



PROJET DE LOI
relatif à l'action extérieure de l'Etat

ETUDE D'IMPACT

Juillet 2009

SOMMAIRE

<i>Introduction</i>	3
<i>Titre 1er Dispositions relatives aux établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France</i>	4
Chapitre 1er Dispositions relatives aux établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France	4
Articles 1^{er} à 4	4
Chapitre 2 L'établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales	10
Article 5	10
Chapitre 3 L'établissement public pour l'action culturelle extérieure	18
Article 6	18
<i>Titre 2 Dispositions relatives à l'expertise technique internationale</i>	23
Articles 7 à 11	23
<i>Titre 3 Allocation au conjoint</i>	27
Article 12	27
<i>Titre 4 Dispositions relatives au remboursement des frais engagés par l'Etat à l'occasion des opérations de secours à l'étranger</i>	33
Articles 13 et 14	33

Introduction

Le ministère des affaires étrangères et européennes a engagé un processus de réforme dont les axes ont été fixés d'une part par le processus de révision générale des politiques publiques et son conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008, qui a défini des orientations en vue de rénover notre action extérieure et adapter les structures et les modes de fonctionnement du ministère des affaires étrangères et européennes, et d'autre part, par les travaux du livre blanc sur la politique extérieure de la France, publié en juillet 2008.

Il importe en effet de moderniser les moyens de notre action extérieure, qui s'appuient sur l'un des premiers réseaux diplomatique et culturel au monde, avec 160 ambassades auxquelles s'ajoutent 17 représentations permanentes et 4 délégations auprès d'organismes internationaux, 97 consulats généraux et consulats et un réseau culturel comprenant 154 services de coopération et d'action culturelle, 147 centres et instituts culturels (établissements à autonomie financière), 27 instituts de recherche, 5 centres franco-étrangers et 228 alliances françaises subventionnées par le ministère. Au plan national, le ministère des affaires étrangères et européennes dispose du premier réseau d'action extérieure de l'Etat. Il gère 50 % des crédits d'action extérieure et 60 % des implantations et des effectifs à l'étranger.

Plusieurs réformes majeures sont engagées à cette fin : réorganisation de l'administration centrale (décret n° 2009-291 du 16 mars 2009) ; concentration des moyens du réseau diplomatique afin de concilier la contraction des effectifs requise par la RGPP et le maintien d'un réseau universel ; transfert de la mise en œuvre des actions culturelles et de coopération du ministère à des opérateurs placés sous la tutelle du ministère des affaires étrangères et européenne, à l'image de la délégation de la mise en œuvre des projets de coopération et de développement à l'agence française du développement.

Le présent projet de loi s'inscrit dans ce processus de réforme en modernisant les moyens permettant à la France d'assurer une présence et une influence à l'étranger plus ambitieuses :

- Création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics « contribuant à l'action extérieure de l'Etat », définissant le cadre juridique et les règles constitutives des opérateurs nationaux chargés de mettre en œuvre les projets de coopération et d'action culturelle, sur la base des objectifs définis par le ministère des affaires étrangères et européennes en lien avec les autres ministères concernés (Titre 1).
- Réforme en profondeur du régime de l'expertise technique internationale pour prendre en compte l'extension de son champ d'intervention et l'évolution des besoins dans ce domaine (Titre 2).
- Versement d'une allocation destinée à couvrir les sujétions des conjoints d'agents en poste, qui se substitue à un élément de rémunération de l'agent (Titre 3).
- Disposition relative aux opérations de secours à l'étranger, autorisant l'Etat à exiger le remboursement de frais liés aux opérations de secours qu'il a pu engager à l'étranger, ou faisant suite à la défaillance d'opérateurs, qu'ils soient transporteurs, voyageurs ou compagnies d'assurance (Titre 4).

Titre 1er
Dispositions relatives aux établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France

Chapitre 1er
Dispositions relatives aux établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France

Articles 1^{er} à 4

Une nouvelle catégorie d'établissements publics « contribuant à l'action extérieure de la France » est créée et le projet de loi en définit les principales règles constitutives.

1 - Situation actuelle

Il n'existe pas actuellement de catégorie d'établissements publics dont la spécialité soit de « contribuer à l'action extérieure de la France ». Il est pourtant essentiel de déterminer les règles constitutives auxquelles seront soumis les opérateurs destinés à mettre en œuvre l'action de l'Etat à l'étranger dans des domaines aussi divers que l'action culturelle, les projets de développement, l'expertise internationale, la gestion des bourses universitaires, la coopération audiovisuelle, dans le domaine de l'enseignement ou de la recherche.

La situation actuelle est caractérisée par l'intervention d'organismes aux statuts divers : associations loi de 1901 (CulturesFrance, dans le domaine culturel ou Egide, dans la gestion des bourses d'étudiants) ou groupements d'intérêt public (Campus France, pour l'accueil des étudiants étrangers ou France coopération internationale pour la gestion de l'expertise internationale par exemple), qui ont permis d'assurer des missions dans ces différents secteurs de la coopération internationale (coopération culturelle, scientifique et technique ; accueil des étudiants et gestion des bourses), sans que l'action de ces organismes puisse toujours être engagée avec la coordination et la rationalité nécessaires.

Le statut d'établissement public, pour les opérateurs actifs dans des domaines tels que la coopération internationale, a déjà fait ses preuves. Certaines structures présentes à l'étranger ont ainsi été créées sous forme d'établissement public : l'Agence française de développement (AFD) ou l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Ils sont certes très spécifiques de par leur statut (l'AFD est un établissement public industriel et commercial à caractère bancaire et soumis à ce titre au code des marchés financiers) ou leur activité (l'AEFE est en charge du suivi de nos établissements d'enseignement français dans le monde, qui sont, pour la plupart, des établissements privés à statut associatif). Certaines de leur caractéristiques communes, telles que leur organisation, comportant un conseil d'administration ouvert à tous les ministères et organismes partenaires, et un rôle particulier de pilotage confié au ministère des affaires étrangères et européennes et, le cas échéant, des ministères concernés par leur domaine de compétences, sont cependant des caractéristiques que nous retrouverons dans la nouvelle catégorie d'établissement public présentement créée.

2 - Les objectifs recherchés

La création de cette nouvelle catégorie d'établissements publics permet de mieux préciser les règles constitutives communes de ces établissements. Leur point commun est notamment 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. Ce dernier est ainsi appelé à définir, en partenariat avec les autres ministères concernés, les grandes orientations de leur action. Ces opérateurs, bien que spécialisés, doivent par ailleurs agir en étroite concertation, afin de préserver et renforcer les synergies nécessaires dans l'action de l'Etat à l'étranger. Les établissements publics seront d'ailleurs amenés à faire appel aux missions diplomatiques à l'étranger, soit qu'ils ne disposent pas de représentation à l'étranger et qu'ils utilisent les services de l'ambassade pour remplir leurs missions dans les différents pays, soit qu'ils disposent de représentations dans certains Etats, ces dernières agissant alors en liaison étroite avec l'ambassade pour l'identification des besoins locaux et la coordination de leur action avec celle du poste.

La création de ces opérateurs sous forme d'établissement public vise donc à renforcer le pilotage stratégique de leur action et à les inscrire dans les grandes orientations de la coopération française internationale, le ministère des affaires étrangères et européennes étant ainsi mieux à même de suivre et évaluer leur action.

Les établissements publics appartenant à cette catégorie sont les opérateurs chargés de la mise en œuvre de projets et d'opérations de coopération mais également d'expertise dans des domaines très diversifiés, notamment culturel, linguistique, audiovisuel, universitaire, scientifique, de coopération technique ou de développement. Ils sont dotés, comme tous les établissements publics, de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Appelés à évoluer le plus souvent dans un milieu concurrentiel, et retirant une part importante de leurs ressources du produit de leurs propres prestations, ces nouveaux établissements publics peuvent être créés sous la forme d'établissements publics industriels et commerciaux, bénéficiant ainsi de la souplesse de gestion que leur apporte ce cadre juridique, ou d'établissement public administratif, lorsque cette forme correspond mieux à la nature et la mise en œuvre de leurs missions.

Les principales règles constitutives de la nouvelle catégorie d'établissement public contribuant à l'action extérieure de la France ainsi créée ont notamment pour objet de veiller à la représentation des acteurs concernés par le domaine d'activité de chaque opérateur. Elles peuvent également prévoir des mesures dérogatoires lorsque celles-ci sont nécessaires au bon fonctionnement de ces derniers. Si les règles constitutives de la nouvelle catégorie d'établissement ne prévoient pas que les opérateurs seront nécessairement constitués sous la forme d'établissements publics industriels et commerciaux, ces règles sont compatibles avec cette option. Le mode de comptabilité publique, ou privée, ou le statut des personnels, ne figurent pas parmi les règles constitutives de la catégorie.

Les conseils d'administration des nouveaux établissements suivront les règles classiques des établissements publics. Ils seront composés en premier lieu de représentants des administrations concernées, qui pourront être le cas échéant majoritaires au sein du conseil, sans que cette règle soit impérative. Les différents ministères concernés par le domaine de compétence de l'établissement public (ministères de la culture, de l'enseignement et de la recherche, de l'immigration et du développement solidaire, de l'éducation, du budget, de l'économie et des finances, etc...) pourront être représentés au sein du conseil d'administration afin d'orienter l'action de l'opérateur dans le champ de compétence qui leur est propre et garantir la cohérence de son action avec leurs propres orientations stratégiques. Pourront également être par ailleurs associés au conseil d'administration de l'établissement public, les groupements de collectivités territoriales ou le centre national de la fonction publique territoriale, s'agissant par exemple de l'opérateur en charge de l'expertise internationale, dès lors que les collectivités territoriales seront amenées à détacher des experts auprès du nouvel opérateur. Afin que les

conseils d'administration de ces établissements publics ne soient pas excessivement pléthoriques, le projet de loi prévoit la possibilité, pour les établissements concernés¹, de déroger au chapitre Ier du titre II de 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. En outre, cette dérogation au chapitre 1^{er} de la loi de démocratisation du secteur public permettra d'harmoniser la durée des mandats des représentants du personnel avec celui des autres membres du Conseil d'administration lorsque les décrets d'application prévoiront des mandats de 3 ans, et non de cinq ans, pour ces derniers.

Les conseils d'administration comprennent également des personnalités qualifiées, désignées en raison de leur compétence par l'Etat, ce qui permettra d'associer au conseil d'administration des experts d'horizons diversifiés en fonction des secteurs d'activité de l'établissement, ainsi que des représentants du personnel. Le conseil d'administration peut également comprendre, selon les termes du décret précisant leur organisation, des représentants du Parlement, des collectivités territoriales (souvent actives dans le domaine de la coopération internationale), ainsi que des organismes et associations partenaires de l'établissement.

Les ressources de cette catégorie d'établissements 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. Les établissements recevront par ailleurs le produit des appels d'offres passés dans leur domaine de compétence. La possibilité de recourir à l'emprunt est prévue par la loi mais elle reste encadrée par le pouvoir réglementaire.

Ces établissements peuvent accueillir des fonctionnaires détachés ou mis à disposition. Il est apparu indispensable qu'ils puissent bénéficier dans certains cas d'une exonération de l'obligation de remboursement prévue par les textes statutaires des trois fonctions publiques², cette disposition permettant une participation de ces personnes publiques aux opérations engagées par ces établissements. Cette facilité peut être particulièrement utile durant la phase de création des établissements publics, mais elle pourra dans certains cas se prolonger pour devenir plus pérenne, s'agissant de missions de courte durée. En effet un certain nombre de missions mises en œuvre par ces opérateurs (évaluation des besoins des pays partenaires, identification de projets de coopération) requiert les compétences de fonctionnaires des administrations françaises homologues à celles de nos partenaires bénéficiaires de l'expertise, sans être, au moment où elles sont organisées, couvertes par un financement, bilatéral ou multilatéral, correspondant.

3 – La nécessité du recours à la loi

La création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics relève de la loi, dès lors qu'il n'existe pas d'établissements ayant le même rattachement territorial ou relevant d'une spécialité analogue³. L'intervention du législateur peut cependant également viser à rationaliser et préciser les règles constitutives d'une catégorie, alors même que des établissements publics déjà existants pourraient être regardés comme ayant une spécialité analogue⁴, en l'occurrence

¹ Seuls les établissements publics comptant plus de 200 salariés en moyenne sur les vingt-quatre derniers mois sont concernés par la loi de démocratisation du secteur public.

² Fonction publique de l'Etat (loi n° 84-16 du 11 janvier 1984) ; fonction publique territoriale (n°84-53 du 26 janvier 1984) et fonction publique hospitalière (loi n°86-33 du 9 janvier 1986).

³ Cf décision du Conseil Constitutionnel du 25 juillet 1979 ANPE

⁴ Pour une intervention du législateur destinée à préciser les règles constitutives d'une catégorie comportant déjà des établissements de spécialité analogue, voir CC, 2007/548 du 22 février 2007 concernant la loi relative aux règles

l'Agence française de développement, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, ou l'agence Ubifrance, dès lors qu'ils ont également vocation à agir à l'étranger. Or, il n'existe pas actuellement de règles constitutives communes aux établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France, bien que ces établissements aient tous pour vocation d'exercer leurs missions essentiellement à l'étranger, de participer à la politique d'influence de la France et de mettre en œuvre des programmes ou de gérer des moyens en relation avec l'action extérieure de l'Etat.

La loi précise les principales règles constitutives de cette catégorie d'établissements publics, notamment leur mission (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), la composition du conseil d'administration et l'origine des ressources. Elle précise également les règles dérogatoires qui pourront leur être applicables, par rapport aux règles statutaires de la fonction publique.

4 - Impact de cette mesure

La création de cette nouvelle catégorie d'établissement public permet de fixer le cadre juridique dans lequel évoluent ces opérateurs, qu'ils existent déjà, qu'ils soient créés par cette même loi (opérateur culturel ou opérateur en charge de la mobilité et de l'expertise internationale) ou le soient ultérieurement par voie réglementaire, ce qui sera par exemple le cas de l'agence des immeubles de l'Etat à l'étranger, dont la création ne relève pas du pouvoir législatif. Ces dispositions précisent en particulier le cadre destiné à guider la constitution des organes dirigeants de l'établissement, dont la composition sera très diverse selon les cas (représentants des collectivités territoriales ou d'organismes partenaires dans les conseils d'administration par exemple). Ces opérateurs agissent dans un cadre clair et sur la base d'un pilotage renforcé de la part du ministère des affaires étrangères et européennes en coordination avec les ministères concernés par leurs domaines de compétence.

De manière générale l'impact de cette mesure portera sur les domaines suivants :

Impact budgétaire

Une rationalisation des structures sera menée et permettra, pour les organismes bénéficiant d'une subvention de l'État, d'améliorer les résultats de gestion ou, s'il n'est pas attendu d'améliorations quantitative ou qualitative, une réduction des subventions d'exploitation. Cette recherche de rationalisation des structures pourrait se traduire d'ailleurs concrètement à brève échéance par le rassemblement des différents opérateurs sur un même lieu dans la région parisienne, ce qui facilitera la cohérence de leur action et permettra la mise en commun de leurs moyens, comme leurs systèmes de gestion des ressources humaines, leurs systèmes comptables et financiers ou leurs systèmes d'information. Cette nouvelle implantation permettra également d'optimiser le patrimoine immobilier existant.

Impact sur l'aménagement du territoire :

Il est envisagé d'implanter à terme les différents opérateurs œuvrant pour le rayonnement de la France à l'étranger sur un site unique, dans la première couronne de la région Ile de France, en prenant en compte le schéma d'aménagement de la région-capitale.

d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense.

Impact juridique :

La mise en place des nouveaux établissements passe par des décrets en Conseil d'État fixant, notamment, leur mode de gouvernance, leur structure de gestion, leur régime comptable et financier. En outre, des mesures conventionnelles interviendront afin de déterminer leurs relations avec les administrations concernées par leurs missions.

Impact social :

La constitution de ces opérateurs permettra d'optimiser les structures de qualification de leurs personnels. Les établissements publics créés dans ce projet de loi étant constitués à partir d'opérateurs existants, cela passe par une analyse approfondie des systèmes de gestion des ressources humaines et des grilles de rémunérations et de classifications de ces opérateurs. Aucun plan de réduction d'effectifs n'est envisagé dans ce cadre.

Impact des mises à disposition gratuites de fonctionnaires sur la libre concurrence:

Il importe de circonscrire le risque que feraient peser sur la concurrence les activités marchandes de toute personne publique recourant à la « main d'œuvre gratuite » de fonctionnaires. Rappelons à cet égard que l'intervention de l'État ou de l'un de ses établissements publics sur un marché n'a pas nécessairement pour effet de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie. Ce sont en effet les modalités de l'intervention publique et non le principe de celle-ci qui sont susceptibles de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie⁵.

A cet égard, un faisceau de critères a été établi tant par la jurisprudence du Conseil d'État⁶ que par le Conseil de la concurrence (désormais Autorité de la concurrence), qui fixe les limites dans lesquelles une personne publique peut intervenir dans le champ concurrentiel :

- agir dans la limite de ses compétences : ce sera bien le cas des différents opérateurs, dont les compétences seront précisées par le décret d'organisation ;
- justifier d'un intérêt public – c'est bien le cas s'agissant de l'influence extérieure de la France ;
- respecter le principe d'égalité, celui-ci n'étant toutefois pas considéré comme un principe absolu : dans le cadre d'une concurrence entre personnes publiques et privées, le principe d'égalité peut ne pas être violé compte tenu de la situation particulière dans laquelle se trouvent les personnes publiques notamment au regard de la situation juridique et sociale de leur personnel⁷ ;
- ne pas abuser de l'image de l'établissement – il est douteux que les nouveaux opérateurs aient, d'emblée, une image susceptible de fausser le jeu de la concurrence, bien que la question puisse effectivement se poser pour les opérateurs héritiers d'une structure plus ancienne (CulturesFrance par exemple) ;
- ne pas pratiquer une politique de prix prédateurs – c'est certainement sur ce point que la mise à disposition "gratuite" de fonctionnaires peut poser problème.

⁵ CE 29 septembre 2003, *Fédération nationale des géomètres experts*, AJDA 2004, p. 166

⁶ Voir CE, Ass, 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, CE, 20 mai 1998, *Communauté de communes du Piémont de Barr*, conclusions H. Savoie, ou encore avis du 16 octobre 2000, Jean-Louis Bernard consultants.

⁷ Conclusions H. Savoie sur CE 20 mai 1998, *Communauté de communes du Piémont de Barr*

Il est certes difficile de comparer des opérateurs privés, dont l'objectif est principalement la maximisation du profit à court terme, avec des personnes publiques qui ne poursuivent pas un tel objectif, mais recherchent un intérêt public. Pour que soient respectés tant les exigences de l'égal accès aux marchés publics que le principe de liberté de la concurrence le prix proposé par l'établissement public doit être déterminé en prenant en compte l'ensemble des coûts directs et indirects concourant à la formation du prix de la prestation objet du contrat. Par ailleurs, cet établissement public ne doit pas avoir bénéficié, pour déterminer le prix qu'il a proposé, d'un avantage découlant des ressources ou des moyens qui lui sont attribués au titre de sa mission de service public. Il doit pouvoir, si nécessaire, en justifier par ses documents comptables ou tout autre moyen d'information approprié.

Les mises à disposition gratuites de fonctionnaires ne doivent donc pas venir fausser le jeu la concurrence. Elles ne sont pas, par principe, exclues lorsqu'il s'agit de participer à un marché concurrentiel, pour autant qu'elles ne conduisent pas à déterminer un prix inférieur. A cet égard, la valorisation dans le budget de l'opérateur des mises à disposition gratuites permet de déterminer un prix qui ne tienne pas compte de cet avantage. En tout état de cause, le projet de loi prévoit que les mises à disposition gratuites de fonctionnaires ne pourront intervenir que durant les deux années suivant la création de l'établissement public et, de façon plus pérenne, pour les missions de courte durée.

Au total, le principe de la mise à disposition « gratuite » doit pouvoir être retenu pour certains opérateurs, pour la période d'installation du nouvel établissement ou pour des missions de courte durée. Son utilisation ne sera pas systématique mais devrait demeurer l'exception. Elle sera envisagée au cas par cas en prenant en compte les missions confiées à ce fonctionnaire. Si celui-ci doit intervenir dans le cadre d'un marché concurrentiel elle ne devra pas porter obstacle à la vérité des coûts.

Exercice de la tutelle

La création d'établissements publics doit permettre de mettre en œuvre une tutelle plus efficace des opérateurs, demandée par la Cour des comptes. Une meilleure articulation entre l'administration de tutelle, chargée du pilotage stratégique de l'opérateur, et celui-ci, chargé de la mise en œuvre de ces orientations, est conforme aux décisions prises dans le cadre du comité de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008.

5 – Consultations engagées

La création de cette nouvelle catégorie d'établissement ayant des conséquences sur l'organisation du ministère des affaires étrangères, l'avis formel du Comité Technique Paritaire Ministériel du ministère des affaires étrangères a été recueilli le 06 juillet 2009.

En ce qui concerne le principe de mise à disposition gratuite de fonctionnaires exposé ci-dessus, les Conseils Supérieurs des trois Fonctions Publiques ont été consultés. Cette disposition a été soumise au Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale (CSFPT) le 01 juillet 2009. Le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Hospitalière (CSFPH) et le Conseil Supérieur de la Fonction Publique de l'Etat (CSFPE) ont, quant à eux, rendu un avis positif respectivement le 06 juillet 2009 et le 22 juin 2009.

Chapitre 2

L'établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales

Article 5

1 - Situation actuelle

Trois opérateurs exercent actuellement les missions qui seront confiées à l'établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales : l'association Egide et les groupement d'intérêt public CampusFrance et France Coopération internationale.

a) L'association Égide, au titre de la gestion de la mobilité internationale, contribue à la mobilité des personnes et assure la prise en charge, directement ou à titre de 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 part, 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 événements, en France et à l'étranger, pour en assurer l'organisation matérielle, que ces conférences ou événements comprennent ou non la mobilité des participants ou des intervenants.

Cette association, placée sous tutelle du ministère des affaires étrangères et européennes, ne bénéficie pas de subvention mais assure ses ressources par une tarification à l'acte de ses prestations, notamment au bénéfice du ministère, 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 M € en 2008 pour un effectif tout juste inférieur à 200 agents.

b) Le groupement d'intérêt public CampusFrance, est chargé de la valorisation à l'étranger du système d'enseignement supérieur français, de mettre en œuvre les actions définies par ses donneurs d'ordre (ministère des affaires étrangères et européennes, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche) en appui au développement de la mobilité universitaire et scientifique internationale, en promouvant les formations des établissements d'enseignement supérieur français à l'étranger et en contribuant par l'information à la mobilité internationale des étudiants, des enseignants, des enseignants-chercheurs ou des chercheurs étrangers. Il met en œuvre des actions de promotion à l'étranger concernant les formations des établissements d'enseignement supérieur français et d'information des étrangers candidats à la poursuite d'études supérieures ou de travaux de recherche en France, ainsi que des actions de formation et d'information des personnels des espaces CampusFrance à l'étranger, chargés de promouvoir, en relation avec les établissements français d'enseignement supérieur, les formations supérieures, d'accueillir et d'orienter les candidats étrangers, et de concourir à l'instruction des demandes de visa de long séjour pour études.

Son budget pour 2008 était de 6 M € dont 3,5 M € de subventions de fonctionnement finançant ses activités à hauteur de 59%. Ces subventions proviennent pour 54% du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, 45% du ministère des affaires étrangères et européennes et 1% d'autres ministères. Le reste de son budget est composé des cotisations des établissements adhérents au GIP CampusFrance (qui contribuent au financement de ses activités pour 17% par le produit de leurs adhésions ainsi que par leur participation à l'organisation des manifestations) ainsi que des prestations spécifiques réalisées pour le compte de ceux-ci, mais aussi de contrats signés avec des états étrangers.

Les frais de personnels et de fonctionnement représentent 47% de ses dépenses. Le groupement d'intérêt public CampusFrance est composé de 35 agents dont 27 agents recrutés sur contrat et 8 fonctionnaires ou contractuels à contrat 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 ainsi que de l'éducation nationale, pour 3 d'entre eux par des établissements adhérents et pour deux d'entre eux par le ministère des affaires étrangères et européennes. Le temps consacré par ces agents aux différentes fonctions présentes au sein du groupement se décompose comme suit : 40% pour la promotion, 28% pour l'information, 17% pour la logistique, 9% pour l'expertise et 6% pour le pilotage.

c) le groupement d'intérêt public France Coopération internationale, est chargé de la promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale françaises à l'étranger, d'assurer la maîtrise d'œuvre des actions définies par ses donneurs d'ordre, en matière d'assistance technique, de conseil, de formation et de recherche dans les domaines de la coopération internationale et du développement, en appui des opérateurs publics et privés déjà présents, ainsi que de la gestion des équipements ou services d'intérêt commun nécessaires à ces actions. Il assure les missions suivantes :

- identification, sélection, recrutement, formation et gestion, pour le compte du ministère des affaires étrangères, des experts techniques internationaux dont celui-ci lui délègue la gestion ;
- mobilisation des experts publics ou privés pour participer à des missions de coopération internationale et de développement, menées séparément ou conjointement par des donneurs d'ordres de coopération internationale publics ou privés ou d'autres institutions;
- opérateur de projet pour des missions internationales bilatérales et multilatérales de courte, moyenne et longue durée pour le compte de donneurs d'ordres publics et privés de coopération internationale ou d'autres institutions ;
- identification des projets de coopération internationale et d'assistance technique dans lesquelles la participation d'experts fonctionnaires et agents publics relevant de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics est prévue ;
- 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 oeuvre ;
- valorisation des viviers d'expertise des collectivités territoriales et 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 ;

- fourniture de compétences spécifiques en matière d'assistance aux pays étrangers et offre d'une formation interministérielle et inter-fonctions publiques aux métiers de la coopération internationale, en partenariat avec les Universités et les écoles administratives ;
- 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, privé-privé ou public-privé ;
- le cas échéant, participation à des missions multilatérales d'assistance technique notamment comme opérateur de projet multisectoriel dans les appels d'offres internationaux.

Il comprend 48 agents dont 5 fonctionnaires de l'État et un des collectivités territoriales mis à disposition. Les autres agents sont des employés de droit privé rémunérés par le groupement. Il ne bénéficie plus de subvention depuis 2008 tandis que les moyens de fonctionnement jusqu'alors fournis par le ministère des affaires étrangères et européennes ont disparu en 2009 du fait de son implantation dans des locaux propres, dans le cadre de la réorganisation des services de ce ministère. Le chiffre d'affaires prévisionnel 2009 est de près de 30 millions d'euros provenant de commandes des bailleurs multilatéraux dont l'Union Européenne, d'États étrangers ou d'institutions publiques françaises.

Dans son analyse du GIP France coopération internationale, en 2008, la Cour des comptes (relevé de conclusions de la Cour du 14 novembre 2008) 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, est apparue nécessaire pour simplifier leurs modalités de gestion, harmoniser les statuts des personnels, redéfinir les modalités de financement et leur conférer un régime juridique compatible avec leur intervention dans le domaine concurrentiel. Cet organisme pourra d'autre part être un élément central du réseau des opérateurs publics, en vue de favoriser les synergies entre eux ainsi que la Cour des Comptes l'avait souhaité.

Le nouvel opérateur 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 à l'égard desquels il pourra constituer un centre de ressources.

d) Le placement de chercheurs dans les organismes de recherche :

Ce nouvel opérateur sera également chargé du placement de chercheurs dans les organismes de recherche, notamment dans le domaine de la politique et des relations internationales. Le ministère des affaires étrangères et européennes a mis en place depuis plusieurs années une politique active en direction des instituts de recherche sur les politiques (*think tanks*) français, en termes de subventions et d'appuis aux publications dans le domaine de la recherche en relations internationales. Le programme complémentaire que le ministère souhaite mettre en place concerne la mobilité des personnels, c'est à dire le placement de diplomates/experts en stratégie, relations internationales et affaires européennes, dans des instituts de recherche indépendants en particulier à l'étranger et en Europe.

La présence physique et inscrite dans la durée (2 ou 3 ans) d'experts français, diplomates ou chercheurs, (dans ce cas, contractuels du ministère des affaires étrangères et européennes), dans un *think tank* réputé et prescripteur dans le domaine de l'expertise internationale, détermine l'influence française. L'expert français peut, en apprenant à maîtriser les différentes grilles d'analyse et perceptions de la communauté d'experts proches de la décision dans son pays de résidence, faire entendre sur un certain nombre de dossiers le point de vue français. En outre, il peut informer le département ministériel, en qualité de correspondant, sur l'évolution des analyses relatives aux questions internationales dans son pays de résidence. Le débat intellectuel possédant sa propre géopolitique, la présence française doit être privilégiée dans les institutions jouant un rôle prescripteur dans l'agenda international des prises de décision.

Un certain nombre d'Etats en Europe (Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne, pays scandinaves notamment), ainsi que les Etats-Unis, ont établi depuis plusieurs années un programme institutionnel de mobilité auprès des instituts de recherche en questions internationales. Ces programmes sont consolidés par l'implication financière de leurs entreprises privées. Ces dernières ont pris conscience des enjeux d'influence que représente la présence d'experts auprès des *think tanks* et pratiquent le mécénat.

La présence française dans les centres de recherche indépendants reste très marginale. Au sein du ministère des affaires étrangères et européennes, il n'existe actuellement aucun programme. Toute mise à disposition de fonctionnaires auprès d'un institut de recherche indépendant entraîne l'obligation pour ce dernier de procéder au remboursement du coût de l'ETP à l'Etat. Aucun *think tank* à l'étranger dont la situation financière, quelle que soit sa notoriété, est soumise aux aléas de la conjoncture internationale, n'est prêt à financer sur son propre budget la mise à disposition d'un fonctionnaire français. Si, incidemment, un centre de recherche étranger accueille un chercheur français, cette initiative se faisant sans concertation avec le ministère des affaires étrangères et européennes, elle ne s'inscrit pas dans une politique d'influence concertée.

2 - Les objectifs recherchés

La création envisagée permet de renforcer le potentiel de l'expertise technique internationale française, d'améliorer la mobilité des étudiants, universitaires et chercheurs et de valoriser à l'étranger le système d'enseignement supérieur français. A cette fin, la mise en commun du potentiel des trois opérateurs initiaux permet de développer des synergies, de rationaliser les moyens de gestion, notamment la gestion administrative, financière et informatique, et de valoriser les missions des établissements d'origine.

Le renforcement du potentiel de l'assistance technique française passe par la recherche de financements multilatéraux. Le principe de partenariats public/privé est essentiel à cet égard, comme l'est la possibilité pour des opérateurs publics, et notamment l'opérateur interministériel chargé de la mobilité, d'intervenir sur le marché concurrentiel de l'expertise internationale. De ce point de vue, le mode de gouvernance de l'établissement public nouveau visera à éviter toute distorsion de concurrence avec les opérateurs privés, en respectant totalement les principes de la liberté du commerce et de l'industrie, étant observé que ces principes ne font pas obstacle, sous certaines conditions définies tant par le Conseil d'Etat, les tribunaux de l'ordre judiciaire que par le Conseil de la Concurrence, à l'intervention d'opérateurs publics sur le marché concurrentiel.

Dans le domaine de la recherche, l'objectif est de rendre possible la mise à disposition d'agents auprès des *think tanks*. Cette mise à disposition pourra s'effectuer à titre gratuit, la dérogation relative au non remboursement des mises à disposition de chercheurs étant

indispensable pour mettre la France au même niveau que ses principaux partenaires européens dans ce domaine (Royaume-Uni, Allemagne, pays scandinaves, etc.). Il n'est pas envisageable par ailleurs d'aider sous une autre forme ces établissements, qui ne sont pas habilités à recevoir des subventions d'Etats étrangers afin de ne pas compromettre leur indépendance. Concernant les *think tanks* français, il paraît indispensable d'y favoriser aussi la mobilité des diplomates en vue de remédier au cloisonnement entre l'expertise technique d'un côté et l'administration de l'autre dont le constat en France est récurrent. Une telle politique est aussi un moyen pour le ministère des affaires étrangères et européennes de relayer dans l'espace public ses approches en termes d'analyses.

3 – La nécessité de recours à la loi

Les opérateurs existants – Égide, CampusFrance et France Coopération internationale – ont été créés sur la base juridique des lois de 1901 (association) et 1982 (groupements d'intérêt public). Dans la mesure où le nouvel opérateur est créé par la fusion d'organismes publics (GIP) et privé (association de la loi de 1901) le passage par la voie législative est apparu nécessaire pour prévoir les modalités de dévolution des biens, droits et obligations des opérateurs préexistants, particulièrement complexes dans cette opération qui concerne des entités de nature juridique différente. L'intervention de la loi permet en outre de préciser les conditions fiscales du transfert des biens et de prévoir des modalités de transfert des personnels préservant les clauses substantielles des contrats en cours tout en laissant aux personnels un délai d'option de trois mois, et de prévoir la possibilité de mise à disposition auprès d'organismes de recherche, par l'établissement public, de fonctionnaires placés auprès de lui par l'Etat.

Le législateur précise en outre le caractère d'EPIC de cet établissement, qui se trouve ainsi clairement établi.

Un décret en Conseil d'État déterminera les conditions d'exercice de la tutelle et le mode de gouvernance du nouvel établissement public.

4 - Les autres options possibles

A défaut de la création d'un établissement public, l'autre option passait par la pérennisation des opérateurs existants, les GIP étant en effet conclus pour une durée limitée : la convention constitutive du GIP CampusFrance vient à échéance en 2010 et celle de FCI en 2011. Cependant, 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 en régime pérenne 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.

S'agissant de la mise à disposition de fonctionnaires auprès d'instituts de recherche, l'alternative aurait pu être de modifier la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat et la loi n°72-659 du 13 juillet 1972 concernant les assistants techniques, qui ne prévoit pas actuellement l'accueil dans les établissements type *think tank*. Cette modification pouvait cependant ouvrir la voie à une extension trop importante des mises à disposition de fonctionnaires et n'a pas été jugée souhaitable.

5 - Impacts prévisibles des dispositions retenues

L'objectif de rationalité économique passe par une augmentation de la performance attendue de cette création. L'une des préconisations de l'étude conjointe (ministère des affaires étrangères et européennes / ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche) de décembre 2008 insiste sur ce point : des synergies sont attendues par la mise en commun des moyens informatiques et le redéploiement des tâches sur de nouvelles fonctions.

L'intervention du nouvel opérateur sur le marché de l'expertise internationale – ce que font d'ores et déjà CampusFrance et France Coopération internationale –, permettra par ailleurs une diminution de la subvention pour charges de service public encore accordée à CampusFrance en privilégiant une approche progressive de financement sur prestations (commandes). En effet, CampusFrance tire 40% de ses ressources de la vente de prestation de services. Le développement de ces activités permet de répartir les frais de structure de manière équilibrée sur les différentes activités. L'exemple de France Coopération internationale, qui couvre son budget à plus de 50% par les marchés de coopération administrative dont il est opérateur, montre que la diminution (et, dans le cas de FCI, la suppression) de la subvention pour charges de service public est un objectif réaliste.

S'agissant de la mission de valorisation de l'expertise française à l'étranger, le coût budgétaire de l'expertise technique publique est relativement réduit par rapport aux retombées escomptées par les pays bénéficiaires. Sur la base d'une moyenne de 150 000 € par an et par expert de longue durée, 2.000 experts – qui représentent sans doute le potentiel maximal envisageable de l'expertise technique internationale française – représenteraient une dépense de 300 M€ (dont une partie serait financée sur base multilatérale), soit 3,4% de l'aide publique au développement française déclarée au comité d'aide au développement de l'OCDE. Une baisse des coûts unitaires est possible (substitution de missions de courte et moyenne durée aux missions résidentielles, recrutement d'une expertise locale) permettant, à budget constant - dont la meilleure utilisation est un des objectifs évident – une augmentation du volume d'expertise.

Enfin, le programme de mobilité des diplomates et chercheurs au sein d'instituts de recherche indépendants, devrait concerner au plus, dans sa phase initiale, 7 à 9 diplomates / experts en Europe et aux Etats-Unis, et 4 en Asie. Le coût d'un tel programme est modeste mais son impact est très important. Dans le débat d'idées sur les questions internationales, les *think tanks*, en établissant le lien entre l'expertise et la décision, constituent désormais un vecteur essentiel d'influence. Ces institutions sont de plus en plus consultées par les décideurs internationaux dans la mise en place de leur agenda.

Impact sur les personnels :

L'impact, pour les personnels, du passage d'un organisme de statut variable à un établissement public impose une analyse approfondie des systèmes de gestion des ressources humaines de chaque structure concernée (association, GIP, établissement public). Les dispositions de l'art. L1224-1 du Code du travail, pour les salariés de droit privé de ces opérateurs, et celles du statut général des fonctionnaires, pour les fonctionnaires détachés ou mis à disposition, seront appliquées.

Tous les personnels en fonction seront repris par le nouvel opérateur dans le cadre de contrats de droit privé, tandis que 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 de leur administration d'origine qui ne peut être prise qu'en fonction de chaque cas particulier. En outre, les salariés de droit privé bénéficieront d'un délai de trois mois pour accepter ou refuser le nouveau contrat qui reprendra les clauses substantielles de leur contrat, en particulier celles qui concernent la rémunération.

Par ailleurs, la rationalisation des structures de qualification, par la mise en commun de certains services et la valorisation du potentiel de gestion, permettront une valorisation des ressources humaines des trois opérateurs. Cela concerne quatre domaines principaux :

- pour les domaines « contrat de travail », « formation », « retraite / prévoyance / mutuelle santé », « droit syndical », « institutions représentatives du personnel », il y a une forte convergence sociale des trois organismes ;
- pour le domaine « temps de travail » et les domaines associés « congés », « épargne temps », les différences sont marquées. Les options demeurent plus largement ouvertes et portent essentiellement sur l'équilibre entre temps de travail hebdomadaire et jours de RTT ;
- pour le domaine « classifications », les données sur les compétences et les fonctions présentes dans les trois organismes ont été recueillies et permettront d'élaborer un système de classification commun dès lors que l'organigramme cible du nouvel opérateur sera établi ;
- pour le domaine « rémunérations », un tableau comparatif des différents niveaux de rémunérations dans les trois organismes a été établi, qui permettra la définition d'une nouvelle grille de rémunérations en lien avec le système de classifications.

Au delà des cultures propres à chacun des organismes, un rapprochement de leur système social est possible – et même souhaitable – au bénéfice de la performance du nouvel opérateur. Toutefois des différences de métiers des trois opérateurs apparaissent très concrètement malgré des points de convergence importants. Une identification très claire des différents corps de métiers pré-existants est un préalable à l'élaboration du nouvel organigramme et devra faire l'objet d'une grande attention des futurs responsables du nouvel opérateur.

Impact juridique :

L'impact juridique passe par un décret en Conseil d'État fixant le mode de gouvernance de l'opérateur, son mode de comptabilité, la structure de ses dépenses et de ses ressources. Il passe également par l'élaboration d'un dispositif conventionnel avec les principales administrations demandeuses ou pourvoyeuses d'expertise technique internationale. Enfin, le respect des règles de la concurrence, dans la mesure où cet opérateur interviendra dans le champ concurrentiel de l'expertise internationale, sera une préoccupation majeure.

Il sera également nécessaire de dissoudre les deux groupements d'intérêts publics concernés et que l'assemblée générale de l'association EGIDE se prononce sur sa propre dissolution.

Impact des mises à dispositions gratuites éventuelles sur la concurrence :

Ainsi que cela a été rappelé plus haut, les mises à disposition gratuites de fonctionnaires, qui ne pourront intervenir que durant les deux premières années suivant la création de l'opérateur

ou pour des missions d'intérêt public de courte durée, ne devront pas venir fausser le jeu la concurrence. Elles ne sont pas, par principe, exclues lorsqu'il s'agit de participer à un marché concurrentiel d'expertise internationale, pour autant qu'elles ne conduisent pas à déterminer un prix inférieur au marché. A cet égard, la valorisation dans le budget de l'opérateur "mobilité" des mises à disposition gratuites permettra de déterminer un prix qui ne tienne pas compte de cet avantage.

En tout état de cause, des mises à disposition gratuites peuvent se justifier dans un certain nombre de cas :

- *missions de service public assurées par l'opérateur "mobilité"*, en particulier les actions d'information sur la mobilité internationale des étudiants, des enseignants, des enseignants-chercheurs ou des chercheurs étrangers et les actions de promotion à l'étranger concernant les formations des établissements d'enseignement supérieur français et d'information des étrangers candidats à la poursuite d'études supérieures ou de travaux de recherche en France (tâches actuellement assurées par CampusFrance) et l'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, privé-privé ou public-privé (missions actuellement exercées par FCI), justifient que des fonctionnaires puissent, le cas échéant, être mis à disposition gratuitement ;
- *marchés non concurrentiels d'expertise internationale*, comme le sont les jumelages européens : au moins dans la phase d'identification des besoins des partenaires et de préparation de la manifestation d'intérêt, une telle mise à disposition, pour des missions de courte durée, peut concourir au succès d'une réponse française ;
- *évaluation de projets* : les missions d'évaluation sont à l'heure actuelle fréquemment assurées par des fonctionnaires du Département, mais également d'établissements publics. Elles devraient, de plus en plus, être externalisées à l'opérateur « mobilité ». Il ne s'agit pas d'une activité concurrentielle. La possibilité pour l'opérateur d'obtenir le concours gratuit de fonctionnaires des administrations compétentes est une garantie de sa correcte insertion sur ce créneau d'activité,
- *missions générales d'identification des besoins de coopération de nos partenaires*, de lobbying ou d'intelligence économique : les opérateurs privés pratiquent eux-mêmes cette activité sur leurs fonds propres en mobilisant ponctuellement leur vivier d'experts ; l'opérateur "mobilité" ne semble pas déroger aux principes rappelés ci-dessus en mobilisant ponctuellement un vivier d'experts publics.

Le principe de la mise à disposition gratuite de fonctionnaires pourra donc être retenu dans les limites définies par la loi. Son utilisation restera l'exception. Elle sera envisagée au cas par cas en prenant en compte les missions confiées à ce fonctionnaire. Si celui-ci doit intervenir dans le cadre d'un marché concurrentiel elle ne devra pas porter obstacle à la vérité des coûts.

6 - Consultations engagées

La création du nouvel opérateur a fait l'objet d'une étude conjointe du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'éducation nationale, conduite par MM. Alain Le Gourrierec, ministre plénipotentiaire, ancien ambassadeur au Chili et au Mexique, et Georges

Asseraf, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale, remise au ministre des affaires étrangères et européennes le 24 décembre 2008.

Par ailleurs une étude de faisabilité a été engagée dès l'été 2008 entre les trois opérateurs. Elle a permis de finaliser un rapport sur la gestion des ressources humaines du nouvel établissement. Enfin, la consultation des institutions représentatives du personnel a été engagée au printemps 2009 (première réunion d'information et de concertation le 2 juin).

La création de cet établissement ayant des conséquences sur l'organisation du ministère des affaires étrangères, l'avis formel du comité technique paritaire ministériel du ministère des affaires étrangères a été recueilli le 06 juillet 2009.

En ce qui concerne le principe de mise à disposition gratuite de fonctionnaires exposé ci-dessus, les Conseils Supérieurs des trois Fonctions Publiques ont été consultés. Cette disposition a été soumise au Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale (CSFPT) le 01 juillet 2009. Le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Hospitalière (CSFPH) et le Conseil Supérieur de la Fonction Publique de l'Etat (CSFPE) ont, quant à eux, rendu un avis positif respectivement le 06 juillet 2009 et le 22 juin 2009.

Chapitre 3 **L'établissement public pour l'action culturelle extérieure**

Article 6

1 - Situation actuelle

L'opérateur CulturesFrance est né en 2006 de la fusion de l'Association française d'action artistique, chargée de la promotion des artistes français à l'étranger, et de l'Association pour la diffusion de la pensée française, chargées respectivement de la promotion à l'étranger des artistes français et des écrivains français. Cette création marquait la volonté du ministère des affaires étrangères et européennes ainsi que du ministère de la culture de rationaliser et rendre plus cohérente son action.

CulturesFrance exerce une mission d'opérateur au service des échanges culturels internationaux et de l'aide au développement culturel et entretient des liens de coopération avec les principales institutions culturelles françaises au niveau national et local. Cette association contribue par ses conseils à améliorer leur rayonnement à l'étranger et fait appel à leur expertise pour définir ses orientations dans chaque domaine artistique. CulturesFrance met son expertise au service du réseau culturel français à l'étranger (services culturels, centres et instituts français, alliances françaises) et peut assurer le co-financement de projets élaborés par le réseau. Sa mission couvre :

- la promotion à l'étranger de la création contemporaine française, dans le domaine des arts visuels, des arts de la scène, du livre et de l'écrit (la zone Afrique-Caraïbes faisant l'objet d'un programme particulier au titre de la zone de solidarité prioritaire) ;
- la promotion et la diffusion du patrimoine audiovisuel ;
- l'organisation de saisons culturelles en France et à l'étranger ;

- la promotion de la diversité culturelle et de la solidarité grâce à des actions de formation dans le domaine de l'ingénierie culturelle, au développement des échanges avec les cultures du monde, à l'accueil et à la mobilité des artistes et des auteurs.

L'association est actuellement placée sous la double tutelle du ministère des affaires étrangères et européennes et du ministère de la culture et de la communication. Les deux ministères ont conclu avec son Président un contrat d'objectifs et de moyens fixant ses objectifs et ses priorités.

L'association emploie 95 équivalents temps plein. Elle fait appel, pour l'essentiel, à des agents sous contrat de droit privé possédant une solide expérience dans le domaine de la gestion des organisations culturelles. Elle peut bénéficier de la mise à disposition d'agents de la fonction publique pour certaines missions ponctuelles, notamment la mise en oeuvre de saisons culturelles. L'essentiel de ses ressources budgétaires annuelles (environ 30 M€) provient d'une subvention de fonctionnement allouée annuellement par le ministère des affaires étrangères et européennes. Le ministère de la culture et de la communication contribue également à certaines grandes opérations à hauteur d'environ deux millions d'euros.

La transformation de CulturesFrance en établissement public industriel et commercial (EPIC) s'effectue en réponse aux critiques formulées par la Cour des comptes dans sa communication à la commission des finances du Sénat du 10 octobre 2006 (PA 46482). Cette dernière met en cause le mode de fonctionnement, la gestion et le statut associatif de CulturesFrance. La Cour a constaté que CulturesFrance ne suivait pas les règles ordinaires de fonctionnement d'une association, puisque qu'elle n'était pas composée de membres adhérents acquittant une cotisation et constituant l'assemblée générale⁸. La Cour a également critiqué les procédures de délégations de pouvoirs au sein de l'association. Elle a surtout estimé que le statut associatif ne permettait pas à CulturesFrance de satisfaire aux objectifs de transparence de gestion et d'optimisation des moyens fixés par la LOLF.

À la suite du constat de la Cour des comptes, la commission des finances et la commission des affaires culturelles du Sénat ont estimé que des changements étaient nécessaires (rapport d'information - *CulturesFrance : des changements nécessaires* – novembre 2006) et une proposition de loi avait été adoptée par le Sénat en juillet 2007 (proposition de loi n° 55 relative à la création de l'établissement public CulturesFrance) mais n'a pas abouti.

La transformation de CulturesFrance en EPIC vise à rectifier cette situation en fournissant à l'opérateur un cadre juridique mieux approprié à ses missions.

2 - Objectifs recherchés

Des adaptations sont nécessaires afin d'assurer une gestion plus dynamique, plus transparente et plus satisfaisante de CulturesFrance. L'adoption d'un nouveau cadre juridique vise à affirmer la visibilité de l'opérateur, à clarifier ses compétences, à renforcer son contrôle par l'Etat tout en préservant la souplesse d'action dont il a besoin, et de lui conférer une plus grande légitimité auprès des acteurs culturels dont il est appelé à coordonner les actions.

⁸ Elle juge que ne peuvent être considérées « *comme des assemblées générales statutairement convoquées conformément au droit des associations au moins une fois l'an pour adopter le compte de résultat et le budget, les réunions de membres cooptés par les deux ministères pourvoyeurs de fonds nécessaires au fonctionnement de l'association* ».

Le statut d'EPIC offre l'avantage de conserver le statut de droit privé qui est actuellement celui des personnels de CulturesFrance et de préserver son autonomie d'action, mais dans un cadre de gestion publique, qui favorise un contrôle précis des dépenses et donc davantage de transparence dans l'utilisation des fonds publics.

L'autonomie juridique que procurera le statut d'EPIC à CulturesFrance lui permettra de faire appel à des ressources privées en complément de ses ressources, au terme de partenariats qu'il sera autorisé à conclure avec des entreprises, en concordance avec sa mission.

3 – La nécessité de recours à la loi

Le recours à la loi se justifie dès lors que le nouvel établissement est créé en transformant une personne morale de droit privé. Cela permet également de poser le caractère industriel et commercial du nouvel établissement public et de garantir les conditions de transfert des biens et des personnels de l'actuelle association « CulturesFrance » vers le nouvel opérateur.

4 - Les autres options possibles pour atteindre l'objectif recherché

La création d'un établissement public administratif (EPA) ou d'un Groupement d'intérêt public (GIP) a été écartée. Il existe effectivement des EPA exerçant leur activité hors de France et rattachés à la tutelle du ministère des affaires étrangères et européennes (l'Agence pour enseignement français à l'étranger par exemple), toutefois la création d'un EPA ne répondait pas à un des objectifs visés, qui était de préserver le statut de droit privé des agents, condition nécessaire pour pouvoir disposer d'une palette de compétences adaptée.

L'article 22 de la loi du 24 juillet 1987 sur le développement du mécénat a autorisé la création de GIP « entre deux ou plusieurs personnes morales de droit public ou de droit privé comportant au moins une personne de droit public pour exercer ensemble, pendant une durée déterminée, des activités dans le domaine de la culture ».

Malgré les avantages présentés par les GIP (souplesse de gestion, possibilité d'institutionnaliser des partenariats public-privé, création possible par voie réglementaire), cette formule n'a pas été retenue. En effet, elle ne résoudrait pas la problématique de la lisibilité de l'action culturelle française à l'étranger puisque les opérateurs existants conserveraient leur autonomie en dehors du périmètre du GIP. De plus, les GIP sont par principe constitués pour une durée limitée, ce qui ne correspond pas à la volonté d'inscrire la politique de rayonnement culturel de la France à l'étranger dans la continuité et de mettre l'Etat en mesure d'assurer un véritable pilotage stratégique de cette politique.

Par ailleurs, le principe est qu'un GIP fonctionne grâce aux personnels mis à sa disposition par ses membres et ne peut recruter des personnels propres qu'à titre accessoire et après approbation du commissaire du Gouvernement. Cette solution ne paraît pas adaptée aux besoins en matière d'ingénierie culturelle de CulturesFrance. Enfin, compte tenu des missions devant être confiées à l'opérateur et de l'absence de qualification législative de la nature du GIP, l'on s'exposerait au risque que le juge considère que le groupement assure la gestion d'un service public administratif. Cette requalification aurait notamment pour conséquence que les agents employés par le groupement seraient regardés comme des agents de droit public.

5 - Impacts prévisibles des dispositions retenues

Impact budgétaire

La création du nouvel opérateur n'a pas d'impact budgétaire immédiat, car pour faciliter la transition l'Etat devra, dans un premier temps, accorder à la nouvelle structure un soutien équivalent à ce qu'il est actuellement. Toutefois, le statut d'EPIC devrait faciliter l'amélioration du taux d'autofinancement de CulturesFrance. En effet, il lui donnera la possibilité de bénéficier de fonds multilatéraux et d'être opérateur de programmes à caractère international multilatéral, notamment européens. La tutelle sera fondée à exiger qu'il tire parti de son statut commercial en ayant plus systématiquement recours au mécénat, en multipliant les conventions de partenariat, notamment avec les collectivités territoriales, et en offrant systématiquement des prestations d'expertise rémunérées, de manière à rééquilibrer progressivement le ratio subventions / ressources propres. La rationalisation de la structure devrait contribuer également, grâce à un organigramme plus fonctionnel, à réduire progressivement les subventions d'exploitation.

Impact social

En ce qui concerne ses effectifs, CulturesFrance a déjà procédé en 2008 à un allègement considérable (15 ETP) et envisage dans un proche avenir d'autres adaptations moins importantes (non remplacement de départs à la retraite). Un nouveau plan de réduction d'effectifs ne s'impose donc pas. Les personnels en fonction seront repris par le nouvel opérateur dans le cadre de contrats de droit privé, tandis que la situation des fonctionnaires détachés ou mis à disposition sera étudiée au cas par cas. Les personnels sous contrat de droit privé bénéficieront d'un délai de trois mois pour accepter ou refuser le nouveau contrat qui reprendra les clauses substantielles de leur contrat, en particulier celles qui concernant la rémunération. Il est envisagé de conserver la possibilité d'avoir recours à des mises en disposition sans remboursement, dans les conditions prévues par la loi.

Impact juridique

Un décret en Conseil d'Etat précisera le mode de gouvernance de l'opérateur, son mode de comptabilité, son régime comptable et financier, etc.

6 - Consultations menées lors de la préparation de l'avant-projet de loi

L'administration dispose d'un rapport sur l'avenir et le statut de CulturesFrance, daté du 15 novembre 2008 et rédigé par Thierry Le Roy, conseiller d'Etat. Ce rapport situe l'adaptation de CulturesFrance dans la perspective de la réforme du ministère des affaires étrangères et européennes : « la politique de coopération, culturelle et technique, cède la place à une diplomatie d'influence où le culturel n'est qu'un élément (ou change de sens). Le ministère lui-même se réorganise en conséquence, dans son réseau à l'étranger comme dans ses services centraux, dont l'objet doit devenir plus « global », moins étroitement culturel. Pour autant, on tient à garder une action culturelle identifiable, avec un opérateur qui reste CulturesFrance [...] ». Il confirme que les critères qui se dégagent de la jurisprudence, notamment du Conseil constitutionnel, imposent le recours à la loi pour transformer CulturesFrance en EPIC. Il précise le périmètre de compétences et missions souhaitable.

Un rapport commandé à Bernard Faivre d'Arcier (administrateur civil, ancien directeur du festival d'Avignon), et remis à l'administration le 25 février 2009, a permis de dégager une approche comparative des missions, des statuts et des moyens des dispositifs d'action culturelle à

destination de l'étranger qu'ont constitués quatre grands pays européens : la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Espagne.

Concernant la France, ce rapport se concentre sur le réseau culturel à l'étranger. La France apparaît comme un cas particulier avec un double réseau composé, d'une part de centres culturels fortement dépendants des ambassades, d'autre part d'Alliances Françaises, organisations locales autonomes mais dont les principales implantations bénéficient d'un soutien public. L'association CulturesFrance a vocation à servir ce double réseau, dont elle demeure juridiquement distincte.

Par contraste, les gouvernements allemand et britannique confient l'ensemble de la responsabilité culturelle à des organismes publics dotés d'une très large autonomie : le British Council et le Goethe Institut. La transposition de ces modèles, qui d'ailleurs ne se confondent pas entre eux, tels quels en France, ne pourrait pas être envisagé sans précaution. Certes, ils présentent des avantages apparents, notamment en terme de visibilité, mais le réseau des établissements culturels français conduit de très longue date des opérations remarquées dans un cadre institutionnel qu'il s'agit d'améliorer et non de bouleverser.

Le principal écueil d'un modèle tel que celui du British Council, résiderait dans la coupure qu'il pourrait créer entre le réseau des établissements culturels, qui ont vocation à poursuivre l'élargissement de leurs missions aux enjeux globaux, et l'ambassadeur dont la réforme accroît la responsabilité dans la coordination de l'ensemble de nos politiques publiques sous l'autorité du Gouvernement et en garantit la cohérence. Fragiliser le rôle de l'ambassadeur compromettrait ainsi la participation à nos politiques de coopération des institutions qui contribuent largement à leur mise en œuvre, en particulier le ministère de la culture et de la communication et celui de l'éducation nationale.

Par ailleurs, des difficultés pourraient apparaître au regard du statut, actuellement couvert par des accords bilatéraux, des personnels ainsi que des emprises immobilières.

Le recrutement par l'agence des personnels servant dans le réseau conduirait à une plus grande rigidité de leur cadre d'emploi, ce qui va à l'encontre des objectifs de souplesse et de diversité de recrutement qui sont poursuivis.

La création de cet établissement public a été soumise au Comité Technique Paritaire Ministériel du ministère des affaires étrangères le 06 juillet 2009.

Titre 2
Dispositions relatives à l'expertise technique internationale

Articles 7 à 11

1 - Situation actuelle

La situation actuelle, dans le cadre de la loi du 13 juillet 1972 relative à la situation du personnel civil de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'États étrangers, se caractérise par la mobilisation d'experts techniques internationaux, ou assistants techniques, pour des missions principalement de longue durée auprès de pays principalement d'Afrique, d'Asie du Sud-Est, d'Amérique latine ou des Caraïbes. Ces experts sont, pour partie, encore gérés par le ministère des affaires étrangères et européennes et pour partie par France Coopération internationale, appelé à devenir l'un des éléments constitutifs du futur EPIC chargé de la mobilité internationale. Cette situation entraîne souvent une confusion de fait entre les fonctions de bailleur de fonds, de maître d'ouvrage et de maître d'œuvre opérationnel.

Elle est également, comme l'a souligné un rapport récent⁹, pénalisante. En ne réformant pas son mode d'approche, la France prendrait du retard dans les réponses à la demande et son influence ne pourrait que diminuer. Nos principaux partenaires au niveau européen se sont organisés en conséquence, en vue d'être réactifs aux demandes d'assistance technique. La plupart ont externalisé la gestion de leur assistance technique (Inwent en Allemagne, FORMEZ en Italie, le ROI aux Pays-Bas, le SIDA en Suède, etc.).

2 – Les objectifs recherchés

Ce projet est dans la droite ligne de la réforme des outils de la coopération française engagée en 1998 avec la fusion du ministère de la coopération et du ministère des affaires étrangères qui s'est prolongée par les décisions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement de 2004 sur le transfert de compétence à l'Agence française de développement et de 2005 donnant au groupement d'intérêt public France Coopération internationale compétence dans le domaine de la gestion de l'expertise technique publique.

Ce projet est également cohérent avec les orientations de la coopération française qui visent à privilégier les actions concourant au développement de la gouvernance démocratique. Il s'agit de faire du renforcement des capacités des pays bénéficiaires la finalité principale de l'expertise technique internationale publique, en vue d'une meilleure appropriation des politiques de développement.

Le projet d'ensemble constitue essentiellement une réforme de la politique des ressources humaines pour la coopération institutionnelle internationale. Son impact, attendu par de nombreux acteurs, sera :

- de mettre effectivement en œuvre les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005) qui fait du maître d'ouvrage la pierre angulaire du dispositif, sont essentiels à cet égard ;

⁹ 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, 2008

- de porter une vision globale et cohérente de la politique de coopération institutionnelle de la France, sans cloisonnements entre zones géographiques (zone de solidarité prioritaire et reste du monde), formes d'intervention et acteurs impliqués ;
- d'assurer une vision intégrée de l'expertise technique internationale par un dispositif concernant les fonctions conjointes de formation, de capitalisation et d'évaluation.

Sur un plan très concret, il s'agit d'une mutation en profondeur de l'expertise internationale française, dans une logique d'obligation de résultat, qui passe par une diversification des équipes d'experts : moins d'expertise de long terme, remplacée par de l'expertise de court et moyen terme intervenant en appui des experts résidents dont les missions et responsabilités seront réévaluées.

3 - La nécessité du recours à la loi

Les objectifs mentionnés nécessitent de modifier la loi du 13 juillet 1972 relative à la situation du personnel civil de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'États étrangers. Seules les évolutions strictement indispensables sur le plan législatif sont retenues :

- élargissement de l'affectation d'experts techniques internationaux aux organisations internationales intergouvernementales et aux instituts indépendants de recherche sur les politiques ;
- modernisation de l'intitulé des experts qui ne seront plus assistants techniques mais experts techniques internationaux, ce changement correspondant aux évolutions de fond qui sont passées par la transformation des personnels civils de coopération en assistants techniques puis en experts techniques internationaux, conformément à ce qu'attendent d'eux les administrations des pays bénéficiaires ;
- inscription de l'activité des experts techniques internationaux publics dans les dispositions du statut général des fonctionnaires (lois de 1983, 1984 et 1986) ;
- définition du principe et des conditions de durée des missions ;
- assimilation des périodes d'exercice d'expert technique international à des périodes de service public quant aux conditions d'ancienneté pour se présenter aux concours internes de recrutement dans les trois fonctions publiques.

4. - Les options retenues par le présent projet de loi

L'option a été retenue de ne pas modifier les dispositions des statuts généraux des trois fonctions publiques pour les adapter à l'exercice des fonctions d'expert technique international. Les dispositions statutaires existantes – notamment à la suite de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique – présentent des solutions statutaires adaptées. En revanche, une instruction générale qui accompagnera la publication de la loi, rappellera ces dispositions statutaires en les clarifiant, donnera des exemples de "bonnes pratiques" en matière de mobilisation de l'expertise publique et se proposera de motiver les responsables des ressources humaines des trois fonctions publiques afin que l'expertise internationale soit, davantage qu'à l'heure actuelle, intégrée dans les développements normaux de carrière et valorisée dans celle-ci.

5 - Impacts prévisibles de la loi

Impact juridique :

Sur le plan juridique, l'essentiel du nouveau dispositif de mobilisation de l'expertise technique internationale est de nature réglementaire. Il passe aussi par la conclusion d'accords et

de conventions avec les principales administrations, d'Etat ou territoriales, pourvoyeuses d'expertise. Il s'agit de mieux les impliquer dans l'effort nécessaire de développement de l'influence française à l'étranger, qui passe de plus en plus par la mobilisation de l'ensemble des administrations tant de l'Etat que territoriales ou hospitalières.

Impact sur l'influence française dans le domaine de l'expertise internationale :

Quant à la présence française à l'international et au développement de l'influence française, les dispositions prévues pour la mobilisation de l'expertise technique internationale (fonctionnaires et agents publics français ou européens ; experts privés ; experts des pays du Sud ou de leurs diasporas) visent à fournir un cadre adapté à la mobilisation des experts. On peut en attendre une plus grande présence d'experts français, du fait de la diversification du type de missions et des profils souhaités des experts, non seulement dans les actions de coopération internationale financées par la France, mais encore dans les projets sur financements extérieurs (privés, multilatéraux, par les bénéficiaires, etc.), donc un accroissement des parts de marché françaises dans la coopération institutionnelle, devenue un marché concurrentiel.

Impact sur les personnels :

Une participation accrue de fonctionnaires et agents publics, mais aussi d'experts privés, aux activités de coopération internationale, est attendue de ce projet qui vise à moderniser les conditions de mise en œuvre de la coopération internationale de la France. Cela ne peut que se traduire par un effet positif sur les finances publiques, lorsque les fonctionnaires sont, pour la durée de leurs missions, rémunérés sur des crédits multilatéraux ou bilatéraux d'autres pays bailleurs ou par les bénéficiaires de l'aide, ainsi que sur le marché du travail lorsqu'il est fait appel à des experts privés.

D'une manière générale, une meilleure articulation entre l'exercice d'activités de coopération internationale et selon les cas, les conditions d'accès à la fonction publique (validation des services au titre de la possibilité d'inscription aux concours internes) ou d'exercice des fonctions (meilleure prise en compte de l'expertise internationale dans la carrière des fonctionnaires), découlera de cette réforme. Elle permettra à notre administration de bénéficier de compétences utiles dans le cadre de la réforme de l'État : l'aptitude à travailler de manière autonome, la capacité de gérer des projets complexes, la pratique du travail dans un cadre interculturel ou l'acceptation de la prise de risque sont des qualités dont l'administration ne peut que gagner à s'entourer.

En matière de coopération européenne, la France participe, par l'intermédiaire du Groupement d'intérêt public France Coopération internationale, qui dans ce projet de loi intègre le nouvel opérateur chargé de la mobilité, au réseau européen des agences de coopération EUNIDA (European Network of Implementing Development Agencies). En réformant son mode d'approche, la France s'assure de jouer un rôle essentiel dans ce réseau : ainsi, les membres du réseau peuvent-ils bénéficier de contrats de gré à gré avec la Commission européennes pour la mise en œuvre d'actions de coopération, en particulier dans le cadre de situations de crise. C'est ainsi que la France a participé, par l'intermédiaire de France Coopération Internationale, à d'importantes opérations en Haïti (2006/2007), en Géorgie (2008), à Gaza (2009). Cette nouvelle approche est véritablement de nature à accroître la participation française aux programmes européens.

6 – Consultations engagées

Les Conseils Supérieurs des trois Fonctions Publiques ont été consultés sur ce titre relatif à la rénovation de l'expertise technique internationale. Il a été soumis au Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale (CSFPT) le 01 juillet 2009. Le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Hospitalière (CSFPH) et le Conseil Supérieur de la Fonction Publique de l'Etat (CSFPE) ont, quant à eux, rendu un avis positif respectivement le 06 juillet 2009 et le 22 juin 2009.

Titre 3 *Allocation au conjoint*

Article 12

1 - 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 à 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 encore qu'avec un nombre limité de pays¹⁰. L'insuffisante prise en compte des contraintes du conjoint a fait l'objet d'un point du relevé d'observations provisoire de la Cour des Comptes sur les compléments de rémunération des agents de l'Etat à l'étranger en 2008.

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) ; le décès ou l'invalidité de l'agent ont pour lui des conséquences plus graves et sont plus rudes à affronter qu'en métropole.

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.

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 conjoint¹¹ » destiné à résoudre ce qui devient un vrai problème de gestion des ressources humaines.

¹⁰ 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 accord intérimaires toujours appliqués mais qui ne sont plus légalement en vigueur : Etats-Unis et Singapour. Des accords sont en cours de négociation avec neuf pays : Chili, Colombie, Etats-Unis, Inde, Israël, Mexique, Pérou, Uruguay et Venezuela.

¹¹ «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 ».

La prise en compte financière des difficultés des conjoints existe certes déjà actuellement au ministère des affaires étrangères et européennes 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. Plusieurs cas sont cependant apparus où le conjoint n'était pas informé de l'existence de cette indemnité. En tout état de cause, il ne peut en disposer que pour autant que l'agent y consent. 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.

Il apparaît donc nécessaire de modifier la nature de cette indemnité, qui ne doit plus être regardée comme un complément de rémunération de l'agent mais bien comme une allocation spécifique *sui generis* versée directement au conjoint. Bien qu'il soit présenté comme un « avantage familial » dans le 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.

2 – Objectifs recherchés

L'objectif est que le conjoint, bien que n'étant pas agent de l'Etat, et non l'agent, perçoive directement le supplément familial. Cette allocation au conjoint se substituerait au supplément familial (qui est distinct du supplément familial de traitement mentionné dans la loi le Pors), prévu actuellement par le décret n° 67-290 du 28 mars 1967, lorsque celui-ci est versé à l'agent au titre du conjoint¹² et serait intégré dans la liste limitative des émoluments des agents. Toutefois, le supplément familial actuellement versé dans le cadre des dispositions du décret de 1967 précité aux agents célibataires, veufs, divorcés ou séparés de corps ayant au moins un enfant à charge, serait conservé.

Cette allocation est versée directement au conjoint dans les mêmes conditions que l'actuel supplément familial : elle s'applique 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. Le périmètre de l'allocation au conjoint est le même que celui de l'actuel supplément familial : il 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 de 1967 précité.

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 précité 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 EPA, cette mesure pouvant être prise par voie réglementaire dès lors qu'elle concerne des EPA.

Cette mesure s'appliquera à périmètre et à coût constant. Afin de maintenir l'actuelle exonération fiscale du supplément familial, en application d'une instruction fiscale du 8 mars 1974, il est nécessaire de prévoir un dispositif analogue pour la nouvelle allocation, ou, le cas échéant, son ajout à la liste des prestations exonérées de l'impôt sur le revenu mentionnée à l'article L. 81 du code général des impôts.

¹² Le supplément familial versé au parent isolé ne serait pas affecté par cette mesure.

3 – La nécessité du recours à la loi

Le fonctionnaire ne peut renoncer à un élément statutaire de sa rémunération (Conseil d'Etat, 07 mai 1954, Dame Lamaison). Il n'est donc pas envisageable de verser le supplément familial directement au conjoint, même avec l'accord de l'agent.

Le décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique prévoit que le paiement d'une dépense ne peut être effectué qu'« entre les mains du véritable créancier », celui-ci étant, en matière de rémunération, l'agent qui a effectué le service en contrepartie duquel elle est versée.

La loi se justifie pour modifier la nature de cet élément de rémunération et la transformer en allocation versée directement au conjoint.

Cette allocation ne devant pas, par ailleurs, 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'intervention du législateur ne peut être remise en cause. Elle sera également le cas échéant nécessaire pour préciser, dans le cadre d'une loi de finance, l'exonération de l'impôt sur le revenu dont devrait bénéficier cette allocation.

4 - Autres options possibles

a) La création d'une indemnité versée au conjoint d'agent diplomate

Il pourrait être envisagé, en plus de l'allocation envisagée par la présent projet de loi, de mettre en place un véritable « statut du conjoint diplomate », avec le versement d'une indemnité destinée aux conjoints d'agents astreints à des obligations de représentation. Toutefois, les conditions de versement d'une telle indemnité devraient être plus rigoureuses que celles prévues pour l'allocation : obligation de résider en poste, de justifier d'actions de représentation (seules certaines catégories de conjoints pourraient en bénéficier : conjoints de chefs de poste et de leur adjoint ; consuls, conseillers de coopération et d'action culturelle notamment) ; signature d'un contrat conduisant à la constatation du service fait, etc.

Une telle mesure, certes justifiée à maints égards, ne manquerait pas de susciter des dissensions au sein de la communauté diplomatique entre les conjoints qui en bénéficient et les autres. Des difficultés de mise en œuvre pourraient par ailleurs apparaître (comment évaluer le service fait, comment prendre en compte les absences du poste de la part des conjoints ? etc.). En outre, cette indemnité ne pourrait être versée à enveloppe égale puisqu'elle s'ajouterait, et ne se substituerait pas, à l'allocation au conjoint, sauf à réduire sensiblement le périmètre des bénéficiaires. Il en résulterait donc un surcoût pour le MAEE.

Le texte législatif correspondant à la mise en place de cette indemnité pourrait être le suivant :

« Il est créé un contrat spécifique réservé aux conjoints d'agents, dénommé contrat « conjoint d'agent ». Ce contrat est notamment destiné à rémunérer les activités de représentation exercées par ces conjoints. Peuvent prétendre au bénéfice de ce contrat le conjoint de l'agent marié ou lié par un pacte civil de solidarité qui n'exerce pas d'activité professionnelle. Les conditions d'application et de mise en œuvre de ce contrat seront déterminées par décret. »

Un tel texte soulève un certain nombre de questions sur la nature du contrat :

- Les conjoints ne sont pas régis par le décret du 18 juin 1969 portant fixation du statut des agents contractuels de l'Etat et des établissements administratifs de l'Etat à caractère administratif, de nationalité française en service à l'étranger et le décret 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, mais par le décret pris en application de cette loi ;
- Régime de protection sociale : si l'article L. 761.3 du code de la sécurité sociale est modifiée par cette loi, les conjoints de nationalité française pourront être affiliés au régime français. Pour les autres, ils dépendront des régimes locaux ou de la Caisse des Français à l'étranger ;
- Régime fiscal de cette rémunération : droit commun ;
- Régime du contrat à déterminer :
 - Nature du contrat : CDD correspondant à la durée des fonctions du conjoint titulaire. Il est à supposer que le contrat est rompu si les conjoints se séparent en cours d'affectation ;
 - Modalités de licenciement pour insuffisance professionnelle, ou manquement à l'obligation de réserve à prévoir ;
 - Modalités relatives à l'évolution de la rémunération à prévoir ;
- Il ne semble pas qu'il faille prévoir une condition de nationalité : l'exercice de fonctions de représentation est en effet sans lien avec la possession du passeport diplomatique : des conjoints non français peuvent avoir une activité de représentation sans posséder le passeport diplomatique ;
- Il est nécessaire de prévoir que des conjoints d'agents fonctionnaires d'autres administrations puissent être placés en position de détachement sur de tels contrats.

b) Le choix d'une allocation versée à tous les conjoints d'agents

L'allocation au conjoint qui est proposée par le texte répond à une logique différente : elle est versée à tous les conjoints d'agents civils de l'Etat (mariés ou unis par un pacte de solidarité), quelle que soit leur présence en poste et leur accomplissement, ou non, d'actions de représentation.

- Une allocation mise en œuvre à budget constant : l'objectif de l'allocation au conjoint n'est pas de majorer l'indemnité actuellement servie, mais de la verser symboliquement directement au conjoint ;
 - Bien que cela ne ressorte pas de la loi mais du décret d'application, il est prévu de rendre l'allocation plus égalitaire que le supplément familial qui correspond à l'heure actuelle à 10% de l'indemnité de résidence du conjoint. La nouvelle allocation serait calculée sur une base moyenne des indemnités de résidence servies dans le poste. Le choix d'une méthode de calcul a donc pour objectif de mettre en œuvre une meilleure ventilation des crédits dans une optique plus égalitaire.
- *Les différents modes de calcul de l'allocation envisagée dans le cadre de cette option*

Les calculs ci-dessous portent sur les effectifs actuellement rémunérés par le ministère des affaires étrangères et européennes. Les ministères disposant de personnels expatriés seront également touchés par ces dispositions.

i) La mise en œuvre d'une moyenne mondiale basée sur la dotation actuellement servie

Cette méthode consiste à cumuler le total des suppléments familiaux actuellement versés et d'en déterminer une moyenne mondiale au regard du nombre de bénéficiaires. Le coût total mensuel est inchangé (1 258 762 €) et le coût moyen arrêté à 549,20 € par conjoint d'agent.

ii) La mise en œuvre d'une moyenne-pays

Cette méthode consiste à cumuler le total des suppléments familiaux versés dans un pays et à en faire une moyenne par pays. Le montant moyen est donc égal pour tous les conjoints d'agents dans un même pays, mais différent d'un pays à l'autre. Au regard de la base de calcul retenue (mois de mars 2009), le coût mensuel demeure identique (1 258 762, 47), mais le montant moyen par agent serait de 575, 39 €

Ce montant moyen (porté dans le tableau de synthèse) est une moyenne des montants moyens versés dans chaque pays. Cette méthode de calcul, qui repose sur la situation familiale des agents d'un poste à un moment donné, crée des distorsions très fortes d'un pays à l'autre, voire des effets d'aubaine. Ainsi, à titre d'exemple, le montant de l'allocation conjoint au Vietnam serait de 1.022, 47 € celle au Sierra Leone de 1.527, 79 € contre 472, 99 € au Sénégal et 318, 15 € en Tunisie.

iii) La mise en œuvre d'un pourcentage du groupe 13

Cette méthode consiste à prendre l'actuel groupe « médian » d'indemnité de résidence pour la mise en œuvre des variations de rémunérations : le groupe 13. L'allocation conjoint représenterait, pour tous les agents, 10% du groupe 13 des indemnités de résidence du pays de résidence. Au regard de la base de calcul retenue, cette méthode a un coût mensuel de 1 212 299, 97€ (soit une économie mensuelle d'environ 46 000€) et le montant moyen mensuel serait de 538, 97€

Tableau récapitulatif :

	Situation actuelle (hors célibataires ayant charge de famille)	Moyenne pays	10% GR 13
Coût Total (mars 09)	1 258 762, 47	1 258 762, 47	1 212 299, 97
Montant moyen	549, 20	575, 39 *	538, 97

* : moyenne des montants moyens par pays

5 - Impact de la mesure

Cette mesure est accueillie très positivement par les syndicats (qui saluent en outre la volonté d'égalisation de l'allocation) et par l'association des conjoints d'agents du ministère des affaires étrangères (AFCA), dans la mesure où elle présente un aspect symbolique fort. L'association accepte l'idée qu'une égalisation des allocations, qui serait prévue dans le décret d'application, puisse conduire à une baisse de cette dernière pour les conjoints d'agents de catégorie A et A+ ; la mesure est en revanche relativement neutre pour les conjoints d'agents de catégorie B et positive pour ceux d'agents de catégorie C.

Des demandes reconventionnelles pour étendre cette mesure à des corps soumis à des contraintes similaires pourraient le cas échéant intervenir (corps préfectoral et militaires non expatriés), même si les conjoints, dans le cas de ces fonctionnaires en postes en métropole, ne sont pas exposés aux mêmes difficultés, s'agissant de la possibilité de trouver un emploi, que les conjoints de diplomates exerçant à l'étranger, pénalisés par les immunités diplomatiques et les réglementations locales restrictives.

L'impact budgétaire

L'impact est variable selon les formules retenues. La mesure :

- est neutre pour les deux 1ères formules (coût moyen global ou coût moyen par pays) proposées, à régime fiscal constant ;
- est moins coûteuse si l'option de la moyenne du groupe 13 est retenue.

Elle serait bien plus coûteuse si un véritable « salaire des conjoints » était créé, cette mesure venant nécessairement s'ajouter à l'actuel supplément familial, qui ne pourrait être supprimé sans susciter de vives réactions des agents. Il y aura lieu de s'interroger, lors de l'élaboration du décret formalisant cette allocation, sur la réévaluation ou de l'indexation de cette allocation. En matière d'imposition, le supplément familial étranger n'est actuellement pas imposable dans son intégralité. Seul un montant correspondant au supplément familial de traitement (bases France) est inclus dans le montant imposable.

L'impact juridique

La mise en place de cette mesure nécessitera la modification du décret n° 67-290 du 28 mars 1967 relatif à la rémunération à l'étranger des agents de l'Etat. Une nouvelle instruction fiscale ou une modification de l'article L. 81 CGI devra intervenir pour maintenir au profit de l'allocation au conjoint, le bénéfice de l'exonération de l'impôt sur le revenu actuellement appliquée au supplément familial.

Il importera par ailleurs, pour ne pas pénaliser les conjoints, que cette allocation soit également exonérée de l'impôt sur les revenus, ce qui impose soit de modifier l'article L81 du code général des impôts pour ajouter l'allocation au conjoint à la liste des prestations exonérées d'impôt sur le revenu, soit de prévoir une instruction fiscale exonérant l'allocation au conjoint d'IR, sans inscrire cette mesure dans le CGI.

Titre 4
Dispositions relatives au remboursement des frais engagés par l'Etat à l'occasion des opérations de secours à l'étranger

Articles 13 et 14

1 - Situation actuelle

De plus en plus fréquemment, l'Etat est amené 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/ou celle de personnes les accompagnant) à un danger imminent. Ces personnes, qui voyagent ou séjournent, dans le cadre d'activités de loisir ou de nature professionnelle 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, financiers importants (les opérations de secours en montagne par hélicoptère sont ainsi facturées en moyenne 10.000 dollars par heure de vol).

Or, ces personnes qui mettent en péril leur sécurité et parfois la sécurité de ceux qui les accompagnent ne se voient pas réclamer, faute de base juridique, le montant des frais engagés par l'Etat, directement ou indirectement (dans le cas d'opérations de secours organisées par des autorités étrangères et facturées à l'Etat français) 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 la 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, même lorsque la situation de force majeure n'est pas constituée, comme ce fut le cas lors du blocage de l'aéroport de Bangkok en novembre 2008, durant lequel certaines compagnies aériennes ou voyagistes ont pu évacuer leurs clients par d'autres aéroports, tandis que d'autres n'ont engagé aucune tentative en ce sens.

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. Pour exemple, le rapatriement des cinq cents touristes français lors de la crise de Bangkok de novembre 2008 a généré un coût de 720 000 euros pour le seul affrètement de l'avion.

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, cette obligation d'assistance (notamment à l'égard des ressortissants emprisonnés), ne saurait s'assimiler à l'obligation de secours aux personnes qui s'impose à lui sur son territoire. La France 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.

Il existe certes des débats sur l'admissibilité en droit international de l'intervention dite d'humanité, c'est-à-dire de l'intervention par un Etat dans un autre Etat, sans le consentement de ce dernier, en vue de protéger ses propres ressortissants (qui ne se confond pas avec la promotion de l'intervention humanitaire ou droit/devoir d'ingérence, même si cette idée constitue une déclinaison de l'intervention d'humanité). La question n'est pas clairement tranchée. Mais en tout état de cause, une telle intervention ne se rattache en aucune manière à l'assistance consulaire prévue par la Convention de Vienne.

2- Exemple de l'Allemagne

L'Allemagne reconnaît la possibilité pour l'Etat de rechercher une participation au coût de sauvetage de leurs ressortissants. Le tribunal administratif fédéral, s'est prononcé en mai 2009 sur la décision d'imputer partiellement les frais d'hélicoptère engagés à l'occasion du sauvetage d'un Allemand, qui lors d'un séjour touristique en Colombie en 2003 avait été enlevé pendant dix semaines par la guérilla marxiste de l'ELN. Il a jugé que le transport par hélicoptère équivalait à une « aide à la réparation d'une situation de crise » dont la charge revenait, en vertu des règlements consulaires, à la personne secourue. Le tribunal a par ailleurs estimé que l'Etat allemand avait fait preuve de modération, dès lors qu'il n'avait demandé au plaignant que le coût de l'évacuation en hélicoptère, alors qu'il a estimé ses dépenses totales à quelque 40.000 euros.

3- Les objectifs recherchés

L'objet du présent projet de loi est de responsabiliser les ressortissants français à l'étranger, touristes, professionnels ou résidents qui se mettent volontairement en situation de danger, quelle qu'elle soit, en dépit des avertissements personnalisés qu'ils ont reçus de la part des autorités françaises ou de tout autre moyen. La liberté de circuler doit rester la règle. Cependant, il convient de susciter un changement radical de comportement de la part des personnes s'aventurant dans des zones déconseillées, non protégées, ou connues comme n'étant pas de nature à assurer la sécurité des personnes, qui s'y rendraient en dépit des mises en garde qui leur ont été adressées, sans avoir pris les précautions nécessaires et s'exposant ainsi à des dangers qu'elles font également courir aux équipes de secours. Dans ces cas de figure, l'Etat doit pouvoir être en mesure de réclamer à tout ressortissant français à l'étranger, une participation aux frais engagés à l'occasion des opérations de secours qu'il a été forcé de diligenter pour assurer l'intégrité physique ou psychologique dudit ressortissant, alors qu'il ne pouvait ignorer les risques de l'activité envisagée.

S'agissant des professionnels, la demande de remboursement de tout ou partie des frais de secours engagés ne pourra s'appliquer que lorsque le professionnel ne dispose pas d'un motif légitime l'ayant conduit à se placer dans la situation dangereuse ayant motivé l'intervention. Cette réserve est susceptible par exemple de réserver le cas des journalistes intervenant en zone de crise au nom de la liberté d'information.

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.

4 – La nécessité du recours à la loi

Il n'existe actuellement aucune législation ayant vocation à traiter des demandes de remboursement pouvant émaner de l'Etat à l'égard de ressortissants français dont la pratique, à l'étranger, de toute activité sportive ou de loisir, ou de nature professionnelle a occasionné des dépenses par l'Etat.

L'esprit du présent projet de loi est néanmoins 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 en montagne dans le cadre des activités de tourisme ou de sport. Ce projet conduit cependant à étendre cette mesure aux professionnels qui s'aventurent dans des missions en zones dangereuses sans motif légitime.

La situation est transposable du particulier vers les professionnels du tourisme et assurances. En effet, 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 la même une intervention en substitution par l'Etat, ce dernier doit pouvoir exiger desdits opérateurs le remboursement de tout ou partie des dépenses qu'il a été obligé d'effectuer pour compenser leurs manquements ou négligences. Il incombe alors au professionnel de prouver qu'il s'est trouvé dans un cas de force majeure empêchant son intervention.

Au regard de la perception française considérant que les frais de secours font partie des dépenses obligatoires de l'Etat, l'intervention du législateur, outre ses vertus pédagogiques, permet de conforter les bases juridiques de ce remboursement. Rappelons en outre que l'Etat ne peut pas interdire à ses ressortissants de voyager dans une région du monde particulière, fût-elle dangereuse, ni ne peut imposer aux agences de voyages, opérateurs de tourisme ou compagnies aériennes de suspendre ou d'annuler leurs offres concernant ladite région

Le projet de loi crée donc une participation *sui generis*, qui n'a ni le caractère d'une redevance, ni celui d'une taxe, ni celui d'une sanction, pour permettre à l'Etat de demander le remboursement de tout ou partie de frais engagés à l'occasion d'opérations de secours « 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. »

En revanche, pour ce qui concerne la défaillance d'opérateurs de transport, de compagnies d'assurance, de voyagistes ou de leurs représentants, le remboursement des frais engagés par l'Etat présente le caractère d'une action récursoire à l'encontre desdits opérateurs et compagnies.

5- Options possibles

Les options possibles concernent la portée de l'avertissement préalable des ressortissants français justifiant la demande de remboursement totale ou partielle des frais de secours engagés. Le texte prévoit de n'engager cette procédure qu'à l'égard des « 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. ». Le texte ne doit pas être interprété comme l'exigence d'une mise en garde expresse préalable sur la portée des risques encourus, mais cette 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 pouvant être 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. C'est la méconnaissance de ces mises en garde qui justifiera la participation aux frais de secours.

La suppression de la référence aux « mises en garde reçues » pourrait avoir pour effet d'élargir la portée de cet article, en appliquant ces dispositions aux personnes pouvant être regardées, au vu des circonstances de fait, comme étant suffisamment informées des risques qu'elles encouraient, sans qu'il soit besoin que des mises en gardes précises aient été formulées. Cette rédaction a cependant été écartée dès lors qu'elle ne permet pas d'être assuré que la personne était dûment avertie des risques encourus. L'appréciation de la connaissance du risque sera bien sûr contrôlée par le juge.

Dès lors que l'intention du ministère des affaires étrangères et européennes est bien de ne mettre en œuvre cette mesure qu'à l'égard des personnes qui ont sciemment méconnu des avertissements clairement formulés, il a été estimé que la mention des « mises en garde reçues » devait être maintenue. En revanche, l'idée de subordonner le remboursement des secours à des mises en garde personnellement adressées aux personnes concernées a été écartée, cette disposition restreignant excessivement le champ de la mesure et pouvant par ailleurs susciter des difficultés juridiques sur l'appréciation du caractère « personnel » des mises en garde reçues. Quoi qu'il en soit, il appartiendra en dernier ressort au juge d'apprécier si, dans les circonstances de l'espèce, la personne doit être regardée comme ayant été suffisamment avertie des risques qu'elle encourait en se rendant dans telle région ou en se livrant à telle ou telle activité.

6- Les impacts prévisibles de la disposition retenue

Les impacts peuvent être de différentes natures : sociaux, économiques, juridiques, administratifs.

Impact Social :

Concernant l'impact social, la disposition tend à introduire un système visant à la responsabilisation des individus et des professionnels du tourisme et assurances. Elle touche notamment par ailleurs un secteur socialement sensible pour les ressortissants français, à savoir les vacances, ainsi que, potentiellement, des professionnels s'exposant souvent à des risques particuliers (journalistes notamment). Certains de nos compatriotes se plaisent à passer leurs vacances dans des endroits dangereux (parfois en connaissance de cause). A ce titre, cette disposition pourrait être mal accueillie par une catégorie de voyageurs, ainsi que par certaines associations (de montagnards et de tourisme d'aventure) qui y verront une nouvelle atteinte à leur liberté de prendre des risques. Toutefois, cette disposition n'étant appelée à s'appliquer que lorsque les voyageurs ont été dûment mis en garde, les réactions à l'égard de cette mesure pourraient se trouver plus mesurées. Certains milieux professionnels, tels que les journalistes (grands reporters), pourraient y voir cependant une entrave à l'exercice de leur profession, même si la notion de « motif légitime » peut dans une certaine mesure justifier leur présence dans des zones dangereuses.

Impact économique :

L'impact économique de cette disposition, notamment sur les chiffres du tourisme, devrait rester modéré. En effet, si de nombreuses destinations sont prisées pour leur caractère dangereux et sont bien souvent vendues plus chères que les offres de voyages traditionnels, il est douteux que l'introduction de cette mesure dissuade les intéressés de partir. La disposition introduisant un mécanisme pouvant être perçu comme pénalisant, les professionnels du tourisme pourraient cependant être incités à ne plus proposer les destinations les plus dangereuses et les particuliers y seront sûrement plus vigilants. Cette mesure pourrait par ailleurs susciter une offre d'assurances spécifique destinées à couvrir ces risques, comme ce fut le cas pour les sports de montagne après le vote de la loi de 1985 précitée.

Impact juridique :

Le nombre de demandes de remboursement de l'Etat à l'encontre des professionnels de tourisme et de l'assurance d'une part et des particuliers d'autre part, ne devrait probablement pas excéder une dizaine de cas par an. Par ailleurs, ce texte devrait conduire à donner un effet juridique aux fiches « conseils aux voyageurs », qui pourront être invoquées par l'Etat parmi les vecteurs d'information des voyageurs sur les risques encourus. Cette « juridicisation » des fiches conseil aux voyageurs n'est au demeurant pas sans risque, les ressortissants français pouvant pour leur part se retourner contre l'Etat s'ils estiment qu'ils n'ont pas été suffisamment avertis de risques encourus dans telle région du monde. Il appartiendra alors à l'Etat de prouver qu'il a accompli toutes les diligences normales pour remplir ce devoir d'information qui résulte notamment des missions des services concernés du ministère des affaires étrangères et européennes précisées dans les textes d'organisation de ce ministère¹³.

Impact administratif :

La charge de travail engendrée par les éventuelles demandes de remboursement qui sera répercutée sur le temps de travail des agents de l'Etat et des entreprises est assez difficile à apprécier, car si le nombre de dossiers de demandes de remboursement ne devrait pas être excessif (de l'ordre d'une dizaine par an), il pourrait s'agir occasionnellement de dossiers lourds demandant l'intervention d'avocats et de cabinets juridiques.

Deux décrets d'application pourront, en tant que de besoin, prévoir les modalités d'information des personnes concernées qui peuvent être retenues ainsi que les frais qui peuvent faire l'objet d'un remboursement et le mode de remboursement des sommes engagées.

Impact budgétaire :

L'objectif de cette mesure étant d'obtenir le remboursement d'une partie des frais de secours engagés par l'Etat, son impact budgétaire ne peut qu'être positif. Il est cependant difficile à évaluer, d'une part dans la mesure où seule une partie des frais engagés par l'Etat dans le cadre des opérations de secours entre dans la catégorie des frais remboursables. A titre d'exemple, sur les 6,2 millions d'euros engagés par le centre de crise du ministère des affaires étrangères et européennes durant les cinq premiers mois de 2009, dans le cadre des crises intervenues dans le monde, moins de 5 % pourraient concerner des opérations entrant dans le champ de ces dispositions, la plupart des crises concernées étant de caractère humanitaire, et

¹³ Décret 2009-291 du 16 mars 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes et arrêté du même jour.

seule une partie de ces sommes pourrait faire l'objet d'un remboursement. Encore faut-il de surcroît que les personnes auxquelles un remboursement est demandé soient solvables, ce qui n'est pas le cas de nombre de voyageurs de type « routards » faisant régulièrement l'objet d'opérations de secours.

Il est d'ailleurs à signaler que le ministère des affaires étrangères et européennes n'est pas le seul ministère qui pourrait être amené à engager des demandes de remboursement de frais de secours à l'étranger, le ministère de la défense étant fréquemment appelé à mettre des moyens matériels et humains en œuvre dans le cadre des opérations de secours à l'étranger, comme en témoigne l'affaire récente du Tanit au large de la Somalie, qui a mobilisé des moyens importants de la marine nationale.