



N° 2240

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 janvier 2010.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,
SUR LA PROPOSITION DE LOI (N° 2000), ADOPTÉE PAR LE SÉNAT,
relative au service civique

PAR MME FRANÇOISE HOSTALIER,

Députée.

Voir les numéros :

Sénat : **612 rect.** (2008-2009), **36, 37** et T.A. **12** (2009-2010)

Assemblée nationale : **2269**

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LA DIFFICILE INTÉGRATION RÉPUBLICAINE DES JEUNES GÉNÉRATIONS	7
I. — UN BESOIN EXPRIMÉ PAR L'ENSEMBLE DE LA POPULATION	7
A. LA DISPARITION DES FONCTIONS SOCIALES DU SERVICE NATIONAL	7
B. UN DÉFICIT PARTICULIÈREMENT PROBLÉMATIQUE POUR LA DÉFENSE.....	9
1. Un contexte d'engagement croissant des forces de moins en moins bien compris : l'acceptation sociale de la défense.....	9
2. Un enjeu de recrutement pour l'active et la réserve	10
II. — DES DISPOSITIFS SUPPLÉTIFS ÉPARS ET PEU EFFICACES	11
A. LA JAPD.....	11
B. LES VOLONTARIATS INTERNATIONAUX	12
C. L'EXCEPTION DU SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ.....	13
1. Le service militaire adapté	13
2. « Défense deuxième chance »	14
D. LE VOLONTARIAT DANS LES ARMÉES	14
DEUXIÈME PARTIE : UN SERVICE CIVIQUE POUR VALORISER ET SIMPLIFIER L'ENGAGEMENT DES JEUNES	17
I. — LES GRANDS AXES DE LA PROPOSITION DE LOI	17
A. DES FORMES DE VOLONTARIAT SIMPLIFIÉES	17
B. UN OPÉRATEUR UNIQUE.....	18
II. — METTRE LES QUESTIONS DE DÉFENSE AU CŒUR DU DISPOSITIF	20
A. LE LIEN AVEC LE MONDE DE LA DÉFENSE.....	20
B. CAPITALISER LES INITIATIVES DÉJÀ ENGAGÉES.....	21
CONCLUSION : RENDRE LE SERVICE CIVIQUE OBLIGATOIRE ?	23

TRAVAUX DE LA COMMISSION	25
I. — AUDITION DE M. MARTIN HIRSCH, HAUT COMMISSAIRE À LA JEUNESSE	25
II. — EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI	35
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	47
AUDITIONS DU RAPPORTEUR	53

INTRODUCTION

Depuis qu'il a été suspendu, il y a un peu plus de dix ans, le service militaire « *suscite des nostalgies* », selon l'expression de Luc Ferry ⁽¹⁾. La fin de la conscription et la professionnalisation de nos armées ne sont naturellement pas remises en cause. Nos armées professionnelles, avec des effectifs considérablement réduits, contribuent avec succès à de nombreuses opérations extérieures. Elles sont présentes sur le territoire national chaque fois qu'il est fait appel à leurs compétences tout en participant à la lutte contre les nouvelles menaces comme celles nées du terrorisme. En revanche, la fin de l'appel sous les drapeaux fait presque unanimement regretter un service militaire qui contribuait, dans l'esprit des Français, à l'apprentissage de la vie en communauté, à la cohésion nationale et à la prise de conscience, par les jeunes, de leurs devoirs vis-à-vis de la communauté nationale et de la France.

La question d'un service civique, en suspens depuis l'arrêt de la conscription, a resurgi avec force dans le débat public à l'automne 2005 après les troubles qui ont agité un certain nombre de « quartiers ». De nombreuses personnalités de la classe politique et de la société civile ont alors pris parti pour le rétablissement d'un service national sous la forme d'un service civique. L'appel lancé par l'hebdomadaire *La Vie*, en novembre 2005, a rencontré un large écho et la plupart des programmes des candidats à l'élection présidentielle en 2007 comprenaient une proposition en ce sens.

Si le principe d'un service civique à grande échelle semble donc largement partagé depuis quelques années, les conditions de sa mise en place n'avaient pas été réunies jusqu'ici. L'adoption par le Sénat, en octobre dernier, d'une proposition de loi présentée par le sénateur Yvon Collin et les membres du groupe du Rassemblement démocratique et social européen, fortement soutenue par le haut-commissaire à la jeunesse, Martin Hirsch, permet d'envisager l'entrée en vigueur d'un nouveau dispositif dans le courant de l'année 2010.

Ce nouveau dispositif n'a pas vocation à venir s'ajouter aux nombreuses formes de volontariats civils existantes mais à s'y substituer. L'objectif est bien, conformément à la volonté exprimée par le Président de la République à Avignon le 28 septembre 2009, de mettre en place un service civique volontaire ambitieux, susceptible de concerner à terme 10 % d'une classe d'âge, soit à peu près 70 000 jeunes.

La proposition de loi faisant l'objet d'une analyse détaillée par Mme Claude Greff, rapporteur pour la commission des affaires culturelles et de l'éducation, saisie au fond, le rapporteur pour avis de la commission de la défense a souhaité orienter son analyse sur les questions de défense et de sécurité.

(1) Cité dans Faut-il instituer un service civil obligatoire ?, *Rapport du Conseil d'analyse de la société rédigé par l'amiral Alain Béreau, septembre 2006.*

PREMIÈRE PARTIE : LA DIFFICILE INTÉGRATION RÉPUBLICAINE DES JEUNES GÉNÉRATIONS

Même s'il ne remplissait plus que partiellement ses missions d'intégration républicaine au moment où il a été suspendu, le service militaire a laissé un vide que nul dispositif n'est venu combler. Les formes nouvelles d'engagement à l'usage des jeunes générations ne permettent pas, en effet, de remplir pleinement leurs fonctions d'intégration à la communauté nationale, à l'heure où il est plus facile de se comporter comme « *client de l'État* » que comme citoyen de la République, pour reprendre la formule de Nicolas Baverez.

I. — UN BESOIN EXPRIMÉ PAR L'ENSEMBLE DE LA POPULATION

Des mots tels que brassage social, creuset républicain ou instruction civique expriment ce que représentait, aux yeux de beaucoup, le service militaire obligatoire. Son histoire se confond en effet, depuis la Révolution, avec la construction de notre Nation et la mise en place de notre modèle républicain, qui entretient des liens très forts avec « l'esprit de défense ».

A. LA DISPARITION DES FONCTIONS SOCIALES DU SERVICE NATIONAL

En supprimant de fait le service militaire obligatoire, même si elle en maintient le principe, la loi du 28 octobre 1997⁽¹⁾ a clos une histoire vieille de plus de deux siècles.

Si plusieurs philosophes avaient défendu au XVIII^e siècle l'idée de la participation des citoyens à la défense du pays, celui du service militaire obligatoire fut pourtant écarté au début de la Révolution. Mais, face aux périls extérieurs et pour pallier le manque de soldats, la Convention dut recourir en 1793 à la levée en masse. De 1789 à 1798, le concept de la « *Nation armée* » a ainsi fonctionné avec un assemblage conjoncturel de plusieurs modes de recrutement : volontariat, tirage au sort, réquisition. Ce n'est qu'en 1798, avec le vote de la loi Jourdan, que la conscription « *à la française* » est mise en place.

C'est donc sans l'avoir vraiment voulu que les hommes de la Révolution parviennent, par étapes successives, à la mise en place d'un service militaire obligatoire. Les succès de l'armée nouvelle vinrent ensuite apposer un sceau définitif à ce qui n'était au départ que circonstanciel. Les victoires furent attribuées au lien que la Révolution avait forgés entre la citoyenneté et la défense. Celle-ci devint le devoir suprême du citoyen et même le premier de ses droits. Aucun régime politique ne voulut, tout au long des deux siècles qui ont suivi, rompre ce lien. Signe et instrument des nouveaux rapports qui s'établissent entre l'État, la Nation et les individus à la suite des bouleversements révolutionnaires, la

(1) Loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.

conscription est devenue le bras armé de l'État centralisateur qui mène un processus d'unification nationale.

En transformant la conscription en service personnel obligatoire, avec le vote de la loi Berteaux de 1905, la III^e République renforce ces liens entre Armée, Nation et République. Pour la première fois réellement universelle, après les différents systèmes de tirage au sort qui ont fonctionné tout au long du XIX^e siècle, la conscription est un nouvel outil de pouvoir pour l'État. De plus, il ne s'agit plus pour lui de posséder un simple réservoir d'hommes : la conscription contribue de manière décisive à la cohésion nationale, au même titre que l'école obligatoire pour tous.

Avec la loi de 1905, la période sous les drapeaux a d'indéniables effets de brassage social des différentes couches sociales. Dans une société encore largement rurale, elle apporte à beaucoup de jeunes ce qu'ils ne trouvent pas chez eux : initiation à la modernité, amélioration sanitaire, détection et rattrapage des faiblesses scolaires ou encore accès à la civilisation urbaine, voire accès à d'autres horizons. La conscription représentait en outre une véritable formation à l'esprit de défense et aux valeurs de devoir, de discipline et d'honneur.

« *Faire ses classes* », « *faire son service* » était le passage obligé de tout citoyen (masculin). Le service militaire a noué un lien très fort entre la Nation et son armée, la citoyenneté et la défense nationale. Comme le souligne Annie Crépin dans son ouvrage sur la conscription « *ce qui est premier pour les Français, c'est la citoyenneté, la conscription n'étant initialement qu'un mode de recrutement* » ⁽¹⁾.

Néanmoins, il ne faut pas céder à la tentation de la nostalgie et se garder de dresser un portrait idyllique de notre ancien service militaire, devenu national depuis l'ordonnance de 1959. Si le principe du service universel a été conservé jusqu'en 1997, ses modalités de fonctionnement ne lui permettaient plus depuis longtemps de remplir ce rôle de brassage social. La loi du 9 juillet 1965 avait ainsi adapté le service, qui pouvait désormais s'accomplir selon quatre formes, dont trois civiles. En outre, comme le rappelle l'amiral Béreau ⁽²⁾, avec la généralisation des dispenses et des sursis, 50 % seulement d'une classe d'âge masculine effectuait un service réellement militaire à la fin des années 1980.

(1) Annie Crépin, *Histoire de la conscription*, Paris, Folio histoire, 2009.

(2) *Faut-il instaurer un service civil obligatoire ?*, op. cit.

B. UN DÉFICIT PARTICULIÈREMENT PROBLÉMATIQUE POUR LA DÉFENSE

Outre sa fonction de brassage social, le service national liait la citoyenneté à la défense de la Nation. À travers la participation active, d'une manière ou d'une autre, de tous les jeunes de la Nation, chaque famille était impliquée dans le lien Nation-défense ; sa disparition suscite désormais des interrogations quant à la force du lien qui unit la Nation à son armée.

1. Un contexte d'engagement croissant des forces de moins en moins bien compris : l'acceptation sociale de la défense

La mort dans une embuscade de dix soldats français en Afghanistan, le 18 août 2008, et le recours déposé par deux des familles des victimes contre la hiérarchie militaire forcent à s'interroger sur la manière dont l'engagement militaire est désormais perçu par la société française.

Le lien d'évidence entre la Nation, son armée et ses soldats est certainement en train de se dissoudre, de même que le lien entre l'esprit de la République et les citoyens. Si personne ne remet en cause le bien-fondé de la professionnalisation de nos armées, dont le Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale rappelle qu'elle a « *représenté une modernisation sans équivalent dans l'État* » et qu'elle est incontestablement une réussite, la méconnaissance des enjeux de défense et de sécurité est devenue un sujet de préoccupation majeur.

Les bouleversements géostratégiques de ces dernières années et l'importance prise par les opérations extérieures dans l'activité de nos armées rendent plus lointaine la relation établie entre la défense du territoire national et le devoir de citoyenneté. Au moment où la France ne connaît plus de menace directe à ses frontières, on peut s'interroger sur la capacité mobilisatrice d'une défense devenue un corps professionnel comme un autre, qui est de plus très coûteux pour les deniers publics. Le citoyen, éloigné du monde de la défense, accepte plus difficilement que l'État consacre une part importante de ses ressources budgétaires, donc des impôts qu'il acquitte, à la défense collective plutôt qu'à celle de son emploi ou à la sûreté de son environnement.

Les valeurs de dévouement, d'altruisme, de sens collectif et d'esprit de sacrifice ont perdu un vecteur essentiel de diffusion à l'ensemble de la société française avec la fin du service national. Par ailleurs, les restructurations de l'organisation territoriale de nos armées, consécutives à la réduction de leur format, ont eu pour effet de rendre plus discrète la présence des militaires dans notre environnement quotidien. Ces éléments rendent plus difficile pour tous l'acceptation des efforts qu'exige une défense moderne, adaptée aux enjeux de ce siècle.

2. Un enjeu de recrutement pour l'active et la réserve

Les métiers de la défense doivent aujourd'hui répondre, dans un contexte de raréfaction de la main d'œuvre, au défi de l'attractivité.

Le service national était une occasion pour les armées de sensibiliser une grande part de chaque tranche d'âge aux métiers de la défense. Il permettait également de disposer d'une réserve de conscription aux effectifs importants. Sa disparition exige de l'armée qu'elle mette en place une politique active en direction des jeunes générations, qui doivent à présent effectuer une démarche volontaire pour entrer dans la réserve.

Le Livre blanc souligne que l'accroissement de l'emploi des forces et les besoins qui s'expriment dans certaines spécialités appellent « *un effort significatif dans les années à venir* ». Un effort prioritaire d'information doit donc être entrepris auprès de la société civile pour constituer une réserve opérationnelle de haut niveau. Il est par ailleurs fondamental de valoriser le rôle des réservistes afin de mieux assurer leur reconnaissance sociale. Parce qu'ils imprègnent l'ensemble de la société de « *l'esprit de défense* », les réservistes contribuent à rappeler que la citoyenneté et le civisme impliquent à chaque instant des comportements avant tout respectueux des devoirs envers la Nation et la société.

II. — DES DISPOSITIFS SUPPLÉTIFS ÉPARS ET PEU EFFICACES

Le service militaire étant suspendu, l'État a développé de nouveaux dispositifs permettant de maintenir un lien entre les armées et les jeunes générations, entre les jeunes et la société et aussi entre les jeunes générations elles-mêmes. Il fallait en effet mettre en place une solution palliative, même imparfaite, sauf à perdre ce facteur d'unité.

A. LA JAPD

Créée par la loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national, la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) doit maintenir un lien entre les armées et l'ensemble d'une classe d'âge. Cette création visait notamment à atténuer les conséquences de la suppression du service national obligatoire sur l'esprit de défense.

Il s'agit pour l'ensemble d'une classe d'âge, garçons et filles, d'être réunie durant une journée pour recevoir une formation basique sur les grands enjeux de la défense nationale. C'est également l'occasion de les informer sur les métiers de la défense, sur la réserve ou, plus généralement, sur leurs droits et devoirs de citoyens. Dès l'origine, cette journée devait également permettre de faire passer un certain nombre de tests aux jeunes appelés, pour disposer de données statistiques précieuses mais aussi pour pouvoir orienter ceux qui sont en difficulté vers les organismes compétents.

Depuis 1997, près de huit millions de jeunes ont suivi une session. Dans son avis budgétaire sur les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », Patrick Beaudouin considère que la JAPD « *a réussi à maintenir un lien déterminant entre les armées et la jeunesse. Le nombre de jeunes se déclarant intéressés par les métiers et le monde de la défense reste en effet relativement élevé, même si cet indicateur n'est pas suffisant pour apprécier l'impact de la JAPD sur le recrutement des armées* »⁽¹⁾.

Pour autant, après dix ans de fonctionnement, la JAPD a besoin d'être profondément modernisée. Au fur et à mesure, elle a intégré de plus en plus de modules et la cohérence d'ensemble de cette session est de moins en moins apparente. Si les jeunes apprécient, dans leur très grande majorité, cette journée organisée de la manière de la plus conviviale possible, ils peinent à en comprendre l'utilité. Le ministère de la défense s'est engagé dans une réforme d'ampleur qui devrait aboutir dans le courant de l'année 2010. L'enjeu de cohésion sociale est bien évidemment inclus dans ce projet, mais il doit rester prioritairement centré sur les aspects de défense et de sécurité.

(1) Avis budgétaire n° 1972 tome I du 14 octobre 2009 de M. Patrick Beaudouin au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées.

Par ailleurs, compte tenu de la brièveté du passage, il est impossible de faire de la JAPD le seul lieu de renforcement du creuset républicain pas plus que le seul lieu d'information sur les questions de défense. C'est un outil précieux, mais il doit être mieux encadré en amont et en aval : la coordination entre tous les dispositifs participant au lien social et républicain constitue un enjeu primordial. Faute d'être mis en relations, les différents éléments risquent en effet de se concurrencer alors qu'ils pourraient utilement se compléter.

B. LES VOLONTARIATS INTERNATIONAUX

La disparition du service militaire a entraîné la disparition corollaire des services civils en coopération. Compte tenu des besoins et de la réussite de ces coopérants, une solution pour valoriser un engagement volontaire à l'étranger a été mise en place avec les volontariats internationaux.

D'une durée de 6 à 24 mois, les volontariats internationaux permettent aux jeunes d'acquérir une première expérience professionnelle tout en bénéficiant d'un statut public protecteur, le volontaire étant placé sous la tutelle de l'ambassade de France du pays concerné. Les missions s'effectuent auprès d'une administration (VIA), en entreprise, au sein d'une structure publique ou parapublique, dans une structure publique locale étrangère ou auprès d'organisations internationales ou d'associations agréées.

Le volontariat international concerne aussi bien les filles que les garçons et il est également ouvert aux ressortissants des autres États de l'Union européenne. En 2007, 5050 volontaires se sont ainsi engagés, 80 % d'entre eux choisissant le volontariat en entreprise. En 2009, l'établissement public Ubifrance, en charge des volontariats internationaux en entreprise (VIE), a envoyé près de 6 300 volontaires à travers le monde.

Ce type de volontariat reste cependant limité dans la mesure où 88 % des volontaires détiennent un bac + 5 et que dans la plupart des cas, ce volontariat s'apparente plus à une pré-embauche, voire à un moyen, pour l'entreprise, de développer ses activités à l'international en bénéficiant d'un soutien des autorités publiques. Néanmoins, les volontaires manifestent leur attachement à la défense et à la promotion de la France lorsqu'ils se portent candidats à un VIE. La dimension d'intérêt général et de défense des intérêts de notre pays à l'étranger est très présente ; le VIE ne saurait en aucun cas être réduit à une approche mercantile. Cette spécificité est d'autant plus importante que seul l'aspect public du VIE justifie que les volontaires bénéficient d'un traitement social et fiscal privilégié. En effet, les États où ils sont envoyés en mission souhaitent souvent que leurs indemnités soient imposées ou qu'ils cotisent au régime local d'assurance maladie, sauf à ce qu'Ubifrance fasse la preuve de la dimension publique de leur engagement. Cette justification repose à la fois sur leur statut, puisqu'ils ne sont pas salariés mais volontaires, et sur la nature même de leurs missions. Bien qu'ils soient placés auprès d'un organisme privé, ils n'ont de lien contractuel qu'avec Ubifrance, agence de l'État, et assurent une mission d'intérêt général, en l'espèce

la promotion et la valorisation des entreprises françaises à l'étranger et la présence française dans la défense de nos intérêts économiques.

Ce système doit donc être préservé, notamment dans ses spécificités. Il est nécessaire de le mentionner dans la proposition de loi qui redéfinit l'esprit du service civique afin que le principe du VIE y soit clairement intégré. En effet, tous ces dispositifs doivent relever d'un même code puisqu'ils participent d'une même volonté et d'une même ambition au service des intérêts et de la cohésion de la République.

C. L'EXCEPTION DU SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ

1. Le service militaire adapté

La suspension du service national n'a pas été générale puisque les territoires ultramarins en ont maintenu une forme originale avec le service militaire adapté (SMA). Créé en 1961 par Michel Debré, Premier ministre, dans trois départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique et Guyane), il a pour mission d'éduquer, de former, d'insérer, d'intervenir et de développer.

L'article premier de l'arrêté du 30 septembre 1991 portant mission et organisation du SMA indique qu'il s'agit d'une « *forme du service militaire* » ayant pour but « *de dispenser aux appelés la formation militaire, civique et morale nécessaire à tout combattant* ». Il vise également à préparer les volontaires à une meilleure insertion sociale en leur proposant une formation professionnelle adaptée. Il cherche enfin à les « *faire participer à la mise en valeur des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer, ainsi qu'à l'exécution des plans de défense, des plans de protection, des plans de secours et des plans d'aides au service public* ».

Depuis 1997, ce sont près de 3 000 volontaires par an qui ont suivi cette formation originale. Même si l'enjeu économique et professionnel a largement pris le dessus, l'aspect militaire et citoyen demeure. Il s'agit en effet d'un facteur déterminant dans le processus de resocialisation et d'apprentissage des règles de la vie en société. Dans son rapport d'information, Françoise Branget considérait que le succès de ce dispositif tient en grande partie « *au statut militaire de l'encadrement [...], indissociable de l'apprentissage d'un comportement nouveau* », les militaires disposant d'extraordinaires « *qualités de meneurs d'hommes* » et d'une rare « *capacité à motiver* »⁽¹⁾.

Il apparaît en effet que la socialisation et la cohésion sociale passent par une affirmation individuelle et constante de l'attachement au pacte républicain. Or, cet engagement est impossible, voire difficile pour des jeunes en voie de marginalisation, sans emploi et sans qualification. Grâce à l'intégration

(1) Rapport d'information n° 2729 du 7 décembre 2005 de Mme Françoise Branget au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées.

professionnelle proposée par le SMA, ces jeunes réussissent au final et durablement leur intégration citoyenne.

Fort de cette expérience, le ministère de la défense, en association avec les ministères sociaux, a décidé de développer en métropole un dispositif inspiré du SMA avec les centres « défense deuxième chance ».

2. « Défense deuxième chance »

Créé en août 2005, le dispositif « défense deuxième chance » cherche à insérer durablement des jeunes de 18 à 21 ans en situation d'échec scolaire, professionnel et en voie de marginalisation sociale. Il leur propose une formation comportementale, une remise à niveau scolaire et une préformation professionnelle, s'appuyant sur l'expérience des armées en matière d'insertion mais aussi sur les dispositifs d'insertion existants. Désormais appelé établissement public d'insertion de la défense (EPIDE), l'établissement offre quelque 2 130 places réparties dans 22 centres.

Les résultats obtenus par l'EPIDE depuis sa création sont très encourageants, avec près de 70 % de jeunes réinsérés au terme de leur formation. Au final, les jeunes volontaires disent apprécier le cadre structurant et rassurant des centres. La situation personnelle des candidats apparaît souvent très délicate, au-delà même de l'échec scolaire ou professionnel. Le passage au sein d'un EPIDE leur permet de se reconstruire et de se projeter dans l'avenir. D'une certaine manière, l'EPIDE joue pour ces jeunes le rôle d'intégrateur social et citoyen qu'assurerait auparavant le service militaire. Plus encore, il leur redonne confiance et respect d'eux-mêmes puisqu'il s'agit d'un dispositif entièrement assis sur le volontariat.

L'EPIDE s'inscrit donc pleinement dans la politique globale de cohésion sociale, comme en atteste le fait qu'il fasse partie des établissements agréés au titre du service civil volontaire par l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. Il participe également, aux côtés d'autres dispositifs, au plan Espoir banlieues.

D. LE VOLONTARIAT DANS LES ARMÉES

Faute de disposer des appelés du contingent, les armées ont mis en place de nouveaux mécanismes pour recruter des militaires du rang sur la base du volontariat. Il ne s'agit pas de militaires de carrière, même si les armées ont besoin de recruter des professionnels, formés et entraînés aux métiers des armes. Le contrat est à durée déterminée et pour le renouveler, ou devenir militaire de carrière, il faut que l'engagé soit volontaire et qu'il ait fait la preuve de ses compétences. Cette population est relativement difficile à fidéliser, les jeunes utilisant souvent cet engagement comme un tremplin professionnel. À la fin de leurs études secondaires, ils n'ont pas toujours d'orientation professionnelle claire

et sont souvent sans qualification réelle. L'armée leur donne une formation et un cadre de référence, très appréciés par la suite des employeurs.

Comme le souligne Jean-Louis Bernard dans son avis budgétaire sur les forces terrestres ⁽¹⁾, « seuls 32 % des engagés ont renouvelé leur contrat au-delà de 5 ans [en 2008] alors que le modèle n'est viable qu'avec un taux de prolongation de 40 % ». Il semble en effet que l'engagement ne soit plus considéré comme une vocation à servir dans les armées mais bien comme un premier emploi et souvent comme une solution de repli lorsque le marché du travail est particulièrement difficile.

Or l'institution militaire a besoin, chaque année, de maintenir un flux constant de recrutement d'environ 30 000 personnes, tout en améliorant leur maintien dans les forces pour assurer le bon fonctionnement de l'ensemble des armées. Il ne faudrait donc pas que la montée en puissance du service civique entre en concurrence avec le recrutement à vocation militaire.

(1) Avis budgétaire n° 1972, tome IV, du 14 octobre 2009 de M. Jean-Louis Bernard au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées.

DEUXIÈME PARTIE : UN SERVICE CIVIQUE POUR VALORISER ET SIMPLIFIER L'ENGAGEMENT DES JEUNES

I. — LES GRANDS AXES DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi déposée par le sénateur Yvon Collin le 14 septembre 2009 fait suite au débat qui s'était tenu au Sénat en juin dernier sur le service civil volontaire. Elle a pour ambition de tirer les leçons de l'échec du service civil volontaire (3 000 volontaires recrutés depuis la création du dispositif en 2006) par « *la mise en place d'un nouveau système, unifiant les principaux dispositifs actuels de volontariat sous un statut homogène et simplifié* » selon son exposé des motifs. Les débats sénatoriaux ont complété le texte en prévoyant la mise en place d'un opérateur unique pour gérer l'ensemble du dispositif.

A. DES FORMES DE VOLONTARIAT SIMPLIFIÉES

Le nouveau service civique a vocation à se substituer aux différentes formes de volontariats civils existants : volontariats civils mis en place progressivement à partir de 1961 dans le code du service national et précisés par la loi relative aux volontariats civils⁽¹⁾ et service civil volontaire, institué par la loi pour l'égalité des chances⁽²⁾. Résultat de l'empilement des textes, il existe aujourd'hui plus d'une douzaine de formes de volontariats civils ; volontariat associatif ; volontariat civil de cohésion sociale et de solidarité ; volontariat de prévention, sécurité et défense civile ; volontariat international et volontariat de solidarité internationale ; volontariat à l'aide technique - sans que les effectifs totaux ne dépassent les 3 000.

Les raisons de ces échecs sont connues : déficit d'information et de visibilité pour les jeunes, complexité due aux différents types de contrats et à la multiplication des statuts, extrême lourdeur des procédures d'agrément des structures d'accueil mais également insuffisance des crédits et manque de volonté politique pour soutenir le service civil.

La proposition de loi adoptée par le Sénat ne crée pas une nouvelle forme de volontariat : elle substitue le nouveau service civique à plusieurs formes de volontariats existantes (**article 2**). Elle conserve en revanche les volontariats pour l'insertion, les volontariats internationaux et les pompiers volontaires qui obéissent à des règles spécifiques. L'ensemble des dispositions relatives au service civique trouve désormais sa place dans le code du service national.

(1) Loi n° 2000-242 du 14 mars 2000 relative aux volontariats civils.

(2) Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

Le dispositif est ouvert aux volontaires de plus de seize ans pour un engagement de six à vingt-quatre mois (**article 4**). Le texte adopté par le Sénat prévoit que le service peut se dérouler de manière fractionnée et en complément d'études ou d'une activité professionnelle. Les missions d'intérêt général susceptibles d'être accomplies sont précisément listées par la proposition de loi et couvrent des domaines très variés, auxquels il conviendrait d'ajouter ceux liés aux activités de défense, de sécurité et de prévention.

Le service civique permettra au volontaire de recevoir de la part de l'État une indemnité ajustable en fonction des circonstances et non imposable ainsi que d'une couverture sociale adaptée.

Le volontaire bénéficiera d'un accompagnement pour faciliter le déroulement de son engagement ainsi que d'une formation citoyenne.

Enfin, la procédure d'agrément de l'organisme d'accueil est considérablement simplifiée. Un seul agrément sera désormais requis pour accueillir des volontaires et bénéficier d'une aide d'État là où il en faut aujourd'hui deux : un agrément de volontariat et un agrément de service civil volontaire. Il sera délivré par le futur opérateur unique du service civique.

B. UN OPÉRATEUR UNIQUE

Comme l'ont souligné les interlocuteurs que le rapporteur pour avis a entendus, la bonne gouvernance du service civique est indispensable à sa réussite. Il est en effet fondamental que l'ensemble du dispositif repose sur une organisation dédiée au service civique qui en définit les formes concrètes, assure la gestion, suit l'évaluation et pilote la communication.

Le Sénat a décidé de confier ces missions à l'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), transformé pour l'occasion en agence du service civique et de l'éducation populaire (**article 4**). Cette nouvelle agence du service civique devra ainsi :

- promouvoir la mise en place du service civique ;
- agréer les structures d'accueil des volontaires et contrôler la conformité de leur fonctionnement à la législation en vigueur ;
- observer les attentes des jeunes et évaluer l'ensemble du dispositif.

L'INJEP est actuellement un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du haut-commissaire à la jeunesse. Il gère notamment le programme européen de la jeunesse en action qui met en œuvre le service civil volontaire européen. Doté d'un budget de 17 millions d'euros pour un effectif d'un peu plus de 70 personnes, il fait l'objet actuellement d'une importante réforme pour lui permettre de se recentrer sur trois priorités : l'observation et l'évaluation, la valorisation et la diffusion, la documentation.

Dans sa forme actuelle, il ne sera donc pas en mesure d'exercer seul les missions que le texte du Sénat lui confie. Le futur opérateur unique devrait plutôt prendre la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) qui comprendrait l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), qui gère actuellement le service civil volontaire, l'Association France Volontaires et, naturellement, l'INJEP. Seul un dispositif de ce type serait à même de disposer des compétences nécessaires à la montée en charge du service civique.

II. — METTRE LES QUESTIONS DE DÉFENSE AU CŒUR DU DISPOSITIF

Le service civique vise à améliorer l'intégration républicaine et à développer la cohésion nationale. Il s'inscrit en cela dans le même esprit que le service national. Les armées participent en effet activement à cet enjeu de solidarité nationale et au développement du « *sentiment d'appartenance à la Nation* »⁽¹⁾. Cette mission ne doit pas être marginalisée ou fragilisée par le service civique. Il importe donc d'assurer la coordination entre le nouveau dispositif et les initiatives déjà engagées par les armées pour qu'ils se complètent utilement.

A. LE LIEN AVEC LE MONDE DE LA DÉFENSE

La proposition de loi prévoit que le service civique fasse l'objet d'une présentation spécifique lors de la JAPD. Cette initiative est pertinente et s'inscrit dans l'information générale sur les possibilités offertes aux jeunes qui veulent s'engager au service de l'intérêt général et de la Nation. Pour autant, ce nouveau module ne doit pas se faire au détriment des éléments existants. Depuis sa création, le contenu de la JAPD a sans cesse été enrichi, sans pour autant qu'apparaisse une réflexion sur la cohérence d'ensemble de ces différents modules.

Le service civique doit trouver sa place dans la nouvelle formule de la JAPD, mais il ne saurait remplacer d'autres éléments intéressant la défense ou la sécurité. La JAPD n'est pas une journée d'information et d'encouragement au volontariat, elle est avant tout, et doit rester, une journée dédiée au lien entre les armées et les jeunes générations. Le rapporteur considère que toute évolution qui réduirait cette mission première serait dangereuse et pourrait avoir des conséquences graves, sur le long terme, pour la défense de notre pays.

Par ailleurs, une réflexion doit être engagée sur les modalités d'utilisation du service civique dans le domaine de la défense. Le ministère offre déjà beaucoup de possibilités de s'engager qu'il s'agisse des engagés volontaires ou des contractuels de la défense. De même, les réserves permettent à des volontaires de participer à la défense de leur pays, sans pour autant revêtir définitivement l'uniforme. Le service civique pourrait s'intégrer à cet éventail de possibilités notamment en ce qui concerne le patrimoine ou les archives militaires pour lesquels la défense manque de personnels. Il ne faut toutefois pas que ces missions remplacent des emplois possibles ou se fassent au détriment de personnels d'active ou de réserve actuellement en fonction.

Pour éviter les amalgames et les concurrences inutiles, la présentation initiale faite lors de la JAPD doit être extrêmement claire. Le ministère en charge

(1) Article L. 111-3 du code du service national.

de la cohésion sociale doit participer à l'élaboration de ce module, mais la journée et la présentation doivent rester sous la seule autorité du ministère de la défense.

B. CAPITALISER LES INITIATIVES DÉJÀ ENGAGÉES

Dans le même temps, l'organisme en charge du service civique pourrait s'appuyer sur les succès déjà engrangés par la défense. Le service militaire adapté ou les EPIDE peuvent en effet servir d'exemples, même s'il n'est pas question de les reproduire ni de les généraliser. De même, les actions civilo-militaires menées par les armées pourraient, dans certains cas, s'intégrer dans le champ du service civique à l'étranger.

En ce qui concerne l'EPIDE, il pourrait par exemple être envisagé d'intégrer dans les équipes d'encadrement certains volontaires, sur le modèle des polytechniciens qui viennent accomplir une partie de leur service national dans l'un de ces centres. Cette idée pourrait également concerner le SMA dans les territoires d'outre-mer. Par ailleurs, pour les jeunes volontaires des EPIDE ou du SMA, qui peinent parfois à trouver un premier emploi ou une formation dès leur sortie de ces dispositifs, le service civique pourrait constituer un relais efficace et pertinent dans la consolidation de leur réintégration sociale et professionnelle. La difficulté tient alors à l'articulation entre les différents dispositifs et au suivi des jeunes. Les missions locales peuvent certes servir de relais, mais elles doivent disposer pour cela, d'une part, des informations adéquates et, d'autre part, des moyens humains suffisants. À ce niveau, il pourrait être envisagé de créer des missions pouvant être assurées par des volontaires chargés du suivi des quelques jeunes identifiés le jour de la JAPD et qui ont besoin d'un accompagnement immédiat. Il appartiendra à l'organisme en charge du service civique de veiller à la constitution et la dynamisation de ce réseau.

Quant aux actions civilo-militaires, à l'occasion de nombreux déplacements sur les théâtres d'opérations, le rapporteur a été frappé de l'importance de ces projets et de l'engagement des militaires présents sur le terrain. Alors même qu'il ne s'agit pas de leur mission première, ils participent avec beaucoup d'enthousiasme et de fierté à la réhabilitation d'infrastructures ou d'aménagements divers, comme la construction d'écoles. Les forces étant de plus en plus sollicitées, il pourrait être envisagé de confier de telles tâches à des volontaires, encadrés par des militaires ou des professionnels. Cette mission pourrait se faire en partenariat avec le ministère de la défense et celui des affaires étrangères et entrer dans le cadre d'un programme plus vaste d'aide au développement. Un tel projet permettrait en outre d'associer des volontaires d'âges, de formations et de niveaux différents, recréant bien la mixité et la cohésion que le service civique veut justement valoriser. Néanmoins, les impératifs de sécurité peuvent limiter ces initiatives.

CONCLUSION : RENDRE LE SERVICE CIVIQUE OBLIGATOIRE ?

La création du service civique permettra de donner un cadre juridique et institutionnel à l'ensemble des volontariats, sans pour autant remettre en cause les initiatives déjà engagées. Il contribuera à l'intégration sociale, républicaine et professionnelle des jeunes générations et assurera, après quelques années, le lien entre les générations que le service militaire avait su tisser. Héritier direct du service national dans ses principes intégrateurs, il s'en distingue toutefois en écartant, à ce stade, toute obligation.

Néanmoins, de nombreuses voix se prononcent d'ores et déjà en faveur d'un service civique obligatoire, mais les difficultés techniques et financières d'une telle généralisation empêchent de retenir actuellement cette solution. Il n'en reste pas moins que le service civique doit devenir suffisamment pratiqué pour qu'il devienne un passage obligé, au moins dans les faits, pour accéder au monde de l'emploi et à la pleine responsabilité civique et citoyenne. C'est le succès du service civique qui sera dans ce domaine le meilleur argument : si les jeunes qui ont accompli un service civique sont valorisés ou plus facilement employés, l'attrait du dispositif sera immédiat. Il apparaît, de plus, que l'acte de volontariat donne au service civique une force et une valeur qu'il n'aurait sans doute pas s'il s'agissait d'une obligation, d'une figure imposée vis-à-vis de laquelle il serait difficile de mettre en place des mesures de coercition en cas de manquement.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. — AUDITION DE M. MARTIN HIRSCH, HAUT COMMISSAIRE À LA JEUNESSE (20 JANVIER 2010)

M. le président Guy Tessier. Nous sommes réunis pour examiner la proposition de loi sur le service civique. Avant d'entendre le haut commissaire et d'examiner le texte, je voudrais vous indiquer que le rapporteur que nous avons désigné, M. Christophe Guilloteau, m'a informé avant les vacances qu'il souhaitait se démettre cette fonction. Je vous propose donc la candidature de Mme Françoise Hostalier, qui a depuis plusieurs semaines beaucoup travaillé sur le sujet, notamment au sein d'un groupe de travail constitué par le groupe UMP.

Puisqu'il n'y a pas d'objection à cette nomination, je vous propose de passer à l'audition de M. Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et haut commissaire à la jeunesse, qui a souhaité venir nous présenter le texte.

M. Martin Hirsch, haut commissaire à la jeunesse. Mesdames et messieurs les députés, vous comprendrez aisément que je formule le vœu que l'année 2010 permette de voir la naissance d'un service civique ambitieux qui puisse prendre de l'ampleur dans les années qui viennent. Je souhaite qu'il soit à la hauteur des défis, aussi bien pour les jeunes que pour la Nation.

Il s'agit de faire en sorte que tous les jeunes puissent s'investir dans un service civique. Avec ce dispositif, nous visons aussi bien les jeunes qui ne trouvent pas aujourd'hui de réceptacle à leur volonté d'engagement que les jeunes en voie de marginalisation. Pour ces derniers, le service civique doit leur redonner envie de s'engager, aussi bien pour eux que pour la collectivité. Il faut bien rappeler que le service civique est un engagement au service de la Nation. Nous voulons construire un dispositif dont on puisse mesurer les effets non seulement auprès des jeunes mais aussi en termes d'intérêt général. Il ne s'agit pas d'un projet abstrait, mais bien de grandes causes que nous voulons faire progresser. À ce titre, il est fondamental de bien définir les missions et les conditions d'encadrement, afin que ce service civique ne serve pas seulement à occuper les volontaires.

Nous sommes partis d'une proposition de loi sénatoriale déposée par le président du groupe RDSE, M. Yvon Collin, et adoptée à la quasi-unanimité au Sénat. Le travail a continué à l'Assemblée nationale au sein de la commission des affaires culturelles avec son rapporteur, Mme Claude Greff, et au sein de votre propre commission avec Mme Françoise Hostalier qui s'est d'emblée beaucoup impliquée dans les travaux préparatoires et qui vous proposera d'ailleurs plusieurs amendements.

M. Patrick Beaudouin, au titre de sa mission sur la rénovation de la journée d'appel et le parcours civique des jeunes, a lui aussi travaillé avec nous à la mise en place d'un service civique volontaire.

Je note par ailleurs que vous avez été nombreux dans cette commission à avoir signé des appels en faveur d'un service civique au moment de la dernière campagne présidentielle. Il avait alors été question de créer un mécanisme obligatoire. Nous avons écarté cette option, choisissant plutôt un service civique assis sur le volontariat. Ce choix n'est pas d'abord justifié par des impératifs budgétaires : il paraît avant tout impossible d'obliger des jeunes à accomplir un service civique alors même qu'ils ont des difficultés à entrer dans la vie active. Le service civique pourrait alors être perçu comme un pis-aller fort peu attractif. La question pourra peut-être se reposer dans un autre contexte économique et social. On ne peut envisager d'y faire droit tant que le chômage des jeunes demeure au niveau que nous connaissons.

Nous avons également écarté l'idée d'un stage civique extrêmement court. Je préfère le concept d'un service indemnisé qui s'inscrit dans la durée, entre six et douze mois, et qui s'effectue, en France ou à l'étranger, auprès d'un organisme de l'État, des collectivités territoriales, des associations, ou des fondations, avec une mission à accomplir. J'ajoute qu'une formation civique et citoyenne sera dispensée pendant cette période.

Je tiens aussi à ce que ce service civique puisse être valorisé pour tous les jeunes, quels que soient leur parcours ou leur situation. Il faut donc une reconnaissance aussi bien dans les études que dans la vie professionnelle.

Pour ce qui concerne les études, la proposition de loi contient une disposition qui impose aux établissements d'enseignement supérieur de permettre l'accomplissement du service civique sans pénaliser l'étudiant dans son cursus. Ce service devrait également faire l'objet d'une validation au titre des différents crédits.

Sur le plan professionnel, la valorisation est beaucoup plus difficile à définir sur le plan législatif. Il s'agirait de faire en sorte que le service civique soit reconnu par les employeurs comme un atout supplémentaire pour les jeunes qui le réalisent.

Nous proposons également que le service civique compte pour les droits à la retraite comme une période de travail, l'ensemble des droits sociaux étant à la charge de l'État.

Par rapport à la proposition de loi initiale, beaucoup de choses évolueront à l'Assemblée nationale si vous adoptez ce texte et les amendements qui vous sont proposés par votre rapporteur, celui de la commission des affaires culturelles et par le Gouvernement.

J'aimerais toutefois attirer d'ores et déjà votre attention sur plusieurs points. Je sais que vous demandez que les domaines de la défense, de la sécurité et de la prévention soient inscrits parmi les champs du service civique. Le Gouvernement dans son ensemble, ministre de la défense inclus, y est tout à fait favorable. Le champ des possibles est immense et, à côté des pompiers volontaires, il y a une place pour d'autres formes de volontariat dans ces secteurs.

Le deuxième point concerne l'âge d'accès au service civique. Je crois que votre rapporteur préférerait qu'il soit réservé aux majeurs. Nous plaidons plutôt pour un accès dès 16 ans, avec, comme le suggère la commission des affaires culturelles, un encadrement et des missions différentes pour les mineurs. Dans le cadre global de la politique de prise en charge des jeunes entre 16 et 18 ans, il est important que le service civique puisse offrir une perspective à tous les jeunes susceptibles de décrocher. Aujourd'hui, ils peuvent déjà s'engager volontairement dans l'armée, par exemple comme mousse. Il faut que le service civique soit pour eux une nouvelle possibilité. Le Gouvernement déposera un amendement précisant que les pouvoirs publics ont une obligation de prise en charge de l'ensemble des jeunes de 16 à 18 ans en veillant à ce qu'ils soient en formation, en emploi, ou, s'ils le veulent, en service civique. Il s'agit de ne pas se priver d'un nouvel instrument et de l'intégrer dans ce dispositif.

De la même façon je crois que vous défendez l'idée de renforcer la formation civique dispensée dans le cadre du service civique. J'y suis tout à fait favorable.

Nous sommes également d'accord pour réfléchir à la notion de réserve du service civique. Nous avons demandé à l'amiral Béreau de réfléchir à la mobilisation des anciens du service civique ; il faut que nous disposions d'une réserve mobilisable dans des situations d'urgence, de catastrophes, c'est-à-dire des périodes au cours desquelles on peut avoir besoin de faire appel à ce vivier.

À la demande de votre rapporteur, nous réfléchissons également à un service civique senior permettant à des personnes plus âgées de prendre en charge l'encadrement des volontaires de moins de 25 ans.

Le Gouvernement a décidé de prendre totalement à sa charge l'indemnité des volontaires, contrairement à ce qui existe aujourd'hui pour les engagés du service civil volontaire. L'État demande en effet dans ce cas une quote-part aux associations ou aux collectivités territoriales.

Pour conclure, je crois que nous devons mobiliser suffisamment de jeunes avec ce dispositif. Il aura une signification réelle à partir du moment où un jeune sur dix l'effectuera chaque année. Nous avons donc l'objectif d'atteindre en cinq ans entre 70 000 et 80 000 jeunes par an en service civique. Cela impliquera de dégager les financements correspondants au fur et à mesure de la montée en charge du projet. Pour 2010, nous nous sommes fixés un objectif de 10 000 jeunes.

M. le président Guy Tessier. Je souhaiterais avoir des précisions sur la formation civique qui sera dispensée aux volontaires. Comment s'organisera-t-elle ? Quel en sera le contenu ?

J'ai en mémoire ce qui existait avec le service national : les jeunes étaient alors rassemblés sur un site militaire. Avec le service civique, vous devrez faire face à une dispersion forte. Comment assurer la cohérence des différentes formations ? Envisagez-vous par exemple de délivrer une formation de tronc commun avant que les volontaires ne rejoignent leurs organismes d'accueil ?

M. Martin Hirsch, haut commissaire à la jeunesse. À l'instar de ce qui se fait en Italie et en Allemagne où existe un service civil volontaire extrêmement développé, nous envisageons de créer un organisme spécifique pour organiser le service civique, gérer les volontaires, les agréments, animer le réseau... Cette agence du service civique serait un groupement d'intérêt public regroupant l'État, l'agence de cohésion sociale, l'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire et France Volontaires. Elle aurait également pour mission d'organiser la formation civique délivrée aux volontaires. À ce stade de la réflexion, nous prévoyons d'organiser des temps de formations communs, d'abord au niveau régional, puis par la suite au niveau départemental, voire local. Ce serait, tous les mois ou tous les deux mois, deux ou trois jours de rassemblement des volontaires d'une même région pour des sessions de formation.

M. Patrick Beaudouin. Une fois de plus, je me réjouis de constater qu'une promesse du Président de la République est tenue. Il faut affirmer la vocation universelle de ce service volontaire en rappelant aux jeunes qu'ils sont tous invités à y participer, mais il faut éviter qu'il ne soit assimilé à un dispositif social. Je me réjouis de la réécriture qui sera proposée par les commissions de la défense et des affaires culturelles, portant notamment sur la composition et la mission du groupement d'intérêt public, la distinction entre le bénévolat et le service civique et la prise en compte des jeunes de 16 à 18 ans dans un dispositif adapté. Je souhaiterais toutefois savoir quelles seront exactement les missions d'intérêt général susceptibles d'être confiées aux volontaires. La définition est importante car ces missions ne doivent en aucun cas remplacer un emploi.

J'aimerais également obtenir des précisions financières : les 40 millions d'euros annoncés correspondent-ils à l'intégralité du financement du dispositif ? Comprennent-ils les indemnités versées aux volontaires et aux associations ? Si cette somme est suffisante pour accueillir 10 000 jeunes en 2010, faudra-t-il prévoir sept fois plus pour atteindre l'objectif de 70 000 jeunes d'ici à cinq ans ?

M. Martin Hirsch, haut commissaire à la jeunesse. Le législateur définit le champ des missions d'intérêt général à donner pour un engagement de service civique. Il appartiendra ensuite aux organes de gouvernance du groupement d'intérêt public, organes qui associeront largement les partenaires et les acteurs du dispositif, notamment les jeunes, de définir des missions prioritaires pour chaque période. Il y aura ainsi un renouvellement régulier des priorités, en

liaison avec les attentes des jeunes. Les rapports d'évaluation prévus par la proposition de loi rendront compte régulièrement de ces évolutions.

Concernant le budget, il m'est difficile de donner dès maintenant le schéma de la montée en charge tous les arbitrages budgétaires n'ayant pas, à ce jour, été rendus, mais je peux néanmoins vous assurer que le Gouvernement dégagera les crédits nécessaires. La prochaine loi de programmation des finances publiques concrétisera cet engagement. Le budget que vous évoquez permet la prise en charge de l'indemnité des volontaires ainsi que celle du forfait versé aux associations qui les accueillent. En 2010, 40 millions devraient suffire, étant entendu que nous ne lancerons le dispositif qu'en cours d'année et qu'il ne s'agit donc pas d'un budget en année pleine.

M. Philippe Folliot. En quoi le dispositif proposé se différencie-t-il du volontariat associatif qui n'a pas réellement fonctionné ? Est-ce que le service civique pourra être pris en compte dans le cursus des étudiants qui ont une obligation de mobilité ?

En ce qui concerne la formation citoyenne, ne craignez-vous pas de vous heurter à des difficultés logistiques pour accueillir un nombre de conséquent de jeunes si vous organisez des sessions régionales ?

Je m'interroge enfin sur l'avenir du dispositif. Pour « Défense deuxième chance », il avait été fait état d'un objectif de 20 000 jeunes par an et nous n'avons jamais dépassé les 2 500 volontaires annuels. Le service civique ne risque-t-il pas de connaître le même sort ?

M. Gilbert Le Bris. Est-ce que les armées et en particulier les réservistes citoyens interviendront dans l'encadrement des jeunes volontaires et selon quelles modalités ?

M. Martin Hirsch, haut commissaire à la jeunesse. Le volontariat associatif a été créé en 2006 et ne concerne aujourd'hui qu'environ 300 volontaires. Comme les volontaires ne perçoivent pas d'indemnité de l'État, les associations préfèrent utiliser des dispositifs subventionnés. Malgré ces défauts, nous ne supprimons pas cette possibilité ; nous avons décidé de proposer un mécanisme plus attractif. Quant au service civil volontaire, financé par l'État, les crédits nécessaires n'ont jamais été mis en place : les associations nous ont bien exprimé qu'elles ont plus de demandes de volontaires que de places financées. Cela montre bien qu'il existe un vivier conséquent pour le service civique.

Le défi est plutôt que les jeunes engagés soient divers dans leurs parcours. Pour éviter que les jeunes soient uniquement issus des grandes écoles, nous avons engagé un travail avec les missions locales, à même d'accompagner des jeunes qui veulent s'engager mais qui se trouvent dans une situation moins favorisée.

Le service civique n'a pas vocation à remplacer le stage d'études prévu par une école. Je souhaite toutefois que la césure soit possible : un étudiant doit pouvoir interrompre son cursus pendant six mois ou un an pour faire son service civique.

Pour l'encadrement, si la plupart des jeunes n'auront pas à être encadrés par des militaires, je souhaite naturellement que des cadres de la défense puissent participer aux journées de formation citoyenne.

La logistique de ces sessions de formation s'effectuera au niveau régional lorsque 10 000 jeunes seront concernés. Si le dispositif monte en charge comme nous le souhaitons, ces sessions pourront naturellement se dérouler à un autre niveau, départemental ou local.

Mme Françoise Olivier-Coupeau. Je pense que l'obligation aurait été une meilleure solution. Cela aurait permis de toucher plus de monde, notamment les classes les moins favorisées où la culture de l'engagement n'est pas forcément aussi développée.

Sur le plan financier, j'espère que la mise en place du service civique ne se fera pas au détriment des budgets dévolus à la jeunesse, à la vie associative ou à l'éducation populaire, déjà bien faibles.

Enfin, le contenu de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) sera-t-il modifié ?

M. Guillaume Garot. J'ai le sentiment que le service civique existe déjà, sous un autre nom, avec les contrats d'accompagnement vers l'emploi (CAE) passerelle. Quelle est la différence fondamentale car les deux dispositifs concernent les mêmes jeunes et les mêmes employeurs ?

M. Martin Hirsch, haut commissaire à la jeunesse. Le financement ne se fera pas au détriment de la vie associative ni de l'enseignement populaire. J'en veux pour preuve le fait que nous venons de renouveler nos engagements pluriannuels envers nombre d'associations.

Sur la JAPD, Patrick Beaudouin réfléchit à sa reconfiguration dans le cadre de la mission qu'il a reçue du Président de la République. La proposition de loi ne touche donc pas à son contenu. Nous souhaitons simplement que le service civique fasse l'objet d'une présentation à l'occasion de la JAPD.

Il y a une différence fondamentale avec les contrats aidés. La filiation du service civique est bien celle du service civil volontaire. Les contrats aidés sont des emplois alors que le service civique est un engagement, en dehors du droit du travail, sans lien de subordination. Son champ est en outre limité aux organismes à but non lucratif. Il s'agit bien de deux registres différents ; je crois d'ailleurs que les jeunes voient bien que les dispositifs n'ont pas la même finalité.

M. Damien Meslot. Si je suis favorable au service civique, j'ai deux sujets d'inquiétude. Le premier concerne le financement de la montée en charge du dispositif : comment le faire sans redéployer des fonds qui viennent de la vie associative ? Ne pourrait-on pas envisager une contribution des associations ou de certaines collectivités ? Ma seconde interrogation concerne la formation civique qui sera proposée aux jeunes volontaires : pourriez-vous nous en préciser le contenu ?

M. Daniel Boisserie. Je partage les inquiétudes exprimées sur le financement du dispositif. Je souhaiterais savoir quel sera le montant de l'indemnité et s'il est prévu de manière définitive que l'État assumera cette charge. Par ailleurs, comment le problème de l'hébergement des jeunes en zone rurale sera-t-il réglé, notamment pour ceux qui n'ont pas encore leur permis de conduire ?

M. Martin Hirsch, haut commissaire à la jeunesse. Après avoir consulté les divers réseaux associatifs et les associations d'élus locaux, nous pensons que les organismes d'accueil devront participer au financement du dispositif, à côté de l'indemnité prise en charge par l'État, à travers la prise en charge des coûts d'accueil et d'accompagnement. Je rappelle que ces organismes devront être agréés et seront à ce titre soumis à des obligations. Cette participation est d'ailleurs la contrepartie d'un service, comme le montre, par exemple, l'action menée au sein des organismes œuvrant en faveur des sans-abri. À cet égard, il convient de distinguer le cas des collectivités territoriales qui, en raison des moyens dont elles disposent, pourront fournir directement des prestations d'accompagnement aux jeunes. À ce stade, il ressort de nos échanges avec les principales associations d'élus (AMF, AMGF et Association de Maires ruraux) que celles-ci ne sont pas hostiles à une prise en charge de l'encadrement et de l'accompagnement des jeunes en service civique. Naturellement cette option est à finaliser avec les collectivités locales et plus particulièrement les communes qui nous semblent un échelon pertinent.

L'indemnité de base prévue est de l'ordre de 470 euros par mois, soit un montant net de 440 euros. L'État financera également les charges sociales correspondantes, en particulier les cotisations de retraite, soit un montant supplémentaire d'environ 150 euros par mois. Quand le service se fera auprès d'une association et que le jeune quittera pour ce faire le domicile familial, nous compléterons l'indemnité sur une base forfaitaire.

L'État assumera le financement de la montée en charge du dispositif ; c'est un engagement du Gouvernement.

Quant au contenu de l'instruction civique, il n'est pas encore défini : la future agence du service civique le précisera dans le cadre d'un cahier des charges.

M. Marc Joulaud. Qu'en est-il du service civique senior : couvrira-t-il des missions d'encadrement ? Sera-t-il ouvert aux salariés, en complément de leur activité professionnelle ?

M. Julien Dray. De deux choses l'une : ou le service civique est un acte de refondation de la citoyenneté et il doit être obligatoire, ou il constitue un outil de lutte contre le chômage, et il faut le dire clairement. Si l'on propose aux jeunes de ma circonscription ce service pour 440 euros par mois, je sais déjà quelle sera leur réponse... Je suis par ailleurs convaincu que l'objectif de citoyenneté ne sera pas atteint avec le service civique. Il ne parviendra pas à recréer ce que la suspension du service national a supprimé. Le dispositif proposé est cosmétique : il ne concernera au mieux que 70 000 ou 80 000 jeunes et non tous les jeunes, notamment ceux des quartiers populaires. À l'inverse, un service obligatoire de six mois serait un véritable acte fondateur de citoyenneté qui recueillerait une large approbation.

M. le président Guy Teissier. Je rappelle que la suspension du service national a été adoptée à une large majorité et après un débat particulièrement nourri. Il faut reconnaître que le service national ne permettait plus un brassage social : il était devenu un service de volontariat, dont on pouvait aisément être exempté, avec des différences de traitement inacceptable. Je note par ailleurs que l'idée qui présidait au service national était beaucoup moins forte : ne restait aux armées qu'un rôle d'éducateur à l'égard de jeunes n'ayant pas reçu d'éducation familiale ou scolaire. Vous en conviendrez, ce n'est pas la mission première des militaires. Même si nos cadres jouent encore un rôle déterminant de formateur et d'encadrement vis-à-vis des jeunes recrues, il fallait clarifier le dispositif et recentrer les militaires sur leur cœur de métier. Le service civique dont nous débattons aujourd'hui s'inscrit certes dans une logique de valorisation de l'engagement, mais il ne s'agit certainement pas de recréer sous un autre nom le service national et il n'est pas possible de comparer exactement les deux dispositifs.

M. Julien Dray. Je partage votre analyse sur le fond et je tiens à rappeler que la réforme du service national avait fait l'objet d'une réflexion parlementaire conséquente engagée à l'initiative de Philippe Séguin, alors président de l'Assemblée nationale. C'est pendant les travaux de la mission qu'est tombée la décision de suspendre le service national. Les deux dispositifs n'ont certes rien à voir, mais il me semblait utile de rappeler que le service national, malgré ses défauts, a été utile pour la formation des jeunes. Je crois que nous devrions garder cet exemple en mémoire.

M. le président Guy Teissier. Personne ne nie que le service national ait été utile.

M. Martin Hirsch, haut commissaire à la jeunesse. Je souhaite indiquer, en réponse à Marc Joulaud, que nous avons saisi les partenaires sociaux de la possibilité de suspendre un contrat de travail pour l'exercice d'un service civique.

Le régime du service civique senior reste cependant à définir. Parmi les douze millions de bénévoles, certains souhaitent inscrire leur action dans un cadre plus général et participer, notamment, à des missions d'encadrement des jeunes.

Le service civique n'est pas un instrument de lutte contre le chômage ou tendant à réduire le nombre officiel des demandeurs d'emploi : chacun sait que je me suis battu pour que les bénéficiaires du RSA soient comptabilisés parmi les demandeurs d'emploi. Mais si ce service permet aux jeunes de trouver plus facilement un emploi, tout le monde, je pense, s'en réjouira. Vous avez sous-entendu, monsieur Dray, que la dimension sociale du projet aurait été négligée. Je rappelle qu'il est soutenu par de nombreux organismes, tels que la Ligue de l'enseignement, la fondation Léo-Lagrange, France nature environnement, SOS Racisme ou la Croix-Rouge... Je trouve par ailleurs qu'il y a un certain mépris à l'égard des jeunes à considérer que seuls les plus favorisés seront enclins à s'engager. La volonté d'engagement existe partout, y compris chez les jeunes en difficulté, même s'il est parfois malaisé de permettre à cette volonté de se concrétiser.

Je ne crois pas qu'il faille rendre le dispositif obligatoire, ce ne serait pas compatible avec la démarche de concertation que nous avons engagée avec les jeunes. Pour autant, je ne suis pas opposé à ce que le dispositif dépasse plus tard les 70 000 volontaires et finisse par concerner 20 %, 30 % ou même 100 % d'une classe d'âge. Ce n'est donc nullement un instrument de cosmétique !

De surcroît, il faut reconnaître qu'il serait difficile d'identifier aujourd'hui 800 000 missions susceptibles d'intéresser les jeunes. J'observe d'ailleurs que ceux qui plaident en faveur d'un service obligatoire le conçoivent sur une période limitée, de trois jours à trois semaines. Le service civique s'adresse à tous les jeunes, quels que soient leur milieu ou leur formation. Le service civique que nous proposons, entre 6 à 12 mois pour un nombre plus réduit de jeunes, dans un premier temps, n'est donc pas une mesure « au rabais » : nous nous efforçons au contraire d'en faire une proposition attractive pour la jeunesse.

M. Philippe Nauche. Cette notion de service civique, présentée en 2007 comme obligatoire, ne concernera finalement en 2010 que 10 % d'une classe d'âge. Il faut donc prendre ce projet pour ce qu'il est et pour sur ce qu'il aurait pu être.

Je m'interroge sur les modalités pratiques de sa mise en œuvre. Tout d'abord, qui déterminera si les projets présentent une utilité pour la société et un intérêt pour le jeune ?

Vous avez souligné que le droit du travail ne s'appliquerait pas à ces engagements, ce qui entraîne l'absence de liens de subordination. Quel sera alors le référent des volontaires ? Vers qui se tourneront-ils ? Seront-ils livrés à eux-mêmes ?

M. Daniel Mach. Je constate que nombre des jeunes âgés de 16 à 18 ans en situation de rupture évoluent dans des environnements relativement fermés. Comment les informera-t-on de l'existence de ce dispositif ? À quel âge faut-il s'adresser à eux ?

M. Martin Hirsch, haut commissaire à la jeunesse. Pour répondre à M. Nauche, je souhaiterais souligner que toucher 10 % d'une classe d'âge représentera un progrès par rapport aux 0,27 % concernés aujourd'hui.

Les jeunes engagés n'étant pas salariés, il est vrai qu'il n'y aura pas de relation de subordination telle que l'entend le code du travail. Pour autant, cela ne fait pas obstacle à une relation hiérarchique ou à toute autre forme d'encadrement, à l'image, par exemple, de la relation du maire avec ses adjoints. Cet encadrement se fera au sein de chaque organisme d'accueil au travers des tuteurs désignés pour accompagner les volontaires.

Je suis sensible au point soulevé par M. Mach. L'information des 16-18 ans est une priorité, tout comme le suivi des volontaires. Pour ce faire, nous allons mettre en place des expérimentations dans une dizaine de régions : il s'agit d'instituer des plateformes de suivi des jeunes, regroupant les réseaux de l'éducation nationale et ceux des missions locales. En outre, le Gouvernement entend mettre fin au délai de carence qui, étrangement, interdit aujourd'hui aux missions locales de prendre en charge des jeunes dans l'année suivant leur sortie du système scolaire. Enfin, nous allons instaurer par voie d'amendement une obligation de suivi des jeunes âgés de 16 à 18 ans.

Parallèlement, si la bonne diffusion de l'information requiert la mobilisation des différents acteurs et notamment des missions locales, le moyen le plus efficace de convaincre des jeunes en rupture de ban sera de leur faire rencontrer d'autres jeunes qui, dans la même situation, s'en seront sortis à la suite de leur service civique. Cela renforce d'autant la notion de réserve du service civique que j'évoquais précédemment. Au-delà, il restera à suivre l'évolution du dispositif.

II. — EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI

La commission examine la présente proposition de loi au cours de sa réunion du mercredi 20 janvier 2010.

Un débat suit l'exposé du rapporteur pour avis.

M. Christophe Guilloteau. Est-il prévu une évaluation du dispositif et à quelle échéance ?

Malgré les éléments de réponse du haut commissaire, je m'interroge encore sur les modalités de financement du dispositif.

Je souhaiterais enfin savoir comment le service civique s'articulera avec d'autres formes de volontariats. Concernera-t-il les jeunes sapeurs-pompiers volontaires ?

Mme Françoise Hostalier, rapporteur pour avis. Le Sénat a prévu la transmission d'un rapport au Parlement avant le 31 décembre 2010. Compte tenu des délais d'examen, ce délai devrait être porté au 31 décembre 2011. La disposition figure actuellement au premier article du texte et sera reprise par un amendement de la commission des affaires culturelles qui l'inscrira en fin de texte. En matière de suivi, je souhaite que la commission de la défense participe activement à ces travaux ainsi qu'à l'élaboration d'éventuelles propositions de modification de la loi.

Le texte ne remet pas en cause le dispositif de volontariat qui est propre aux pompiers volontaires. Je crois toutefois qu'il ne faut pas confondre les dispositifs et qu'il importe d'éviter l'amalgame entre service civique et volontariat. L'amendement que je vous proposerai visera justement à clarifier cette situation : il n'est pas utile de donner aux bénévoles une attestation de service civique. Elle n'est pas non plus nécessaire aux sapeurs-pompiers volontaires qui disposent déjà des moyens de reconnaissance suffisants.

M. Patrick Roy. Ce texte n'est pas le pire qui ait été soumis au Parlement sous cette législature. Ses dispositions ne sont toutefois que de faible envergure, ne permettant pas de mettre en place un véritable rendez-vous pour tous les jeunes.

Le haut commissaire justifie le fait que le dispositif ne vise pas l'ensemble d'une tranche d'âge par la difficulté de trouver 800 000 missions. N'est-ce pas avant tout un problème de financement ? D'ailleurs, compte tenu de la montée en puissance envisagée, le coût annoncé augmentera. Par quelles recettes les crédits nécessaires seront-ils alors abondés ?

M. le président Guy Teissier. Je trouve votre argument discutable : si vous voulez véritablement créer un service civique universel pour toute une classe d'âge, il faudra engager des dépenses beaucoup plus conséquentes. Je tiens à vous

rappeler que le rétablissement du service national coûtait près de cinq milliards d'euros par an.

Mme Françoise Hostalier, rapporteur pour avis. Une montée en puissance trop importante du service civique n'aurait qu'une portée occupationnelle. Comme l'a bien rappelé le haut commissaire, le dispositif doit être porteur de sens. Si nous le rendions obligatoire, nous affaiblirions l'engagement et l'esprit de service qui en font la richesse. Pour ce qui concerne les moyens, il appartiendra au Parlement de vérifier, à l'occasion de l'examen de la loi de finances, si les engagements sont tenus.

M. le président Guy Teissier. M. Roy, voterez-vous pour ce texte ?

M. Patrick Roy. Je conçois qu'étendre les dispositions à 800 000 jeunes représente une dépense très conséquente, mais je crois que le débat doit être posé. Je ne suis pas hostile à ce texte dans ses principes, mais je crois qu'il faut veiller à ses modalités d'application ; je serai donc très attentif aux débats avant de prendre définitivement position. Mais j'aborde ce texte sans *a priori* défavorable.

M. Patrice Calmèjane. Je suis pour ma part tout à fait favorable à cette proposition de loi. Concernant le caractère obligatoire de ce service, je crois utile de rappeler que l'exemple du service national nous incite à de la réserve puisqu'au moins 65 % de la population ne faisaient pas son service national, qu'il s'agisse des femmes, exclues du dispositif, ou de ceux qui réussissaient à éviter cette obligation. Je suis surpris des propos de M. Ferry, ancien ministre de l'éducation nationale, qui estime qu'il aurait été difficile de contrôler une éventuelle obligation. Je lie cette préoccupation au problème de l'absentéisme scolaire pour lequel force est de constater que les sanctions prévues ne sont pas appliquées. Il me semble qu'il y a là un réel problème de société qui mérite réflexion.

Dans l'article L. 120-7 du code du service national créé par la proposition de loi est évoquée la participation « à la prise de conscience de la citoyenneté européenne ». Je souhaiterais qu'il soit aussi fait état de la citoyenneté française.

Les indemnités que percevront les jeunes dans le cadre du service civique ne seront pas imposables. Il est toutefois concevable que certains volontaires occupent un emploi rémunéré avant leur service et soient imposable sur ces revenus. Ne peut-on pas envisager un dispositif de report de paiement de cet impôt après la période de service civique ?

Je crois enfin que nous devons être attentifs au statut des sapeurs-pompiers : le service civique ne s'adresse pas prioritairement à eux mais nous devons veiller à ce que les différents dispositifs s'articulent bien pour éviter toute concurrence ou confusion.

M. Jean-Pierre Dupont. Il faut bien distinguer les jeunes sapeurs pompiers, qu'on appelait auparavant les cadets, des sapeurs pompiers volontaires.

Les cadets ayant moins de 16 ans, ils ne sont pas concernés par le dispositif de service civique.

M. Michel Lezeau. Les sapeurs-pompiers volontaires perçoivent des vacances, nettes d'impôts. Certains percevant par ailleurs le RMI, nous avons dû faire attention au cumul de revenu pour préserver leurs droits. Cette question peut se poser également avec le service civique : soyons vigilants sur les cumuls.

Mme Françoise Hostalier, rapporteur pour avis. Les domaines de la défense, de la sécurité et de la prévention seront ajoutés à la liste des missions possibles dans le cadre du service civique. Pour autant les volontariats existants sont maintenus, qu'il s'agisse des volontariats internationaux en entreprise ou en administration ou des sapeurs-pompiers volontaires. Il n'y pas de concurrence ni de remise en cause du volontariat chez les pompiers.

La référence à la citoyenneté européenne a pour objet d'offrir des opportunités d'échange avec des structures étrangères. Je pense notamment à l'Allemagne et à l'Italie qui sont en avance sur le service civique. La préoccupation de M. Calmèjane est satisfaite à l'article 2 de la proposition de loi qui précise que le service civique est une opportunité de « *servir les valeurs de la République* ». Par ailleurs, la question de la citoyenneté sera bien abordée à l'occasion de la formation civique et citoyenne.

Je crois qu'il nous faudra attirer l'attention du Gouvernement sur la question fiscale et y veiller à l'occasion de la prochaine loi de finances. Il est nécessaire de clarifier ce point.

La commission procède ensuite à l'examen des articles de la proposition de loi.

*

* *

Article 1^{er} A

(article L. 111-1 du code du service national)

Objet du service national universel

L'article L. 111-1 du code du service national dispose que les « *citoyens concourent à la défense de la Nation* ». Le présent article complète le code en précisant que les citoyens concourent à la défense « *et à la cohésion* » de la Nation. Le Sénat a considéré qu'il fallait tirer toutes les conséquences de la suspension du service militaire ⁽¹⁾ en précisant dès le premier article que les dispositions du code dépassent le seul cadre de la défense.

L'introduction du service civique élargit en effet le champ du code du service national. Pour autant, il ne faut pas que cette modification fragilise le monde de la défense, pas plus qu'elle ne doit affaiblir les dispositifs qui maintiennent un lien entre les armées et la Nation. Le rapporteur considère que la présente proposition de loi doit au contraire permettre de rapprocher plus encore les armées des jeunes générations.

L'introduction de la mention de « cohésion » n'est pas à écarter, sous réserve qu'elle n'ouvre pas la voie à une remise en cause de l'économie d'ensemble du code. Les dispositifs créés par le code du service national prennent bien la suite de la conscription ; le prisme de la défense ne saurait donc être minoré.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} A sans modification.

*

* *

Article 1^{er} B

(articles L. 111-2, L. 113-3, L. 114-2 à L. 114-12 et L. 130-1 du code du service national)

Modification du nom de la journée d'appel de préparation à la défense

Le Sénat a adopté un amendement modifiant le nom de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD). Le rapporteur du Sénat souhaitait « *mieux prendre en compte le service civique* » et surtout voulait éviter de « *lui donner une*

(1) *Le service militaire, c'est-à-dire l'appel sous les drapeaux, n'a pas totalement disparu. Introduit par la loi n°97-1019 du 28 octobre 1997, l'article L. 112-2 du code du service national dispose en effet que « l'appel sous les drapeaux est suspendu pour tous les Français qui sont nés après le 31 décembre 1978 et ceux qui sont rattachés aux mêmes classes de recensement ». Il n'est donc pas supprimé. Le deuxième alinéa de l'article précise d'ailleurs qu'il « est rétabli à tout moment par la loi dès lors que les conditions de la défense de la Nation l'exigent ou que les objectifs assignés aux armées le nécessitent ».*

connotation trop liée à la défense ». Pour ce faire, il a proposé de faire désormais référence à la journée d'appel de préparation « *au service national* ».

Le terme retenu apparaît toutefois insatisfaisant dans la mesure où il reprend une terminologie déjà ancienne, pouvant laisser croire que le service civique se contente de remplacer les anciens services civils et qu'il n'est qu'une adaptation de la conscription. Même s'il existe une filiation incontestable, la proposition de loi s'inscrit dans un objectif plus global.

Dans le cadre de la réforme de la JAPD, il convient de modifier son intitulé pour le mettre en conformité avec ses nouveaux objectifs. L'intitulé « journée défense et citoyenneté » permettrait ainsi de rappeler l'objectif premier de cette journée, à savoir la sensibilisation aux enjeux de défense et à indiquer que les questions relatives à la citoyenneté et à la cohésion nationale sont également évoquées à cette occasion.

Il convient surtout de ne pas fragiliser cette journée. La vocation première et principale de cette journée est bien d'informer et de sensibiliser les jeunes générations aux enjeux de défense. Même si la session peut intégrer un élément sur le service civique, ce module ne doit pas en devenir le cœur. Dans un contexte d'engagement croissant de nos forces sur des théâtres de plus en plus violents, il est plus que jamais indispensable de préserver les rares lieux d'explication et de communication des armées, surtout vis-à-vis de jeunes publics.

*

La Commission est saisie de l'amendement CD 7 du rapporteur.

Mme Françoise Hostalier, rapporteur pour avis. Il convient de modifier l'intitulé de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) pour le mettre en conformité avec ses nouveaux objectifs. Le Sénat avait souhaité revenir à l'expression de « *service national* », ce qui ne me semble pas pertinent. Je vous propose de retenir le terme de « journée défense et citoyenneté ». Cela permet ainsi de rappeler l'objectif premier de cette rencontre, à savoir la sensibilisation des jeunes aux enjeux de défense. Cet intitulé renvoie aussi aux questions relatives à la citoyenneté et à la cohésion nationale qui seront évoquées à cette occasion.

M. Yves Vandewalle. J'approuve tout à fait cette modification. Il est essentiel de lier défense et citoyenneté, ce lien n'étant pas toujours clair dans l'esprit de nos jeunes.

Après avoir adopté l'amendement CD 7, la Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} B ainsi modifié.

*

* *

Article 2

(article L. 111-3 du code du service national)

Objet du service civique

Le présent article modifie l'article L. 113-3 du code du service national qui définit les principes généraux du volontariat. La proposition de loi remplaçant la plupart des volontariats par un service civique, la définition doit être ajustée. Le texte reprend l'esprit de l'article en indiquant que le service civique offre « *l'opportunité de servir les valeurs de la République et de s'engager au profit d'un projet collectif d'intérêt général* ». Le rapporteur ne peut que marquer son accord avec ces principes mais regrette que le texte écarte la notion de « *sentiment d'appartenance à la Nation* » actuellement présente dans le code.

L'alinéa 4 de l'article supprime également les autres alinéas de l'article L. 113-3 qui précisaient notamment dans quels domaines les volontariats pouvaient intervenir. Cette disparition se justifie par l'introduction à l'article 4 d'un chapitre entier relatif au service civique (*cf. infra*). Même si cette création est positive, elle semble se faire au détriment de la défense ⁽¹⁾ : la proposition de loi semble avoir écarté le domaine de « *défense, sécurité et prévention* », se focalisant uniquement sur les enjeux de cohésion et de coopération.

Le rapporteur estime nécessaire de maintenir ce lien majeur avec le monde de la défense et de la sécurité. Elle propose donc de maintenir, dans l'article de définition, une référence à ce domaine afin d'élargir au maximum le champ du service civique. Il serait regrettable de ne pouvoir conclure un service civique lié à la défense, la sécurité ou la prévention faute d'avoir mentionné ces domaines dans la loi.

*

La Commission est saisie de l'amendement CD 8 du rapporteur.

Mme Françoise Hostalier, rapporteur pour avis. Cet amendement, comme d'ailleurs l'amendement CD 10, vise à maintenir un lien entre le monde de la défense et le service civique. Ce dernier ne doit pas se limiter aux seuls champs de la cohésion nationale et de la coopération. L'amendement reprend pour cela en partie la rédaction actuelle du code du service national.

M. le président Guy Teissier. Il me semble utile de faire ce lien, de même qu'entre la défense et la citoyenneté. Je me félicite d'ailleurs que de plus en plus de jeunes demandent à faire un stage auprès d'une unité militaire.

(1) L'article L. 113-3 du code du service national dispose actuellement que les volontariats peuvent se faire dans trois domaines :

- « - défense, sécurité et prévention ;
- cohésion sociale et solidarité ;
- coopération internationale et aide humanitaire ».

*La Commission **adopte** l'amendement CD 8.*

*Elle donne ensuite un **avis favorable** à l'adoption de l'article 2 **ainsi modifié**.*

*

* *

Article 3 bis (nouveau)
(article L. 114-3 du code du service national)

Contenu de la journée d'appel de préparation à la défense

Le présent article prévoit que le service civique fait l'objet d'une présentation spécifique lors des JAPD et qu'à cette occasion les jeunes participants sont « *sensibilisés aux enjeux de citoyenneté et de cohésion nationale* ». Il semble tout à fait pertinent que le service civique bénéficie d'une information spécifique, toutefois il convient de rappeler que le contenu de la journée est déjà extrêmement chargé. Il ne faudrait pas que l'introduction d'un nouveau module conduise à affaiblir encore les éléments traitant de la défense et de la sécurité.

De même, bien que la formulation retenue ne soit nullement contestable dans son principe, il semble réducteur de considérer que les questions de citoyenneté et de cohésion passent par le seul biais du service civique, d'autant que la JAPD vient clôturer un parcours citoyen commencé par l'enseignement de défense et complété par le recensement. Toutes les actions relevant du code du service national participent d'une même volonté de renforcer la cohésion de la Nation et de conforter les jeunes adultes dans leurs droits mais aussi dans leurs devoirs de citoyens.

*

La Commission est saisie de l'amendement CD 9 du rapporteur.

Mme Françoise Hostalier, rapporteur pour avis. Cet amendement supprime le début de la phrase qui précise qu'à travers la présentation du service civique, les jeunes sont sensibilisés aux enjeux de citoyenneté et de cohésion nationale. Cette précision pourrait laisser croire que les autres modules de la journée d'appel de préparation à la défense ne sensibilisent pas à ces enjeux alors que l'ensemble des modules de la JAPD y participe.

*Après avoir **adopté** l'amendement CD 9, la Commission donne un **avis favorable** à l'adoption de l'article 3 bis (nouveau) **ainsi modifié**.*

*

* *

Article 4

Création du service civique

Le présent article crée un nouveau titre et un nouveau chapitre au sein du code du service national. Comprenant huit sections, ces parties définissent précisément le champ du service civique et ses modalités de fonctionnement. Le service civique s'effectue après d'un organisme sans but lucratif de droit français ou auprès d'une personne morale de droit public agréés par l'agence du service civique et de l'éducation populaire.

En application du nouvel article L. 120-31 du code du service national, introduit par l'alinéa 76 de l'article, cet agrément est délivré au vu de la nature des missions confiées aux volontaires et de la capacité de l'organisme d'accueil à « *assurer l'accompagnement et la prise en charge* » des volontaires.

Les volontaires sont français, ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou justifient d'une résidence « *régulière et continue de plus d'un an en France* ». Les mineurs de plus de 16 ans peuvent souscrire un service civique sous réserve d'une autorisation parentale. Cette possibilité apparaît particulièrement difficile à mettre en œuvre, ne serait-ce qu'en raison des questions de responsabilité que pose la participation d'un mineur.

Le service civique est lié en grande partie à l'entrée d'un jeune adulte dans le monde citoyen et professionnel. En devenant majeur, il devient possible de voter, de conduire, mais aussi de signer un service civique. Il ne faut pas donner par anticipation des droits qui ne devraient s'acquérir qu'à la majorité. Ce serait d'autant plus dommage que le parcours citoyen et d'enseignement à la défense s'achève avec la JAPD qui n'est effectuée qu'après 17 ans. Il faut garder une cohérence calendaire aux différents dispositifs et réserver le service civique en tant que tel aux personnes majeures.

À l'alinéa 23, le nouvel article L. 120-7 précise que les missions accomplies dans le cadre d'un service civique doivent revêtir un caractère « *philanthropique, éducatif, environnemental, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial ou culturel ou participer à la prise de conscience de la citoyenneté européenne* ». Ces principes sont pertinents mais il est frappant de constater que les enjeux de défense, de sécurité et même de prévention sont exclus du champ. Cette liste ne saurait être limitative, faute de quoi elle pourrait empêcher la mise en place d'un service civique alors même qu'il répond aux principes généraux énoncés à l'article L. 111-1 du code du service national. Afin de préserver la cohérence du code, il semble préférable de laisser de la souplesse dans le dispositif, d'autant qu'il reviendra dans tous les cas à l'agence du service civique et de l'éducation populaire de veiller au respect de ces principes en procédant à un examen au cas par cas.

La Commission est saisie de l'amendement CD 11 du rapporteur.

Mme Françoise Hostalier, rapporteur pour avis. Cet amendement réserve le service civique aux majeurs. Ouvrir cette possibilité aux mineurs est risquée, ne serait-ce que sur le plan de la responsabilité. Par ailleurs, il faut préserver une certaine cohérence avec les dispositifs existants et notamment avec la journée défense et citoyenneté (JDC) : les jeunes suivent un enseignement de défense, se font recenser à 16 ans puis vers 17 ans suivent leur JDC. Ce n'est qu'ensuite qu'ils peuvent signer un contrat de service civique. J'ajoute que le dispositif repose aujourd'hui sur le volontariat : comment être sûr que le mineur est bien volontaire quand ce sont ses parents qui s'engagent ?

La Commission adopte l'amendement CD 11.

Elle examine ensuite l'amendement CD 10 du rapporteur.

Mme Françoise Hostalier, rapporteur pour avis. Cet amendement, comme l'amendement CD 8, vise à maintenir un lien entre le monde de la défense et le service civique, ce dernier ne devant pas se limiter aux seuls champs de la cohésion nationale et de la coopération.

M. Yves Vandewalle. Je suis frappé qu'on insiste davantage dans l'exposé des motifs sur le volet mémoire que sur la connaissance du monde actuel. Cela pourrait conduire à exclure des associations telles que celles de l'IHEDN, ce qui serait dommage.

Mme Françoise Hostalier, rapporteur pour avis. Le domaine de la mémoire est un exemple cité parmi d'autres. L'exposé des motifs ne visait nullement à proposer une liste exhaustive. Il nous appartiendra bien évidemment de susciter d'autres initiatives.

M. le président Guy Teissier. Il serait en effet préjudiciable de se priver de cette possibilité.

La Commission adopte l'amendement CD 10 puis elle examine l'amendement CD 12 du rapporteur.

Mme Françoise Hostalier, rapporteur pour avis. Cet amendement concerne la possibilité de cumuler un service civique avec des études ou avec une activité professionnelle à temps partiel. Je tiens à rappeler que le service civique doit être accompli de façon continue et à temps plein afin de bien le distinguer du bénévolat. Toutefois, il ne faut pas empêcher les volontaires d'exercer une autre activité, comme par exemple des études, à condition qu'elles ne viennent qu'en complément du service civique exercé à titre principal. Pour autant, je ne crois pas que la loi doive autoriser explicitement ce cumul. Il appartiendra à chaque organisme d'accueil de préciser dans le contrat de service civique les éventuelles conditions de cumul d'activité.

*La Commission **adopte** l'amendement CD 12.*

Elle examine alors l'amendement CD 4 de MM. Christian Ménard et Patrick Beaudouin.

M. Patrick Beaudouin. Le texte prévoit que l'administration ne peut pas proposer un contrat de service civique pour remplir une mission exercée par un agent public six mois auparavant. L'amendement propose de porter le délai à un an, afin d'éviter que les services civiques ne remplacent des emplois.

*Avec l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CD 4.*

Puis elle en vient à l'amendement CD 5 rectifié de MM. Christian Ménard et Patrick Beaudouin.

M. Patrick Beaudouin. Le texte prévoit que les volontaires reçoivent une formation citoyenne. Cet amendement tend à compléter l'expression en introduisant la notion de civisme.

Mme Françoise Hostalier, rapporteur pour avis. Avis favorable. Le civisme renvoie en effet à une notion plus générale liée à l'implication des jeunes dans la vie de la cité.

*La Commission **adopte** l'amendement CD 5 rectifié puis elle examine l'amendement CD 14 du rapporteur.*

Mme Françoise Hostalier, rapporteur pour avis. Cet amendement, qui fait suite à de nombreuses discussions, tend à supprimer l'alinéa 42 de l'article 4, afin de distinguer le service civique du bénévolat. Même si dans les deux cas les volontaires participent à une mission d'intérêt général, ces deux formes d'engagement ne sauraient être confondues ni faire l'objet d'une valorisation identique. Le service civique est un engagement de six mois à temps plein, non sécable, alors que le bénévolat s'inscrit dans la durée, avec parfois un volume horaire hebdomadaire très faible.

*Après avoir **adopté** l'amendement CD 14, la Commission examine l'amendement CD 15 du rapporteur.*

Mme Françoise Hostalier, rapporteur pour avis. Le nouvel article L. 120-15 du code du service national prévoit que les jeunes volontaires reçoivent une formation civique et citoyenne. Toutefois, le contenu de cette formation doit être précisé et surtout harmonisé entre les différents organismes d'accueil. Le présent amendement confie cette mission à l'agence en charge du service civique.

*La Commission **adopte** l'amendement CD 15.*

*Elle donne ensuite un **avis favorable** à l'adoption de l'article 4 **ainsi modifié**.*

*

* *

Article 5

Volontariat international

Cet article a pour objet de remplacer, au sein du code du service national, le chapitre consacré aux volontariats civils par un chapitre exclusivement consacré au volontariat international, sans pour autant modifier les dispositions qui le régissent.

Créé par la loi du 14 mars 2000 ⁽¹⁾, le volontariat international offre aux 18-28 ans une mission professionnelle à l'étranger tout en bénéficiant d'un statut public protecteur. Placé sous la tutelle de l'ambassade de France du pays d'accueil, le volontaire peut accomplir une mission de six à vingt-quatre mois au sein d'une structure française publique ou parapublique (volontariat international en administration, VIA) ou en entreprise (volontariat international en entreprise, VIE). Les missions peuvent également être effectuées auprès d'organisations internationales ou d'associations agréées. Le volontaire perçoit mensuellement une indemnité forfaitaire, variable suivant son pays d'affectation.

Ce dispositif, destiné à remplacer l'ancien service national en coopération, rencontre un grand succès auprès des étudiants (plus de 5 000 départs chaque année), en particulier auprès des plus diplômés d'entre eux (88 % des volontaires ont un niveau bac + 5 ou plus). Il constitue souvent pour eux une première expérience professionnelle, extrêmement valorisée sur le marché du travail.

Le centre d'information sur le volontariat international (CIVI) assure la promotion du volontariat international, diffuse les offres et centralise les inscriptions. La gestion de chaque volontariat (validation des projets, versement des indemnités, suivi administratif et juridique) est ensuite assurée par Ubifrance pour les volontaires en entreprise, le ministère des affaires étrangères pour les volontaires en ambassade et services rattachés et par la direction générale du Trésor et de la politique économique pour les volontaires affectés dans les missions économiques.

Les alinéas 11 et 12 définissent avec précision les volontariats internationaux en administration et en entreprise sans modifier le droit existant.

L'alinéa 19 précise que le volontariat international en administration constitue un engagement de service civique. Il offre ainsi le label « service civique » à tous les VIA, sans modifier les règles spécifiques qui s'y appliquent. Cette labellisation n'est en revanche pas offerte aux volontariats en entreprise.

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

Cette différence de traitement entre les deux formes de volontariat international est difficilement justifiable tant ce qui les rapproche est plus important que ce qui les différencie : conditions d'entrée dans le dispositif, durée, garantie du statut par l'État. La seule différence tient à ce que les VIE accomplissent leurs missions dans une entreprise. Le rapporteur juge réducteur de limiter le champ des missions d'intérêt général aux seules fonctions exercées au sein d'organismes publics ou à buts non lucratifs. Participer au développement de nos entreprises à l'exportation contribue au dynamisme de notre économie et au rayonnement international de notre pays.

*

La Commission est saisie de l'amendement CD 13 du rapporteur.

Mme Françoise Hostalier, rapporteur pour avis. Cet amendement tend à préciser la rédaction de l'alinéa 19 relatif au volontariat international. Le volontariat international en entreprise (VIE) participe à une mission d'intérêt général en contribuant au dynamisme de nos PME à l'exportation, indispensable pour la compétitivité de notre pays et son rayonnement dans le monde. Les VIE sont gérés par une agence publique, Ubifrance. Ce dispositif est unique en son genre et son succès n'est pas contestable. Il est important de rappeler cette mission d'intérêt général et de souligner auprès de nos partenaires commerciaux le caractère public de cette mission. Il n'y a par ailleurs aucune raison de le distinguer de l'autre forme de volontariat international, le volontariat international en administration (VIA), créé par la même loi du 14 mars 2000, et au mode de fonctionnement comparable. Enfin, l'expertise d'Ubifrance peut être utile à la future agence du service civique.

La Commission adopte l'amendement CD 13.

Elle donne ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 5 ainsi modifié.

*

* *

Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble de la proposition de loi ainsi modifiée.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION ⁽¹⁾

AMENDEMENT

N° CD 4

présenté par
M. Christian MÉNARD et M. Patrick BEAUDOUIN

Article 4

À l'alinéa 30, substituer aux mots :

« de six mois »,

les mots :

« d'un an ».

AMENDEMENT

N° CD 5 2^e rect.

présenté par
M. Christian MÉNARD et M. Patrick BEAUDOUIN

Article 4

À l'alinéa 37, après le mot :

« formation »,

insérer les mots :

« civique et ».

(1) La présent rubrique ne comporte pas les amendements déclarés irrecevables avant la réunion de la commission, ni les amendements non soutenus en commission. De ce fait, la numérotation des amendements examinés par la commission peut être discontinuée.

AMENDEMENT

N° CD 6

présenté par
Mme Françoise HOSTALIER, rapporteur pour avis et M. Patrick BEAUDOUIN

Article 1^{er}

À l'alinéa 5, substituer à la première occurrence du mot :

« sociale »,

le mot :

« nationale ».

AMENDEMENT

N° CD 7

présenté par
Mme Françoise HOSTALIER, rapporteur pour avis et M. Patrick BEAUDOUIN

Article 1^{er} B

Après la référence : « L. 114-12 », rédiger ainsi la fin de cet article :

« les mots : « l'appel de préparation à la défense » sont remplacés par les mots : « la journée défense et citoyenneté » et au deuxième alinéa de l'article L. 130-1 du même code, les mots : « d'appel de préparation à la défense » sont remplacés par les mots : « défense et citoyenneté ».

AMENDEMENT

N° CD 8

présenté par
Mme Françoise HOSTALIER, rapporteur pour avis et M. Patrick BEAUDOUIN

Article 2

Compléter l'alinéa 3 par la phrase suivante :

« Il peut s'effectuer dans le domaine de la défense, de la sécurité ou de la prévention. »

AMENDEMENT

N° CD 9

présenté par
Mme Françoise HOSTALIER, rapporteur pour avis et M. Patrick BEAUDOUIN

Article 3 *bis*

À l'alinéa 4, supprimer les mots :

« À travers la présentation du service civique, ».

AMENDEMENT

N° CD 10

présenté par
Mme Françoise HOSTALIER, rapporteur pour avis et M. Patrick BEAUDOUIN

Article 4

À l'alinéa 23, après le mot :

« participer »,

insérer les mots :

« à des missions de défense, de sécurité ou prévention ou ».

AMENDEMENT

N° CD 11

présenté par
Mme François HOSTALIER, rapporteur pour avis, et M. Patrick BEAUDOUIN

Article 4

I. – À l’alinéa 14, substituer au mot :

« seize »,

le mot :

« dix-huit ».

II. – Après l’alinéa 14, insérer l’alinéa suivant : « Les personnes âgées de 16 à 18 ans peuvent souscrire un volontariat de service civique junior. ».

AMENDEMENT

N° CD 12

présenté par
Mme Françoise HOSTALIER, rapporteur pour avis, et M. Patrick BEAUDOUIN

Article 4

Supprimer la dernière phrase de l’alinéa 25.

AMENDEMENT

N° CD 13

présenté par

Mme Françoise HOSTALIER, rapporteur pour avis, et M. Patrick BEAUDOUIN

Article 5

Rédiger ainsi l'alinéa 19 :

« Le volontariat international en administration et le volontariat international en entreprise constituent chacun un engagement de service civique effectué à l'étranger obéissant à des règles spécifiques définies au présent chapitre ainsi que dans les textes réglementaires qui leur sont propres. »

AMENDEMENT

N° CD 14

présenté par

Mme Françoise HOSTALIER, rapporteur pour avis, et M. Patrick BEAUDOUIN

Article 4

Supprimer l'alinéa 42.

AMENDEMENT

N° CD 15

présenté par

Mme Françoise HOSTALIER, rapporteur pour avis, et M. Patrick BEAUDOUIN

Article 4

Après l'alinéa 111, insérer l'alinéa suivant :

« - de définir le contenu de la formation civique et citoyenne prévue à l'article L. 120-15. »

AUDITIONS DU RAPPORTEUR

Direction du service national :

– Général Roger Auger de Crémiers, directeur du service national, accompagné de M. Jean-Marc Simon, chef du bureau de la prospective opérationnelle.

Cabinet du secrétaire d’État à la défense et aux anciens combattants :

– M. Xavier Delarue, directeur du cabinet, accompagné de MM. Pascal Mangin, conseiller en charge des affaires parlementaires et des questions internationales, et du Colonel Alain Esparbes, conseiller chargé des questions de défense et de la réserve militaire.

Cabinet du haut commissaire à la Jeunesse :

– M. Lionel Leycuras, conseiller technique, Mmes Inès Minin, conseillère technique, et Marianne Duranton, conseillère en charge des relations avec le Parlement.

Institut national de la jeunesse et de l’éducation populaire (INJEP) :

– M. Olivier Toche, directeur, accompagné de M. Jean Chiris, directeur adjoint, délégué général de l’Agence française du Programme européen Jeunesse en Action.

Ubifrance :

– M. Alain Cousin, député, président, accompagné de MM. Lorenzo Cornuault, directeur du pôle Volontariat international en entreprise (VIE), et Aziz Bellaouda, chargé des relations institutionnelles.

Général Daniel Valéry, ancien Gouverneur militaire de Paris et ancien Commandant militaire de l’Ile-de-France.