

N° 2082

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 janvier 2000.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1) SUR LE PROJET DE LOI,  
ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *relatif aux volontariats civils institués par l'article  
L. 111-2 du code du service national*,

PAR M. YVES DAUGE,

Député

---

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

**Voir les numéros :**  
*Sénat* : 293 (1998-1999), 5 et T.A. 8 (1999-2000)

*Assemblée nationale* : 1867

**Défense**

*La Commission des Affaires étrangères est composée de :* M. Jack Lang, *président* ; MM. Georges Hage, Jean-Bernard Raimond, Roger-Gérard Schwartzberg, *vice-présidents* ; M. Roland Blum, Mme Monique Collange, François Loncle, *secrétaires* ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mmes Marie-Hélène Aubert, Martine Aurillac, MM. Edouard Balladur, Raymond Barre, Dominique Baudis, Henri Bertholet, Jean-Louis Bianco, André Billardon, André Borel, Bernard Bosson, Pierre Brana, Jean-Christophe Cambadélis, Hervé de Charette, Yves Dauge, Patrick Delnatte, Jean-Marie Demange, Xavier Deniau, Paul Dhaille, Mme Laurence Dumont, MM. Jean-Paul Dupré, Charles Ehrmann, Laurent Fabius, Jean-Michel Ferrand, Georges Frêche, Jean-Yves Gateaud, Jean Gaubert, Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Godfrain, Pierre Goldberg, François Guillaume, Robert Hue, Mme Bernadette Isaac-Sibille, MM. Didier Julia, Alain Juppé, André Labarrère, Gilbert Le Bris, Jean-Claude Lefort, Guy Lengagne, François Léotard, Pierre Lequiller, Bernard Madrelle, René Mangin, Jean-Paul Mariot, Gilbert Maurer, Charles Millon, Mme Louise Moreau, M. Jacques Myard, Mme Françoise de Panafieu, MM. Etienne Pinte, Marc Reymann, Gilbert Roseau, Mme Yvette Roudy, MM. René Rouquet, Georges Sarre, Henri Sicre, Mme Christiane Taubira-Delannon, M. Michel Terrot, Mme Odette Trupin, MM. Joseph Tyrode, Michel Vauzelle, Philippe de Villiers

## SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION</b>	5
<b>I - UN projet de loi PÇRENnISANT les formes civiles du service national</b>	7
<b>A – Le bilan positif des formes non militaires du service national</b>	7
1) La coopération au développement et l'aide technique à l'outre-mer	7
2) La promotion du commerce extérieur	8
3) Le maintien de la cohésion sociale	8
4) La contribution au fonctionnement des services publics	9
<b>B – La Pérennisation de certains des dispositifs existants</b>	9
1) Assurer le relais du service national par d'autres dispositifs	9
2) Maintenir le système des coopérants	10
<b>II – Un projet de loi OFFRant LA POSSIBILITÇ D'UN VÇRITABLE ENGAGEMENT CITOYEN</b>	15
<b>A – Le volontariat civil : une démarche citoyenne</b>	15
1) Le volontariat civil et l'insertion du jeune	15
2) Le volontariat civil et le statut général du volontariat en France	16
3) Une compatibilité nécessaire avec le programme communautaire du service volontaire européen	17
<b>B – Le volontariat civil : une possibilité de s'engager pour le bien commun</b>	19
1) Permettre à des jeunes d'aider la société...	19
2) ... en offrant un statut attractif...	20
<b>CONCLUSION</b>	23
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b>	25

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi est lié directement à la réforme du service national amorcée en 1996 qui a abouti à la loi du 28 octobre 1997. L'appel sous les drapeaux a ainsi été supprimé pour les jeunes gens nés après le 31 décembre 1978, la France ayant fait le choix d'une armée professionnelle, même s'il existe un système de volontariats militaires. Ainsi, si la suppression du service national obligatoire a d'abord eu des conséquences sur l'organisation des armées, elle a également posé problème pour d'autres structures qui faisaient plus ou moins largement appel à des conscrits.

En effet, le service anciennement « militaire » a considérablement évolué depuis les années 1960, les formes directement civiles, ou d'apparence civile (cas des « protocoles » villes) se sont largement développées. Près de 15 % des appelés effectuent aujourd'hui leur service national sous l'une de ses formes civiles, soit plus de 25 000 jeunes en 1999, et jusqu'à 35 000 au milieu des années 1990, sur environ 250 000 appelés chaque année. L'importance des effectifs concernés permet de comprendre la nécessité de pallier la disparition du service national obligatoire pour les organismes qui utilisent des appelés.

Prolonger les formes civiles du service national, alors que celui-ci perd son caractère obligatoire, est une nécessité absolue pour assurer la continuité du service. Les dispositifs actuels devraient progressivement s'éteindre à l'horizon du 31 décembre 2001, le nouveau régime coexistera avec l'ancien pendant un temps.

Cependant il est indispensable de prendre conscience que la suppression du service national obligatoire entraîne une transformation du processus d'éducation à la citoyenneté. Même si dans une période récente, elle avait perdu nombre de ses justifications, la conscription a longtemps été une composante essentielle du sentiment d'appartenance à la Nation. Pour autant, il faut toujours favoriser l'apprentissage de la citoyenneté, le volontariat ne doit donc pas constituer un simple remplacement des formes civiles du service national, mais un projet aux ambitions plus larges. Malgré l'urgence et la nécessité de privilégier l'aspect « prolongement » des formes

civiles du service national, ce projet constitue d'ores et déjà une avancée significative dans la voie d'une reconnaissance du volontariat.

C'est pourquoi, après avoir dressé un bilan des formes civiles du service national que le présent projet de loi pérennise, votre Rapporteur a souhaité souligner que ce projet ouvre à la jeunesse des perspectives d'un **engagement citoyen**.

I - UN projet de loi PEREnNISANT les formes civiles du service national

A – Le bilan positif des formes non militaires du service national

1) La coopération au développement et l'aide technique à l'outre-mer

Créés en 1965, le service de la coopération et le service de l'aide technique à l'outre-mer sont les premières formes civiles du service national, jusqu'alors exclusivement militaire. Bien que relevant de deux statuts distincts, le service de la coopération (hors CSNE) et celui de l'aide technique outre-mer répondent à des objectifs comparables : contribuer au développement des territoires de l'ancien Empire, devenu Union française en 1946 et Communauté en 1958, qu'ils soient restés français, par le service de l'aide technique, ou aient choisi l'Indépendance, par le service de la coopération. Cependant, le service de la coopération tel qu'il était conçu au départ a considérablement évolué, prenant des formes de plus en plus diverses au profit des administrations et des entreprises, c'est ainsi que la part des coopérants incorporés dans des missions de coopération et de développement au sens plein du terme s'est réduite constamment : en 1983, ils représentaient encore 62,4 % de l'effectif des CSN, contre 13,5 % aujourd'hui.

Malgré cette évolution, la coopération et l'aide technique ont grandement contribué à la mise en place d'actions de coopération au développement. En effet, les appelés ont joué un rôle décisif dans des missions d'assistance technique dans les domaines culturel, éducatif, agricole, sanitaire ou des travaux publics.

Si l'aide technique est restée conforme à ses objectifs initiaux, le service de la coopération s'est lui considérablement transformé. Cela s'explique en partie par l'évolution de nos missions d'assistance technique, longtemps assis sur une présence humaine importante d'expatriés dans les pays du champ. Parallèlement le service de la coopération a vu se développer les demandes des associations pour la solidarité internationale en personnels expérimentés sur une longue durée, ce qui explique que huit associations de solidarité internationale aient recours à des coopérants du service national. Ce mouvement s'est accentué avec l'entrée en vigueur du décret du 30 janvier 1995 relatif aux associations de volontariat pour la solidarité internationale, qui répond mieux aux besoins de ces associations : ainsi, aujourd'hui, seuls 26 % des volontaires de ces associations sont des

CSN.

## 2) La promotion du commerce extérieur

Le service de la coopération en entreprise a été créé en 1983. Les appelés sont affectés auprès d'entreprises françaises à l'étranger pour une durée de 16 mois. Ils dépendent du secrétaire d'Etat au commerce extérieur mais sont sous la tutelle d'un cadre résidant sur place. Cette formule est très intéressante pour les entreprises qui peuvent ainsi étoffer leur présence à l'international alors que l'expatriation de cadres issus de l'entreprise est très coûteuse. Ainsi, le succès de cette formule peut être évalué au regard du nombre croissant de coopérants du service national en entreprise : 228 en 1983, 2340 en 1993 et 3690 en 1998, soit les deux tiers du nombre total de coopérants. Grâce au service national en entreprise, la France, quatrième exportateur mondial, dispose d'un potentiel de dynamisme et de compétence que ses entreprises ont su utiliser au mieux. Le dispositif a ainsi été un moyen privilégié de développer l'expatriation, d'autant que 70 % des CSN se sont vus proposés une embauche par l'entreprise d'accueil, dont la moitié à l'étranger.

La promotion du commerce extérieur est également assurée par les coopérants du service national affectés dans les postes d'expansion économique à l'étranger, au nombre de 294 en 1999.

## 3) Le maintien de la cohésion sociale

Les formes civiles du service national ont également permis de renforcer les organismes qui interviennent dans le domaine social dans un contexte de besoins croissants. Ainsi, les objecteurs de conscience qui étaient principalement affectés à l'Office national des forêts depuis leur apparition en 1963 font l'objet d'un véritable statut depuis 1983. Le service des objecteurs de conscience dure 20 mois et s'effectue principalement dans des organismes à vocation humanitaire ou sociale, sous la responsabilité principale du ministère des affaires sociales. Cette forme de service concernait environ 10 000 jeunes par an en 1995, et encore près de 6 000 aujourd'hui.

Cependant les particularités de ce type de service ont rendu nécessaire le développement d'autres formes de service national dans le domaine de la cohésion sociale. Grâce à la mise en place de « protocoles » entre le ministère de la défense et d'autres départements ministériels. Les appelés concernés restent juridiquement sous la responsabilité du ministère de la défense mais accomplissent un service à finalité civile, soit auprès des personnes handicapées dépendantes vivant à domicile, soit dans le cadre



d'un service national « ville » au profit des quartiers urbains défavorisés et des établissements scolaires situés en zone d'éducation prioritaire. Cette dernière catégorie de service a connu un succès rapide qui a accompagné le développement de la politique de la ville, concernant 3 000 jeunes en 1992 et 12 000 en 1997. Elle a en effet constitué un moyen important de cette politique. Mais, les « protocoles » ville ont subi une décrue brutale en 1998 (moins de 4 000 jeunes).

#### 4) La contribution au fonctionnement des services publics

L'existence d'un service national obligatoire a permis un meilleur fonctionnement de certains services publics, qui ont pu compter sur l'appui d'appelés, leur permettant d'offrir un service plus complet qu'avec leurs seuls effectifs. Les administrations françaises à l'étranger, et notamment les ambassades, trouvent dans la présence de CSN d'importants avantages, surtout lorsque ceux-ci remplissent des missions spécifiques, peu susceptibles d'être remplies par des agents du ministère des affaires étrangères (médecins, informaticiens...).

Certains services publics font l'objet d'une demande croissante de la part des citoyens, difficile à satisfaire en période de tensions budgétaires. Le recours à des appelés a ainsi pu contribuer à un développement de ces services. Dans la police nationale par exemple, 70 000 jeunes ont fait leur service comme policiers-auxiliaires depuis 1985, répondant au besoin croissant de sécurité des citoyens. Les services départementaux d'incendie et de secours ont également bénéficié de l'apport d'appelés du service national.

#### B – La pérennisation de certains des dispositifs existants

Incontestablement, les formes civiles du service national sont très utiles aux organismes qui accueillent ces appelés. Parfois même, le recours à ces jeunes est devenu un moyen continu et régulier de faire face à certaines missions. Il est apparu indispensable de perpétuer des dispositifs d'une grande utilité sociale alors que la suppression du service national obligatoire aurait eu pour conséquence l'arrêt de certaines actions.

##### 1) Assurer le relais du service national par d'autres dispositifs

Certaines des **activités exercées** par des appelés du service national relèvent maintenant du dispositif des emplois-jeunes. En effet, ceux-ci peuvent être accueillis par des administrations ou par des organismes à but non lucratif, et ils exercent leurs missions **dans le domaine de la solidarité et des besoins nouveaux en services publics.**

**Il y a ainsi un lien direct entre l'absence de volontariats prévue par ce projet dans le secteur éducatif et la police nationale** et le développement des emplois-jeunes d'aides-éducateurs et d'adjoints de sécurité. En ce qui concerne la police nationale, une projection financière faite en 1996 au moment du débat sur la réforme du service national avait fait apparaître un surcoût de 1,2 milliard de francs pour faire face à la disparition des policiers auxiliaires. Le recours aux adjoints de sécurité a donc été un moyen de remplacer les appelés du service national, il n'est ainsi pas nécessaire pour la police nationale de recourir également à des volontaires civils. Le même raisonnement peut être tenu dans l'éducation nationale avec les aides-éducateurs.

On constate que des emplois-jeunes ont d'ailleurs déjà commencé à prendre le relais d'autres formes civiles du service national. En effet, les effectifs des « protocoles » et des objecteurs de conscience ont déjà beaucoup baissé, comme ceux d'ailleurs des appelés. Pour les organismes concernés, le recours aux emplois-jeunes a pu être un moyen de pallier cette baisse. 3 000 volontaires seraient attendus dans le domaine de la solidarité et de la cohésion sociale selon l'étude impact sur le projet de loi. Il sera intéressant d'évaluer la réalisation de cet objectif.

## 2) Maintenir le système des coopérants

a) Poursuivre les missions indispensables dans un cadre proche de celui du service national actuel

L'utilité des appelés ayant effectué un service national civil est réelle, qu'ils aient été affectés à des missions traditionnelles ou accompli des tâches **nouvelles qui ont fait la preuve de leur intérêt.**

**Les coopérants apportent** tout d'abord un appui parfois indispensable au fonctionnement de certains services publics. Il faut donc pallier la fin du système des CSN. Pour des raisons budgétaires évidentes, il sera très difficile de remplacer les actuels CSN par des personnels permanents ou par le recours au secteur privé. Certes, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger a obtenu la création de postes de professeurs résidents pour remplacer une grande partie des actuels CSN, mais il s'agit là d'une exception. En ce qui concerne les administrations, un effort a été demandé aux services français à l'étranger afin qu'ils procèdent à une remise en cause systématique de la pertinence des postes tenus par des CSN. Cette politique semble s'être traduite par une baisse sensible du nombre de CSN employés par le ministère des affaires étrangères, passé de 1597 en 1998 à 1354 en 1999. Cependant cette baisse est surtout due au manque de candidats pour les spécialités les plus demandées par les

services, comme les ingénieurs informaticiens (106 ont été **incorporés en 1999 alors que le quota autorisé était de 200**), **ceci montre au contraire que les difficultés** de recrutement seront les plus grandes pour les spécialités les plus nécessaires aux services.

Le volontariat doit donc être un moyen pour pouvoir continuer à remplir certaines tâches indispensables (professions de santé, architectes, informaticiens...), qui n'attireront pas forcément un public nombreux. Un effort particulier de promotion de ces postes devra être réalisé par les services eux-mêmes, car les volontaires potentiels seront en position **de force, alors que** les candidats à des postes de CSN étaient en position de demandeurs.

Dans les entreprises, la situation est apparemment différente puisque les CSN avaient comme mission nouvelle de promouvoir le commerce extérieur de la France. Leur remplacement n'était a priori pas prioritaire, aucun dispositif de ce genre n'existant d'ailleurs à l'étranger. Cependant après plus de quinze ans de pratique, les CSNE ont vraiment, sinon créé un besoin, du moins répondu à des **attentes latentes des entreprises. Pour de nombreuses** entreprises, le système des CSNE a été un moyen de développer leur présence à l'étranger tandis que les contraintes inhérentes à l'expatriation sont lourdes. A l'inverse, cela a été un moyen d'offrir une expérience de l'international à de nombreux jeunes alors que les entreprises hésitent généralement à envoyer de jeunes diplômés à l'étranger.

b) Attirer un nombre de volontaires civils à l'étranger équivalent à celui des actuels CSN

Pour répondre à des besoins qui perdureront en dépit de la suppression du service national obligatoire, le présent projet de loi tend à mettre en place des volontariats pour se substituer aux actuels coopérants. Cependant le succès escompté du dispositif reste incertain. Un suivi et une évaluation **permanents de ces mesures** devront être entrepris pour permettre les ajustements nécessaires.

Dans les entreprises, le volontariat civil semble pouvoir être un substitut efficace au système des CSNE. Le but est d'accueillir autant de volontaires dans les entreprises que le nombre actuel de CSNE, soit environ 3500 par an, voire plus, un éventuel accroissement étant neutre budgétairement. Plusieurs raisons militent en ce sens :

- l'intérêt pour les jeunes d'effectuer leur service national comme CSNE n'est pas uniquement lié à la volonté d'éviter

un service strictement militaire, mais aussi à des considérations plus positives. En effet, le service national de la coopération en entreprise, et donc le futur volontariat en entreprise également, est un des rares moyens de partir à l'étranger immédiatement après les études, pour effectuer des missions souvent très intéressantes, impliquant la prise de responsabilités. De plus, il constitue dans près de 70 % des cas une pré-embauche. Le CFME-ACTIM, organisme chargé de gérer les CSNE, a procédé à une enquête en avril 1999 en direction de la jeunesse qui révèle une forte motivation à partir vivre une expérience à l'étranger.

- le futur dispositif des volontariats civils disposera d'un fort vivier potentiel. Déjà aujourd'hui, le nombre de candidats est très supérieur au nombre de places (8389 dossiers retournés, 15688 dossiers demandés en 1999). Or, le volontariat civil sera beaucoup plus ouvert aux jeunes filles que ne l'était le service de la coopération en entreprise : elles étaient très peu incitées par les autorités militaires à poser leur candidature et les garçons leur étaient généralement préférés du fait du caractère obligatoire du service pour ceux-ci. En outre, les critères d'aptitude seront moins restrictifs.

- Les volontariats en entreprise pourront concerner des publics et des métiers jusque là ignorés. En effet, il intéressera probablement des populations moins qualifiées que les actuels CSN et il pourra s'effectuer dans des secteurs où les recrues potentielles étaient jusque là monopolisées par l'armée comme les métiers de bouche ou certains techniciens.

Les acteurs de la promotion du commerce extérieur se montrent assez optimistes quant au succès du dispositif, **même s'ils sont conscients** des efforts à faire en terme de promotion et d'information.

Dans les administrations, le remplacement des actuels coopérants par des volontaires civils sera sans doute plus difficile. Les principaux arguments en faveur d'un succès du volontariat civil en entreprise ne se retrouvent pas dans le volontariat en administration. En effet, l'attrait d'une pré-embauche possible ne jouera pas, même s'il existe quelques postes de contractuels dans les postes d'expansion économique.

Le volontariat peut constituer une expérience intéressante et enrichissante, utilisable par la suite. Mais cela n'est vrai que dans certains secteurs, notamment dans les services culturels et les services de l'expansion économique, dans lesquels les missions confiées se rapprochent de celles confiées à des fonctionnaires et peuvent donc comporter des responsabilités réelles. En revanche, l'intérêt des jeunes qualifiés dans des

secteurs spécifiques (professions médicales, informaticiens...), dont nous avons pourtant montré qu'ils seraient difficiles à remplacer avec la suppression du service national obligatoire, à se **porter volontaires dans des administrations françaises** à l'étranger sera plus aléatoire.

Dans les associations de solidarité internationale, le statut proposé semble plus apte à satisfaire des jeunes dont la motivation est strictement d'ordre altruiste. Ainsi, les candidats ne devraient pas manquer. En revanche, le nombre de postes proposés par les associations ne devrait pas augmenter, le volontariat civil ne correspondant pas toujours exactement aux besoins des associations de solidarité internationale en matière de durée et du volontariat et de qualification des volontaires. On peut cependant estimer que l'un des buts recherchés, perpétuer le système des coopérants du service nationale, sera atteint ; les 400 CSN qu'elles accueilleraient devraient être remplacés par les nouveaux volontaires civils.

Il reste que les dispositions du décret de 1995 resteront attractives car elles correspondent mieux aux besoins des associations qui cherchent des volontaires expérimentés. La limite d'âge de 28 ans dans la loi constitue pour l'association un handicap. Elles estiment que les volontaires qui s'adressent à elles effectuent cette démarche comme un temps pris sur leur carrière.

## II – un projet de loi OFFRant LA POSSIBILITÇ D'UN VÇRITABLE ENGAGEMENT CITOYEN

### A – Le volontariat civil : une démarche citoyenne

Le projet de volontariat civil répond à une logique très spécifique : tout en se différenciant des nombreux dispositifs existants pour la jeunesse, il ouvre des perspectives plus ambitieuses. Cette spécificité fait l'originalité de ce texte.

#### 1) Le volontariat civil et l'insertion du jeune

a) L'insertion du jeune ne constitue pas la finalité du volontariat civil

L'originalité du dispositif du volontariat civil est qu'il est centré sur l'aide que le jeune apporte à la société et non sur l'appui que celle-ci lui offre pour résoudre ses difficultés d'insertion. Certes, le jeune doit pouvoir trouver un intérêt dans le dispositif, et il est légitime qu'il retire de son expérience des atouts qui l'aideront par la **suite dans sa vie professionnelle**.

**Le volontariat civil est ouvert à tous les publics et n'est pas destiné spécialement à des jeunes en difficulté**, encore qu'il puisse constituer une aide déterminante pour ceux qui hésitent sur leur vocation. Il est même probable que des jeunes disposant d'une qualification seront choisis en priorité en raison de ce qu'ils pourront apporter à la structure d'accueil. Il existe d'autres dispositifs dont les objectifs sont l'intégration professionnelle et qui s'adressent à des publics jeunes différents (contrats emplois solidarité depuis 1990, emplois-jeunes depuis 1997). Ces deux derniers dispositifs concernent des secteurs d'intérêt général et des organismes à but non lucratif agissant dans des domaines qui peuvent recouper celui des volontariats civils dans le domaine de la cohésion sociale. Or si la philosophie de ces deux types de dispositifs semble bien différente, **ils** coexisteront dans les faits. Pour un poste donné, la formule la plus adéquate sera choisie. Il conviendra de se montrer attentif à l'évolution de ces deux systèmes.

b) Le volontariat civil ne constitue pas une alternative à l'activité professionnelle pour les exclus du marché du travail.

*Se différenciant d'autres dispositifs destinés aux jeunes en*

*France, le projet de loi sur les volontariats civils se distingue aussi d'autres formes de « volontariats » existants à l'étranger où le volontariat est souvent conçu comme un moyen d'occuper des jeunes dont l'insertion dans des activités marchandes est difficile. Il se rapproche alors de certains mécanismes de la politique de l'emploi en France. Tel est le cas du Community service volunteer britannique et du Citizen service qui le remplace dont un des objectifs principaux est de réinsérer les jeunes concernés dans la société. Participer à ce type de service n'empêche d'ailleurs pas de recevoir les allocations chômage.*

En revanche, il existe en Allemagne, outre le service national obligatoire qui est très souvent accompli sous une forme civile, une formule comparable aux volontariats civils : le programme d'année sociale, créée en 1969, et le programme d'année écologique, créée en 1993. Pendant un an les jeunes gens et jeunes filles de 17 à 27 ans peuvent consacrer une année à des activités d'intérêt général. En dépit de l'existence d'un service national obligatoire, ce dispositif réussit à attirer 8 000 jeunes par an.

## 2) Le volontariat civil et le statut général du volontariat en France

### a) Le présent projet s'adresse à un public spécifique

Ce projet de loi ne s'applique pas au bénévolat en général, qui concerne en France près de 9 millions de personnes. Il s'agit donc là d'un phénomène de société qui ne peut être comparé au volontariat, qui est une activité à temps plein. Ce projet de loi ne touche pas au **fonctionnement quotidien des associations, fondé sur le bénévolat depuis la loi de 1901.**

**Le projet de loi** ne vise qu'à organiser une forme bien particulière de volontariat destiné à tous les jeunes, filles et garçons, avec des conditions d'aptitude plus souples que celles de l'actuel service national (qui connaît un taux d'exemption de l'ordre de 17 %).

b) Le présent projet de loi ne constitue pas un obstacle à l'organisation de formes de volontariat répondant aux besoins des associations de solidarité

Les associations de solidarité internationale que votre rapporteur a rencontrées ont exprimé une certaine déception dans la mesure où elles auraient souhaité que ce texte soit l'occasion de légiférer sur le volontariat en général, c'est à dire sur une activité nouvelle ni salariée, ni bénévole. En effet, elles sont plutôt satisfaites des dispositions du décret de 1995, et

auraient souhaité que ce statut se voie conférer une base législative. Elles craignent que l'existence d'un statut législatif du volontariat civil n'éclipse les autres formes de volontariat. Ces associations expriment fortement le vœu que cette question générale du volontariat soit au centre des débats lors de la célébration du centenaire de la loi de 1901, en 2001, par ailleurs année **internationale du volontariat des Nations Unies.**

**Il semble donc nécessaire d'affirmer que l'existence** du volontariat civil n'en fait aucunement le seul statut organisant le volontariat en France, en dépit de sa forme législative. Le décret du 30 janvier 1995 doit ainsi être maintenu et conforté car il joue un grand rôle dans la présence des ONG françaises à l'étranger, facteur incontestable de rayonnement international d'un pays.

Si la France a pour ambition de faire du projet de loi sur les volontariats civils un des moyens de son action en matière de solidarité internationale, il convient de s'interroger sur l'articulation de ce projet avec le décret du 30 janvier 1995. A cet égard les évolutions ultérieures seront déterminantes. Actuellement le statut conféré par ce décret attire beaucoup plus de candidats que de places disponibles (1 700 environ chaque année). En effet, l'enveloppe budgétaire ne suffit pas aux besoins des associations, qui ont aussi recours à des volontaires hors décret de 1995 (ce sont alors les associations qui paient les cotisations sociales forfaitaires à la caisse des français de l'étranger).

3) Une compatibilité nécessaire avec le programme communautaire du service volontaire européen

Le volontariat civil est donc un statut particulier qui n'a pas vocation à être utilisé de façon étendue pour répondre à des problèmes d'insertion dans le marché du travail ou aux besoins des associations. D'autres dispositifs existent et doivent être consolidés à cet effet. Cependant, lorsqu'il existe des dispositifs comparables dans l'esprit comme dans la mise en œuvre, il est souhaitable de les rendre compatibles. Ainsi, votre rapporteur s'est étonné que le projet de loi n'aborde pas la question du service volontaire européen.

a) La philosophie du service volontaire européen est très proche de celle du volontariat civil

La Commission européenne a créé **en 1996 un programme expérimental** de volontariat à destination des jeunes de 18 à 29 ans, le service volontaire européen (SVE). Des actions pilotes ont été menées en 1996 et 1997 avant que le SVE ne devienne un programme communautaire



à part entière, avec un budget de 25,5 millions d'euros en 1998 et de 22,9 millions en 1999. Il permet un engagement, pour une durée de six mois à un an, dans des projets sociaux, culturels, environnementaux dans un autre pays de l'Union ou dans un pays tiers. La mise en œuvre de ce programme est favorisée par la prise en charge par la Commission de certaines dépenses liées au transport, à l'assurance, à la formation, à l'argent de poche...

Bien qu'encore peu connu, le SVE a connu des débuts encourageants. Plus de 300 jeunes français sont partis dans le cadre de l'action pilote du SVE, alors que la France a également accueilli plus de 300 jeunes européens originaires d'autres Etats de l'Union.

**b) Le volontariat civil pourrait s'accomplir dans le cadre du programme du SVE.**

Le service volontaire européen se rapproche du volontariat civil puisque ces deux formules offrent à des jeunes la possibilité de vivre une expérience au service de la collectivité, en dehors de tout objectif d'insertion. Lorsqu'il a été mis en place, le SVE a été présenté comme une forme de service civil volontaire, qui n'avait pas vocation à concurrencer d'autres types de services civils, obligatoires ou non. Le rapport du Parlement européen sur le service volontaire européen précisait que « la mise sur pied d'un service volontaire européen ne saurait remplacer le service militaire obligatoire ni les services civils nationaux; il estime en revanche que ladite action spécifique de l'Union européenne en faveur des jeunes des deux sexes doit pouvoir être rendue compatible avec les services civils nationaux et s'intégrer dans le cadre de ces services ».

**La mise en œuvre du service civil français pourrait être l'occasion de permettre une relance du SVE en rendant les dispositifs compatibles et cohérents, une concurrence entre eux serait regrettable. En effet, les jeunes qui accomplissent actuellement un SVE n'ont pas de véritable statut et sont dans une situation juridique floue qui met les associations dans une situation de risque juridique, notamment vis à vis des URSSAF. Dans son rapport, le Parlement européen indiquait que « il n'existe pas encore de statut juridique satisfaisant pour quiconque mène des activités de service volontaire (...). En conséquence, il est très difficile de promouvoir et de reconnaître le service volontaire ».**

L'examen du projet de loi sur les volontariats civils doit être l'occasion d'offrir un statut aux jeunes qui veulent accomplir un service volontaire européen. Il doit permettre d'accomplir un volontariat civil sous la forme d'un service volontaire européen. Pour cela la loi doit prévoir la

possibilité de conclure une convention entre le ministre compétent, la personne morale qui accueille le volontaire et la Commission européenne qui joue un grand rôle dans le financement de l'opération. Il semble donc souhaitable de compléter l'actuel article 5 du projet de loi pour le permettre.

B – Le volontariat civil : une possibilité de s'engager pour le bien commun

1) Permettre à des jeunes d'aider la société...

a) La philosophie du dispositif : un engagement spontané et volontaire pour une action d'intérêt général

Si le projet vise d'abord à perpétuer les formes civiles du service national, le statut de volontaire civil est fondamentalement nouveau du fait de son caractère volontaire. Au moment du débat sur l'évolution du service national, l'option d'un service civil obligatoire avait été un moment envisagée, afin de conserver une période d'engagement de la jeunesse au service de la Nation. Cette option n'ayant pas été retenue, la philosophie du dispositif est donc orientée vers la notion de volontariat, accentuant ainsi la valeur de l'engagement réalisé.

Le concept de volontariat au service de l'intérêt général est très intéressant car il offre la possibilité aux jeunes filles et jeunes gens de faire un geste spontané en faveur de leur pays, en dehors de toute notion de contrainte. Il s'agit donc d'un geste citoyen d'une autre nature que d'autres liés à une obligation, comme un service national obligatoire ou le devoir de payer l'impôt. En effet, le citoyen doit ainsi prendre en charge lui-même sa part de responsabilité dans la réalisation du bien commun de la société. Très souvent les dispositifs mis en place en direction des jeunes ont pour but de leur venir en aide et de permettre une meilleure insertion dans la société, le volontariat civil permet au contraire aux jeunes concernés de renverser ce schéma et de s'engager délibérément au service de l'intérêt général.

b) Les modalités concrètes du dispositif.

Pour répondre à cette philosophie ambitieuse et au caractère authentiquement altruiste de la démarche des futurs volontaires civils, le dispositif envisagé constitue une première étape. Les crédits budgétaires qui financeront le dispositif seront par exemple au départ comparables au montant disponible. Certes un éventuel développement du volontariat civil est envisageable pour le volontariat en entreprise, dans la mesure où son

financement est neutre, alors que cette forme de volontariat est la plus éloignée de la philosophie décrite plus haut.

Dans cette perspective, il paraît important de ne pas totalement calquer les missions des futurs volontaires civils **sur celles des appelés accomplissant une forme civile du service nationale**. A cet égard, le champ d'application des missions accomplies par les volontaires civils paraît trop étroit en ne prenant pas en compte de nouveaux domaines de l'action internationale de la France. Il est donc **nécessaire de compléter l'article 2 du projet de loi afin d'ouvrir le volontariat civil** à des missions en faveur des droits de l'homme et de la promotion de la démocratie. En effet, la France est une Nation phare du combat en faveur des valeurs universelles démocratiques, il serait donc dommage qu'elle n'utilise pas le dispositif destiné à révéler la générosité de sa jeunesse pour contribuer au succès de ces valeurs.

La loi sur le volontariat civil devrait être le point de départ d'une action en faveur du volontariat de la jeunesse, et non pas l'aboutissement de la réflexion menée depuis 1996 sur les notions de service national et de service civil.

2) ... en offrant un statut attractif...

a) Un engagement dans les meilleures conditions

Même si le but de ce texte est de valoriser un engagement désintéressé, le succès du volontariat civil auprès des jeunes dépendra de l'attrait du dispositif. Il sera lié à l'intérêt des missions confiées, mais il reposera aussi sur des aspects matériels. En effet, il est indispensable que des problèmes statutaires ne dissuadent pas un jeune d'accomplir un volontariat. Celui-ci est certes prêt à donner de son temps, mais l'accomplissement de sa mission ne doit pas lui porter préjudice au niveau de sa protection sociale. En outre, les jeunes volontaires ne doivent pas voir pas leur mission remise en cause par des problèmes matériels, il est nécessaire que toute leur attention soit focalisée sur l'accomplissement de leur volontariat, dans l'intérêt même de l'organisme d'accueil.

b) Offrir **des conditions favorables** au volontariat

Le statut du volontariat prévoit tout d'abord le versement d'une indemnité (article 9), identique pour toutes les formes de volontariat,

inférieure à l'indice brut 244 de la fonction publique (soit 3453,50 francs par mois). Le Sénat a voté un amendement exonérant cette indemnité d'impôt sur le revenu et de charges sociales, ce qui permet de ne pas créer un effet d'annonce négatif dans la mesure où les indemnités versées dans le cadre du service national étaient défiscalisées, quoique parfois plus élevées. Cette disposition permet d'éviter au volontariat civil de paraître moins favorable que les actuelles formes civiles du service national. De plus, cette exonération est cohérente avec la volonté de considérer le volontariat civil comme une activité spécifique différente dans son esprit des activités professionnelles. Les volontaires peuvent également recevoir les prestations nécessaires à leur subsistance, leur équipement et leur logement, elles peuvent alors prendre la forme **d'une indemnité** supplémentaire.

Le statut offre également aux volontaires une véritable couverture sociale dont le financement est organisé, pris en charge par l'Etat pour les services publics ne relevant pas des collectivités locales et pourra, à certaines conditions déterminées par décret (article 11 V), être pris en charge pour les associations par l'Etat. En outre, le temps du volontariat civil compte au titre des périodes d'assurance pour l'ouverture et le calcul des droits à la retraite pour **les régimes** de base (article 12).

Lorsque le volontaire désire accéder par la suite à un emploi public, l'accomplissement d'un volontariat public recule les limites d'âge, puis est compté dans le calcul de l'ancienneté de service (article 13).

#### c) Clarifier et améliorer le statut du volontariat civil

Le volontariat civil tel qu'il est mis en place par le projet de loi ne semble pas incompatible avec le service volontaire européen. Rien ne paraît interdire l'accomplissement d'un volontariat civil dans le cadre d'un programme de service volontaire européen. Cependant, dans ce cas la place et le rôle de la Commission européenne, qui finance ce service ne sont pas prévus. Il est donc souhaitable de préciser ce point dans l'article 5 du projet de loi.

Le sens d'une autre disposition doit être précisé. Dans l'actuel service de la coopération, les appelés reçoivent toujours les prestations nécessaires à leur subsistance, à leur équipement et à leur logement. Or ces prestations sont indispensables lorsque le volontariat est accompli à l'étranger, mais le projet de loi ne permet pas de savoir si elles sont automatiques dans ce cas là. Il serait souhaitable que l'article 9 soit précisé sur ce point.

Enfin, sur un aspect apparemment mineur, le statut du volontaire

civil peut être amélioré sans incidence financière. En effet, le régime actuel des incompatibilités au volontariat civil prévu à l'article 7 semble très restrictif. Seule est autorisée la production d'œuvres scientifiques, culturelles ou artistiques. Il est paradoxal que ce régime soit plus strict que celui en vigueur pour la fonction publique où l'interdiction du cumul d'activités est pourtant un principe fondamental. Ainsi, il serait préférable de permettre aux volontaires civils de mener des activités d'enseignement, comme c'est le cas pour les agents publics, sous réserve de l'accord de l'organisme d'accueil.

## CONCLUSION

**Votre Rapporteur estime que ce texte ainsi modifié doit être approuvé par la Commission. En effet, le statut et le champ d'application élargi du volontariat civil constituent l'amorce d'une véritable politique du volontariat que les associations appellent de leurs vœux.**

Il convient évidemment que les nouveaux domaines de l'action internationale de la France soient pris en considération. Ouvrir le volontariat civil à des missions en faveur de la défense des droits de l'Homme, de la construction d'un Etat de droit et d'institutions démocratiques s'impose.

De telles missions accomplies dans le cadre d'ONG ou des actions de coopération technique de la France ne peuvent qu'attirer les jeunes prêts à exercer pleinement leur citoyenneté.

## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné pour avis le présent projet **de loi au cours de** sa réunion du mardi 18 janvier 2000.

Après l'exposé du Rapporteur, Mme Martine Aurillac a demandé des précisions sur le financement de l'indemnité mensuelle minimum servie aux volontaires civils. Elle a souligné que le paiement de cette indemnité pouvait être difficilement assuré par certaines ONG dépourvues de moyens ou certains Etats en développement : sur ce point, **le projet** constitue une régression par rapport au statut des objecteurs de conscience.

M. Yves Dauge a répondu que le dispositif était financé à budget constant par rapport à l'existant et que la probabilité n'était pas nulle de voir tous les moyens non utilisés si le nombre de volontaires n'était pas suffisant.

La Commission est ensuite **passée à l'examen pour avis des articles du projet de loi** :

### *Chapitre I - Principes*

*Article premier* : Champ d'application et modalités générales d'**accomplissement du volontariat** civil.

Afin de faciliter l'intégration des jeunes étrangers, Mme Marie-Hélène Aubert a présenté un amendement élargissant le champ d'application du texte aux ressortissants de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et aux étrangers résidant légalement sur **le territoire français et ayant déposé une** demande de naturalisation.

L'amendement a été retiré, MM. François Loncle et **Paul Dhaille ayant observé** qu'il n'existait pas de statut de demandeur de naturalisation et le Rapporteur pour avis ayant indiqué que l'extension du **volontariat aux européens était prévue par un amendement** de la Commission de la Défense.

## Article 2 : **Domaine d'accomplissement** du volontariat civil

La Commission a examiné un amendement de Mme Marie-Hélène Aubert, **visant à permettre** à des volontaires de s'engager en faveur de la paix et un amendement du Rapporteur pour avis tendant à ce que les volontaires contribuent à l'établissement de l'Etat de **droit, à la création d'institutions** démocratiques et à la défense des droits de l'Homme.

Mme Marie-Hélène Aubert a expliqué que le projet de loi ciblait trop la coopération économique et que de nombreuses ONG qui militent en faveur des droits de l'Homme et de la paix, accueillent déjà des jeunes volontaires. Il ne s'agit donc pas d'envoyer ces volontaires dans des opérations de maintien de la paix dangereuses. Il n'y a pas d'obstacle juridique **à utiliser le terme paix** ; les décrets d'application en préciseront au besoin **la teneur**.

M. René Mangin s'est interrogé sur la portée de la référence à la paix.

Le Président Jack Lang a fait valoir que le gouvernement ne **souhaitait pas que des volontaires** puissent être mêlés à des actions de maintien de la paix.

M. François Loncle a *confirmé l'hostilité* du gouvernement à toute référence au maintien de la paix.

La Commission **a adopté l'amendement du Rapporteur pour avis modifié afin d'y faire référence à la paix**.

## Article 3 : Structures d'accueil des volontaires civils

Mme Marie-Hélène Aubert a présenté un amendement tendant à ce que le volontariat du service national **corresponde à une** activité ayant un rapport avec l'intérêt général, y compris en entreprise.

M. Yves Dauge, rapporteur pour avis, a fait valoir que cet amendement posait problème car il risquait de limiter la possibilité d'exercer le volontariat en entreprise si **on considérait** qu'il était dans certains cas lié à l'intérêt particulier de l'entreprise.

M. Paul Dhaille a fait remarquer que l'article 3 faisait référence à l'article 2, qui contenait déjà une référence à l'intérêt *général*, l'**amendement proposé risquait donc d'induire une contradiction**.



*L'amendement a été retiré.*

**Article 5 : Convention entre l'Etat et les structures d'accueil des volontaires civils**

La Commission a adopté un amendement présenté par le Rapporteur pour avis visant à préciser le rôle de la Commission européenne lorsqu'un volontariat civil est accompli dans le cadre *d'un* service volontaire européen. Puis deux amendements de Mme Marie-Hélène Aubert ont été retirés, en conséquence des décisions antérieures **de la Commission**.

**Chapitre II – Droits et obligations du volontaire civil**

**Article 7 : Caractère exclusif du volontariat civil**

La Commission a adopté un amendement du Rapporteur pour avis autorisant les volontaires à effectuer des activités d'enseignement, **sous réserve de l'accord de l'organisme auprès duquel est accompli le volontariat**.

**Article 9 : Indemnités et prestations versées aux volontaires civils**

La Commission a adopté un amendement du Rapporteur pour avis soulignant le caractère obligatoire des "**prestations supplémentaires**" lorsque le volontariat est effectué à l'étranger.

**Article 11 : Protection sociale du volontariat civil**

La Commission a examiné un amendement de Mme Marie-Hélène Aubert visant à préciser que lorsque l'organisme d'accueil du volontaire civil est une association, les cotisations forfaitaires destinées à prendre en charge les prestations visées par l'article subissent un abattement de 1 750 francs par volontaire et par an. Au contraire, si l'organisme d'accueil est une entreprise, l'amendement propose une augmentation des cotisations forfaitaires **afin d'établir une contrepartie** à la baisse de recettes engendrée par la première mesure.

Mme Marie-Hélène Aubert a précisé que certaines ONG connaîtront des difficultés pour assurer la charge des cotisations forfaitaires. Elles seront défavorisées par rapport au système antérieur qui prévoyait un

remboursement par l'Etat des sommes versées par les ONG. A défaut, l'on peut craindre que les ONG et associations ne se limitent **dans leurs embauches**, alors qu'il existe une offre importante du côté des volontaires.

Le Président Jack Lang a jugé l'amendement *difficile* à mettre en œuvre, **mais l'idée de péréquation intéressante**.

**La Commission a adopté l'amendement.**

### Chapitre III – Dispositions **diverses et finales**

Après l'article 14, la Commission a rejeté un amendement présenté par Mme Marie-Hélène Aubert visant à prévoir que l'Etat mènera **des actions de communication** pour faire connaître les nouvelles possibilités de volontariat, le Président Jack Lang ayant considéré qu'une telle disposition ne relevait pas de la **loi et que le gouvernement** prenant ce projet au sérieux lui fera la promotion nécessaire, et M. Paul Dhaille ayant désapprouvé un **amendement qui conduirait à rendre obligatoire** la publicité dans tous les projets de loi.

Après l'article 16, Mme Marie-Hélène Aubert a présenté un amendement tendant à ce qu'un rapport d'application de la présente loi soit remis dans les deux ans à partir de sa **promulgation, afin** de déterminer si une forme plus globale de volontariat est envisageable.

M. Paul Dhaille s'est déclaré favorable à cet amendement tout en faisant remarquer que ce genre de disposition, adopté très souvent par l'Assemblée, était en général peu respecté, sans que cet oubli donne lieu à sanction. Il a suggéré toutefois que l'on ne préjuge pas de l'orientation du rapport **et que l'on supprime** en conséquence la référence à une forme plus globale *de volontariat*.

Le Président Jack Lang a soutenu l'avis de M. Dhaille.

*La Commission a adopté l'amendement ainsi modifié.*

Puis, la Commission a émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif aux *volontari*

N°2082. Rapport de M. Yves DAUGE, sur le projet de loi adopté par le Sénat relatif aux volontariats civils institués par l'article L. 111-2 **dU c**

ode du service national (affaires étrangères)