

N° 575

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 mai 2013

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'entente entre le Gouvernement de la
République française *et le Gouvernement du Québec relative à l'Office*
franco-québécois pour la jeunesse,

Par M. Christian CAMBON,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leïla Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegril, Luc Carvounas, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuhejava, André Vallini, Paul Vergès.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 680

Sénat : 418 et 576 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
TITRE PREMIER : L'OFFICE FRANCO-QUÉBÉCOIS DE LA JEUNESSE	7
I. UNE CRÉATION ANCIENNE	7
II. INSCRITE DANS LE CADRE DU DÉVELOPPEMENT DES ÉCHANGES ENTRE LA FRANCE ET LE QUÉBEC	7
A. DES ÉCHANGES CULTURELS FÉCONDS	7
B. DES RELATIONS FORTES DANS TOUS LES DOMAINES	8
III. LES MISSIONS ET L'ORGANISATION DE L'OFFICE	9
A. DES MISSIONS PRINCIPALEMENT ORIENTÉES VERS LA MOBILITÉ DES JEUNES	9
B. UNE ORGANISATION BICÉPHALE	11
1. <i>Au Québec, l'OFQJ fait partie du regroupement LOJIO (Les Offices jeunesse internationaux du Québec)</i>	12
2. <i>En France, les organismes en charge de la mobilité internationale des jeunes sont nombreux, l'OFQJ qui agit en tant qu'entité autonome n'est que l'un d'entre eux</i>	13
C. UN BUDGET RELATIVEMENT MODESTE	15
D. UNE ACTIVITÉ QUI SE DÉVELOPPE	17
TITRE 2 : L'ENTENTE	19
I. UN ACCORD ENTRE LE GOUVERNEMENT D'UN ETAT SOUVERAIN ET LE GOUVERNEMENT D'UNE ENTITÉ FÉDÉRÉE	20
II. LE CONTENU DE L'ENTENTE	21
A. TITRE 1^{ER} « DÉNOMINATION ET OBJET »	22
B. TITRE 2 « LES MISSIONS »	22
C. TITRE 3 « SECTIONS ET MOYENS D'ACTION »	23
1. <i>Article 3</i>	24
2. <i>Article 4</i>	24
D. TITRE 4 « UN CONSEIL D'ADMINISTRATION »	25
E. TITRE 5 « POUVOIRS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION »	27
1. <i>Article 10</i>	28
2. <i>Article 11</i>	28

F. TITRE 6 « CONSEILS DE SECTIONS »	28
1. Article 12	29
2. Article 13	29
G. TITRE 7 « SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX »	29
H. TITRE 8 « DISPOSITIONS PARTICULIÈRES »	30
1. Article 16	31
2. Article 18	31
III. LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROBATION PAR LE PARLEMENT	32
A. LES ACCORDS PRÉCEDENTS N'AVAIENT PAS ÉTÉ SOUMIS À CETTE PROCÉDURE	32
B. L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT	32
CONCLUSION	35
EXAMEN EN COMMISSION	36

Mesdames, Messieurs,

La France entretient des relations étroites et suivies avec la Province canadienne francophone du Québec depuis les années 60.

Fondé en 1968, l'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ) contribue au rapprochement des jeunes française et québécoise par la mise en œuvre de programmes de mobilité axés sur le développement et le perfectionnement professionnels, dans les secteurs économique, culturel, académique et social.

Implanté en France et au Québec, l'OFQJ conseille et soutient chaque année quelques 4 000 jeunes adultes de 18 à 35 ans dans leur projet de mobilité professionnelle outre-Atlantique. L'OFQJ détient une compétence unique en matière d'accompagnement à la mobilité et de conception et gestion de projets outre-Atlantique.

L'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ) a été créé par le protocole du 9 février 1968¹. Ce protocole a été renouvelé le 23 mai 2003². Afin de le moderniser, notamment pour ce qui concerne l'autonomie de gestion et les responsabilités des sections française et québécoise, ainsi que la gouvernance de l'organisme et les interventions dans les pays tiers, principalement dans le cadre de la francophonie, les ministres concernés ont mis en place un groupe de travail franco-québécois chargé de formuler des propositions concrètes de réforme. Une nouvelle entente a ainsi été signée par les deux ministres après la réunion du conseil d'administration du 8 décembre 2011.

Le projet de loi autorisant l'approbation de l'entente entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Québec relative à l'Office franco-québécois pour la jeunesse constitue le résultat de cette démarche.

Après avoir rappelé le cadre général d'intervention et d'organisation de l'Office (Titre premier), le dispositif de l'accord sera présenté (Titre 2).

¹ http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/cadcgp.php?CMD=CHERCHE&QUERY=1&MODELE=vues/mae_internet_traites/home.html&VUE=mae_internet_traites&NOM=cadic_anonyme&FROM_LOGIN=1

² http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/util/documents/accede_document.php

TITRE PREMIER : L'OFFICE FRANCO-QUÉBÉCOIS DE LA JEUNESSE

Aux termes du protocole du 9 février 1968, l'Office franco-québécois a été créé comme un organisme bi-gouvernemental. Le développement de son action est inscrit dans celui des échanges entre la France et le Québec depuis 45 ans.

I. UNE CRÉATION ANCIENNE

La création de l'Office s'est inscrite dans le cadre d'une intensification des relations entre la France et le Québec et qui s'est traduite par la création à Paris en 1961 de la Maison du Québec qui deviendra quelques années plus tard la Délégation générale du Québec, puis le 27 février 1965 par la signature d'une entente sur un programme d'échanges et de coopération dans le domaine de l'éducation, enfin le 24 novembre 1965 par la signature d'une entente sur la coopération culturelle, accords qui ont fait l'objet d'une approbation par échanges de lettres le même jour entre la France et le Canada.

Elle intervient quelques années après celle de l'Office franco-allemand de la jeunesse, fondé le 5 juillet 1963 dont il s'inspire tant par les missions que par le mode de gestion statutaire.

II. INSCRITE DANS LE CADRE DU DÉVELOPPEMENT DES ÉCHANGES ENTRE LA FRANCE ET LE QUÉBEC

D'abord centrée sur l'éducation et la culture, la coopération franco-québécoise s'est progressivement élargie pour traiter aujourd'hui aussi bien des questions économiques, scientifiques, technologiques que sociales. Les premiers ministres et les membres des gouvernements se rencontrent régulièrement et en alternance.

A. DES ÉCHANGES CULTURELS FÉCOND

La culture constitue l'une des dimensions les plus fécondes et les plus dynamiques de la coopération. Du patrimoine au multimédia en passant par la littérature, les arts visuels, les arts de la scène, la chanson et le cinéma, les collaborations entre créateurs, organismes et entreprises se multiplient.

La collaboration entre la France et le Québec a été un axe moteur pour la promotion de la diversité culturelle. Les travaux du Groupe franco-

québécois sur ce sujet ont contribué de façon significative à la décision de la Conférence générale de l'UNESCO de rédiger un projet de convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, convention adoptée en 2005 et ratifiée jusqu'ici par plus de 98 pays.

Cette relation privilégiée constitue également un axe fort de la Francophonie. Depuis la naissance de la Francophonie intergouvernementale en 1970, le Québec participe activement à toutes ses instances. L'OIF est la seule organisation multilatérale gouvernementale dont il est membre à part entière¹.

Il est l'un des cinq principaux bailleurs de fonds de l'OIF avec une contribution à hauteur de 11,5 millions d'euros en 2012. On soulignera notamment son action dans de très nombreux domaines², au-delà des plus connus comme TV5 ou l'agence universitaire de la Francophonie (AUF).

B. DES RELATIONS FORTES DANS TOUS LES DOMAINES

La relation franco-québécoise se traduit également par des actions concrètes et dynamiques de la société civile. Ainsi :

- 3 500 Français s'installent chaque année au Québec,
- 15 000 Français viennent soit étudier, faire un stage ou travailler de façon temporaire au Québec,
- l'Association France-Québec regroupe 4 000 adhérents bénévoles qui œuvrent à faire connaître le Québec en France.

La relation économique franco-québécoise est également très vivante. Son potentiel de croissance est très largement lié aux petites et moyennes entreprises. La France est le 2^{ème} investisseur étranger au Québec. Les entreprises françaises emploient environ 30 000 salariés au sein de leurs 350 filiales. Plus de 140 entreprises québécoises sont établies en France, employant environ 11 000 personnes.

Le développement de ces relations a conduit, sur le plan juridique, à la conclusion de 54 accords entre la France et le Québec dans des domaines aussi variés que la culture, l'éducation, la télévision, la sécurité civile, la fiscalité, la sécurité sociale, la santé, les communications par satellite ou le domaine juridique.

¹ Au Canada, outre la participation du gouvernement fédéral, les gouvernements du Québec (depuis 1971) et du Nouveau Brunswick (depuis 1977) ont le statut de « gouvernements participants » au sein de l'OIF et précédemment de l'Agence de coopération culturelle et technique. Une entente entre les gouvernements du Canada et du Québec est intervenue le 7 novembre 1985 afin de préciser les modalités de la participation des deux ordres de gouvernement aux délibérations des Sommets de la francophonie. Cette entente a été étendue au gouvernement du Nouveau-Brunswick. Les autres provinces et territoires canadiens sont représentés par le gouvernement fédéral.

² www.mrifce.gouv.qc.ca/fr/

De nombreux accords concernent la coopération universitaire, l'émigration de ressortissants français vers la Québec et la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles.

III. LES MISSIONS ET L'ORGANISATION DE L'OFFICE

A. DES MISSIONS PRINCIPALEMENT ORIENTÉES VERS LA MOBILITÉ DES JEUNES

L'OFQJ est un centre de compétence et d'expertise qui contribue aux politiques menées par les deux gouvernements dans le domaine de la jeunesse. À cet effet, il favorise la mobilité internationale des jeunes en mettant notamment en œuvre des programmes qui développent leur employabilité et leur capacité d'entreprendre.

Il détient une compétence unique en matière d'accompagnement à la mobilité et de conception et gestion de projets outre-Atlantique. Il contribue à accroître les échanges d'expertise et de savoir-faire, facilite l'insertion professionnelle et la mise en réseau de jeunes professionnels de toutes disciplines et de tous secteurs.

Il peut jouer un rôle de conseil, d'accompagnement et d'intermédiaire entre les collectivités territoriales ainsi qu'entre les acteurs de la société civile. Il peut aussi entreprendre des activités de coopération franco-québécoise avec des pays tiers ou des organisations internationales.

Il développe les échanges de jeunes adultes à travers des programmes qui se concentrent sur le développement et le perfectionnement professionnels dans les secteurs économique, culturel et social.

Trois axes stratégiques sont prioritairement encouragés :

- accroître l'employabilité des étudiants et des jeunes adultes par la réalisation de stages en milieu professionnel, renforcer celle des plus éloignés du marché du travail,
- développer les réseaux de partenaires, les échanges d'expertises et de savoir-faire, légitimer l'OFQJ en tant que laboratoire d'innovation et de création entre la France et le Québec,
- sensibiliser aux valeurs entrepreneuriales et favoriser l'internationalisation des TPE et PME.

L'Office propose des stages (individuels ou en groupes) dont la caractéristique commune est de lier le séjour dans l'autre communauté à une formation qualifiante, à l'acquisition d'une compétence professionnelle, à l'accès à un emploi ou à la création d'entreprise. Il intervient au niveau de la préparation des projets (aide à leur conception et à leur élaboration), de leur réalisation (cofinancement et partenariat) et de leur évaluation.

Programmes		
	France	Québec
<i>Études et stages d'étude</i>	<p>Poursuite d'études au Québec: accompagne les étudiants qui désirent compléter une partie de leur scolarité au Québec.</p> <p>Mobilité des étudiants et apprentis : accompagne les étudiants et les apprentis qui réalisent un stage obligatoire ou non dans le cadre de leurs études.</p>	<p>Poursuite d'études collégiales et universitaires en France: accompagne les étudiants qui désirent compléter une partie de leur scolarité en France.</p> <p>Coopération institutionnelle et étudiante : accompagne les étudiants qui réalisent un stage obligatoire dans le cadre de leurs études.</p>
<i>Entrepreneuriat</i>	<p>Export et entrepreneuriat: favorise l'internationalisation des TPE et PME, et sensibilise la jeunesse aux valeurs entrepreneuriales, par la réalisation de missions de prospection commerciales et de séjours de formation.</p>	<p>Synergie entreprises: vise le soutien à l'entrepreneuriat par la sensibilisation à la culture entrepreneuriale et le soutien aux jeunes entrepreneurs.</p>
<i>Développement professionnel</i>	<p>Coopération professionnelle et culturelle: développe les réseaux de partenaires, les échanges d'expertises et de savoir-faire par la participation à des missions de formation et à des événements économiques, sociaux ou culturels majeurs.</p>	<p>Action et développement : vise le perfectionnement professionnel, l'échange d'expertise et le développement de réseaux pour les étudiants et les jeunes professionnels.</p> <p>Trois volets: culture, social, économique.</p>
<i>Insertion professionnelle et emploi</i>	<p>Formation et emploi: permet d'accroître l'employabilité des demandeurs d'emploi, par la réalisation de stages en milieu professionnel et de renforcer celle des plus éloignés du marché du travail.</p> <p>Emploi et insertion professionnelle: Permis Vacances travail, Jeune professionnel et Mobilité des jeunes travailleurs, permettent une expérience de travail dans le cadre d'un emploi à durée déterminée pour une période maximale de 18 mois.</p> <p>Service civique en Francophonie: favorise le</p>	<p>Formation et emploi : vise le développement de l'employabilité des demandeurs d'emploi. Deux formes principales de projets sont possibles, soit la réalisation d'un stage en milieu professionnel ou la participation à un projet de groupe visant l'insertion socioprofessionnelle de jeunes plus éloignés du marché du travail.</p> <p>Mobilité des jeunes travailleurs : permet une expérience de travail dans le cadre d'un emploi à durée déterminée pour une période maximale d'un an.</p>

	volontariat à l'international par le développement de missions de service civique au sein de la Francophonie.	
<i>Ressources et accompagnement</i>	Centre de ressources et plateforme Génération OFQJ: accompagnement personnalisé dans la démarche de concrétisation d'un projet de mobilité professionnelle vers le Québec et mise en réseau des anciens et futurs participants, et des partenaires.	Mise en réseau des partenaires terrain et actions conjuguées programmes-communications : le nouveau système informatique entraîne une modification des pratiques de relations avec les participants et partenaires par des actions concertées programmes-communications de services à la clientèle et par la création d'un réseau de partenaires terrain de l'OFQJ visant à faciliter leur adhésion au nouveau système ainsi qu'à la nouvelle programmation. En sus des allocations de transport local pour les participants provenant des régions, mise en place de tournées régionales pour la promotion des programmes et de la mobilité jeunesse internationale.

Source : rapport d'activité de l'OFQJ p.17

L'Office s'adresse à un public entre 18 et 35 ans. Plus de 4 000 jeunes Français et Québécois bénéficient chaque année des programmes parmi les 20 000 qui sont informés et orientés par l'Office.

B. UNE ORGANISATION BICÉPHALE

L'OFQJ est un organisme bi-gouvernemental implanté en France et au Québec. Il est actuellement régi par un conseil d'administration composé de huit membres français et de huit membres québécois, coprésidé par le ministre québécois des relations internationales, de la francophonie et du commerce extérieur et par le ministre français chargé de la jeunesse. Chacune des parties choisit des membres représentant les ministères ou organismes gouvernementaux intéressés, des personnalités qualifiées ainsi que quatre membres suppléants. La durée des fonctions des membres titulaires et des membres suppléants est de 4 ans. Le conseil d'administration se réunit une fois par an, alternativement en France et au Québec.

Il comporte deux sections autonomes, chacune dirigée par un secrétaire général. Les deux secrétaires généraux constituent conjointement l'organe d'exécution du conseil d'administration. Ils s'appuient sur les deux sections autonomes, équipes pluridisciplinaires d'une vingtaine de

professionnels¹, et sur un vaste réseau de partenaires institutionnels, associatifs et privés de part et d'autre de l'Atlantique. Les différences de contextes rendent en effet pertinente une différenciation des prestations selon les pays et les publics concernés.

La section française de l'OFQJ relève du ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative et la section québécoise fait partie du regroupement de mobilité internationale LOJIQ -Les Offices jeunesse internationaux du Québec»- rattaché au ministère des relations internationales du Québec.

1. Au Québec, l'OFQJ fait partie du regroupement LOJIQ (Les Offices jeunesse internationaux du Québec)

L'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ) a ouvert la voie à la création de trois autres Offices.

L'Office Québec Wallonie Bruxelles pour la jeunesse (OQWBJ) a ainsi vu le jour en 1984 et soutient depuis les projets de mobilité jeunesse entre le Québec et la Wallonie-Bruxelles. En 2000, l'Office Québec-Amériques pour la jeunesse (OQAJ) a été créé et soutient les jeunes adultes québécois dans la réalisation de projets sur le territoire des Amériques. L'offre québécoise a été complétée en 2009 par la création de l'Office Québec-Monde pour la jeunesse (OQMJ) qui ouvre aux jeunes adultes québécois des possibilités de mobilité dans le reste du monde.

La popularité des programmes et la diversité du financement des organismes sont devenues un enjeu considérable pour leur pérennité.

C'est pourquoi l'OFQJ, l'OQAJ et l'OQWBJ ont entamé une démarche de regroupement afin de créer un guichet unique pour le développement à l'international. Cette démarche a permis à LOJIQ – Les Offices jeunesse internationaux du Québec – de voir le jour en 2007 pour présenter une offre de service unifiée, favoriser la mise en commun de l'expertise développée par chacun des organismes et poursuivre les objectifs de développement professionnel et personnel des jeunes adultes québécois dans un contexte international. LOJIQ est aussi reconnu en tant qu'acteur de la mise en œuvre de la Politique internationale du Québec et de la Stratégie d'action jeunesse 2009-2014. À la même époque, LOJIQ a créé sa propre fondation, la Fondation LOJIQ, qui permet d'offrir un soutien supplémentaire aux projets.

Le modèle québécois semble donc beaucoup plus intégré que le modèle français. L'objectif est de mutualiser les fonctions « supports ». Ce

¹ Au total, l'OFQJ emploie quarante-trois personnes : vingt-trois à la section québécoise, vingt à la section française.

regroupement est inscrit dans la loi québécoise et a été rendu possible par le fait que la compétence « jeunesse » est provinciale.

Plus qu'un guichet unique, LOJIO permet annuellement à plus de 5 000 jeunes adultes de réaliser des projets à l'international sur près de 200 territoires. Plus de 100 000 Québécois peuvent affirmer aujourd'hui avoir effectué un séjour à l'étranger avec l'un ou l'autre des Offices.

2. En France, les organismes en charge de la mobilité internationale des jeunes sont nombreux, l'OFQJ qui agit en tant qu'entité autonome n'est que l'un d'entre eux.

En France, les opérateurs de mobilité pour les jeunes ont des cibles et des programmes différents les uns des autres. Ils sont extrêmement nombreux du fait de l'absence d'une répartition ordonnée des compétences. En résumant à grands traits, la compétence est éclatée entre l'Union européenne, l'Etat, les établissements d'enseignements supérieurs et les régions.

L'Union européenne a mis en œuvre avec un succès certain des programmes d'échanges d'étudiants (Erasmus) et de jeunes professionnels (Leonardo da Vinci), ainsi qu'un programme de coopération entre établissements scolaires (Comenius). Ils bénéficient à un nombre important de jeunes Français et engagent des montants financiers considérables :

	Nombre de bénéficiaires français	Montants engagés par l'Union européenne
Erasmus	33 269	38,7 M €
Leonardo da Vinci	9 837	n.c.

Source : *Statistique for all/ statistiques européennes du programme EFTLV¹*

L'État agit spécialement en direction de deux pays, l'Allemagne et le Québec, à travers des offices spécialisés, qui outre l'organisation de séjours d'études ou professionnalisant, ont pour objet de développer une politique d'animation beaucoup plus vaste.

	Nombre de Français bénéficiaires de séjours	Budgets des offices (participation française)
OFQJ	2 362 (en 2011)	3,3 M €
OFAJ	92 051 (en 2011) ²	10, 4 M € ³

¹ <http://www.statisticsforall.eu/index.php>

² Echanges scolaires inclus

³ Pour la partie française, la partie allemande est d'un montant strictement identique. A cela viennent s'ajouter les fonds de concours accordés notamment par les deux ministères des affaires étrangères pour les échanges avec les pays d'Europe centrale et orientale et les pays du sud-est de l'Europe, ainsi que du Fonds social européen pour les programmes en faveur des jeunes chômeurs.

En outre, l'Etat agit également par le développement des volontaires internationaux, certains en entreprises, d'autres dans les services de l'Etat à l'étranger et dans le cadre du service civique.

Les établissements d'enseignement supérieur, qu'ils s'agissent des universités, des grandes écoles ou des structures de l'enseignement supérieur court (IUT, BTS) ont développé l'expatriation de leurs étudiants grâce à des accords avec des établissements étrangers partenaires ou en mettant des moyens à leur disposition, en les incitant à effectuer sous forme d'études ou de stages une partie de leur scolarité à l'étranger. En contrepartie, ces établissements accueillent des étudiants étrangers, soit dans le cadre des partenariats, soit à travers des programmes mis en œuvre par les gouvernements étrangers, soit dans le cadre de bourses attribuées par le gouvernement français. Un dispositif d'aides aux études en France a été mis en place par le gouvernement. Cette politique d'attractivité est pilotée pour partie par un établissement public « Campus France ».

Enfin, nombre de régions ont mis en place des dispositifs de conseils et d'aides aux étudiants pour leur permettre d'effectuer des séjours à l'étranger. Certaines régions s'appuient d'ailleurs par le biais de conventions sur les Offices franco-allemand ou franco-québécois.

Si un travail en commun¹ entre ces différentes entités existe depuis quelques années sur les dénominateurs communs de la mobilité des jeunes, en particulier sur les acquis de la mobilité et leur valorisation, on peut légitimement se demander s'il n'y aurait pas intérêt, à la fois pour faciliter la lisibilité des démarches et réduire les coûts de structures, d'envisager une clarification des compétences et le regroupement de certaines structures.

Ce chantier fait partie de la nouvelle politique « priorité jeunesse » adoptée lors du Conseil interministériel de la Jeunesse (CIJ) du 21 février 2013. Pour cette orientation liée à la mobilité des jeunes, trois actions ont été définies et sont pilotées par le ministère en charge de la jeunesse :

1) « augmenter le nombre de jeunes qui effectuent une mobilité européenne et internationale et favoriser la mixité. La diversité et le développement des programmes seront encouragés. Les moyens prévus par l'Union européenne pour le futur programme 2014-2020 pour l'éducation et la jeunesse permettront de soutenir plus de jeunes dans leur projet de mobilité. Ce prochain programme sera mis en œuvre par deux agences nationales, l'une pour l'éducation formelle, l'autre pour l'éducation non formelle. La complémentarité des deux approches et des deux réseaux devrait permettre de toucher un public plus large, non limité aux seuls étudiants.

¹ L'OFQJ, partenaire de 120 ententes inter-établissements, notamment entre des IUT et des cégeps (Au Québec un collège d'enseignement général et professionnel, ou cégep, est un établissement d'enseignement collégial public où est offerte une formation technique et pré-universitaire).

2) coordonner les acteurs pour faciliter l'accès aux programmes. Un comité permanent des opérateurs de la mobilité sera installé par la ministre chargée de la jeunesse qui regroupera les opérateurs des principaux programmes (2E2F, AFPEJA, OFAJ, OFQJ, FONJEP, France Volontaires, UBIFRANCE), les ministères concernés et les principaux partenaires (représentants des collectivités, Centre d'Information et de Documentation Jeunesse, Comité pour les relations Nationales et internationales des Associations de Jeunesse et d'Éducation Populaire, Forum Français de la Jeunesse). Les opérateurs seront incités à : coordonner leur communication (via la création d'un label commun) ; mutualiser leurs réseaux d'information et les articuler avec les grands réseaux associatifs et avec le réseau Information Jeunesse ; repenser les conditions d'accès aux programmes en supprimant les barrières ; développer une stratégie concertée visant à adapter le tutorat et l'accompagnement.

3) communiquer en s'appuyant sur les pairs et les acteurs de jeunesse. La sensibilisation par les pairs sera au cœur de la stratégie de communication des opérateurs. L'expérience des jeunes ambassadeurs de l'OFAJ ou des associations d'anciens (OFQJ, SVE, Erasmus...) sera capitalisée et des actions communes seront développées et soutenues par les opérateurs de la mobilité et les plateformes régionales. La mobilité sera mise au programme de la formation des acteurs de la jeunesse au sens large (éducateurs, animateurs, enseignants, informateurs). Le ministère chargé de la Jeunesse réunira annuellement tous les acteurs (État, notamment les acteurs de l'éducation, collectivités locales, associations et entreprises) sur des sujets d'intérêt commun : accès, validation des acquis, pratiques innovantes, publics cibles, partenariats, etc. »

C. UN BUDGET RELATIVEMENT MODESTE

Les textes spécifient que les crédits nécessaires sont versés à l'Office, chaque année, par chacun des gouvernements, sous réserve des règles budgétaires applicables et selon les modalités établies par chacun, dans le fonds de chacune des sections.

Le budget annuel consolidé de l'Office s'élève à un peu plus de **6 millions d'euros**.

L'OFQJ, section française, bénéficie d'un budget de plus de 3 M€, alimenté par la contribution du ministère chargé de la jeunesse (2 M€ environ soit environ 70 %) à laquelle s'ajoutent des fonds privés, des conventions avec des régions¹ et des programmes spécifiquement soutenus par les ministères concernés.

Malgré la stagnation de la dotation de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, la section française est parvenue à maîtriser son évolution financière sur la période 2003-2011 en maintenant son équilibre d'exploitation, en dégageant une part croissante pour les programmes (53,9 %) au détriment des coûts de structure et en diversifiant ses recettes par des conventions avec des régions mais aussi et surtout en impliquant financièrement les participants de façon plus large. Cette évolution devrait se poursuivre en 2013 et 2014 compte tenu de la contrainte budgétaire croissante.

¹ Des conventions ont été conclues avec 5 régions (Franche-Comté, Guadeloupe, Ile-de-France, Limousin et Bourgogne). Le partenariat avec de nouvelles régions est difficile à initier : pour certaines, il existe déjà des dispositifs et des financements spécifiques, pour d'autres, les actions de mobilité sont limitées à la zone Europe et aux programmes européens correspondants, enfin, à l'inverse, d'autres régions ciblent principalement les pays émergents.

ÉLÉMENTS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Efficacité	1 219	1 351	1 573	1 849	1 765	1 720	1 808	2 145	2 362
% DJEPVA	79,8%	76%	70,9%	67%	65%	60,9%	63,1%	60,6%	58,6,6%
% subventions	1,7%	3,7%	10,5%	10,5%	7,9%	9,2%	2,7%	4,3%	3,4%
% Régions	-	2,4%	1%	2,2%	5,2%	7,9%	7,9%	7,5%	6%
% participants	14,7%	15%	16,2%	18,3%	19,6%	19,9%	22,6%	25%	26,2%
Total des produits	2 407 K€	2 528 K€	2 708 K€	2 872 K€	2 963 K€	3 163 K€	3 053 K€	3 175 K€	3 284 K€
Total des charges	2 390 K€	2 402 K€	2 711 K€	3 006 K€	2 958 K€	3 218 K€	3 058 K€	3 216 K€	3 344 K€
Résultat hors dotations	144 K€	202 K€	80 K€	-53 K€	82 K€	71 K€	53 K€	14 K€	13 K€
% Coût programmes	32,4%	36,2%	43,5%	49,8%	51,5%	52,7%	48,4%	53,1%	53,9%
% Coût structurel	62,3%	54,4%	51,9%	47,5%	45,9%	43,3%	44,3%	44,7%	43,9%

Source : rapport d'activité de l'OFQJ p. 55

La section québécoise a un budget similaire de 3,2 millions d'euros pour l'exercice 2011-2012 même s'il n'y a aucune obligation de parité des contributions entre les deux sections. Son financement est principalement budgétaire (77,8 %), la contribution des participants représente une part croissante (20,2 %) des financements. Des partenaires privés, pour l'essentiel des grandes entreprises viennent compléter ce financement mais leur contribution est plus aléatoire. S'agissant des charges, 62,2% sont consacrés aux programmes.

Dans les deux sections, on constate un recours croissant à la contribution des participants¹ et une tendance à la diminution des coûts de

¹ Le système de financement a changé depuis lors au Québec. Auparavant, la transaction était effectuée pour le jeune par l'OFQJ : tous les participants défrayaient 450\$. En conséquence l'OFQJ déclarait des produits qu'elle opposait aux dépenses. Pour les jeunes toutefois, cette contribution pouvait constituer une bonne affaire en période haute saison, mais une très mauvaise affaire en période de basse saison (selon les tarifs des compagnies aériennes). Désormais le jeune fait la transaction et se fait rembourser entre 65% à 80%. À la suite de l'implantation d'une base technologique (gestion relation client) informatisée, le jeune est appelé à déposer son projet en ligne et peut suivre toutes les étapes de l'analyse de sa demande. Une fois son projet accepté, il aura à assumer entre 20% (ex: projets sur appel de candidatures) à 35% des frais, dont le billet d'avion qu'il achètera lui-même (après analyse, les jeunes préfèrent cette méthode, car ils y gagnent en achetant eux-mêmes leurs titres de transport sur un des nombreux moteurs de recherche disponible.). Cette mesure a eu pour effet de bonifier le soutien financier offert aux jeunes par l'OFQJ. Il n'y a donc plus d'imputation budgétaire et comptable à ce titre dans les livres de l'OFQJ section Québec ce qui ne permet plus de comparer de façon simple les budgets et les comptes des sections françaises et canadiennes.

structure rapportés aux coûts des programmes, ce qui est un signe de meilleure gestion.

D. UNE ACTIVITÉ QUI SE DÉVELOPPE

- Outre les 2 362 participants aux programmes mis en œuvre par l'Office en 2011, près de 8 000 jeunes Français ont été accompagnés dans leurs démarches. Ce sont les programmes proposant des stages en entreprises et des emplois temporaires qui continuent de prédominer.

ÉVOLUTIONS DES EFFECTIFS



Source : rapport d'activité de l'OFQJ p. 26

- La section québécoise a soutenu quant à elle 1 821 participants. Les étudiants représentent la part la plus conséquente (72 %)

EFFECTIFS PAR PROGRAMME (DÉPARTS DU 1^{ER} AVRIL 2011 AU 31 MARS 2012)

PROGRAMMES	ACTIVITÉ	PART.	% PART.
<i>Action et développement</i>	Développement professionnel	600	33 %
<i>Poursuite d'études collégiales et universitaires en France</i>	Études	592	33 %
<i>Coopération institutionnelle et étudiante</i>	Projets étudiants crédités diversifiés	385	21 %
<i>Formation et emploi</i>	Stages professionnels et chantiers d'insertion	118	6 %
<i>Synergie entreprises</i>	Projets d'entrepreneuriat	67	4 %
<i>Mobilité des jeunes travailleurs</i>	Emplois (rémunérés)	59	3 %
TOTAL		1 821	100 %

Source : rapport d'activité de l'OFQJ p. 70

- Plus de **140 000 participants** depuis la création de l'OFQJ en 1968.
- **5 % des participants** profitent de l'ouverture à l'international, c'est-à-dire des projets de Français et de Québécois de l'OFQJ réalisés en pays tiers ou des projets pour lesquels des participants de pays tiers parlant le français sont invités à intégrer les délégations.
- Un programme spécifiquement développé depuis plus de 10 ans pour les demandeurs d'emploi qui affiche un taux de retour à l'emploi ou aux études de **70 % à 80 %**.

TITRE 2 : L'ENTENTE

La négociation d'une nouvelle entente est la conséquence de l'évolution du contexte dans lequel l'Office est amené à évoluer.

Comme il a été rappelé dans le titre premier, en 2007, le Gouvernement québécois a créé un guichet unique de la mobilité des jeunes « LOJIQ - Les offices jeunesse internationaux du Québec » qui regroupe les sections québécoises de quatre offices : l'Office franco-québécois, l'Office Québec-Wallonie-Bruxelles, l'Office Québec-Amériques et l'Office Québec-Monde. Ce dispositif a pour objectif de mutualiser les ressources de chaque office. Cette situation a largement renforcé l'autonomie de fait des sections française et québécoise et a posé la question de l'intervention de l'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ) en pays tiers dans la mesure où la section québécoise s'intègre dans un ensemble de dispositifs qui couvre potentiellement le monde entier.

Parallèlement, l'Office a évolué dans ses missions (ouverture à l'international, inscription dans la Francophonie, prise en compte des orientations actuelles de développement de l'employabilité et de la capacité d'entreprendre) et dans sa gouvernance (mise en place de conseils de section et articulation nouvelle conseil d'administration - conseils de section).

Au cours de sa 50^e séance du 18 décembre 2009, le Conseil d'administration a adopté la recommandation suivante :

« L'OFQJ doit moderniser son protocole en mettant sur pied un comité conjoint France-Québec ayant pour mandat de formuler des recommandations sur la modernisation du Protocole relatif à l'OFQJ, notamment sur :

«- l'autonomie de gestion des sections française et québécoise et les responsabilités de chacune,

«- la gouvernance de l'organisme,

«- les interventions dans les pays tiers. »

Les ministres ont mis en place un groupe de travail chargé de formuler des propositions concrètes de réforme. Le processus de réforme a été conduit dans une grande transparence et avec une volonté commune d'aboutir rapidement à un texte.

L'entente signée le 8 décembre 2011 vise à répondre à ces enjeux et à encadrer ces évolutions. Elle vise essentiellement à institutionnaliser une situation de fait et n'entraîne pas en conséquence de charge administrative nouvelle.

Enfin, le nouveau texte procède à un toilettage en supprimant des fautes de formes, des redondances ou des items devenus obsolètes.

Avant d'examiner la portée de ce protocole et en particulier les améliorations qu'il apporte au fonctionnement de l'OFQJ, il paraît nécessaire de rappeler le cadre juridique dans lequel la province du Québec a pu conclure avec la France le protocole d'entente du 8 décembre 2011.

I. UN ACCORD ENTRE LE GOUVERNEMENT D'UN ETAT SOUVERAIN ET LE GOUVERNEMENT D'UNE ENTITÉ FÉDÉRÉE

Aucune disposition constitutionnelle n'interdit la conclusion d'un accord avec un ou plusieurs Etats fédérés, dans la mesure où ces derniers y sont habilités ou autorisés par leur Constitution fédérale (avis d'AG du Conseil d'Etat du 7 février 1991).

Province de la fédération canadienne, le Québec s'est progressivement vu reconnaître par celle-ci une capacité à agir, dans des domaines délimités et selon des conditions précises, dans les relations internationales.

Cette évolution s'est notamment matérialisée par la conclusion d'accords internationaux entre la France et le Québec, expression de « relations directes et privilégiées ».

Juridiquement, les accords franco-québécois, la plupart du temps dénommés ententes, s'appuient sur un accord franco-canadien préalable, dont une clause spéciale, dite « clause-parapluie », autorise la conclusion d'un accord avec la province du Québec, sous les conditions suivantes :

- l'entente avec le Québec doit porter sur des matières visées par le texte conclu entre le Canada et le pays tiers,
- elle ne doit pas contenir de dispositions contraires à ce dernier,
- elle doit se limiter à la compétence reconnue à la province dans la Constitution canadienne.

Tel est en particulier le cas du protocole du 19 décembre 1998, qui a été conclu sur la base de l'accord franco-canadien sur la sécurité sociale du 9 février 1979 dont l'article 31 stipule que *" les autorités compétentes françaises et les autorités compétentes des provinces du Canada pourront conclure des ententes portant sur toute législation de sécurité sociale relevant de la compétence provinciale, pour autant que ces ententes ne soient pas contraires aux dispositions du présent accord "*.

Pour ce qui concerne l'entente relative à l'Office franco-québécois de la jeunesse, en vertu des dispositions constitutionnelles canadiennes, l'éducation relève des compétences exclusives des provinces. Par ailleurs, le Québec assume la compétence externe de ses attributions internes. Il a donc bien compétence pour négocier et signer des accords internationaux en

matière d'éducation. Ces accords prennent généralement le nom d'« ententes ».

L'accord culturel entre la France et le Canada, signé le 17 novembre 1965, et son annexe, prévoient que « *l'éducation et les relations culturelles (...) pourront faire l'objet d'ententes conclues avec les provinces du Canada. Dans ce cas, le Gouvernement français en informera le Gouvernement canadien. L'habilitation des provinces à conclure de telles ententes résultera soit du fait qu'elles se seront référées à l'accord culturel de ce jour, soit de l'assentiment que leur aura donné le Gouvernement fédéral.* »

Le Protocole établissant l'OFQJ en 1968 n'a pas été formellement approuvé par les autorités canadiennes mais a été pris sur la base de l'entente du 27 février 1965 signée entre la France et le Québec, et approuvée, le même jour, par le Gouvernement du Canada dans un échange de lettres publié par décret 65-259 du 31 mars 1965.

Au vu de ce qui précède, les autorités françaises ont valablement pu signer la présente entente avec le Québec, entente se substituant au protocole de 2003, qui avait remplacé celui de 1968.

En application de l'accord précité du 17 novembre 1965, les autorités canadiennes ont été officiellement informées de la conclusion de cette entente.

II. LE CONTENU DE L'ENTENTE

L'entente ne règle que l'objet et la gouvernance de l'Office. Pour tous les autres sujets, chaque section de l'Office applique la législation en vigueur sur son territoire. L'entente n'a donc pas d'impact sur le droit interne.

L'entente est l'application de l'entente franco-québécoise du 27 février 1965 sur un programme d'échanges et de coopération dans le domaine de l'éducation et remplace le protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Québec relatif à l'Office franco-québécois pour la jeunesse signé le 23 mai 2003.

Le texte ne modifie ni le public bénéficiaire, ni la nature des actions qui restent comme dans le passé complémentaires des politiques et programmes européens de mobilité des jeunes (tels par exemple que le programme « jeunesse en action » et le futur programme « Erasmus pour tous ») qui s'adressent spécifiquement à des ressortissants communautaires souhaitant expérimenter une mobilité dans un pays intracommunautaire ou du voisinage de l'Union Européenne.

A. TITRE 1^{ER} « DÉNOMINATION ET OBJET »

Ce titre concerne le statut de l'Office.

Protocole du 23 mai 2003	Entente du 8 décembre 2011
Titre 1^{er} - Dénomination et objet	Titre 1^{er} - Dénomination et objet
Article 1^{er} - L'Office franco-québécois pour la jeunesse, créé en vertu du Protocole relatif aux échanges entre la France et le Québec en matière d'éducation physique, de sports et d'éducation populaire pris en application de l'entente franco-québécoise du 27 février 1965 sur un programme d'échanges et de coopération dans le domaine de l'éducation, signé le 9 février 1968, est régi par le présent Protocole. (...)	Article 1^{er} - La présente Entente régit l'Office franco-québécois pour la jeunesse. L'Office a la personnalité juridique. Il jouit en France et au Québec de l'autonomie de gestion et d'administration.

Il s'agissait d'un souhait du Québec de respecter sa pratique de dénommer « entente » les accords qu'il conclut en droit international. Cette dénomination est en conformité avec l'accord culturel franco-canadien et l'échange de lettres annexé, en date du 17 novembre 1965, qui stipule que la France pourrait conclure des ententes avec les provinces du Canada dans le domaine de l'éducation, des relations culturelles, scientifiques, techniques et artistiques.

B. TITRE 2 « LES MISSIONS »

Ce titre inscrit la relation bilatérale dans le cadre de la Francophonie, redéfinit les missions de l'Office en fonction des objectifs de la coopération franco-québécoise, développe l'orientation relative à l'employabilité à la capacité d'entreprendre des jeunes, et réaffirme la possibilité d'entreprendre des activités avec des pays tiers.

Protocole du 23 mai 2003	Entente du 8 décembre 2011
	Titre 2 - Missions
Article 1^{er} - (...) L'Office inscrit son action dans le cadre de la coopération franco-québécoise. Il a pour mission de développer les relations entre la jeunesse française et la jeunesse québécoise et, à cet effet, de favoriser les rencontres et les échanges de jeunes. Il peut aussi initier des activités de coopération franco-québécoise vers des pays tiers ou des organisations internationales. L'Office a la personnalité juridique; il jouit en France et au Québec de l'autonomie de gestion et d'administration.	Article 2 - L'Office franco-québécois pour la jeunesse inscrit son action dans le cadre de la coopération franco-québécoise. Il a pour mission de développer les relations entre la jeunesse française et la jeunesse québécoise. Il favorise l'ouverture de ces relations à l'ensemble de la francophonie et contribue à sa promotion. L'Office est un centre de compétence et d'expertise qui contribue aux politiques menées par les deux gouvernements dans le domaine de la jeunesse. A cet effet, il favorise la mobilité internationale des jeunes en mettant notamment en œuvre des programmes qui développent leur employabilité et leur capacité d'entreprendre.

	<p>Il peut jouer un rôle de conseil, d'accompagnement et d'intermédiaire entre les collectivités territoriales ainsi qu'entre les acteurs de la société civile. Il peut aussi entreprendre des activités de coopération franco-québécoise avec des pays tiers ou des organisations internationales.</p>
--	---

Cette rédaction plus précise répond au souci d'adapter les activités de l'Office à l'évolution des besoins et des attentes de la jeunesse.

L'Office se voit confier la mission de favoriser l'ouverture des relations des jeunes Français et Québécois à l'ensemble de la Francophonie¹, de proposer des programmes qui développent l'employabilité et la capacité d'entreprendre des jeunes. D'autre part, l'expertise de l'office en matière de jeunesse est explicitement reconnue et son rôle de conseil et d'accompagnement auprès des jeunes, des collectivités territoriales et autres acteurs est encouragé.

C. TITRE 3 « SECTIONS ET MOYENS D'ACTION »

Ce titre rappelle les moyens d'action de l'Office, précise la responsabilité de chaque section en matière de budget et de mise en œuvre des programmes.

Protocole du 23 mai 2003	Entente du 8 décembre 2011
Titre 2 - Moyens d'action	Titre 3- Sections et moyens d'action
<p>Article 2 - L'Office est composé de deux sections, l'une française, l'autre québécoise, chacune disposant d'un fonds. Chaque section dispose de subventions gouvernementales déterminées par chacun des gouvernements afin de financer les activités approuvées par le Conseil d'administration.</p> <p>Sous réserve des règles budgétaires applicables et selon les modalités établies par chacun des deux gouvernements, les crédits nécessaires aux activités de l'Office sont versés dans ces fonds chaque année. L'Office est habilité à recevoir toutes autres recettes et notamment les versements qui</p>	<p>Article 3 - L'Office est composé de deux sections, l'une française, l'autre québécoise, chacune disposant d'un fonds. Chaque section est responsable de l'administration de son budget et de la mise en œuvre de ses programmes. Les sections appliquent la législation en vigueur sur leur territoire respectif pour tout ce qui n'est pas prévu par la présente Entente.</p> <p>Article 4 - Sous réserve des règles budgétaires applicables et selon les modalités établies par chacun des deux gouvernements, les crédits nécessaires aux activités de l'Office sont versés dans le fonds de chacune des sections chaque année. Chaque section dispose de</p>

¹ Cet aspect peut se traduire par des programmes proposant à des jeunes québécois et français des actions ou stages dans des pays de l'espace francophone ou au sein d'institutions de la Francophonie. Le nombre d'actions ou de stages ne s'en trouverait pas modifié ; c'est uniquement la géographie des lieux d'actions ou stages que cela peut affecter. Cette nouvelle disposition n'a donc pas de conséquence économique.

<p>peuvent être effectués par les bénéficiaires des activités qu'il organise.</p>	<p>contributions gouvernementales déterminées par chacun des gouvernements afin de financer les activités approuvées par le conseil d'administration. L'Office est habilité à recevoir toute autre recette et notamment les versements qui peuvent être effectués par les bénéficiaires des activités qu'il organise.</p>
<p>Article 3 - L'Office intervient habituellement par voie de subvention en espèces - et, à titre exceptionnel, en nature - accordées à des personnes morales de droit public ou de droit privé. Il peut également accorder des bourses dans le cadre de programmes arrêtés par lui.</p> <p>Enfin, il peut conduire lui-même des activités de coopération et d'échanges et, à titre exceptionnel, créer et entretenir des installations répondant à cet objet. Il peut jouer un rôle conseil et d'accompagnement auprès des individus et des groupes. Il assure enfin les services nécessaires à la bonne conduite des activités.</p>	<p>Article 5 - L'Office intervient habituellement par voie de subvention en espèces et, à titre exceptionnel, en nature accordées à des personnes physiques ou morales. Il peut également accorder des bourses dans le cadre de programmes arrêtés par lui et conduire lui-même des activités de coopération et d'échanges.</p>

1. Article 3

Le texte prévoit la mise en place de conseils de section. Chaque conseil de section est responsable de son budget et de la mise en œuvre des programmes.

Ces dispositions donnent donc une autonomie accrue à chaque section. Les modifications touchent à la gouvernance interne de l'Office et n'auront pas d'impact sur les subventions versées par celui-ci aux bénéficiaires.

Chaque section de l'Office applique la législation en vigueur sur son territoire. Le droit appliqué aux agents de l'OFQJ en France sera donc le droit du travail français, comme c'était déjà le cas dans le texte de 2003.

2. Article 4

Ce changement d'appellation « contributions gouvernementales » au lieu de « subventions » dans le protocole de 2003 a été inscrit à la demande de la partie québécoise, le terme « subventions » ne semblant pas adapté pour les Québécois.

D. TITRE 4 « UN CONSEIL D'ADMINISTRATION »

Ce titre précise la composition et les règles de réunions du conseil d'administration.

Protocole du 23 mai 2003	Entente du 8 décembre 2011
Titre 3 - Conseil d'administration	Titre 4 – Conseil d'administration
<p>Article 4 - L'Office est administré par un Conseil d'administration composé de 8 membres français et de 8 membres québécois désignés respectivement par le gouvernement de la République française et par le gouvernement du Québec.</p> <p>Chacune des Parties choisit 4 membres représentant les ministères ou organismes gouvernementaux intéressés et les 4 autres parmi des personnalités qualifiées. Chacune des Parties désigne également 4 membres suppléants. En cas d'empêchement d'un membre d'assister à une session du Conseil d'administration, un membre suppléant peut le remplacer et est alors réputé membre du Conseil d'administration. La durée des fonctions des membres est de 4 ans.</p> <p>Ces membres peuvent être révoqués pour motifs graves, après avis du Conseil d'administration, par le gouvernement qui les a nommés.</p> <p>Les fonctions des membres du Conseil d'administration sont gratuites; des indemnités pour frais de déplacement et de mission leur sont attribuées.</p>	<p>Article 6 - L'Office est administré par un conseil d'administration composé :</p> <p>a) des deux ministres désignés respectivement par le Gouvernement de la République française et par le Gouvernement du Québec, ou leurs représentants, qui assurent la coprésidence ;</p> <p>b) de 8 membres français et de 8 membres québécois désignés respectivement par le Gouvernement de la République française et par le Gouvernement du Québec.</p> <p>Chacune des Parties désigne 4 membres représentant les pouvoirs publics et 4 membres représentant la société civile. Au moins 2 des 8 administrateurs nommés par chacune des Parties doivent être âgés d'au plus 35 ans au moment de leur nomination. Chacune des parties désigne de la même manière entre 4 et 8 membres suppléants qui assistent aux séances du conseil d'administration en cas d'empêchement de titulaires. La durée des fonctions des membres est de quatre ans.</p> <p>Ces membres peuvent être révoqués pour motifs graves, après, avis du conseil d'administration, par le Gouvernement qui les a nommés.</p> <p>Lorsqu'un membre quitte les fonctions qui ont motivé sa nomination au conseil d'administration, un(e) remplaçant(e) est nommé(e) jusqu'à l'expiration du mandat restant à couvrir.</p> <p>Les fonctions des membres du conseil d'administration sont gratuites. Seuls peuvent être pris en charge les frais de déplacement et de mission occasionnés par le mandat du conseil d'administration.</p>
<p>Article 5 - Le Conseil d'administration siège en présence du ministre désigné par le gouvernement de la République française et du ministre désigné par le gouvernement du Québec ou de leurs</p>	

<p>représentants.</p> <p>Le Conseil d'administration siège alternativement en France sous la présidence du ministre français ou de son représentant et au Québec, sous la présidence du ministre désigné par le gouvernement du Québec ou de son représentant.</p>	<p>Article 7 - Le conseil d'administration siège alternativement en France et au Québec.</p>
<p>Article 6 - Le Conseil d'administration se réunit au moins une fois chaque année et, en outre, lorsque le ministre désigné par le gouvernement de la République française et le ministre désigné par le gouvernement du Québec l'estiment d'un commun accord nécessaire.</p>	<p>Article 8 - Le conseil d'administration se réunit au moins une fois chaque année et, en outre, lorsque les ministres qui assurent sa présidence l'estiment d'un commun accord nécessaire.</p>

Paradoxalement, la rédaction du protocole de 2003 n'intégrait pas les ministres comme membres du conseil d'administration alors qu'ils le présidaient conjointement. Le nouveau texte les intègre, ce qui permet de corriger une erreur de forme.

Le conseil est composé de 4 membres représentant les « pouvoirs publics », au lieu de 4 membres représentant les « ministères et organismes gouvernementaux intéressés ». La formule « pouvoirs publics » renvoie aux ministères, mais aussi au Sénat et à l'Assemblée nationale. Auparavant, les présidents des groupes France-Québec du Sénat et du Parlement étaient dans le collège des personnalités qualifiées.

Le conseil est aussi composé de 4 membres représentant la « société civile », au lieu de 4 « personnalités qualifiées ». Les personnalités qualifiées pouvaient appartenir aux pouvoirs publics, ce qui surreprésentait ceux-ci et ne permettait pas la représentation des sociétés ; l'objectif est d'ouvrir le conseil sur la société civile.

La nomination de 2 personnalités de moins de 35 ans sur les huit membres permet de rapprocher la gouvernance de l'OFQJ de son public afin que celui-ci se reconnaisse dans cet organisme.

Les règles de suppléance ont été modifiées à la demande de la partie française qui souhaite pouvoir désigner des suppléants issus du même secteur que les titulaires, ce qui n'était pas mentionné auparavant.

En cas de démission, le remplaçant sera nommé jusqu'au terme qui aurait été celui du démissionnaire. Cela permet un renouvellement (ou une reconduction) de l'ensemble des administrateurs en même temps.

E. TITRE 5 « POUVOIRS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION »

Le Titre 5 définit les pouvoirs du conseil d'administration et leur articulation avec ceux des conseils de section.

Protocole du 23 mai 2003	Entente du 8 décembre 2011
	Titre 5 – Pouvoirs du conseil d'administration
<p>Article 8 - Le quorum requis pour la validité des délibérations du Conseil d'administration est des 2/3 des membres. Si le quorum n'est pas atteint, les coprésidents convoquent à nouveau le Conseil dans un délai de 30 jours; le Conseil délibère alors sans condition de quorum.</p> <p>Les délibérations sont prises à la majorité des 3/4 des membres présents</p>	<p>Article 9 - Le quorum requis pour la validité des délibérations du conseil d'administration est des deux tiers des membres. Si le quorum n'est pas atteint, les coprésidents convoquent à nouveau le conseil dans un délai de trente jours ; le conseil délibère alors sans condition de quorum.</p> <p>Article 10 - Les décisions du conseil d'administration sont prises à la majorité des trois quart des membres présents.</p>
<p>Article 7 - Le Conseil d'administration est investi des pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de la mission de l'Office telle qu'elle est définie à l'article 1 du présent Protocole.</p> <p>Le Conseil :</p> <ul style="list-style-type: none"> • définit les grandes orientations de l'Office ainsi que la programmation et les activités annuelles qui en découlent, et veille, dans ce cadre, à ce qu'une part significative d'actions conjointes aux deux sections soit menée; • approuve le rapport annuel de gestion des deux Secrétaires généraux, le bilan d'activités ainsi que tout rapport établi à sa demande; • (...) cf Titre 8, article 16 • soumet aux deux gouvernements les prévisions budgétaires de l'Office et le plan des activités pour la période qu'il juge appropriée; • propose, le cas échéant, aux deux gouvernements, toute modification au présent Protocole qu'il juge pertinente. • prend toutes mesures utiles au bon fonctionnement de l'Office; • approuve le budget de l'Office; • élabore le règlement financier et veille à son respect; 	<p>Article 11 - Le conseil d'administration est investi des pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de la mission de l'Office.</p> <p>Le conseil :</p> <ul style="list-style-type: none"> • définit les axes stratégiques de l'Office et les orientations de la programmation annuelle qui en découle et veille, dans ce cadre, à ce qu'une part significative d'actions conjointes aux deux sections soit menée ; • approuve le budget de l'Office après transmission par les conseils de sections de leur budget respectif ; • s'assure d'une bonne gestion des crédits, dans le respect des règles budgétaires applicables et selon les modalités établies par chacun des deux gouvernements ; • approuve le rapport annuel de l'Office, constitué du bilan financier vérifié et du bilan d'activités de chacune des sections, transmis par les conseils de sections respectifs ; • adopte tout rapport établi à sa demande ; • s'assure que chaque conseil de section prend toutes mesures utiles au bon fonctionnement des sections ; • s'assure que les activités de l'Office sont évaluées régulièrement ; • adopte un règlement intérieur, qui

	<p>détermine les modalités d'application de la présente Entente ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • donne, après examen des rapports du vérificateur externe et observations éventuelles des secrétaires généraux, quitus à ces derniers de leur gestion pour l'exercice précédent ; • propose, le cas échéant, aux deux gouvernements, toute modification à la présente Entente qu'il juge pertinente.
--	--

1. Article 10

Le principe de délibérations à la majorité des ¾ des membres présents figurait déjà dans le protocole de 2003, cela n'a pas été jusqu'à présent une source de blocage dans le fonctionnement de l'Office.

2. Article 11

Les missions du conseil d'administration restent identiques. Il s'agit surtout d'une réécriture pour permettre une meilleure lisibilité de ces missions. Il ajoute cependant une compétence de veille sur l'évaluation des activités de l'Office.

F. TITRE 6 « CONSEILS DE SECTIONS »

Les conseils de sections qui entérinent une pratique se voient confier des pouvoirs relatifs à l'adoption des programmes élaborés par les secrétaires généraux et des budgets de section.

Protocole du 23 mai 2003	Entente du 8 décembre 2011
	Titre 6 – Conseils de sections
<p>Article 11 - Chaque section de l'Office est responsable des règles applicables à son personnel dans le respect de la législation applicable sur le territoire de chacune des Parties.</p>	<p>Article 12 – Les membres du conseil d'administration nommés par chaque Partie forment, pour cette Partie, le conseil de section. Celui-ci est présidé par le ministre désigné par cette Partie ou par son représentant.</p> <p>Article 13 - Chaque conseil de section :</p> <ul style="list-style-type: none"> – adopte les programmes élaborés par le secrétaire général de la section qui découlent des orientations définies par le conseil d'administration ; – adopte le budget de sa section, les prévisions et révisions budgétaires, le plan des activités pour la période qu'il juge appropriée, le rapport annuel de la section,

	<p>constitué du bilan financier vérifié et du bilan d'activités de cette section et s'assure que ces documents sont transmis au conseil d'administration ;</p> <p>– détermine la date à laquelle débutent les exercices financiers de sa section et en informe le conseil d'administration.</p>
--	---

1. Article 12

La création des conseils de section officialisent les « réunions des administrateurs par section » qui se déroulaient une fois par trimestre. Cette modification vise à améliorer la gouvernance de l'office, les administrateurs de chaque partie donnant les orientations et approuvant le budget de leur section. L'autonomie des sections qui a toujours existé - contrairement à l'OFAJ, l'OFQJ a deux sections, chacune autonome dans son budget- trouve ainsi une traduction en droit.

Le conseil d'administration conserve ses pouvoirs sur la personnalité juridique unique que constitue l'OFQJ ; il veille à la cohérence des actions des deux sections et à la mise en œuvre d'actions conjointes, mais on peut légitimement s'inquiéter du renforcement d'une distanciation progressive des objectifs des sections de l'OFQJ et du rétrécissement des points d'intérêts communs.

2. Article 13

Chaque conseil de section adopte le budget de sa section, les prévisions et révisions budgétaires, ainsi que le bilan financier, détermine la date à laquelle débutent les exercices financiers de sa section et transmet ces informations au conseil d'administration qui comme par le passé approuvera le budget et le bilan financier de l'Office (constitué par la réunion des éléments des deux sections).

G. TITRE 7 « SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX »

Le titre 7 précise les missions et définit les responsabilités des secrétaires généraux vis-à-vis de leur section et du conseil de section d'une part, du conseil d'administration d'autre part. Il précise que la gestion du personnel est effectuée selon la législation en vigueur sur le territoire respectif de chaque section.

Protocole du 23 mai 2003	Entente du 8 décembre 2011
	Titre 7 – Secrétaires généraux
Article 9 - Les Secrétaires généraux, l'un Français, l'autre Québécois, constituent conjointement l'organe d'exécution du	Article 14 - L'Office est dirigé par deux secrétaires généraux, l'un Français, l'autre Québécois ; chaque secrétaire général est

<p>Conseil d'administration de l'Office. Ils sont nommés pour 4 ans par accord des deux gouvernements.</p>	<p>nommé en vertu des règles édictées par la Partie concernée, après accord de l'autre Partie. La durée des fonctions des secrétaires généraux est de quatre ans. A l'expiration de leur mandat, ils demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou nommés de nouveau.</p>
<p>Article 10 - Les Secrétaires généraux représentent l'Office. Ils préparent les sessions du Conseil d'administration, lui présentent tous les rapports mentionnés à l'article 7, le projet de budget, la programmation annuelle des activités retenues dans le cadre des orientations définies pour l'Office de même qu'une prévision des participants établis par programme. Le Secrétaire général français et le Secrétaire général québécois dirigent, contrôlent et coordonnent l'action de leur section respective dont l'une est localisée en France et l'autre au Québec. Les Secrétaires généraux sont responsables du fonctionnement de leur section.</p>	<p>Article 15 - Les secrétaires généraux représentent l'Office. Ils :</p> <ul style="list-style-type: none"> - préparent le projet de budget de chaque section et le présentent à leur conseil de section puis au conseil d'administration ; - élaborent les programmes qui découlent des orientations déterminées par le conseil d'administration ; - préparent les sessions du conseil d'administration ainsi que celles du conseil de section auquel ils sont rattachés ; - présentent tout rapport au conseil d'administration ou au conseil de section, selon le cas ; - pourvoient à l'exécution des décisions du conseil d'administration ainsi que celles du conseil de section auquel ils sont rattachés ; - veillent à la bonne gestion du budget ; - assument la gestion du personnel de leur section respective en application de la législation en vigueur sur leur territoire ; - préparent l'ordre du jour de toute réunion du conseil d'administration et du conseil de section ainsi que tout relevé des décisions découlant de telle réunion ; - s'acquittent de tout mandat confié par le conseil d'administration ou le conseil de section ; - s'assurent du bon fonctionnement de leur section.

H. TITRE 8 « DISPOSITIONS PARTICULIÈRES »

Ce titre fixe les modalités de contrôle des comptes et prévoit les modalités de modification et d'entrée en vigueur de l'entente. Il indique les textes auxquels l'entente se substitue.

Protocole du 23 mai 2003	Entente du 8 décembre 2011
Titre 4 - Dispositions particulières	Titre 8 - Dispositions particulières
<p>Article 7 – Le Conseil (...):</p> <ul style="list-style-type: none"> • désigne, en accord avec chacun des deux gouvernements, un commissaire aux comptes français et un vérificateur 	<p>Article 16 - Chaque année, l'Office désigne un vérificateur externe commun chargé de contrôler l'utilisation des crédits de chacune des sections et d'en rendre compte</p>

<p>public québécois chargés, dans le cadre des règles propres à l'Office, de contrôler en commun chaque année l'utilisation des crédits et de lui en rendre compte;</p> <ul style="list-style-type: none"> • donne, après examen du commissaire aux comptes et du vérificateur public et observations éventuelles des Secrétaires généraux, quitus à ces derniers de leur gestion pour l'exercice en cause; (...) 	<p>au conseil d'administration après avoir préalablement présenté un rapport à chacun des conseils de section.</p>
<p>Article 12 - Un règlement intérieur, arrêté par le Conseil d'administration, détermine, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent Protocole.</p>	
<p>Article 13 - Les deux Gouvernements peuvent apporter au présent Protocole toute modification dont ils prendraient l'initiative ou qui leur serait proposée par le Conseil d'administration.</p>	<p>Article 17 - Les deux Gouvernements peuvent apporter à la présente Entente toute modification dont ils prendraient l'initiative ou qui leur serait proposée par le conseil d'administration.</p>
<p>Article 14 - Le présent Protocole entre en vigueur dès sa signature.</p>	<p>Article 18 - Chacune des Parties notifie à l'autre l'accomplissement des procédures internes requises en ce qui la concerne pour l'entrée en vigueur de la présente Entente, qui prend effet le premier jour du mois suivant la réception de la seconde notification.</p>
<p>Article 15 - Le présent Protocole remplace celui adopté le 9 février 1968 et ses modifications par les avenants du 17 avril 1969, du 20 février 1986 et du 21 janvier 2000.</p>	<p>Article 19 - La présente Entente remplace le protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Québec relatif à l'Office franco-québécois pour la jeunesse signé le 23 mai 2003, qui avait remplacé le protocole adopté le 9 février 1968.</p>

1. Article 16

Le changement des modalités de contrôle des comptes permet l'harmonisation de la procédure avec un vérificateur commun afin d'avoir une vision globale des comptes de chaque section et de l'Office dans son ensemble.

2. Article 18

Au Québec, il est nécessaire que le gouvernement du Québec entérine l'entente et qu'elle soit publiée à la Gazette officielle du Québec, conformément à la loi sur le ministère des relations internationales (RLRQ, chapitre M-25.1.1) et à la loi reconnaissant des organismes visant à favoriser les échanges internationaux pour la jeunesse (RLRQ, chapitre O-10). Cette

procédure s'effectue par la prise d'un décret par le Conseil des ministres. Dès son origine en 1968, l'existence de l'OFQJ a été consacrée par une législation de l'Assemblée nationale du Québec. Actuellement, le projet de décret pour approuver la nouvelle entente est à l'étude.

III. LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROBATION PAR LE PARLEMENT

A. LES ACCORDS PRÉCEDENTS N'AVAIENT PAS ÉTÉ SOUMIS À CETTE PROCÉDURE

Le protocole signé le 9 février 1968, conclu sur la base de l'« entente entre la France et le Québec sur un programme d'échange dans le domaine de l'éducation » signé le 27 février 1965, a été publié au Journal officiel. Ce Protocole de 1968 a lui-même été modifié par plusieurs avenants des 17 avril 1969, 20 février 1986, 21 janvier 2000 et 23 mai 2003. Aucun de ces textes, protocole ou avenants, n'a été soumis à l'approbation du Parlement.

Votre Rapporteur s'est dès lors interrogé sur la nécessité de soumettre l'entente du 8 décembre 2011 pour approbation aux assemblées parlementaires.

B. L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Il résulte de la jurisprudence constante des formations administratives du Conseil d'Etat que les traités et accords « *qui engagent les finances de l'État au sens de l'article 53 de la Constitution sont ceux qui créent une charge financière certaine, directe et immédiate pour l'État, étant précisé que la mention dans ces traités ou accords, selon laquelle les dépenses en cause s'effectueront dans la limite des disponibilités budgétaires des Parties est sans incidence sur l'appréciation à porter au regard du champ d'application de l'article 53* ».

« Toutefois, lorsque les charges financières impliquées par un accord n'excèdent pas, compte tenu de leur nature et de leur montant limité, les dépenses de fonctionnement courant incombant normalement à l'administration, elles ne peuvent pas être regardées comme engageant les finances de l'État au sens de l'article 53 de la Constitution ».

L'entente prévoit que chacune des sections, française et québécoise, dispose d'un fonds auquel s'applique la législation en vigueur sur leur territoire respectif. L'article 4 de l'entente précise que « *sous réserve des règles budgétaires applicables et selon les modalités établies par chacun des deux gouvernements, les crédits nécessaires aux activités de l'Office sont versés dans le fonds de chacune des sections chaque année. Chaque section dispose de contributions gouvernementales déterminées par chacun des Gouvernements afin de financer les activités approuvées par le conseil d'administration (...)* ».

Il ressort de cet article que les dépenses nécessaires au fonctionnement et aux missions de l'OFQJ, en ce qui concerne le fonds de la section française, sont à la charge du Gouvernement français.

Ces missions, énumérées à l'article 2, sont assez larges et supposent des subventions gouvernementales permettant à l'Office de fonctionner (via les sections), de distribuer bourses et subventions, ainsi que de mettre en œuvre des activités de coopération et d'échange. La subvention du gouvernement français permettant à l'Office de fonctionner s'élève chaque année à environ 2 millions d'euros. Ainsi, les charges entraînées par le maintien de l'OFQJ dépassent les dépenses de fonctionnement courant incombant à l'administration telles que définies dans l'avis du Conseil d'Etat du 7 avril 2011.

Le Conseil d'État a considéré lors du débat qui a eu lieu en Assemblée générale sur ce projet, le 31 janvier 2013, que même si l'OFQJ existait depuis 1968, l'entente signée en 2011 était un nouvel accord se substituant entièrement aux précédents, et qu'en conséquence l'engagement du gouvernement français se trouvait ainsi solennellement renouvelé pour le futur. Il convenait donc de considérer les dépenses entraînées par cette entente comme étant de nature à engager les finances de l'Etat.

CONCLUSION

Cet accord consolide les relations avec le Québec.

Votre Rapporteur se réjouit qu'il soit soumis à ratification dans des délais acceptables : 17 mois entre la signature de l'entente et son inscription à l'ordre du jour du Sénat¹.

En conséquence, il propose son adoption et son examen en séance publique sous forme simplifiée.

Il appelle néanmoins l'attention du gouvernement sur la nécessité qu'il y aurait à vérifier la cohérence des objectifs des différentes politiques développées en faveur de la mobilité des jeunes Français à l'étranger comme de celle des jeunes étrangers en France et d'envisager une rationalisation des outils et des structures mises en œuvre.

¹ On peut toutefois regretter qu'il ait fallu 13 mois entre la signature de l'entente et l'examen du projet de loi par le Conseil d'Etat.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 15 mai 2013 sous la présidence de M. Jean-Louis Carrère, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du présent projet de loi.

Après l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé au sein de la commission.

Mme Josette Durrieu.- Il m'a été indiqué qu'environ 1 200 infirmières françaises exerçaient au Québec alors que nous manquons souvent dans nos hôpitaux de personnels qualifiés et que nous sommes obligés de solliciter des infirmières espagnoles, au demeurant très compétentes, dans le Sud-Ouest.

M. Marcel-Pierre Cléach.- Ce chiffre ne m'étonne pas. Présidant le groupe France-Canada, il y a trois ans, on m'avait indiqué que 1 000 infirmières exerçaient au Québec.

M. Christian Cambon, rapporteur.- Le Canada a une politique d'immigration très attractive pour certaines catégories de main d'œuvre qualifiée et les émoluments servis par les hôpitaux canadiens sont probablement plus élevés.

Mme Nathalie Goulet.- Existe-t-il d'autres structures avec d'autres pays à l'image de l'Office franco-québécois et une coordination de ces structures ?

M. Christian Cambon, rapporteur.- Il existe l'Office franco-allemand pour la jeunesse, créé en 1963 et fruit des accords historiques de Gaulle-Adenauer dont nous avons célébré le cinquantenaire. Contrairement au Québec où les offices sont regroupés dans une structure commune, en France, les compétences sont très éclatées entre l'Union européenne, l'État, les régions et les établissements d'enseignements supérieurs avec une coordination très souple.

M. Joël Guerriau.- Les statuts auraient pu prévoir une présidence alternée du conseil d'administration plutôt qu'une coprésidence en fonction du lieu de réunion par exemple. Dans une structure avec deux secrétaires généraux et deux sections, qui assure la coordination ?

M. Christian Cambon, rapporteur.- Comme je l'ai indiqué, il s'agit de fait de la juxtaposition de deux structures qui disposent chacune d'une grande autonomie dans leur mode de fonctionnement, chapeauté par un conseil d'administration commun qui s'assure une certaine cohérence des actions menées.

M. Jeanny Lorgeoux.- La constitution du Canada est une constitution fédérale, mais n'y a-t-il pas eu une crainte du gouvernement canadien à voir le Québec, qui a constamment sollicité son autonomie voire son indépendance, conclure de tels accords avec la France.

M. Christian Cambon.- Il faut distinguer les aspects constitutionnels des aspects politiques. Dans le cadre fédéral, comme d'ailleurs dans de nombreux Etats, l'Allemagne, la Suisse par exemple, les compétences en matière éducative et culturelle sont souvent l'apanage des entités fédérées. Sur le plan politique, cette crainte a probablement été ressentie par les autorités fédérales du Canada, dans les années soixante. Les gouvernements français successifs ont su dissiper ces inquiétudes.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission adopte le projet de loi et propose son examen sous forme simplifiée en séance publique.