

N° 147

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 décembre 2005

## 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, autorisant l'approbation de l'accord sur l'Office franco-allemand pour la jeunesse,*

Par Mme Monique CERISIER-ben GUIGA,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Placade, Philippe Nogrinx, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergeris, Robert Laufoaulu, Louis Le Penec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 2630, 2712 et T.A. 518**

**Sénat : 128 (2005-2006)**

---

**Traités et conventions.**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. L’OFAJ DEPUIS 1963</b> .....	6
A. STATUT ET STRUCTURES .....	6
B. MISSION ET BILAN .....	6
<b>II. LES RÉCENTES DIFFICULTÉS</b> .....	8
A. LE DYSFONCTIONNEMENT DU CONSEIL D’ADMINISTRATION.....	8
B. LES PROBLÈMES IMMOBILIERS.....	8
C. LE PERSONNEL DE L’OFAJ.....	9
D. LE BUDGET .....	9
<b>III. LES DEUX ÉVALUATIONS DE L’OFAJ</b> .....	10
A. LE RAPPORT MINISTÉRIEL .....	10
B. LE RAPPORT DE LA MISSION D’INFORMATION PARLEMENTAIRE.....	12
<b>IV. LA RÉFORME SOUMISE À L’APPROBATION DU SÉNAT</b> .....	12
A. LES MISSIONS DE L’OFFICE .....	12
B. LA STRUCTURE D’ADMINISTRATION DE L’OFFICE.....	13
C. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL – LE PERSONNEL DE L’OFAJ .....	14
<b>CONCLUSION</b> .....	15



Mesdames, Messieurs,

L'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) a été créé il y a plus de vingt ans, le 5 juillet 1963, par un accord intergouvernemental, intervenu quelques mois après la signature du Traité de l'Elysée, par Konrad Adenauer et le Général de Gaulle.

Il a connu, depuis quelques années, des difficultés de fonctionnement et a fait l'objet, en 2004, de deux évaluations, l'une, gouvernementale, à l'initiative des ministres français et allemand chargés de la jeunesse, et l'autre, parlementaire, à l'initiative du Bundestag et de l'Assemblée nationale.

S'inspirant particulièrement des conclusions de la mission d'information parlementaire, un projet de réforme de l'OFAJ a été présenté à son Conseil d'administration puis au Conseil des ministres franco-allemand, en octobre 2004. L'accord qui a été signé lors du Conseil franco-allemand du 26 avril 2005 est maintenant soumis à l'approbation du Sénat.

## **I. L'OFAJ DEPUIS 1963**

### ***A. STATUT ET STRUCTURES***

Ayant été créé par un traité bilatéral, l'OFAJ a le statut d'organisation internationale. L'accord de 1963 a été modifié en 1973 et en 1983, et l'Office est une personne morale qui bénéficie de l'autonomie de gestion et d'administration.

Le Conseil d'administration, instance de décision, présidé par les ministres français et allemand chargés des questions de jeunesse, est investi des pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de la mission de l'Office. Il arrête le programme des activités de l'Office et donne les directives pour son application. Il prend toutes mesures utiles à son bon fonctionnement, vote le budget et approuve le rapport annuel du Secrétaire général.

Quant aux agents de l'Office, leur statut est très comparable à celui du personnel de l'OCDE.

La direction et la gestion au quotidien de l'OFAJ sont assurées par un secrétaire général et un secrétaire général adjoint. Lorsque l'un est de nationalité française, le second est de nationalité allemande.

### ***B. MISSION ET BILAN***

Aux termes de l'article 2 de l'accord du 5 juillet 1963 « *l'office a pour objet de resserrer les liens qui unissent les jeunes des deux pays, de renforcer leur compréhension mutuelle et [...] de provoquer [...] et de réaliser des rencontres et des échanges de jeunes* ».

Sa création avait pour but de poser les premières pierres d'une Europe culturelle et d'une Europe des citoyens.

L'OFAJ soutient les échanges de jeunes mis en place par de nombreux acteurs (associations pour la jeunesse, clubs sportifs, centres linguistiques, centres de formation, organisations professionnelles et syndicales, établissements scolaires et universitaires, collectivités locales, comités de jumelage) en leur offrant un soutien financier, pédagogique et linguistique, en les guidant dans le choix des contenus, en les informant et en les conseillant.

Sa mission est de transmettre des compétences fondamentales pour l'Europe, donner ses chances à l'apprentissage interculturel et présenter aux pays tiers l'expérience des échanges franco-allemands comme un témoignage

de réconciliation. Les programmes proposés par l'OFAJ doivent offrir aux jeunes la possibilité de s'ouvrir à un autre pays, de découvrir ses habitants et sa culture, d'acquérir de l'expérience et d'accroître leurs chances dans les études et sur le marché du travail.

En 1976, les programmes de l'OFAJ ont été ouverts aux jeunes des autres pays de la Communauté européenne. Depuis 1991, l'OFAJ soutient, de façon croissante, les échanges avec les pays d'Europe centrale et orientale et, depuis 2000, il développe également ses activités en Europe du Sud-Est.

L'OFAJ est le premier opérateur franco-allemand en matière d'échange de jeunes, particulièrement dans l'enseignement secondaire où 160 000 jeunes sont concernés chaque année, sur un total de 200 000. Plus de 7 millions de participants et plus de 250 000 rencontres ont été subventionnés depuis 1963. Le budget annuel de l'Office s'élevait à 22,87 millions d'euros en 2005. Il est essentiellement alimenté par des contributions des ministères français et allemand chargés de la jeunesse.

L'OFAJ propose divers programmes (individuels ou collectifs) qui ont lieu en Allemagne, en France, voire également dans d'autres pays européens. Ils s'adressent aux écoliers, collégiens et lycéens, aux étudiants, aux jeunes travailleurs ou aux jeunes sans emploi, mais aussi aux animateurs, enseignants, responsables d'associations de jeunesse, etc...

Ce bilan est positif mais n'a pas d'incidence sur le niveau de l'apprentissage du français en Allemagne et de l'allemand en France.

En France, en 2000, près de 90 % des élèves de 6<sup>ème</sup> étudient l'anglais et moins de 9,4 % ont choisi l'allemand, soit moins d'un élève de 6<sup>ème</sup> sur 10. En ce qui concerne le choix de la deuxième langue, pour l'ensemble du second degré, plus de 61 % des élèves choisissent l'espagnol et moins de 20 % l'allemand. A titre de comparaison, en 1970, l'espagnol et l'allemand étaient choisis à égalité comme deuxième langue. Ainsi, pour l'ensemble du second degré, l'anglais est étudié par 5,1 millions d'élèves, devant l'espagnol, 1,8 million, et l'allemand, qui arrive en 3<sup>ème</sup> position, 1,1 million<sup>1</sup>. La situation de l'apprentissage du français en Allemagne est aussi inquiétante.

---

<sup>1</sup> Cf. Monique Giry-Croissard, « Les langues vivantes dans le second degré en 2000 », Note d'information du ministère de l'Éducation nationale, 00.40, octobre 2000.

## **II. LES RÉCENTES DIFFICULTÉS**

### ***A. LE DYSFONCTIONNEMENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION***

Le Conseil d'administration de l'Office ne s'est pas réuni de janvier 2001 à avril 2003 pour des raisons diverses : absence de convocation par les autorités de tutelle ; problème du transfert du siège de l'OFAJ, etc... Le mandat du Conseil d'administration est arrivé à son terme le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Un nouveau conseil aurait donc dû être nommé. Le Gouvernement allemand a nommé les membres allemands avec un mandat régulier de trois ans et les a déjà réunis (du moins les membres « non gouvernementaux »). Le Gouvernement français n'a procédé à aucune nomination. Il n'existe donc plus de Conseil d'administration depuis un an.

La première conséquence est que le budget pour 2005 a été voté fin 2004 par l'ancien Conseil d'administration sous la réserve d'une approbation par le nouveau conseil, qui n'est pas, bien entendu, intervenue.

La deuxième conséquence est l'absence, depuis plusieurs années, de présentation de rapports d'orientation par le Secrétaire général de l'Office, et, par conséquence, le manque de décisions stratégiques.

La troisième conséquence est que l'OFAJ, depuis plusieurs années, n'est ni contrôlé, ni véritablement dirigé. L'absence de réunion du Conseil d'administration s'est traduite par un transfert du pouvoir décisionnel au profit du secrétariat général.

Il ne s'agit pas vraiment d'un problème de statut mais surtout d'un mauvais fonctionnement lié au manque d'intérêt manifesté par les autorités de tutelle et au manque de transparence des critères selon lesquels les secrétaires généraux et leurs adjoints ont trop souvent été nommés.

### ***B. LES PROBLÈMES IMMOBILIERS***

En 1998, les gouvernements français et allemand avaient décidé que le siège de l'OFAJ, qui se situait depuis vingt-cinq ans en Allemagne à Bad Honnef, près de Bonn, serait transféré en France.

Le Gouvernement français a proposé le site de Montreuil et le Gouvernement allemand a mis à la disposition de l'Office, pour sa représentation en Allemagne, un bâtiment à Berlin.

La secrétaire générale de l'OFAJ de l'époque avait clairement exprimé des réserves au sujet de ce déménagement et celui-ci a subi des retards.

Depuis 1998, la situation n'a pas évolué. Théoriquement, l'Office devrait s'installer, au deuxième semestre 2006, à Montreuil, dans un immeuble neuf doté de 1 200 m<sup>2</sup> de bureaux, ce déménagement devant être financé par la vente de l'immeuble de Bad Honnef et des locaux de l'Office situés à Paris : or ces ventes n'ont pas été réalisées et la construction du nouveau bâtiment à Montreuil n'en est qu'à ses prémices.

### **C. LE PERSONNEL DE L'OFAJ**

Selon les dernières données disponibles, il est composé de 70 personnes (48 à Paris et 22 à Berlin). Leur statut est « sui generis » : ses principes et règles sont arrêtés par le Conseil d'administration. Ce statut date, pour l'essentiel, de 1963 et a, certes, besoin d'être adapté pour tenir compte de l'évolution du droit du travail.

Ainsi le renouvellement assez faible du personnel de l'Office devrait être compensé par la possibilité d'accéder à une formation continue.

Quant au régime indemnitaire, sensiblement plus favorable à celui de personnels de niveau équivalent en administration centrale, il pourrait faire l'objet d'aménagements : le versement durable de primes d'expatriation aux personnels français travaillant en Allemagne ou allemands travaillant en France, à l'instar de diplomates affectés par leur ministère en Asie ou en Océanie, n'a pas vraiment de raison d'être. On pourrait utilement y substituer une prime de mutation versée uniquement à l'occasion d'un changement géographique d'affectation : cela serait plus justifié et faciliterait les conditions de mobilité.

### **D. LE BUDGET**

Parmi les problèmes soulevés ces dernières années figurent les modalités d'attribution des subventions par le Conseil d'administration qui, selon certains, pouvaient provoquer des conflits d'intérêts chez certains de ses membres.

*... « des représentants d'associations ont été désignés pour siéger à l'Office en tant que personnalités qualifiées. Comme les mêmes associations peuvent être conduites à solliciter des subventions de l'Office au titre des activités qu'elles organisent, certains membres du Conseil d'administration*

*peuvent être conduits à se prononcer sur l'octroi de subventions à leur propres associations ».*

Or cette argumentation n'est pas fondée. Le Conseil national des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP) est représenté par quatre associations au Conseil d'administration de l'OFAJ. Son homologue allemand l'est aussi. Les associations, comme les autres membres de conseil, établissent la distribution des subventions. Mais, ainsi que le rappelle Alfred Grosser dans un article intitulé : « La chute annoncée d'un office indépendant » (La Croix, 12 mai 2005), « *la ventilation se faisait par grande masse (sports, éducation populaire, etc...) et les chiffres précis pour chaque association devaient être négociés avec le secrétariat général.* »

### **III. LES DEUX ÉVALUATIONS DE L'OFAJ**

L'office a fait l'objet, en 2004, de deux évaluations, l'une ministérielle, l'autre parlementaire, qui ne sont pas parvenues aux mêmes conclusions.

#### ***A. LE RAPPORT MINISTÉRIEL***

Il a été réalisé, sous l'égide du Ministère français de la jeunesse, des sports et de la vie associative et du Ministère fédéral allemand de la famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse, par Pierre François (Inspecteur Général de la Jeunesse et des Sports – Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative), Jutta Muller-Stackebrandt (Chercheur en Sciences sociales – Institut allemand de la Jeunesse, Munich), Hans Ulrich Muller (Chercheurs en Sciences sociales – Institut allemand de la Jeunesse, Munich).

Il aboutissait à des recommandations concernant, notamment, le Conseil d'administration, le personnel et les instances dirigeantes.

#### **Le Conseil d'administration :**

*« Il convient de maintenir le choix et le principe d'une présence d'organisations de la société civile qui représentent le plus largement tout l'éventail des partenaires de l'OFAJ au sein du Conseil d'administration. Il est possible que ce dispositif rende l'Office « rétif » et « difficile à gérer ». Mais il ne peut être question de renoncer aux compétences d'expertise dont les membres indépendants et non administratifs peuvent faire profiter l'Office et son Conseil d'administration.*

*« Il faudrait examiner la possibilité de diversifier la composition du Conseil d'administration, en y faisant entrer des secteurs de la société qui n'y sont actuellement pas représentés, notamment des fédérations professionnelles et des organisations venues des milieux économiques, ou encore des médias et des milieux culturels. »*

#### **Le personnel :**

*« Une « remise à plat » de l'ensemble est nécessaire, c'est-à-dire une **clarification** des règles applicables, une **actualisation** des textes, un retour à l'application stricte des différentes prescriptions hors des aléas conjoncturels ou personnels.*

*« S'agissant de la gestion du personnel, celle-ci doit se moderniser, en contrepoids à un ensemble statutaire qui a créé des pesanteurs ; entre autres, **la mobilité doit être encouragée, la formation accentuée et l'évaluation dynamisée.** »*

#### **Les instances dirigeantes :**

*« Eu égard à la structure complexe des tâches à assumer et au défi que représente la mission politique difficile de l'OFAJ, on pourrait envisager une « extension » des instances directoriales. Il est ainsi proposé **d'affecter au Secrétaire général adjoint un domaine de tâches spécifiques** propres, la responsabilité en dernier ressort relevant néanmoins du Secrétaire général. La nature de ces tâches devrait être définie par un « Règlement de fonctionnement interne » qu'il conviendrait d'adopter pour les bureaux et services de l'OFAJ. »*

Ces tâches spécifiques propres pourraient être « la formation initiale et continue des animateurs, la gestion des subventions, le contrôle de gestion ».

*« Il est proposé de procéder à une nomination respectivement décalée dans le temps – de deux ans ou deux ans et demi – du Secrétaire général et du Secrétaire général adjoint. Ce dispositif permettrait une période « chevauchement » des mandats, ce qui constituerait un avantage pour la continuité du travail de l'OFAJ ».*

*« De plus, dans l'esprit d'une nouvelle étape d'intégration, il est proposé de réfléchir à la **nomination en commun** (gouvernement allemand et gouvernement français) de chacun des deux membres du secrétariat général. »*

## **B. LE RAPPORT DE LA MISSION D'INFORMATION PARLEMENTAIRE**

Établi par des membres de l'Assemblée nationale et du Bundestag, sous la coprésidence de MM. Yves Bur et Andreas Schockenhoff, sans participation du Sénat ou du Bundesrat, il aboutit à des conclusions différentes de celles du rapport ministériel, en particulier sur deux points :

### **Les missions de l'Office :**

*« Les missions fondamentales de l'OFAJ doivent être clairement redéfinies. **L'enseignement** et l'incitation à l'apprentissage **de la langue** doivent constituer une priorité ».*

### **La réorganisation du Conseil d'administration :**

*« L'actuel **Conseil d'administration** de l'OFAJ (ex Kuratorium) » doit être restructuré et **réduit**. Les orientations stratégiques de la politique de l'OFAJ doivent être définies par le Conseil d'administration (Verwaltungsrat). La représentation des **partenaires de l'OFAJ** doit être assurée par un **conseil d'orientation** (Kuratorium) à créer. »*

Selon cette recommandation, les représentants des associations ne devraient plus faire partie du Conseil d'administration mais seulement du Conseil d'orientation.

## **IV. LA RÉFORME SOUMISE À L'APPROBATION DU SÉNAT**

### **A. LES MISSIONS DE L'OFFICE**

Selon l'exposé des motifs du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord sur l'OFAJ, l'un des principaux enjeux de la réforme porte sur *« l'adaptation et l'équilibre des missions confiées à l'Office, dont l'apprentissage linguistique devrait constituer une composante importante ».*

Toutefois, le texte de l'accord n'est pas si explicite : l'office *« contribue à la découverte de la culture du partenaire, encourage les apprentissages interculturels, favorise les mesures de qualification professionnelle, renforce les projets communs d'engagement citoyen, sensibilise à la responsabilité particulière de la France et de l'Allemagne en Europe et incite les jeunes gens à apprendre la langue du « pays partenaire »<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Article 2

Il est difficile de définir précisément les activités que pourrait avoir l'OFAJ en matière d'enseignement linguistique direct car son rôle n'est pas d'enseigner mais de former des professeurs, de mener des expertises et de concevoir des méthodes d'enseignement nouvelles.

## ***B. LA STRUCTURE D'ADMINISTRATION DE L'OFFICE***

- Le Conseil d'administration

Ce sont les recommandations de la mission parlementaire et non celles de la mission ministérielle qui ont été mises en œuvre.

Avant la réforme, le Conseil d'administration était composé de quinze membres français et de quinze membres allemands. Dans chaque pays, six de ces membres étaient choisis à qualité dans les administrations publiques, les neuf autres parmi des personnalités qualifiées, des représentants des collectivités territoriales, des dirigeants d'organisations de jeunesse et d'autres secteurs concernés par les activités de l'Office.

Le nouvel accord prévoit un Conseil d'administration resserré composé de quatorze membres au total. En plus des deux ministres chargés de la jeunesse, les douze autres membres sont désignés à parité par chaque gouvernement. Six représentants viennent des administrations publiques (ministères de la jeunesse, des affaires étrangères et du budget) et les six autres sont des personnalités qualifiées : deux représentants des collectivités territoriales, deux représentants du Bundestag et de l'Assemblée nationale, deux jeunes entre dix-huit et vingt-sept ans.

Le Conseil d'administration définit les actions prioritaires de l'Office, adapte les programmes et le budget, assure la bonne gestion des crédits, approuve les comptes et le rapport du secrétaire général.

- Le Conseil d'orientation

Créé par le nouvel accord, il accueille les représentants de la société civile (qui ne feront plus désormais partie du conseil d'administration), ainsi que des secteurs de l'éducation et l'université, de la culture, de l'économie et des institutions franco-allemandes. Cette instance de concertation, composée de 24 membres, a un rôle consultatif : elle élabore des avis et recommandations concernant les orientations, les objectifs, les mesures et les programmes de l'Office, qui sont ensuite transmis au Conseil d'administration.

Il conviendra de veiller à ce qu'un véritable dialogue s'instaure entre le Conseil d'administration et le Conseil d'orientation.

### **C. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL – LE PERSONNEL DE L’OFAJ**

- Le Secrétariat général, organe d’exécution du Conseil d’administration n’est plus composé d’un secrétaire général et d’un secrétaire général adjoint, mais de deux secrétaires généraux, l’un français, l’autre allemand, dotés des mêmes attributions, nommés par accord des deux Gouvernements pour un mandat de six ans.

Il faudra veiller, dans le choix des deux personnalités appelées à exercer ces fonctions, à ce qu’une concurrence ne naisse pas entre elles, compte tenu du fait que, contrairement aux recommandations ministérielles, leurs attributions sont identiques.

- Aux termes de l’article 15 de l’accord, *« le personnel de l’Office est composé d’agents recrutés par principe dans le cadre d’un contrat à durée déterminée »*.

Si le statut du personnel de l’OFAJ devait faire l’objet de certains aménagements, on peut toutefois regretter que :

- le nouveau texte ne laisse guère de marge de manœuvre aux dirigeants de l’Office, qui ne peuvent proposer « par principe » que des contrats à durée déterminée ;

- rien ne soit prévu pour régler le problème du personnel actuellement en poste.

## CONCLUSION

Aujourd'hui, tout le monde connaît et reconnaît les résultats obtenus par l'OFAJ et la qualité des actions menées depuis 1963. L'Office a mis en place un réseau de partenariat et un système d'échanges, tant de personnes que d'idées, d'une qualité exceptionnelle.

Jamais un tel maillage entre les jeunes de deux pays autrefois en conflit ainsi qu'entre les organismes, associations, institutions chargés de la jeunesse n'avait été construit.

Depuis, 1963, plus de sept millions de jeunes Allemands et Français ont bénéficié des services de l'OFAJ. Leurs familles, leurs villages ou leurs villes ont également noué des liens durables qui ont contribué à la construction de l'esprit européen.

Jean Monnet disait « *rien ne se crée sans les hommes, rien ne dure sans les institutions* ». C'est pourquoi l'Office doit s'inscrire dans la pérennité, comme l'avaient souhaité ses fondateurs Konrad Adenauer et le Général de Gaulle.

Certes, le contexte géopolitique est différent. Certes aussi, l'OFAJ a récemment dû faire face à des problèmes de dysfonctionnement, évoqués par votre rapporteur. Il s'agit donc aujourd'hui de moderniser une institution dont les principes fondateurs restent parfaitement pertinents et tel est l'objet du projet de loi qui nous est soumis.

Il conviendra de veiller à ce que cette modernisation des structures de l'Office ne le prive pas de l'apport indispensable de la société civile et à ce qu'un véritable dialogue s'instaure entre le Conseil d'administration et le Conseil d'orientation.

De même, les conséquences liées aux changements de statuts des personnels devront faire l'objet d'un suivi particulièrement vigilant.

Sous le bénéfice de ces observations, la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées vous propose d'adopter le présent projet de loi.