
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 janvier 2000.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES ET A L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES ⁽¹⁾ SUR LE PROJET DE LOI (n° 1867), ADOPTÉ PAR LE SENAT, *relatif aux volontariats civils institués par l'article L. 111-2 du code du service national.*

PAR Mme Nicole BRICQ,

Députée.

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

Voir les numéros :

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

Assemblée nationale : 1867

Défense.

La Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes est composée de : Mme Martine Lignières-Cassou, présidente ; Mmes Muguette Jacquaint, Chantal Robin-Rodrigo, Yvette Roudy, Marie-Jo Zimmermann, vice-présidentes ; Mme Marie-Thérèse Boisseau, M. Michel Herbillon, secrétaires ; M. Pierre Albertini, Mmes Nicole Ameline, Martine Aurillac, Roselyne Bachelot-Narquin, M. Patrick Bloche, Mme Danielle Bousquet, M. Philippe Briand, Mme Nicole Bricq, M. Jacques Brunhes, Mmes Odette Caa nova, Nicole Catala, MM. Richard Cazenave, Henry Chabert, Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Jean-Pierre Defontaine, Jean-Claude Etienne, Jacques Floch, Claude Goasguen, Patrick Herr, Mmes Anne-Marie Idrac, Conchita Lacuey, Jacqueline Lazard, Raymonde Le Texier, M. Patrice Martin-Lalande, Mmes Hélène Mignon, Catherine Picard, MM. Bernard Roman, André Vallini, Kofi Yamgnane

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	2
I - L'EGALITE DES FEMMES ET DES HOMMES AU REGARD DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIF AUX VOLONTARIATS CIVILS	8
A. LE PROJET DE LOI INITIAL	8
1. Les modalités d'accomplissement des volontariats civils	8
2. Le statut des volontaires civils	9

B. LES APPORTS DU SÉNAT	9
1. Les dispositions générales	9
2. L'élargissement du champ d'application du projet de loi	10
II - LES PROPOSITIONS TENDANT A RENFORCER LE PRINCIPE DE L'EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES VOLONTAIRES CIVILS	11
A. LA NECESSAIRE PROMOTION DES CANDIDATURES FEMININES AUX VOLONTARIATS CIVILS	11
1. L'information des candidates	11
2. La présentation des candidatures féminines aux volontariats civils	13
B. LA PROTECTION DES PERSONNES DONT LE VOLONTARIAT CIVIL EST SUSPENDU	14
C. LE SUIVI DE L'APPLICATION DE LA LOI	15
RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DELEGATION	18

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes a été saisie, sur sa demande, par la Commission de la défense nationale et des forces armées, du projet de loi relatif aux volontariats civils institués par l'article L. 111-2 du code du service national, adopté en première lecture par le Sénat le 13 octobre 1999.

Ce projet de loi constitue la dernière étape de la mise en œuvre de la loi de programmation militaire 1997-2002, tendant à la professionnalisation des forces armées et à la suspension du service national.

La réforme de ce dernier a été consacrée par la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 ; insérée dans le code du service national (articles L. 1111 et suivants), elle a posé les principes suivants :

- Le service national est « universel ». Il doit être accompli par les citoyens des deux sexes (article L. 111-1).
- Il comprend des obligations (recensement, appel de préparation à la défense, appel sous les drapeaux) et des volontariats (article L. 111-2).
- Les volontariats, « destinés à développer la solidarité et le sentiment d'appartenance à la nation » (article L. 111-3) ont également pour

objectif de permettre une continuité d'exécution des tâches confiées aux appelés accomplissant un service national dans ses formes actuelles.

Ils peuvent donc s'exécuter au sein des armées (forme militaire) ou dans les divers domaines suivants (formes civiles) : défense civile, sécurité et prévention ; cohésion sociale et solidarité ; coopération internationale et aide humanitaire.

La loi précitée du 28 octobre 1997 portant réforme du service national ne précisait que les conditions d'exécution du volontariat dans les armées. Son article 8 renvoyait à « une loi ultérieure » celles des volontariats civils.

Le présent projet de loi répond aujourd'hui à cet impératif en définissant les modalités d'accomplissement de ces volontariats ainsi que les droits et obligations des volontaires. Ses dispositions, si elles respectent le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes, suscitent toutefois quant à leur application, diverses interrogations auxquelles votre Délégation souhaite par ses recommandations apporter une réponse.

I - L'EGALITE DES FEMMES ET DES HOMMES AU REGARD DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIF AUX VOLONTARIATS CIVILS

Le texte déposé au Sénat le 31 mars 1999 organise une parité entre les deux sexes, laquelle a été confirmée et précisée par la Haute Assemblée.

A. LE PROJET DE LOI INITIAL

1. Les modalités d'accomplissement des volontariats civils

Les volontariats civils sont ouverts à toutes les femmes et tous les hommes en règle avec les obligations du service national universel et âgés de 18 à 27 ans lors du dépôt de leur demande.

Ils s'exercent dans des fonctions qui jusqu'alors étaient attribuées en priorité et en majorité aux hommes ⁽¹⁾, telles :

- des missions de prévention, de sécurité et de défense civile (missions des sapeurs-pompiers auxiliaires),
- des missions de cohésion sociale et de solidarité (participations à diverses activités d'associations telles l'aide aux femmes en difficulté, aux personnes âgées ou malades... et missions d'aide technique dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer),
- des missions de coopération internationale (missions actuellement dévolues aux coopérants du service national en administration - CSNA - ou en entreprise - CSNE ⁽²⁾-).

⁽¹⁾ En 1996, les volontaires du service national féminin ne représentaient que 0,6 % du contingent annuel (cf. « Les indicateurs du service national » Observatoire du service national, 1997).

2. Le statut des volontaires civils

Les volontaires civils, femmes et hommes, sont placés sous l'autorité du ministre compétent et relèvent d'un statut unique de droit public. Ils bénéficient d'une indemnité mensuelle uniforme (qui peut éventuellement être augmentée des prestations nécessaires à leur subsistance, leur équipement ou leur logement) et d'un régime complet de protection sociale couvrant les risques maladie, maternité, invalidité, accidents du travail et maladies professionnelles.

Les périodes de volontariat, d'une durée qui varie de 6 à 24 mois, peuvent être prorogées une fois sans que leur durée totale n'excède 24 mois. Elles sont prises en compte comme périodes d'assurance dans les régimes d'assurance vieillesse. Elles peuvent prendre fin avant leur terme normal sur décision du ministre compétent, en cas de force majeure, en cas de faute grave des volontaires civils ou de leurs organismes d'accueil, dans l'intérêt du service ou sur demande des volontaires afin d'occuper une autre activité professionnelle à temps plein.

B. LES APPORTS DU SENAT

1. Les dispositions générales

Afin d'améliorer le statut des femmes et des hommes ayant souscrit un volontariat civil, le Sénat a adopté diverses mesures sur les plans social (la couverture sociale dont bénéficie tout volontaire est étendue à ses ayants-droit) et professionnel (la durée du volontariat est comptée dans la durée d'expérience professionnelle requise pour une validation des acquis professionnels).

Par ailleurs, la Haute Assemblée a également autorisé la personne dont le volontariat a été interrompu par la force majeure ou par la faute de la personne morale à laquelle elle était liée, à bénéficier d'un nouvel engage-

⁽²⁾ *A propos des CSNE, il peut être noté qu'en 1998, sur 3.690 CNSE, 11 étaient des femmes qui ont rempli des missions dans des secteurs très diversifiés : mécanique, agro-alimentaire, électronique, assurance (cf. sur ce point Avis de M. Souplet, sur le projet de loi de finances pour 2000 - Sénat, n° 91 - Tome X : Commerce extérieur) et qu'en 1999, elles étaient 33 pour 3.300 hommes (ACTIM - Bilan de la procédure des CSNE).*

ment de volontariat (sans que la durée totale des volontariats n'excède 24 mois).

2. L'élargissement du champ d'application du projet de loi

En matière de parité, la principale modification apportée par le Sénat est l'ouverture des volontariats civils aux classes d'âge qui, n'entrant pas dans le champ d'application du service national universel (dont les volontariats civils sont une des formes d'exercice), auraient été ipso facto écartées du droit de souscrire de tels volontariats.

Sont en effet exclus du champ d'application du service national universel, tel qu'il résulte de la loi du 28 octobre 1997, les hommes nés avant le 1^{er} janvier 1979 (parce qu'ils constituent la dernière classe devant effectuer le service militaire obligatoire actuellement en vigueur) et les femmes nées avant le 1^{er} janvier 1983 (afin de permettre une mise en place progressive du nouveau système) ⁽³⁾

Soucieux d'assurer une bonne transition entre l'actuel exercice des formes civiles du service national obligatoire et la mise en place des volontariats civils du service national universel, le Sénat a décidé de permettre aux hommes, dégagés de leurs obligations militaires, nés avant le 1^{er} janvier 1979 et aux femmes nées avant le 1^{er} janvier 1983, de se porter candidats aux volontariats civils.

Votre Délégation ne peut donc que se féliciter de cette abolition d'une limitation infondée de l'accès des femmes aux volontariats civils d'autant que ces derniers, comme le note justement M. Del Picchia, rapporteur du projet de loi au Sénat, doivent pouvoir « miser durant les premières années, décisives, de leur mise en place sur un vivier le plus large possible » ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Sur les raisons pratiques et techniques du choix de cette date de naissance, cf. le rapport fait par M. Didier Boulard au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi portant réforme du service national (n° 205).

⁽⁴⁾ cf. rapport n° 5 (Sénat - 1999/2000).

Ainsi modifié, le texte du projet de loi relatif aux volontariats civils tend à assurer une plus grande égalité entre les femmes et les hommes qui souscrivent un volontariat civil. Cette égalité toutefois reste fragile, et votre Délégation soucieuse de lui assurer des bases solides, se doit de formuler diverses recommandations.

II - LES PROPOSITIONS TENDANT A RENFORCER LE PRINCIPLE DE L'EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES VOLONTAIRES CIVILS

Le principe d'un égal accès des femmes et des hommes aux mêmes fonctions n'étant pas encore admis par tous dans notre société, il ne saurait être exclu que l'accès paritaire des deux sexes aux volontariats civils, affirmé dans la loi, soit détourné lors de sa mise en application.

Afin d'éviter dans la mesure du possible d'éventuelles discriminations à l'encontre des femmes, il conviendrait de promouvoir leurs candidatures, de préciser le sort des personnes dont le volontariat est suspendu en raison d'une maladie ou d'une maternité et d'organiser un suivi précis de l'application de la loi.

A. LA NECESSAIRE PROMOTION DES CANDIDATURES FEMININES AUX VOLONTARIATS CIVILS

Pour se porter candidates à des volontariats civils, les femmes doivent bénéficier d'une information spécifique et, à qualification égale, elles doivent être retenues à égalité pour accomplir la mission qu'elles ont choisie.

1. L'information des candidates

Un effort particulier d'information doit être effectué à l'égard des femmes qui, n'étant pas jusqu'à présent partie à l'organisation de la Défense nationale, ne possèdent aucune tradition en ce domaine.

- Les jeunes filles nées après le 31 décembre 1982, étant désormais soumises aux obligations du service national universel, doivent comme leur concitoyens répondre à l'appel de préparation à la défense. Au cours de cette journée, sont notamment présentées à ces jeunes gens les formes des volontariats.

Il doit par ailleurs être rappelé « qu'à partir de la rentrée 1998, les principes et l'organisation de la défense nationale et de la défense européenne font l'objet d'un enseignement obligatoire dans le cadre des établissements d'enseignements du second degré » (article L. 114-1 du code précité).

Votre Délégation estime qu'il serait utile que l'information offerte aux jeunes gens participant aux appels de préparation à la défense ainsi que le programme d'enseignement ⁽⁵⁾ au sein duquel seront présentés les volontariats du service militaire universel (civils ou militaire), s'adressent d'une façon égalitaire aux filles et aux garçons et qu'ils évitent les clichés les plus courants (tels les femmes présentées dans des activités caritatives ou d'enseignement et les hommes dans des activités techniques ou de pointe).

- Les jeunes femmes nées avant le premier janvier 1983 ne disposant pas des mêmes possibilités d'information, votre Délégation préconise que, des mesures de publicité sur les volontariats civils soient organisées dès aujourd'hui :

- dans les établissements relevant de l'éducation nationale (lycées, écoles supérieures, IUT, facultés...);

- au sein du monde associatif, qui, partie prenante au système (les volontariats de solidarité et de cohésion sociale lui sont principalement destinés), devrait être un bon relais ;

⁽⁵⁾ Par note de service 98-159 du 30 juillet 1998, le ministre de l'éducation nationale précise aux recteurs d'académie et aux chefs d'établissements qu'un tel enseignement sera dispensé principalement par les professeurs d'histoire-géographie dans le cadre des actuels programmes d'éducation civique (collège), d'histoire et de géographie (lycée), et accessoirement par les professeurs de sciences économiques et sociales (classe de première ES), et de philosophie.

- dans les médias, au moins dans ces premières années de mise en place des volontariats civils.

2. La présentation des candidatures féminines aux volontariats civils

Les candidatures féminines ainsi sollicitées, doivent ensuite pouvoir être retenues dans les mêmes conditions que les candidatures masculines.

- L'article 1^{er} *bis* (nouveau) du projet de loi dispose que « les candidats à un volontariat civil doivent satisfaire aux critères d'aptitude et aux conditions définis pour chaque forme de volontariat. »

Il paraît certes légitime de prévoir des critères ou des conditions d'admission des candidats différents selon les volontariats (une mission d'aide technique en outre-mer exige certaines qualifications professionnelles différentes de celles qui peuvent être réclamées pour accomplir un volontariat civil auprès de personnes en difficulté ; de même un volontariat civil de sapeur-pompier auxiliaire peut réclamer diverses aptitudes physiques ⁽⁶⁾ qui seront inutiles à l'accomplissement d'une mission administrative).

Votre Délégation propose toutefois que le choix des critères et des conditions d'admission de chaque volontariat fassent l'objet d'une définition et d'une utilisation précises, afin qu'ils ne puissent pas être détournés de leur fonction première et servir en définitive à écarter certaines candidatures, notamment féminines. Elle souhaiterait par conséquent que les textes réglementaires qui préciseront ces critères puissent préalablement être présentés pour avis à l'Observatoire de la parité entre les hommes et les femmes ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Ces critères physiques sont aujourd'hui : une taille de 1,60 m (pour les hommes) et de 1,55 m pour les femmes, et un bon indice de santé physique (le SIGYCOP) (cf. site internet de la Fédération nationale des Pompiers de France).

⁽⁷⁾ Aux termes du décret modifié n° 95-1114 du 18 octobre 1995 portant création de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, cette institution a notamment pour mission d' « émettre des avis sur les projets de textes législatifs et réglementaires dont il est saisi par le Premier ministre ».

- L'article 1^{er} *ter* (nouveau) quant à lui subordonne l'accomplissement du volontariat à l'acceptation de la candidature par le ministre compétent.

Dans la rédaction actuelle du texte, le ministre ne dispose que du pouvoir d'*accepter* les candidats « dans la limite des crédits budgétaires prévus à cet effet ». Une telle conception des pouvoirs ministériels paraît d'autant plus étriquée que l'article 4 du projet de loi lui confère toute autorité sur les volontaires civils.

Votre Délégation propose dès lors de confier au ministre compétent le soin de veiller au respect de l'égal accès des femmes et des hommes aux volontariats civils : il serait autorisé à contrôler l'élaboration des listes qui lui sont présentées ; quand ces dernières lui apparaîtraient trop déséquilibrées, il choisirait les candidats à qualification professionnelle égale et les affecterait, dans la mesure du possible, de manière paritaire.

B. LA PROTECTION DES PERSONNES DONT LE VOLONTARIAT CIVIL EST SUSPENDU

L'article 11 du projet de loi prévoit dans son paragraphe IV qu'« en cas de congé de maladie, de maternité ou d'adoption, ou d'incapacité temporaire liée à un accident imputable au service », le bénéficiaire de l'indemnité mensuelle et des éventuelles prestations supplémentaires demeure acquis à l'intéressé.

Ces dispositions sont très équitables à l'égard de celui dont le volontariat civil est dès lors suspendu.

Elles pourraient toutefois être complétées dans ce même sens, en permettant au bénéficiaire d'un congé de maladie, de maternité, ou d'adoption ou victime d'une incapacité temporaire, de pouvoir prolonger d'un temps égal à son absence la durée de son volontariat civil, sans que la durée totale de ce dernier n'excède 24 mois.

C. LE SUIVI DE L'APPLICATION DE LA LOI

Même s'il est tenu compte de ses recommandations, votre Délégation a conscience que, comme toute nouvelle organisation, la mise en place des volontariats civils ne pourra être que progressive et que, par conséquent, la parité entre les femmes et les hommes devra suivre cette même progression.

Il lui paraîtrait toutefois judicieux que le Parlement puisse être informé des conditions dans lesquelles s'appliqueront les nouvelles dispositions et disposer de statistiques et d'éléments de comparaison entre les différents volontariats.

Ces éléments d'information pourraient être contenus dans une note annuelle qui serait adressée, à l'occasion du débat budgétaire, aux commissions intéressées du Parlement ainsi qu'à ses Délégations aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Rédigée par chacun des ministres compétents, elle évaluerait, notamment sur le plan de la parité, les modalités d'application de la loi.

*

* *

Lors de l'examen du présent rapport par la Délégation, Mme Nicole Bricq, rapporteure, a présenté les grandes lignes de ce dernier, après avoir rappelé qu'elle avait été la seule femme à participer aux débats lors de la discussion de la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.

En conclusion de son exposé, elle a insisté sur la nécessaire contribution de chaque parlementaire à l'information de tous les citoyens sur les volontariats, qui représentent un lien de citoyenneté dont les derniers événements (tempêtes, marée noire) démontrent l'utilité certaine et la grande importance.

Après l'exposé de la rapporteure, Mme Yvette Roudy, s'interrogeant notamment sur l'obligation d'exécuter un volontariat dans un

seul organisme ainsi que sur les conditions d'assurance des volontaires, a regretté que la Délégation ne puisse pas examiner le projet de loi sur le fond. Elle a ensuite soulevé le problème des critères d'admission aux volontariats, rappelant que dans le passé, les femmes avaient fréquemment été écartées de certains métiers parce qu'elles ne répondaient pas à des conditions définies en fonction des hommes.

Mme Martine Lignières-Cassou, présidente, a estimé souhaitable que le principe de l'accès des femmes à toutes les formes de volontariat sans exception soit précisé dans le texte du projet de loi ; elle a noté en outre qu'il serait nécessaire, pour en vérifier la bonne application, de demander aux ministères intéressés des statistiques comparatives des missions exercées par les femmes et par les hommes.

En réponse aux intervenantes, la rapporteure a précisé que le projet de loi permettait un égal accès des femmes et des hommes aux volontariats civils ; elle a estimé que si les critères d'admission à ces volontariats peuvent effectivement contribuer à éliminer certaines candidatures féminines, ils ne peuvent toutefois être totalement écartés ; aussi, convient-il de veiller à leur définition et à leur application.

Enfin, rappelant que la plupart des statistiques du ministère de la Défense distinguent les femmes et les hommes, elle a considéré que les autres ministères intéressés devraient pouvoir établir leurs statistiques de la même façon.

La Délégation a ensuite examiné les recommandations.

Sur la première recommandation, M. Patrice Martin-Lalande a souhaité que l'information sur les volontariats civils soit organisée, non pas spécifiquement à l'intention des femmes, mais à l'intention de tous les jeunes gens.

Sur la deuxième recommandation, Mme Danielle Bousquet s'est demandé s'il n'était pas nécessaire de faire référence à la notion de « critères non discriminants ».

Après une intervention de Mme Boisseau et les réponses de la rapporteure qui a proposé diverses modifications visant à prendre en compte les différents avis émis dans le cours de la discussion, la Délégation a adopté les recommandations suivantes :

RECOMMANDATIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION

1. Une information sur les volontariats civils, détaillée et respectueuse du principe de l'égalité entre les sexes, devra être organisée à l'intention des jeunes gens participant aux appels de préparation à la défense. Par ailleurs, une même information, la plus large possible, devra être organisée à l'intention des femmes, nées avant le premier janvier 1983.

2. Suivant le principe d'universalité rappelé à l'article 1^{er} du projet de loi, toutes les formes de volontariat civil, sans exception, devront être ouvertes aux femmes. Les critères d'admission à chaque forme de volontariat civil devront être définis en conséquence, avec précision, par les ministres compétents. Ces derniers veilleront au respect de l'égal accès des femmes et des hommes à ces volontariats.

3. Les volontaires dont la mission est suspendue pour cause de maladie, de maternité, d'adoption ou d'incapacité temporaire, devront pouvoir à leur demande prolonger le temps de leur volontariat d'une durée égale à celle de leur indisponibilité, sans que la durée totale de leur engagement puisse excéder 24 mois.

4. A l'occasion du débat budgétaire, les ministres concernés adresseront aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi qu'à leurs Délégations aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes une information annuelle qui détaille les conditions d'exécution de la loi sur les volontariats civils, et qui présente des statistiques comparatives des missions exercées par les femmes et par les hommes.

