

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juin 1972.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à la situation du personnel civil de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'Etats étrangers,

Par M. Maurice CARRIER,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Raymond Boin, Louis Martin, Jean Périquier, Pierre de Chevigny, vice-présidents ; Jean de Lachomette, Pierre Giraud, Francis Palmero, Serge Boucheny, secrétaires ; Edmond Barrachin, Maurice Bayrou, Jean Berthoin, Charles Bosson, Louis Brives, Maurice Carrier, Léon Chambaretaud, Jean Colin, Roger Deblock, Emile Didier, Jacques Duclos, Baptiste Dufeu, Robert Gravier, Raymond Guyot, Louis Jung, Michel Kauffmann, Emmanuel Lartigue, Jean Legaret, Marcel Lemaire, Jean Lhospied, Georges Lombard, Ladislav du Luart, Michel Maurice-Bokanowski, Gaston Monnerville, André Morice, Dominique Pado, Henri Parisot, Maurice Pic, Roger Poudonson, Georges Repiquet, Abel Sempé, Edouard Soldani, Pierre-Christian Taittinger, Jacques Vassor, Emile Vivier, Michel Yver.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 2298, 2366 et in-8° 596.

Sénat : 255 (1971-1972).

Coopération internationale. — Fonctionnaires et agents publics - Magistrats - Sécurité sociale - Retraites complémentaires.

Mesdames, Messieurs,

Avec plus de 33.000 coopérants répartis à travers le monde, la France vient très largement en tête de tous les pays industrialisés en ce qui concerne le personnel d'assistance technique ou culturelle mis à la disposition de nombreux Etats étrangers.

Cette coopération est particulièrement importante avec les Etats parvenus à l'indépendance depuis quelques années et s'exerce tout naturellement en priorité au profit de ceux qui ont des liens historiques et linguistiques avec nous c'est-à-dire les Etats d'Afrique du Nord et ceux de l'Afrique Noire francophone.

La plupart du temps, cet effort de coopération s'inscrit dans le cadre d'accords particuliers conclus avec les Etats en voie de développement au lendemain de leur indépendance. Mais ce cadre n'est pas rigide et depuis dix ou douze ans les conditions de la coopération de la France avec les pays étrangers se sont modifiées ; il a donc fallu adapter notre effort en fonction de cette évolution, modifier les méthodes suivies afin de tenir compte des besoins quantitatifs et qualitatifs des Etats bénéficiaires.

C'est ainsi que notre coopération qui s'exerçait à l'origine presque exclusivement en faveur des pays anciennement sous l'influence directe de la France a tendu à se diversifier et à s'étendre à de très nombreux autres pays. Les postes de gestion tenus par les coopérants diminuent régulièrement chaque année alors que le personnel enseignant augmente dans de notables proportions.

Au 1^{er} janvier 1972, le nombre des coopérants fournis par la France s'élève à 33.701, comprenant :

24.929 enseignants	}	20.906 civils.
		4.023 V. S. N. A.
8.772 non enseignants	}	6.121 civils.
		2.651 V. S. N. A.
Total	}	27.027 civils.
		6.674 V. S. N. A.

Dans cette répartition, les enseignants atteignent près de 74 % de l'ensemble, contre 25 % en 1960, et 55 % en 1965.

En outre et c'est là un point important, nous nous efforçons de diminuer notre effort d'enseignement direct au profit de la formation d'enseignants locaux qui doivent prendre le relais de nos propres enseignants. « Former des formateurs », cela implique nécessairement le recours à des coopérants de qualité très élevée, qui coûtent aussi plus cher au budget.

Mais cela correspond à un principe essentiel de la coopération dont l'objectif plus ou moins proche doit être d'amener les élites locales à prendre progressivement en main les responsabilités de leur propre développement.

Le projet de loi qui nous est soumis constitue un nouveau pas important de cette évolution. Il s'applique à l'ensemble des personnels civils, publics et privés, auxquels l'Etat fait appel pour accomplir des missions de coopération auprès d'Etats étrangers. Dans le tableau ci-dessus, il ne concerne par conséquent que les 27.027 coopérants civils (enseignants et non enseignants) à l'exclusion des fonctionnaires détachés auprès du Ministre des Affaires étrangères pour exercer une mission à l'étranger, par exemple dans les lycées français ou franco-étrangers, les instituts, les Centres culturels, les centres d'Alliance française, etc., car ces fonctionnaires ne sont pas détachés auprès d'un Etat étranger mais restent dans le cadre de la fonction publique française.

Si ces derniers ont, jusqu'ici, bénéficié de certains avantages par rapport aux coopérants dont la situation nous occupe aujourd'hui, ils ne bénéficient pas, en revanche, des majorations d'ancienneté pour le temps passé hors du territoire national (art. 6 du présent projet) et un professeur de faculté, un maître de conférence ou un maître-assistant dans un Institut français, ne peut prétendre à la stabilité de poste offerte aux coopérants par l'article 5, au retour en Métropole.

Les nombreux enseignants de toutes catégories qui exercent dans les Universités américaines ou d'autres établissements des Etats-Unis, bien que régulièrement détachés, ne bénéficient pas non plus des avantages prévus pour les coopérants.

Votre commission, en notant ces critiques au passage, n'en reconnaît pas moins les mérites de l'ensemble du projet de loi au bénéfice des coopérants ; mais elle souhaiterait cependant que les observations ainsi faites, soient soumises à une étude qui devrait aboutir à une réalisation pratique.

*

* *

Il nous faut également mentionner le problème que pose dans certains cas la réinsertion des coopérants dans leur cadre d'origine, au retour de leur mission à l'étranger.

Cette question va prendre une grande importance avec l'application du projet de loi que nous examinons et qui aura pour conséquence de réduire la durée des missions à l'étranger, entraînant la réintégration de nombreux coopérants dans les cadres métropolitains.

Elle devrait faire l'objet d'études pratiques entre la fonction publique et les divers départements ministériels dont relèvent les intéressés en tenant compte — dans l'intérêt même du service — des connaissances et des expériences particulières acquises hors de France.

Il est affligeant, par exemple, de voir offrir une classe de onzième à un instituteur qui rentre en France après avoir, pendant de longues années, enseigné à des adultes et exercé d'importantes fonctions administratives.

En souhaitant que ce problème soit examiné, votre commission ne fait d'ailleurs que rejoindre l'une des préoccupations exprimées dans l'exposé des motifs du projet gouvernemental qui souligne la nécessité d'assurer dans de bonnes conditions la réinsertion du personnel en coopération dans les structures métropolitaines.

*

* *

Les 6.674 coopérants servant dans le cadre du Service national (V. S. N. A.) bénéficient pour l'accomplissement de leur mission d'un statut particulier défini par la loi n° 66-479 du 6 juillet 1966 dont les dispositions ont été reprises dans le Code du Service national.

Actuellement les seules dispositions législatives et réglementaires concernant les fonctionnaires de l'Etat sont l'article 6 du statut général des fonctionnaires qui donne au Gouvernement la possibilité de faire appel à leur concours pour l'accomplissement d'une tâche de coopération technique, et le décret du 2 mai 1961 qui fixe certaines dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires de l'Etat et aux magistrats de l'ordre judiciaire, détachés hors du territoire européen de la France, pour l'accomplissement d'une tâche de coopération technique ou culturelle.

Les dispositions de ces textes sont limitées.

Elles ont eu essentiellement pour objet d'adapter la situation du fonctionnaire détaché aux conditions juridiques nouvelles créées par la disparition des anciens corps de fonctionnaires spéciaux d'Outre-Mer, et la position de service dans un Etat étranger.

Les accords de coopération ou les Conventions passées par la France avec les Etats étrangers ont donné à ce jour un certain nombre de satisfactions qui sont loin d'être négligeables.

On en voit la preuve dans le fait que notre assistance technique est de plus en plus demandée non seulement par les Etats avec lesquels elle est pratiquée depuis plusieurs années déjà, mais par d'autres pays du tiers monde.

Il convient cependant de compléter maintenant les dispositions existantes par un texte qui, régularisant la situation du personnel civil de coopération et accordant à celui-ci des avantages substantiels, permettra de faire face aux données nouvelles de la coopération, à savoir :

1° Une augmentation du nombre des coopérants pour répondre à une demande sans cesse accrue et à la diminution normale des effectifs provenant des volontaires du Service national servant en coopération ; en effet, la limitation à douze mois du Service national va tarir en partie cette source de recrutement ;

2° Un recrutement de qualité toujours plus élevée pour répondre aux demandes des Etats étrangers bénéficiaires.

Les dispositions actuellement en cours ne peuvent permettre d'envisager avec succès la réalisation d'un tel programme qu'il est pourtant souhaitable de faire aboutir.

Elles ne concernent que les fonctionnaires de l'Etat et ne leur donnent pas tous les apaisements nécessaires.

Elles ne contiennent aucune garantie pour les agents contractuels de coopération qui fournissent le contingent le plus important, avec un engagement de deux années susceptible de ne pas être renouvelé à son terme, et qui ne sont assurés d'aucune garantie d'emploi à leur retour en Métropole.

Le Gouvernement, soucieux de conserver toute sa valeur à la coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'Etats étrangers, a pensé avec raison que le seul moyen d'y parvenir était de préciser la situation du personnel civil de coopération.

C'est ce qu'il fait dans le projet de loi qu'il nous soumet, et qui comporte un certain nombre de mesures que les coopérants civils souhaitaient et attendaient depuis quelque temps déjà.

Votre commission a relevé dans les propos tenus par M. le Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères devant l'Assemblée Nationale que cette loi sera complétée par cinq décrets d'application.

C'est avec satisfaction qu'elle a relevé également que trois de ces décrets, considérés comme les plus importants, seront vraisemblablement publiés en même temps que la promulgation de la loi.

Le texte législatif comporte huit articles que nous allons examiner successivement.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

L'article premier indique que seuls, les personnels civils auxquels l'Etat fait appel pour accomplir hors du territoire français des missions de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'Etats étrangers, notamment en vertu d'accords conclus entre la France et ces Etats, sont régis par les dispositions de la présente loi, sous réserve, en ce qui concerne les magistrats de l'ordre judiciaire, des dispositions particulières qui leur sont applicables.

La France a signé des accords de coopération avec la plupart des Etats bénéficiaires de cette coopération ; cependant l'absence d'accords formels ne doit pas empêcher que nous puissions envoyer des coopérants dans un pays pourvu que cela soit fait à la demande de ce pays.

La loi s'applique à tous les personnels civils (publics et privés, titulaires ou contractuels) mis à la disposition d'Etats étrangers par l'Etat français ; il ne s'agit donc que de la coopération bilatérale, les organisations internationales étant exclues.

Il est précisé que la loi ne s'applique pas aux volontaires du Service national servant au titre de la Coopération dont le statut est prévu par la loi du 6 juillet 1966 repris dans le Code du Service national.

Article 2.

L'article 2 indique comment et où s'opère le recrutement des personnels mentionnés à l'article premier, en fonction des qualifications recherchées.

Ces personnels ne peuvent servir qu'à titre volontaire et sont désignés pour accomplir des missions de durée limitée.

Il ne s'agit donc pas pour eux d'accomplir une carrière.

Leur choix s'opère en commission mixte, sur examen des dossiers établis par leur soin.

Article 3.

L'article 3 rappelle que les personnels visés par la présente loi servent, pendant la durée de leur mission, sous l'autorité du Gouvernement de l'Etat étranger ou de l'organisme auprès duquel ils sont placés.

Il précise les obligations de convenances et de réserve auxquelles ils sont astreints ; les interdictions qui leur sont imposées et les conditions dans lesquelles il peut être mis fin à leur mission sans formalités préalables, en cas de manquement aux obligations auxquelles ils sont soumis par le présent article sans préjudice des procédures administratives susceptibles d'être engagées à leur retour en France, aussi bien à la demande de l'Etat qu'à leur demande.

A l'Assemblée Nationale, un amendement a été introduit tendant à ajouter la notion de respect de l'ordre public local de la part des coopérants.

Article 4.

L'article 4, dans son premier alinéa, fait obligation aux administrations de l'Etat qui assument la gestion d'un corps de fonctionnaires, de mettre à la disposition des Services chargés de la Coopération le nombre de fonctionnaires de ce corps dont le concours est nécessaire pour l'accomplissement de missions de coopération.

L'alinéa 2 précise les conditions d'application des dispositions du premier alinéa.

L'Education nationale fournit à elle seule plus des deux tiers des coopérants.

Article 5.

L'article 5 concerne plus particulièrement les fonctionnaires appartenant aux corps des enseignants supérieurs qui accomplissent une mission en coopération.

Il est arrivé qu'un professeur ainsi détaché ait vu son poste occupé à son retour, et était alors obligé d'en chercher un autre.

Cette pratique pouvait faire qu'à la longue il n'y ait plus de candidats d'enseignants supérieurs pour un détachement en coopération.

Pour éviter cet écueil, l'article 5 stipule que le fonctionnaire d'enseignement supérieur détaché en coopération retrouvera son poste à son retour en Métropole.

Pour plus de clarté dans la rédaction de cet article, votre commission proposera l'amendement qui suit :

Au lieu de :

« ... les emplois auxquels *ils ont été* affectés avant leur départ... »,

mettre :

« ... les emplois auxquels *ils étaient* affectés avant leur départ... ».

Article 6.

Cet article ouvre un droit pour le calcul de l'ancienneté requise aux fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics de l'Etat, ainsi qu'aux magistrats de l'ordre judiciaire qui servent en coopération, au titre de la présente loi.

Il stipule que la quotité, les limites et les conditions d'octroi de ces majorations, sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le rapport de notre collègue Julia à l'Assemblée Nationale note que, de ce décret d'application, on sait déjà qu'il plafonnera cette bonification à dix-huit mois, à raison de six mois de bonification pour deux ans de service.

Cet article indique enfin comment les intéressés bénéficieront d'un déroulement normal de carrière dans les corps auxquels ils appartiennent.

Article 7.

Cet article aura une profonde résonance dans les personnels civils de coopération.

Il concerne les régimes de Sécurité sociale qui leur seront appliqués, et il y a lieu de se féliciter de voir qu'une telle mesure ait été prise au bénéfice de nos compatriotes coopérants.

Article 8.

Il concerne les personnels autres que ceux mentionnés à l'article 2.

Les agents contractuels de coopération se verront accorder des garanties comparables à celles dont bénéficient actuellement les agents publics non titulaires de l'Etat.

Au cours de la discussion en commission, le problème de l'application de la loi aux agents des organismes placés sous la tutelle de l'Etat tels que les instituts de recherche spécialisés Outre-Mer et les sociétés de développement a été évoqué. Il n'a pas paru équitable à votre commission d'exclure les personnels de ces organismes du bénéfice de la loi. Les instituts de recherche, par exemple, groupés au sein du GERDAT sont dirigés par des conseils d'administration principalement ou exclusivement composés de fonctionnaires désignés par les ministères intéressés. Sur le plan juridique, l'action des Instituts est régie par une Convention générale relative à l'aide et à la coopération en matière scientifique conclue entre le Gouvernement français et les gouvernements de chaque Etat.

Les conventions prévoient un financement commun des opérations à effectuer, chaque partenaire couvrant 50 % des charges ; lors du vote de la loi de finances, le Parlement doit se prononcer sur les moyens de financement alloués aux Instituts de recherche. Enfin les traitements du personnel varient selon les mêmes modalités que ceux de la fonction publique.

Dans ces conditions, il semble que l'exclusion des Instituts du bénéfice de la loi ne soit pas justifiée.

Aussi votre commission a-t-elle adopté un amendement tendant à insérer un article 9 (nouveau) ainsi libellé :

Art. 9.

« Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités selon lesquelles les dispositions de la présente loi seront appliquées aux personnels des organismes effectuant des tâches de coopération culturelle, scientifique ou technique dans les Etats étrangers, notamment dans le cadre des accords conclus par la France avec ces Etats. »

Sous réserve de l'adoption de ses deux amendements (à l'article 5 et à l'article 9) votre commission vous propose d'adopter le projet de loi qui vous est soumis.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR VOTRE COMMISSION

Art. 5.

Amendement : A la cinquième ligne de l'article, au lieu des mots :

... ils ont été affectés,...

mettre :

... ils étaient affectés,...

Art. 9 (nouveau).

Amendement : Ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités selon lesquelles les dispositions de la présente loi seront appliquées aux personnels des organismes effectuant des tâches de coopération culturelle, scientifique ou technique dans les Etats étrangers, notamment dans le cadre des accords conclus par la France avec ces Etats.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Les personnels civils auxquels l'Etat fait appel pour accomplir hors du territoire français des missions de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'Etats étrangers, notamment en vertu d'accords conclus par la France avec ces Etats, sont régis par les dispositions de la présente loi, sous réserve, en ce qui concerne les magistrats de l'ordre judiciaire, des dispositions particulières qui leur sont applicables.

La présente loi ne s'applique pas au personnel accomplissant le service national actif dans le service de la Coopération.

Art. 2.

Les personnels mentionnés à l'article précédent sont recrutés dans les divers secteurs d'activité en fonction des qualifications recherchées.

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

Ils servent à titre volontaire. Ils sont désignés pour accomplir des missions de durée limitée.

Art. 3.

Sous réserve des règles propres à l'exercice des fonctions judiciaires, les personnels visés par la présente loi servent, pendant l'accomplissement de leurs missions, sous l'autorité du Gouvernement de l'Etat étranger ou de l'organisme auprès duquel ils sont placés, dans les conditions arrêtées entre le Gouvernement français et les autorités étrangères intéressées.

Ils sont tenus aux obligations de convenance et de réserve résultant de l'exercice de fonctions sur le territoire d'un Etat étranger et inhérentes au caractère de service public des missions qu'ils accomplissent au titre de l'article premier de la présente loi. Il leur est interdit de se livrer à tout acte et à toute manifestation susceptible de nuire à l'Etat français, à l'ordre public local ou aux rapports que l'Etat français entretient avec les Etats étrangers.

En cas de manquement aux obligations visées aux deux alinéas précédents, il peut, sans formalités préalables, être mis fin immédiatement à leur mission, sans préjudice des procédures administratives susceptibles d'être engagées lors de leur retour en France.

Art. 4.

Les administrations de l'Etat qui assurent la gestion d'un corps de fonctionnaires sont tenues de mettre à la disposition des services chargés de la Coopération le nombre de fonctionnaires de ce corps dont le concours est nécessaire en vue de l'accomplissement de missions de coopération.

En vue de permettre l'application de cette disposition, les décisions portant autorisation de recrutement dans les différents corps de fonctionnaires de l'Etat tiennent compte, dans la détermination du nombre des emplois à pourvoir dans les administrations de l'Etat, de celui des détachements auprès des services chargés de la Coopération.

Art. 5.

Lorsque les fonctionnaires appartenant aux corps des enseignements supérieurs qui accomplissent une mission de coopération sont placés en service détaché ou se trouvent sous le régime des

dispositions particulières qui leur sont applicables dans certaines affectations, les emplois auxquels ils ont été affectés avant leur départ en mission de coopération ne peuvent être attribués à un autre titulaire pendant toute la durée de leur mission.

Art. 6.

Lorsqu'ils accomplissent des missions de coopération au sens de la présente loi, les fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics de l'Etat ainsi que les magistrats de l'ordre judiciaire ont droit, pour le calcul de l'ancienneté requise au titre de l'avancement de grade et d'échelon, à des majorations d'ancienneté pour le temps effectivement passé hors du territoire national au titre de ces missions. La quotité, les limites et les conditions d'octroi de ces majorations sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

En tout état de cause, les intéressés bénéficient d'un déroulement normal de carrière dans les corps auxquels ils appartiennent et ont vocation à être nommés, selon leurs mérites et compte tenu des services accomplis en coopération, aux emplois ou dans les corps auxquels cette appartenance leur permet d'accéder.

Un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions dans lesquelles les dispositions du présent article seront rendues applicables, avec les adaptations nécessaires, aux agents titulaires des collectivités locales et de leurs établissements publics ainsi qu'aux agents permanents des services, établissements et entreprises publics à caractère industriel ou commercial.

Art. 7.

En matière de sécurité sociale, les personnels mentionnés à l'article 2 ci-dessus autres que les fonctionnaires titulaires de l'Etat et les magistrats de l'ordre judiciaire qui demeurent soumis aux dispositions qui leur sont propres, bénéficient des dispositions suivantes sous réserve de l'application des conventions internationales.

En ce qui concerne la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles, ils sont régis par les dispositions du Livre IV du Code de la Sécurité sociale dans les mêmes conditions que les agents non titulaires de l'Etat.

Pour la couverture des risques maladie, vieillesse, invalidité et décès ainsi que des charges de maternité, ceux qui sont déjà tributaires d'un régime de sécurité sociale conservent le bénéfice de ce régime. Les autres sont affiliés au régime général de sécurité sociale.

Les personnels qui ne relèvent pas d'un autre régime complémentaire de retraites bénéficient du régime complémentaire de retraites prévu pour les agents non titulaires de l'Etat dans les conditions fixées pour ces derniers.

Un décret déterminera la rémunération servant à l'assiette particulière des cotisations et au calcul des indemnités, rentes et pensions.

Les obligations de l'employeur, y compris le cas échéant celles qui sont relatives à un régime complémentaire de retraite, sont assumées à l'égard des agents mentionnés à l'article 2 ci-dessus par l'Etat français.

Les avantages prévus au présent article sont accordés aux intéressés sous déduction des avantages de même nature accordés par l'Etat ou l'organisme auprès duquel ils accomplissent leur mission de coopération.

Art. 8.

Les personnels autres que ceux mentionnés à l'article 2, deuxième alinéa, bénéficient à l'expiration de leur mission de coopération, dans les conditions fixées par décret, des garanties prévues en faveur des agents publics non titulaires privés d'emploi.

Les services accomplis en coopération par les mêmes personnels sont assimilés aux services accomplis en France par les agents non titulaires ou non permanents, notamment en ce qui concerne la nomination ou la titularisation en qualité de fonctionnaire de l'Etat, d'agent titulaire des collectivités locales et des établissements publics ou d'agent permanent des services, établissements ou entreprises publics à caractère industriel ou commercial.