délivré « aux associations qui présentent des garanties suffisantes pour organiser des missions de volontaires de solidarité internationale ».

Votre commission vous propose un **amendement à cet article pour prévoir l'avis de la commission du volontariat sur les demandes formulées par les associations.**

Il semble utile de recueillir l'avis de la commission du volontariat avant la décision d'attribution de l'agrément. Les associations présentes sur le terrain peuvent apporter un éclairage utile sur le déroulement des missions des volontaires et sur la capacité de leurs partenaires à avoir recours à ce type de contrat.

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

Article 9

Application de la loi à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon

Collectivité départementale depuis la loi du 11 juillet 2001, Mayotte est soumise au principe de spécialité législative en dépit de l'assimilation réalisée dans un certain nombre de matières. La collectivité est notamment soumise à un code du travail particulier et la législation sociale y est fortement dérogatoire.

Il est donc nécessaire que l'article 9 prévoie l'application de la loi à Mayotte.

A Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivité territoriale à statut particulier, le droit métropolitain s'applique en principe mais une mention expresse de la collectivité dans la loi est nécessaire pour l'application des textes dans certains domaines.

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

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

CONCLUSION

Les actions de solidarité internationale doivent pouvoir compter sur un statut original, à mi-chemin entre le bénévolat et le salariat. L'objet du présent projet de loi est d'encadrer ce statut et de lui donner des garanties solides pour assurer sa place et la spécificité d'une démarche de générosité aux côtés d'autres formes d'engagement dans l'action des organisations de solidarité internationale.

Le succès du volontariat reposera en partie sur l'encouragement que l'Etat voudra bien lui apporter, sous la forme de concours budgétaires aux associations qui expatrient des volontaires.

Il repose également sur le respect, par tous les acteurs, de l'originalité de la démarche de volontariat.

Le projet de loi met en place un dispositif souple qu'il appartiendra aux organisations de solidarité internationale de faire évoluer dans le respect des règles posées par l'Etat et de se saisir de ce dossier sous tous ses aspects, y compris le devenir des volontaires qui ont quitté leurs rangs.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 31 mars 2004.

À la suite de l'exposé du rapporteur, **Mme Monique Cerisier-ben Guiga** a estimé que plusieurs points soulignés par le rapporteur rejoignaient ses propres préoccupations. Elle s'est notamment félicitée que le projet de loi vienne combler un vide juridique et dote le volontariat d'un statut plus solide que celui reposant actuellement sur un simple décret, tout en relevant que certaines garanties apportées par le texte répondaient davantage aux demandes des associations qu'à celles des volontaires eux-mêmes. Elle a cependant considéré que le statut de « bénévolat indemnisé » prévu pour le volontariat n'était pas pleinement satisfaisant, du fait notamment de son caractère intermédiaire entre le bénévolat et le salariat.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a évoqué le risque de voir les associations de volontariat financièrement les plus fragiles se retrouver pénalisées si l'aide apportée par le budget de l'Etat reste inchangée, alors que le nombre de volontaires concernés par le nouveau statut est plus important. Elle a précisé, à ce propos, que les associations intervenant dans l'aide humanitaire d'urgence disposaient d'une capacité à lever des fonds beaucoup plus importante que les associations axées sur le développement, beaucoup plus dépendantes des fonds budgétaires alloués par l'Etat, ces derniers n'ayant au demeurant pas été revalorisés depuis plus de quinze ans.

Elle a également regretté que le projet de loi laisse subsister certaines lacunes. Ainsi, il apparaît que toutes les associations, et notamment les plus petites, n'ont pas les moyens d'apporter toute l'attention voulue à la sélection, à la formation, au suivi et à la réinsertion des volontaires.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a par ailleurs estimé que les dispositions relatives à la durée du contrat de volontariat n'étaient pas satisfaisantes, la limite de 6 ans apparaissant trop longue pour une mission continue, mais aussi trop courte pour des missions discontinues. Il lui a paru nécessaire de ne pas autoriser des missions continues de plus de deux ans, afin d'éviter les difficultés de réinsertion que peut entraîner un trop long séjour à l'étranger tout comme certaines dérives, consistant à placer des volontaires sur des missions devant plutôt relever de personnels salariés.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a enfin souligné le rôle très important de la commission du volontariat et souhaité que son existence soit prévue dans la loi, et non par un simple décret.

M. Xavier de Villepin a interrogé le rapporteur sur l'existence de formules de volontariat dans d'autres pays d'Europe. Il a évoqué le volontariat en entreprise et au sein des services de l'Etat à l'étranger. Enfin, il a souhaité savoir si certains pays exprimaient des réticences face à l'accueil de volontaires et à la délivrance de visas.

Mme Maryse Bergé-Lavigne a demandé si les associations étaient en mesure d'assurer un suivi et un soutien psychologique adapté lorsque certains de leurs volontaires étaient confrontés, dans leur pays d'envoi, à certaines situations particulièrement traumatisantes.

M. André Dulait, président, a souligné, à ce propos, l'intérêt, pour les associations et notamment les plus petites, de se regrouper pour mettre en place des actions communes en matière de soutien ou de réinsertion.

Mme Hélène Luc a soulevé les difficultés provenant de l'absence de distinction, dans le projet de loi, entre missions continues et discontinues. Elle s'est interrogée sur la prise en compte, par le texte, des personnes intervenant sur des missions très courtes, par exemple à la suite de catastrophes comme les tremblements de terre. Elle a regretté, plus globalement, que la France demeure parmi les pays accordant l'aide la plus faible aux organisations non gouvernementales. Elle a estimé que l'affiliation à l'assurance chômage serait un élément très positif pour donner des garanties aux jeunes souhaitant s'engager dans un volontariat. Elle a indiqué que le vote favorable du groupe communiste républicain et citoyen serait subordonné aux améliorations qui pourront être apportées au projet de loi.

M. Louis Moinard a demandé si le statut prévu par le projet de loi et l'aide de l'Etat qui y est associée ne concernaient que les volontaires envoyés par des associations ou pouvaient également bénéficier à des personnes agissant à titre individuel. Il a par ailleurs souhaité savoir si les associations rendaient compte des activités effectuées par les volontaires au cours de leurs missions.

Mme Paulette Brisepierre a souligné les difficultés qui pouvaient naître de l'envoi de volontaires par des associations trop petites qui ne sont pas toujours en mesure de garantir de bonnes conditions de réalisation de la mission.

M. André Dulait, président, a insisté sur l'importance de bilans périodiques sur les activités des organisations non gouvernementales, et notamment celles recevant une aide financière conséquente de l'Etat.

En réponse à ces différentes interventions, **M. Jean-Marie Poirier, rapporteur**, a ajouté les précisions suivantes :

- le volontariat constitue effectivement un statut mixte, intermédiaire entre le bénévolat et le salariat, qui semble propre à la France, puisqu'aucun autre pays européen n'a mis en place un statut équivalent ;

- il sera nécessaire d'attirer l'attention du gouvernement, lors de la discussion du projet de loi en séance publique, sur la nécessité de doter la ligne budgétaire consacrée au volontariat de montants permettant de faire face à l'augmentation prévisible du nombre de volontaires, faute de quoi certaines associations pourraient voir leur capacité réduite par rapport à la situation actuelle ;

- une expatriation trop longue au titre du volontariat peut créer des difficultés de réinsertion, notamment pour les volontaires les plus jeunes qui ne disposeraient d'aucune expérience professionnelle antérieure ; aussi bien un amendement sera-t-il proposé en vue de fixer une limite maximale de deux ans au contrat de volontariat, sans exclure un renouvellement à l'issue de cette période ;

- l'affiliation à l'assurance-chômage ne semble pas compatible avec la nature même du volontariat, qui se distingue du salariat et qui résulte d'une démarche personnelle de solidarité délibérément limitée dans le temps ;

- un amendement sera proposé pour faire figurer dans la loi la commission du volontariat, cette dernière étant appelée à jouer un rôle très important dans la gestion et le suivi du dispositif ;

- près de 80 % des volontaires sont envoyés par 5 associations seulement, ces associations apportant une attention particulière aux questions de formation, de soutien, de suivi ou de réinsertion des volontaires, y compris lorsqu'il s'agit d'apporter une aide psychologique au retour de missions difficiles ; il apparaît toutefois judicieux de promouvoir une certaine « mutualisation » de toutes ces activités de soutien aux volontaires, afin que les associations les plus petites puissent s'appuyer sur l'expérience des plus grandes en la matière ;

- certains pays, comme le Brésil, refusent d'accueillir des volontaires sur leur territoire ;

- le statut prévu par le projet de loi, notamment la couverture sociale, s'appliquera à tous les volontaires quelle que soit la durée de leur mission ; en revanche, l'aide de l'Etat n'est prévue que pour les missions effectuées dans les pays en développement au-delà d'une certaine durée qui sera précisée dans le décret ;

- une mission spécifiquement compétente pour la coopération non gouvernementale siège auprès du ministre de la coopération ; d'autre part, la Cour des Comptes prépare actuellement un rapport sur les financements dont bénéficient les organisations non gouvernementales.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles.

Elle a adopté sans modification l'article premier définissant le contrat de volontariat et ses principales caractéristiques.

A l'article 2, elle a adopté un amendement visant à préciser que le volontariat est ouvert aux ressortissants étrangers titulaires d'une carte de résident ou d'un titre équivalent, de manière à éviter aux associations de devoir interpréter la notion de résidence habituelle.

A l'article 3, elle a adopté un amendement disposant que les volontaires retrouvent leurs droits à l'assurance chômage acquis antérieurement à la signature d'un contrat d'au moins un an dans tous les cas de cessation anticipée de ce contrat, quelle qu'en soit la cause, et non exclusivement en cas d'interruption pour cas de force majeure ou de retrait de l'agrément.

La commission a ensuite examiné l'article 4.

M. Jean-Marie Poirier, rapporteur, a proposé de limiter la durée maximale du contrat de volontariat à deux années, avec possibilité de renouvellement éventuel, afin de prendre en compte les difficultés de réinsertion consécutives à des durées d'expatriation trop longues. Il a précisé que sans remettre en cause la possibilité d'une mission continue supérieure à deux ans, cette solution instaurait une « clause de rendez-vous » après deux ans de volontariat, afin d'amener le volontaire comme l'association à pleinement évaluer les conséquences d'une éventuelle prolongation.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a considéré que la proposition du rapporteur n'empêchait en rien d'enchaîner trois contrats d'une durée de deux ans, une telle durée étant excessive dans la perspective de la réinsertion du volontaire, alors que ce type de mission longue semble devoir relever du salariat, et non du volontariat. Elle a souhaité qu'une limite maximale de deux ans soit instaurée pour les missions continues. Elle a insisté sur les difficultés de réinsertion rencontrées par les jeunes dépourvus d'une expérience professionnelle antérieure lorsqu'ils retournent en métropole après une période d'expatriation prolongée.

Mme Hélène Luc a souligné que les dispositions relatives à la durée du contrat devaient s'attacher à maintenir un statut suffisamment attractif pour les jeunes qui envisagent un volontariat.

M. André Dulait, président, a relevé que si l'amendement proposé par le rapporteur n'exclut pas une mission supérieure à deux ans, après renouvellement du contrat, il fixe néanmoins une échéance de réexamen du contrat après deux ans de volontariat alors qu'en l'état actuel, le projet de loi laisse une totale liberté aux contractants dans la limite de six ans.

M. Jean-Marie Poirier, rapporteur, a reconnu que la question de la durée du contrat revêtait une importance certaine pour les jeunes qui s'engagent dans un volontariat sans posséder d'expérience professionnelle préalable. Il a cependant souligné que cette catégorie n'était pas numériquement la plus importante, puisque près de 60 % des volontaires ont plus de 28 ans. Il lui a paru nécessaire de maintenir des règles suffisamment souples pour demeurer pertinentes à l'égard de tous les types de situations rencontrées, y compris lorsque la prolongation du contrat de deux ans ne présente aucun inconvénient pour le volontaire ou l'association qui l'envoie. Il a donc estimé inopportun de limiter à deux ans au maximum la durée d'une mission accomplie de façon continue. Il a considéré que sa proposition d'amendement amenait l'association comme le volontaire à s'interroger sur l'opportunité de prolonger le contrat au-delà de deux ans.

A la suite de ce débat, la commission a adopté l'amendement proposé par le rapporteur limitant la durée du contrat à deux années, ce contrat pouvant toutefois être renouvelé.

La commission a également adopté trois autres amendements à l'article 4 :

- le premier visant à créer une obligation légale, pour les associations, d'apporter un appui à la réinsertion professionnelle des volontaires à leur retour ;

- le deuxième précisant que l'association assure le retour du volontaire dans tous les cas de rupture anticipée de contrat, et non exclusivement en cas de force majeure ou de retrait de l'agrément ;

- le troisième prévoyant que le décret d'application initialement mentionné au deuxième alinéa se rapporterait à l'ensemble des dispositions de l'article, en vue notamment de détailler les mentions qui devront figurer dans le contrat et les conditions dans lesquelles ce dernier peut être rompu à l'initiative de l'une ou l'autre partie.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 5, relatif à la couverture sociale, l'article 6, relatif aux congés et l'article 7, portant sur l'indemnité et les exonérations fiscales dont elle bénéficie.

Après l'article 7, la commission a adopté un article additionnel visant à mentionner dans la loi la commission du volontariat regroupant les représentants de l'Etat et ceux des associations de volontariat. **Mme Monique Cerisier-ben Guiga** a précisé que son groupe ne voterait pas cet amendement dans la mesure où il soutiendra un amendement décrivant de manière beaucoup plus détaillée la composition de la commission et ses attributions.

A l'article 8, la commission a adopté un amendement précisant que la commission du volontariat émet un avis sur les demandes d'agrément.

Elle a adopté sans modification l'article 9 relatif à l'application de la loi dans les collectivités d'outre-mer.

La commission a **adopté** l'ensemble du **projet de loi ainsi amendé**, les commissaires du groupe socialiste et du groupe communiste, républicain et citoyen s'abstenant.

**ANNEXE I -
AUDITION DE M. PIERRE-ANDRÉ WILTZER**

Mercredi 3 mars 2004

M. Pierre-André Wiltzer, ministre délégué à la coopération et à la francophonie, a indiqué que les besoins en matière de développement et d'action humanitaire restaient considérables. Le volontariat est l'un des outils disponibles pour mobiliser les volontés et les compétences dans ces domaines. En matière d'aide au développement et d'action humanitaire, l'Etat développe sa propre action, mais il lui revient également de créer les conditions pour l'intervention d'autres acteurs, comme les collectivités territoriales pour la coopération décentralisée et les organisations non gouvernementales. L'intervention de ces dernières doit s'opérer dans des conditions juridiques solides, qui garantissent à la fois la protection des volontaires et celle des associations. Le gouvernement souhaite encourager ce type d'engagement qui figurait au nombre des dix priorités de la politique française de coopération et d'aide au développement présentées en août 2002.

Le ministre délégué a indiqué que la demande des associations d'un véritable statut pour les volontaires de solidarité internationale était ancienne. L'institution du contrat de volontariat devrait permettre l'envoi d'un plus grand nombre de candidats, prêts à donner leur temps pour des missions d'intérêt général.

M. Pierre-André Wiltzer a décrit l'organisation actuelle du volontariat, qui fait coexister deux régimes. La loi du 14 mars 2000 relative au volontariat civil international s'inscrit dans la continuité des volontariats du service national. Elle concerne actuellement 3.250 jeunes de 18 à 28 ans pour des missions de 6 à 24 mois auprès des services de l'Etat à l'étranger, pour un tiers d'entre eux, ou des entreprises. Ce dispositif n'est pas utilisé par les associations en raison tant de la limite d'âge, considérée comme trop restrictive, que de la relation de droit public qui lie le volontaire et l'organisme, qui ne correspond pas à l'approche retenue par les organisations de solidarité internationale, d'un régime indemnitaire trop élevé en regard des ressources des ONG et de l'absence d'aide financière spécifique de la part de l'Etat.

Le second régime existant est celui défini par le décret du 30 janvier 1995 relatif aux volontariats associatifs. Ce décret définit les conditions dans lesquelles des volontaires majeurs sont envoyés à l'étranger pour une durée d'au moins un an sous la responsabilité d'associations agréées par l'Etat, dans les domaines de l'action humanitaire et de l'aide au développement. 2.200 personnes sont actuellement à l'étranger sous le régime de ce décret.

M. Pierre-André Wiltzer a considéré que le décret de 1995 avait constitué un réel progrès en incitant les associations à assurer une couverture sociale de qualité à leurs volontaires. Toutefois, ce régime présente un point faible sur le plan juridique. La nature spécifique du contrat de volontariat relève du domaine législatif, ce qui nourrit l'inquiétude des associations de voir requalifier les contrats de volontariat en contrats de travail. De plus, le décret ne couvre pas les missions inférieures à un an, estimées à plusieurs milliers par an, notamment dans le domaine de l'action humanitaire d'urgence. L'établissement d'un cadre juridique plus sûr sous la forme d'une loi spécifique s'est donc imposé.

M. Pierre-André Wiltzer a souligné que la rédaction du projet de loi avait fait l'objet d'une concertation longue et approfondie avec les associations, en particulier le Comité de liaison des ONG de volontariat. Cette concertation se poursuit sur les textes d'application. Il a ensuite rappelé les grandes lignes du projet de loi, en précisant qu'il avait pour objectif de couvrir l'ensemble des formes de volontariat dans tous les pays, à l'exception de ceux de l'Union européenne, et ce, quel que soit l'âge du volontaire, quelles que soient la durée de la mission et l'origine de ses financements. Il a indiqué que les missions de volontariat seraient également ouvertes aux étrangers résidant régulièrement en France. Le projet de loi institue un type de contrat sui generis, qui organise une collaboration désintéressée entre une association agréée et une personne majeure. Ce contrat relève du droit privé, il est limité dans le temps et déroge au code du travail en se situant en dehors d'une logique marchande. Les obligations des associations sont précisées, notamment la protection sociale garantie au volontaire.

M. Pierre-André Wiltzer a précisé que la procédure, ainsi que les critères d'agrément des associations, figureraient dans un décret d'application. Ce décret instituera également une commission paritaire du volontariat de solidarité internationale pour permettre une concertation permanente entre l'administration et les associations. Cette commission sera notamment consultée sur les demandes d'agrément et le montant des indemnités. Le décret prévoira également un mécanisme de cofinancement des missions de longue durée par le ministère des affaires étrangères, proche de celui du décret de 1995.

Un débat a suivi l'exposé du ministre.

M. Jean-Marie Poirier, rapporteur du projet de loi portant création du contrat de volontariat de solidarité internationale, s'est félicité de la large concertation qui a entouré la rédaction du projet de loi. Il a souligné que le texte renforçait le statut des volontaires, tout en élargissant le champ d'intervention du volontariat, tant sur la durée des missions que sur la qualité de volontaire, qui serait désormais ouverte aux résidents étrangers en situation régulière. Notant que certaines des dispositions, qui figuraient dans le décret de 1995, n'étaient pas reprises dans la loi, il s'est interrogé sur leur maintien et

sur l'opportunité de faire figurer dans la loi l'institution de la commission du volontariat, qui constitue un élément essentiel du dispositif, en formulant un avis sur les demandes d'agrément des associations. Il a souhaité obtenir quelques précisions sur le barème des indemnités et s'est interrogé sur le maintien de l'indemnité de fin de mission et de la prime de réinsertion, dont bénéficient actuellement les volontaires. Le rapporteur a également interrogé le ministre sur l'aide financière de l'Etat, dont le principe n'est pas mentionné dans le texte, et a souhaité savoir à compter de quelle durée minimale de mission elle pourrait être accordée. Il a évoqué la crainte de certaines associations de voir le dispositif élargi, alors que n'y serait consacrée qu'une enveloppe financière constante. Il s'est interrogé sur les moyens d'assurer l'équité entre des associations dont les activités et les sources de financement sont très diverses.

M. Guy Penne s'est interrogé sur la limite maximale de six ans fixée pour la durée cumulée des missions de volontariat et sur le sort des volontaires désireux de poursuivre des missions au-delà de ce délai. Il a par ailleurs souhaité savoir quelle coordination pouvait être envisagée avec le service volontaire européen. Evoquant le caractère dérogatoire au droit du travail du contrat de volontariat, il s'est inquiété des possibilités de recours du volontaire devant les tribunaux des Prud'hommes en cas de litige. Il a enfin interrogé le ministre délégué sur le montant des indemnités.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a considéré que le projet de loi constituait une amélioration par rapport à la situation actuelle, mais qu'il convenait de tenir compte de l'expérience des volontaires civils régis par la loi du 14 mars 2000. L'absence de contrat de travail peut par ailleurs devenir difficilement supportable pour les jeunes. Elle a relevé que les conditions de vie des volontaires en administration sont parfois difficiles. Elle a également interrogé le ministre sur l'absence d'assurance chômage dans le dispositif de protection sociale des volontaires, soulignant les difficultés rencontrées par les volontaires lors de leur retour en France, les entreprises ne considérant pas comme valorisant le fait d'avoir travaillé au sein d'une association dans un pays en développement. Elle a considéré que les volontaires devraient cotiser à l'assurance chômage des expatriés. Citant l'exemple de l'abattement de 50 % du revenu du volontaire civil en cas de congé maladie à l'extérieur du pays d'accueil, elle s'est interrogée sur le dispositif retenu pour les volontaires de solidarité internationale.

M. Jean-Pierre Placade a également souhaité connaître les juridictions compétentes en cas de litige survenant dans le déroulement du contrat de volontariat.

M. Pierre-André Wiltzer, ministre délégué à la coopération et à la francophonie, a apporté les éléments de réponse suivants :

- le projet de loi ne reprend pas l'ensemble des dispositions présentes dans le décret de 1995, parce qu'elles ne relèvent pas toutes de la loi. Le texte se borne à préciser la nature des liens entre les associations et leurs volontaires. S'agissant précisément de la commission du volontariat, le texte d'origine comportait un article prévoyant son institution, comme en témoigne l'exposé des motifs. L'examen en Conseil d'Etat a conduit à disjoindre cette disposition, qui est reprise dans le projet de décret d'application. Celui-ci institue la Commission et définit précisément son fonctionnement. Son avis sera nécessaire pour l'agrément des associations et pour la fixation des montants minimum et maximum des indemnités. Sur le fond, le ministre délégué s'est déclaré convaincu du caractère central de la commission du volontariat dans le dispositif ;

- l'indemnité minimale du volontaire de solidarité internationale est actuellement de 152 euros par mois, lorsque le volontaire est logé et nourri. Si tel n'est pas le cas, il touche une indemnité complémentaire. Le montant maximal ne peut être supérieur à l'indemnité perçue par les volontaires civils de la loi de 2000. L'indemnité de fin de mission, ainsi que la prime de réinsertion, maintenues, figureront dans le décret d'application.

M. Robert Del Picchia, président, a précisé que le montant des indemnités retenu par la loi du 14 mars 2000 avait constitué l'obstacle majeur à l'insertion dans ce cadre du volontariat de solidarité internationale.

M. Pierre-André Wiltzer a observé que la logique du projet de loi différait de celle du décret de 1995 en couvrant un champ plus large, puisqu'il définit le contrat de volontariat d'une façon générale. S'agissant des aides financières de l'Etat, un mécanisme proche de celui du décret de 1995 sera maintenu. Le budget du ministère des affaires étrangères y consacre, pour 2004, 19,6 millions d'euros. Le projet de loi devrait vraisemblablement conduire à l'augmentation du nombre de volontaires qu'il conviendra d'accompagner en termes de financements de l'Etat. Les missions humanitaires peuvent bénéficier, quant à elles, des crédits du fonds d'urgence humanitaire. L'engagement pris par le gouvernement d'augmenter les sommes allouées à l'aide publique au développement devrait permettre de dégager les financements nécessaires.

Le ministre a indiqué qu'au-delà de la durée cumulée de six ans, le volontaire quittait le champ d'application du contrat de volontariat et que le régime du salariat était alors le seul envisageable. La logique des deux démarches, salariat et volontariat, est très différente. Dans le cas du volontariat, il s'agit véritablement d'une démarche de générosité.

Le service volontaire européen ne peut s'exercer qu'au sein des pays de l'Union européenne. Il peut donc être considéré comme complémentaire par rapport au volontariat de solidarité internationale. Certaines associations sont agréées pour ce type de volontariat et leurs

volontaires pourront ainsi continuer à accomplir des missions au sein des nouveaux Etats membres. Une réflexion est actuellement en cours au sein des instances européennes, sur un volontariat qui s'effectuerait en dehors du territoire de l'Union.

Les juridictions compétentes pour connaître des litiges relatifs au contrat de volontariat sont les tribunaux civils français. Les tribunaux des prud'hommes ne sont pas compétents sur ces contrats, qui se situent en dehors du domaine d'application du code du travail.

L'absence d'un contrat de travail pose une question de fond : le volontariat s'inscrit dans une démarche de collaboration désintéressée, profondément différente de la logique du salariat. Les difficultés d'insertion professionnelle à l'issue du volontariat peuvent être appréciées à la lumière d'un sondage effectué auprès d'anciens volontaires. La moitié des personnes consultées indique avoir éprouvé des difficultés à retrouver un emploi et 94 % d'entre elles avaient retrouvé un emploi au bout d'une période d'un an. L'absence d'allocation chômage est la conséquence directe de la nature particulière du lien qui unit le volontaire à l'association. Cette dernière sera cependant tenue d'apporter un appui à la réinsertion lors du retour du volontaire. L'article 3 du projet précise en outre que les droits au chômage acquis par le volontaire seront ouverts à son retour de mission. Le décret d'application confirmera la pratique actuelle des aides financières de l'Etat pour la réinsertion des volontaires.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a considéré qu'il n'était pas souhaitable de s'écarter du droit du travail pour inventer de nouvelles formes de contrats qui pourraient exposer l'Etat à des condamnations devant les tribunaux.

M. Pierre-André Wiltzer, ministre délégué à la coopération et à la francophonie, a souligné, en conclusion, le caractère très spécifique de la démarche de solidarité auquel le texte visait à répondre. Elle ne ressortit pas à la même logique que celle du salariat.

ANNEXE II -

Associations agréées pour le volontariat de solidarité internationale dans le cadre du décret 1995 (chiffres 2002)

Association d'envoi agréée	Nombre de volontaires	%
Délégation catholique pour la Coopération	697	38,5 %
Action Contre la Faim (ACF)	288	15,9 %
Service de Coopération au Développement (SCD)	239	13,2 %
Médecins du Monde (MDM)	127	7 %
Handicap International (HI)	118	6,5 %
Médecins sans frontières (MSF)	59	3,3 %
Service Protestant de Mission (DFAP)	58	3,2 %
ATD-Quart Monde	31	1,7 %
CEFODE	30	1,7 %
Pharmaciens sans Frontières (PSF)	27	1,5 %
Enfants Réfugiés du Monde (ERM)	25	1,4 %
Guilde Européenne du Raid (GER)	24	1,3 %
Vétérinaires sans Frontières (VSF)	19	1%
Enfants du Monde Droits de l'Homme (EMDH)	18	1 %
Les Amis de Sœur Emmanuelle (LASE)	16	0,9 %
Centre International de Coopération pour le Développement Agricole (CICDA)	8	0,4 %
Enfants et Développements (EED)	7	0,4 %
Entraide Médicale Internationale (EMI)	6	0,3 %
Union Nationale des Maisons Familiales et Rurales d'Education et d'Orientation (UNMFREO)	5	0,3 %
Ecole Sans Frontières (ESF)	3	0,2 %
SANTE SUD	2	0,1 %
SOS Enfants Sans Frontières (SOS ESF)	2	0,1 %
Soutien à l'Initiative Privée pour l'Aide à la Reconstruction (sud-est asiatique) (SIPAR)	1	0,1 %
Groupement de Recherche et d'Echanges Technologiques (GRET)	0	0%

ANNEXE III -

Profil des volontaires de solidarité internationale (d'après l'enquête IPSOS réalisée en mai 2003 pour le compte du comité de liaison des ONG)

Les résultats de l'enquête sont à apprécier au regard de la présence, dans l'échantillon des personnes interrogées, d'un tiers de coopérants du service national.

- Les volontaires sont en majorité des hommes (56 %), ils appartiennent majoritairement à la tranche d'âge 25-34 ans (75 %) et sont en grande majorité diplômés (73 % ont un niveau bac+3 et plus).
- Sur l'échantillon interrogé, 76 % ont accompli une mission de plus d'un an, 28 % de plus de 2 ans et 5 % de plus de trois ans.
- 54 % de l'échantillon n'exerçaient pas d'activité professionnelle avant le départ. Parmi les salariés avant le départ, 40 % étaient salariés du secteur public, 35 % du privé et 25 % salariés d'associations ou d'organisations internationales.
- Le niveau de satisfaction des personnes interrogées par rapport à la mission effectuée s'établit à 96 %. La perception du niveau de difficulté du retour est plus contrastée avec 43 % des personnes qui le jugent « difficile ». la première des difficultés citées est relative au décalage entre la perception de sa mission par le volontaire et celle de son entourage, viennent ensuite les difficultés d'ordre administratives et relatives à la valorisation des compétences acquises. Le statut de volontaire est perçu comme globalement méconnu et insuffisamment valorisé. La durée moyenne de recherche d'emploi est, pour 55 % des personnes interrogées, inférieure à 6 mois, elle est comprise entre 6 mois et un an pour 13 % et supérieure à un an pour 6 %.
- A leur retour, les volontaires sont globalement plus engagés que leurs concitoyens dans des mouvements associatifs ou religieux (63 % sont actifs au sein d'une association).

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p>
<p>Toute association de droit français agréée dans les conditions prévues à l'article 8 de la présente loi, ayant pour objet des actions de solidarité internationale, peut conclure un contrat de volontariat de solidarité internationale avec une personne majeure.</p>	Sans modification.
<p>Ce contrat est un contrat écrit qui organise une collaboration désintéressée entre l'association et le volontaire. Il ne relève pas, sauf dispositions contraires prévues par la présente loi, des règles du code du travail. Il est conclu pour une durée limitée dans le temps.</p>	
<p>Ce contrat, exclusif de l'exercice de toute activité professionnelle, a pour objet l'accomplissement d'une mission d'intérêt général à l'étranger dans les domaines de la coopération au développement et de l'action humanitaire.</p>	
<p style="text-align: center;">Article 2</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p>
<p>Le volontaire de solidarité internationale doit posséder la nationalité française ou celle d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ou justifier d'une résidence habituelle en France.</p>	<p>Le volontaire de solidarité internationale doit posséder la nationalité française, <i>être titulaire d'une carte de résident ou d'un titre de séjour équivalent ou être ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen.</i></p>
<p>Il accomplit une ou plusieurs missions dans un État autre que les États membres de l'Union européenne ou Parties à l'accord sur l'Espace économique européen.</p>	Alinéa sans modification.
<p style="text-align: center;">Article 3</p>	<p style="text-align: center;">Article 3</p>
<p>Si le candidat volontaire est un salarié de droit privé, l'engagement pour une ou plusieurs missions de volontariat de solidarité internationale d'une durée continue minimale d'un an est un motif légitime de démission. Dans ce cas, si l'intéressé réunit les autres conditions pour bénéficier d'une indemnisation du chômage, ses droits seront ouverts à son retour de mission. Ces droits seront également ouverts en cas d'interruption de la mission pour cause de force majeure ou de retrait de l'agrément délivré à l'association en application de l'article 8.</p>	Si le candidat volontaire...
<p>L'ensemble des compétences acquises dans l'exécution d'un contrat de volontariat de solidarité internationale en rapport direct avec le contenu d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification peut</p>	<p>Ces droits seront également ouverts en cas d'interruption de la mission.</p>
	Alinéa sans modification.

Texte du projet de loi

être pris en compte au titre de la validation des acquis de l'expérience dans les conditions prévues aux articles L. 335-5 et L. 335-6 du code de l'éducation.

Article 4

Le contrat de volontariat mentionne les conditions dans lesquelles le volontaire accomplit sa mission. La durée cumulée des missions accomplies par un volontaire, de façon continue ou non, pour le compte d'une ou plusieurs associations, ne peut excéder six ans.

Les associations sont tenues, dans des conditions fixées par décret, d'assurer une formation aux volontaires avant leur départ et de prendre en charge les voyages à partir et en direction de leur résidence habituelle.

Il peut être mis fin de façon anticipée à un contrat de volontariat moyennant un préavis d'au moins un mois. En cas de fin du contrat pour cause de force majeure ou de retrait de l'agrément délivré à l'association en application de l'article 8, l'association assure le retour du volontaire vers son lieu de résidence habituelle.

Article 5

L'association assure au volontaire et à ses ayants droit, à compter de la date d'effet du contrat, une protection sociale d'un niveau au moins égal à celui du régime général de la sécurité sociale française, sous réserve des droits qu'ils détiennent par ailleurs.

La protection sociale du volontaire comprend la couverture des risques maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse, accident du travail et maladie professionnelle. Pour les ayants droit, elle comprend la couverture des prestations en nature des risques maladie, maternité et invalidité.

Le volontaire et ses ayants droit bénéficient dans des conditions fixées par décret d'une assurance maladie complémentaire et d'une assurance pour le rapatriement sanitaire prises en charge par l'association.

Article 6

Le volontaire bénéficie au minimum d'un congé de deux jours non chômés, au sens de la législation de l'État d'accueil, par mois de mission, dès lors qu'il accomplit une

Propositions de la Commission

Article 4

Le contrat de volontariat... sa mission. *Il est conclu pour une durée maximale de deux ans.* La durée cumulée des missions...

Les associations assurent une formation aux volontaires avant leur départ, prennent en charge les frais de voyage liés à la mission et apportent un appui à la réinsertion professionnelle des volontaires à leur retour.

Dans tous les cas, y compris en cas de retrait de l'agrément délivré à l'association...

Un décret fixe les conditions d'application du présent article.

Article 5

Sans modification.

Article 6

Sans modification

Texte du projet de loi

mission d'une durée au moins égale à six mois.

Le volontaire bénéficie des congés de maladie, de maternité, de paternité et d'adoption prévus par le code du travail et le code de la sécurité sociale pour les travailleurs salariés.

Pendant la durée de ces congés, le volontaire perçoit la totalité de l'indemnité mentionnée à l'article 7 de la présente loi.

Article 7

Une indemnité est versée au volontaire. Elle lui permet d'accomplir sa mission dans des conditions de vie décentes. Cette indemnité n'a pas le caractère d'un salaire ou d'une rémunération. Elle n'est soumise, en France, ni à l'impôt sur le revenu, ni aux cotisations et contributions sociales.

Le montant de l'indemnité et les conditions dans lesquelles elle est versée sont fixés pour chaque volontaire dans son contrat. Les montants minimum et maximum de l'indemnité sont fixés par arrêté du ministre des affaires étrangères en tenant compte des conditions d'existence dans le pays où la mission a lieu.

Article 8

Toute association qui souhaite faire appel au concours de volontaires dans les conditions prévues par la présente loi doit être agréée par le ministre des affaires étrangères. Cet agrément est délivré pour une durée limitée aux associations qui présentent des garanties suffisantes pour organiser des missions de volontaires de solidarité internationale dans les conditions prévues par la présente loi.

Un décret fixe les conditions d'application du présent article

Article 9

Les dispositions de la présente loi sont applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte.

Propositions de la Commission

Article 7

Sans modification

Article additionnel

Il est institué une commission de volontariat de solidarité internationale composée de manière paritaire de représentants des associations de volontariat et de représentants de l'Etat.

La composition de la commission du volontariat de solidarité internationale et ses attributions sont fixées par décret.

Article 8

Toute association...

Cet agrément est délivré, après avis de la commission du volontariat de solidarité internationale,....

Alinéa sans modification.

Article 9

Sans modification.