

N° 262

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 février 2010

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État (procédure accélérée),

Par M. Joseph KERGUERIS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jean-Pierre Bel, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 582 rectifié (2008-2009), 237 et 263 (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	6
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. LA CRÉATION D'UNE AGENCE CHARGÉE DE L'ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE : UNE PREMIÈRE ÉTAPE DANS LA RÉFORME DE NOTRE DIPLOMATIE D'INFLUENCE	11
A. UNE DIPLOMATIE CULTURELLE EN CRISE	11
B. LE PROJET DE LOI : LA TRANSFORMATION DU STATUT ASSOCIATIF DE CULTURESFRANCE EN ÉTABLISSEMENT PUBLIC A CARACTÈRE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL	16
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : CONFORTER ET POURSUIVRE LA RÉFORME DE NOTRE DIPLOMATIE D'INFLUENCE	17
1. <i>Préciser la dénomination de la nouvelle agence, ses missions et sa tutelle ministérielle</i>	18
2. <i>Instituer un conseil d'orientation stratégique afin de mieux associer le ministère de la culture et les autres ministères à l'action culturelle à l'étranger et prévoir une coopération étroite avec les autres partenaires publics ou privés</i>	20
3. <i>Etablir un lien étroit et poursuivre la réflexion sur le rattachement à la future agence du réseau culturel à l'étranger</i>	20
II. LA MISE EN PLACE DE L'AGENCE POUR L'EXPERTISE ET LA MOBILITÉ INTERNATIONALES : UN PREMIER PAS VERS UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES ENJEUX SOULEVÉS PAR L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS ET LE MARCHÉ DE L'EXPERTISE INTERNATIONALE	23
A. LA FAIBLE PLACE DE LA FRANCE SUR LE MARCHÉ DE L'EXPERTISE INTERNATIONALE	23
B. LES LACUNES DU DISPOSITIF FRANÇAIS EN MATIÈRE D'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ET CHERCHEURS ÉTRANGERS.....	25
C. LE PROJET DE LOI : RENFORCER LA PLACE DE LA FRANCE EN MATIÈRE D'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ET CHERCHEURS ÉTRANGERS ET SUR LE MARCHÉ DE L'EXPERTISE INTERNATIONALE	27
1. <i>La création d'un nouvel opérateur chargé de l'expertise et de la mobilité internationales</i>	27
2. <i>La modernisation des règles régissant l'expertise technique internationale</i>	31
D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : FAIRE DE LA NOUVELLE AGENCE UNE VÉRITABLE « TÊTE DE RÉSEAU » POUR L'ENSEMBLE DES OPÉRATEURS PUBLICS OU PRIVÉS	31
1. <i>Préciser la dénomination de la nouvelle agence, ses missions et sa tutelle ministérielle</i>	32
2. <i>Etablir un lien étroit avec les autres organismes publics ou privés au moyen d'instances consultatives</i>	33
3. <i>Approuver en les clarifiant les nouvelles dispositions relatives à l'expertise technique internationale</i>	35

III. LES AUTRES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI	36
A. LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE CATÉGORIE D'ÉTABLISSEMENTS PUBLICS CONTRIBUANT À L'ACTION EXTÉRIEURE DE LA FRANCE	36
1. <i>La très grande diversité des opérateurs ayant vocation à intervenir à l'étranger</i>	36
2. <i>Le projet de loi : la création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics contribuant à l'action extérieure de l'Etat</i>	37
3. <i>La position de votre commission : préciser davantage les caractéristiques communes de ces établissements publics</i>	39
B. L'ALLOCATION AU CONJOINT : UN PREMIER PAS VERS LA RECONNAISSANCE D'UN « STATUT DU CONJOINT » ?	40
1. <i>Les conjoints d'agents expatriés connaissent des sujétions particulières</i>	40
2. <i>Le projet de loi : la création d'une allocation au conjoint</i>	41
3. <i>La position de votre commission : une mesure bienvenue</i>	41
C. LE REMBOURSEMENT DES FRAIS ENGAGÉS PAR L'ETAT À L'OCCASION D'OPÉRATIONS DE SECOURS À L'ÉTRANGER : UN DISPOSITIF A VOCATION PRINCIPALEMENT DISSUASIVE	42
1. <i>L'absence de dispositif permettant à l'Etat d'obtenir le remboursement des dépenses engagées lors des opérations de secours à l'étranger</i>	42
2. <i>Le projet de loi : responsabiliser davantage les personnes et les professionnels à l'égard des séjours dans des zones dangereuses</i>	43
3. <i>La position de votre commission : approuver le dispositif proposé en renforçant sa portée</i>	44
EXAMEN DES ARTICLES	46
TITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES AUX ETABLISSEMENTS PUBLICS CONTRIBUANT A L'ACTION EXTERIEURE DE LA FRANCE	46
• CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS GÉNÉRALES	46
• <i>Article premier Création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France</i>	46
• <i>Article 2 Composition du conseil d'administration des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France</i>	52
• <i>Article 3 Ressources des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France</i>	54
• <i>Article 4 Détachement ou mise à disposition à titre gratuit de fonctionnaires auprès des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France</i>	55
• CHAPITRE II - L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC POUR L'EXPERTISE ET LA MOBILITÉ INTERNATIONALES	56
• <i>Article 5 Création d'un opérateur pour l'expertise et la mobilité internationales issu de la fusion de CampusFrance, d'EGIDE et de France Coopération Internationale</i>	56
• <i>Article 5 bis (nouveau) Création d'instances consultatives</i>	63
• <i>Article 5 ter (nouveau) Rapport au Parlement sur le transfert éventuel de la gestion des bourses destinées aux étudiants étrangers gérées par le CNOUS</i>	64
• CHAPITRE III - L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC POUR L'ACTION CULTURELLE EXTERIEURE	68
• <i>Article 6 Création d'une agence chargée de la coopération culturelle issue de CulturesFrance et dotée d'un statut d'établissement public à caractère industriel et commercial</i>	68

• <i>Article 6 bis (nouveau) Création d'un conseil d'orientation stratégique sur l'action culturelle extérieure</i>	79
• <i>Article 6 ter (nouveau) Rapport au Parlement sur la diplomatie d'influence et les modalités du rattachement du réseau culturel à l'étranger</i>	80
TITRE II - DISPOSITIONS RELATIVES A L'EXPERTISE TECHNIQUE INTERNATIONALE	81
• <i>Article 7 Modification de l'intitulé de la loi de 1972 relative à l'expertise technique internationale</i>	81
• <i>Article 8 Extension du champ d'application de la loi de 1972 relative à l'expertise technique internationale</i>	81
• <i>Article 9 Ouverture du recrutement des experts techniques à l'ensemble des fonctions publiques ainsi qu'au secteur privé</i>	84
• <i>Article 9 bis (nouveau) Obligations de convenance et de réserve résultant de l'exercice de fonctions sur le territoire d'un État étranger</i>	86
• <i>Article 10 Durée des missions</i>	87
• <i>Article 11 Situation en fin de mission des experts techniques internationaux</i>	88
TITRE III – ALLOCATION AU CONJOINT	90
• <i>Article 12 Création de l'allocation au conjoint</i>	90
TITRE IV - DISPOSITIONS RELATIVES AU REMBOURSEMENT DES FRAIS ENGAGÉS PAR L'ETAT A L'OCCASION DES OPERATIONS DE SECOURS A L'ETRANGER	94
• <i>Article 13 Possibilité pour l'Etat d'obtenir le remboursement des frais engagés à l'occasion des opérations de secours à l'étranger</i>	94
• <i>Article 14 Action récursoire de l'Etat à l'encontre des opérateurs de transport, des compagnies d'assurance, des voyageurs ou de leurs représentants</i>	99
ANNEXE I – LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	101
ANNEXE II – AUDITION DE M. BERNARD KOUCHNER, MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES	105
EXAMEN EN COMMISSION	117
TABLEAU COMPARATIF	137
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	153
• Loi n°72-659 du 13 juillet 1972 relative à la situation du personnel civil de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'Etats étrangers	153
• Loi n°83-675 relative à la démocratisation du secteur public.....	155
• Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (dite loi Le Pors)	156
• Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.....	156
• Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.....	157
• Loi n°86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière	157
• Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.....	158

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, réunie le mercredi 3 février 2010 sous la présidence de M. Josselin de Rohan, président, et en présence de M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, a examiné le rapport de M. Joseph Kergueris et a établi son texte sur le projet de loi n° 582 rectifié (2008-2009) relatif à l'action extérieure de l'Etat (procédure accélérée engagée).

La commission avait entendu, le 26 janvier 2010, conjointement avec la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, saisie pour avis, M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, sur le projet de loi.

En juin 2009, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et la commission de la culture, de l'éducation et de la communication avaient également publié un rapport d'information conjoint sur la diplomatie d'influence contenant dix recommandations adoptées à l'unanimité par les membres des deux commissions.

70 amendements et 7 sous-amendements ont été déposés : 36 amendements présentés par le rapporteur, 23 amendements présentés par le rapporteur pour avis M. Louis Duvernois, 8 amendements et 5 sous-amendements présentés par Mme Monique Cerisier-ben Guiga au nom du groupe socialiste, un amendement présenté par Mme Joëlle Garriaud-Maylam et plusieurs de ses collègues sénateurs représentant les Français établis hors de France, ainsi que 2 amendements et 3 sous-amendements présentés par le Gouvernement.

La commission a intégré au texte de loi **33 amendements**, dont 32 de son rapporteur, 14 amendements identiques et un amendement différent du rapporteur pour avis, ainsi que trois amendements identiques à ceux du rapporteur et 3 sous-amendements présentés par le groupe socialiste.

Les principales modifications adoptées par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, à l'initiative de son rapporteur, sont les suivantes :

L'agence chargée de l'action culturelle à l'étranger (article 6)

- prévoir la dénomination de la future agence, qui s'intitulerait « *Institut Victor Hugo* » ;

- placer cette agence sous la tutelle du ministre des affaires étrangères, tout en prévoyant d'associer étroitement le ministre de la culture et les autres ministres concernés, ainsi que les Alliances françaises et les collectivités territoriales, notamment par la création d'un conseil d'orientation stratégique sur l'action culturelle extérieure ;

- préciser les missions de cette nouvelle agence, qui reprendrait les tâches assurées actuellement par CulturesFrance, en y ajoutant trois nouvelles missions : l'enseignement à l'étranger de la langue française, la promotion des idées, des savoirs et de la culture scientifique, et la formation professionnelle des agents du réseau ;

- établir un lien étroit entre l'agence et les centres et instituts culturels à l'étranger en l'associant à la politique de recrutement, d'affectation et de gestion des carrières des agents du réseau culturel à l'étranger ;

- prévoir une « clause de rendez-vous » sur le rattachement à terme du réseau culturel à l'agence, au moyen d'un rapport au Parlement dans un délai de trois ans et en procédant par voie d'expérimentation.

L'agence de la mobilité et de l'expertise internationales (article 5)

- prévoir la dénomination de l'agence, qui s'appellerait « *Agence française pour l'expertise et la mobilité internationale* » ;

- placer cette agence sous la tutelle du ministre des affaires étrangères, tout en prévoyant d'associer étroitement le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, les établissements d'enseignement supérieur, les collectivités territoriales, ainsi que les opérateurs publics ou privés, notamment par la création de deux conseils d'orientation, l'un relatif à l'accueil des étudiants étrangers, l'autre relatif à l'expertise internationale ;

- préciser les missions de cette nouvelle agence, qui reprendrait les tâches assurées actuellement par CampusFrance, Egide et France Coopération Internationale ;

- prévoir une « clause de rendez-vous » sur le rattachement éventuel à cette agence de la gestion des bourses destinées aux étudiants étrangers gérées par le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) ;

- approuver en les clarifiant les dispositions relatives à la rénovation du cadre juridique de l'expertise technique internationale (articles 7 à 11).

La nouvelle catégorie d'établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France (articles 1 à 4)

- préciser la vocation première de ces établissements publics, qui serait de « *promouvoir la présence et l'influence de la France à l'étranger* » ;

- prévoir la possibilité pour ces établissements de disposer de bureaux à l'étranger, qui feraient partie des missions diplomatiques, tout en affirmant l'autorité de l'ambassadeur sur les services extérieurs de l'Etat ;

- rendre impérative la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et chacun des opérateurs concernés et prévoir la transmission de ce contrat aux commissions compétentes du Parlement afin qu'elles puissent rendre un avis dans un délai de six semaines ;

- augmenter de deux à quatre le nombre de parlementaires appelés à siéger au conseil d'administration afin de favoriser la représentation de la diversité politique ;

- mentionner explicitement et à la première place les dotations de l'Etat au sein des ressources de ces établissements, supprimer la mention des opérations commerciales et ajouter les recettes issues du mécénat.

Le remboursement des dépenses engagées par l'Etat à l'occasion d'opérations de secours à l'étranger (articles 13 et 14)

- renforcer le caractère dissuasif du dispositif proposé en supprimant la référence à un plafond fixé par décret ;

- étendre la portée du mécanisme en supprimant la mention des « mises en garde reçues ».

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté le projet de loi ainsi rédigé.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat, qui a été adopté par le conseil des ministres le 22 juillet 2009 et déposé en premier lieu au Sénat, s'inscrit dans le cadre de **la réforme du ministère des Affaires étrangères et européennes**.

Cette réforme vise à rénover notre action extérieure, adapter les structures et le fonctionnement du ministère des Affaires étrangères et européennes aux défis soulevés par la mondialisation. Elle repose sur les conclusions du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France et les recommandations issues de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Après la réorganisation de l'administration centrale¹, marquée notamment par la création de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, il s'agit donc d'une nouvelle étape d'une réforme d'ensemble, qui vise, dans les trois ans à venir, à réorganiser le réseau diplomatique et consulaire et à réformer notre dispositif d'aide publique au développement.

Le présent projet de loi porte, pour sa part, principalement sur **la réforme de l'action culturelle extérieure et de la coopération technique internationale**. L'objectif de cette réforme est de passer d'une logique de rayonnement à **une diplomatie d'influence**.

Le projet de loi prévoit ainsi **la création de deux nouveaux opérateurs** :

- **une agence chargée de l'action culturelle extérieure**, issue de la transformation de l'association CulturesFrance en établissement public à caractère industriel et commercial ;

- **une agence chargée de l'expertise et de la mobilité internationales**, issue de la fusion de CampusFrance, d'Egide et de France Coopération Internationale et dotée, elle aussi, d'un statut d'établissement public à caractère industriel et commercial.

¹ Décret n°2009-291 du 16 mars 2009

Ce projet de loi contient également d'autres dispositions de nature très variées, qui concernent notamment :

- **la création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France**, à laquelle se rattacheront les deux nouveaux opérateurs prévus par le projet de loi ;

- **la rénovation du cadre juridique de l'expertise technique internationale** ;

- **la prise en compte des sujétions particulières des conjoints d'agents expatriés dans les postes diplomatiques et consulaires**, par la mise en place d'**une allocation spécifique** ;

- Enfin, des dispositions relatives au **remboursement des dépenses engagées par l'Etat à l'occasion d'opérations de secours à l'étranger**.

Étant donné que ce projet de loi concerne directement l'action extérieure de l'Etat, il a été renvoyé au fond à la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat.

Compte tenu de l'importance de ce texte pour le rayonnement de notre culture et de notre langue à l'étranger, la commission de la Culture, de l'Education et de la Communication s'est saisie pour avis sur les dispositions relatives aux nouveaux opérateurs.

Pour l'examen de ces dernières dispositions, votre Rapporteur a travaillé conjointement avec le Rapporteur pour avis, notre collègue Louis Duvernois, notamment en procédant à de nombreuses auditions.

Vos Rapporteurs ont ainsi auditionné les représentants du ministère des Affaires étrangères et européennes et des autres ministères concernés, mais aussi des opérateurs, des partenaires publics ou privés, des personnalités indépendantes ou encore les représentants des syndicats des agents du ministère des Affaires étrangères et européennes².

Ce travail en bonne entente a permis d'aboutir à des positions identiques ou très proches sur les principales dispositions du projet de loi.

En définitive, votre Rapporteur est convaincu que le projet de loi constitue un premier pas, certes nécessaire, mais une première étape seulement, dans la réforme de notre action extérieure.

Saisie de **70 amendements**, dont 36 présentés par votre Rapporteur, 23 présentés par le Rapporteur pour avis, 8 par le groupe socialiste, un par notre collègue Mme Joëlle Garriaud-Maylam et plusieurs sénateurs représentant les Français de l'étranger et deux par le gouvernement, votre commission a adopté **33 amendements**, dont 32 présentés par votre Rapporteur, afin de conforter la réforme de notre diplomatie d'influence.

² La liste des personnes entendues figure en annexe au présent rapport

I. LA CRÉATION D'UNE AGENCE CHARGÉE DE L'ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE : UNE PREMIÈRE ÉTAPE DANS LA RÉFORME DE NOTRE DIPLOMATIE D'INFLUENCE

Le **premier objectif** du projet de loi est de créer **une agence chargée de la coopération culturelle**, dotée du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, qui se substituerait à CulturesFrance.

La création de cette agence s'inscrit dans le cadre de **la réforme de notre diplomatie d'influence**, annoncée par le ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, le 25 mars 2009, et à laquelle le Parlement, et le Sénat en particulier, a pris une part significative.

A. UNE DIPLOMATIE CULTURELLE EN CRISE

Au début de l'année 2009, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées et la commission des Affaires culturelles du Sénat ont décidé de procéder à une série d'auditions communes sur le thème de l'action culturelle de la France à l'étranger. Des auditions que nous avons menées, nous pouvons tirer quatre enseignements principaux :

Premier constat : notre pays dispose d'un réseau culturel exceptionnellement dense et diversifié. Ce réseau se compose, en effet, de :

- 154 **services de coopération et d'action culturelle (SCAC)** au sein des ambassades ;

- 144 **centres et instituts culturels** français à l'étranger (qui sont des établissements à autonomie financière) ;

- un millier d'**Alliances françaises**, qui sont des associations de droit local, dont une partie d'entre-elles ont passé des conventions avec l'Etat.

Toutefois, à la différence de nos partenaires et concurrents, comme le Royaume-Uni, avec le British Council, l'Allemagne, avec le Goethe Institut, ou l'Espagne, avec l'Institut Cervantès, notre réseau culturel souffre d'un manque de cohérence et de visibilité. De ce point de vue, la création d'une agence chargée de l'ensemble de la coopération culturelle et dotée d'un label unique représenterait une avancée.

Deuxième constatation : notre diplomatie culturelle est aujourd'hui en crise : crise de moyens, en raison de la forte diminution des financements ; crise d'identité chez les personnels du réseau culturel ; mais aussi crise de sens, car il n'y a plus de direction claire assignée à notre diplomatie culturelle.

Notre action culturelle souffre avant tout aujourd'hui d'un déficit de pilotage stratégique.

Si le ministère des Affaires étrangères et européennes doit conserver un rôle de premier plan dans ce domaine, puisque la culture est une

composante essentielle de notre diplomatie d'influence, le ministère de la Culture et les autres ministères concernés ne sont pas suffisamment impliqués dans la mise en œuvre de notre coopération culturelle à l'étranger.

Par ailleurs, au sein de l'administration centrale, l'ancienne direction générale de la coopération internationale et du développement n'a pas réussi à élaborer une véritable stratégie, ni à exercer réellement sa tutelle sur les opérateurs, étant absorbée dans les tâches de gestion quotidienne du réseau. La mise en place récente d'une nouvelle direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, au sein du ministère des Affaires étrangères et européennes, est d'ailleurs directement tirée de ce constat.

Troisième enseignement : il est nécessaire de mettre un terme à la forte diminution des crédits consacrés à notre action culturelle.

Au moment où nos partenaires britanniques, allemands et espagnols, et même chinois, avec les Instituts Confucius, augmentent fortement les moyens consacrés à leurs réseaux culturels, où la Secrétaire d'Etat américaine Mme Hillary Clinton a fait de la diplomatie dite de l'intelligence (« *smart power* ») une priorité de son action, comment expliquer que notre pays soit le seul à diminuer fortement les crédits consacrés à son rayonnement culturel et linguistique dans le monde ?

Enfin, **quatrième et dernière observation : la gestion des ressources humaines constitue le « point noir » de notre réseau culturel.**

Les personnels appelés à diriger les centres culturels ne se voient proposer qu'une formation de cinq jours. A titre d'exemple, la formation initiale est de six mois en Allemagne.

La durée d'immersion dans un pays est relativement courte, de l'ordre de trois ans, alors qu'elle est de cinq ans pour le British Council et le Goethe Institut.

Enfin, l'Allemagne et le Royaume-Uni offrent de bien meilleures perspectives de carrière aux agents de leur réseau culturel à l'étranger.

La rénovation de la gestion des ressources humaines du personnel de notre réseau culturel à l'étranger doit donc être une priorité.

A partir de ce constat, les deux commissions ont publié un rapport d'information sur la diplomatie culturelle, présenté par les deux présidents MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan, et contenant **dix recommandations**, adoptées **à l'unanimité** par les membres des deux commissions³.

³ Rapport d'information n°458 (2008-2009) « Le rayonnement culturel international : une ambition pour la diplomatie française » de MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan, fait au nom de la commission des Affaires culturelles et de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat, et déposé le 10 juin 2009.

**Les dix recommandations communes de la commission des Affaires culturelles
et de la commission des Affaires étrangères et de la Défense
concernant la diplomatie d'influence**

1°/ Confier la tutelle de la future agence de coopération culturelle au ministère des Affaires étrangères ;

2°/ Mettre en place un secrétariat d'Etat à la francophonie et aux relations culturelles extérieures ;

3°/ Associer davantage le ministère de la Culture et les autres ministères concernés à la définition de notre stratégie culturelle à l'étranger au sein d'un conseil d'orientation stratégique ;

4°/ Mettre en place un conseil scientifique auprès de l'opérateur afin d'associer les milieux culturels ainsi que les collectivités territoriales ;

5°/ Le périmètre de la future agence devrait couvrir les missions exercées jusqu'ici par CulturesFrance, auxquelles s'ajouteraient la diffusion de la langue française ainsi que la promotion du patrimoine audiovisuel français. En revanche, la coopération universitaire, scientifique et technique devrait en être exclue et être confiée à un opérateur distinct ;

6°/ Aménager un lien étroit entre la future agence et le réseau culturel à l'étranger ;

7°/ Affirmer le rôle de l'ambassadeur dans la déclinaison de notre action culturelle extérieure au niveau local ;

8°/ Associer les Alliances françaises à la mise en œuvre de notre politique culturelle extérieure sur un mode partenarial ;

9°/ Rénover en profondeur la gestion des ressources humaines de notre réseau culturel ;

10°/ Doter notre action culturelle extérieure de moyens à la hauteur de ses ambitions.

De nombreux rapports parlementaires consacrés à l'action culturelle extérieure reposaient largement sur les mêmes constats⁴. Par ailleurs, une étude comparative de M. Bernard Faivre d'Arcier, du 23 février 2009, a mis en

⁴ On peut citer notamment les rapports de nos collègues M. Yves Dauge, alors député, consacré au réseau culturel français à l'étranger, de 2001 ; de M. Louis Duvernois sur une nouvelle stratégie de l'action culturelle extérieure de la France, présenté en décembre 2004, au nom de la commission des Affaires culturelles ou encore celui de M. Adrien Gouteyron, sur la crise de la diplomatie culturelle française, présenté en juillet 2008 au nom de la commission des Finances.

évidence les principales faiblesses du dispositif français par rapport à celui de nos partenaires et concurrents étrangers.

Le ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, a annoncé, lors d'une conférence de presse organisée le 25 mars 2009, **une réforme de notre action culturelle extérieure.**

L'objectif de cette réforme est de passer d'une **logique de rayonnement**, prisonnière de son héritage historique, à **une diplomatie d'influence**, s'appuyant sur une culture française qui ne cherche pas seulement à diffuser, mais également à s'enrichir au contact des autres cultures en s'adaptant aux réalités locales.

La **principale nouveauté** de cette réforme tient à **la création d'une agence chargée de la coopération culturelle.**

Cette agence serait créée sous la forme d'un **établissement public** et reprendrait les activités exercées actuellement par CulturesFrance.

Elle devrait notamment :

- porter nos priorités en matière culturelle : diffusion du livre et de l'écrit, organisation du débat d'idées, recours aux nouvelles technologies, soutien aux industries culturelles ;

- promouvoir la langue française ;

- être une vitrine de l'offre culturelle française dans toute sa diversité, venir en soutien aux artistes, aux créateurs, aux écrivains ;

- être à l'écoute et répondre à la demande provenant de nos partenaires étrangers par l'intermédiaire de notre réseau ;

- travailler en pleine concertation avec nos partenaires : ministères de la culture, de l'éducation et de la recherche, entreprises, établissements publics et industries culturelles, collectivités locales ;

- fournir l'expertise nécessaire aux projets d'ingénierie culturelle ;

- contribuer à la formation des membres du réseau.

Le ministère des Affaires étrangères devrait définir les grandes orientations stratégiques de cette agence, sur une base pluriannuelle, et en prenant en compte les situations locales, ce qui permettrait de dégager clairement les objectifs de notre action culturelle dans chaque grande région du monde.

Enfin, une réflexion devra être menée sur l'implantation géopolitique de notre réseau et pour favoriser les formes innovantes de présence culturelle, la formation initiale et continue aux métiers de la coopération culturelle et le parcours d'experts professionnels au sein du réseau culturel français.

S'agissant de sa **dénomination**, plusieurs noms ont été évoqués, comme « Institut français » ou encore les noms de grands écrivains ou philosophes, comme Jules Verne, Voltaire, Diderot, Descartes ou Victor Hugo.

Un **comité de préfiguration** de cette agence, composé de représentants des différentes administrations concernées, de personnalités du monde de la culture et de parlementaires⁵, a été mis en place. Il a remis ses conclusions en juin 2009.

La principale difficulté de cette réforme a porté sur les relations entre la future agence et le réseau culturel à l'étranger, formé des services de coopération et d'action culturelle des ambassades (SCAC) et des centres et instituts culturels, et appelés à fusionner au sein d'un même établissement à autonomie financière.

Faut-il rattacher à la future agence le réseau culturel à l'étranger en faisant des établissements à autonomie financière des antennes locales de l'agence, sur le modèle du British Council ou du Goethe Institut ?

Un tel rattachement ne risque-t-il pas d'amoindrir le rôle de l'Etat en matière de diplomatie culturelle et de porter atteinte au rôle central de l'ambassadeur ?

Quelles seront les conséquences d'un tel rattachement sur le statut des agents du réseau, sur les biens immobiliers ou encore en matière de protection diplomatique ?

Telles sont notamment les questions soulevées par ce rattachement.

Le ministre a confié à M. Dominique de Combes de Nayves, ancien ambassadeur, une expertise des questions soulevées par le rattachement du réseau culturel à l'étranger à la future agence. Celui-ci a remis son rapport en octobre dernier.

Après avoir longuement mûri sa réflexion, le ministre des Affaires étrangères et européennes a finalement annoncé, dans une lettre du 27 octobre adressée aux agents de son ministère, **le report à trois ans de sa décision sur ce rattachement.**

Comme il l'indique dans cette lettre :

« Je souhaite qu'après une période de trois ans de mise en œuvre de ce dispositif, un rendez-vous soit pris pour évaluer son fonctionnement et envisager le rattachement administratif du réseau à l'agence. Je suis personnellement favorable à cette évolution, qui n'est toutefois, compte tenu de ses conséquences administratives et financières, envisageable qu'à terme. Dans mon esprit, la création à Paris et dans les postes d'établissements dotés

⁵ Ce comité comprenait notamment, pour le Sénat, MM. Louis Duvernois et Yves Dauge, membres de la commission des affaires culturelles, ainsi que Mme Catherine Tasca, Mme Monique Cerisier-ben Guiga et M. Joseph Kergueris, membres de la commission des affaires étrangères et de la défense.

d'un même périmètre, d'un même nom et de coopérations renforcées, devrait nous permettre d'avancer dans cette direction ».

B. LE PROJET DE LOI : LA TRANSFORMATION DU STATUT ASSOCIATIF DE CULTURESFRANCE EN ÉTABLISSEMENT PUBLIC A CARACTÈRE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL

Le projet de loi prévoit **la création d'une agence chargée de l'action culturelle à l'étranger**, issue de CulturesFrance, qui serait dotée du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (**article 6**).

CULTURESFRANCE

CulturesFrance est l'opérateur commun au ministère des affaires étrangères et européennes et au ministère de la culture et de la communication chargé de la promotion des échanges artistiques internationaux et de la coopération culturelle internationale. Il est issu de la fusion, opérée le 22 juin 2006, de deux associations : l'Association française d'action artistique (AFAA) et l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF), créées respectivement en 1922 et 1946.

Il s'agit d'une **association** reconnue d'utilité publique régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, dont les statuts ont été publiés par arrêté du 1^{er} juin 2007. Elle est dirigée par un conseil d'administration de 22 membres, composé de sept représentants du ministère des affaires étrangères et européennes, de trois représentants du ministère de la culture et de la communication et de douze personnalités qualifiées. Un contrat d'objectifs et de moyens, signé conjointement par les deux ministères, fixe les priorités assignées à CulturesFrance.

Comme l'a indiqué son directeur, M. Olivier Poivre d'Arvor, lors de son audition au Sénat, le 12 mars 2009, l'action de CulturesFrance s'effectue selon **trois axes principaux** :

- la promotion à l'étranger de la création contemporaine française dans le domaine des arts visuels, des arts de la scène, de l'architecture et du patrimoine, y compris cinématographique, de l'écrit et de l'ingénierie culturelle ;
- l'organisation de saisons culturelles en France et à l'étranger ;
- la mise en œuvre de la politique d'aide au développement dans les secteurs de la culture au travers des actions de formation, des échanges avec les cultures du monde et de l'accueil des artistes et des auteurs.

En outre, CulturesFrance a vu son périmètre élargi en 2009 avec le transfert de compétences en matière de cinéma auparavant assurées par la direction de l'audiovisuel extérieur du ministère des affaires étrangères et européennes.

Son budget de **30 millions d'euros** repose sur une subvention du ministère des affaires étrangères et européennes de l'ordre de 20 millions d'euros et du ministère de la culture, à hauteur de 2 millions d'euros, le reste de ses ressources consistant en des financements obtenus auprès des collectivités territoriales et de partenaires privés.

CulturesFrance emploie **une centaine de personnes** en France, pour l'essentiel des salariés sous contrat de droit privé.

Ce changement de statut vise à répondre aux critiques formulées par la Cour des comptes dans son audit sur la gestion de CulturesFrance en 2006⁶. Dans cet audit, la Cour des comptes avait, en effet, mis en cause le mode de fonctionnement, la gestion et le statut associatif de CulturesFrance.

Toutefois, **un grand nombre de questions relatives à cette agence sont laissées en suspens par le projet de loi** : sa tutelle ministérielle, son périmètre d'intervention et ses relations avec le réseau des établissements culturels à l'étranger, les agents et les ambassades.

***C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : CONFORTER ET
POURSUIVRE LA RÉFORME DE NOTRE DIPLOMATIE D'INFLUENCE***

Votre commission approuve la transformation du statut associatif de CulturesFrance en établissement public à caractère industriel et commercial.

La proposition de loi sur CulturesFrance, présentée par notre collègue Louis Duvernois et adoptée à l'unanimité par le Sénat le 13 février 2007, prévoyait déjà un tel changement de statut⁷.

Le statut d'établissement public permettra d'offrir un cadre juridique plus clair au nouvel opérateur, de lui conférer une meilleure légitimité auprès des acteurs culturels et de renforcer le rôle de pilotage stratégique de l'Etat.

Le choix d'un statut d'établissement public à **caractère industriel et commercial**, de préférence à un établissement public administratif, vise, quant à lui, à permettre de conserver **une certaine souplesse de gestion**.

En effet, le statut de droit privé qui caractérise l'ensemble des salariés de CulturesFrance est plutôt considéré comme un facteur de souplesse en termes de gestion des ressources humaines, du fait notamment de la spécificité des missions exercées par l'association. Or, le statut d'EPA n'aurait pas permis de préserver le statut de droit privé des agents.

Ainsi, **la transformation du statut de CulturesFrance en EPA pourrait avoir pour conséquence le licenciement des salariés sous contrat privé**, qui représentent de loin la majorité des employés de l'association. En outre, sur le plan financier, une plus grande marge de manœuvre est accordée à l'établissement industriel et commercial.

⁶ Voir le rapport d'information n° 61 (2006-2007) intitulé « CulturesFrance : des changements nécessaires », présenté par nos collègues MM. Adrien Gouteyron et Michel Charasse, au nom de la commission des Finances du Sénat, du 8 novembre 2006.

⁷ Proposition de loi n° 126 (2006-2007) relative à la création de l'établissement public CulturesFrance, présentée par M. Louis Duvernois et adoptée par le Sénat le 13 février 2007.

Au demeurant, il existe déjà de nombreux EPIC dans le domaine culturel, comme la Cité de la musique ou la Comédie française.

Dans leur rapport conjoint sur la réforme de l'action culturelle extérieure, présenté au nom la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, les présidents des deux commissions, nos collègues MM. Josselin de Rohan et Jacques Legendre, avaient envisagé les différentes options possibles concernant le statut du nouvel opérateur.

En définitive, ils avaient estimé que le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial paraissait effectivement comme la formule la plus adaptée au nouvel opérateur chargé de la coopération culturelle.

Tout en approuvant la transformation du statut de CulturesFrance en EPIC, votre commission a adopté **plusieurs amendements visant à conforter et à poursuivre la réforme de l'action culturelle extérieure.**

1. Préciser la dénomination de la nouvelle agence, ses missions et sa tutelle ministérielle

Votre commission a voulu préciser **la dénomination** du nouvel établissement, **ses missions** et **sa tutelle ministérielle**.

Alors que le texte du projet de loi présenté par le Gouvernement se contente de faire référence à « *l'établissement public pour l'action culturelle extérieure* », **il a, tout d'abord, paru souhaitable à votre commission de prévoir une dénomination du nouvel opérateur, qui puisse servir de label à notre action culturelle à l'étranger.**

Comme il a été mentionné précédemment, plusieurs noms ont été évoqués à propos de cette agence, comme « Institut français » ou encore celui de grands écrivains ou philosophes, comme Diderot, Voltaire ou Descartes.

Un questionnaire a même été adressé aux agents du réseau par le ministère pour recueillir leur sentiment sur ce point. Or, il résulte de ce questionnaire que si une majorité de personnes interrogées se prononce pour le nom d'« *Institut français* », Victor Hugo apparaît en tête des écrivains français les plus connus à l'étranger.

Saisie pour avis du présent projet de loi, la commission de la Culture, de l'Education et de la Communication du Sénat s'est, pour sa part, prononcée en faveur de la dénomination d'« Institut français ».

Après un large débat, **votre commission a finalement opté pour un autre choix, qui avait la préférence du rapporteur, de la majorité des membres de la commission et du ministre, M. Bernard Kouchner.**

Elle a donc choisi d'appeler la nouvelle agence chargée de la coopération culturelle « *Institut Victor Hugo* » (article 6).

Alors que le texte du projet de loi restait très vague sur ce point, votre commission a également estimé indispensable de déterminer clairement **les missions** assignées à l'établissement public (**article 6**).

Ces missions reprennent, en les actualisant, celles actuellement exercées par CulturesFrance, mais votre commission a également souhaité y ajouter **trois nouvelles missions** :

- « *la promotion, la diffusion et l'enseignement à l'étranger de la langue française* » ;

- « *la promotion et l'accompagnement à l'étranger des idées, des savoirs et de la culture scientifique français* » ;

- « *le conseil et la formation professionnels des personnels français et étrangers concourant à ces missions, et notamment des personnels du réseau culturel français à l'étranger, en liaison avec les organismes compétents* ».

Votre commission a aussi jugé utile de faire référence à la « *diversité culturelle et linguistique* », consacrée par la convention adoptée dans le cadre de l'UNESCO.

Alors que le texte du projet de loi est muet sur ce point, **il a semblé également nécessaire à votre commission de préciser le ministre exerçant la tutelle sur le nouvel opérateur.**

L'une des recommandations du rapport conjoint sur la réforme de l'action culturelle extérieure concluait à la nécessité de placer la future agence culturelle sous une autorité politique et administrative clairement identifiée, qui serait le ministre des affaires étrangères (*recommandation n° 1*).

Dans le droit fil de sa précédente recommandation, votre commission a donc décidé de **placer la future agence sous la tutelle du ministre des affaires étrangères (article 6).**

Pour autant, **votre commission estime indispensable que le ministère de la culture soit étroitement associé à la définition des orientations stratégiques de l'action culturelle extérieure.** Cela correspond d'ailleurs à une autre des recommandations du rapport d'information précité (*recommandation n° 3*).

Elle a donc tenu à préciser que l'établissement exerce ses missions « *selon les orientations définies **conjointement** par le ministères des affaires étrangères et le ministère chargé de la culture* ». De plus, le ministère de la culture sera représenté au sein du conseil d'administration et sera cosignataire du contrat d'objectifs et de moyens entre l'opérateur et l'Etat.

2. Instituer un conseil d'orientation stratégique afin de mieux associer le ministère de la culture et les autres ministères à l'action culturelle à l'étranger et prévoir une coopération étroite avec les autres partenaires publics ou privés

Afin de tenir compte de la **dimension interministérielle** de l'action culturelle à l'étranger et d'associer étroitement l'ensemble des ministères concernés, et en particulier le ministère de la culture, l'une des recommandations du rapport conjoint des deux commissions avait proposé d'instituer un conseil d'orientation stratégique (*recommandation n°3*).

Conformément à cette recommandation, votre commission a donc prévu dans le projet de loi la création de ce **conseil d'orientation stratégique (article additionnel après l'article 6)**.

Ce conseil d'orientation stratégique serait présidé par le ministre des affaires étrangères et réunirait périodiquement les représentants des différents ministères concernés, afin qu'ils puissent participer, de façon régulière et effective, à la définition de notre stratégie culturelle à l'étranger. Le ministre de la culture serait vice-président de ce conseil.

Le président du conseil d'administration de la nouvelle agence pourra y participer, ainsi qu'éventuellement des personnalités qualifiées et des représentants de collectivités territoriales ou d'autres organismes, comme les Alliances françaises.

Par ailleurs, votre commission a souhaité préciser que la nouvelle agence agira en concertation étroite avec les collectivités territoriales, les organisations professionnelles concernées par l'exportation des industries culturelles françaises, les institutions de création et de diffusion culturelle françaises et étrangères, ainsi qu'avec des partenaires publics, associatifs ou privés, dont les Alliances françaises.

Ainsi, des représentants des collectivités territoriales ou des Alliances françaises pourront être représentés au sein du conseil d'administration de l'agence ou pourront siéger au conseil d'orientation stratégique.

3. Etablir un lien étroit et poursuivre la réflexion sur le rattachement à la future agence du réseau culturel à l'étranger

Dans leur rapport conjoint consacré à la réforme de l'action culturelle extérieure, **les deux commissions s'étaient prononcées à l'unanimité en faveur du rattachement à la future agence du réseau culturel à l'étranger** en faisant, à terme, des établissements à autonomie financière les représentations locales de l'agence (*recommandation n°6*).

Conscients toutefois des difficultés juridiques et administratives soulevées par un tel rattachement, les auteurs de ce rapport estimaient que ce **rattachement ne pouvait être que progressif**.

A cet égard, le rapport cite l'exemple du transfert des équipes du réseau commercial des missions économiques à l'étranger du ministère de l'économie et des Finances à l'opérateur UBIFrance, qui s'est échelonné sur trois années.

Les auteurs de ce rapport considéraient donc nécessaire que la future agence puisse s'appuyer, dans un premier temps et en tant que besoin, sur le réseau culturel français à l'étranger, ce lien pouvant aller, progressivement, jusqu'au rattachement à terme des établissements culturels à autonomie financière à l'agence.

Votre commission est toujours convaincue de la nécessité de rattacher à terme et de manière progressive à la future agence le réseau culturel à l'étranger.

Compte tenu des difficultés soulevées par ce rattachement, notamment en matière de statut des agents, de fiscalité ou de politique immobilière, elle convient toutefois qu'une telle réforme ne doit pas se faire dans la précipitation mais à l'issue d'une période de réflexion, après notamment une évaluation du fonctionnement de la nouvelle agence chargée de la coopération culturelle.

C'est la raison pour laquelle votre commission s'est rangée à l'avis du ministre des affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, qui, dans une lettre adressée aux agents de son ministère du 27 octobre 2009, a souhaité qu'« *après une période de trois ans de mise en œuvre de ce nouveau dispositif, un rendez-vous soit pris pour évaluer son fonctionnement et envisager le rattachement administratif du réseau à l'agence* ».

Toutefois, afin de prendre date en vue du **rendez-vous** fixé par le ministre, **votre commission a jugé utile de prévoir, dans le texte de loi, une clause y faisant expressément référence.**

Elle a donc prévu la remise par le gouvernement au Parlement, au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, **d'un rapport sur la diplomatie d'influence, comprenant notamment une évaluation des modalités et des conséquences du rattachement à l'agence du réseau culturel à l'étranger et les résultats des expérimentations menées en ce sens pendant ces trois années.**

Ce rapport permettra au Parlement de jouer le rôle utile d'un « aiguillon » vis-à-vis du ministère des affaires étrangères, pour la poursuite de la réforme de notre diplomatie d'influence.

Par ailleurs, votre commission estime cependant nécessaire d'établir, dès à présent, **un lien étroit entre cette agence et le réseau culturel.**

Ainsi, votre commission a ajouté, parmi les nouvelles missions de l'agence, « *le conseil et la formation professionnels des personnels français et étrangers concourant à ces missions, et notamment des personnels du réseau culturel français à l'étranger, en liaison avec les organismes compétents* ».

A ce titre, l'agence serait associée à la politique de recrutement, d'affectation et de gestion des carrières des agents du réseau culturel à l'étranger.

Votre commission a donc tenu à préciser que l'agence « *entretient un dialogue permanent et régulier avec le réseau culturel français à l'étranger* ».

Par ailleurs, votre commission a également jugé utile de mentionner que cette agence « *veille à répondre aux besoins exprimés par le réseau diplomatique à l'étranger* », qu'elle « *fait appel au réseau diplomatique à l'étranger, sous l'autorité des chefs de mission diplomatique, et aux établissements placés sous leur autorité ou qui leur sont liés par convention* ».

Enfin, votre commission a introduit **la possibilité pour cette agence**, comme d'ailleurs pour les autres établissements publics œuvrant à l'action extérieure de l'Etat, **de disposer de représentations à l'étranger (article premier)**.

Ainsi, il sera possible à l'avenir de procéder au rattachement du réseau culturel à l'étranger à l'agence par la voie réglementaire, comme ce fut d'ailleurs le cas pour le rattachement des missions économiques à UBIFrance.

II. LA MISE EN PLACE DE L'AGENCE POUR L'EXPERTISE ET LA MOBILITÉ INTERNATIONALES : UN PREMIER PAS VERS UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES ENJEUX SOULEVÉS PAR L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS ET LE MARCHÉ DE L'EXPERTISE INTERNATIONALE

Le **deuxième objectif** du projet de loi est d'**améliorer l'attractivité de la France en matière d'accueil des étudiants et chercheurs étrangers et de renforcer la place de la France sur le marché de l'expertise internationale.**

A. LA FAIBLE PLACE DE LA FRANCE SUR LE MARCHÉ DE L'EXPERTISE INTERNATIONALE

Le sujet de **l'expertise internationale** peut certes paraître à première vue technique, mais il se situe au cœur de la diplomatie d'influence.

La notion d'expertise internationale recouvre **trois types d'experts** :

- les experts mobilisés dans le cadre d'appels d'offres lancés par des organisations internationales, des Etats, des grandes collectivités locales ou encore de grandes fondations, notamment américaines ;

- les experts participant aux groupes de travail mis en place par les organisations internationales pour l'élaboration de leurs stratégies ;

- les experts présents dans les instituts indépendants de recherche (les « *think tanks* »).

Dans un rapport au gouvernement, remis le 7 mai 2008, M. Nicolas Tenzer a mis en lumière⁸ à la fois **une absence de stratégie globale et la faiblesse de l'offre française en matière d'expertise internationale**, tout en proposant une stratégie de reconquête.

Lors de son audition devant votre commission, en juin 2008, M. Nicolas Tenzer avait notamment présenté **les quatre principaux enjeux** du renforcement de la présence de la France sur le marché de l'expertise internationale :

- **un enjeu économique et d'emploi**, qui tient au volume des marchés en jeu, évalués à 400 milliards d'euros sur les cinq prochaines années ;

⁸ Rapport au gouvernement de M. Nicolas Tenzer, « *L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXI^e siècle. Instruments pour une stratégie française de puissance et d'influence* », dont le constat et les conclusions sont repris dans l'ouvrage « *Quand la France disparaît du monde* », Grasset, 2008.

- un **enjeu d'influence** se joue ensuite dans l'élaboration des normes techniques, dont les Français sont largement absents, des normes juridiques et des « bonnes pratiques » ;

-un **enjeu de présence** sur les questions globales et la politique de développement, par l'élaboration de règles et de recommandations ;

- **un enjeu de sécurité**, enfin, qu'il s'agisse de lutte anti-terroriste, de lutte anti-blanchiment ou de sécurité sanitaire. L'expertise internationale peut également être une source de renseignement et d'intelligence économique.

Face à ces enjeux, M. Nicolas Tenzer dresse dans son rapport **le constat de la faiblesse de la présence française sur les grands appels d'offres internationaux.**

Il souligne notamment l'absence de réactivité globale du système français, la faible mobilisation des experts, l'absence de point de contact en administration centrale, de crédits disponibles pour des actions de prospection, ou encore, parfois, de garantie sur la qualité des personnes envoyées.

Le vivier français d'experts est surtout constitué de fonctionnaires dont l'expérience n'était pas valorisée dans l'évolution de leur carrière, alors que les autres Etats font appel à une ressource beaucoup plus large composée de grands cabinets de conseil privés et d'un milieu universitaire plus vaste.

M. Nicolas Tenzer déplore la faiblesse du cadrage stratégique de la présence et des contributions françaises dans les organisations internationales, auxquelles ne sont guère assignés d'objectifs précis. Il regrette aussi la place trop réduite de nos experts dans les comités de plusieurs organisations qui en définissent la stratégie à moyen terme et la « chaise vide » de la France dans plusieurs réunions importantes.

D'une façon plus générale, M. Nicolas Tenzer regrette l'absence de pensée stratégique, de plan de développement de l'expertise internationale et de coordination d'opérateurs extrêmement dispersés, tout en soulignant qu'il convient de ne pas les rassembler tous en un seul organisme centralisé sous peine de perdre des compétences, essentiellement liées aux différentes filières de métier.

Il existe certes de très bons opérateurs sachant mobiliser les ressources du secteur privé, du secteur public ou encore du milieu universitaire, mais que leur capacité d'action est aujourd'hui trop limitée. Pour autant, M. Nicolas Tenzer estime qu'aucun opérateur n'a aujourd'hui les compétences et la légitimité pour devenir « l'opérateur des opérateurs » et qu'un opérateur n'a pas vocation à définir une stratégie.

Tout en rappelant les atouts de l'expertise française, sa position politique et stratégique dans un certain nombre de régions, la qualité de nombreux experts, sa présence sur le terrain grâce à son réseau et enfin certains vrais succès, M. Nicolas Tenzer préconise donc dans son rapport **la mise en place d'une véritable réforme de l'expertise internationale.**

Cette réforme reposerait sur l'élaboration, au sommet de l'Etat, d'un plan d'action prioritaire sur l'expertise internationale, sur la mise en place d'un conseil interministériel chargé de la définition d'une stratégie et la nomination d'un haut responsable interministériel pour l'expertise internationale, chargé d'organiser, de développer et d'assurer le suivi permanent des actions d'expertise internationale.

Il convient également, d'après lui, d'intégrer l'expertise dans les plans nationaux de collecte du renseignement, d'organiser une présence active dans les « think tanks » et les comités d'experts des organisations internationales et de valoriser l'expérience dans ce domaine dans les carrières des fonctionnaires.

Au cours de son entretien avec votre rapporteur, M. Nicolas Tenzer a d'ailleurs évoqué le rôle de l'association créée en 2009, à l'initiative d'experts et de professionnels publics, privés et académiques, dénommée « *Initiative pour le développement de l'expertise française à l'international et en Europe* » (IDEFIE), dont la vocation est de promouvoir l'expertise française sur la scène internationale.

B. LES LACUNES DU DISPOSITIF FRANÇAIS EN MATIÈRE D'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ET CHERCHEURS ÉTRANGERS

Notre pays a pris conscience dans les années 1997-1998 de la lente érosion du nombre d'étudiants étrangers accueillis en France. Au cours de la décennie précédente, il était tombé à 150 000.

Si les mesures prises par les gouvernements successifs ont permis d'améliorer l'attractivité de notre pays en matière d'accueil des étudiants et chercheurs étrangers, il n'en demeure pas moins que **la qualité de l'offre française demeure perfectible**, comme en témoigne le mauvais classement, certes controversé, des universités françaises par l'université de Shanghai.

Ainsi, la France se situe au quatrième rang au niveau mondial en matière d'accueil des étudiants étrangers, derrière les Etats-Unis, l'Australie, le Royaume-Uni, devant l'Allemagne et la Chine.

Par ailleurs, notre pays attire deux fois moins d'étudiants européens que l'Allemagne et trois fois moins que le Royaume-Uni.

Consciente des enjeux de l'accueil des étudiants étrangers pour le rayonnement culturel et linguistique de notre pays, votre commission avait d'ailleurs publié un rapport d'information sur ce sujet⁹.

D'après les chiffres communiqués par le ministère des Affaires étrangères et européennes, **216 362 étudiants étrangers** étaient inscrits à

⁹ *Rapport d'information n° 446 (2004-2005) de Mme Monique Cerisier-ben Guiga et M. Jacques Blanc, sur l'accueil des étudiants étrangers en France, fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat, et déposé le 30 juin 2005.*

l'université en France en 2008-2009. Ils n'étaient que de 141 700 en 2000-2001 (soit une augmentation de 52,7 % en 7 ans). Sur un total de 1 452 972 étudiants inscrits dans les universités françaises en 2008-2009, les étudiants étrangers en représentent **17,5 %**.

Si l'on ajoute les étudiants inscrits dans d'autres établissements d'enseignement supérieur (écoles d'ingénieurs, de commerce, classes préparatoires aux grandes écoles...), le nombre total d'étudiants étrangers en France atteint **266 448 en 2008-2009** contre 260 596 en 2007-2008, soit une augmentation de 2,2 % et ce après deux années consécutives de diminution des effectifs. La part des étudiants étrangers pour l'ensemble des établissements est de **11,9 %**.

La répartition par région d'origine fait apparaître que **l'Afrique** (Afrique du Nord et Afrique sub-saharienne) **reste en 2008-2009 la première région d'origine des étudiants étrangers avec plus de la moitié des étudiants** (50,21 %) mais avec un taux d'évolution en diminution depuis deux ans, le taux des pays du Maghreb étant stable, celui des pays d'Afrique subsaharienne en diminution de 1 %. **L'Europe arrive à la 2^e place avec 24,7 %**. Il faut cependant souligner que les flux d'étudiants Erasmus, qui restent inscrits dans leur établissement d'origine, ne sont pas toujours recensés et contribuent à minimiser les chiffres des étudiants en provenance des 26 pays membres. **L'Asie et l'Océanie viennent ensuite avec 16,2 %** et un taux d'accroissement de 8,6 % en un an. **L'Amérique (Nord et Sud) atteint 8 %** et un taux d'accroissement de 7,1 %. Enfin, **les pays du Proche et Moyen-Orient représentent 5,4 % des étudiants étrangers** avec une baisse de 2,2 % en un an.

En 2008, la proportion d'étudiants étrangers dans **les différentes filières universitaires** est, par ordre décroissant : administration, économie et gestion : 23%, sciences fondamentales et appliquées : 21 %, langues, lettres, sciences du langage, arts : 20 %, sciences humaines et sociales : 12 %, droit, sciences politiques : 11 %, filières de santé : 9 %, sciences de la vie, de la terre et de l'univers : 5 %.

En 2008-2009, les étudiants étrangers représentent 12 % du nombre d'étudiants inscrits en licence, 22 % des inscrits en master et 67,5 % des inscrits en doctorat. Sur l'ensemble des étudiants inscrits dans les universités françaises en 2007-2008 et en 2008-2009, on constate une augmentation du nombre des étudiants inscrits en licence, en master et en doctorat. Cette tendance répond à l'accent mis sur les formations de haut niveau en matière de promotion et aux efforts accomplis par les SCAC, les CEF et les services consulaires.

En 2005-2006, année la plus récente pour laquelle la Conférence des Grandes Ecoles dispose de statistiques, les écoles membres de la Conférence ont accueilli près de **27 000 étudiants étrangers**. Les écoles d'ingénieurs ont accueilli 94 565 étudiants dont 16 990 étrangers (soit 17,93 %), les écoles de

management 38 363 étudiants dont 8 903 étrangers (soit 23,20 %) et les écoles à spécialités diverses 8 458 étudiants dont 804 étrangers (soit 9,5 %).

La gratuité ou la quasi-gratuité et la qualité de l'enseignement constituent les principaux atouts de notre système d'enseignement supérieur.

Les principales lacunes du dispositif français tiennent notamment à **la promotion, à la qualité de l'accueil** et du suivi des étudiants étrangers (en matière de logement notamment) et à **l'absence de « guichet unique »**.

A titre de comparaisons, alors que le budget de l'opérateur français chargé de la promotion de l'enseignement supérieur CampusFrance est de l'ordre de 6 millions d'euros, celui de l'office allemand pour les échanges universitaires (DAAD) est de 300 millions d'euros, dont 60 millions d'euros consacrés à la promotion (soit **dix fois plus**) et celui du British Council de 627 millions d'euros, dont 312 millions d'euros destinés à la valorisation du système d'enseignement supérieur britannique (soit **50 fois plus**).

C. LE PROJET DE LOI : RENFORCER LA PLACE DE LA FRANCE EN MATIÈRE D'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ET CHERCHEURS ÉTRANGERS ET SUR LE MARCHÉ DE L'EXPERTISE INTERNATIONALE

1. La création d'un nouvel opérateur chargé de l'expertise et de la mobilité internationales

Le projet de loi prévoit **la création d'un nouvel opérateur chargé de l'expertise et de la mobilité internationales (article 5)**.

Cette agence, qui serait dotée du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, serait issue de la fusion opérée entre CampusFrance, Egide et France Coopération internationale.

La création de cet opérateur résulte d'une décision prise par le Conseil de modernisation des politiques publiques, d'avril 2008.

Une mission de préfiguration avait été confiée à MM Alain Le Gourrierec, ambassadeur, et Georges Asseraf, inspecteur général de l'éducation nationale.

CampusFrance

CampusFrance est **un groupement d'intérêt public** constitué en 2007. Il est issu du groupement d'intérêt public « EduFrance » constitué en 1998 entre l'Etat, représenté par les ministères des affaires étrangères, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la culture et du commerce extérieur et 191 établissements d'enseignement supérieur publics et privés, auxquels se sont ajoutés deux nouveaux membres, le Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux (Egide) et le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS).

Le groupement est administré par un conseil d'administration de 24 membres représentant à parité l'Etat et les autres membres du GIP. Il est placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères, du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministère chargé de l'immigration.

Le groupement a pour objet :

- d'appuyer **le développement de la mobilité universitaire et scientifique internationale** en promouvant les formations, l'orientation, l'accueil des étudiants en mobilité ainsi que les invitations des enseignants, enseignants-chercheurs ou chercheurs ;
- de concourir à **l'amélioration de l'attractivité et la mobilité universitaire et scientifique** ;
- de concourir à **l'amélioration des conditions d'accueil et de séjour en France des étudiants étrangers.**

Acteur institutionnel au service des établissements d'enseignement supérieur, CampusFrance a la responsabilité du secrétariat permanent du « Conseil pour l'accueil des étudiants étrangers » créé en août 2001. C'est également un dispositif international qui entretient une coopération étroite avec les postes diplomatiques et qui a conclu des partenariats avec les Alliances françaises et un accord avec l'AEFE.

Par ailleurs, dans le cadre de la création de l'agence « CampusFrance », les centres pour les études en France (CEF), structures créées en 2003, ont fusionné avec les espaces « EduFrance » présents dans les postes diplomatiques ou les établissements culturels à l'étranger pour devenir des espaces « CampusFrance ».

L'intérêt de ce dispositif est triple : permettre à l'étudiant étranger de s'inscrire directement dans les établissements partenaires, accroître le nombre de candidats et une meilleure information sur les dossiers pour les établissements d'accueil, contribuer à l'attractivité de l'enseignement supérieur en France en permettant aux postes de s'assurer que les étudiants qui viennent en France s'engagent bien sur un parcours de la réussite.

A compter de début 2007, les CEF et les espaces EduFrance ont donc pris le nom d' « espace CampusFrance ». Il y a deux types d'espaces CampusFrance : ceux qui disposent de la procédure CEF et les autres qui sont simplement des anciens espaces EduFrance. Au 1^{er} janvier 2009, on dénombrait 143 « espaces CampusFrance » répartis dans 80 pays. Ces espaces intègrent également, depuis mars 2007, les anciens CEF (centres pour les études en France). Des CEF existent dans 30 pays. Ils sont des parties intégrantes des établissements culturels français à l'étranger (instituts et centres culturels ainsi que les Alliances françaises) et placés sous l'autorité des services culturels, qui en couvrent les dépenses de fonctionnement (rémunérations comprises).

Les adhérents de CampusFrance comprennent 229 établissements d'enseignement supérieur, dont 75 universités, 46 écoles d'ingénieurs, 36 écoles de commerce et 40 autres écoles supérieures et instituts.

Le budget 2009 de l'agence s'élève à **6,2 millions d'euros**, financés à hauteur de plus de 3,5 millions d'euros par des subventions de l'Etat (dont 54% proviennent du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, 45% du ministère des affaires étrangères et 1% d'autres ministères) et de 2,3 millions d'euros de ressources propres, dont 1 million d'euros en provenance des membres (adhésions et participation aux manifestations).

L'Agence CampusFrance forme une équipe de **35 personnes en France**, principalement des salariés sous contrat de droit privé.

EGIDE

EGIDE est un opérateur du ministère des affaires étrangères chargé de la gestion de **la mobilité internationale**. Son statut est celui d'une **association fondée sur la loi de 1901**. Il est placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères.

EGIDE assure la prise en charge, directement ou en tant que mandataire, tant en France qu'à l'étranger :

- de boursiers français et étrangers, désignés par les personnes morales publiques ou privées, internationales, françaises ou étrangères, ayant conclu avec l'opérateur des conventions ou des accords en vue de séjours de formation, d'information ou de recherche ;

- d'invités des pouvoirs publics français et étrangers, des entreprises et organismes privés : personnalités effectuant ou prenant par, à titre individuel ou en groupe, à des visites, colloques, séminaires, congrès, etc. ;

- d'experts, effectuant des missions à l'étranger pour le compte de personnes morales publiques ou privées, internationales, françaises ou étrangères ;

- de personnes physiques faisant directement appel à elle, à titre individuel ou en groupe, pour organiser un séjour de formation ou d'information ou de recherche ;

- de conférences et évènements, en France et à l'étranger, pour en assurer l'organisation matérielle.

Cette association ne bénéficie pas de subventions, mais assure ses ressources par une tarification à l'acte de ses prestations, notamment au service du ministère des affaires étrangères, qui lui confie la gestion de certains programmes de mobilité, les missions-invitations, ainsi que la mise en œuvre de certaines manifestations.

Son chiffre d'affaires est de **135 millions d'euros** en 2008.

L'association emploie environ **200 personnes**, principalement des salariés sous contrat privé.

France Coopération Internationale (FCI)

France Coopération Internationale est l'opérateur du ministère des affaires étrangères et européennes et du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire chargé de la promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale française à l'étranger.

Il s'agit d'un **groupement d'intérêt public**, constitué en 2002. Il est placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'immigration.

Il assure les missions suivantes :

- l'identification la sélection, le recrutement, la formation et la gestion des experts techniques internationaux, pour le compte du ministère des affaires étrangères ;

- la mobilisation des experts publics ou privés pour participer à des missions de coopération internationale et de développement, menées par des donneurs d'ordres de coopération internationale publics ou privés ou d'autres institutions ;

- opérateur de projet pour des missions internationales bilatérales ou multilatérales de courte, moyenne et longue durée pour le compte de donneurs d'ordres publics ou privés ou d'autres institutions ;

- l'identification de projets de coopération internationale et d'assistance technique dans lesquelles la participation d'experts fonctionnaires et agents relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics est prévue ;

- la contribution à l'établissement par chaque administration et opérateur public d'une liste d'experts potentiels servant à alimenter un vivier commun de manière à permettre un repérage rapide des compétences exigées par les projets de coopération, quels que soient les opérateurs chargés de leur mise en œuvre ;

- la valorisation des viviers d'expertise des collectivités territoriales et la prestation d'un service permettant une action coordonnée de coopération internationale, notamment sur financements multilatéraux, tout en respectant leur identité et leurs facultés d'initiative ;

- la fourniture de compétences spécifiques en matière d'assistance aux pays étrangers et une offre de formation interministérielle aux métiers de la coopération internationale, en partenariat avec les universités et les écoles administratives ;

- un appui aux opérateurs publics, privés et de solidarité internationale, sous la forme de formation et toutes autres actions de soutien de nature à favoriser la présence française dans ce type de mission, notamment par l'appui à la constitution de partenariats public- public, public-privé ou privé-privé ;

- le cas échéant, la participation à des missions multilatérales d'assistance technique notamment comme opérateur de projet dans les appels d'offre internationaux.

Depuis 2008, le GIP France Coopération Internationale ne bénéficie plus de subventions du ministère des affaires étrangères. Le chiffre d'affaires prévisionnel 2009 est de près de **30 millions d'euros**, provenant de commandes de bailleurs multilatéraux, dont l'Union européenne, des Etats étrangers ou d'institutions publiques françaises.

FCI emploie **48 personnes** au siège, pour l'essentiel des employés sous contrat de droit privé. Elle gère par ailleurs environ 150 experts internationaux détachés à plein temps à l'étranger et une dizaine d'experts de court et moyen terme.

2. La modernisation des règles régissant l'expertise technique internationale

Le projet de loi contient également des dispositions visant à **rénewer le cadre juridique régissant l'expertise technique internationale (articles 7 à 11)**.

Ce cadre juridique repose actuellement sur la loi du 13 juillet 1972 relative à la situation du personnel civil de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'Etats étrangers.

La réforme proposée consiste notamment à :

- modifier l'intitulé de la loi du 13 juillet 1972, qui s'appellerait dorénavant « *loi relative à l'expertise technique internationale* » (**article 7**) ;
- étendre le champ d'application de cette loi pour permettre à la France de placer des experts techniques non seulement auprès des Etats étrangers, mais aussi auprès d'organisations internationales ou d'instituts indépendants de recherche étrangers (les « *think tanks* ») (**article 8**) ;
- ouvrir le recrutement des experts techniques à l'ensemble des fonctions publiques ainsi qu'au secteur privé (**article 9**) ;
- limiter la durée des missions à trois ans, renouvelable une fois (**article 10**) ;
- clarifier la situation en fin de mission des experts techniques internationaux au regard des contentieux passés concernant les coopérants techniques (**article 11**).

D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : FAIRE DE LA NOUVELLE AGENCE UNE VÉRITABLE « TÊTE DE RÉSEAU » POUR L'ENSEMBLE DES OPÉRATEURS PUBLICS OU PRIVÉS

Votre commission approuve la création d'une agence chargée de l'expertise et de la mobilité internationales.

Le regroupement des trois opérateurs, agissant sous des régimes juridiques différents, au sein d'une même structure, apparaît nécessaire pour simplifier leurs modalités de gestion, développer des synergies, rationaliser les moyens de gestion, harmoniser le statut des personnels, redéfinir les modalités de financement et leur conférer un régime juridique compatible avec leur intervention dans le domaine concurrentiel.

Le nouvel établissement est ainsi appelé à constituer l'opérateur chargé de la mobilité dans ses différentes composantes : expertise technique internationale, accueil en France d'étudiants et de boursiers étrangers, mobilité universitaire. Il a donc vocation à jouer un rôle de « tête de réseau » à l'égard des autres opérateurs ministériels de coopération internationale.

Le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial paraît à cet égard le plus adapté s'agissant d'un opérateur de l'Etat appelé à intervenir dans le domaine concurrentiel. En effet, l'EPIC garantit une souplesse de gestion plus importante qu'un EPA, notamment en matière de gestion de personnels, de soumission au code des marchés publics ou de régime de comptabilité.

Dans son analyse du GIP France Coopération Internationale, de 2008¹⁰, la Cour des comptes avait appelé à une clarification des compétences des différents opérateurs agissant en matière de coopération administrative internationale et à une définition plus précise des rôles de chacun afin d'harmoniser leurs interventions.

Compte tenu du nombre important d'agents, des fortes différences de statut, de gestion mais aussi de culture entre les trois organismes, le regroupement des agents au sein d'un même opérateur apparaît comme la principale difficulté de cette réforme.

A cet égard, concernant **les salariés de droit privé**, largement majoritaires, le fait de conférer le statut d'EPIC et non d'établissement public à caractère administratif au nouvel opérateur permet de maintenir les contrats de travail existants. **Les personnes employées actuellement sous contrat de droit privé par les trois opérateurs seront donc transférées au nouvel établissement.**

Tout en approuvant la création de cette nouvelle agence et la modernisation des règles relatives à l'expertise technique internationale, votre commission a souhaité renforcer les dispositions du projet de loi. Elle a donc adopté **plusieurs amendements** en ce sens.

1. Préciser la dénomination de la nouvelle agence, ses missions et sa tutelle ministérielle

Alors que le texte du projet de loi présenté par le Gouvernement se contente de faire référence à « *l'établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales* », **il a paru utile à votre commission de prévoir une dénomination du nouvel opérateur**, qui puisse refléter à la fois la diversité de ses missions et être suffisamment attrayante, notamment vis-à-vis du public étranger.

Votre commission a donc choisi d'inscrire dans le texte de loi le nom d'« *Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales* » (article 5).

¹⁰ Relevé de conclusions de la Cour des comptes du 14 novembre 2008

Votre commission a également estimé indispensable de déterminer clairement **les missions** assignées au nouvel opérateur chargé de la mobilité et de l'expertise internationales (**article 5**). Ces missions reprendraient celles exercées actuellement par les trois opérateurs.

Enfin, estimant qu'une tutelle partagée entre plusieurs ministères ne serait pas gage d'efficacité et qu'elle pourrait contribuer à un déficit de pilotage stratégique, **vosre commission s'est prononcée pour une tutelle unique, afin de placer ce nouvel opérateur sous une autorité politique clairement identifiée.**

Et, compte tenu de la vocation internationale de cet opérateur, elle a jugé que le ministre des affaires étrangères était le mieux placé pour exercer la tutelle sur ce nouvel opérateur.

Elle a donc décidé de **placer l'agence sous la tutelle unique du ministre des affaires étrangères (article 5).**

Pour autant, **vosre commission considère que les autres ministères, et en particulier le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, doivent être étroitement associés à la définition des orientations stratégiques.**

C'est la raison pour laquelle, votre commission a introduit une disposition selon laquelle « *l'agence exerce ses missions selon les orientations définies **conjointement** par le ministre des affaires étrangères et le ministère chargé de l'enseignement supérieur* ». Ainsi, le ministère chargé de l'enseignement supérieur sera placé sur un pied d'égalité avec le ministère des affaires étrangères dans la définition des priorités d'action du nouvel opérateur (**article 5**).

Par ailleurs, ce ministère sera également représenté au sein du conseil d'administration de l'agence et il sera cosignataire du futur contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'opérateur.

2. Etablir un lien étroit avec les autres organismes publics ou privés au moyen d'instances consultatives

Comme votre rapporteur a pu le constater lors de ses auditions, la création d'un opérateur chargé de la mobilité et de l'expertise internationales a pu susciter certaines craintes de la part d'organismes existants, publics ou privés, intervenant dans le champ de l'expertise internationale.

Il existe, en effet, un très grand nombre d'organismes, tant publics que privés, qui interviennent dans ce domaine.

Si France Coopération Internationale, et, dans une moindre mesure CampusFrance, interviennent déjà sur le marché de l'expertise internationale, la création d'un opérateur regroupant ces deux organismes est vécue par certains comme l'arrivée d'un nouveau concurrent sur ce marché.

A cet égard, il convient d'éviter toute distorsion de concurrence avec les autres opérateurs publics ou privés. C'est la raison pour laquelle votre commission a tenu à préciser que cette nouvelle agence « *opère sans préjudice des missions des organismes compétents en matière d'expertise et de mobilité internationales et dans une concertation étroite avec tous les opérateurs, qu'ils soient publics ou privés* ».

Plus généralement, il est important que le nouvel opérateur joue véritablement le rôle d'une « tête de réseau » à l'égard des autres organismes qui interviennent dans ces domaines.

Votre commission a donc introduit une disposition selon laquelle « *l'agence collabore avec les organisations internationales et européennes, les collectivités territoriales, les universités, les écoles et les autres établissements d'enseignement supérieur et les organisations concernées, ainsi qu'avec des partenaires publics ou privés* ».

Ainsi, les établissements d'enseignement supérieur doivent être étroitement associés compte tenu de leur rôle majeur pour l'accueil des étudiants ou des chercheurs étrangers.

De même, le renforcement du potentiel de l'assistance technique française ou de l'offre française sur le marché de l'expertise internationale nécessite souvent une concertation étroite entre les opérateurs publics et privés, notamment pas le biais de partenariats public/privé.

Votre commission a donc jugé utile de créer **deux instances consultatives, un conseil d'orientation relatif aux modalités d'accueil des étudiants et chercheurs étrangers en France**, qui comprendrait notamment des représentants des étudiants, et **un conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise technique publique et privé**, qui comprendrait notamment des représentants des entreprises (**article additionnel après l'article 5**). Ces deux instances seraient autant de lieux d'échanges où tous les acteurs seraient représentés, ainsi que les collectivités territoriales.

Enfin, le regroupement de CampusFrance et d'Egide au sein d'un seul opérateur devrait logiquement s'accompagner du **transfert de la gestion des bourses destinées aux élèves étrangers gérées actuellement par la partie internationale du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)** à la nouvelle agence chargée de la mobilité et de l'expertise internationales.

Votre rapporteur a pu toutefois constater, lors de ses auditions, les fortes réserves suscitées par l'idée d'un tel transfert, tant du côté du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, que de la part du CNOUS et des représentants des étudiants.

Compte tenu de ces fortes réticences, votre rapporteur n'a pas souhaité prendre à ce stade une position définitive qui pourrait mettre en péril la mise en place, déjà complexe, de la nouvelle agence. En effet, le

rapprochement entre ces différents opérateurs ne peut se faire que dans un climat apaisé et de manière consensuelle.

Toutefois, **afin d’engager véritablement une réflexion sur ce point, votre commission a souhaité que le Gouvernement présente, dans un délai de trois ans après l’entrée en vigueur de la présente loi, un rapport au Parlement sur cette question (article additionnel après l’article 5).**

3. Approuver en les clarifiant les nouvelles dispositions relatives à l’expertise technique internationale

Votre commission se félicite des dispositions du projet de loi visant à moderniser les règles régissant l’expertise technique internationale.

Elle approuve, en particulier, la possibilité, ouverte par le projet de loi, de placer des experts français auprès d’organisations internationales ou d’instituts indépendants de recherche étrangers (« *think tanks* »).

Les organisations internationales comme les grands centres de recherche indépendants sont des lieux où la France a intérêt de placer des experts afin d’y exercer une influence. Cette réforme est cohérente avec la promotion d’une diplomatie d’influence. La France a un intérêt stratégique à ce que ses modes de raisonnement, ses schémas d’interprétation, ses codes d’analyse soient le plus largement diffusés sur la scène intellectuelle mondiale.

Tout en approuvant l’économie du dispositif proposé, votre commission a apporté plusieurs **modifications rédactionnelles** ou visant à **clarifier** les dispositions relatives aux experts techniques internationaux (**articles 7 à 11**).

III. LES AUTRES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

En dehors de la création des deux nouveaux opérateurs, le projet de loi contient également d'autres dispositions de nature très variées.

A. LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE CATÉGORIE D'ÉTABLISSEMENTS PUBLICS CONTRIBUANT À L'ACTION EXTÉRIEURE DE LA FRANCE

Parmi les autres articles du projet de loi, on trouve d'abord des dispositions qui prévoient **la création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics « contribuant à l'action extérieure de la France » et en définissent les règles constitutives (articles 1 à 4).**

Cette nouvelle catégorie d'établissements publics, à laquelle se rattacherait les deux nouveaux opérateurs créés par le présent projet de loi, aurait vocation à regrouper l'ensemble des établissements publics participant à l'action extérieure de l'Etat.

1. La très grande diversité des opérateurs ayant vocation à intervenir à l'étranger

Depuis déjà plusieurs années, l'Etat a été amené à déléguer certaines de ses missions relevant de l'action extérieure à des **opérateurs**.

Or, il n'existe pas actuellement de règles communes à ces opérateurs.

La situation actuelle se caractérise, en effet, par l'intervention d'**un grand nombre d'organismes aux statuts très variés**, puisqu'on trouve aussi bien des établissements publics, tels que l'Agence française de développement (AFD), l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ou l'Agence française pour le développement international des entreprises (UBIFrance), mais aussi des associations fondées sur la loi de 1901, comme CulturesFrance ou Egide, ou encore des groupements d'intérêt public, tels que CampusFrance ou France Coopération Internationale (FCI).

Cette diversité rend nécessaire une certaine harmonisation de leurs règles constitutives.

D'autant plus que le projet de loi prévoit de créer deux nouveaux opérateurs sous la forme d'établissements publics : un opérateur chargé de la coopération culturelle et une agence chargée de la mobilité et de l'expertise internationales.

A cet égard, **le statut d'établissement public paraît le mieux adapté aux opérateurs contribuant à l'action extérieure de l'Etat.**

En effet, la Cour des comptes a, à plusieurs reprises, émis des critiques sur le statut **associatif** de certains opérateurs de l'Etat, par exemple à propos de CulturesFrance¹¹.

La Cour des comptes considère ces associations comme un démembrement de l'administration, lorsque le financement d'origine publique est très important, et critique une insuffisance de contrôle de la part de l'Etat.

Le recours à des **groupements d'intérêt public** (GIP), qui sont des personnes morales de droit public, qui associent soit des personnes publiques entre-elles, soit des personnes publiques avec des personnes privées, pour des actions communes, dans l'intérêt général, est également possible.

Toutefois, si la formule juridique d'un GIP est une formule intéressante au moment de la création d'un nouvel opérateur, notamment pour en vérifier la pertinence, elle présente des inconvénients sur le long terme au regard des incertitudes pesant sur le régime juridique des GIP. En outre, l'établissement public offre un statut plus adapté en matière de clarification des relations de tutelle entre l'opérateur et l'Etat.

Rappelons que l'établissement public est une personne morale de droit public ayant une compétence spéciale et disposant d'une autonomie administrative et financière.

La formule de l'établissement public semble donc la plus adéquate car elle garantit une autonomie administrative et financière et une certaine souplesse, tout en mettant l'organisme sous un contrôle étroit de l'autorité de tutelle.

Le statut d'établissement public a d'ailleurs déjà fait ses preuves en matière internationale, qu'il s'agisse de l'Agence française de développement ou de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

2. Le projet de loi : la création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics contribuant à l'action extérieure de l'Etat

Le projet de loi prévoit **la création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics « contribuant à l'action extérieure de la France » et en définit les règles constitutives (articles 1 à 4).**

Cette nouvelle catégorie d'établissements publics a vocation à regrouper l'ensemble des opérateurs appelés à intervenir principalement à l'étranger.

¹¹ Voir à ce sujet le rapport d'information n° 61 (2006-2007) sur « CulturesFrance : des changements nécessaires », présenté par MM. Adrien Gouteyron et Michel Charasse, au nom de la commission des Finances du Sénat.

L'**article 1^{er}** du projet de loi définit **les missions** de ces établissements publics, qui sont suffisamment larges pour regrouper l'ensemble des établissements participant à l'action extérieure de l'Etat.

Ces établissements publics seront placés sous la tutelle de l'Etat.

Cet article décrit également leurs relations avec le réseau diplomatique et affirme l'autorité de l'ambassadeur sur l'ensemble des services extérieurs de l'Etat.

Etant donné que le texte du projet de loi ne précise pas **le caractère de ces établissements publics**, ceux-ci pourront donc tout aussi bien avoir la qualité **d'établissement public administratif ou bien celle d'établissement public industriel et commercial**.

De même, **le régime de comptabilité et le statut du personnel ne figurent pas parmi les règles constitutives de ces établissements**.

Les conseils d'administration (article 2) de ces nouveaux établissements suivent les règles classiques. Ils seront composés de deux parlementaires désignés par l'Assemblée nationale et le Sénat, de représentants des administrations concernées, de personnalités qualifiées, éventuellement de représentants de collectivités territoriales ou d'organismes partenaires, ainsi que de représentants élus du personnel.

Toutefois, afin de limiter le nombre des membres du conseil d'administration, le texte du projet de loi prévoit la possibilité pour les établissements concernés de déroger à la loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, qui prévoit que le nombre des représentants des salariés doit être égal au moins au tiers du nombre des membres du conseil d'administration de l'établissement.

Les ressources de ces établissements publics, telles que mentionnées à l'**article 3**, laissent une large place aux produits de leur activité, les opérateurs agissant souvent, dans le champ de leurs compétences, en tant que prestataire des établissements et organismes partenaires ainsi que de l'Etat.

Ces établissements pourront accueillir des fonctionnaires détachés ou mis à disposition. Le projet de loi prévoit (**article 4**) qu'ils pourront bénéficier dans certains cas d'une exonération de l'obligation de remboursement prévue par les textes statutaires de la fonction publique.

Ces établissements publics pourront être créés par des **décrets en Conseil d'Etat**, qui préciseront leurs missions, leurs modalités d'organisation et de fonctionnement.

3. La position de votre commission : préciser davantage les caractéristiques communes de ces établissements publics

La création de cette nouvelle catégorie permettra de **mieux préciser les règles constitutives communes** de ces établissements.

La mise en place de nouveaux opérateurs en sera facilitée. Outre la création des deux opérateurs prévue par le projet de loi, on évoque ainsi la mise en place d'un établissement public chargé de la gestion des biens immobiliers de l'Etat à l'étranger¹².

De plus, le rapprochement de leurs règles constitutives devrait permettre de **renforcer la coopération et les synergies entre les différents opérateurs, ainsi que d'améliorer le pilotage stratégique de l'Etat.**

Il est d'ailleurs envisagé de regrouper à terme les différents organismes œuvrant pour le rayonnement de la France à l'étranger sur un site unique, au sein d'une « Maison des opérateurs », dans la région parisienne.

Tout en approuvant la création de cette nouvelle catégorie d'établissements publics, votre commission a estimé nécessaire de préciser davantage leurs caractéristiques communes.

Ainsi, elle a notamment adopté des **amendements** tendant à :

- préciser **la vocation première** de ces établissements publics, qui serait de « *promouvoir la présence et l'influence de la France à l'étranger* » (**article 1^{er}**) ;

- prévoir la possibilité pour ces établissements publics de disposer de **bureaux à l'étranger**, qui feraient partie des missions diplomatiques, tout **en affirmant l'autorité de l'ambassadeur sur l'ensemble des services extérieurs de l'Etat** (**article 1^{er}**) ;

- rendre impérative **la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens** entre l'Etat et chacun des opérateurs concernés et prévoir **la transmission de ce contrat aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat afin que celles-ci puissent rendre un avis dans un délai de six semaines** (**article 1^{er}**) ;

- augmenter de **deux à quatre** le nombre de parlementaires appelés à siéger au sein du conseil d'administration de ces établissements, afin de refléter **la diversité politique** et préciser qu'ils seront désignés par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat (**article 2**) ;

¹² L'étude d'impact annexée au présent projet de loi précise que cette agence des immeubles de l'Etat à l'étranger sera créée par voie réglementaire, la création de cet organisme ne relevant pas du pouvoir législatif.

- mentionner explicitement et en première place, parmi **les ressources** de ces établissements, les « *dotations de l'Etat* » ; supprimer la mention du « *produit des opérations commerciales* » et ajouter « *les recettes issues du mécénat* » (**article 2**).

En outre, votre commission a également apporté plusieurs **modifications rédactionnelles**.

B. L'ALLOCATION AU CONJOINT : UN PREMIER PAS VERS LA RECONNAISSANCE D'UN « STATUT DU CONJOINT » ?

Le projet de loi (titre III) prévoit également la création d'**une allocation destinée aux conjoints des agents de l'Etat expatriés** dans les postes diplomatiques et consulaires à l'étranger.

1. Les conjoints d'agents expatriés connaissent des sujétions particulières

Les conjoints d'agents expatriés, qu'ils soient mariés ou liés par un pacte civil de solidarité, connaissent **des sujétions particulières**. Ils sont souvent contraints d'abandonner leur emploi en France pour suivre leur conjoint à l'étranger. Lorsqu'ils ne sont pas fonctionnaires eux-mêmes ou lorsqu'ils ne trouvent pas de poste disponible au sein de l'ambassade, ils doivent parfois s'abstenir de mener une activité professionnelle dans le pays d'accueil car un grand nombre de pays ont adopté des réglementations excluant l'emploi des conjoints de diplomates, en raison des protections et immunités fiscales dont ils bénéficient.

Les conjoints d'agents subissent également les conditions de vie parfois difficiles du pays d'accueil. Ils sont plus vulnérables aux aléas de la vie, tels que le divorce ou la séparation, et le décès ou l'invalidité de leur conjoint ont pour eux des conséquences pratiques plus difficiles à assumer à l'étranger qu'en France.

Le Président de la République, dans son discours devant la communauté française de Hongrie, le 14 septembre 2007, a clairement souhaité la création d'un « statut du conjoint »¹³, destiné à résoudre ce qui devient un véritable problème de gestion des ressources humaines pour le ministère des Affaires étrangères et européennes.

¹³ « Un jour, on va se retrouver dans une situation où plus personne ne voudra être préfet, plus personne pour être ambassadeur. Parce que la génération où des femmes sacrifiaient toute leur carrière sans aucune reconnaissance, ni personnelle, ni sociale, ni professionnelle, est une situation que l'on ne retrouvera plus. Et donc, dans les métiers aussi particuliers que ceux de préfet, d'ambassadeur, la question du statut du conjoint est clairement posée ».

2. Le projet de loi : la création d'une allocation au conjoint

Le projet de loi crée **une allocation spécifique destinée aux conjoints des agents de l'Etat expatriés dans les postes diplomatiques et consulaires (article 12)**.

Cette allocation se substituerait au « supplément familial », qui est un complément de rémunération, prévu par le décret du 28 mars 1967, et qui est actuellement versé directement à l'agent,. Ce « supplément familial » représente un montant moyen d'environ 550 euros par mois.

Plusieurs cas sont cependant apparus où le conjoint n'était pas informé de l'existence de cette indemnité. En tout état de cause, le conjoint ne peut en disposer que pour autant que l'agent y consente. Or, ce versement est indispensable au conjoint, notamment pour financer un complément de retraite, engager une formation ou épargner pour faire face aux aléas de la vie, tels que le divorce ou une séparation.

L'objectif poursuivi par le projet de loi est donc que le conjoint, bien que n'étant pas agent de l'Etat, et non l'agent, perçoive directement ce supplément familial.

Bien que cela ne ressorte pas de la loi mais du décret d'application, il est prévu de rendre l'allocation au conjoint plus égalitaire que le « supplément familial », qui correspond actuellement à 10 % de l'indemnité de résidence de l'agent, et qui est donc indexée sur le niveau de rémunération.

Le montant de cette nouvelle allocation serait, en effet, uniformisé pour tous les conjoints au sein d'un même poste. Cela devrait donc se traduire par une augmentation de son montant pour les agents de catégorie C et une baisse du montant pour les revenus les plus élevés.

3. La position de votre commission : une mesure bienvenue

Votre commission se félicite de cette mesure qui constitue une avancée importante en matière de reconnaissance des sujétions particulières qui pèsent sur les conjoints d'agents en poste à l'étranger.

Comme votre rapporteur a pu le constater lors de ses auditions, cette mesure est d'ailleurs accueillie très positivement par les représentants des syndicats de personnels et par l'association des conjoints d'agents du ministère des Affaires étrangères (AFCA).

De plus, l'égalisation du montant des allocations, qui sera prévue dans le décret d'application, apparaît comme une mesure d'équité sociale.

Enfin, la création de cette allocation devrait être neutre pour le budget de l'Etat, dans la mesure où cette allocation se substituerait au « supplément familial » et qu'elle serait versée dans les mêmes conditions.

Votre commission approuve entièrement l'économie du dispositif proposé, qu'elle a adopté sans modification.

Elle souhaite toutefois qu'une réflexion soit engagée sur la mise en place d'un véritable « statut du conjoint ».

C. LE REMBOURSEMENT DES FRAIS ENGAGÉS PAR L'ETAT À L'OCCASION D'OPÉRATIONS DE SECOURS À L'ÉTRANGER : UN DISPOSITIF A VOCATION PRINCIPALEMENT DISSUASIVE

Enfin, le projet de loi (**titre IV**) contient des dispositions relatives au **remboursement des frais engagés par l'Etat à l'occasion de secours à l'étranger.**

1. L'absence de dispositif permettant à l'Etat d'obtenir le remboursement des dépenses engagées lors des opérations de secours à l'étranger

Il n'existe actuellement **aucun dispositif permettant à l'Etat d'obtenir le remboursement des dépenses destinées à couvrir les frais engagés à l'occasion d'opérations de secours à l'étranger.**

Or, l'Etat français est amené, de plus en plus fréquemment, à supporter la charge financière des secours organisés par lui ou pour son compte au profit de ressortissants français se mettant particulièrement en difficulté ou exposant leur santé physique et psychologique, et celle des personnes les accompagnant, à un danger imminent, dans le cadre d'activités sportives, de loisir ou à caractère professionnel à l'étranger.

Ces personnes, qui voyagent ou qui séjournent dans des régions ou des pays déconseillés par le ministère des affaires étrangères et européennes, se mettent parfois dans des situations de grands périls malgré les avertissements dont ils ont fait l'objet et peuvent être victimes d'agressions ou d'enlèvement. Ces affaires nécessitent un engagement fort des services de l'Etat qui mobilise des moyens humains, logistiques et financiers importants.

C'est d'ailleurs l'une des raisons qui ont conduit le ministre des affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, à doter le ministère des affaires étrangères d'un centre de crise, dont votre rapporteur a pu visiter les installations.

Ces personnes qui mettent en péril leur sécurité et parfois la sécurité de ceux qui les accompagnent, voire des équipes de secours, ne se voient pas réclamer, faute de base juridique, le montant des frais engagés par l'Etat, directement ou indirectement, pour préserver leur intégrité physique et psychologique, assurer le soutien à leur famille et mettre en place l'ensemble de la logistique nécessaire à la gestion de crise.

De même, les professionnels du tourisme, des transports et de l'assurance peuvent être tentés de s'en remettre à l'Etat pour le rapatriement de leurs clients, comme ce fut notamment le cas lors du blocage de l'aéroport de Bangkok en novembre 2008, durant lequel certaines compagnies aériennes ou voyagistes n'ont rien fait pour tenter d'évacuer leurs clients.

Dans bien des cas, les services de l'Etat doivent donc supporter des dépenses importantes pouvant s'élever à plusieurs dizaines voire centaines de milliers d'euros. Ainsi, le rapatriement des cinq cents touristes français lors du blocage de l'aéroport de Bangkok de novembre 2008, a entraîné un coût de 720 000 euros pour le ministère des Affaires étrangères pour le seul affrètement de l'avion.

Le ministère des Affaires étrangères n'est pas le seul ministère concerné par cette mesure. Ainsi, le ministère de la Défense est fréquemment appelé à mettre en œuvre des moyens matériels et humains dans le cadre des opérations de secours à l'étranger, comme en témoigne l'affaire du « Tanit » au large de la Somalie, qui a mobilisé des moyens importants de la marine nationale.

2. Le projet de loi : responsabiliser davantage les personnes et les professionnels à l'égard des séjours dans des zones dangereuses

L'objectif du projet de loi est donc de **responsabiliser les ressortissants français s'engageant dans des activités professionnelles, de loisirs ou sportives dans des zones dangereuses à l'étranger, en ouvrant la possibilité pour l'Etat d'exiger le remboursement de tout ou partie des frais induits par des opérations de secours (articles 13 et 14).**

Cette demande de remboursement ne pourra jouer qu'à l'égard des personnes s'étant délibérément exposées à des risques qu'elles ne pouvaient ignorer. Elle ne s'appliquera pas dans le cas où ces personnes se seraient trouvées dans une situation dangereuse pour un « *motif légitime tiré notamment de leur activité professionnelle ou d'une situation d'urgence* ».

Ainsi, les journalistes intervenant dans une zone de crise au nom de la liberté d'information ou bien les ressortissants français, touristes ou expatriés, confrontés à une situation de crise, comme une catastrophe naturelle ou l'éclatement d'un conflit armé, ne seraient pas concernés.

L'esprit de cette disposition est fortement inspiré de la loi du 9 janvier 1985, dite loi « Montagne », qui a permis aux communes de demander le remboursement des frais de secours engagés dans le cadre des activités de tourisme ou de sport sur le territoire national.

Le but est similaire pour les professionnels du tourisme et de l'assurance, puisqu'il s'agit de les responsabiliser face aux manquements et négligences de leur part qui entraîneraient une situation délicate voire

dangereuse pour les ressortissants français et dont les frais engendrés par le règlement étatique de la situation seraient imputés sur le budget de l'Etat.

Si ceux-ci ne respectent pas leurs engagements contractuels, et notamment l'obligation de prestation de voyage et celle de rapatriement, à l'égard des ressortissants français, et entraînent par la même une intervention en substitution par l'Etat, ce dernier doit pouvoir exiger de ces opérateurs le remboursement de tout ou partie des dépenses qu'il a été obligé d'effectuer pour compenser leurs manquements ou négligences. Il incombera alors au professionnel de prouver qu'il s'est trouvé dans un cas de force majeure empêchant son intervention.

3. La position de votre commission : approuver le dispositif proposé en renforçant sa portée

Votre commission approuve entièrement les objectifs poursuivis par le projet de loi.

Face à la multiplication de comportements irresponsables de la part de personnes s'aventurant dans des zones déconseillées, non protégées ou connues comme n'étant pas de nature à assurer leur sécurité à l'étranger, il n'est pas normal que la charge financière des opérations de secours pèse uniquement sur l'Etat, et donc sur le contribuable français.

Pour votre commission, dans de telles situations, il est légitime que l'Etat soit en mesure de demander le remboursement de tout ou partie des dépenses engagées à l'occasion des opérations de secours.

Surtout, un tel dispositif aurait principalement, aux yeux de votre commission, **une vocation pédagogique et un effet dissuasif à l'égard de tels comportements.**

Convaincue du bien-fondé de cette mesure, votre commission a même souhaité renforcer le dispositif proposé de deux manières.

D'une part, **elle a estimé souhaitable de supprimer l'encadrement de ce remboursement dans la limite d'un plafond fixé par décret.**

En effet, dès lors que la possibilité pour l'Etat d'exiger le remboursement des frais engagés reste une simple faculté et que le texte précise que l'Etat pourra demander le remboursement de tout ou partie des dépenses, il n'a pas paru nécessaire à votre commission de prévoir un plafond.

Au contraire, un tel plafond pourrait avoir un rôle moins dissuasif.

D'autre **part, votre commission a jugé préférable de supprimer la référence aux « mises en garde reçues ».**

Etant donné que le texte prévoit que le dispositif ne s'applique qu'à l'égard de « *personnes s'étant délibérément exposées (...) à des risques qu'elles ne pouvaient ignorer* », il n'a pas semblé utile à votre commission d'ajouter « *au regard des mises en garde reçues* ».

Une telle mention paraît de nature à restreindre la portée du dispositif proposé et serait susceptible de soulever des difficultés juridiques sur l'appréciation de la nature de ces « *mises en garde* » et sur les moyens d'en apporter la preuve devant le juge.

* *

*

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées soumet à la délibération du Sénat le texte qu'elle a établi.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES AUX ETABLISSEMENTS PUBLICS CONTRIBUANT A L'ACTION EXTERIEURE DE LA FRANCE

CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier

Création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France

Cet article prévoit de créer **une nouvelle catégorie d'établissements publics contribuant à l'action extérieure de l'Etat** et en définit les missions. Il précise aussi les relations entre ces établissements publics et le réseau diplomatique à l'étranger.

1. La création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics

Il n'existe pas actuellement de catégorie d'établissements publics dont la spécialité est de contribuer à l'action extérieure de la France.

Or, le mouvement de création d'agences dans ce domaine, que l'on observe depuis déjà plusieurs années, rend nécessaire une certaine harmonisation de leur règles constitutives.

D'autant plus que le projet de loi prévoit de créer deux nouveaux opérateurs sous la forme d'établissement public : un opérateur chargé de la coopération culturelle et une agence chargée de la mobilité et de l'expertise internationales.

La situation actuelle se caractérise, en effet, par **l'intervention d'un grand nombre d'organismes aux statuts très variés**, puisqu'on trouve aussi bien des établissements publics, tels que l'Agence française de développement (AFD), l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ou l'Agence française pour le développement international des entreprises (UBIFrance), mais aussi des associations fondées sur la loi du 1^{er} juillet 1901, comme CulturesFrance ou Egide, ou encore des groupements d'intérêt public, tels que CampusFrance ou France Coopération Internationale (FCI).

Or, **le statut d'établissement public paraît le mieux adapté aux opérateurs contribuant à l'action extérieure de l'Etat.**

En effet, la Cour des comptes a, à plusieurs reprises, émis des critiques sur le statut **associatif** de certains opérateurs de l'Etat, par exemple à propos de CulturesFrance¹⁴.

La Cour des comptes considère ces associations comme un démembrement de l'administration, lorsque le financement d'origine publique est très important, et critique une insuffisance de contrôle de la part de l'Etat.

Le recours à **des groupements d'intérêt public** (GIP), qui sont des personnes morales de droit public, qui associent soit des personnes publiques entre-elles, soit des personnes publiques avec des personnes privées, pour des actions communes, dans l'intérêt général, est également possible.

La doctrine reconnaît d'ailleurs que les différences entre les GIP et les établissements publics sont rares¹⁵ et tiennent essentiellement à la convention constitutive qui est à l'origine du GIP, et au statut du personnel, qui est normalement composé d'agents publics en position de détachement ou de mise à disposition, et en dernier recours, de contractuels.

Toutefois, si la formule juridique d'un GIP est une formule intéressante au moment de la création d'un nouvel opérateur, notamment pour en vérifier la pertinence, elle présente des inconvénients sur le long terme au regard des incertitudes pesant sur le régime juridique des GIP. En outre, l'établissement public offre un statut plus adapté en matière de clarification des relations de tutelle entre l'opérateur et l'Etat.

La formule de l'établissement public semble donc la plus adéquate car elle garantit une autonomie administrative et financière et une certaine souplesse, tout en mettant l'organisme sous un contrôle étroit de l'autorité de tutelle.

Rappelons que l'établissement public est une personne morale de droit public ayant une compétence spéciale et disposant d'une autonomie administrative et financière.

La création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics ayant vocation à regrouper l'ensemble des opérateurs appelés à intervenir principalement à l'étranger permettra de **mieux préciser les règles constitutives communes** de ces établissements.

La mise en place de nouveaux opérateurs en sera facilitée. Outre la création des deux opérateurs prévue par le projet de loi, on évoque ainsi la

¹⁴ Voir à ce sujet le rapport d'information n°61 (2006-2007) sur « CulturesFrance : des changements nécessaires », présenté par MM. Adrien Gouteyron et Michel Charasse, au nom de la commission des Finances du Sénat.

¹⁵ Voir à ce sujet Mathilde Collin-Demumieux, « Les problèmes juridiques posés par les groupements d'intérêt public : l'exemple du centre des études européennes de Strasbourg », *AJDA*, 2003, p.481, et Benoît Jorion, « Les groupements d'intérêt public : un instrument de gestion du service public administratif », *AJDA*, 2004, p. 305.

mise en place d'un établissement public chargé de la gestion des biens immobiliers de l'Etat à l'étranger¹⁶.

De plus, le rapprochement de leurs règles constitutives devrait permettre de **renforcer la coopération et les synergies entre les différents opérateurs, ainsi que d'améliorer le pilotage stratégique de l'Etat.**

Il est d'ailleurs envisagé de regrouper à terme les différents organismes œuvrant pour le rayonnement de la France à l'étranger sur un site unique, au sein d'une « Maison des opérateurs », dans la région parisienne.

En revanche, le texte du projet de loi ne précise pas **le caractère de ces établissements publics.**

Sur ce point, on trouve, en effet, une très grande diversité de situations.

L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est un établissement public administratif, tandis que l'Agence française pour le développement international des entreprises (UBIFrance) est un établissement public à caractère industriel et commercial. L'Agence française de développement est, quant à elle, un établissement public industriel et commercial à caractère bancaire et soumis, à ce titre, au code des marchés financiers.

Toutefois, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹⁷, une catégorie d'établissements publics peut contenir à la fois des établissements publics administratifs et des établissements publics à caractère industriel et commercial.

Les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France pourront donc tout aussi bien avoir la qualité d'établissement public administratif ou bien celle d'établissement public industriel et commercial.

2. Les missions de ces établissements publics

Le **premier alinéa** de cet article définit **les missions** des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France, qui consisteraient à « *participer à l'action extérieure de l'Etat, notamment par la mise en œuvre à l'étranger d'actions culturelles, de coopération et de partenariat et par la gestion de moyens, notamment immobiliers, nécessaires à cette action* ».

Cette définition paraît suffisamment large pour inclure tous les établissements publics susceptibles d'entrer dans cette nouvelle catégorie.

¹⁶ L'étude d'impact annexée au présent projet de loi précise que cette agence des immeubles de l'Etat à l'étranger sera créée par voie réglementaire, la création de cet organisme ne relevant pas du pouvoir législatif.

¹⁷ Décision du Conseil constitutionnel n°79-108 L du 25 juillet 1979 ANPE

Votre commission a toutefois adopté **deux amendements** modifiant la rédaction de cet alinéa.

D'une part, elle a estimé nécessaire de préciser que **la vocation première de ces établissements publics est de « promouvoir la présence et l'influence de la France à l'étranger ».**

La caractéristique commune de ces établissements publics serait ainsi clairement soulignée.

D'autre part, **elle n'a pas jugé utile de faire explicitement référence aux « moyens immobiliers »**, qui sont contenus dans le terme de « moyens ».

3. Les modalités d'organisation et de fonctionnement

Le **deuxième alinéa** précise que les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France « *sont placés sous la tutelle de l'Etat. Ils sont créés par décret en Conseil d'Etat, qui précise leurs missions, leurs modalités d'organisation et de fonctionnement* ».

Cette disposition est suffisamment générale pour permettre de déterminer ensuite au cas par cas le ou les ministère(s) responsable(s) de l'exercice de la tutelle sur chaque établissement public.

Rappelons, en effet, qu'il existe, dans ce domaine, une très grande variété de formules. Ainsi, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger est placée sous la tutelle unique du ministre des affaires étrangères, tandis qu'UBIFrance est placé sous la tutelle du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé du commerce extérieur. L'Agence française de développement est, quant à elle, placée sous une triple tutelle (ministre des affaires étrangères, ministre de l'économie et des finances et ministre chargé des questions d'immigration).

Pour autant, leur point commun est d'agir dans un domaine en relation directe avec l'action extérieure de l'Etat, de mener leurs missions essentiellement à l'étranger et d'être en conséquence placés sous le pilotage direct du ministère des affaires étrangères et européennes.

Enfin, **le renvoi à un décret en Conseil d'Etat pour créer ces établissements publics, préciser leurs missions, leurs modalités d'organisation et de fonctionnement, n'est que la conséquence du partage entre le domaine législatif et le domaine réglementaire.**

En effet, dans le troisième considérant de sa décision n°79-108 L du 25 juillet 1979, le Conseil constitutionnel rappelle que « *sous réserve des règles éventuellement fixées par le législateur lors de la création d'une catégorie d'établissements publics, les dispositions instituant et régissant chacun des établissements qui peuvent être rangés dans la même catégorie ressortissent à la compétence réglementaire* ».

Ainsi, **le mode de comptabilité, publique ou privée, ou encore le statut du personnel, ne figurent pas parmi les règles constitutives de la catégorie et seront déterminés par voie réglementaire.**

Votre commission a adopté **un amendement purement rédactionnel** à cet alinéa.

4. La conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens

Le **troisième alinéa** est un **alinéa additionnel**, introduit par **un amendement** adopté par votre commission, visant à prévoir la conclusion d'**un contrat d'objectifs et de moyens** entre l'Etat et chaque établissement public contribuant à l'action extérieure de la France.

Le contrat d'objectifs et de moyens constitue, en effet, un instrument essentiel de pilotage par l'Etat des différents opérateurs.

Votre commission a donc jugé nécessaire d'y faire référence dans la loi.

Cette convention pluriannuelle serait signée par l'ensemble des ministres concernés et par le président du conseil d'administration de l'opérateur. Ainsi, tous les ministères concernés seront associés à la conclusion de ce contrat, même s'ils n'exercent pas la tutelle sur l'opérateur.

Enfin, le texte prévoit que ce contrat d'objectifs et de moyens sera transmis aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat et que celles-ci pourront formuler un avis dans un délai de six semaines. Cette dernière disposition est inspirée de la loi de réforme de l'audiovisuel public.

5. La possibilité pour ces établissements de détacher des agents publics auprès des instituts étrangers de recherche

L'**avant-dernier alinéa** de cet article précise qu'*« au titre de leur mission, ces établissements publics peuvent contribuer aux travaux d'instituts de recherche indépendants, en leur assurant le concours d'agents publics placés auprès de ces établissements par l'Etat »*.

Cette disposition doit se lire en liaison avec l'article 8 du projet de loi, qui modifie la loi du 13 juillet 1972 relative à l'expertise technique internationale, **afin de permettre à la France de placer des experts français dans des organismes de recherche étrangers (les « think tanks ») dans le but d'exercer une influence sur la scène intellectuelle mondiale.**

Toutefois, alors que l'article 8 du projet de loi vise à poser le principe de la possibilité pour l'Etat de détacher des agents publics auprès de ces organismes, **cet alinéa vise à reconnaître cette faculté aux établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France.**

Ainsi, le futur établissement public chargé de la mobilité et de l'expertise internationales pourra y recourir mais aussi d'autres établissements, comme l'Agence française de développement par exemple.

Votre commission a adopté **un amendement rédactionnel** tendant à harmoniser l'usage des termes *« instituts indépendants de recherche »* visés à l'article 1^{er} et à l'article 8 du projet de loi, permettant ainsi de retenir la même appellation dans les deux articles.

6. Les relations de ces établissements publics avec le réseau diplomatique et les ambassadeurs

Le dernier alinéa de cet article concerne les relations de ces établissements avec le réseau diplomatique à l'étranger et les ambassadeurs.

La rédaction proposée par le projet de loi est la suivante : « *Afin d'accomplir leur mission à l'étranger, ces établissements font appel, sous l'autorité des chefs de mission diplomatique, aux missions diplomatiques* ».

Votre commission partage l'objectif visé par cet alinéa qui est d'affirmer clairement l'autorité de l'ambassadeur sur l'ensemble des services extérieurs de l'Etat.

Actuellement, l'article 3 du décret n°79-433 du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'Etat à l'étranger est relativement ambigu puisqu'il n'évoque qu'un « *rôle de coordination et d'animation* » de l'ambassadeur sur les services civils et la mission militaire.

Or, l'ambassadeur, à l'image du préfet au niveau local, en tant que représentant de l'Etat à l'étranger, doit pouvoir exercer une réelle autorité sur les différents services extérieurs de l'Etat.

L'une des recommandations du Conseil de modernisation des politiques publiques, en date du 4 avril 2008, vise d'ailleurs à renforcer l'autorité de l'ambassadeur : « *sur le terrain, l'ambassadeur a vocation à animer et diriger les différentes composantes de l'action extérieure de l'Etat* ».

Votre commission approuve donc l'idée de mentionner explicitement l'autorité de l'ambassadeur sur les services extérieurs de l'Etat. Cette disposition devrait ainsi entraîner une modification de la rédaction de l'article 3 du décret du 1^{er} juin 1979.

Toutefois, elle estime qu'il convient de laisser la possibilité pour les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France de disposer de représentations à l'étranger, qui feraient partie des missions diplomatiques.

En effet, certains établissements, à l'image d'UBIFrance ou de l'Agence française de développement, disposent déjà de bureaux à l'étranger, qui font partie du reste des missions diplomatiques.

La reconnaissance d'une telle possibilité paraît d'autant plus opportune dans l'optique d'un éventuel rattachement du réseau culturel de la France à l'étranger au futur établissement pour l'action culturelle extérieure.

Ainsi, il sera possible à l'avenir de rattacher le réseau culturel à l'étranger au nouvel opérateur chargé de l'action culturelle extérieure sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi.

Votre commission a donc adopté **un amendement** prévoyant une nouvelle rédaction de cet alinéa, qui serait rédigé de la manière suivante :

« Pour l'accomplissement de leurs missions, ces établissements peuvent disposer de bureaux à l'étranger, qui font partie des missions diplomatiques. Là où ils ne disposent pas de bureaux, ils font appel aux missions diplomatiques. Leur action à l'étranger s'exerce sous l'autorité des chefs de mission diplomatique ».

Votre commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié**.

Article 2

Composition du conseil d'administration des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France

Cet article décrit **les catégories de personnes représentées au conseil d'administration** de ces établissements et les conditions de leur désignation.

Le conseil administration des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France comprendrait, de manière assez classique, un député et un sénateur, des représentants de l'Etat, des personnalités qualifiées désignées par l'Etat, ainsi que des représentants élus du personnel.

Afin de favoriser une représentation de la diversité politique, votre commission a adopté, avec l'avis favorable du rapporteur, **un amendement** présenté par le rapporteur pour avis de la commission de la Culture, de l'Education et de la Communication du Sénat, M. Louis Duvernois, et donnant satisfaction à un autre **amendement** présenté par le groupe socialiste, visant à **augmenter de deux à quatre le nombre de parlementaires** appelés à siéger au conseil d'administration de ces établissements.

Il est également précisé que **ces parlementaires seront désignés par les commissions compétentes** de l'Assemblée nationale et du Sénat.

En revanche, après l'avis défavorable du rapporteur et du gouvernement, votre commission n'a pas souhaité ajouter la présence d'un représentant de l'assemblée des français de l'étranger, **le ministre des affaires étrangères et européennes s'étant engagé à désigner un représentant de l'assemblée des français de l'étranger parmi les personnalités qualifiées**.

Les conseils d'administration des nouveaux établissements seraient également composés de **représentants des différents ministères concernés** par le domaine de compétence de l'établissement public.

Si le ministère des Affaires étrangères a naturellement vocation à être présent au sein de chaque conseil d'administration, des représentants d'autres administrations pourront ainsi y siéger afin d'orienter l'action de l'opérateur.

Ainsi, le ministère de la culture pourra être représenté au conseil d'administration de l'établissement chargé de l'action culturelle extérieure, tandis que le ministère chargé de l'enseignement supérieur devrait être présent au conseil d'administration du futur opérateur chargé de la mobilité et de l'expertise internationales.

Les conseils d'administration comprendraient également **des personnalités qualifiées** désignées en raison de leur compétence par l'Etat, ce qui permettra d'associer au conseil d'administration des experts provenant d'horizons variés en fonction des secteurs d'activité.

En outre, **des représentants de collectivités territoriales ou d'organismes partenaires** pourront siéger au conseil d'administration des établissements publics recevant le concours de ces collectivités ou organismes pour accomplir leurs missions.

Ainsi, les collectivités territoriales ou des organismes, comme les Alliances françaises, pourront être représentées au sein du conseil d'administration de l'agence chargée de la coopération culturelle.

Enfin, le conseil d'administration comprendrait **des représentants élus du personnel**.

L'article prévoit cependant que **les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France ne seront pas soumis aux dispositions du chapitre Ier du titre II de la loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public**, qui prévoient que **le nombre de représentants des salariés doit être égal au moins au tiers du nombre des membres du conseil d'administration pour les établissements publics comptant plus de 200 salariés**.

La dérogation prévue permettra d'éviter que les conseils d'administration de ces établissements ne soient excessivement pléthoriques. En outre, elle permettra d'harmoniser la durée des mandats des représentants du personnel avec celui des autres membres du conseil d'administration.

Les décrets d'application préciseront le nombre de membres du conseil d'administration et leur mode de désignation.

Votre commission a adopté **un amendement** strictement **réactionnel** visant à corriger une erreur matérielle.

Votre commission a adopté cet article **ainsi amendé**.

Article 3

**Ressources des établissements publics contribuant
à l'action extérieure de la France**

L'article 3 précise **les catégories de ressources** dont peuvent bénéficier les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France.

Il prévoit que les ressources de ces établissements pourront être issues de l'exercice de leurs activités, de subventions de toute nature, de dons et legs, du revenu des biens meubles et immeubles, du produit des aliénations, du produit des placements ou encore des emprunts.

Cette diversité des sources possibles de financement découle du statut autonome des établissements publics.

A l'initiative de votre rapporteur, votre commission a adopté **un amendement** proposant **une nouvelle rédaction de cet article**.

Cette nouvelle rédaction comporte plusieurs modifications par rapport au texte de l'article proposé par le projet de loi.

Tout d'abord, il a paru nécessaire à votre commission de faire figurer en tête de la liste de ces ressources « ***les dotations de l'Etat*** », en lieu et place des « *recettes provenant de l'exercice de leurs activités* », reprises en deuxième position.

En effet, si votre commission partage l'objectif affiché d'augmenter la part des ressources propres dans le budget des différents opérateurs, **elle considère néanmoins que la création de ces opérateurs ne doit pas se traduire par une diminution des subventions de l'Etat**, qui occupent encore aujourd'hui une place importante dans le budget de ces opérateurs. Ainsi, 70 % du budget de CulturesFrance provient de subventions de l'Etat.

Ensuite, votre commission a estimé qu'il n'était pas utile de faire figurer parmi ces ressources « ***le produit des opérations commerciales*** », une telle formule pouvant être interprétée comme un encouragement à une activité purement commerciale et lucrative. De plus, cette catégorie de ressources paraît incluse dans « les recettes provenant de l'exercice de leurs activités ».

En outre, il lui a semblé utile de remplacer la mention des « subventions de toute nature » par celle, plus détaillée, des « ***subventions et contributions d'organisations internationales et européennes, de collectivités territoriales et de tous organismes publics et privés*** ».

Par ailleurs, il a semblé souhaitable à votre commission de mentionner parmi la liste de ces ressources « ***le produit des participations et placements financiers, les intérêts et remboursement de prêts ou avances*** ». En effet, l'Agence française de développement exerce une importante activité financière.

Enfin, votre commission a souhaité insister sur « *les recettes issues du mécénat* » en y faisant expressément référence dans la liste des ressources.

La Cour des comptes, dans son rapport sur CulturesFrance, présenté au Sénat le 8 novembre 2006, soulignait « l'effort remarquable » en matière de recherche de financements provenant du mécénat. De 180 000 euros en 2000, ces ressources sont ainsi passées à 7 millions d'euros en 2006. Elles ont représenté en 2008 environ 8 % des ressources de CulturesFrance. Les années croisées, comme cela a été le cas pour les années France-Chine et France-Brésil ou comme c'est le cas actuellement pour l'année France-Russie, sont ainsi l'occasion d'attirer les financements de nombreuses entreprises, séduites par la médiatisation des événements se déroulant dans ce cadre. **Votre commission se félicite de ce développement du mécénat et souhaite qu'il soit encouragé.**

Votre commission a adopté l'article 3 **ainsi rédigé.**

Article 4

Détachement ou mise à disposition à titre gratuit de fonctionnaires auprès des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France

Cet article prévoit que **les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France pourront accueillir des fonctionnaires détachés ou mis à disposition et bénéficier, le cas échéant, d'une exonération de l'obligation de remboursement** pendant les deux années suivant leur création ou pour des missions d'intérêt public de moins de six mois.

Les nouveaux opérateurs auront besoin, durant leur phase de mise en place, d'un appui particulier de leur administration de tutelle en attendant de trouver leur équilibre financier. L'une des modalités de cette aide est la mise à disposition gratuite de fonctionnaires par l'Etat.

Cette mise à disposition à titre gratuit ne sera cependant possible que pendant les deux années qui suivent la création de ces établissements. Après cette période, ces établissements seront, en effet, en mesure d'assurer pleinement la gestion de leur personnel. A l'issue de ce délai de deux ans, la mise à disposition gratuite ne pourra concerner que les missions de courte durée (moins de six mois) qui correspondent souvent à des missions d'information et d'évaluation des besoins.

Naturellement, **il sera toujours possible pour ces établissements publics de continuer d'accueillir des fonctionnaires détachés ou mis à disposition pour une période plus longue, mais, dans ce cas, ce détachement ou cette mise à disposition devront faire l'objet d'un remboursement par l'opérateur concerné à l'Etat.**

Le principe du remboursement est, en effet, posé par l'article 42 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, l'article 61-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et l'article 49 de la loi n°86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

En outre, le détachement ou la mise à disposition à titre gratuit et de manière permanente par l'Etat de fonctionnaires auprès d'un établissement public à caractère industriel et commercial serait susceptible de soulever des difficultés au regard des règles de la concurrence.

L'expérience de la création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger en 1990 montre que le nombre d'agents mis à disposition à titre gratuit auprès de nouveaux opérateurs devrait rester limité, de l'ordre d'une vingtaine pour chaque agence.

Votre commission a adopté cet article **sans modification**.

CHAPITRE II - L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC POUR L'EXPERTISE ET LA MOBILITÉ INTERNATIONALES

Ce chapitre est relatif au nouvel opérateur chargé de l'expertise et de la mobilité internationales.

Votre commission a adopté **un amendement** visant à modifier l'intitulé de ce chapitre, dont la nouvelle dénomination serait « *l'Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales* ».

Article 5

Création d'un opérateur pour l'expertise et la mobilité internationales issu de la fusion de CampusFrance, d'EGIDE et de France Coopération Internationale

Cet article vise à créer **un établissement public à caractère industriel et commercial chargé de l'expertise et la mobilité internationales**.

Cet établissement serait créé à partir de la fusion de l'association EGIDE, chargée de la gestion des programmes de mobilité internationale de l'Etat, et des groupements d'intérêt public France Coopération Internationale, chargée de l'appui aux opérateurs nationaux et de la promotion de l'expertise française, et CampusFrance, chargé de la promotion de l'enseignement supérieur français.

Le nouvel établissement est ainsi appelé à constituer l'opérateur chargé de la mobilité dans ses différentes composantes : expertise technique internationale, accueil en France d'étudiants et de boursiers étrangers, mobilité universitaire. Il a donc vocation à jouer un rôle de « tête de réseau » à l'égard des autres opérateurs ministériels de coopération internationale.

• Le I de cet article, tel que modifié par **un amendement** adopté par votre commission, porte sur **la dénomination, le statut, ainsi que la tutelle ministérielle de cet établissement.**

1. La dénomination

Alors que le texte du projet de loi présenté par le Gouvernement se contente de faire référence à « *l'établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales* », **il a paru utile à votre commission de prévoir une dénomination du nouvel opérateur**, qui puisse à la fois refléter la diversité de ses missions et être suffisamment attrayante, notamment vis-à-vis du public étranger.

Votre rapporteur a donc présenté **un amendement**, qui a été adopté par votre commission, afin de mentionner expressément le nom d'« *Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales* ».

Cette dénomination, qui recueille un large consensus auprès des personnes concernées, présente, en effet, l'avantage de refléter les différents domaines d'action de ce nouvel opérateur. En revanche, à la différence par exemple d'« UBIFrance », il n'a pas semblé utile de faire mention ici de l'acronyme « AFEMI », dont l'usage pourra s'imposer de lui-même dans la pratique.

2. Le statut

Le nouvel opérateur serait issu de la fusion de trois organismes dotés de statuts très différents. Egide est, en effet, une association reposant sur la loi de 1901, tandis que CampusFrance et France Coopération Internationale sont des groupements d'intérêt public (GIP). La nouvelle structure serait donc créée par la fusion d'organismes publics (GIP) et privé (association de la loi de 1901).

Dans son analyse du GIP France Coopération Internationale, de 2008¹⁸, la Cour des comptes avait appelé à une clarification des compétences des différents opérateurs agissant en matière de coopération administrative internationale et à une définition plus précise des rôles de chacun afin d'harmoniser leurs interventions.

Dans cet esprit, le regroupement de ces trois opérateurs, agissant sous des régimes juridiques différents, au sein d'une même structure, apparaît nécessaire pour simplifier leurs modalités de gestion, développer des

¹⁸ Relevé de conclusions de la Cour des comptes du 14 novembre 2008

synergies, rationaliser les moyens de gestion, harmoniser le statut des personnels, redéfinir les modalités de financement et leur conférer un régime juridique compatible avec leur intervention dans le domaine concurrentiel.

Le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial paraît à cet égard le plus adapté s'agissant d'un opérateur de l'Etat appelé à intervenir dans le domaine concurrentiel. En effet, l'EPIC garantit une souplesse de gestion plus importante qu'un EPA, notamment en matière de gestion de personnels, de soumission au code des marchés publics ou de régime de comptabilité.

A défaut de la création d'un EPIC, une autre option possible aurait été la formule d'un groupement d'intérêt public (GIP). Toutefois, cette option a été écartée. En effet, les GIP sont conclus en principe pour une durée limitée. La convention constitutive du GIP CampusFrance arrive d'ailleurs à échéance en 2010 et celle de FCI en 2011. De plus, si la formule juridique d'un GIP est intéressante au moment de la création d'un nouvel opérateur, notamment pour en vérifier la pertinence, elle présente des inconvénients sur le long terme au regard des incertitudes pesant sur le régime juridique des GIP. En outre, la Cour des comptes souhaitait une clarification des relations de tutelle entre l'opérateur et l'administration et l'établissement public offre à cet égard un statut plus adapté.

3. La tutelle

Alors que le texte du projet de loi est muet sur ce point, **il a semblé également nécessaire à votre commission de préciser la tutelle ministérielle sur le nouvel opérateur chargé de la mobilité et de l'expertise internationales.**

Actuellement, la situation se présente de la manière suivante :

- L'association Egide est placée sous la tutelle unique du ministère des affaires étrangères ;

- Le groupement d'intérêt public France Coopération Internationale est placé sous la double tutelle du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'immigration ;

- Le groupement d'intérêt public CampusFrance est placé, quant à lui, sous une triple tutelle, du ministère des affaires étrangères, du ministère de l'enseignement supérieur et du ministère chargé de l'immigration.

Le regroupement de ces trois entités au sein du nouvel opérateur pourrait donc aboutir à une **tutelle partagée entre trois ministères** différents, voire davantage.

Estimant qu'une tutelle partagée entre plusieurs ministères ne serait pas gage d'efficacité et qu'elle pourrait contribuer à un déficit de pilotage stratégique, votre commission s'est prononcée pour une tutelle unique, afin de placer ce nouvel opérateur sous une autorité politique clairement identifiée.

Et, compte tenu de la vocation internationale de cet opérateur, **elle a estimé que le ministre des affaires étrangères était le mieux placé pour exercer la tutelle sur ce nouvel opérateur.**

Pour autant, **votre commission considère que les autres ministères, et en particulier le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, doivent être étroitement associés à la définition des orientations stratégiques.**

C'est la raison pour laquelle, votre commission a prévu plusieurs amendements en ce sens dans le texte du projet de loi.

● Le II. de cet article est un nouveau paragraphe issu d'**un amendement** adopté par votre commission. Il définit **les missions** de l'opérateur chargé de l'expertise et de la mobilité internationales. Il précise également le rôle des différents ministères dans **la définition des orientations stratégiques**. Ce paragraphe porte aussi sur **les relations de cet opérateur avec les autres organismes concernés et le réseau diplomatique à l'étranger.**

1. Les missions

Alors que le texte du projet de loi restait très vague sur ce point, votre commission a estimé indispensable de déterminer clairement **les missions** assignées au nouvel opérateur chargé de la mobilité et de l'expertise internationales. Elle a donc adopté **un amendement** en ce sens.

Ainsi, **cet opérateur aurait notamment pour missions :**

- « *le développement de la mobilité internationale* » ; cette mission est actuellement exercée par Egide ;

- « *la valorisation à l'étranger du système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle français* ». Il s'agit là de la reprise de la mission de CampusFrance ;

- « *la promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale française à l'étranger* » ; cette mission reprend celle assignée actuellement à France Coopération Internationale.

L'opérateur contribuerait notamment :

- « *à la promotion à l'étranger des études en France et l'accueil des étudiants, chercheurs et experts étrangers, en appui des universités, des écoles et des autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche* » ; cette formulation souligne le rôle de premier plan des établissements d'enseignement supérieur et de recherche pour l'accueil des étudiants et experts étrangers ;

- « *à la gestion de bourses, de stages et d'autres programmes de la mobilité internationale* » ; afin d'encourager le développement de la mobilité internationale, le futur opérateur pourra gérer des bourses, organiser des stages ou encore d'autres programmes, tels que des conférences et évènements ;

- « *au développement de l'expertise technique internationale et à la maîtrise d'œuvre de projets sur financements bilatéraux et multilatéraux dans le cadre des orientations stratégiques définies par l'Etat* ». Le nouvel établissement pourra ainsi jouer un rôle de conseil, de formation et de recherche à l'égard des organismes existants, mais aussi d'opérateur dans le cadre d'appels d'offres internationaux.

2. La définition des orientations stratégiques

S'il convient d'assurer, pour des raisons évidentes d'efficacité, une tutelle ministérielle unique sur ce nouvel opérateur et que le ministre des affaires étrangères paraît le mieux placé pour l'exercer, cela ne veut pas dire pour autant que le ministère chargé de l'enseignement supérieur ne doive pas être étroitement associé à la définition des orientations stratégiques.

Votre commission estime au contraire qu'en raison de sa place d'interlocuteur privilégié des établissements d'enseignement supérieur, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche doit jouer un rôle de premier plan en matière d'accueil des étudiants étrangers en France.

Votre commission a donc souhaité introduire une disposition selon laquelle « *l'agence exerce ses missions selon les orientations définies conjointement par le ministre des affaires étrangères et le ministère chargé de l'enseignement supérieur* ».

Ainsi, le ministère chargé de l'enseignement supérieur sera placé sur un pied d'égalité avec le ministère des affaires étrangères dans la définition des priorités d'action du nouvel opérateur. Par ailleurs, il sera également représenté au sein du conseil d'administration de l'agence et il sera cosignataire du contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'opérateur.

3. Les relations de l'opérateur avec les autres organismes et le réseau diplomatique à l'étranger

La création de ce nouvel opérateur chargé de la mobilité et de l'expertise internationales a pu susciter certaines craintes de la part d'organismes existants, publics ou privés, intervenant dans le champ de l'expertise internationale.

Il existe, en effet, un très grand nombre d'organismes, tant publics que privés, qui interviennent dans ce domaine.

Si France Coopération Internationale, et, dans une moindre mesure CampusFrance, interviennent déjà sur le marché de l'expertise internationale, la création d'un opérateur regroupant ces deux organismes est vécue par certains comme l'arrivée d'un nouveau concurrent sur ce marché.

A cet égard, il convient d'éviter toute distorsion de concurrence avec les autres opérateurs publics ou privés. C'est la raison pour laquelle votre commission a tenu à préciser que cette nouvelle agence « *opère sans préjudice des missions des organismes compétents en matière d'expertise et de mobilité* ».

internationales et dans une concertation étroite avec tous les opérateurs, qu'ils soient publics ou privés ».

Dans le même sens, votre commission a introduit une disposition selon laquelle *« l'agence collabore avec les organisations internationales et européennes, les collectivités territoriales, les universités, les écoles et les autres établissements d'enseignement supérieur et les organisations concernées, ainsi qu'avec des partenaires publics ou privés ».*

Ainsi, les établissements d'enseignement supérieur doivent être étroitement associés compte tenu de leur rôle majeur pour l'accueil des étudiants ou des chercheurs étrangers.

De même, le renforcement du potentiel de l'assistance technique française ou de l'offre française sur le marché de l'expertise internationale nécessite souvent une concertation étroite entre les opérateurs publics et privés, notamment pas le biais de partenariats public/privé.

Enfin, afin de garantir un lien étroit entre cette agence et le réseau diplomatique à l'étranger, il a paru utile à votre commission d'indiquer que l'agence *« veille à répondre aux besoins exprimés par le réseau diplomatique à l'étranger »* et qu'elle *« fait appel au réseau diplomatique à l'étranger, sous l'autorité des chefs de mission diplomatique, et aux établissements placés sous leur autorité ou qui leur sont liés par convention ».*

Cette disposition permettra ainsi à l'agence d'entretenir une relation étroite avec les services de coopération et d'action culturelle des ambassades (SCAC), mais aussi avec les espaces « CampusFrance ». On compte, en effet, aujourd'hui 113 espaces « CampusFrance » implantés dans 88 pays.

• Le III de cet article est un nouveau paragraphe issu d'**un amendement** de votre commission reprenant en partie des dispositions contenues dans le paragraphe 1er du texte proposé par le projet de loi.

Il précise **les conditions de dévolutions des biens, droits et obligations de l'association Egide et des groupements d'intérêt public CampusFrance et France Coopération Internationale à l'Agence française pour la mobilité et l'expertise internationales.**

Il prévoit que ces transferts sont effectués à titre gratuit et ne donnent lieu ni à indemnité, ni à perception d'impôts, de droits ou taxes, ni au versement de salaires ou honoraires au profit de l'Etat, de ses agents ou de toute autre personne publique.

• Le IV de cet article est un nouveau paragraphe issu d'**un amendement** reprenant le contenu du II du texte proposé par le projet de loi assorti de modifications rédactionnelles. Il concerne **le transfert des personnels de CampusFrance, d'Egide et de France Coopération Internationale au nouvel opérateur chargé de la mobilité et de l'expertise internationales.**

Actuellement, la situation des différents opérateurs en matière de personnels se présente de la manière suivante :

- Le groupement d'intérêt public CampusFrance est composé de **35 agents**, dont 27 agents recrutés sur contrat et 8 fonctionnaires ou contractuels à durée indéterminée mis à disposition. Les 27 agents contractuels se répartissent en 22 contractuels non titulaires de droit public et 5 fonctionnaires détachés sur contrat. Les 8 fonctionnaires ou assimilés mis à disposition le sont, pour 4 d'entre-eux, par les ministères de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'éducation nationale, pour 3 d'entre-eux par les établissements d'enseignement supérieur adhérents, et, pour 2 d'entre-eux par le ministère des affaires étrangères ;

- Le groupement d'intérêt public France Coopération Internationale (FCI) comprend **48 agents**, dont 5 fonctionnaires de l'Etat et un fonctionnaire de l'administration territoriale mis à disposition. Les autres agents sont des employés de droit privé rémunérés par le groupement ;

- L'association Egide emploie environ **200 salariés** sous contrat privé.

Compte tenu du nombre important d'agents, des fortes différences de statut, de gestion mais aussi de culture entre les trois organismes, le regroupement des personnels au sein d'un même opérateur apparaît comme la principale difficulté de cette réforme.

Concernant **les salariés de droit privé**, largement majoritaires, le fait de conférer le statut d'EPIC et non d'établissement public à caractère administratif au nouvel opérateur permet de maintenir les contrats de travail existants. **Les personnes sous contrat privé seront donc transférées au nouvel établissement.**

En effet, aux termes de l'article L. 1224-1 du code du travail (ancien article L. 122-12), « *Lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société de l'entreprise, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise* ».

La Cour de cassation ayant considéré que les dispositions de cet article sont applicables aux reprises d'entreprises par un employeur public lorsque l'activité de cette dernière entre dans le cadre d'un service public industriel et commercial¹⁹, il paraît légitime en l'espèce d'utiliser cette procédure pour assurer le transfert du personnel des trois organismes.

¹⁹ Cour de cassation, chambre sociale, 4 juillet 1990, M. Athane contre Agence de l'informatique

Les personnes concernées disposeront d'un délai de trois mois pour accepter ou refuser le nouveau contrat, qui reprendra les clauses substantielles de leur contrat, en particulier celles concernant la rémunération.

Ce délai de trois mois est plus favorable que le délai légal, qui est d'un mois en ce qui concerne les contrats de droit privé, aux termes de l'article L. 1222-6 du code du travail.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, la fusion des trois organismes existants au sein de l'agence devrait avoir un impact très positif pour les personnes concernées, en particulier en ce qui concerne les salariés de CampusFrance.

En effet, en vertu de la Charte constitutive de CampusFrance, les personnes recrutées sous contrat de droit privé ne peuvent bénéficier que d'un contrat de travail à durée déterminée. Certains agents voient ainsi renouveler leur contrat de travail tous les six mois depuis déjà plusieurs années.

Le transfert à un EPIC permettra à ces personnes de bénéficier d'un contrat de travail à durée indéterminée.

Pour leur part, **les agents relevant de contrat de droit public** se verront proposer un contrat de droit privé par la nouvelle agence, avec une rémunération au moins équivalente.

Enfin, **la situation des fonctionnaires détachés ou mis à disposition sera étudiée au cas par cas.** En effet, contrairement aux salariés de droit privé dont les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent avec le nouvel employeur, la mise à disposition ou le détachement de fonctionnaires cesse de plein droit au moment de la dissolution de l'organisme d'accueil. Leur transfert au nouvel opérateur suppose une décision expresse de ce dernier et l'accord de leur administration d'origine qui ne peuvent être pris qu'en fonction de chaque cas particulier.

Il convient, toutefois de rappeler que, durant les deux années qui suivent sa création, l'opérateur pourra bénéficier d'une dérogation lui permettant d'accueillir à titre gratuit des fonctionnaires détachés ou mis à disposition, en vertu de l'article 4 du présent projet de loi.

Votre commission a adopté cet article, **assorti des amendements précédemment évoqués.**

Article 5 bis (nouveau) **Création d'instances consultatives**

Cet article additionnel, issu d'un **amendement** adopté par votre commission, vise à créer deux instances consultatives auprès de l'Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales :

- un **conseil d'orientation relatif aux modalités d'accueil des étudiants et chercheurs étrangers en France, comprenant notamment des représentants des étudiants.**

Compte tenu des enjeux majeurs et du rôle important joué par les différents établissements d'enseignement supérieur en matière d'accueil des étudiants étrangers, il a paru indispensable à votre commission de prévoir une instance au sein de laquelle ces établissements et les représentants des étudiants puissent être représentés et exprimer leur point de vue.

- un **conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise technique publique et privée.**

Étant donné les enjeux majeurs soulevés par l'expertise internationale, la relative dispersion des opérateurs français et le rôle important joué par le secteur privé, il a semblé souhaitable à votre commission de prévoir la création d'une instance spécialisée sur le sujet de l'expertise technique internationale, qui puisse être à la fois un lieu de débats et de propositions sur ces questions.

La composition de ces deux instances consultatives serait déterminée par voie réglementaire. Ces deux instances pourront également comprendre des représentants des collectivités territoriales.

Votre commission a adopté cet article additionnel **ainsi rédigé.**

Article 5 ter (nouveau)

Rapport au Parlement sur le transfert éventuel de la gestion des bourses destinées aux étudiants étrangers gérées par le CNOUS

Cet article additionnel, issu d'un **amendement** adopté par votre commission, vise à prévoir, dans un délai de trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, la remise par le Gouvernement au Parlement **d'un rapport comportant une évaluation des modalités et des conséquences du transfert éventuel de la gestion des bourses destinées aux élèves étrangers par la partie internationale du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)** à l'Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales.

En 2007, le ministère des affaires étrangères consacrait environ 100 millions d'euros par an à des bourses destinées à des étudiants étrangers, ce qui représentait environ 18 600 bénéficiaires, dont 11 500 boursiers d'études et 7 100 boursiers de stage. La part du budget du ministère des affaires étrangères consacrée aux bourses destinées aux étudiants étrangers a toutefois connu une diminution sensible en 2010.

Aucun autre ministère ne contribue directement aux crédits de bourses du Gouvernement français, mais il convient de rappeler que l'accueil

de la très grande majorité des étudiants étrangers dans des établissements d'enseignement supérieur publics dans des conditions de gratuité ou de quasi-gratuité fait du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche – et dans une moindre mesure de plusieurs autres ministères – des co-financeurs indirects de l'accueil des étudiants étrangers, boursiers ou non.

Actuellement, **le ministère des affaires étrangères délègue la gestion de ces bourses à deux opérateurs différents : Egide et le CNOUS.**

La coexistence de deux opérateurs distincts pour une même mission s'explique par des raisons historiques.

Avant la fusion du ministère des affaires étrangères et du ministère de la coopération, Egide (anciennement appelé Centre international des étudiants et stagiaires) était l'opérateur du ministère de la coopération, tandis que les boursiers de l'ancienne direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGR CST) du ministère des affaires étrangères avaient été répartis entre les opérateurs en fonction des établissements fréquentés.

Cette séparation n'a pas été remise à plat lors de la fusion des deux ministères, de sorte que la répartition actuelle se caractérise par sa complexité.

Celle-ci est aggravée par le fait que les deux opérateurs relèvent de statuts et de ministères de tutelle différents et qu'ils n'interviennent pas dans le même environnement.

Egide est une association fondée sur la loi de 1901, placée sous **la tutelle du ministère des affaires étrangères.**

Établissement public administratif, créé par la loi du 16 avril 1955 et placé sous **la tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, le CNOUS** a pour vocation de favoriser l'amélioration des conditions de vie et de travail des étudiants. Il agit comme l'opérateur de différents ministères, et en particulier du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il constitue la « tête » de réseau des 28 centres régionaux (CROUS), 16 centres locaux (CLOUS) et de plus de 40 antennes, qui offrent des services de proximité aux étudiants.

Le CNOUS exerce également une activité internationale, au travers de sa sous-direction des affaires internationales, en assurant la gestion de bourses destinées aux étudiants étrangers, qu'elles soient délivrées par le gouvernement français ou par les gouvernements étrangers, en organisant l'accueil et la prise en charge de ces étudiants étrangers (boursiers ou non) en liaison avec les CROUS.

Les étudiants et stagiaires étrangers relèvent d'EGIDE et du CNOUS selon des critères géographiques et fonctionnels fixés par circulaires.

La répartition de la gestion des bourses des étudiants étrangers entre les deux opérateurs peut être résumée par le tableau suivant :

Nature de la bourse	Formation suivie	Pays de l'ex-hors champ non bénéficiaires de l'aide au développement (environ 145 pays)	Pays de l'ex-champ bénéficiaires de l'aide au développement (environ 30 pays)	
Études	Dans un établissement relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, du ministère de la culture, du ministère de la jeunesse et des sports	CNOUS	Egide	
	Dans un autre établissement	Egide		
Stage	Stages généraux	Egide		
	Stages de français ou pédagogiques de courte durée	CNOUS		

Un rapport de la **mission d'audit sur la gestion des bourses du Gouvernement français**, réalisée par l'inspection générale des affaires étrangères et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, en date du 21 avril 2008, a mis en évidence **la complexité du système actuel**.

Selon ce rapport, s'il est excessif de parler de « concurrence », **la répartition des bourses entre deux opérateurs alourdit les coûts de gestion**, car les coûts fixes supportés par chaque opérateur sont amortis sur un volume d'activité plus faible et ce mode de gestion ne favorise pas un réel contrôle de la part de l'Etat.

Ce rapport d'audit a également mis en évidence **les fortes différences entre les deux opérateurs en matière de coûts de gestion**.

La mission d'audit a donc préconisé que la gestion des bourses du Gouvernement français **soit confiée à un seul opérateur**.

Elle a proposé **plusieurs scénarios**, dont l'un qui consisterait à créer un opérateur unique, à partir du rapprochement entre CampusFrance, Egide et la partie internationale du CNOUS.

Le regroupement de CampusFrance et d'Egide au sein d'un seul opérateur chargé de la mobilité internationale, tel que prévu par le projet de

loi, devrait donc logiquement s'accompagner du transfert de la gestion des bourses destinées aux élèves étrangers gérées actuellement par la partie internationale du Centre national des œuvres universitaires et scolaires à la nouvelle agence chargée de la mobilité et de l'expertise internationales.

Votre rapporteur a pu toutefois constater, lors de ses auditions, les fortes réserves suscitées par l'idée d'un tel transfert, tant du côté du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, que de la part du CNOUS et des représentants des étudiants.

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ne serait pas opposé *a priori* au transfert à terme de la partie internationale du CNOUS à la nouvelle agence, à condition toutefois d'obtenir la cotutelle sur le nouvel établissement public, ce que refuse le ministère des affaires étrangères.

Le CNOUS considère, pour sa part, en ses qualités d'organisme au service des étudiants, d'opérateur du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, du fait de sa liaison étroite avec les établissements d'enseignement supérieur et de sa nature de « tête du réseau » des CROUS, qu'il n'est pas le moins bien placé pour assurer la totalité de la prise en charge de l'accueil des étudiants étrangers en France, dont la gestion des bourses d'études du gouvernement français destinées aux élèves étrangers.

Par ailleurs, un transfert éventuel des agents de la sous-direction des affaires internationales du CNOUS à l'agence soulèverait des difficultés, étant donné qu'il s'agit principalement d'agents ou de fonctionnaires du ministère de l'éducation nationale alors que l'agence aurait un statut d'EPIC.

Enfin, on peut mentionner l'opposition des organisations étudiantes, qui s'explique par le fait que les recettes issues de la gestion des bourses des étudiants étrangers sont ensuite reversées au budget général du CNOUS afin de financer les mesures qui bénéficient à l'ensemble des étudiants.

Compte tenu de ces fortes réticences, votre rapporteur n'a pas souhaité prendre à ce stade une position définitive qui pourrait mettre en péril la mise en place, déjà complexe, de la nouvelle agence. En effet, le rapprochement entre ces différents opérateurs ne peut se faire que dans un climat apaisé et de manière consensuelle.

Toutefois, **afin d'engager véritablement une réflexion sur ce point, votre rapporteur a souhaité que le Gouvernement présente, dans un délai de trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, un rapport au Parlement sur cette question.**

Votre commission a adopté cet article additionnel **ainsi rédigé.**

CHAPITRE III - L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC POUR L'ACTION CULTURELLE EXTERIEURE

Le chapitre III est relatif à l'opérateur chargé de l'action culturelle extérieure.

Votre commission a adopté **un amendement** visant à modifier la dénomination de ce chapitre, qui s'intitulerait « *Institut Victor Hugo* ».

Article 6

Création d'une agence chargée de la coopération culturelle issue de CulturesFrance et dotée d'un statut d'établissement public à caractère industriel et commercial

Cet article prévoit la transformation du statut associatif de CulturesFrance en établissement public à caractère industriel et commercial.

• Le I de cet article, tel que modifié par **un amendement** proposé par votre rapporteur, porte sur **la dénomination, le statut et la tutelle ministérielle** de cet établissement.

1. La dénomination

Alors que le texte du projet de loi présenté par le Gouvernement se contente de faire référence à « *l'établissement public pour l'action culturelle extérieure* », **il a paru utile à votre commission de prévoir une dénomination du nouvel opérateur.**

A cet égard, plusieurs noms ont été évoqués à propos de cette agence, comme « Institut français » ou encore celui de grands écrivains ou philosophes, comme Diderot, Voltaire ou Descartes.

Un questionnaire a même été adressé aux agents du réseau par le ministère pour recueillir leur sentiment sur ce point. Or, il résulte de ce questionnaire que si une majorité de personnes interrogées se prononce pour le nom d'« *Institut français* », Victor Hugo apparaît en tête des écrivains français les plus connus à l'étranger.

Saisie pour avis du présent projet de loi, la commission de la Culture, de l'Education et de la Communication du Sénat s'est, pour sa part, prononcée en faveur de la dénomination d'« Institut français ».

Après un large débat, **votre commission a finalement opté pour un autre choix, qui avait la préférence du rapporteur, de la majorité des membres de la commission et du ministre M. Bernard Kouchner. Elle a donc choisi d'appeler la nouvelle agence chargée de la coopération culturelle « Institut Victor Hugo » et a adopté un amendement en ce sens.**

2. Le statut

Cet article prévoit de modifier le statut de CulturesFrance, qui passerait de celui d'une **association fondée sur la loi de 1901** à celui d'**un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC)**.

Ce changement de statut vise à répondre aux critiques formulées par la Cour des comptes dans son audit sur la gestion de CulturesFrance en 2006²⁰. Dans cet audit, la Cour des comptes avait, en effet, mis en cause le mode de fonctionnement, la gestion et le statut associatif de CulturesFrance.

La proposition de loi sur CulturesFrance, présentée par notre collègue Louis Duvernois et adoptée à l'unanimité par le Sénat le 13 février 2007, prévoyait déjà un tel changement de statut²¹.

Le statut d'établissement public permettra d'offrir un cadre juridique plus clair au nouvel opérateur, de lui conférer une meilleure légitimité auprès des acteurs culturels et de renforcer le rôle de pilotage stratégique de l'Etat.

Rappelons que l'établissement public est une personne morale de droit public ayant une compétence spéciale et disposant d'une autonomie administrative et financière.

Le choix d'un statut d'établissement public **à caractère industriel et commercial**, de préférence à un établissement public administratif, vise, quant à lui, à permettre de conserver **une certaine souplesse de gestion**.

En effet, le statut de droit privé qui caractérise l'ensemble des salariés de CulturesFrance est plutôt considéré comme un facteur de souplesse en termes de gestion des ressources humaines, du fait notamment de la spécificité des missions exercées par l'association. Or, le statut d'EPA n'aurait pas permis de préserver le statut de droit privé des agents.

En outre, sur le plan financier, une plus grande souplesse est accordée à l'établissement industriel et commercial.

Au demeurant, il existe déjà de nombreux EPIC dans le domaine culturel, comme la Cité de la musique ou la Comédie française.

Dans leur rapport conjoint sur la réforme de l'action culturelle extérieure, présenté au nom la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, les présidents des deux commissions, nos

²⁰ Voir le rapport d'information n°61 (2006-2007) intitulé « CulturesFrance : des changements nécessaires », présenté par nos collègues MM. Adrien Gouteyron et Michel Charasse, au nom de la commission des Finances du Sénat, du 8 novembre 2006.

²¹ Proposition de loi n°126 (2006-2007) relative à la création de l'établissement public CulturesFrance, présentée par M. Louis Duvernois et adoptée par le Sénat le 13 février 2007.

collègues MM. Josselin de Rohan et Jacques Legendre, avaient envisagé les différentes options possibles concernant le statut du nouvel opérateur.

En définitive, ils avaient estimé que le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial paraissait effectivement comme la formule la plus adaptée au nouvel opérateur chargé de la coopération culturelle.

3. La tutelle

Alors que le texte du projet de loi est muet sur ce point, **il a semblé également nécessaire à votre commission de préciser le ministre exerçant la tutelle sur le nouvel opérateur.**

Actuellement, **l'association CulturesFrance est placée sous la double tutelle du ministre des affaires étrangères et du ministre de la culture et de la communication.**

Si le système actuel semble, de l'avis des personnalités auditionnées, bien fonctionner dans la pratique, il n'en demeure pas moins qu'une tutelle partagée entre deux ou plusieurs ministères est potentiellement source de lourdeurs administratives et qu'elle aboutit souvent à un déficit de pilotage politique et administratif de la part de l'Etat.

Comme l'avait justement déclaré le Secrétaire général de la Fondation Alliances françaises, M. Jean-Claude Jacq, lors de son audition au Sénat, le 18 mars 2009, *« l'expérience montre que l'existence de plusieurs tutelles ministérielles aboutit en réalité à une absence de tutelle »*.

Rappelons aussi que le ministère de la culture contribue à hauteur de 2 millions d'euros au budget de CulturesFrance, alors que la contribution du ministère des affaires étrangères s'élève à 20 millions d'euros, soit dix fois plus.

La plupart des personnalités auditionnées par vos deux commissions ont donc plaidé pour une tutelle unique, qui serait confiée au ministre des affaires étrangères, compte tenu de la place de la culture dans notre action diplomatique.

L'une des recommandations du rapport conjoint sur la réforme de l'action culturelle extérieure de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat concluait donc à la nécessité de placer la future agence culturelle sous une autorité politique et administrative clairement identifiée, qui serait le ministre des affaires étrangères (*recommandation n°1*).

Dans le droit fil de sa précédente recommandation, votre commission a donc adopté **un amendement visant à placer la future agence sous la tutelle du ministre des affaires étrangères.**

Pour autant, **votre commission estime indispensable que le ministère de la culture soit étroitement associé à la définition des orientations stratégiques de l'action culturelle extérieure.**

Cela correspond d'ailleurs à une autre des recommandations du rapport d'information consacré à la diplomatie culturelle (*recommandation n°3*).

Votre commission a donc souhaité prévoir un espace de concertation interministérielle spécifiquement consacré à l'action culturelle extérieure, au moyen d'un conseil d'orientation stratégique, au sein duquel le ministère de la culture occupera une place privilégiée. En outre, le ministère de la culture sera représenté au sein du conseil d'administration de l'établissement et il sera cosignataire du contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'établissement public. Enfin, le ministère de la culture définira conjointement avec le ministère des affaires étrangères les priorités du nouvel opérateur.

• Le II de cet article est un nouveau paragraphe issu d'un **amendement** proposé par votre rapporteur. Il définit **les missions** de l'opérateur chargé de l'expertise et de la mobilité internationales. Il précise également le rôle des différents ministères dans **la définition des orientations stratégiques**. Ce paragraphe porte aussi sur **les relations de cet opérateur avec les autres organismes concernés et le réseau diplomatique à l'étranger**.

1. Les missions

Alors que le texte du projet de loi restait très vague sur ce point, **votre commission a estimé indispensable de déterminer clairement, par un amendement, les missions assignées à l'établissement public.**

Cet opérateur reprendrait, en les actualisant, les missions actuellement assignées à CulturesFrance, qui seraient les suivantes :

- « ***La promotion et l'accompagnement à l'étranger de la culture française*** » ; cette mission prioritaire est le cœur de métier de CulturesFrance. Il s'agit de faire connaître la création française et d'assurer sa diffusion dans les domaines des arts de la scène, de la musique, des arts visuels, du design et de la mode, de l'architecture, du livre et de l'écrit, etc ;

- « ***Le développement des échanges avec les cultures européennes, francophones et étrangères*** » ; le développement des échanges avec les cultures étrangères participe de la promotion de la diversité culturelle, conformément à la convention sur la diversité culturelle adoptée par l'UNESCO. A ce titre, l'établissement a vocation à être le principal opérateur des saisons ou années culturelles croisées organisées en France et à l'étranger ;

- « ***Le soutien à la création, au développement et à la diffusion des expressions artistiques du Sud, ainsi que leur promotion et leur diffusion en France et à l'étranger*** » ; il s'agit ici du soutien à la création artistique des pays avec lesquels la France entretient des relations particulières ;

- « ***La diffusion du patrimoine cinématographique et audiovisuel, en concertation étroite avec les organismes compétents dans ces domaines*** » ; cette mission tient compte du transfert de compétences de

l'ancienne direction de l'audiovisuel extérieur du ministère des affaires étrangères à CulturesFrance à l'occasion de la mise en place de la société holding Audiovisuel extérieur de la France. Elle correspond par ailleurs à l'une des recommandations du rapport d'information consacré à la diplomatie culturelle ;

- « ***Le soutien à une large circulation des écrits, des œuvres et des auteurs*** » ; le soutien à la mobilité des œuvres et des artistes participe à la promotion de la diversité culturelle et au renforcement des échanges entre les différentes cultures ;

- « ***L'information du réseau, des institutions et des professionnels étrangers sur l'offre culturelle française*** » ; il s'agit ici d'assurer un lien étroit entre l'opérateur et le réseau culturel à l'étranger, les institutions et les professionnels étrangers.

Votre commission a également souhaité ajouter **trois nouvelles missions** à cet opérateur :

- En premier lieu, votre commission a souhaité mentionner parmi ces missions « ***la promotion, la diffusion et l'enseignement à l'étranger de la langue française*** ». Le rayonnement culturel de notre pays passe, en effet, par le renforcement de l'emploi et de l'enseignement du français à l'étranger. Par ailleurs, dans leur rapport conjoint, les deux commissions s'étaient prononcées en faveur de cet ajout ;

- En deuxième lieu, votre commission a jugé utile de faire référence à « ***la promotion et l'accompagnement à l'étranger des idées, des savoirs et de la culture scientifique français*** ». Il est important, aux yeux de votre commission, de mettre en évidence le rôle des savoirs et de la culture scientifique de notre pays, qui occupent une place importante dans le cadre de la diplomatie d'influence ;

- En dernier lieu, votre commission a estimé nécessaire de reconnaître une compétence à cet établissement en ce qui concerne « ***le conseil et la formation professionnels des personnels français et étrangers concourant à ces missions, et notamment des personnels du réseau culturel français à l'étranger, en liaison avec les organismes compétents*** ». En outre, il semble souhaitable que la future agence soit étroitement associée à la politique de gestion des ressources humaines du ministère des affaires étrangères. Votre commission a donc tenu à préciser que « ***l'établissement est associé à la politique de recrutement, d'affectation et de gestion des carrières de ces personnels*** ».

La principale conclusion des auditions menées par votre commission, conjointement avec la commission de la culture du Sénat, sur la réforme de l'action culturelle extérieure, tenait à **l'absence d'une véritable politique de gestion des ressources humaines du personnel du réseau culturel à l'étranger**.

Ce constat était fondé sur les éléments suivants :

- **la formation et la professionnalisation des personnels sont ressenties comme très insuffisantes.** A titre d'exemple, les personnes appelées à diriger les centres culturels ne se voient offrir qu'un droit à une formation de cinq jours et ne bénéficient pas d'une formation spécifique à la gestion d'un établissement à autonomie financière ;

- **la durée d'immersion des agents dans le pays d'accueil demeure relativement courte**, trois ans en règle générale, alors qu'elle est de cinq ans dans le cas des réseaux britannique, allemand et espagnol ;

- les diplomates de carrière, qui se voient réserver les fonctions de conseiller culturel des ambassades ou de directeur d'établissement culturel, ont tendance à obéir à **une conception de l'influence culturelle en décalage avec les réalités locales du pays d'accueil.**

Dans leur rapport d'information, les deux commissions se prononçaient donc en faveur d'**une refonte majeure de la politique de gestion des ressources humaines de notre réseau culturel à l'étranger.**

En particulier, vos deux commissions estimaient que la future agence était appelée à prendre en charge la formation initiale et continue des personnels en postes dans le réseau culturel, dans les domaines relevant de sa compétence, que la continuité des parcours professionnels au sein du réseau devait être améliorée, qu'une réflexion devait s'engager sur la possibilité de faire émerger une spécialisation des carrières en lien avec la coopération culturelle, qui s'accompagnerait d'un renforcement de la mobilité interne et externe.

Vos deux commissions considéraient que le transfert des agents du réseau culturel de la France à l'étranger, et donc de la gestion des ressources humaines de ce personnel à l'agence, permettrait de mettre en œuvre ces axes de rénovation.

Conscientes des difficultés juridiques et statutaires d'un tel transfert, elles estimaient toutefois qu'il ne pouvait se faire que de manière progressive et dans le respect des conditions de statut et d'emploi de ces agents.

Elles plaident donc pour confier, dans un premier temps, à la future agence la responsabilité de la formation initiale et continue et de la continuité des parcours et des carrières (recommandation n°9).

L'ajout de cette dernière mission résulte donc directement de cette recommandation.

Elle permettra à l'agence de participer à la formation professionnelle initiale et continue des agents culturels en poste en France ou à l'étranger, en étroite liaison avec le ministère des affaires étrangères et le ministère de la culture ou encore les établissements culturels.

L'agence sera également associée à la politique de recrutement et d'affectation des agents du réseau culturel, ce qui devrait améliorer la qualité de ces procédures et réduire les nominations de complaisance.

2. La définition des orientations stratégiques

Afin d'associer étroitement le ministère de la culture à la définition des orientations stratégiques, **vo**tre **commission a souhaité préciser que** « *l'établissement exerce ses missions selon les orientations définies conjointement par le ministère des affaires étrangères et le ministère chargé de la culture* ».

Ainsi, même si le ministre de la culture n'exercera plus la tutelle avec le ministre des affaires étrangères sur l'opérateur, comme cela était le cas jusqu'à présent avec CulturesFrance, il restera étroitement associé à la définition des orientations stratégiques.

Enfin, reprenant un **sous-amendement** présenté par Mme Catherine Tasca au nom du groupe socialiste, la commission a également jugé utile, après l'avis favorable du rapporteur et du gouvernement, de faire référence dans ce paragraphe à la « *diversité culturelle et linguistique* », consacrée par la convention adoptée par l'UNESCO.

3. Les relations de l'opérateur avec les autres organismes et le réseau diplomatique à l'étranger

CulturesFrance n'est pas le seul opérateur chargé d'assurer la promotion et la diffusion de la culture française à l'étranger.

Il existe, en effet, un grand nombre d'organismes, publics, associatifs ou privés qui interviennent dans ce domaine.

Ainsi, le réseau des **Alliances françaises** joue un rôle très important pour le rayonnement de la culture et de la langue françaises à l'étranger. Rappelons que les Alliances françaises sont des associations de droit local qui relèvent de la sphère privée, même si certaines d'entre-elles ont passé des conventions avec l'Etat.

Il existe également **des organismes de promotion à caractère professionnel** à l'image d'UniFrance dans le domaine du cinéma, le bureau d'export de la musique ou encore le bureau international de l'édition française.

Par ailleurs, **les grands établissements culturels**, à l'image de l'Opéra de Paris ou du musée du Louvre, sont fortement impliqués dans la coopération culturelle internationale, à l'image du projet de musée du Louvre Abou Dhabi aux Émirats Arabes Unis.

C'est la raison pour laquelle il a semblé utile à votre commission d'indiquer que « *l'établissement opère sans préjudice des missions des organismes compétents en matière de promotion et d'exportation intervenant dans les domaines spécifiques mentionnés au présent article et en complémentarité avec ceux-ci, et dans une concertation étroite avec tous les opérateurs, qu'ils soient publics, associatifs ou privés.* »

Dans le même sens, elle a tenu à préciser que cet établissement « *collabore avec les organisations internationales et européennes, les collectivités territoriales et notamment les départements et collectivités d'outre-mer, les organisations professionnelles concernées par l'exportation des industries culturelles françaises, les institutions de création et de diffusion culturelle françaises et étrangères, ainsi qu'avec des partenaires publics et privés, dont les Alliances françaises* ».

La recommandation n°8 du rapport d'information sur la réforme de l'action culturelle extérieure, présenté au nom de votre commission, conjointement avec la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, préconisait d'ailleurs d'associer les Alliances françaises à la mise en œuvre de notre politique culturelle extérieure sur un mode partenarial.

Enfin, afin d'établir **un lien étroit entre cette agence et le réseau culturel à l'étranger**, votre commission a estimé nécessaire de préciser que cet établissement « *veille à répondre aux besoins exprimés par le réseau diplomatique à l'étranger* » et qu'il « *fait appel au réseau diplomatique à l'étranger, sous l'autorité des chefs de mission diplomatique, et aux établissements placés sous leur autorité ou qui leur sont liés par convention.* »

En outre, sur proposition du ministre des Affaires étrangères et européennes, et avec l'avis favorable du rapporteur, votre commission a introduit une disposition selon laquelle « *l'Institut entretient un dialogue permanent et régulier avec le réseau culturel français à l'étranger* ».

Dans leur rapport conjoint consacré à la réforme de l'action culturelle extérieure, **la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat s'étaient prononcées à l'unanimité en faveur du rattachement à la future agence du réseau culturel à l'étranger** en faisant, à terme, des établissements à autonomie financière les représentations locales de l'agence (*recommandation n°6*).

Conscientes toutefois des difficultés juridiques et administratives soulevées par un tel rattachement, elles estimaient que **ce rattachement ne pouvait être que progressif**. A cet égard, elles citaient l'exemple du transfert des équipes du réseau commercial des missions économiques à l'étranger du ministère de l'économie et des Finances à l'opérateur UBIFrance, qui s'est échelonné sur trois années.

Elles considéraient donc nécessaire que la future agence puisse s'appuyer, dans un premier temps et en tant que besoin, sur le réseau culturel français à l'étranger, ce lien pouvant aller, progressivement, jusqu'au rattachement à terme à l'agence des établissements à autonomie financière.

Votre commission est toujours convaincue de la nécessité de rattacher à terme et de manière progressive à la future agence le réseau culturel à l'étranger.

Compte tenu des difficultés soulevées par ce rattachement, notamment en matière de statut des agents, de fiscalité ou de politique immobilière, elle convient toutefois qu'une telle réforme ne doit pas se faire dans la précipitation mais à l'issue d'une période de réflexion, après notamment une évaluation du fonctionnement de la nouvelle agence chargée de la coopération culturelle.

C'est la raison pour laquelle votre commission s'est rangée à l'avis du ministre des Affaires étrangères et européennes qui, dans une lettre adressée aux agents de son ministère du 27 octobre 2009, a souhaité qu'« *après une période de trois ans de mise en œuvre de ce nouveau dispositif, un rendez-vous soit pris pour évaluer son fonctionnement et envisager le rattachement administratif du réseau à l'agence* ».

Interrogé sur ce point lors de son audition sur le projet de loi, le 26 janvier dernier, le ministre des Affaires étrangères et européennes M. Bernard Kouchner a à nouveau déclaré partager la conviction unanime des membres des commissions de la Culture et des Affaires étrangères sur la nécessité de transférer, à terme, la gestion du réseau culturel de la France à l'étranger à la future agence chargée de la coopération culturelle.

Néanmoins, il a jugé nécessaire de procéder par étapes, dans la mesure où le rattachement du réseau culturel consisterait à confier à la future agence la gestion de près de 130 établissements culturels à autonomie financière et de plus de 6 000 agents.

Comme il l'a déclaré lors de cette audition, « *les trois prochaines années devraient ainsi être consacrées à la concertation avec les postes et à l'évaluation des conséquences statutaires, financières et fiscales d'un tel rattachement, ainsi que des modalités de dévolution à l'agence de la jouissance de biens immobiliers de l'Etat à l'étranger* ».

Toutefois, afin de prendre date en vue de ce rendez-vous, **votre commission a jugé utile de prévoir, dans le texte de loi, une clause y faisant expressément référence.**

Elle a donc adopté, sur proposition de son rapporteur, **un amendement** introduisant **un article additionnel (article 6 ter)** prévoyant la remise par le gouvernement au Parlement, au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, **d'un rapport sur la diplomatie d'influence, comprenant notamment une évaluation des modalités et des conséquences du rattachement à l'agence du réseau culturel à l'étranger et les résultats des expérimentations menées en ce sens pendant ces trois années.**

Par ailleurs, votre commission a également adopté **un amendement** à l'article 1^{er} prévoyant **la possibilité pour cette agence**, comme d'ailleurs pour les autres établissements publics œuvrant à l'action extérieure de la France, **de disposer de représentations à l'étranger.**

En effet, la nouvelle rédaction proposée pour cet article dispose que « *pour l'accomplissement de leurs missions, ces établissements peuvent*

disposer de bureaux à l'étranger, qui font partie des missions diplomatiques. Ainsi, il sera possible de procéder au rattachement du réseau culturel à l'étranger à l'agence sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi.

• Le III de cet article est un nouveau paragraphe issu d'**un amendement** reprenant en partie des dispositions contenues dans le I du texte proposé par le projet de loi. Il précise **les conditions de dévolutions des biens, droits et obligations de l'association CulturesFrance au nouvel établissement public.**

Les biens, droits et obligations de l'association « CulturesFrance » seront transférés de plein droit, en pleine propriété et à titre gratuit à l'établissement public à caractère industriel et commercial, à la date d'effet de la dissolution de l'association, telle que décidée par son assemblée générale, dans le respect des dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901.

Un dispositif similaire avait été prévu par la loi n°2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, s'agissant de la substitution de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) à l'Association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN).

• Le IV de cet article est également un nouveau paragraphe issu d'**un amendement** de votre rapporteur reprenant le contenu du II du texte proposé par le projet de loi assorti de modifications rédactionnelles. Il concerne **le transfert des personnels de l'association CulturesFrance au nouvel établissement à caractère industriel et commercial.**

Actuellement, CulturesFrance emploie **95 personnes**, pour l'essentiel des agents sous contrat de droit privé.

Concernant **les salariés de droit privé**, le fait de conférer le statut d'EPIC et non d'établissement public à caractère administratif à CulturesFrance permet précisément de maintenir les contrats de travail existants.

En effet, aux termes de l'article L. 1224-1 du code du travail, *« Lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société de l'entreprise, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise ».*

La Cour de cassation ayant considéré que les dispositions de cet article sont applicables aux reprises d'entreprises par un employeur public lorsque l'activité de cette dernière entre dans le cadre d'un service public

industriel et commercial²², il paraît légitime en l'espèce d'utiliser cette procédure pour assurer le transfert du personnel de CulturesFrance.

Les personnes sous contrat privé seront donc transférées au nouvel établissement.

Elles disposeront d'un délai **de trois mois** pour accepter ou refuser le nouveau contrat, qui reprendra les clauses substantielles de leur contrat, en particulier celles concernant la rémunération.

Précisons que ce délai de trois mois est plus favorable que le délai légal, qui est d'un mois en ce qui concerne les contrats de droit privé, aux termes de l'article L. 1222-6 du code du travail.

Pour leur part, **les agents relevant de contrat de droit public** se verront proposer un contrat de droit privé par la nouvelle agence, avec une rémunération au moins équivalente.

Enfin, **la situation des fonctionnaires détachés ou mis à disposition sera étudiée au cas par cas.** En effet, contrairement aux salariés de droit privé dont les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent avec le nouvel employeur, la mise à disposition ou le détachement de fonctionnaires cesse de plein droit au moment de la dissolution de l'organisme d'accueil. Leur transfert au nouvel opérateur suppose une décision expresse de ce dernier et l'accord de leur administration d'origine qui ne peuvent être pris qu'en fonction de chaque cas particulier.

Il convient, toutefois, de rappeler que, durant les deux années qui suivent sa création, l'opérateur pourra bénéficier d'une dérogation lui permettant d'accueillir à titre gratuit des fonctionnaires détachés ou mis à disposition, en vertu de l'article 4 du présent projet de loi. Précisons aussi que le directeur et l'agent comptable d'un EPIC doivent avoir le statut d'agent public.

Votre commission a adopté cet article **ainsi rédigé.**

²² *Cour de cassation, chambre sociale, 4 juillet 1990, « M. Athane contre Agence de l'informatique »*

Article 6 bis (nouveau)
**Création d'un conseil d'orientation stratégique
sur l'action culturelle extérieure**

Cet article additionnel, issu d'un **amendement** adopté par votre commission, vise à créer **un conseil d'orientation stratégique sur l'action culturelle extérieure**.

Afin de tenir compte de la dimension interministérielle de l'action culturelle à l'étranger et d'associer étroitement l'ensemble des ministères concernés, et en particulier le ministère de la culture et le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, vos deux commissions ont proposé d'instituer un conseil d'orientation stratégique réunissant périodiquement les représentants des différents ministères concernés, afin qu'ils puissent participer, de façon régulière et effective, à la définition de notre stratégie culturelle à l'étranger (*recommandation n°3*).

La création de ce conseil d'orientation stratégique est directement inspirée du précédent du Conseil de l'audiovisuel extérieur, créé en 1996 mais qui ne s'est quasiment plus réuni depuis cette date. Afin de prévoir une certaine périodicité, votre commission a donc jugé utile de préciser que ce conseil d'orientation se réunira au moins une fois par an.

Sur proposition du ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, votre commission a indiqué que le ministre de la culture sera vice-président de ce conseil.

A l'initiative du groupe socialiste, elle a également précisé que le président de l'agence culturelle pourra participer à ce conseil d'orientation stratégique.

Le ministre des affaires étrangères pourra également inviter à y participer des personnalités qualifiées, notamment des représentants des collectivités territoriales ou des Alliances françaises.

Votre commission a adopté cet article additionnel après l'article 6, **ainsi rédigé**.

Article 6 ter (nouveau)

Rapport au Parlement sur la diplomatie d'influence et les modalités du rattachement du réseau culturel à l'étranger

Cet article additionnel, issu d'un **amendement** adopté par votre commission, vise à prévoir, dans un délai de trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, la remise par le Gouvernement au Parlement **d'un rapport portant sur la diplomatie d'influence de la France** comportant notamment une évaluation de la mise en place du nouvel opérateur chargé de l'action culturelle extérieure.

Ce rapport devrait comprendre également **une évaluation des modalités et des conséquences d'un rattachement éventuel du réseau culturel à l'étranger à l'agence.**

Votre commission reste favorable au principe d'un rattachement à terme du réseau culturel à l'étranger au futur opérateur chargé de la coopération culturelle. Toutefois, elle a toujours considéré que ce rattachement devait se faire de manière progressive et dans le respect du statut des agents concernés.

Compte tenu des difficultés administratives soulevées par ce rattachement, le ministre des Affaires étrangères et européennes a décidé de reporter à trois ans la décision de transférer ou non le réseau culturel à l'étranger à l'opérateur chargé de l'action culturelle extérieure.

Votre commission prend acte de ce report.

Néanmoins, afin d'inscrire le principe de ce rendez-vous et d'associer le Parlement à cette décision, votre commission a estimé utile d'y faire référence dans le texte de loi, au moyen d'un rapport remis au Parlement.

Reprenant **un sous-amendement** présenté par Mme Monique Cerisier-ben Guiga, au nom du groupe socialiste, après l'avis favorable de son rapporteur, votre commission a également jugé utile de procéder par des expérimentations en matière de rattachement du réseau à l'agence, sur le modèle des expérimentations menées actuellement au sein de quelques postes pilotes concernant la fusion entre les services de coopération et d'action culturelle des ambassades (SCAC) et des centres et instituts culturels au sein d'un nouvel établissement à autonomie financière.

Elle a donc tenu à préciser que le rapport au Parlement contiendra « *les résultats des expérimentations menées en ce sens pendant ces trois années* ».

Votre commission a adopté **cet article additionnel après l'article 6, ainsi rédigé.**

TITRE II - DISPOSITIONS RELATIVES A L'EXPERTISE TECHNIQUE INTERNATIONALE

Article 7

Modification de l'intitulé de la loi de 1972 relative à l'expertise technique internationale

Le titre II du projet de loi, qui comprend les articles 7 à 11, rénove le cadre juridique de l'expertise technique internationale défini par la loi n°72-659 du 13 juillet 1972. La réforme proposée modifie le champ d'application de cette loi en étendant les missions de coopération internationale à d'autres personnes publiques ou privées que les seuls États étrangers. L'article 7 modifie l'intitulé de la loi de 1972 pour l'adapter au nouveau contenu de la loi proposé par les articles 8 à 11. Il remplace la mention « *la situation du personnel civil de coopération culturelle, scientifique et technique auprès des États étrangers* » par les mots « *l'expertise technique internationale* ».

Votre commission a adopté cet article **sans modification**.

Article 8

Extension du champ d'application de la loi de 1972 relative à l'expertise technique internationale

L'article 8 du projet de loi modifie l'article 1^{er} de la loi n°72-659 du 13 juillet 1972 en étendant le champ de l'expertise technique internationale aux organisations internationales et aux instituts étrangers de recherche.

L'article 1^{er} de la loi de 1972 indiquait que l'expertise technique internationale ne concernait que « *les personnels civils auxquels l'État fait appel pour accomplir hors du territoire français des missions de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'États étrangers, notamment en vertu d'accords conclus entre la France et ces États* ».

La loi s'appliquait à tous les personnels civils (publics et privés, titulaires ou contractuels) mis à la disposition d'États étrangers par l'État français. Il ne s'agissait par conséquent que de la coopération bilatérale, les organisations internationales étant exclues. La loi ne s'appliquait, par ailleurs, ni aux militaires, ni aux volontaires du service national servant au titre de la coopération dont le statut était prévu par la loi du 6 juillet 1966 repris dans le Code du Service national.

Le projet de loi conserve l'économie générale de l'article 1^{er} de la loi de 1972. Il étend le champ de l'expertise internationale aux organisations

internationales et aux instituts étrangers de recherche. Ainsi la nouvelle rédaction de l'article 1^{er} tend à prévoir que : « *Les personnels civils appelés à accomplir hors du territoire français des missions de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'États étrangers, notamment en vertu d'accords conclus par la France avec ces États, auprès d'organisations internationales intergouvernementales ou d'instituts indépendants étrangers de recherche sur les politiques publiques, sont dénommés « experts techniques internationaux »* ».

Cette nouvelle rédaction étend le bénéfice de la loi de 1972 à la coopération multilatérale et à ce que l'on pourrait appeler la diplomatie des idées, c'est-à-dire le fait de placer des experts français dans des organismes de recherche étrangers ou des « think tanks », dans le but d'exercer une influence sur la scène intellectuelle mondiale.

En ce qui concerne la coopération multilatérale, les organisations internationales visées par l'article 8 sont notamment l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation des Nations-Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD), la Banque Mondiale, la Conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), organismes auprès desquels la France met d'ores et déjà à disposition ou souhaite mettre à disposition des personnels français. Ces personnels, fonctionnaires ou jeunes experts associés sont des éléments de l'influence française dans les organismes internationaux, dont la présence doit contribuer à orienter la politique de ces institutions dans un sens conforme aux objectifs poursuivis par les pouvoirs publics français.

En ce qui concerne les organismes de recherche sur les politiques publiques, il s'agit pour l'essentiel de « think tanks » situés en Europe, aux États-Unis (comme par exemple le Brookings Institution, le CSIS, le Carnegie Endowment for International Peace) et en Asie (notamment l'Institute of strategic studies au Pakistan et l'Institute for defence studies & Analyse en Inde).

Votre commission partage les objectifs poursuivis par cette extension du cadre de la loi de 1972. Les organisations internationales comme les grands centres de recherches indépendants sont des lieux où la France a intérêt à placer des hommes afin d'y exercer une influence. Cette réforme est cohérente avec la promotion d'une diplomatie d'influence. La France a un intérêt stratégique à ce que ses modes de raisonnement, ses schémas d'interprétation, ses codes d'analyse soient le plus largement diffusés sur la scène intellectuelle mondiale.

Elle a adopté, à cet article, trois amendements qui tendent à en préciser la rédaction.

Le premier précise que le personnel concerné par ce dispositif est un personnel : « recruté par des personnes publiques ». La loi de 1972

ainsi modifiée concerne tous les experts techniques internationaux, qu'ils soient gérés par l'État ou, par délégation, par la future agence pour la mobilité créée également par le projet de loi, que leur financement soit assuré par la France ou par des bailleurs multilatéraux ou d'autres bailleurs bilatéraux, y compris les pays bénéficiaires de l'expertise.

Elle ne concerne pas, en revanche, les experts privés, salariés d'entreprises privées, exerçant des missions d'expertise au profit d'États étrangers ou d'organisations internationales.

Du fait de la suppression dans le texte de la loi de 1972 de la mention selon laquelle cette dernière concerne « *les personnels civils auxquels l'État fait appel* », la nouvelle rédaction proposée pourrait laisser penser que la loi s'applique également aux personnels des entreprises d'ingénierie et de consultants du secteur privé et ainsi à toutes personnes exerçant des fonctions d'expertise à l'international. Or tel n'est pas l'objectif de la loi qui ne concerne que l'expertise à l'initiative des pouvoirs publics. L'amendement lève cette ambiguïté en évoquant un personnel : « *recruté par des personnes publiques* », personnes publiques qui recouvrent les ministères et au premier chef celui des affaires étrangères, mais également l'agence pour la mobilité.

Elle a, par ailleurs, adopté un deuxième amendement rédactionnel tendant à harmoniser dans le texte l'usage des mots « instituts indépendants de recherches ».

Ces derniers sont visés par les articles 1 et 8 du projet de loi. Mais alors qu'à l'article 1 sont évoqués « les instituts de recherche indépendants », l'article 8 vise lui « les instituts indépendants étrangers de recherche sur les politiques publiques ».

L'amendement retient la formule des « instituts indépendants de recherche » qui est la plus large et permet que l'appellation soit ainsi la même dans les deux articles. A l'article 8 l'adjectif « étranger » est cependant maintenu, car il s'agit, à cet article, de mission d'expertise internationale à l'étranger.

Elle a enfin adopté un troisième amendement tendant à préciser, comme cela est déjà prévu pour les magistrats, que compte tenu de la séparation des pouvoirs, les fonctionnaires des assemblées parlementaires exerçant des missions d'expertise technique internationale sont régis par les dispositions de la présente loi « sous réserve des dispositions particulières qui leur sont applicables ». L'amendement étend cette précision, actuellement prévue par le texte pour les magistrats, aux fonctionnaires des assemblées parlementaires.

La commission a adopté cet article **ainsi modifié.**

Article 9

**Ouverture du recrutement des experts techniques
à l'ensemble des fonctions publiques ainsi qu'au secteur privé**

L'article 9 propose une nouvelle rédaction de l'article 2 de la loi de 1972. Ce dernier prévoit que les personnels mentionnés à l'article 1^{er} sont « *recrutés dans les divers secteurs d'activités, en fonction des qualifications recherchées.* »

Ils peuvent être notamment choisis « *parmi les fonctionnaires de l'État et des établissements publics de l'État, les magistrats de l'ordre judiciaire, les agents titulaires des collectivités locales et de leurs établissements publics, les agents permanents des services, établissements et entreprises publics à caractère industriel et commercial.* »

La nouvelle rédaction proposée par le projet de loi reprend les possibilités actuellement prévues et les étend à l'ensemble des fonctions publiques françaises et européennes ainsi qu'au secteur privé. Cette rédaction prévoit que : « *Peuvent être recrutés en qualité d'experts techniques internationaux : 1°) Les fonctionnaires mentionnés à l'article 2 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, les magistrats de l'ordre judiciaire et les fonctionnaires des États membres de l'Union Européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'espace économique européen ou de la Confédération suisse ; 2°) Les agents non titulaires de droit public ; 3°) Des personnes n'ayant pas la qualité d'agent public en raison des qualifications spécifiques recherchées.* »

Outre l'ouverture aux fonctionnaires européens, en application du droit communautaire, la principale innovation de cette nouvelle rédaction réside dans l'ouverture explicite à des salariés du secteur privé.

Actuellement les secteurs où les besoins, d'une manière générale, sont les plus pressants sont les domaines de la gouvernance, l'assistance dans les domaines de l'État de droit (justice, police, administration publique), de la santé (biologie, pharmacie, recherche) de la gestion publique (économie, finances, statisticiens) et de l'agriculture (hydrauliciens, ingénieurs agronomes).

Pour une large part, ces missions font donc appel à des compétences que l'on retrouve dans la fonction publique. Force est cependant de constater que le ministère des affaires étrangères a très fréquemment besoin de recourir à des agents privés notamment dans des domaines techniques. Le recours à des salariés du secteur privé s'est accru ces dernières années tant et si bien que la moitié des experts gérés par ce ministère sont recrutés à l'extérieur de la fonction publique.

Cette ouverture au secteur privé correspond donc à un besoin concret des pouvoirs publics dans un domaine où la majorité des projets internationaux sont lancés sur appels d'offres et entraînent, de ce fait, une vive

compétition. Dans ce contexte, la France ne peut pas et ne doit pas se priver des compétences du secteur privé.

L'évolution juridique proposée constitue un alignement sur les pratiques actuelles. La rédaction proposée ne constitue pas une révolution dans la mesure où la loi de 1972 indique que les assistants techniques « peuvent être **notamment** choisis parmi les fonctionnaires de l'État... ». Le notamment n'excluait pas le recours à des salariés privés qui sont, par ailleurs, visés par l'actuel article 8 de la loi de 1972. L'innovation consiste donc à prévoir explicitement le recours à des experts privés au même titre que les experts issus du secteur public.

La possibilité ouverte de recruter aussi bien des agents publics que des salariés privés n'implique aucune conséquence sur la nature de leur contrat. En effet, la nature du contrat de ces experts dépend de la nature de l'organisme qui les recrute. La très grande majorité des experts seront dans l'une des situations suivantes :

- gérés par le Ministère des Affaires étrangères et européennes, ils continueront de relever de contrats de droit public (rémunération fondée sur le décret du 28 mars 1967) et de bénéficier d'un régime de sécurité sociale français (application de l'article L761-6 du code de la sécurité sociale) ;

- gérés par l'agence chargée de l'expertise et de la mobilité internationale, ils seront recrutés sur des contrats de droit privé comme le sont tous les salariés des EPIC et relèveront de la Caisse des Français de l'étranger et d'une assurance complémentaire s'agissant de leur couverture sociale.

Votre commission a approuvé cette modification de l'article 2 de la loi de 1972. Elle a adopté deux amendements à cet article.

Le premier tend à inclure les fonctionnaires des assemblées parlementaires parmi les personnels civils susceptibles d'être recrutés en qualité d'expert.

Dans la mesure où les fonctionnaires des assemblées parlementaires français sont explicitement exclus du champ de l'article 2 de la loi de 1983 visé par l'article 9 du projet de loi et qu'ils ne sont pas, à l'instar des magistrats de l'ordre judiciaire, directement visés par cet article, ce corps serait le seul corps de fonctionnaires européens dans lequel on ne pourrait pas recruter des experts techniques internationaux. Cette omission apparaît d'autant plus surprenante que le Parlement dispose d'une expertise importante dans les domaines prioritaires de la coopération française qui est la gouvernance et en particulier l'accompagnement à la mise en place d'institutions démocratiques.

Le second est d'ordre rédactionnel.

Elle a ensuite adopté cet article **ainsi modifié.**

Article 9 bis (nouveau)

Obligations de convenance et de réserve résultant de l'exercice de fonctions sur le territoire d'un État étranger

Le projet de loi ne prévoit pas de modifier l'article 3 de la loi de 1972 relative aux obligations des experts techniques internationaux. Cet article dispose que *« Sous réserve des règles propres à l'exercice des fonctions judiciaires, les personnels visés par la présente loi servent, pendant l'accomplissement de leurs missions, sous l'autorité du Gouvernement de l'État étranger ou de l'organisme auprès duquel ils sont placés, dans les conditions arrêtées entre le Gouvernement français et ces derniers. Ils sont tenus aux obligations de convenance et de réserve résultant de l'exercice de fonctions sur le territoire d'un État étranger et inhérentes au caractère de service public des missions qu'ils accomplissent au titre de l'article 1er de la présente loi. Il leur est interdit de se livrer à tout acte et à toute manifestation susceptible de nuire à l'État français, à l'ordre public local ou aux rapports que l'État français entretient avec les États étrangers. En cas de manquement aux obligations visées aux deux alinéas précédents, il peut, sans formalités préalables, être mis fin immédiatement à leur mission sans préjudice des procédures administratives susceptibles d'être engagées lors de leur retour en France. »*

Cet article fixe ainsi le cadre dans lequel ces experts exercent leurs missions et notamment les obligations de convenance et de réserve résultant de l'exercice de fonctions sur le territoire d'un État étranger et inhérentes au caractère de service public des missions qu'ils accomplissent.

Ces obligations expliquent qu'il leur soit interdit de se livrer à tout acte et à toute manifestation susceptible de nuire à l'État français, à l'ordre public local ou aux rapports que l'État français entretient avec les États étrangers.

Dans la mesure où les experts ne sont plus seulement mis à disposition d'État étrangers mais également d'organismes internationaux ou de recherche, il est apparu nécessaire de modifier la rédaction afin de viser non seulement les autorités étrangères mais également les organismes auprès desquels les experts sont placés. Cet article additionnel vient ainsi réparer une omission, sans modifier la portée de cet article 3 de la loi de 1972.

Votre commission a adopté **cet article additionnel ainsi rédigé : « Dans le premier alinéa de l'article 3 de la même loi, les mots « les autorités étrangères intéressées » sont remplacés par les mots « ces derniers ».**

Article 10
Durée des missions

L'article 10 du projet de loi propose une rédaction entièrement nouvelle de l'article 4 de la loi de 1972.

Ce dernier concerne l'obligation faite aux administrations qui assurent la gestion d'un corps de fonctionnaires de mettre à la disposition des services chargés de la coopération le nombre de fonctionnaires de ce corps dont le concours est nécessaire en vue de l'accomplissement de missions de coopération.

Il prévoit qu'en vue de permettre l'application de cette disposition, les décisions portant autorisation de recrutement dans les différents corps de fonctionnaires de l'État tiennent compte, dans la détermination du nombre des emplois à pourvoir dans les administrations de l'État, de celui des détachements auprès des services chargés de la coopération.

Le projet de loi propose de remplacer ces dispositions, qui relèvent plus de l'instruction ministérielle que de la loi, par des dispositions relatives à la durée des missions qui figure actuellement dans l'article 2 de la loi de 1972.

Ce dernier dispose en effet que les experts « *servent à titre volontaire* » et qu'ils « *sont désignés pour accomplir des missions de durée limitée* ». L'article 10 du projet de loi propose de transférer ces dispositions à l'article 4 de la loi de 1972 et de prévoir que les personnels mentionnés à l'article 2 « *servent à titre volontaire* » et qu'ils « *sont désignés pour accomplir une mission d'une durée initiale qui ne peut excéder trois ans, renouvelable une fois, le cas échéant, auprès du même État ou organisme, sans pouvoir excéder la même durée* ».

L'objectif poursuivi est de limiter les missions à une durée de 3 ans, reconductible une fois, ce qui fixe pour chaque mission un plafond de six ans. Cette durée cohérente avec celle visée par les textes relatifs à la lutte contre la précarité dans la fonction publique correspond à la volonté de promouvoir une expertise de courte et moyenne durée par opposition aux pratiques de coopération de substitution fréquente dans les années 60 qui impliquait des missions de longue durée.

Le dispositif est cependant suffisamment souple pour permettre à des experts particulièrement recherchés dans des domaines spécialisés, d'effectuer plusieurs missions, le plafond concernant chaque mission, et non pas l'ensemble des missions.

Votre commission a approuvé le dispositif prévu par cet article et n'a adopté qu'un amendement rédactionnel.

Elle a ensuite adopté cet article **ainsi modifié.**

Article 11

Situation en fin de mission des experts techniques internationaux

L'article 11 du projet de loi modifie la rédaction de l'article 8 de la loi de 1972 relative à la situation en fin de mission des experts techniques internationaux outre que les agents publics.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 8 dispose que « *les personnels bénéficient, à l'expiration de leur mission de coopération, dans les conditions fixées par décret, des garanties prévues en faveur des agents publics non titulaires privés d'emplois* ». Il est également prévu que « *Les services accomplis en coopération par les mêmes personnels sont assimilés aux services accomplis en France par les agents non titulaires ou non permanents, notamment en ce qui concerne la nomination ou la titularisation en qualité de fonctionnaires de l'État, d'agents titulaires des collectivités locales et des établissements publics ou d'agents permanents des services, établissements ou entreprises publics à caractère industriel ou commercial.* »

Ces dispositions combinées avec celles de la Loi « Le Pors » du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique de l'État a donné lieu à des difficultés d'application et à des contentieux.

Les dispositions transitoires de la loi 84-16 du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique de l'État prévoyaient (art.74, 1^{er}) que « *les personnels civils de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'États étrangers ou de l'organisme auprès duquel ils sont placés, qui remplissent les conditions fixées au deuxième alinéa de l'article 8 de la loi 72-659 du 13 juillet 1972...* » ont « *également vocation à être titularisés, sur leur demande, dans les conditions fixées à l'article précédent* ». L'application de ces dispositions a été particulièrement difficile compte tenu des métiers pratiqués par les intéressés, souvent très éloignés des métiers que pouvait leur proposer l'administration française.

La titularisation des coopérants techniques relevant des corps d'enseignement du ministère de l'éducation nationale a été réalisée progressivement après la publication des décrets de 1984 et a concerné environ un millier de coopérants.

En ce qui concerne le réemploi et la titularisation des autres coopérants (plusieurs milliers d'agents), l'État a été condamné, sous astreinte, à prendre les mesures d'application de l'article 74 susmentionné. Par décision du 3 septembre 1997, le Conseil d'État a en effet prononcé une astreinte à l'encontre de l'État s'il ne justifiait pas avoir, dans les six mois suivant la notification de la décision, élaboré les décrets de titularisation des coopérants techniques.

La plupart des autres coopérants techniques a donc été titularisée seulement après la publication des décrets du 24 août 2000 étant précisé qu'il n'était pas nécessaire que lesdits coopérants soient réemployés pour bénéficier

de la titularisation (un décret spécifique –dit décret-balai- a été pris précisément pour ceux qui n’avaient pas été réemployés -n° 2000-791). S’il existe encore quelques contentieux concernant des assistants techniques qui étaient en poste avant la publication de la loi Le Pors, il n’y a pas eu depuis d’autres recours relatifs à la titularisation ou au réemploi des assistants techniques.

L’article 11 du projet de loi clarifie la situation dans le sens de la non titularisation. Il prévoit que lorsqu’une administration ou un organisme public recrute un expert qui n’était pas précédemment employé par une administration ou un organisme public, la période de service réalisée auprès de l’État étranger dans le cadre d’un contrat d’expertise technique n’entraîne pas droit au réemploi ou à titularisation dans l’administration à l’issue du contrat.

Il prévoit cependant, que les périodes d’activité seront prises en compte dans l’ancienneté de services permettant à l’agent de présenter une candidature aux concours internes de recrutement dans les trois fonctions publiques, dans les conditions prévues par les différents statuts.

Ces précisions sont apparues nécessaires malgré la fin des contentieux en raison de l’adoption des dispositions relatives à la résorption de l’emploi précaire dans la fonction publique. En effet, dans le cadre des dispositions ultérieures de résorption de l’emploi précaire dans la fonction publique de l’État (loi « Perben » du 16 décembre 1996 ou plus récemment loi « Dutreil »), les missions d’expertise technique internationale n’ouvrent pas droit à titularisation ou à réemploi. Toutefois, l’argumentation selon laquelle les coopérants techniques n’exercent pas des fonctions susceptibles d’être dévolues à des fonctionnaires, d’où leur exclusion du dispositif Dutreil, pourrait être remise en cause par le juge administratif en référence à la titularisation de nombreux coopérants techniques qui étaient placés dans des situations similaires et qui ont été intégrés dans des corps de fonctionnaires sur le fondement de la loi Le Pors. Le juge pourrait donc considérer que la « cédésation », au titre de la loi Dutreil, des assistants techniques occupant des postes susceptibles d’être occupés par des fonctionnaires serait fondé. Ce risque a conduit à inscrire dans le projet de loi que les missions d’expertise technique internationale n’ouvrent pas droit à titularisation ou réemploi afin de limiter le risque contentieux.

La non titularisation des experts recrutés dans le secteur privé pour des missions de courte ou de moyenne durée correspond par ailleurs à l’évolution de la nature des missions. Si cette mesure aurait pu paraître critiquable lorsque les experts faisaient de fait des missions prolongées dans le cadre d’une coopération de substitution, elle apparaît plus cohérente avec l’idée de mission ponctuelle d’une durée limitée étant entendu que si les personnes souhaitent intégrer la fonction publique, cette expérience doit être prise en compte au titre des services faits dans le cadre des concours internes.

Votre commission a adopté cet article **sans modification.**

TITRE III – ALLOCATION AU CONJOINT

Article 12

Création de l'allocation au conjoint

Cet article vise à créer **une allocation versée directement aux conjoints des agents expatriés** dans les postes diplomatiques et consulaires, destinée à compenser les sujétions résultant de l'expatriation. Cette allocation se substituerait au « supplément familial », qui est actuellement versé à l'agent.

1. La situation actuelle

Les conjoints d'agents en postes à l'étranger connaissent des sujétions particulières lorsque le conjoint est contraint d'abandonner un emploi en France pour suivre l'agent à l'étranger ou, lorsque n'étant pas fonctionnaires ou ne trouvant pas de poste disponible au sein de l'ambassade, ils doivent s'abstenir de mener une activité professionnelle dans le pays d'accueil. Un grand nombre de pays ont, en effet, adopté des réglementations excluant l'emploi des conjoints de diplomates, en raison des protections et immunités fiscales dont ils bénéficient, et les conventions bilatérales ouvrant cette possibilité n'existent qu'avec un nombre limité de pays²³.

Les conjoints subissent également les conditions de vie parfois difficiles du pays d'accueil. Ils connaissent avec plus d'acuité les problèmes de santé et les risques d'accident qui pèsent sur l'ensemble des familles expatriées. Ils sont plus vulnérables aux aléas de la vie, tels que le divorce (le ministère des affaires étrangères et européennes connaît, selon l'association française des conjoints d'agents du ministère, un taux de divorce de l'ordre de 70 %, soit le plus élevé parmi les administrations publiques) et le décès ou l'invalidité de l'agent ont pour lui des conséquences pratiques plus difficiles à assumer à l'étranger qu'en France.

Ces sujétions pesant sur les conjoints et l'impossibilité dans laquelle ils se trouvent fréquemment de poursuivre une activité professionnelle à l'étranger conduisent un grand nombre d'entre-eux à renoncer à une expatriation ou à l'interrompre prématurément, étant alors confrontés à un « célibat géographique » toujours perturbant pour les familles.

²³ Actuellement, seuls sept pays sont liés par une convention en cours de validité avec la France : Argentine, Australie, Brésil, Canada, Costa-Rica, Nouvelle-Zélande et Roumanie ; Deux pays ont signé des accords intérimaires toujours appliqués mais qui ne sont plus légalement en vigueur : États-Unis et Singapour. Des accords sont en cours de négociation avec neuf pays : Chili, Colombie, États-Unis, Inde, Israël, Mexique, Pérou, Uruguay et Venezuela.

Cette question devient un important enjeu dans la gestion des ressources humaines au sein du ministère des affaires étrangères et européennes. En effet, si les conjoints d'agents assez jeunes (20-30 ans) ou au contraire plus âgés (plus de 50 ans) acceptent assez volontiers l'expatriation, vécue soit comme une parenthèse dans leur vie professionnelle, mise à profit pour élever de jeunes enfants, soit comme une position sociale assumée, s'agissant des conjoints ayant renoncé à poursuivre une carrière professionnelle, les conjoints situés dans la tranche d'âge 30-50 ans y renoncent de plus en plus, pour ne pas compromettre leur situation professionnelle.

Le Président de la République, dans son discours devant la communauté française de Hongrie le 14 septembre 2007, a clairement souhaité la création d'un « statut du conjoint »²⁴, destiné à résoudre ce qui devient un véritable problème de gestion des ressources humaines.

La prise en compte financière des difficultés des conjoints d'agents du ministère des affaires étrangères en postes à l'étranger existe certes déjà actuellement sous la forme d'un **complément de rémunération versé à l'agent**, prévue par le décret n°67-290 du 28 mars 1967 fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif en service à l'étranger.

Ce « **supplément familial** »²⁵ correspond actuellement à **10 % de l'indemnité de résidence** de l'agent expatrié.

Selon les données contenues dans la fiche d'impact annexée au présent projet de loi, le « supplément familial » (hors célibataires ayant des charges de famille) pour le ministère des affaires étrangères et européennes représenterait un coût total de **1,25 million d'euros par mois** et un **montant mensuel moyen de près de 550 euros par agent**.

Bien qu'il soit présenté comme un « avantage familial » dans ce décret, ce « supplément familial » ne constitue pas une prestation familiale, ne figurant pas dans les prestations définies par le code de l'action sociale et des familles.

Plusieurs cas sont cependant apparus où le conjoint n'était pas informé de l'existence de cette indemnité. En tout état de cause, le conjoint ne peut en disposer que pour autant que l'agent y consente.

²⁴ « Un jour, on va se retrouver dans une situation où plus personne ne voudra être préfet, plus personne pour être ambassadeur. Parce que la génération où des femmes sacrifiaient toute leur carrière sans aucune reconnaissance, ni personnelle, ni sociale, ni professionnelle, est une situation que l'on ne retrouvera plus. Et donc, dans les métiers aussi particuliers que ceux de préfet, d'ambassadeur, la question du statut du conjoint est clairement posée ».

²⁵ Ce « supplément familial » est distinct du « supplément familial de traitement » mentionné dans la Loi dite Le Pors.

Or, ce versement est indispensable au conjoint, notamment pour financer un complément de retraite, engager une formation ou épargner pour faire face aux aléas de la vie.

2. Le projet de loi

L'article 12 du projet de loi crée **une allocation versée directement aux conjoints des agents de l'Etat expatriés dans les postes diplomatiques et consulaires, qui se substituerait au « supplément familial »**, prévu actuellement par le décret n°67-290 du 28 mars 1967.

L'objectif poursuivi est que le conjoint, bien que n'étant pas agent de l'Etat, et non l'agent, perçoive directement le « supplément familial ». Cette allocation serait donc **une allocation spécifique *sui generis*** versée directement au conjoint et non plus un complément de rémunération de l'agent.

Elle concernerait aussi bien les couples mariés que les couples liés par un pacte civil de solidarité.

Cette allocation serait versée directement au conjoint dans les mêmes conditions que l'actuel « supplément familial ». Elle ne s'appliquerait qu'aux conjoints n'exerçant pas d'activité professionnelle ou ne recevant que des revenus professionnels limités, correspondant par exemple à des vacances au sein du poste diplomatique.

Toutefois, le supplément familial actuellement versé aux agents célibataires, veufs, divorcés ou séparés de corps ayant au moins un enfant à charge serait conservé.

Le périmètre de cette allocation au conjoint serait le même que celui de l'actuel « supplément familial ». Ce dernier ne s'applique pas, dans des conditions prévues par décret, aux conjoints des personnels travaillant dans les établissements d'enseignement français à l'étranger, qui ne relèvent pas du décret du 28 mars 1967. Cette allocation ne s'appliquerait pas non plus aux recrutés locaux, étant donné qu'elle vise à compenser les contraintes liées à l'expatriation.

Dans un premier temps, cette allocation sera toutefois limitée aux personnels civils de l'Etat. Les personnels des établissements publics administratifs soumis au décret de 1967 continueront à bénéficier, dans les conditions actuelles, du « supplément familial ». Une nouvelle intervention du législateur ne sera au demeurant pas nécessaire pour étendre cette allocation aux établissements publics administratifs, cette mesure pouvant être prise par voie réglementaire.

Bien que cela ne ressorte pas de la loi mais du décret d'application, **il est prévu**, comme cela est mentionné dans la fiche d'impact annexée au présent projet de loi, **de rendre l'allocation au conjoint plus égalitaire que le « supplément familial »**, qui correspond actuellement à 10 % de

l'indemnité de résidence de l'agent, et qui est donc indexée sur le niveau de rémunération.

Le montant de cette nouvelle allocation serait en effet uniformisé pour tous les conjoints au sein d'un même poste. Elle pourrait être calculée sur une base moyenne des indemnités de résidence servies dans le poste pour tenir compte des fortes différences de niveaux de vie entre les pays.

Cette « uniformisation » du montant de l'allocation devrait se traduire par une baisse de l'allocation pour les conjoints de catégorie A et A+. La mesure serait neutre pour les conjoints de catégorie B et elle entraînera une majoration pour les conjoints de catégorie C. Ainsi, elle entraînera une augmentation du montant de cette allocation pour les conjoints d'agents aux revenus les plus modestes.

Les modalités d'application de cet article seront fixées par un décret en Conseil d'Etat. La mise en œuvre de cette mesure devrait nécessiter la modification du décret n°67-290 du 28 mars 1967 relatif à la rémunération à l'étranger des agents de l'Etat.

Afin de maintenir l'actuelle exonération fiscale du supplément familial, en application d'une instruction fiscale du 8 mars 1974, il sera nécessaire de prévoir une nouvelle instruction fiscale ou de modifier l'article L. 81 du code général des impôts pour maintenir au profit de l'allocation au conjoint, le bénéfice de l'exonération de l'impôt sur le revenu.

Par ailleurs, cette allocation ne devant pas revêtir le caractère d'une rémunération au sens de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale et ne devant pas être soumise au prélèvement prévu à l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires. L'allocation sera assujettie à la CSG et au CRDS mais non aux cotisations sociales.

3. La position de votre commission

Comme votre rapporteur a pu le constater lors de ses auditions, **cette mesure est accueillie très positivement par les syndicats et par l'association des conjoints d'agents du ministère des affaires étrangères (AFCA).**

La création d'une telle allocation, sans aller jusqu'à la reconnaissance d'un véritable « statut du conjoint », constitue un premier pas important vers **une meilleure prise en compte de la situation des conjoints d'agents** du ministère des affaires étrangères expatriés dans les postes diplomatiques et consulaires. Ainsi, les conjoints pourront suivre des formations, financer un complément de retraite ou constituer un pécule leur permettant de faire face à d'éventuelles situations difficiles.

De plus, l'« **égalisation des allocations** », qui sera prévue dans le décret d'application, apparaît comme une mesure d'équité sociale.

Enfin, **elle ne devrait pas entraîner de coût supplémentaire pour le budget de l'Etat**, dans la mesure où cette allocation se substituerait au « supplément familial ».

Votre commission se félicite donc de cette mesure qui constitue une avancée importante en matière de reconnaissance des sujétions particulières qui pèsent sur les conjoints d'agents en poste à l'étranger.

Elle souhaite qu'une réflexion soit engagée sur la mise en place d'un véritable « statut du conjoint ».

Elle a adopté l'article 12 **sans modification.**

TITRE IV - DISPOSITIONS RELATIVES AU REMBOURSEMENT DES FRAIS ENGAGES PAR L'ETAT A L'OCCASION DES OPERATIONS DE SECOURS A L'ETRANGER

Article 13

Possibilité pour l'Etat d'obtenir le remboursement des frais engagés à l'occasion des opérations de secours à l'étranger

Cet article vise à **reconnaître à l'Etat la faculté d'exiger le remboursement de tout ou partie des frais induits par des opérations de secours à l'étranger.** Il réserve le motif légitime tiré notamment de l'activité professionnelle ou d'une situation d'urgence.

1. La situation actuelle

L'Etat français est amené de plus en plus fréquemment à supporter la charge financière des secours organisés au profit de ressortissants français se mettant particulièrement en difficulté ou exposant leur santé physique et psychologique, et celle des personnes les accompagnant, à un danger imminent, dans le cadre d'activités sportives, de loisir ou à caractère professionnel à l'étranger.

Ces personnes, qui voyagent ou qui séjournent dans des régions ou des pays déconseillés par le ministère des affaires étrangères et européennes, tant par la rubrique « Conseils aux Voyageurs » du site Internet du ministère des affaires étrangères et européennes, que par le biais de réponses officielles adressées individuellement, se mettent parfois dans des situations de grands périls malgré les avertissements dont ils ont fait l'objet et peuvent être victimes d'agressions ou d'enlèvement. Ces affaires nécessitent un engagement fort des services de l'Etat qui mobilise des moyens humains, logistiques et financiers importants.

C'est d'ailleurs l'une des raisons qui ont conduit le ministre des affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, à doter le ministère des affaires étrangères d'un centre de crise, dont votre rapporteur a pu visiter les installations et s'entretenir avec le directeur.

Or, ces personnes qui mettent en péril leur sécurité et parfois la sécurité de ceux qui les accompagnent, voire des équipes de secours, ne se voient pas réclamer, faute de base juridique, le montant des frais engagés par l'Etat, directement ou indirectement, pour préserver leur intégrité physique et psychologique, assurer le soutien à leur famille et mettre en place l'ensemble de la logistique nécessaire à la gestion de crise.

Dans bien des cas, l'Etat, et donc le contribuable, doit donc supporter des dépenses importantes pouvant s'élever à plusieurs dizaines voire centaines de milliers d'euros.

Or, si la convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963 prévoit une obligation d'assistance consulaire des Etats à l'égard de leurs ressortissants (notamment à l'égard des ressortissants emprisonnés), cette obligation d'assistance ne saurait s'assimiler à l'obligation de secours aux personnes qui s'impose à lui sur son territoire.

L'Etat français ne peut, en effet, déployer à l'étranger des moyens opérationnels qu'avec l'accord des autorités locales, sous peine de violer la souveraineté territoriale de cet Etat. Il ne dispose pas par ailleurs nécessairement à l'étranger des mêmes moyens opérationnels qu'en métropole pour conduire ces opérations.

Face à de telles situations, **plusieurs pays ont mis en place des instruments permettant à l'Etat d'obtenir le remboursement des frais engagés à l'occasion de secours à l'étranger.**

Ainsi, l'Allemagne reconnaît la possibilité pour l'Etat de rechercher une participation au coût de sauvetage de ses ressortissants.

L'une des personnes auditionnées par votre rapporteur a même cité le cas des autorités des Etats-Unis, qui, lorsqu'elles procèdent à une opération d'évacuation de leurs ressortissants à l'étranger, auraient pour habitude de confisquer les passeports des passagers lors de l'embarquement et d'exiger le remboursement des frais de vol avant de les restituer à l'arrivée.

2. Le projet de loi

L'article 13 du projet de loi vise à responsabiliser les ressortissants français s'engageant dans des activités professionnelles, de loisirs ou sportives dans des zones dangereuses à l'étranger, en **ouvrant la possibilité pour l'Etat d'exiger le remboursement de tout ou partie des frais induits par des opérations de secours.**

Il s'agit de concilier la liberté de circulation, qui doit rester la règle, avec la nécessaire responsabilisation des personnes à l'étranger, touristes,

professionnels ou résidents, qui se mettent volontairement en danger, en dépit des informations ou des avertissements dont ils ont connaissance.

Cette demande de remboursement ne pourra jouer qu'à l'égard des personnes « *s'étant délibérément exposées (...) à des risques qu'elles ne pouvaient ignorer* ».

Elle ne s'appliquerait pas dans le cas où ces personnes se seraient trouvées dans une situation dangereuse pour un « **motif légitime tiré notamment de leur activité professionnelle ou d'une situation d'urgence** ».

Ainsi, les journalistes intervenant dans une zone de crise au nom de la liberté d'information ou bien les membres d'une organisation humanitaire participant à des opérations d'assistance en cas de situation d'urgence, ne seraient pas concernés par ce dispositif.

Il ne concernerait pas non plus les ressortissants français, touristes ou expatriés, confrontés à une situation de crise, comme une catastrophe naturelle ou l'éclatement d'un conflit armé.

L'esprit de cette disposition est fortement inspiré de la loi n°85-30 du 9 janvier 1985, dite loi « Montagne », qui a permis aux communes de demander le remboursement des frais de secours engagés dans le cadre des activités de tourisme ou de sport sur le territoire national.

L'article 97 de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne a, en effet, complété l'article L.221-2 du code des communes par les dispositions suivantes :

« Toutefois, les communes peuvent exiger des intéressés ou de leurs ayants droit le remboursement des frais de secours qu'elles ont engagés à l'occasion d'accidents consécutifs à la pratique des activités sportives dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat. Elles déterminent les conditions dans lesquelles s'effectue le remboursement de ces dépenses qui peut porter sur tout ou partie des frais visés ».

Les opérations de secours en montagne par hélicoptère sont ainsi facturées en moyenne 10 000 dollars par heure de vol.

Cet article crée **une participation sui generis, qui n'a ni le caractère d'une redevance, ni celui d'une taxe, ni celui d'une sanction.**

Un décret en Conseil d'Etat précisera si nécessaire les conditions d'application de cet article.

Il peut sembler important de souligner que le ministère des affaires étrangères et européennes n'est pas le seul ministère concerné par cette mesure. Ainsi, **le ministère de la défense est fréquemment appelé à mettre en œuvre des moyens matériels et humains dans le cadre des opérations de secours à l'étranger**, comme en témoigne l'affaire du « Tanit » au large de la Somalie, qui a mobilisé des moyens importants de la marine nationale.

3. La position de votre commission

Votre commission approuve entièrement les objectifs poursuivis par le projet de loi.

Face à la multiplication des comportements peu responsables de la part de personnes s'aventurant dans des zones déconseillées, non protégées ou connues comme n'étant pas de nature à assurer leur sécurité à l'étranger, il n'est pas normal que la charge financière des opérations de secours pèse uniquement sur l'Etat, et donc sur le contribuable.

Pour votre commission, dans de telles situations, il est légitime que l'Etat soit en mesure de demander le remboursement de tout ou partie des dépenses engagées à l'occasion des opérations de secours.

Surtout, un tel dispositif aurait principalement **une vocation pédagogique et aurait un effet dissuasif à l'égard de tels comportements.**

En réalité, l'objectif visé n'est pas tant d'obtenir une participation financière, étant donné l'importance des montants en jeu, mais d'avoir un effet pédagogique et dissuasif à l'égard de tels agissements.

Il existe, en effet, une perception française qui considère que les frais de secours font partie des dépenses obligatoires de l'Etat.

A cet égard, on aurait pu envisager de prévoir non pas une participation financière mais l'obligation d'effectuer, par exemple, un travail d'intérêt général. Toutefois, cette mesure aurait alors revêtu le caractère d'une sanction pénale qui devrait être prononcée par un juge.

Convaincue du bien-fondé de cette mesure, votre commission a même souhaité renforcer le dispositif proposé de deux manières.

D'une part, elle a adopté, à l'initiative du rapporteur, **un amendement** visant à **supprimer l'encadrement de ce remboursement « dans la limite d'un plafond fixé par décret ».**

En effet, dès lors que la possibilité pour l'Etat d'exiger le remboursement des frais engagés reste une simple faculté et que le texte précise que l'Etat pourra demander le remboursement de tout ou partie des dépenses, il n'a pas paru nécessaire à votre commission de prévoir un plafond fixé par décret. En effet, compte tenu de la diversité des situations et du montant des frais engagés à l'occasion d'opérations de secours à l'étranger, il semble très difficile de déterminer à l'avance un plafond applicable à tous les cas de figure.

Au contraire, l'expérience montre qu'un tel plafond pourrait avoir un effet contre-productif. En effet, soit ce plafond serait fixé à un niveau trop bas et, dans ce cas, il ne pourrait pas avoir un effet véritablement dissuasif. Soit, au contraire, ce plafond serait fixé à un niveau trop élevé et il sera alors inutile. Votre commission a donc estimé préférable de supprimer toute référence à l'idée d'un plafond.

D'autre part, votre commission a adopté **un amendement**, également proposé par votre rapporteur, tendant à **supprimer la référence aux « mises en garde reçues »**.

En effet, dès lors que le texte proposé prévoit que le dispositif envisagé s'applique à l'égard de « *personnes d'étant délibérément exposées (...) à des risques qu'elles ne pouvaient ignorer* », il n'a pas semblé utile à votre commission de faire référence aux « *mises en garde reçues* ».

Cette mention paraît susceptible de soulever des difficultés juridiques sur l'appréciation de la nature de ces « *mises en garde* » et sur les moyens d'en apporter la preuve.

En effet, comme le précise l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, « *le texte ne doit pas être interprété comme l'exigence d'une mise en garde expresse préalable sur la portée des risques encourus* ».

Or, la mention des « *mises en garde reçues* » laisse à penser que ce dispositif ne pourrait jouer qu'à l'égard de personnes ayant été dûment averties des risques encourus, par exemple au moyen de lettres individuelles, de conversations téléphoniques ou d'échanges de courriels.

Une telle mention aurait donc pour conséquence de restreindre la portée du dispositif proposé.

Par ailleurs, **elle pourrait soulever des difficultés en cas de litige devant le juge car il appartiendrait alors à l'Etat d'apporter la preuve d'une telle mise en garde.**

Il a donc semblé préférable à votre commission de ne pas y faire référence.

L'information relève de différents facteurs, tels que les informations largement diffusées dans les médias sur la situation sécuritaire dans certaines régions du monde et les informations de sécurité prodiguées par des associations ou des autorités publiques, notamment sur les fiches de conseils aux voyageurs figurant sur le site Internet du ministère des affaires étrangères et européennes.

Il ne semble donc pas pertinent de restreindre le dispositif proposé aux seules personnes ayant fait l'objet de mises en gardes.

En tout état de cause, il appartiendra au juge d'apprécier si, dans les circonstances de l'espèce, la personne doit être considérée comme ayant été suffisamment informée des risques qu'elle encourait.

Votre commission a adopté l'article 13 **ainsi modifié**.

Article 14

Action récursoire de l'Etat à l'encontre des opérateurs de transport, des compagnies d'assurance, des voyagistes ou de leurs représentants

Cet article ouvre à l'Etat **la possibilité d'exercer une action récursoire à l'encontre des opérateurs de transport, des compagnies d'assurance, des voyagistes ou de leurs représentants**, lorsque ceux-ci n'ont pu fournir la prestation de voyage ou de rapatriement à laquelle ils étaient tenus à l'égard de leur contractants et ne peuvent exciper d'un cas de force majeure ayant empêché cette prestation.

Les professionnels du tourisme, des transports et de l'assurance manquent parfois à leurs obligations contractuelles à l'égard de leurs clients et s'en remettent à l'Etat pour assurer le rapatriement de leurs clients, même lorsque la situation de force majeure n'est pas constituée. Il peut en résulter une charge très lourde pour l'Etat.

Ainsi, lors du blocage de l'aéroport de Bangkok, en novembre 2008, le rapatriement des cinq cents touristes français présents sur place a entraîné pour l'Etat un coût de 720 000 euros pour le seul affrètement d'un avion. En effet, certaines compagnies aériennes ou voyagistes ont refusé d'évacuer leurs clients par d'autres aéroports et s'en sont remis à l'Etat pour remplir leurs obligations contractuelles.

L'objectif de cet article est donc de responsabiliser les professionnels du tourisme et de l'assurance.

Si ceux-ci ne respectent pas leurs engagements contractuels, notamment l'obligation de prestation de voyage et celle de rapatriement, à l'égard des ressortissants français et entraînent par là même une intervention en substitution par l'Etat, ce dernier doit pouvoir exiger de ces opérateurs le remboursement de tout ou partie des dépenses qu'il a été obligé d'effectuer pour compenser leurs manquements ou négligences.

Naturellement, les professionnels de tourisme et de l'assurance pourront s'exonérer de cette obligation en cas de force majeure, mais il leur incombera d'apporter la preuve qu'ils se sont bien trouvés dans une telle situation.

Un décret en Conseil d'Etat précisera si nécessaire les modalités d'application de cette disposition.

Votre commission approuve le dispositif proposé pour responsabiliser les professionnels du tourisme et de l'assurance.

Elle a adopté un **amendement** de précision rédactionnelle.

* *

*

Votre commission a adopté le projet de loi ainsi rédigé.

ANNEXE I – LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES²⁶

Mardi 17 novembre 2009 :

- audition de M. François DECOSTER, conseiller diplomatique, M. David BONNEAU, conseiller parlementaire, Mme Carole MOINARD, conseiller technique au cabinet de Mme Valérie PECRESSE, Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, et Mme Sonia DUBOURG-LAVROFF, Directeur des relations européennes et internationales et de la coopération et M. Renaud RHIM, adjoint au directeur des relations européennes et internationales et de la coopération au ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Mardi 1^{er} décembre 2009 :

- audition de M Valéry FRELAND Conseiller diplomatique au cabinet de M. Frédéric Mitterrand, Ministre de la Culture et de la Communication, et Mme Brigitte FAVAREL, Chef du département des Affaires européennes et internationales au ministère de la Culture et de la Communication ;

- audition de M. Dominique HENAULT, Directeur général d'EGIDE ;

- audition de M Pierre BUHLER, Directeur général de France Coopération Internationale (FCI)

Mercredi 2 décembre 2009 :

- audition de l'audition de M. Gérard BINDER, Président du Conseil d'administration, Mme Béatrice KAYAT, Directrice générale et M. Éric FRANCOIS, Secrétaire général de CampusFrance ;

- déjeuner de travail au Quai d'Orsay sur l'agence culturelle extérieure avec M. Bernard KOUCHNER, Ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Philippe ERRERA, Directeur de cabinet du ministre, Mme Milca MICHEL-GABRIEL et M. Jean-Marc BERTHON, conseillers au cabinet du ministre, M. Christian MASSET, Directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats, M. Stéphane ROMATET, Directeur général de l'administration et de la modernisation, Mme Delphine BORIONE, Directrice de la politique culturelle et du français et Mme Hélène DUCHENE, Directrice de la politique d'attractivité et de mobilité à la direction générale de la mondialisation, du développement et des

²⁶ La plupart des ces auditions ont eu lieu conjointement avec M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis de la commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication du Sénat.

partenariats du ministère des Affaires étrangères et européennes, et M. Dominique de COMBLES DE NAYVES, Conseiller-Maître à la Cour des Comptes, auteur d'un rapport sur le projet de création d'une agence pour l'action culturelle extérieure²⁷ ;

- visite des locaux du centre de crise du ministère des Affaires étrangères et européennes et audition de M. Serge MOSTURA, Directeur du centre de crise et M. Guillaume DARME.

Mercredi 9 décembre 2009 :

- audition de M. Jean-Claude JACQ, Secrétaire général de la Fondation Alliances françaises

- audition de M. Christian MASSET, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats, M. Stéphane ROMATET, Directeur général de l'administration et de la modernisation, Mme Delphine BORIONE, Directrice de la politique culturelle et du français et Mme Hélène DUCHENE, Directrice de la politique d'attractivité et de mobilité à la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, M. Éric BERTI, chef du service juridique interne et M. Sébastien POTAUFEU du service juridique interne du ministère des Affaires étrangères et européennes ;

Mardi 15 décembre 2009 :

- audition de Mme Pascale TEIXEIRA, Vice-présidente et Mme Hélène PONT, coordinatrice de l'Association Française des Conjointes d'Agents du ministère des Affaires étrangères (AFCA-MAEE)

Mercredi 22 décembre 2009 :

- Table ronde avec les représentants des organisations syndicales du ministère des Affaires étrangères :

M. Jean-Pierre FARJON, Secrétaire général, et M. Didier VUILLECOT, au titre de la CFDT-MAE

M. Louis DOMINICI, Président, et M. Jean-Robert BOURDOIS, pour l'ASAM-UNSA

M. Daniel VAZEILLE, Secrétaire général, et M. Riad HAMROUCHI, pour la CGT-MAE

²⁷ en présence de M. Josselin de Rohan, président de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées et de M. Jacques Legendre, président de la commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication du Sénat.

M. Ghislain CHABROULLET et Mme Caroline CARNEVILLIER, au titre de l'USASCC

Mme Nicole NOEL et M. Jean-Louis FRERET, au titre de FO-MAE

M. Roger FERRARI, Secrétaire national, et M. Emmanuel MOUCHARD pour la FSU.

- audition de M. Jean-Paul ROUMEGAS, Sous-directeur des affaires internationales au Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)

Mardi 12 janvier 2010 :

- Déjeuner de travail au Quai d'Orsay sur l'agence pour la mobilité et l'expertise technique internationales et les autres dispositions du projet de loi avec M. Bernard KOUCHNER, Ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Philippe ERRERA, Directeur de cabinet, Mme Milca MICHEL-GABRIEL et Mme Aurélia LECOURTIER-GEGOUT, conseillères au cabinet du ministre, M. Stéphane ROMATET, Directeur général de l'administration et de la modernisation, M Serge MOSTURA, Directeur du centre de crise, Mme Hélène DUCHENE, Directrice de la politique d'attractivité et de mobilité à la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des Affaires étrangères et européennes et M Pierre BUHLER, Directeur général de France Coopération Internationale (FCI)²⁸ ;

- audition de M. Nicolas TENZER, Président de l'association Initiative pour le développement de l'expertise française à l'international et en Europe (IDEFIE), auteur d'un rapport sur l'expertise technique internationale ;

Mercredi 13 janvier 2010 :

- audition de M. Olivier POIVRE D'ARVOR, Directeur général de CulturesFrance.

Mardi 26 janvier 2010 :

- entretien avec M. Adrien GOUTEYRON, Sénateur (UMP-Haute Loire), Rapporteur spécial des crédits de la Mission « Action extérieure de l'Etat » de la commission des Finances, auteur d'une proposition de loi pour le renouveau de la culture française à l'étranger et la francophonie.

²⁸ en présence de M. Josselin de Rohan, président de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées et de M. Jacques Legendre, président de la commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication du Sénat.

- entretien avec Mme Monique CERISIER-Ben GUIGA, Sénatrice (SOC-Français établis hors de France), rapporteur pour avis des crédits du programme « Rayonnement culturel et scientifique » de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat.

- entretien avec M. Yves DAUGE, Sénateur (SOC-Indre et Loire), rapporteur pour avis des crédits du programme « Rayonnement culturel et scientifique » de la commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication du Sénat.

ANNEXE II – AUDITION DE M. BERNARD KOUCHNER, MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, conjointement avec la commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication, a procédé, le mardi 26 janvier 2010, à l'audition de M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, sur le projet de loi n° 582 rectifié (2008-2009) relatif à l'action extérieure de l'Etat.

M. Josselin de Rohan, président, s'est félicité que le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat ait pu être inscrit à l'ordre du jour du Sénat le 22 février 2010. Il a indiqué que la commission procèdera, lors de sa réunion du 3 février, à l'élaboration du texte qui sera discuté en séance publique. Il a souligné l'importance de ce projet de loi qui vise à renforcer les instruments de notre diplomatie d'influence.

M. Jacques Legendre, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, a rappelé que les deux commissions avaient procédé, au début de l'année 2009, à des auditions communes sur l'action culturelle extérieure et qu'elles avaient publié un rapport d'information contenant dix recommandations adoptées à l'unanimité de leurs membres. Il a également mis en évidence l'enjeu essentiel que représente le rayonnement de notre culture et de notre langue pour la présence et l'influence de la France sur la scène internationale.

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, a rappelé que ce projet de loi s'inscrit dans le cadre de la réforme du ministère des affaires étrangères et européennes qu'il avait engagée lors de son arrivée au Quai d'Orsay et qui se décline en deux temps.

La première étape a consisté à réorganiser l'administration centrale du ministère, avec notamment la création d'une direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, qui a vocation à traiter les enjeux globaux.

La deuxième étape, qui fait l'objet du présent projet de loi, consiste à doter le ministère d'opérateurs modernes et efficaces.

Le titre premier du projet de loi, qui constitue le cœur du texte, porte sur les nouveaux opérateurs.

Les articles 1 à 4 créent une nouvelle catégorie d'établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France, et définissent leurs règles constitutives.

Le statut d'établissement public a déjà fait ses preuves pour les opérateurs intervenant dans le domaine de la coopération internationale, comme en témoignent les exemples de l'Agence française de développement

(AFD), de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ou, plus récemment, d'Ubifrance.

Ces opérateurs, anciens ou nouveaux, doivent agir de manière coordonnée afin d'assurer la cohérence de l'action extérieure française. Ces établissements publics seront d'ailleurs amenés à faire appel aux missions diplomatiques à l'étranger.

Les articles 5 et 6 du projet de loi créent deux établissements publics à caractère industriel et commercial, l'un chargé de développer l'expertise et la mobilité internationales, l'autre chargé de l'action culturelle extérieure.

Le choix a été fait de laisser au pouvoir réglementaire le soin de préciser leurs missions et leur organisation dans le cadre de décrets d'application.

M. Bernard Kouchner a insisté sur la nécessité d'une tutelle unique du ministère des affaires étrangères et européennes sur ces deux établissements, en estimant que c'était la condition de l'efficacité et d'une action extérieure cohérente.

Cette tutelle unique du ministère des affaires étrangères devrait être compensée par une association étroite des ministères partenaires dans la gouvernance des établissements. Ainsi, ces ministères devraient participer au conseil d'administration, contribuer au financement des opérateurs, à la préparation et à la signature des contrats d'objectifs et de moyens, ainsi qu'aux différents conseils d'orientation stratégique et comités qui encadreront l'action des établissements.

Le projet de loi prévoit, en premier lieu, la création d'un établissement public pour l'action culturelle extérieure, destiné à succéder à CulturesFrance. Cette agence reprendrait les missions exercées actuellement par CulturesFrance, auxquelles s'ajouteraient de nouvelles compétences dans les domaines de la diffusion des idées et des savoirs, de l'enseignement de la langue française, ainsi qu'une mission de conseil et de formation professionnelle des personnels français et étrangers.

Afin d'établir un lien étroit entre l'agence et le réseau culturel à l'étranger, celle-ci sera associée à la gestion des ressources humaines et à la programmation des activités. Surtout, un même nom sera donné à l'agence et aux établissements culturels à l'étranger, afin d'améliorer la visibilité et l'identité du dispositif.

A cet égard, M. Bernard Kouchner a estimé préférable que ce nom ne soit pas gravé dans la loi, mais qu'il relève du décret.

Concernant le réseau des centres et instituts français à l'étranger, M. Bernard Kouchner a indiqué qu'il restera pour le moment rattaché administrativement au ministère des affaires étrangères, mais que, dans un délai de trois ans, sera examinée l'opportunité de rattacher organiquement le réseau à l'agence.

Il a indiqué qu'il avait préféré attendre pour prendre une décision sur ce point car il lui semblait nécessaire de consolider dans un premier temps la nouvelle agence et d'évaluer dans le détail toutes les conséquences financières, juridiques et techniques d'un tel rattachement qui concerne plus de 130 établissements et plusieurs milliers d'agents.

S'agissant de la gouvernance, M. Bernard Kouchner a indiqué que le projet de décret prévoyait, en l'état actuel, que le conseil d'administration serait composé d'une vingtaine de membres, parmi lesquels des parlementaires, des représentants de l'Etat, avec une parité entre les représentants du ministère des affaires étrangères et ceux des autres administrations concernées, des personnalités qualifiées, des représentants des collectivités territoriales et du personnel.

Le président du conseil d'administration serait un président exécutif, assisté par un directeur général délégué, afin de garantir une unité de commandement.

Un conseil d'orientation stratégique, présidé par le ministre, ainsi qu'une commission consultative relative à la coopération décentralisée seraient créés.

L'intérêt de cette réforme est double. D'une part, elle permettra d'améliorer l'efficacité et la visibilité du dispositif d'influence français à l'étranger. D'autre part, elle montrera que la France est pleinement engagée sur la scène internationale, non seulement sur le terrain politique, mais aussi dans la bataille mondiale des idées, des contenus culturels, de la connaissance.

Le deuxième opérateur créé par le projet de loi est l'établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales, qui se substituera à trois organismes : l'association Egide et les groupements d'intérêt public CampusFrance et France Coopération internationale.

Ce nouvel opérateur reprendra les missions de ses trois composantes. Il sera donc chargé de l'appui à la mobilité des étudiants et des chercheurs étrangers, notamment par la gestion des bourses du gouvernement français, de la promotion des formations supérieures et du soutien au développement de l'expertise française et de la mobilité.

Pour mener à bien ces missions, l'opérateur s'appuiera sur le réseau des ambassades et des espaces CampusFrance gérés par le dispositif culturel à l'étranger.

L'objectif est d'améliorer, quantitativement et qualitativement, l'accueil des étudiants et chercheurs étrangers, comme le placement des experts français hors de nos frontières. Cette agence sera dirigée par un conseil d'administration comprenant des représentants de l'Etat, issus des différents ministères concernés, des parlementaires, des représentants des établissements d'enseignement supérieur, des collectivités territoriales, ainsi que des personnalités qualifiées et des élus du personnel.

Un Haut Conseil d'orientation sera également créé qui comprendra notamment des représentants des étudiants et des établissements d'enseignement supérieur.

Le titre II du projet de loi vise à rénover le cadre juridique de l'assistance technique internationale, tel qu'il est issu de la loi du 13 juillet 1972.

Face aux évolutions et aux enjeux importants du marché de l'expertise internationale, le projet de loi vise à renforcer la place de la France, en permettant une diversification des équipes d'experts et des profils.

Le projet de loi prévoit ainsi :

- d'étendre la possibilité de placer des experts techniques internationaux auprès d'organisations internationales et d'instituts indépendants de recherche, les « think tanks », afin de mieux répondre aux appels d'offres internationaux et de développer l'influence française au sein de ces organismes ;

- d'élargir le vivier de nos experts aux fonctionnaires des pays membres de l'Union européenne, ainsi qu'aux agents du secteur privé, lorsque les compétences recherchées ne se retrouvent pas au sein du secteur public ;

- de modifier la durée des missions, qui sera limitée à trois ans, renouvelable une fois, et de clarifier le statut des experts à l'issue de leur mission en assimilant les missions d'expertise à des périodes de service public quant aux conditions d'ancienneté pour se présenter aux concours internes de recrutement dans les trois fonctions publiques.

Cette rénovation de l'expertise technique internationale constitue une réforme indispensable du dispositif de coopération internationale, qui tient une place essentielle dans la modernisation de notre politique de rayonnement et d'aide au développement.

Le titre III du projet de loi crée une allocation au conjoint. Il s'agit d'une mesure qui répond à une revendication très ancienne des conjoints des agents du ministère en poste à l'étranger, qui connaissent des sujétions particulières, par exemple lorsqu'ils sont contraints d'abandonner un emploi en France, ou lorsque, n'étant pas fonctionnaires ou ne trouvant pas de poste disponible à l'ambassade, ils doivent s'abstenir de mener une activité professionnelle dans le pays d'accueil.

L'article 12 vise donc à instaurer une allocation versée directement aux conjoints des agents expatriés, qui se substituerait au « supplément familial », prévu par le décret du 28 mars 1967. Cette allocation serait versée dans les mêmes conditions : elle s'appliquerait aux conjoints n'exerçant pas d'activité professionnelle ou ayant des revenus limités, qu'ils résident en France ou à l'étranger. Cette mesure, qui pourrait sembler symbolique dans la mesure où elle remplace une allocation par une autre et qui sera neutre sur le

plan budgétaire, n'en demeure pas moins d'une grande portée pour les familles d'agents expatriés.

Elle peut apparaître comme un premier pas vers la création d'un « statut du conjoint » que le Président de la République a appelé de ses vœux dans son discours devant la communauté française de Hongrie le 14 septembre 2007.

Enfin, le titre IV du projet de loi est relatif au remboursement des frais engagés par l'Etat à l'occasion des opérations de secours à l'étranger.

L'Etat est de plus en plus souvent amené à engager des opérations de secours au profit de ressortissants français qui s'exposent à un danger immédiat dans des pays notoirement dangereux et déconseillés par le ministère des affaires étrangères, notamment par le biais de la rubrique « Conseils aux Voyageurs » du site Internet du ministère.

Or, ces personnes ne se voient pas réclamer le montant des frais engagés par l'Etat, en raison d'une conception exorbitante de la gratuité des secours, qui n'a pas d'équivalent juridique à l'étranger.

Les professionnels du tourisme, des transports et de l'assurance sont eux aussi tentés de s'en remettre à l'Etat pour le rapatriement de leurs clients, même lorsque la situation de force majeure n'est pas véritablement constituée. Les services de l'Etat doivent alors supporter des dépenses qui peuvent s'élever à plusieurs dizaines voire centaines de milliers d'euros. Ainsi, lors du blocage de l'aéroport de Bangkok, en novembre 2008, le rapatriement des cinq cents touristes français a coûté 720 000 euros à l'Etat pour le seul affrètement de l'avion.

Afin de mieux sensibiliser les citoyens aux conséquences des risques inutiles qu'ils prennent et font prendre aux équipes de secours, le projet de loi prévoit, d'une part, la faculté d'exiger des personnes s'étant délibérément mises en danger, sauf motif légitime, le remboursement de tout ou partie des frais induits par des opérations de secours à l'étranger et, d'autre part, d'exercer une action récursoire à l'égard des opérateurs défaillants, qu'ils soient transporteurs, voyagistes ou compagnies d'assurance, lorsqu'ils n'ont pu fournir la prestation de voyage ou de rapatriement à laquelle ils étaient tenus, hors cas de force majeure.

M. Bernard Kouchner a souligné que l'objectif visé n'était pas de limiter la liberté de voyager ou bien d'exercer une profession. Il a fait observer que la demande de remboursement ne pourra s'appliquer qu'en l'absence d'un motif légitime, cette réserve étant susceptible par exemple de préserver le cas des journalistes intervenant en zone de crise au nom de la liberté d'information.

M. Joseph Kergueris, rapporteur, a relevé que le projet de loi constituait un progrès significatif dans la réforme de notre dispositif d'influence à l'étranger.

La transformation de l'association CulturesFrance en une nouvelle agence dotée du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial devrait à la fois lui conférer plus de visibilité, lui permettre de renforcer ses moyens et d'améliorer le contrôle de l'État. Le Sénat s'était, du reste, prononcé à l'unanimité en faveur de cette formule en adoptant, en février 2007, la proposition de loi déposée par M. Louis Duvernois relative à la création de l'établissement public CulturesFrance.

De la même manière, la création d'une agence pour l'expertise et la mobilité internationales, à partir de la fusion de l'association EGIDE et des groupements d'intérêt public CampusFrance et France Coopération Internationale, devrait permettre de développer des synergies entre ces trois organismes et de renforcer le poids de cet opérateur sur le marché de l'expertise internationale.

Toutefois, M. Joseph Kergueris, rapporteur, a souligné que cette réforme ne constituait qu'une étape, certes nécessaire, mais qui s'avèrerait insuffisante si elle ne s'accompagnait pas de nouvelles évolutions à l'avenir.

Il a ainsi rappelé que, aussi bien en ce qui concerne l'action culturelle extérieure que l'expertise et la mobilité internationales, ces domaines se caractérisent par l'intervention d'un grand nombre d'organismes, publics ou privés.

Dans le domaine culturel, il convient de tenir compte en particulier du réseau culturel français à l'étranger, des Alliances françaises, mais aussi des différents organismes chargés de l'exportation des produits culturels français, à l'image d'uniFrance pour le cinéma.

De même, en matière d'expertise internationale, il existe un grand nombre d'opérateurs, publics ou privés.

Aussi la première étape consiste-t-elle à doter le ministère des affaires étrangères d'instruments efficaces et opérationnels, regroupant et articulant les différentes structures relevant de son domaine d'action.

Le deuxième objectif réside, lui, dans la nécessité de faire converger et de coordonner l'action des multiples opérateurs des différents ministères.

Enfin, une troisième étape consistera à faire travailler ensemble les opérateurs publics et privés, par exemple pour renforcer la place de la France dans les appels d'offres internationaux en matière d'expertise internationale.

M. Joseph Kergueris, rapporteur, a ainsi jugé indispensable d'aménager des espaces de discussion permettant de prendre en compte une telle diversité. Il a notamment fait référence à la possibilité d'instituer un conseil d'orientation en matière d'action culturelle extérieure, qui regrouperait les différents ministères concernés, ou encore des instances consultatives placées auprès de ces agences.

M. Joseph Kergueris, rapporteur, a ensuite interrogé le ministre sur la perspective de rattachement à l'agence culturelle du réseau culturel à

l'étranger. En effet, les commissions de la culture et des affaires étrangères se sont prononcées à l'unanimité en faveur d'un tel transfert lors de l'adoption en juin 2009 d'un rapport d'information commun présenté par leurs deux présidents, MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan.

Compte tenu des difficultés juridiques et statutaires soulevées par ce rattachement, elles avaient cependant estimé nécessaire que cette opération soit mise en œuvre de façon progressive, le rapport citant notamment l'exemple du rattachement du réseau des équipes commerciales des missions économiques à Ubifrance, qui s'est échelonné sur trois ans.

Aussi a-t-il interrogé le ministre sur les raisons qui l'ont conduit à reporter à trois ans la décision de rattacher le réseau culturel à l'agence culturelle. Par ailleurs, il a souhaité recueillir son sentiment sur la possibilité d'établir, dans le cadre du projet de loi, un lien étroit entre l'agence et le réseau, notamment en confiant à l'agence une compétence en matière de formation professionnelle des agents de ce dernier.

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis, a souligné que le projet de loi avait le mérite de procéder à une harmonisation salubre du cadre juridique applicable aux opérateurs de notre diplomatie d'influence, caractérisés par leur extrême dispersion et des statuts pour le moins disparates. Parmi ces opérateurs, deux agences sont notamment créées, l'une chargée de l'expertise et de la mobilité internationales, l'autre chargée de la coopération culturelle et linguistique. Il s'agit là d'une étape décisive dans la réforme du dispositif d'influence de la France à l'étranger, dont il s'est félicité.

Certains éléments méritent cependant d'être précisés. Aussi a-t-il sollicité du ministre quelques éclaircissements sur les points suivants :

- si le rôle pivot du ministère des affaires étrangères est désormais acquis en matière de politique d'influence, il serait souhaitable d'avoir une idée plus précise du cadre interministériel qui devrait présider à l'élaboration des orientations stratégiques des deux agences nouvellement créées ;

- il a souhaité connaître le sentiment du ministre sur l'attribution à la future agence culturelle d'une compétence en matière de formation professionnelle des personnels culturels en poste à l'étranger et sur la perspective de l'associer étroitement à la gestion des ressources humaines du réseau culturel français. Cette étape paraît, en effet, indispensable afin de préparer l'agence à la gestion effective de notre réseau d'établissements culturels à l'étranger ;

- il importe de clarifier les conditions de l'articulation de l'agence culturelle et du réseau culturel dans les trois prochaines années, avant de procéder au rattachement effectif du réseau à l'agence. Il a rappelé à ce titre que, en termes politiques, les commissions de la culture et des affaires étrangères avaient clairement acté, à l'unanimité, le principe d'un tel rattachement dans leur rapport d'information précité ;

- enfin, compte tenu du climat budgétaire préoccupant de notre diplomatie culturelle, il convient de préciser les efforts financiers et humains qui seront consentis par le Gouvernement pour accompagner la montée en puissance de ces deux agences. Dès lors que celles-ci assureront un certain nombre de missions à caractère régalien et de service public, la responsabilité de l'Etat dans leur financement doit être clairement affichée.

En réponse aux interrogations des rapporteurs des deux commissions, M. Bernard Kouchner a apporté les précisions suivantes :

- il a déclaré partager la conviction unanime des membres des commissions de la culture et des affaires étrangères sur la nécessité de transférer, à terme, la gestion du réseau culturel de la France à l'étranger à la future agence chargée de la coopération culturelle. Dans le cas contraire, dépourvu de relais immédiats à l'étranger, le futur établissement s'exposerait au risque d'être « une tête sans jambe ». Néanmoins, il a jugé nécessaire de procéder par étapes, dans la mesure où le rattachement du réseau culturel consisterait à confier à la future agence la gestion de près de 130 établissements culturels à autonomie financière et de plus de 6 000 agents. Dans ces conditions, il convient, dans un premier temps, non seulement de préparer l'agence, en termes de capacité et de moyens, à la conduite d'une telle opération, mais aussi de convaincre les postes diplomatiques et le réseau culturel à l'étranger, leur adhésion à cette démarche étant indispensable à la bonne mise en œuvre de la réforme. Les trois prochaines années devraient ainsi être consacrées à la concertation avec les postes et à l'évaluation des conséquences statutaires, financières et fiscales d'un tel rattachement, ainsi que des modalités de dévolution à l'agence de la jouissance de biens immobiliers de l'Etat à l'étranger. M. Bernard Kouchner a ainsi estimé qu'une période de transition de deux à trois ans suivant la mise en place de l'agence était incontournable, afin que cette dernière ait eu le temps préalablement de développer des liens fonctionnels avec les établissements culturels à l'étranger en matière de gestion des ressources humaines, notamment à travers la formation des agents, et de programmation des activités, notamment par sa participation à l'élaboration des budgets culturels des postes ;

- en ce qui concerne l'exercice de la tutelle sur les deux agences, les exigences d'efficacité et de cohérence appellent l'identification claire d'un chef de file de la coordination interministérielle. Il semble cohérent d'attribuer ce rôle de pivot au ministère des affaires étrangères, en lui confiant la tutelle de ces agences, dans la mesure où il est appelé à contribuer à près de 90 % de leurs subventions publiques et dès lors que ces établissements ont vocation à s'appuyer sur les moyens du réseau diplomatique dont il a la responsabilité. À ce titre, le directeur de la politique culturelle et du français et le directeur des politiques de mobilité et d'attractivité devraient être les commissaires du Gouvernement respectivement auprès de l'agence culturelle et de l'agence de la mobilité. Les autres ministères concernés devront être étroitement associés à l'élaboration des orientations stratégiques des futures agences, notamment à travers des mécanismes de co signature de leurs contrats d'objectifs et de

moyens et de leurs lettres de missions, et leur participation à des conseils d'orientation stratégique. Si la question de la tutelle a été réglée dans le cas de l'agence chargée de la coopération culturelle à l'issue de discussions avec le ministère de la culture, elle doit encore faire l'objet d'arbitrages interministériels s'agissant de l'agence pour l'expertise et la mobilité internationales ;

- afin d'assumer ses responsabilités futures en matière de conseil et de formation professionnels de nos agents culturels, l'agence chargée de la coopération culturelle devra comporter en son sein un département de la formation, structure solide qui devrait également lui permettre d'être étroitement associée, à l'avenir, à la politique de recrutement de nos personnels culturels en poste à l'étranger ;

- s'agissant des moyens de notre action culturelle extérieure, M. Bernard Kouchner s'est engagé à militer, auprès du ministère du budget, pour la poursuite de l'effort financier en faveur de notre réseau culturel à l'étranger, en l'espèce le prolongement de la rallonge budgétaire obtenue en 2010 et la compensation, à terme, des surcoûts mécaniques générés par les transferts d'agents aux futures agences, notamment dans l'hypothèse d'un rattachement du réseau à l'agence. Par ailleurs, il faudra également accompagner les agences dans le développement de leur capacité autonome à lever des fonds d'origines diverses.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a estimé que le texte déposé par le Gouvernement se résumait à un « squelette » des futurs opérateurs de notre diplomatie d'influence, encore dépourvu des muscles et des nerfs indispensables à leur fonctionnement. Elle a donc jugé nécessaire d'amender le texte pour donner véritablement corps aux agences chargées de la coopération culturelle et de la mobilité universitaire, scientifique et technique, en clarifiant notamment les points suivants :

- il est nécessaire de mettre en cohérence le réseau français d'établissements culturels à l'étranger avec le siège parisien de l'agence culturelle. À ce titre, elle s'est fondée sur le précédent de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Cet établissement public à caractère administratif a été créé précisément afin de piloter un réseau d'établissements scolaires fonctionnant jusqu'alors en ordre dispersé. L'expérience s'est révélée concluante dans la mesure où l'AEFE jouit désormais d'une réputation solidement ancrée comme tête de réseau des établissements scolaires français à l'étranger. Dès lors, elle s'est clairement prononcée en faveur de l'insertion, dans le projet de loi, d'une disposition actant clairement le principe du rattachement du réseau culturel à la future agence qui pourrait intervenir par la voie d'expérimentations ;

- rien ne semble justifier que l'on écarte, a priori, la formule de l'établissement public à caractère administratif dans le cas de l'agence culturelle, dans la mesure où l'expérience de l'AEFE a fait la preuve de son efficacité ;

- la responsabilité de l'État dans le financement de ces opérateurs, assumant du reste des missions de service public, doit être clairement affichée. En conséquence, les dotations de l'État au sein des ressources des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France doit être rétablie ;

- il importe de remédier à l'absence de véritable perspective de carrière à long terme offerte pour nos agents culturels en poste à l'étranger. Au-delà de la formation professionnelle, se pose également la question de la politique de recrutement, d'affectation et de gestion des carrières de ces personnels. Il importe d'y associer étroitement l'agence culturelle, afin notamment de rendre plus transparentes et objectives les procédures d'affectation ;

- si les dispositions relatives à l'allocation versée directement aux conjoints expatriés ne soulèvent pas d'objection, l'article 13 du projet de loi, en revanche, n'est pas suffisamment clair sur la mise en cause de la responsabilité d'autres personnes, notamment des touristes imprudents, dans le remboursement des frais de secours engagés par l'État à l'étranger.

Après avoir salué le ministre dans sa volonté de réformer le dispositif d'influence de la France à l'étranger, et ce malgré quelques résistances parfois issues de son administration, M. Yves Dauge a souligné, néanmoins, que le texte déposé par le Gouvernement était encore très en deçà des espoirs que l'on pouvait raisonnablement fonder pour une réforme ambitieuse. Dès lors, il a rappelé la nécessité :

- d'acter clairement dans la loi le principe d'un rattachement du réseau culturel à la future agence chargée de la coopération culturelle, l'opération devant ainsi intervenir au plus tard dans trois ans, le cas échéant à la suite d'une série d'expérimentations préalables ;

- d'associer étroitement à la politique de recrutement, d'affectation et de gestion des carrières des personnels culturels en poste à l'étranger la future agence culturelle, qui ne saurait être simplement consultée sur ces sujets ;

- d'impliquer le réseau des Alliances françaises et les collectivités territoriales et de garantir leur présence au conseil d'administration de l'agence culturelle.

Mme Catherine Tasca a rappelé que, deux ans après les conclusions des travaux de la commission du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, on était en droit d'attendre un texte ambitieux qui embrasse l'ensemble des problématiques de notre dispositif d'influence à l'étranger. Or, le texte déposé par le Gouvernement apparaît sec et excessivement technique. Lui fait en particulier défaut une définition neuve et ambitieuse de notre action culturelle extérieure qui serait susceptible d'impulser une réorientation de la politique de l'État dans ce domaine. Elle a notamment regretté l'absence de référence à la défense de la diversité culturelle dans l'objet de la future agence chargée de la coopération culturelle,

alors que cet élément constitue l'identité même de notre politique culturelle extérieure depuis l'adoption de la Convention de l'UNESCO sur ce thème en octobre 2005. Elle a ensuite appelé l'attention du ministre sur les points suivants :

- il est indispensable d'inscrire dans la loi une date butoir pour la mise en œuvre du rattachement du réseau culturel à la future agence culturelle ;

- l'exigence de concertation interministérielle doit irriguer la gouvernance des futurs établissements publics, notamment au niveau de la composition de leurs conseils d'administration ;

- il convient de revaloriser le métier d'acteur culturel à l'étranger, notamment en favorisant les passerelles entre administrations des différents ministères ;

- il est nécessaire de s'entendre sur une appellation qui permette à notre agence de défendre à l'étranger un seul et même label de notre action culturelle extérieure. Or, les propositions successives du ministère à ce sujet et notamment l'appellation d'« Institut Victor Hugo » ne semblent pas recueillir l'assentiment de tous les acteurs concernés.

En matière de promotion de la culture et de la langue françaises à l'étranger, M. Christian Poncelet a souligné la nécessité de recommander aux personnalités françaises, et en particulier aux fonctionnaires français, de s'exprimer systématiquement en français, notamment à l'occasion d'interventions au sein d'organisations internationales. En outre, le recours à des experts privés pour accompagner la mise en place des futures agences doit être envisagé avec précaution.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam a remercié le ministre pour les avancées significatives que le projet de loi introduisait en faveur d'une relance de la politique culturelle extérieure française. Elle s'est réjouie de la mise en place d'une allocation versée directement aux conjoints expatriés. En outre, elle s'est déclarée favorable à la dénomination « Institut Victor Hugo » pour la future agence chargée de la coopération culturelle. Elle a souligné la nécessité, en matière de formation des agents de notre réseau culturel, de mettre l'accent sur l'initiation à la gestion, au management et aux techniques de marketing. Elle a regretté, cependant, le manque de clarté de l'article 13 du projet de loi concernant le remboursement des frais de secours engagés par l'État à l'étranger. A cet égard, elle a rappelé qu'elle avait déposé, avec les membres de son groupe, une proposition de loi tendant à créer un fonds de solidarité pour soutenir les ressortissants français en situation de crise à l'étranger ou victimes de catastrophes naturelles.

En réponse, M. Bernard Kouchner a apporté les précisions suivantes :

- la nouvelle agence chargée de la coopération culturelle ne se résumera pas à une simple transformation du statut de CulturesFrance car elle sera étroitement associée au réseau des établissements culturels à l'étranger ;

- l'idée d'une expérimentation du rattachement du réseau à l'agence, en commençant par quelques établissements pilotes, mérite d'être étudiée même si on peut s'interroger sur la pertinence de prévoir cette expérimentation dans le texte de loi ;

- en tout état de cause, le rattachement du réseau des établissements culturels à l'agence nécessite un important effort d'explication et de persuasion, compte tenu des réticences qu'il soulève, sauf de la part des personnels contractuels et des recrutés locaux ;

- l'idée d'inscrire dans le projet de loi une clause de rendez-vous concernant ce rattachement paraît bienvenue ;

- le modèle de l'établissement public administratif a été écarté car il n'offre pas la même souplesse que l'établissement public à caractère industriel et commercial, notamment en matière de levée de financements et de gestion ;

- les collectivités territoriales, qui jouent un rôle important en matière de coopération culturelle, seront étroitement associées et pourront être représentées au sein du conseil d'administration ;

- il serait envisageable d'augmenter de deux à quatre le nombre de parlementaires appelés à siéger au sein du conseil d'administration des établissements, si cela peut conduire à favoriser une meilleure représentation des sensibilités politiques ;

- un équilibre sera prévu au sein du conseil d'administration de chaque agence entre les représentants du ministère des affaires étrangères et ceux des autres ministères ;

- le contrat d'objectifs et de moyens définira les priorités fixées à chaque opérateur ainsi que les financements prévus sur une base pluriannuelle ;

- des passerelles devront effectivement être mises en place pour permettre des échanges de personnels entre l'agence, le réseau et les ministères concernés ;

- l'allocation au conjoint représente un premier pas vers une meilleure prise en compte des sujétions qui pèsent sur les conjoints d'agents expatriés, même s'il reste beaucoup à faire dans ce domaine ;

- l'idée d'un fonds d'indemnisation pour les ressortissants français en situation de crise ou victimes de catastrophes naturelles soulève la question de son financement et pourrait se heurter aux réticences du ministère de l'économie et des finances.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a procédé, lors de sa réunion du mercredi 3 février 2010, sous la présidence de M. Josselin de Rohan, président, à l'examen du rapport de M. Joseph Kergueris sur le projet de loi n° 582 rectifié (2008-2009) relatif à l'action extérieure de l'Etat (procédure accélérée engagée).

M. Josselin de Rohan, président, a salué la présence du ministre des affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, et celle du rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, M. Louis Duvernois.

M. Joseph Kergueris, rapporteur, a rappelé que le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat s'inscrivait dans le cadre de la réforme du ministère des affaires étrangères et européennes, qui repose sur les conclusions du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France et les recommandations issues de la revue générale des politiques publiques, et qu'il visait à renforcer la diplomatie d'influence.

Après la réorganisation de l'administration centrale du Quai d'Orsay, l'objectif du projet de loi consiste à doter le ministère des affaires étrangères d'opérateurs modernes et efficaces.

Ainsi, le projet de loi prévoit la création de deux nouveaux opérateurs dotés du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, l'un chargé de développer l'expertise et la mobilité internationales, l'autre chargé de l'action culturelle extérieure.

Le projet de loi contient également d'autres dispositions très variées, comme la création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France, la rénovation du cadre juridique de l'expertise technique internationale, la mise en place d'une allocation pour les conjoints d'agents expatriés ou encore des dispositions relatives au remboursement des dépenses engagées par l'Etat à l'occasion d'opérations de secours à l'étranger.

La création d'une nouvelle agence chargée de la coopération culturelle, destinée à succéder à CulturesFrance, constitue l'une des principales nouveautés du texte.

M. Joseph Kergueris, rapporteur, a rappelé que le Sénat avait consacré ces dernières années de nombreux travaux à la réforme de l'action culturelle extérieure de la France. Il a notamment mentionné le rapport d'information conjoint de la commission des affaires étrangères et de la commission de la culture sur la diplomatie culturelle, dont les conclusions avaient été adoptées à l'unanimité par les membres des deux commissions.

Il a également rappelé que, dès 2004, la Cour des comptes avait dénoncé les insuffisances du statut associatif de CulturesFrance et qu'une proposition de loi transformant son statut en établissement public à caractère industriel et

commercial, déposée par M. Louis Duvernois, avait même été adoptée à l'unanimité par le Sénat en février 2007.

Tout en approuvant ce changement de statut, M. Joseph Kergueris, rapporteur, a estimé que le projet de loi restait en deçà des objectifs fixés dans le rapport d'information et des recommandations approuvées à l'unanimité par les deux commissions, notamment concernant les relations entre la nouvelle agence et le réseau culturel à l'étranger. A cet égard, il a rappelé que les deux commissions s'étaient prononcées à l'unanimité en faveur du rattachement à terme et de manière progressive à la future agence des établissements du réseau culturel à l'étranger. Il a également regretté l'absence de dispositions relatives à la formation professionnelle et à la gestion des carrières des agents du réseau, qui figuraient pourtant au cœur des recommandations du rapport des deux commissions.

M. Joseph Kergueris, rapporteur, a donc indiqué qu'il proposerait plusieurs amendements, élaborés conjointement avec le rapporteur pour avis de la commission de la culture, afin de renforcer la réforme de la diplomatie d'influence, et visant notamment à :

- préciser la dénomination, les missions et la gouvernance de la nouvelle agence, ainsi que sa tutelle ministérielle ;
- renforcer la dimension interministérielle de l'action culturelle extérieure par la création d'un conseil d'orientation stratégique et prévoir une coopération étroite de l'agence avec les industries culturelles, les alliances françaises ou les collectivités territoriales ;
- établir un lien étroit entre cette agence et le réseau culturel à l'étranger et inscrire une « clause de rendez-vous » dans la loi sur le rattachement du réseau culturel à l'agence.

Le second opérateur prévu par le projet de loi serait chargé du développement de la mobilité et de l'expertise internationales.

Cet établissement public à caractère industriel et commercial serait issu de la fusion de CampusFrance, d'Égide et de France coopération internationale (FCI).

Le regroupement de ces trois opérateurs au sein d'une nouvelle agence devrait permettre de développer des mutualisations et des synergies et de renforcer la place de la France sur le marché de l'expertise internationale et en matière d'accueil des étudiants et chercheurs étrangers.

Toutefois, M. Joseph Kergueris, rapporteur, a souligné que cette réforme ne constituait qu'une étape, certes nécessaire, mais qui s'avèrerait insuffisante si elle ne s'accompagnait pas de nouvelles évolutions à l'avenir.

Rappelant qu'il existait un grand nombre d'opérateurs, publics ou privés, en matière d'expertise internationale, il a estimé que le regroupement des opérateurs dépendant du ministère des affaires étrangères constituait une première étape, mais qu'elle devrait être suivie par d'autres, afin de faire converger et coordonner l'action des multiples opérateurs des différents ministères et de faire travailler ensemble les opérateurs publics et privés.

M. Joseph Kergueris, rapporteur, a donc indiqué qu'il présenterait plusieurs amendements, élaborés conjointement avec le rapporteur pour avis de la commission de la culture, visant en particulier à :

- préciser la dénomination, les missions, la gouvernance et la tutelle ministérielle de la nouvelle agence ;

- établir une coopération étroite entre l'agence et les établissements d'enseignement supérieur et les autres opérateurs publics ou privés, notamment au moyen d'instances consultatives.

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, a salué l'esprit de concertation entre les deux commissions qui a présidé à la préparation de l'examen de ce projet de loi. Il a indiqué que les amendements, élaborés conjointement avec le rapporteur au fond étaient directement tirés des recommandations contenues dans le rapport d'information conjoint et adoptées à l'unanimité par les membres des deux commissions en juin 2009.

Rappelant que la commission de la culture, de l'éducation et de la communication s'était réunie le 28 janvier 2010 pour procéder à l'examen de son rapport pour avis sur ce projet de loi, M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis, a indiqué que la commission avait adopté à l'unanimité l'ensemble des amendements élaborés conjointement par les deux rapporteurs et qu'elle avait donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi, les membres du groupe socialiste ayant fait part de leurs réserves sur le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial de la nouvelle agence culturelle.

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis, a indiqué que la commission de la culture s'était prononcée en faveur d'une réforme ambitieuse des instruments au service de la diplomatie d'influence. A cet égard, il a estimé que le rattachement à terme du réseau des centres et des instituts culturels à la future agence culturelle, dont le principe a été approuvé à l'unanimité par les deux commissions, constituerait la clef du succès de la réforme.

Il a donc souhaité que le report à trois ans de ce rattachement décidé par le ministre soit mis à profit pour préparer l'agence à assurer la gestion de l'ensemble du réseau culturel à l'étranger et il a suggéré de procéder par voie d'expérimentations, comme cela a été le cas avec la fusion des services de coopération et d'action culturelle des ambassades et des établissements à autonomie financière.

Il a également jugé indispensable que l'agence se voit reconnaître, dès à présent, une responsabilité éminente dans la formation, le recrutement, l'affectation et la gestion des carrières des agents du réseau culturel à l'étranger.

Mme Catherine Tasca, s'exprimant au nom du groupe socialiste, a fait part de sa déception face au manque d'ambition caractérisant le texte très succinct du Gouvernement, en particulier au regard des conclusions du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France ou des recommandations formulées dans le rapport d'information des deux commissions.

Elle a estimé que ce texte n'apportait aucune réponse aux trois défis à relever par la réforme de notre diplomatie culturelle, qui tiennent à l'absence de véritable stratégie, à la forte diminution des moyens consacrés à l'action culturelle extérieure et au découragement des agents du réseau culturel à l'étranger.

Elle a fait part de ses réserves sur le choix du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial pour l'agence chargée de la coopération culturelle, lui préférant la formule de l'établissement public à caractère administratif, solution plus conforme à ses yeux à la vocation de cet établissement et qui permettrait en outre de rassurer les personnels dont l'adhésion est indispensable à la bonne conduite du rattachement du réseau culturel à la future agence.

Elle a fait part également de ses inquiétudes concernant l'avenir des financements consacrés par l'État à la diplomatie d'influence, en relevant que l'exposé des motifs du projet de loi énonçait clairement que les objectifs visés par ce changement de statut étaient en réalité de réduire la part des subventions de l'État et de faire en sorte que ces établissements retirent une part significative de leurs ressources du produit de leurs propres prestations.

Elle a également regretté l'absence de toute référence à la diversité culturelle et linguistique, pourtant consacrée par la convention adoptée par l'UNESCO.

Enfin, elle a fait observer que le projet de loi n'évoquait à aucun moment les relations entre l'agence et le réseau des centres et instituts culturels français à l'étranger.

Elle a regretté en particulier l'absence de toute disposition relative à la formation professionnelle et à la gestion des carrières des agents du réseau culturel.

Mme Catherine Tasca a donc estimé indispensable d'apporter des modifications substantielles au texte présenté par le Gouvernement pour renforcer la diplomatie d'influence et elle a annoncé que le groupe socialiste avait déposé plusieurs amendements en ce sens.

M. Robert Hue, s'exprimant au nom du groupe communiste, républicain et citoyen, a déclaré partager les réserves formulées par Mme Catherine Tasca et soutenir les amendements proposés par le groupe socialiste.

Il a indiqué partager l'objectif légitime de renforcement des instruments au service de la diplomatie d'influence, mais il a estimé que le projet de loi, de nature très technique, restait insuffisant au regard des ambitions affichées et des enjeux.

Il a estimé, en particulier, que le texte était très imprécis s'agissant du fonctionnement des deux nouveaux opérateurs et des moyens dont ils disposeront.

Il a également jugé très contestable le choix du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, de préférence au statut d'établissement public administratif, pour l'agence de coopération culturelle, voyant là le signe d'un probable désengagement de l'Etat. Par ailleurs, il a mis en

doute la pertinence de l'argument avancé par le Gouvernement selon lequel le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial permettrait à cet opérateur de lever davantage de financements, en rappelant qu'il était possible pour les établissements publics administratifs de recourir au mécénat.

M. Robert Hue a fait valoir sa préoccupation concernant le nombre d'agents et les perspectives de financements consacrés à la diplomatie culturelle.

Il a également fait part des fortes inquiétudes des agents du réseau culturel à l'encontre de leur rattachement à l'agence chargée de la coopération culturelle au regard de la pérennité de leur statut, de leur rémunération et de leurs perspectives de carrière, alors que leur adhésion sera indispensable pour réaliser ce rattachement.

Il a estimé nécessaire de préciser le périmètre d'intervention des deux opérateurs, leur pilotage stratégique, ainsi que leurs relations avec le réseau diplomatique.

M. Robert Hue a estimé que, en l'état, le texte du projet de loi ne pouvait recueillir l'approbation des membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, a déclaré comprendre et partager la démarche du Sénat.

Il a estimé que le projet de loi répondait à la fois aux exigences culturelles et politiques mais aussi à celles des agents, des syndicats et des ambassadeurs, qui partagent le même sentiment.

Il a reconnu qu'il existait des perceptions parfois antagonistes au sein de son ministère entre les diplomates et les agents culturels. Il a également jugé indispensable de renforcer la formation professionnelle des agents du réseau culturel.

Concernant le rattachement du réseau culturel à l'agence, solution qui a toujours eu sa préférence, M. Bernard Kouchner a indiqué qu'il convenait d'adopter une démarche progressive et consensuelle, compte tenu du fait qu'il concerne plusieurs milliers d'agents du ministère et que son coût financier pourrait s'élever jusqu'à 50 millions d'euros, et étant donné, de plus, les réticences soulevées par ce rattachement chez les ambassadeurs et le personnel, réticences dont il faut tenir compte, leur adhésion étant indispensable à la bonne mise en œuvre de cette réforme.

Le réseau des centres et instituts culturels français à l'étranger restera donc pour le moment rattaché administrativement au ministère des affaires étrangères, mais, dans un délai de trois ans, sera examinée l'opportunité de rattacher organiquement le réseau à l'agence.

Le ministre a indiqué que l'agence chargée de la coopération culturelle ne se résumera pas à une simple transformation de CulturesFrance, mais qu'elle exercera de nouvelles missions et, enfin, qu'un lien étroit sera établi entre l'agence et le réseau, l'agence et les personnels, puisque l'agence sera associée à la gestion des ressources humaines et à la programmation des activités. Surtout,

un même nom sera donné à l'agence et aux établissements culturels à l'étranger, afin d'améliorer la visibilité et l'identité du dispositif.

S'agissant du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, le ministre a rappelé que les deux opérateurs, dotés d'un statut d'établissement public, seraient appelés à évoluer dans des environnements concurrentiels qui font appel à des financements privés et dans lesquels interviennent d'ores et déjà des organismes privés, à l'image des industries culturelles.

Il a admis que la référence à la diversité culturelle avait sa place dans le projet de loi.

Enfin, il a fait valoir que la question du financement ne relevait pas du projet de loi mais d'une loi de finances.

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, a donc estimé qu'il n'y avait pas de différence de fond entre sa position et celle du Sénat, mais une divergence sur l'opportunité d'inscrire dans la loi l'ensemble des dispositions qui pourraient figurer dans le décret.

Il a donné rendez-vous dans trois ans pour évaluer le bilan de la réforme de la diplomatie d'influence, à laquelle il attache une grande importance.

M. Josselin de Rohan, président, a ensuite indiqué que 70 amendements avaient été déposés sur le projet de loi, dont 36 par le rapporteur au fond, 23 par le rapporteur pour avis, 8 par le groupe socialiste, un par Mme Joëlle Garriaud-Maylam et plusieurs de ses collègues. Le Gouvernement a déposé deux amendements et trois sous-amendements.

Examinant l'ensemble des amendements, la commission s'est ainsi prononcée :

Article premier			
Création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
J. Kergueris, rapporteur	1	Préciser la vocation première de la nouvelle catégorie d'établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France	Adopté
L. Duvernois, rapporteur pour avis	37	Identique au précédent	Adopté
J. Kergueris, rapporteur	2	Amendement rédactionnel	Adopté
L. Duvernois, rapporteur pour avis	38	Identique au précédent	Adopté
J. Kergueris, rapporteur	3	Amendement rédactionnel	Adopté
L. Duvernois, rapporteur pour avis	39	Identique au précédent	Adopté

A l'article 1er (création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France), M. Joseph Kergueris, rapporteur, a présenté un amendement n° 4 visant à prévoir la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat, représenté par l'ensemble des ministres concernés, et chaque établissement public contribuant à l'action extérieure de la France, représenté par le président de son conseil d'administration, et qui serait transmis aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, a présenté deux sous-amendements, l'un visant à supprimer la référence aux ministres concernés, l'autre tendant à supprimer le terme de « moyens ».

M. Joseph Kergueris, rapporteur, a fait part de ses réticences sur ces deux sous-amendements, en estimant qu'il lui apparaissait nécessaire, d'une part, d'associer étroitement l'ensemble des ministères concernés à la conclusion du contrat d'objectifs et de moyens et, d'autre part, de donner aux opérateurs non seulement des objectifs mais également des indications sur les financements dont ils pourront bénéficier sur une base pluriannuelle.

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis, a également fait part de ses réserves sur ces deux suppressions, l'association des autres ministères concernés apparaissant comme une garantie d'inter-ministériarité dans le pilotage stratégique des opérateurs, et la mention des moyens comme la contrepartie des missions de service public.

Mme Catherine Tasca a estimé indispensable de maintenir la mention des moyens, qui apparaît comme la contrepartie des objectifs fixés par l'État.

La commission a alors rejeté à l'unanimité les deux sous-amendements présentés par le Gouvernement.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a présenté un sous-amendement visant à soumettre le contrat d'objectifs et de moyens aux commissions compétentes des assemblées.

M. Joseph Kergueris, rapporteur, a indiqué que la rédaction proposée serait susceptible de soulever des difficultés au regard de la séparation des pouvoirs.

Il a proposé d'ajouter que les commissions compétentes pourront formuler un avis sur le contrat d'objectifs et de moyens dans un délai de six semaines.

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis, a fait part de son accord avec la formulation proposée par le rapporteur au fond en rappelant qu'elle avait été retenue dans la loi de réforme de l'audiovisuel public.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a alors accepté de retirer son sous-amendement.

La commission a alors adopté l'amendement n°4 présenté par le rapporteur et l'amendement identique présenté par le rapporteur pour avis, ainsi modifiés.

Article premier Création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
J. Kergueris, rapporteur	4	Prévoir la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et ces établissements publics	Adopté avec modification
L. Duvernois, rapporteur pour avis	40	Identique au précédent	Adopté avec modification
Gouvernement	Sous amdt 1	Supprimer la référence aux ministres concernés	Rejeté
Gouvernement	Sous amdt 2	Supprimer la référence aux moyens	Rejeté
Mme Cerisier-ben Guiga	Sous amdt	Permettre au Parlement de rendre un avis sur le contrat d'objectifs et de moyens	Retiré
J. Kergueris, rapporteur	5	Amendement rédactionnel	Adopté
L. Duvernois, rapporteur pour avis	41	Identique au précédent	Adopté
J. Kergueris, rapporteur	6	Reconnaître la possibilité pour les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France de disposer de bureaux à l'étranger	Adopté
L. Duvernois, rapporteur pour avis	42	Identique au précédent	Adopté

A l'article 2 (composition du conseil d'administration), M. Joseph Kergueris, rapporteur, a présenté son amendement n° 7 tendant à préciser que les deux parlementaires seront désignés par la commission des affaires étrangères de chaque assemblée.

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis, a présenté un amendement n° 43, adopté par la commission de la culture, tendant à augmenter de deux à quatre le nombre de parlementaires appelés à siéger au conseil d'administration et à prévoir qu'ils seront désignés par les commissions compétentes des deux assemblées.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a présenté, au nom du groupe socialiste, l'amendement n° 60 visant à augmenter de deux à quatre le nombre de parlementaires appelés à siéger au conseil d'administration afin de permettre une représentation de la diversité politique.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam a présenté un amendement n° 68, cosigné par plusieurs sénateurs représentant les Français de l'étranger, tendant à ajouter un membre élu de l'assemblée des Français de l'étranger.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a présenté son amendement n° 61 visant à prévoir la présence au conseil d'administration d'un représentant de l'assemblée des Français de l'étranger.

Mme Catherine Tasca s'est pour sa part déclarée opposée à l'idée de mettre sur le même plan les deux chambres du Parlement et l'assemblée des Français de l'étranger. Elle a rappelé que le Sénat comptait douze sénateurs représentant les Français établis hors de France et que l'Assemblée nationale disposerait bientôt de députés représentant les Français de l'étranger.

M. André Vantomme a estimé souhaitable de s'en tenir à augmenter de deux à quatre le nombre de parlementaires.

M. Joseph Kergueris, rapporteur, a accepté de retirer son amendement au profit de celui (n° 43) présenté par le rapporteur pour avis, afin de favoriser une représentation de la diversité politique au sein du conseil d'administration.

En revanche, il s'est déclaré défavorable à l'idée d'ajouter un représentant de l'assemblée des Français de l'étranger, en rappelant que les assemblées pourront désigner parmi leurs membres des parlementaires représentant les Français établis hors de France et il a rappelé que des membres de l'assemblée des Français de l'étranger pourront être choisis parmi les personnes qualifiées désignées par le ministre.

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, a indiqué que le Gouvernement était défavorable à l'idée d'augmenter le nombre de parlementaires comme à celle de prévoir un représentant supplémentaire de l'assemblée des Français de l'étranger, dans le souci de limiter le nombre de membres du conseil d'administration.

Toutefois, reprenant la suggestion émise par le rapporteur au fond, il s'est engagé à désigner, parmi les personnalités qualifiées, un membre de l'assemblée des Français de l'étranger.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a alors accepté de retirer son amendement en suggérant que cet engagement soit confirmé par le vote d'une résolution de l'assemblée des Français de l'étranger.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam a alors proposé d'inscrire cet engagement dans le projet de loi en prévoyant expressément la présence d'un membre élu de l'assemblée des Français de l'étranger parmi les personnalités qualifiées.

Après l'avis défavorable du ministre et du rapporteur, Mme Joëlle Garriaud-Maylam a retiré son amendement.

La commission a alors adopté l'amendement n° 43 présenté par le rapporteur pour avis.

Article 2			
Composition du conseil d'administration de ces établissements publics			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
J. Kergueris, rapporteur	7	Préciser le mode de désignation des parlementaires appelés à siéger au conseil d'administration	Retiré
L. Duvernois, rapporteur pour avis	43	Augmenter de deux à quatre le nombre de parlementaires appelés à siéger au conseil d'administration et prévoir leur mode de désignation	Adopté
Mme Cerisier-ben Guiga et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés	60	Augmenter de deux à quatre le nombre de parlementaires appelés à siéger au conseil d'administration afin de permettre une diversité politique	Satisfait
J. Garriaud-Maylam et d'autres sénateurs représentant les Français de l'étranger	68	Permettre à un membre élu de l'assemblée des Français de l'étranger de siéger au conseil d'administration de ces établissements publics	Retiré
Mme Cerisier-ben Guiga et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés	61	Prévoir la présence d'un représentant de l'assemblée des Français de l'étranger au sein du conseil d'administration de ces établissements publics	Retiré

Tout en soulignant que la rédaction proposée n'empêchait pas la présence de représentants des collectivités locales, M. Joseph Kergueris, rapporteur, ayant expliqué que l'amendement n° 62, présenté par Mme Monique Cerisier-ben Guiga, présentait l'inconvénient de supprimer la possibilité d'une présence d'autres organismes, comme les alliances françaises, au sein du conseil d'administration et que le mode de désignation des membres de ces conseils relevait du domaine réglementaire, celle-ci a accepté de retirer son amendement.

Article 2			
Composition du conseil d'administration de ces établissements publics			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Cerisier-ben Guiga et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés	62	Assurer aux collectivités territoriales une représentation au sein des conseils d'administration et préciser le mode de désignation de leurs représentants	Retiré

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a présenté l'amendement n° 63, au nom du groupe socialiste, tendant à supprimer la possibilité de déroger aux dispositions relatives à la représentation du personnel au sein du conseil d'administration des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France.

M. Joseph Kergueris, rapporteur, a indiqué que la dérogation prévue devrait permettre d'éviter que les conseils d'administration de ces établissements ne soient excessivement pléthoriques et d'en faire réellement des instances de discussion et de définition des priorités stratégiques.

Il a rappelé que ce type de dérogation s'appliquait déjà à l'agence française de développement, dont le conseil d'administration comprend seize membres dont deux représentants élus du personnel et que l'agence pour l'enseignement français à l'étranger ne comportait que cinq représentants du personnel sur un total de 26 membres du conseil d'administration. Il s'est donc déclaré défavorable à cet amendement.

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, a indiqué que le Gouvernement partageait l'avis du rapporteur et qu'il était également défavorable à l'amendement proposé.

M. Jean-Louis Carrère s'est opposé à l'idée de limiter le nombre de représentants élus du personnel.

Il a interrogé le ministre sur le nombre de représentants du personnel qui seront prévus dans le conseil d'administration de ces établissements.

Mme Catherine Tasca a estimé que l'argument avancé par le rapporteur n'était pas recevable, les représentants du personnel devant être associés à l'élaboration des priorités. Elle a estimé qu'il serait envisageable de prévoir une telle dérogation à condition de prévoir un nombre minimal de représentants élus du personnel.

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, a indiqué que le nombre de représentants élus du personnel serait fixé par voie réglementaire.

Article 2			
Composition du conseil d'administration de ces établissements publics			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Cerisier-ben Guiga et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés	63	Suppression de la dérogation prévue concernant la représentation du personnel au sein du conseil d'administration de ces établissements publics	Retiré
J. Kergueris, rapporteur	8	Amendement rédactionnel	Adopté

Article 3			
Ressources des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
J. Kergueris, rapporteur	9	Préciser les ressources des établissements publics concourant à l'action extérieure	Adopté
Gouvernement	Sous amdt 3	Rendre possible le recours à d'autres types de recettes	Rejeté
L. Duvernois, rapporteur pour avis	44	Identique à l'amdt n° 9	Adopté
Mme Cerisier-ben Guiga et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés	64	Souligner le rôle des dotations de l'État dans les ressources des établissements publics concourant à l'action extérieure	Satisfait

M. Joseph Kergueris, rapporteur, a présenté son amendement n° 11 visant à préciser la dénomination de l'établissement, qui s'intitulerait « Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales » (AFEMI), ainsi que sa tutelle ministérielle, assurée en l'occurrence par le ministre des affaires étrangères. M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, a indiqué qu'il n'y avait pas d'accord interministériel sur la tutelle de l'AFEMI et a demandé en conséquence le retrait de l'amendement n° 11 et le renvoi au décret pour la désignation du ou des ministères de tutelle. Après que M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis, eut accepté de retirer son amendement n° 46, la commission a adopté l'amendement n° 11.

Titre I – Chapitre II			
Intitulé du chapitre II			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
J. Kergueris, rapporteur	10	Modifier l'intitulé du chapitre II	Adopté
L. Duvernois, rapporteur pour avis	45	Identique au précédent	Adopté

Article 5			
Création d'un opérateur pour l'expertise et la mobilité internationales			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
J. Kergueris, rapporteur	11	Préciser la dénomination et le ministère de tutelle de l'opérateur chargé de la mobilité et de l'expertise internationales	Adopté
L. Duvernois, rapporteur pour avis	46	Préciser le nom de l'opérateur chargé de la mobilité et de l'expertise internationales	Retiré

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, ayant fait part de ses réserves concernant les amendements identiques n°s 12 et 47 relatifs à la gouvernance de l'opérateur, en estimant que ces dispositions trouveraient davantage leur place au niveau du décret, M. Joseph Kergueris, rapporteur, a accepté de retirer son amendement n° 12.

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis, ayant, quant à lui, préféré maintenir son amendement n° 47, en estimant que ces dispositions avaient vocation à figurer dans la loi et en rappelant que cet amendement avait été adopté à l'unanimité par la commission de la culture, la commission a rejeté cet amendement.

Article 5			
Création d'un opérateur pour l'expertise et la mobilité internationales			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
J. Kergueris, rapporteur	12	Préciser la gouvernance de l'opérateur pour l'expertise et la mobilité internationales	Retiré
L. Duvernois, rapporteur pour avis	47	Identique au précédent	Rejeté

M. Joseph Kergueris, rapporteur, et M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis, ont présenté deux amendements identiques n° 13 et n° 48 précisant les missions de la nouvelle agence.

M. Bernard Kouchner a présenté un amendement n° 69 visant à simplifier la présentation des missions de l'opérateur pour la mobilité et l'expertise internationale.

La commission a adopté l'amendement n° 13 présenté par son rapporteur.

Article 5			
Création d'un opérateur pour l'expertise et la mobilité internationales			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
J. Kergueris, rapporteur	13	Définir les missions de l'opérateur pour l'expertise et la mobilité internationales	Adopté
L. Duvernois, rapporteur pour avis	48	Identique au précédent	Adopté
Gouvernement	69	Concentrer les missions de l'opérateur pour l'expertise et la mobilité internationales	Tombé
J. Kergueris, rapporteur	14	Amendement de coordination	Adopté
J. Kergueris, rapporteur	15	Amendement de coordination	Adopté
L. Duvernois, rapporteur pour avis	49	Identique aux deux précédents	Adopté

Article additionnel après l'article 5 Création d'instances consultatives			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
J. Kergueris, rapporteur	16	Créer deux instances consultatives auprès de l'opérateur pour l'expertise et la mobilité internationales	Adopté
L. Duvernois, rapporteur pour avis	50	Identique au précédent	Adopté

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, a indiqué que la formulation de l'amendement pouvait laisser croire à un transfert automatique à l'issue des trois ans, alors que ce transfert n'est qu'une éventualité. En conséquence, il a souhaité la modification de la rédaction proposée par les amendements nos 17 et 51 présentés par les deux rapporteurs à propos du transfert de la gestion des bourses destinées aux étudiants étrangers gérées par le centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS). Les deux rapporteurs ont accepté de modifier la rédaction de leur amendement en évoquant un rapport « comportant une évaluation des modalités et des conséquences du transfert éventuel ».

Article additionnel après l'article 5 Rapport au Parlement sur la gestion du CNOUS			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
J. Kergueris, rapporteur	17	Prévoir un rapport au Parlement dans un délai de trois ans sur le transfert de la gestion des bourses universitaires destinées aux étudiants étrangers gérées par le CNOUS	Adopté avec modification
L. Duvernois, rapporteur pour avis	51	Identique au précédent	Adopté avec modification

Avant l'article 6, M. Joseph Kergueris, rapporteur, a présenté son amendement n° 18 visant à prévoir une dénomination de la nouvelle agence chargée de la coopération culturelle, qui s'appellerait « Institut Victor Hugo ».

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a présenté, au nom du groupe socialiste, un amendement n° 65 visant à retenir la même appellation.

Indiquant que la question de la dénomination de l'agence chargée de la coopération culturelle avait suscité un large débat au sein de la commission de la culture, M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis, a présenté l'amendement n° 52 tendant à prévoir le nom d'« Institut français » auquel s'est ralliée sa commission.

M. Robert Badinter a estimé que choisir un écrivain au détriment d'un autre, même s'il s'agit de Victor Hugo, pourrait compliquer le débat et il a préféré

pour sa part l'appellation plus neutre d'« Institut français », qui présente l'avantage d'être plus accessible au public étranger.

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, a indiqué que la dénomination des agences était de nature réglementaire puis s'en est remis à la sagesse du Sénat, la commission a alors adopté les amendements identiques nos 18 et 65 visant à prévoir la dénomination « Institut Victor Hugo ».

Titre I – Chapitre III			
Intitulé du chapitre 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
J. Kergueris, rapporteur	18	Modifier l'intitulé du chapitre III, en prévoyant la dénomination « Institut Victor Hugo »	Adopté
Mme Cerisier-ben Guiga et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés	65	Identique au précédent	Adopté
L. Duvernois, rapporteur pour avis	52	Modifier l'intitulé du chapitre III, en prévoyant la dénomination « Institut français »	Tombé

A l'article 6 (création de l'agence chargée de la coopération culturelle), Mme Monique Cerisier-ben Guiga a présenté l'amendement n° 66 du groupe socialiste visant à remplacer le caractère industriel et commercial du statut de l'agence chargée de la coopération culturelle par celui d'établissement public administratif.

M. Joseph Kergueris, rapporteur, a indiqué que la modification du statut associatif de CulturesFrance en établissement public, recommandée depuis longtemps par la Cour des comptes, avait été approuvée par le Sénat en 2007 car elle garantit une autonomie administrative et financière, tout en permettant un contrôle étroit de l'Etat. Il a fait valoir que le choix d'un établissement public à caractère industriel et commercial, de préférence à un établissement public administratif, visait à permettre de recourir à d'autres sources de financement et de conserver une certaine souplesse de gestion. En outre, rappelant que la très grande majorité des employés de CulturesFrance était des salariés de droit privé, il a fait observer que le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial permettrait le transfert des personnels à l'agence.

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis, a ajouté que le recours à l'établissement public à caractère industriel et commercial permettra le portage des contrats de droit privé de l'association CulturesFrance par la nouvelle agence alors que la formule de l'établissement public et administratif supposerait de mettre un terme à tous les contrats de droit privé qui représentent aujourd'hui la quasi-totalité des emplois. De plus, il a fait valoir qu'au-delà de ses missions de service public, la

nouvelle agence devrait assurer des activités de nature commerciale telles que les échanges d'ingénierie culturelle ou la promotion d'artistes sur les marchés étrangers.

M. Roger Romani a cité à cet égard l'exemple du changement de statut de l'ORTF.

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, a déclaré partager les observations des deux rapporteurs et a émis un avis défavorable à cet amendement.

La commission a alors rejeté cet amendement.

Article 6			
Création de l'agence chargée de la coopération culturelle			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Cerisier-ben Guiga et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés	66	Remplacer le caractère industriel et commercial de l'établissement public pour l'action culturelle extérieure par celui d'établissement public administratif	Rejeté
J. Kergueris, rapporteur	19	Préciser le nom « Institut Victor Hugo » et le ministère de tutelle de l'opérateur pour l'action culturelle extérieure	Adopté
L. Duvernois, rapporteur pour avis	53	Préciser le nom « Institut français » et le ministère de tutelle de l'opérateur pour l'action culturelle extérieure	Tombé
J. Kergueris, rapporteur	20	Préciser la gouvernance de l'établissement public pour l'action culturelle extérieure	Retiré
L. Duvernois, rapporteur pour avis	54	Préciser la gouvernance de l'établissement public pour l'action culturelle extérieure	Rejeté

Mme Catherine Tasca a présenté un sous-amendement à l'amendement n° 21 du rapporteur relatif à la définition des missions de l'agence chargée de la coopération culturelle visant à faire référence à la diversité culturelle et linguistique.

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, a présenté un amendement n° 70 du Gouvernement visant à simplifier la présentation des missions de l'agence culturelle. Concernant la référence à la diversité culturelle présentée par le sous-amendement de Mme Catherine Tasca, il s'est déclaré favorable à cet ajout. Par ailleurs, il a souhaité mentionner explicitement que l'agence entretiendra un dialogue permanent et régulier avec le réseau culturel à l'étranger.

M. Joseph Kergueris, rapporteur, ayant accepté de modifier son amendement n° 21 pour tenir compte de ces deux ajouts, la commission a alors adopté cet amendement ainsi modifié.

Article 6			
Création de l'agence chargée de la coopération culturelle			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
J. Kergueris, rapporteur	21	Définir les missions de l'établissement public pour l'action culturelle extérieure	Adopté avec modification
C. Tasca	Sous amdt	Ajouter une référence à la diversité culturelle et linguistique	Adopté
L. Duvernois, rapporteur pour avis	55	Définir les missions de l'établissement public pour l'action culturelle extérieure	Tombé
Gouvernement	70	Définir les missions de l'établissement public pour l'action culturelle extérieure	Tombé
J. Kergueris, rapporteur	22	Amendement de coordination	Adopté
J. Kergueris, rapporteur	23	Amendement de coordination	Adopté
L. Duvernois, rapporteur pour avis	56	Amendement de coordination	Tombé

Après l'article 6, M. Joseph Kergueris, rapporteur, a présenté un amendement n° 24 visant à introduire un article additionnel ayant pour objet d'instituer un conseil d'orientation stratégique pour l'action culturelle extérieure composé de l'ensemble des ministres concernés et présidé par le ministre des affaires étrangères et auquel pourraient être invités à participer le président de la nouvelle agence ainsi que des personnalités qualifiées, notamment des représentants des collectivités territoriales et des alliances françaises.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a présenté un sous-amendement visant à prévoir une participation de droit du président de l'agence et des personnalités qualifiées.

Tout en manifestant ses réticences sur l'amendement n° 24 du rapporteur, M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, a suggéré, s'il était adopté, que le ministre de la culture soit vice-président de ce conseil d'orientation.

M. Joseph Kergueris, rapporteur, a accepté de modifier son amendement n° 24 pour tenir compte de ces deux sous-amendements, tout en distinguant la présence du président de l'agence, qui serait de droit, et celle des personnalités qualifiées, qui devrait rester facultative en fonction des sujets traités.

La commission a alors adopté cet amendement ainsi modifié.

Articles additionnels après l'article 6			
Création d'un conseil d'orientation stratégique			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
J. Kergueris, rapporteur	24	Créer un conseil d'orientation stratégique pour l'élaboration des stratégies de rayonnement culturel	Adopté avec modification

L. Duvernois, rapporteur pour avis	57	Identique au précédent	Adopté avec modification
---------------------------------------	----	------------------------	-------------------------------------

M. Joseph Kergueris, rapporteur, a présenté son amendement n° 25 visant à introduire un article additionnel prévoyant, dans un délai de trois ans, la remise d'un rapport au Parlement sur la diplomatie d'influence et comprenant, notamment, une évaluation des modalités et des conséquences du rattachement du réseau culturel à l'étranger à l'agence chargée de la coopération culturelle.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a présenté un sous-amendement visant à introduire dans ce rapport les résultats des expérimentations menées en ce sens au cours de ces trois années, sur le modèle de l'expérimentation de la fusion des services de coopération et d'actions culturelles des ambassades et des centres et instituts culturels.

M. Joseph Kergueris, rapporteur, ayant accepté de reprendre cette suggestion dans son amendement n° 25, ce dernier a été alors adopté par la commission.

Article additionnel après l'article 6			
Rapport au Parlement sur le transfert du réseau culturel à l'agence			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
J. Kergueris, rapporteur	25	Prévoir un rapport au Parlement dans un délai de trois ans sur le rattachement à l'établissement du réseau culturel	Adopté avec modification
Mme Cerisier-ben Guiga	Sous amdt	Inscrire le principe du recours à des expérimentations	Satisfait
L. Duvernois, rapporteur pour avis	58	Identique à l'amdt n° 25	Adopté avec modification

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes ayant fait part de ses réserves à l'égard des amendements nos 26 et 59 visant à prévoir un comité de suivi chargé d'évaluer l'application du dispositif, les deux rapporteurs ont alors accepté de retirer leurs amendements.

Article additionnel après l'article 6			
Comité de suivi			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
J. Kergueris, rapporteur	26	Instituer un comité de suivi sur la mise en œuvre de la réforme de l'action culturelle extérieure	Retiré
Mme Cerisier-ben Guiga	Sous amdt	Prévoir une périodicité du comité de suivi	Retiré
L. Duvernois, rapporteur pour avis	59	Identique à l'amdt n° 26	Retiré

Article 8			
Extension du champ d'application de la loi de 1972			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
J. Kergueris, rapporteur	27	Amendement de précision rédactionnelle	Adopté
J. Kergueris, rapporteur	28	Amendement de coordination	Adopté
J. Kergueris, rapporteur	29	Tenir compte des règles particulières propres aux fonctionnaires des assemblées parlementaires	Adopté

Article 9			
Ouverture du recrutement des experts techniques à l'ensemble des fonctions publiques ainsi qu'au secteur privé			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
J. Kergueris, rapporteur	30	Amendement rédactionnel	Adopté
J. Kergueris, rapporteur	31	Étendre le champ d'application aux fonctionnaires des assemblées parlementaires	Adopté

Article additionnel après l'article 9			
Obligations de convenance et de réserve			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
J. Kergueris, rapporteur	32	Amendement de cohérence	Adopté

Article 10			
Durée des missions			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
J. Kergueris, rapporteur	33	Amendement rédactionnel	Adopté

A l'article 13 (possibilité pour l'État d'obtenir le remboursement des frais engagés à l'occasion d'opérations de secours à l'étranger), Mme Monique Cerisier-ben Guiga a présenté un amendement n° 67 visant à exclure les journalistes, les membres d'organisations humanitaires, les universitaires et les chercheurs du dispositif proposé par cet article.

M. Joseph Kergueris, rapporteur, a indiqué que la rédaction proposée par cet article aboutissait déjà à exclure les personnes s'étant délibérément exposées à des risques qu'elles ne pouvaient ignorer pour un motif légitime tiré notamment de leur activité professionnelle ou d'une situation d'urgence, ce qui, en particulier, excluait clairement les journalistes intervenant dans une zone de crise au nom de la liberté de l'information.

Il a estimé qu'il serait difficile d'exclure certaines professions plutôt que d'autres et il a cité, à cet égard, le cas des diplomates.

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, ayant approuvé les arguments du rapporteur, Mme Monique Cerisier-ben Guiga a alors accepté de retirer son amendement.

M. Joseph Kergueris, rapporteur, a alors présenté deux amendements nos 34 et 35 visant à renforcer la portée du dispositif proposé en prévoyant, d'une part, la suppression de la référence à un plafond fixé par décret, et, d'autre part, la mention des « mises en garde reçues ».

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, s'est déclaré défavorable à la suppression des « mises en garde reçues ». Il a indiqué que la référence à un plafond fixé par décret introduite par le Conseil d'Etat devait être maintenue dans la loi.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a déclaré qu'elle soutenait les amendements présentés par le rapporteur.

M. Marcel-Pierre Cléach s'est interrogé sur l'opportunité de prévoir un plafond fixé par décret.

La commission a alors adopté les deux amendements présentés par le rapporteur.

Article 13			
Possibilité pour l'État d'obtenir le remboursement des frais engagés à l'occasion d'opérations de secours à l'étranger			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Cerisier-ben Guiga et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés	67	Exclure les journalistes, les membres d'organisations humanitaires, les universitaires et les chercheurs du dispositif	Retiré
J. Kergueris, rapporteur	34	Supprimer la référence à un plafond fixé par décret	Adopté
J. Kergueris, rapporteur	35	Supprimer la référence aux mises en garde reçues	Adopté

Article 14			
Action récursoire à l'encontre des opérateurs de transport, des compagnies d'assurance, des voyageurs ou de leurs représentants			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
J. Kergueris, rapporteur	36	Amendement rédactionnel	Adopté

La commission a alors adopté, le groupe socialiste s'abstenant, le projet de loi ainsi rédigé.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique

**Projet de loi relatif à l'action
extérieure de l'Etat**

**Projet de loi relatif à l'action
extérieure de l'Etat**

TITRE 1ER

TITRE 1ER

**Dispositions relatives aux
établissements publics contribuant à
l'action extérieure de la France**

**Dispositions relatives aux
établissements publics contribuant à
l'action extérieure de la France**

CHAPITRE 1ER

CHAPITRE 1ER

Dispositions générales

Dispositions générales

Article 1er

Article 1er

Les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France ont pour mission de participer à l'action extérieure de l'État, notamment par la mise en oeuvre à l'étranger d'actions culturelles, de coopération et de partenariat et par la gestion de moyens, notamment immobiliers, nécessaires à cette action.

Les établissements ...
... pour mission *de promouvoir la présence et l'influence de la France à l'étranger et de participer à ...*

... gestion de *moyens nécessaires* à cette action.

Les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France sont placés sous la tutelle de l'État. Ils sont créés par un décret en Conseil d'État, qui précise leurs missions, leurs modalités d'organisation et de fonctionnement.

Ces établissements publics sont placés sous la tutelle de l'État. Ils sont créés par un décret en Conseil d'État qui précise leurs missions et leurs modalités d'organisation et de fonctionnement.

Une convention pluriannuelle conclue entre l'État, représenté par les ministres concernés, et chaque établissement public contribuant à l'action extérieure de la France, représenté par le président de son conseil d'administration, définit les objectifs et les moyens nécessaires à la mise en oeuvre de ses missions. Cette convention est transmise par le Gouvernement aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les commissions peuvent formuler un avis sur cette convention dans un délai de six semaines.

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique

Au titre de leur mission, ces établissements publics peuvent contribuer aux travaux d'instituts de recherche indépendants, en leur assurant le concours d'agents publics placés auprès de ces établissements par l'État.

Afin d'accomplir leur mission à l'étranger, ces établissements font appel, sous l'autorité des chefs de mission diplomatique, aux missions diplomatiques.

Article 2

Les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France sont administrés par un conseil d'administration.

Le conseil d'administration comprend :

1° Un député et un sénateur ;

2° Des représentants de l'État ;

3° Des personnalités qualifiées désignées par l'État ;

4° Des représentants élus du personnel..

Le conseil d'administration des établissements publics qui reçoivent le concours de collectivités territoriales et d'organismes partenaires pour accomplir leurs missions peut également comprendre des représentants de ces collectivités et organismes.

Les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France ne sont pas soumis aux dispositions du chapitre 1^{er} du titre II de la loi n° 3-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public

Au titre ...

d'instituts *indépendants de recherche*, en ...

... par l'Etat.

Pour l'accomplissement de leurs missions, ces établissements peuvent disposer de bureaux à l'étranger qui font partie des missions diplomatiques. Là où ils ne disposent pas de bureaux, ils font appel aux missions diplomatiques. Leur action à l'étranger s'exerce sous l'autorité des chefs de mission diplomatique.

Article 2

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

1° Deux députés et deux sénateurs désignés par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat ;

2° Alinéa sans modification

3° Alinéa sans modification

4° Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Les établissements ...

... de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat</p>	<p>Article 3</p> <p>Les ressources des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France comprennent :</p> <p>1° Les recettes provenant de l'exercice de leurs activités ;</p> <p>2° Les subventions de toute nature ;</p> <p>3° Le produit des opérations commerciales ;</p> <p>4° Les dons et legs ;</p> <p>5° Le revenu des biens meubles et immeubles ;</p> <p>6° Le produit des placements ;</p> <p>7° Le produit des aliénations ;</p> <p>8° Les emprunts.</p>	<p>Article 3</p> <p>Les ressources des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France comprennent :</p> <p><i>1° Les dotations de l'Etat ;</i></p> <p><i>2° Les recettes provenant de l'exercice de leurs activités ;</i></p> <p><i>3° Les subventions et contributions d'organisations internationales et européennes, de collectivités territoriales et de tous organismes publics et privés ;</i></p> <p><i>4° Le revenu des biens meubles et immeubles ainsi que le produit de leur aliénation ;</i></p> <p><i>5° Le produit des participations et placements financiers, des intérêts et du remboursement de prêts ou avances ;</i></p> <p><i>6° Les recettes issues du mécénat ;</i></p> <p><i>7° Les dons, legs et recettes diverses ;</i></p> <p><i>8° Les emprunts</i></p>
<p>Art. 42. – II. – La mise à disposition donne lieu à remboursement. Il peut être dérogé à cette règle :</p> <p>1° Lorsqu'elle est prononcée auprès d'une administration de l'Etat ou auprès d'un de ses établissements publics administratifs ;</p> <p>2° Lorsque le fonctionnaire est mis à disposition d'une organisation internationale intergouvernementale ou d'un Etat étranger ;</p> <p>3° Lorsque le fonctionnaire est mis à disposition d'une collectivité territoriale ou de l'un de ses établissements publics ou d'un établissement mentionné à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 précitée. Toutefois, cette dérogation ne peut durer plus d'un an et ne peut porter que sur la moitié au plus de la dépense de personnel afférente.</p>	<p>Article 4</p> <p>Par dérogation aux dispositions du II de l'article 42 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, du II de l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et du II de l'article 49 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, peuvent ne pas donner lieu à remboursement les mises à disposition de fonctionnaires prononcées auprès des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France en vue d'y exercer des missions d'intérêt public dans les deux années qui suivent la création de ces établissements publics, ou ultérieurement, pour une durée qui ne peut excéder six mois.</p>	<p>Article 4</p> <p>Par dérogation au II des articles 42 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et 49 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, ...</p> <p>... excéder six mois.</p>

Textes en vigueur

**Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984
portant dispositions statutaires
relatives à la fonction publique
territoriale**

Art. 61-1. – II. – La mise à disposition donne lieu à remboursement. Il peut être dérogé à cette règle lorsque la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché, auprès du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, auprès d'une organisation internationale intergouvernementale ou auprès d'un Etat étranger.

**Loi n°86-33 du 9 janvier 1986 portant
dispositions statutaires relatives à la
fonction publique hospitalière**

Art. 49. – II. – La mise à disposition donne lieu à remboursement. Il peut être dérogé à cette règle lorsque le fonctionnaire est mis à disposition auprès d'une organisation internationale intergouvernementale ou d'un Etat étranger.

Texte du projet de loi

CHAPITRE II

**L'établissement public pour
l'expertise et la mobilité
internationales**

Article 5

I. – Il est créé un établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales, établissement public à caractère industriel et commercial, soumis aux dispositions du chapitre I^{er}.

**Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique**

CHAPITRE II

***L'Agence française pour l'expertise et
la mobilité internationales***

Article 5

I. – Il est créé un établissement public à *caractère industriel et commercial, dénommé « Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales », placé sous la tutelle du ministre des affaires étrangères et soumis aux dispositions du chapitre I^{er}.*

II. – *L'Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales a notamment pour missions :*

1° Le développement de la mobilité internationale ;

2° La valorisation à l'étranger du système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle français ;

3° La promotion de l'assistance

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique

Il se substitue, à la date d'effet de leur dissolution, à l'association « Egide » et aux groupements d'intérêt public « Campus France » et « France

technique et de l'expertise internationale françaises à l'étranger.

Elle contribue notamment :

1° À la promotion à l'étranger des études en France et à l'accueil des étudiants, chercheurs et experts étrangers, en appui des universités, des écoles et des autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche ;

2° À la gestion de bourses, de stages et d'autres programmes de la mobilité internationale ;

3° Au développement de l'expertise technique internationale et à la maîtrise d'œuvre de projets sur financements bilatéraux et multilatéraux dans le cadre des orientations stratégiques définies par l'État.

L'agence exerce ses missions selon les orientations définies conjointement par le ministère des affaires étrangères et le ministère chargé de l'enseignement supérieur.

Elle opère sans préjudice des missions des organismes compétents en matière d'expertise et de mobilité internationales. Elle intervient en concertation étroite avec tous les opérateurs, qu'ils soient publics ou privés. Elle veille à répondre aux besoins exprimés par le réseau diplomatique à l'étranger.

L'agence collabore avec les organisations internationales et européennes, les collectivités territoriales, les universités, les écoles et les autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche et les organisations concernées, ainsi qu'avec des partenaires publics et privés.

Pour l'accomplissement de ses missions, elle fait appel au réseau diplomatique à l'étranger, sous l'autorité des chefs de mission diplomatique, et aux établissements placés sous leur autorité ou qui leur sont liés par convention.

III. – (nouveau) L'Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales se substitue, à la date d'effet de leur dissolution, à

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

Coopération Internationale » dans tous les contrats et conventions passés pour l'accomplissement de leurs missions. Cet établissement public est chargé de promouvoir l'expertise française à l'étranger, de concourir au développement de la mobilité internationale et de faire connaître le système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle français à l'étranger.

À la date d'effet de la dissolution de l'association « Egide » et des groupements d'intérêt public « Campus France » et « France Coopération Internationale », leurs biens, droits et obligations sont transférés de plein droit et en pleine propriété à l'établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales.

Ces transferts sont effectués à titre gratuit et ne donnent lieu ni à indemnité, ni à perception d'impôts, de droits ou taxes, ni au versement de salaires ou honoraires au profit de l'État, de ses agents ou de toute autre personne publique.

II. – L'établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales est substitué à l'association « Egide » et aux groupements d'intérêt public « Campus France » et « France Coopération Internationale » à la date d'effet de leur dissolution pour les personnels titulaires d'un contrat de droit public ou de droit privé conclu avec l'un de ces organismes en vigueur à cette date. Il leur propose un contrat régi par le code du travail. Ce contrat reprend les clauses substantielles du contrat dont les agents sont titulaires antérieurement au transfert, en particulier celles qui concernent la rémunération.

Les agents concernés disposent d'un délai de trois mois pour accepter les modifications de leur contrat qui leur sont proposées à la suite du transfert d'activité. En cas de refus de ces agents, l'établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales procède à leur licenciement dans les conditions prévues par les textes qui leur sont ap-

l'association « Egide » et aux groupements d'intérêt public « Campus France » et « France Coopération Internationale » dans tous les contrats et conventions passés pour l'accomplissement de leurs missions.

À la date d'effet de la dissolution de l'association « Egide » et des groupements d'intérêt public « Campus France » et « France Coopération Internationale », leurs biens, droits et obligations sont transférés de plein droit et en pleine propriété à l'Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales.

Ces transferts sont effectués à titre gratuit et ne donnent lieu ni à indemnité, ni à perception d'impôts, de droits ou taxes, ni au versement de salaires ou honoraires au profit de l'État, de ses agents ou de toute autre personne publique.

IV. – (nouveau) L'Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales est substituée à l'association « Egide » et aux groupements d'intérêt public « Campus France » et « France Coopération Internationale » à la date d'effet de leur dissolution pour les personnels titulaires d'un contrat de droit public ou de droit privé conclu avec l'un de ces organismes en vigueur à cette date. Elle leur propose un contrat régi par le code du travail. Ce contrat reprend les clauses substantielles du contrat dont les agents sont titulaires antérieurement au transfert, en particulier celles qui concernent la rémunération.

Les agents concernés disposent d'un délai de trois mois pour accepter les modifications de leur contrat proposées à la suite du transfert d'activité. En cas de refus de ces agents, l'Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales procède à leur licenciement dans les conditions prévues par les textes qui leur sont applicables.

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique

plicables.

Les salariés dont le contrat de travail est transféré demeurent à titre transitoire régis par les dispositions de la convention ou de l'accord collectif qui leur est applicable. La convention nationale applicable à l'établissement public mentionné au présent article leur devient applicable, dès que les adaptations nécessaires ont fait l'objet d'un accord ou, au plus tard, quinze mois après leur transfert.

Les salariés dont le contrat de travail est transféré demeurent à titre transitoire régis par la convention ou l'accord collectif qui leur est applicable. La convention nationale applicable à l'établissement public mentionné au présent article leur devient applicable dès que les adaptations nécessaires ont fait l'objet d'un accord ou, au plus tard, quinze mois après leur transfert.

Article 5 bis (nouveau)

Sont créés, auprès de l'Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales :

1°) Un conseil d'orientation relatif aux modalités d'accueil des étudiants et chercheurs étrangers en France, comprenant notamment des représentants des étudiants ;

2°) Un conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise technique publique et privée, comprenant notamment des représentants des entreprises qualifiées dans le domaine de l'expertise technique internationale.

Ces deux conseils comprennent également des représentants des collectivités territoriales. Leur composition et leurs règles d'organisation et de fonctionnement sont fixées par décret.

Article 5 ter (nouveau)

Le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, un rapport comportant une évaluation des modalités et des conséquences du transfert éventuel à l'Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales de la gestion des bourses destinées aux élèves étrangers du Centre national des œuvres universitaires et scolaires.

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique

CHAPITRE III

**L'établissement public pour l'action
culturelle extérieure**

Article 6

I. – Il est créé un établissement public pour l'action culturelle extérieure, établissement public à caractère industriel et commercial, soumis aux dispositions du chapitre I^{er}.

CHAPITRE III

L'Institut Victor Hugo

Article 6

I. – Il est créé un établissement public à *caractère industriel et commercial* pour l'action culturelle extérieure, *dénommé « Institut Victor Hugo », placé sous la tutelle du ministre des affaires étrangères* et soumis aux dispositions du chapitre I^{er}.

II. – *S'inscrivant dans l'ambition de la France de contribuer à l'étranger à la diversité culturelle et linguistique dans un esprit de partenariat avec les pays d'accueil, l'Institut Victor Hugo a notamment pour missions :*

1° La promotion et l'accompagnement à l'étranger de la culture française ;

2° Le développement des échanges avec les cultures européennes, francophones et étrangères ;

3° Le soutien à la création, au développement et à la diffusion des expressions artistiques du Sud, ainsi que leur promotion et leur diffusion en France et à l'étranger ;

4° La diffusion du patrimoine cinématographique et audiovisuel, en concertation étroite avec les organismes compétents dans ces domaines ;

5° La promotion et l'accompagnement à l'étranger des idées, des savoirs et de la culture scientifique français ;

6° Le soutien à une large circulation des écrits, des œuvres et des auteurs ;

7° La promotion, la diffusion et l'enseignement à l'étranger de la langue française ;

8° L'information du réseau, des institutions et des professionnels étrangers sur l'offre culturelle française ;

9° Le conseil et la formation professionnels des personnels français et étrangers concourant à ces missions, et

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique

Il se substitue à l'association « CulturesFrance », à la date d'effet de sa dissolution, dans tous les contrats et conventions passés par cette dernière pour l'accomplissement de ses missions. Il est chargé de concourir à l'action culturelle extérieure de l'État.

Les biens, droits et obligations de l'association « CulturesFrance » sont transmis de plein droit et en pleine pro-

notamment des personnels du réseau culturel français à l'étranger, en liaison avec les organismes compétents. À ce titre, il est associé à la politique de recrutement, d'affectation et de gestion des carrières de ces personnels.

L'Institut Victor Hugo exerce ses missions selon les orientations définies conjointement par le ministère des affaires étrangères et le ministère chargé de la culture.

Il opère sans préjudice des missions des organismes compétents en matière de promotion et d'exportation intervenant dans les domaines spécifiques mentionnés au présent article et en complémentarité avec ceux-ci, et dans une concertation étroite avec tous les opérateurs, qu'ils soient publics, associatifs ou privés. Il veille à répondre aux besoins exprimés par le réseau diplomatique à l'étranger.

L'Institut Victor Hugo collabore avec les organisations internationales et européennes, les collectivités territoriales et notamment les départements et collectivités d'outre-mer, les organisations professionnelles concernées par l'exportation des industries culturelles françaises, les institutions de création et de diffusion culturelle françaises et étrangères, ainsi qu'avec des partenaires publics et privés, dont les alliances françaises.

Pour l'accomplissement de ses missions, il fait appel au réseau diplomatique à l'étranger, sous l'autorité des chefs de mission diplomatique, et aux établissements placés sous leur autorité ou qui leur sont liés par convention. L'Institut entretient un dialogue permanent et régulier avec le réseau culturel français à l'étranger.

III. – (nouveau) L'Institut Victor Hugo se substitue à l'association « CulturesFrance », à la date d'effet de sa dissolution, dans tous les contrats et conventions passés par cette dernière pour l'accomplissement de ses missions.

Les biens, droits et obligations de l'association « CulturesFrance » sont transmis de plein droit et en pleine pro-

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique

priété à l'établissement public pour l'action culturelle extérieure à la date d'effet de sa dissolution.

Ces transferts sont effectués à titre gratuit et ne donnent lieu ni à indemnité, ni à perception d'impôts, de droits ou taxes, ni au versement de salaires ou honoraires.

II. – L'établissement public pour l'action culturelle extérieure est substitué à l'association « CulturesFrance » à la date d'effet de sa dissolution, pour les personnels titulaires d'un contrat de travail de droit public ou de droit privé conclu avec cet organisme en vigueur à cette date. Il leur propose un contrat régi par le code du travail. Ce contrat reprend les clauses substantielles du contrat dont les agents sont titulaires antérieurement au transfert, en particulier celles qui concernent la rémunération.

Les agents concernés disposent d'un délai de trois mois pour accepter les modifications de leur contrat qui leur sont proposées à la suite du transfert d'activité. En cas de refus de ces agents, l'établissement public pour l'action culturelle extérieure procède à leur licenciement dans les conditions prévues par les textes qui leur sont applicables

Les salariés dont le contrat de travail est transféré demeurent à titre transitoire régis par les dispositions de la convention ou de l'accord collectif qui leur est applicable. La convention nationale applicable à l'établissement public mentionné au présent article leur devient applicable, dès que les adaptations nécessaires ont fait l'objet d'un accord ou, au plus tard, quinze mois après leur transfert.

priété à l'*Institut Victor Hugo* à la date d'effet de sa dissolution.

Ces transferts sont effectués à titre gratuit et ne donnent lieu ni à indemnité, ni à perception d'impôts, de droits ou taxes, ni au versement de salaires ou honoraires.

IV. – (nouveau) L'*Institut Victor Hugo* est substitué à l'association « CulturesFrance » à la date d'effet de sa dissolution, pour les personnels titulaires d'un contrat de travail de droit public ou de droit privé conclu avec cet organisme en vigueur à cette date. Il leur propose un contrat régi par le code du travail. Ce contrat reprend les clauses substantielles du contrat dont les agents sont titulaires antérieurement au transfert, en particulier celles qui concernent la rémunération.

Les agents concernés disposent d'un délai de trois mois pour accepter les modifications de leur contrat qui leur sont proposées à la suite du transfert d'activité. En cas de refus de ces agents, l'*Institut Victor Hugo* procède à leur licenciement dans les conditions prévues par les textes qui leur sont applicables.

Les salariés dont le contrat de travail est transféré demeurent à titre transitoire régis par la convention ou l'accord collectif qui leur est applicable. La convention nationale applicable à l'établissement public mentionné au présent article leur devient applicable dès que les adaptations nécessaires ont fait l'objet d'un accord ou, au plus tard, quinze mois après leur transfert.

Article 6 bis (nouveau)

Pour l'élaboration des stratégies de rayonnement de la culture et de la langue françaises à l'étranger, le ministre des affaires étrangères réunit, au moins une fois par an, un conseil d'orientation stratégique qu'il préside et auquel participent des représentants de l'ensemble des ministères concernés. Le ministre chargé de la culture est vice

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique

**Loi n°72-659 du 13 juillet 1972
relative à la situation du personnel
civil de coopération culturelle,
scientifique et technique auprès
d'États étrangers**

TITRE II

**Dispositions relatives à l'expertise
technique internationale**

Article 7

Dans l'intitulé de la loi n° 72-659
du 13 juillet 1972 relative à la situation
du personnel civil de coopération cultu-
relle, scientifique et technique auprès
d'États étrangers, les mots : « la situa-
tion du personnel civil de coopération
culturelle, scientifique et technique au-
près d'États étrangers » sont remplacés
par les mots : « l'expertise technique in-
ternationale ».

président de ce conseil.

*Le ministre des affaires étrangè-
res invite le président du conseil
d'administration de l'établissement pu-
blic pour l'action culturelle extérieure à
y participer. Il peut également inviter
des personnalités qualifiées qu'il dési-
gne, notamment des représentants des
alliances françaises et des collectivités
territoriales.*

Article 6 ter (nouveau)

*Le Gouvernement remet au Par-
lement, au plus tard trois ans après
l'entrée en vigueur de la présente loi, un
rapport sur la diplomatie d'influence de
la France, évaluant notamment la mise
en place de l'établissement public pour
l'action culturelle extérieure et ses rela-
tions avec le réseau diplomatique. Ce
rapport comporte également une éva-
luation des modalités et des conséquen-
ces du rattachement du réseau culturel
de la France à l'étranger à
l'établissement public pour l'action
culturelle extérieure et les résultats des
expérimentations menées en ce sens
pendant ces trois années.*

TITRE II

**Dispositions relatives à l'expertise
technique internationale**

Article 7

Sans modification

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>Art. 1^{er} – Les personnels civils auxquels l'Etat fait appel, pour accomplir hors du territoire français des missions de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'Etats étrangers, notamment en vertu d'accords conclus par la France avec ces Etats, sont régis par les dispositions de la présente loi, sous réserve, en ce qui concerne les magistrats de l'ordre judiciaire, des dispositions particulières qui leur sont applicables.</p> <p>La présente loi ne s'applique pas au personnel accomplissant le service national actif dans le service de la coopération.</p>	<p>Article 8</p> <p>L'article 1^{er} de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes : « Art. 1^{er}. – Les personnels civils appelés à accomplir hors du territoire français des missions de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'Etats étrangers, notamment en vertu d'accords conclus par la France avec ces États, auprès d'organisations internationales intergouvernementales ou d'instituts indépendants étrangers de recherche sur les politiques publiques, sont dénommés « experts techniques internationaux ». Ils sont régis par les dispositions de la présente loi, sous réserve, en ce qui concerne les magistrats, des dispositions particulières qui leur sont applicables. »</p>	<p>Article 8</p> <p>L'article 1^{er} de la même loi <i>est ainsi rédigé</i> : « Art. 1^{er}. – Les personnel civils recrutés par des personnes publiques et appelés à ...</p> <p>... étrangers de recherche, sont dénommés « experts techniques internationaux ». Ils sont régis par la présente loi, sous réserve, en ce qui concerne les magistrats <i>et les fonctionnaires des assemblées parlementaires</i>, des dispositions particulières qui leur sont applicables. »</p>
<p>Art. 2 – Les personnels mentionnés à l'article précédent sont recrutés dans les divers secteurs d'activité, en fonction des qualifications recherchées.</p> <p>Ils peuvent être notamment choisis parmi les fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics de l'Etat, les magistrats de l'ordre judiciaire, les agents titulaires des collectivités locales et de leurs établissements publics, les agents permanents des services, établissements et entreprises publics à caractère industriel et commercial.</p> <p>Ils servent à titre volontaire. Ils sont désignés pour accomplir des missions de durée limitée.</p>	<p>Article 9</p> <p>L'article 2 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes : « Art. 2. - Peuvent être recrutés en qualité d'experts techniques internationaux : « 1° Les fonctionnaires mentionnés à l'article 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, les magistrats de l'ordre judiciaire et les fonctionnaires des États membres de l'Union Européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'espace économique européen ou de la Confédération suisse ; « 2° Les agents non titulaires de droit public ; « 3° Des personnes n'ayant pas la qualité d'agent public en raison des qualifications spécifiques recherchées. »</p>	<p>Article 9</p> <p>L'article 2 de la même loi <i>est ainsi rédigé</i> : « Art. 2. – Alinéa sans modification</p> <p>« 1° Les fonctionnaires mentionnés à l'article 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, les magistrats de l'ordre judiciaire, <i>les fonctionnaires des assemblées parlementaires</i> et les fonctionnaires des États membres de l'Union Européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'espace économique européen ou de la Confédération suisse ; « 2° Alinéa sans modification</p> <p>« 3° <i>En fonction des qualifications spécifiques recherchées</i>, des personnes n'ayant pas la qualité d'agent public. »</p>
		<p>Article 9 bis (nouveau)</p> <p><i>Au premier alinéa de l'article 3 de la même loi, les mots « les autorités étrangères intéressées » sont remplacés par les mots : « ces derniers ».</i></p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>Art. 4 – Les administrations de l'Etat qui assurent la gestion d'un corps de fonctionnaires sont tenues de mettre à la disposition des services chargés de la coopération le nombre de fonctionnaires de ce corps dont le concours est nécessaire en vue de l'accomplissement de missions de coopération.</p> <p>En vue de permettre l'application de cette disposition, les décisions portant autorisation de recrutement dans les différents corps de fonctionnaires de l'Etat tiennent compte, dans la détermination du nombre des emplois à pourvoir dans les administrations de l'Etat, de celui des détachements auprès des services chargés de la coopération</p>	<p>Article 10</p> <p>L'article 4 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes : « Art. 4. – Les personnels mentionnés à l'article 2 servent à titre volontaire. Ils sont désignés pour accomplir une mission d'une durée initiale qui ne peut excéder trois ans, renouvelable une fois, le cas échéant, auprès du même État ou organisme, sans pouvoir excéder la même durée. »</p>	<p>Article 10</p> <p>L'article 4 de la même loi <i>est ainsi rédigé</i> : « Art. 4. – Les personnels mentionnés à l'article 2 servent à titre volontaire. Ils sont <i>recrutés</i> pour accomplir une mission d'une durée initiale qui ne peut excéder trois ans, <i>le cas échéant</i> renouvelable une fois auprès du même État ou organisme, sans pouvoir excéder <i>une durée totale de six années.</i> »</p>
<p>Art. 8 – Les personnels autres que ceux mentionnés à l'article 2, deuxième alinéa, bénéficient, à l'expiration de leur mission de coopération, dans les conditions fixées par décret, des garanties prévues en faveur des agents publics non titulaires privés d'emplois.</p> <p>Les services accomplis en coopération par les mêmes personnels sont assimilés aux services accomplis en France par les agents non titulaires ou non permanents, notamment en ce qui concerne la nomination ou la titularisation en qualité de fonctionnaires de l'Etat, d'agents titulaires des collectivités locales et des établissements publics ou d'agents permanents des services, établissements ou entreprises publics à caractère industriel ou commercial.</p>	<p>Article 11</p> <p>L'article 8 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes : « Art. 8. – À l'issue de leur mission de coopération, les experts relevant du 2° de l'article 2 n'ont pas droit à titularisation et ceux relevant du 3° de l'article 2 n'ont pas droit à réemploi. Ils peuvent cependant bénéficier des dispositions du 2° de l'article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, du 2° de l'article 36 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale et du 2° de l'article 29 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 relative à la fonction publique hospitalière. »</p>	<p>Article 11</p> <p>L'article 8 de la même loi <i>est ainsi rédigé</i> : « Art. 8. – À l'issue de leur mission de coopération, les experts relevant du 2° de l'article 2 n'ont pas droit à titularisation et ceux relevant du 3° <i>du même article</i> n'ont pas droit à réemploi. Ils peuvent cependant bénéficier des dispositions du 2° <i>des articles</i> 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, 36 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale et 29 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 relative à la fonction publique hospitalière. »</p>

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique

TITRE III

Allocation au conjoint

Article 12

I. – Il est créé une « allocation au conjoint » versée au conjoint ou au partenaire lié par un pacte civil de solidarité de l'agent civil de l'État en service à l'étranger qui n'exerce pas d'activité professionnelle ou qui exerce une activité professionnelle pour laquelle il perçoit une rémunération brute totale annuelle inférieure ou égale à un montant fixé par voie réglementaire.

Cette allocation se substitue au « supplément familial » dont bénéficient les personnels civils de l'État en service à l'étranger.

Cette allocation ne bénéficie pas aux conjoints ou aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité des personnels contractuels recrutés à l'étranger sur des contrats de travail soumis au droit local.

II. – Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

TITRE IV

**Dispositions relatives au
remboursement des frais engagés par
l'Etat à l'occasion des opérations de
secours à l'étranger**

Article 13

L'Etat peut exiger, dans la limite d'un plafond fixé par décret, le remboursement de tout ou partie des dépenses qu'il a engagées ou dont il serait redevable à l'égard de tiers à l'occasion d'opérations de secours à l'étranger au bénéfice de personnes s'étant délibérément exposées, sauf motif légitime tiré notamment de leur activité professionnelle ou d'une situation d'urgence, à des risques qu'elles ne pouvaient ignorer au regard des mises en garde reçues.

Les conditions d'application du

TITRE III

Allocation au conjoint

Article 12

I. – Il est créé *une allocation au conjoint* versée ...

... réglementaire.

Cette allocation se substitue *au supplément familial* dont bénéficient les personnels civils de l'État en service à l'étranger.

(le reste sans modification)

II. – Alinéa sans modification

TITRE IV

**Dispositions relatives au
remboursement des frais engagés par
l'Etat à l'occasion des opérations de
secours à l'étranger**

Article 13

L'Etat peut *exiger le* remboursement ...

... à des *risques qu'elles ne pouvaient ignorer*.

Alinéa sans modification

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique**

présent article sont précisées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'État.

Article 14

L'Etat peut exercer une action récursoire à l'encontre des opérateurs de transport, des compagnies d'assurance, des voyagistes ou de leurs représentants qui n'ont pas fourni la prestation de voyage ou de rapatriement à laquelle ils étaient tenus à l'égard de leur contractants, sans pouvoir exciper d'un cas de force majeure ayant empêché la réalisation de cette prestation, et auxquels il a dû se substituer.

Les conditions d'application du présent article sont précisées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'État.

Article 14

L'Etat peut ...

... à l'égard de *leurs* contractants, *à moins que ceux-ci n'excipent* d'un cas de force majeure ayant empêché la réalisation de cette prestation, et auxquels il a dû se substituer.

Alinéa sans modification

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Loi n°72-659 du 13 juillet 1972 relative à la situation du personnel civil de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'Etats étrangers

Version consolidée au 22 juin 2000

Article 1

Les personnels civils auxquels l'Etat fait appel, pour accomplir hors du territoire français des missions de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'Etats étrangers, notamment en vertu d'accords conclus par la France avec ces Etats, sont régis par les dispositions de la présente loi, sous réserve, en ce qui concerne les magistrats de l'ordre judiciaire, des dispositions particulières qui leur sont applicables.

La présente loi ne s'applique pas au personnel accomplissant le service national actif dans le service de la coopération.

Article 2

Les personnels mentionnés à l'article précédent sont recrutés dans les divers secteurs d'activité, en fonction des qualifications recherchées.

Ils peuvent être notamment choisis parmi les fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics de l'Etat, les magistrats de l'ordre judiciaire, les agents titulaires des collectivités locales et de leurs établissements publics, les agents permanents des services, établissements et entreprises publics à caractère industriel et commercial.

Ils servent à titre volontaire. Ils sont désignés pour accomplir des missions de durée limitée.

Article 3

Sous réserve des règles propres à l'exercice des fonctions judiciaires, les personnels visés par la présente loi servent, pendant l'accomplissement de leurs missions, sous l'autorité du Gouvernement de l'Etat étranger ou de l'organisme auprès duquel ils sont placés, dans les conditions arrêtées entre le Gouvernement français et les autorités étrangères intéressées.

Ils sont tenus aux obligations de convenance et de réserve résultant de l'exercice de fonctions sur le territoire d'un Etat étranger et inhérentes au caractère de service public des missions qu'ils accomplissent au titre de l'article 1er de la présente loi. Il leur est interdit de se livrer à tout acte et à toute manifestation susceptible de nuire à l'Etat français, à l'ordre public local ou aux rapports que l'Etat français entretient avec les Etats étrangers.

En cas de manquement aux obligations visées aux deux alinéas précédents, il peut, sans formalités préalables, être mis fin immédiatement à leur mission sans préjudice des procédures administratives susceptibles d'être engagées lors de leur retour en France.

Article 4

Les administrations de l'Etat qui assurent la gestion d'un corps de fonctionnaires sont tenues de mettre à la disposition des services chargés de la coopération le nombre de fonctionnaires de ce corps dont le concours est nécessaire en vue de l'accomplissement de missions de coopération.

En vue de permettre l'application de cette disposition, les décisions portant autorisation de recrutement dans les différents corps de fonctionnaires de l'Etat tiennent compte, dans la détermination du nombre des emplois à pourvoir dans les administrations de l'Etat, de celui des détachements auprès des services chargés de la coopération.

Article 5 (abrogé)

Abrogé par Ordonnance 2000-549 2000-06-15 art. 7 JORF 22 juin 2000

Article 6

Lorsqu'ils accomplissent des missions de coopération au sens de la présente loi, les fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics de l'Etat, ainsi que les magistrats de l'ordre judiciaire ont droit, pour le calcul de l'ancienneté requise au titre de l'avancement de grade et d'échelon, à des majorations d'ancienneté pour le temps effectivement passé hors du territoire national au titre de ces missions.

En tout état de cause, les intéressés bénéficient d'un déroulement normal de carrière dans les corps auxquels ils appartiennent et concourent dans les mêmes conditions que les autres fonctionnaires du même corps, selon leurs mérites et compte tenu des services accomplis en coopération, pour la nomination aux emplois ou dans les corps auxquels cette appartenance leur permet d'accéder.

Un décret en Conseil d'Etat déterminera, en ce qui concerne les fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics de l'Etat et les magistrats de l'ordre judiciaire, les modalités d'application de la présente loi, notamment la quotité, les limites et les conditions d'octroi des majorations instituées à l'alinéa premier ci-dessus, ainsi que les conditions de priorité d'affectation à un emploi à l'expiration du détachement.

Un décret en Conseil d'Etat déterminera également les conditions dans lesquelles les dispositions du présent article seront rendues applicables, avec les adaptations nécessaires, aux agents titulaires des collectivités locales et de leurs établissements publics ainsi qu'aux agents permanents des services, établissements et entreprises publics à caractère industriel ou commercial.

Article 7 (abrogé)

Abrogé par Décret n°85-1353 du 17 décembre 1985 - art. 3 (V) JORF 21 décembre 1985

Article 8

Les personnels autres que ceux mentionnés à l'article 2, deuxième alinéa, bénéficient, à l'expiration de leur mission de coopération, dans les conditions fixées par décret, des garanties prévues en faveur des agents publics non titulaires privés d'emplois.

Les services accomplis en coopération par les mêmes personnels sont assimilés aux services accomplis en France par les agents non titulaires ou non permanents, notamment en ce qui concerne la nomination ou la titularisation en qualité de fonctionnaires de l'Etat, d'agents titulaires des collectivités locales et des établissements publics ou d'agents permanents des services, établissements ou entreprises publics à caractère industriel ou commercial.

Loi n°83-675 relative à la démocratisation du secteur public

Version consolidée au 06 juillet 2008

Titre II – Démocratisation des conseils d’administration ou de surveillance
Chapitre 1er – Composition et fonctionnement des conseils

Article 5

Modifié par Loi n°2001-420 du 15 mai 2001 - art. 138 JORF 16 mai 2001

Dans les établissements publics mentionnés au 1 de l'article 1er d'une part, et, d'autre part, dans les entreprises mentionnées au 3 du même article dont plus de 90 p. 100 du capital est détenu par des personnes morales de droit public ou par des sociétés mentionnées à l'article 1er, ainsi que dans des sociétés centrales de groupes d'entreprises nationales d'assurance, les sociétés à forme mutuelle nationalisées, la société anonyme Natexis, le Crédit lyonnais et la compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur, le conseil d'administration ou de surveillance comprend :

1° des représentants de l'Etat nommés par décret et, le cas échéant, des représentants des autres actionnaires nommés par l'assemblée générale ;

2° des personnalités choisies, soit en raison de leur compétence technique, scientifique ou technologique, soit en raison de leur connaissance des aspects régionaux, départementaux ou locaux des activités en cause, soit en raison de leur connaissance des activités publiques et privées concernées par l'activité de l'entreprise, soit en raison de leur qualité de représentants des consommateurs ou des usagers, nommées par décret pris, le cas échéant, après consultation d'organismes représentatifs desdites activités ;

3° des représentants des salariés, élus dans les conditions prévues au chapitre II.

Dans les établissements publics de l'Etat mentionnés à l'article 1er, le nombre des représentants de chacune de ces catégories est déterminé par décret, le nombre de représentants des salariés devant être égal au moins au tiers du nombre des membres du conseil d'administration ou du conseil de surveillance.

Dans les entreprises visées au 3 de l'article 1er et au premier alinéa du présent article, les représentants de chacune de ces catégories sont de six.

Toutefois, ils sont de cinq dans les conseils d'administration ou les conseils de surveillance des banques, des établissements financiers et des établissements de crédit à statut légal spécial dont les effectifs sont inférieurs à 30.000.

Dans les compagnies financières mentionnées au titre III de la loi du 11 février 1982 précitée, les représentants de chacune de ces catégories sont de cinq. Ils sont nommés par décret et, pour ce qui concerne les représentants des salariés, selon les modalités prévues à l'article 36 de la loi précitée. Les représentants des salariés doivent remplir les conditions prévues à l'article 15 de la présente loi.

Dans les conseils d'administration ou de surveillance des entreprises publiques mentionnées au présent article et qui sont chargés d'une mission de service public, au moins une des personnalités désignées en application du 2° du présent article doit être choisie parmi les représentants des consommateurs ou des usagers.

Loi n°83-634 du 13 juillet 1983
portant droits et obligations des fonctionnaires (dite loi Le Pors)

Version consolidée au 07 août 2009

Article 2

Modifié par Loi n°86-33 du 9 janvier 1986 - art. 135 (V) JORF 11 janvier 1986

La présente loi s'applique aux fonctionnaires civils des administrations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics y compris les établissements mentionnés à l'article 2 du titre IV du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, à l'exclusion des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats de l'ordre judiciaire. Dans les services et les établissements publics à caractère industriel ou commercial, elle ne s'applique qu'aux agents qui ont la qualité de fonctionnaire.

Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la
fonction publique de l'Etat.

Version consolidée au 07 août 2009

Article 19

Modifié par Loi n°2009-972 du 3 août 2009 - art. 26

Les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours organisés suivant l'une des modalités ci-après ou suivant l'une et l'autre de ces modalités :

1° (.....)

2° Des concours réservés aux fonctionnaires de l'Etat, et, dans les conditions prévues par les statuts particuliers, aux agents de l'Etat, militaires et magistrats et aux fonctionnaires et agents des collectivités territoriales et des établissements publics, en activité, en détachement, en congé parental ou accomplissant le service national, ainsi qu'aux candidats en fonction dans une organisation internationale intergouvernementale. Les candidats à ces concours devront avoir accompli une certaine durée de services publics et, le cas échéant, reçu une certaine formation.

Pour l'application de cette disposition, les services accomplis au sein des organisations internationales intergouvernementales sont assimilés à des services publics.

Ces concours sont également ouverts aux candidats qui justifient d'une durée de services accomplis dans une administration, un organisme ou un établissement d'un Etat membre de la Communauté européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen autres que la France dont les missions sont comparables à celles des administrations et des établissements publics dans lesquels les fonctionnaires civils mentionnés à l'article 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée exercent leurs fonctions, et qui ont, le cas échéant, reçu dans l'un de ces Etats une formation équivalente à celle requise par les statuts particuliers pour l'accès aux corps considérés ;

3° (....)

Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la
fonction publique territoriale.

Version consolidée au 07 août 2009

Article 36

Modifié par Loi n°2009-972 du 3 août 2009 - art. 26

Les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours organisés suivant l'une des modalités ci-après ou suivant l'une et l'autre de ces modalités :

1° (...)

2° Des concours sur épreuves réservés aux fonctionnaires territoriaux et, dans des conditions prévues par les statuts particuliers, aux agents des collectivités territoriales et aux fonctionnaires et agents de l'Etat et des établissements publics ainsi qu'aux militaires et aux magistrats, en activité, en détachement, en congé parental ou accomplissant le service national ainsi qu'aux candidats en fonctions dans une organisation internationale intergouvernementale. Les candidats à ces concours devront avoir accompli une certaine durée de services publics et, le cas échéant, reçu une certaine formation. Pour l'application de cette disposition, les services accomplis au sein des organisations internationales intergouvernementales sont assimilés à des services publics.

Ces concours sont également ouverts aux candidats qui justifient d'une durée de services accomplis dans une administration, un organisme ou un établissement d'un Etat membre de la Communauté européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen autres que la France dont les missions sont comparables à celles des administrations et des établissements publics dans lesquels les fonctionnaires civils mentionnés à l'article 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée exercent leurs fonctions, et qui ont, le cas échéant, reçu dans l'un de ces Etats une formation équivalente à celle requise par les statuts particuliers pour l'accès aux cadres d'emplois considérés ;

3° (...)

Loi n°86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la
fonction publique hospitalière

Version consolidée au 07 août 2009

Article 29

Modifié par Loi n°2009-972 du 3 août 2009 - art. 26

Les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours organisés suivant l'une des modalités ci-après ou suivant l'une et l'autre de ces modalités :

1° (...)

2° Des concours réservés aux fonctionnaires soumis au présent titre et, dans les conditions prévues par les statuts particuliers, aux agents des établissements mentionnés à l'article 2, aux fonctionnaires et agents de l'Etat militaires et magistrats et aux fonctionnaires et agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à caractère administratif en activité, en détachement, en congé parental ou accomplissant le service

national, ainsi qu'aux candidats en fonctions dans une organisation internationale intergouvernementale. Les candidats à ces concours devront avoir accompli une certaine durée de services publics et, le cas échéant, reçu une certaine formation. Pour l'application de cette disposition, les services accomplis au sein des organisations internationales intergouvernementales sont assimilés à des services publics.

Ces concours sont également ouverts aux candidats qui justifient d'une durée de services accomplis dans une administration, un organisme ou un établissement d'un Etat membre de la Communauté européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen autres que la France dont les missions sont comparables à celles des administrations et des établissements publics dans lesquels les fonctionnaires civils mentionnés à l'article 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée exercent leurs fonctions, et qui ont, le cas échéant, reçu dans l'un de ces Etats une formation équivalente à celle requise par les statuts particuliers pour l'accès aux corps considérés ;

3° (...)

Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement
et à la protection de la montagne

Version consolidée au 10 octobre 2006

Article 96

Modifié par Loi n°2002-811 du 13 août 2004 - art. 15

Lorsque, pour assurer le service public de secours, les opérations de sauvetage en montagne nécessitent la conduite d'une action d'ensemble d'une certaine importance, le représentant de l'Etat dans le département peut mettre en oeuvre un plan d'urgence, ainsi qu'il est prévu par l'article 15 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Article 97

Le 7° de l'article L. 221-2 du code des communes est complété par les alinéas suivants :

« Toutefois, les communes peuvent exiger des intéressés ou de leurs ayants droit le remboursement des frais de secours qu'elles ont engagés à l'occasion d'accidents consécutifs à la pratique des activités sportives dont la liste est établie par décret en Conseil d'État. Elles déterminent les conditions dans lesquelles s'effectue le remboursement de ces dépenses qui peut porter sur tout ou partie des frais visés.

« Les communes sont tenues d'informer le public des conditions d'application du présent article sur leur territoire par une publicité appropriée en mairie et sur les lieux où se pratiquent ces activités sportives ; »