

ANNEXE III :
LES TEXTES D'APPLICATION.

La présente annexe ne prétend pas établir la liste exhaustive des textes d'application d'une future loi d'orientation, encore moins l'inventaire des mesures à y inscrire. Elle donne des indications sur les questions qui devraient être mises à l'étude, dès le stade d'élaboration de la loi, afin d'assurer la cohérence des textes législatifs et réglementaires à amender ou à adopter. On rappellera qu'un certain nombre de dispositions prévues par la loi de 1972 n'ont pas été reprises dans des textes d'application, ce qui a évidemment limité leur portée.

Il apparaîtra sans doute qu'un certain nombre des dispositions à proposer peuvent être retenues avant même l'adoption de la loi, ce qui permettra d'accélérer la mise en oeuvre d'un dispositif rénové d'appui en personnel dans les actions de coopération.

1 - Mesures destinées à mobiliser les agents de l'État.

Le rapport du Groupe interministériel restreint pour le développement de la coopération administrative internationale a identifié, dans son chapitre II "Mobilisation des ressources humaines", un certain nombre de dispositions réglementaires de nature à faciliter cette mobilisation de personnels relevant de la fonction publique. On rappellera rapidement ici l'analyse faite par le groupe.

1 - 1 - Positions statutaires et adaptation des carrières.

1 - 1 - 1 - Durée des missions.

- La mission (maximum deux mois) maintient l'agent dans son administration.

- À partir de dix mois d'affectation à l'étranger, le détachement est la formule pertinente.

- *Entre deux mois et dix mois, la pratique du contrôle financier ne favorise pas le renouvellement des missions ; une circulaire du Budget serait nécessaire pour l'autoriser dans le contexte d'actions de coopération.*

1 - 1 - 2 - Adaptation des carrières.

- Les missions courtes ne doivent pas poser de problème.

- En cas d'affectation de longue durée, il conviendrait d'étendre les mesures existantes pour les fonctionnaires en poste dans les organismes intergouvernementaux : **bonifications d'ancienneté** (extension des dispositions prévues par le décret n° 88-46 du 12/1/88 - amendement de la loi n°86-76 du 17/1/86) ; **accès aux tours extérieurs** (extension aux fonctionnaires impliqués dans des actions de coopération des dispositions du décret n° 85-1271 du 27/11/85, applicable aux fonctionnaires en poste dans des organisations intergouvernementales - envisager une extension des dispositions de la loi n° 84-16 du 11/1/84) - **bonifications indiciaires** (mise à l'étude d'un "recyclage" de cette NBI sur des missions de coopération).

1 - 1 - 3 - Conditions de rémunération.

- Pour les missions de courte ou moyenne durée, il s'agit de créer un régime dérogatoire au décret n° 86-416 du 12/3/86, en prévoyant une indemnisation des missions en deux volets : remboursements de frais engagés ou susceptibles de l'être et indemnisation de sujétion liée à la fois aux conditions de vie dans le pays d'accueil et aux obligations de résultat liées à la mission.

- En affectation à l'étranger, l'opportunité de créer un système autonome de rémunération d'expatriation (par rapport au décret de 1967) est fonction de la solution retenue pour la gestion des agents réalisant des actions de coopération internationale¹.

2 - Mesures destinées à mobiliser des personnels ne relevant pas de la fonction publique.

¹ Le rapport du groupe propose la création d'un organisme spécialisé de soutien à la coopération institutionnelle internationale.

Sauf erreur, il n'existe pas de travaux antérieurs sur cette question, qui devra donc faire l'objet d'une étude approfondie.

2 - 1 - Missions de courte durée effectuées par des experts ou des consultants.

Elles ne paraissent pas devoir soulever de problème particulier, les mécanismes existants (lettres de commande, marchés) devraient couvrir les besoins. En outre, qu'il s'agisse de missions confiées à des experts individuels, à des bureaux d'études ou à d'autres types d'entreprises, la relation employeur/employé reste du domaine du droit commun.

2 - 2 - Missions de longue durée et séjours à l'étranger de moyenne durée.

Les actions de coopération peuvent nécessiter la mobilisation de personnels de quelques mois à un ou deux ans. Dans les cas où les administrations ne sont pas en mesure de mobiliser les experts compétents, et où les actions ne peuvent être confiées à des opérateurs, le recours à des experts individuels devient nécessaire.

Ceux-ci hésiteront à rompre le contrat de travail qui les lie à leur employeur du moment, en raison de l'absence de perspectives à long terme à l'issue de la mission de coopération. La loi d'orientation (*cf.* annexe II) s'en tiendra, par définition, à l'énoncé de principes permettant des dérogations à des dispositions législatives et réglementaires existantes, ou des extensions de certaines d'entre elles. Il conviendrait donc d'examiner la possibilité d'instituer, par exemple, des "congés de coopération" inspirés des congés de formation ou des congés parentaux.

D'autre part, le secteur privé expérimente actuellement une formule qui s'apparente au détachement de l'administration, et qui consiste, pour de grandes entreprises, à "louer" des cadres à des PME-PMI, des associations, des collectivités, sans rupture du contrat de travail. Il conviendrait d'examiner, après analyse plus approfondie de cette expérience, dans quelle mesure et à quelles conditions elle pourrait être étendue à des actions de coopération.

Il s'agit, à partir de ces quelques exemples, d'étudier les modalités d'un "volontariat" de coopération, s'adressant à des cadres confirmés, offrant des mesures incitatives aux employeurs comme aux salariés, à la fois au départ en coopération et à la réintégration en fin de mission.

2 - 3 - Encouragement à la création de structures de portage.

2 - 3 - 1 - Les formules de portage salarial se développent rapidement en France. Elles permettent "d'héberger" des missions individuelles de cadres démarchées par ceux-ci ou proposées par d'autres structures. Outre la gestion des contrats de mission concernés, "l'hébergement" consiste à donner un statut aux experts et consultants individuels et à gérer leurs diverses cotisations sociales et fiscales.

Un certain nombre d'experts et consultants peuvent souhaiter exercer sur la longue durée leur activité au service de la coopération, dans des domaines qui ne relèvent pas forcément des bureaux d'études ou des sociétés d'intervention. Ils doivent pouvoir offrir leurs services, dans un cadre normal de compétition, à plusieurs commanditaires (le "marché" de l'expertise dans le domaine du développement existe au niveau international), dont la coopération française. Il serait important pour celle-ci d'encourager la "structuration" de l'offre en encourageant ce type de portage. Ceci nécessite une étude approfondie, en vue de confirmer ou d'infirmer l'intérêt de la formule et, dans l'affirmative, d'examiner les dispositions réglementaires ou autres qui pourraient appuyer le développement de la formule.

2 - 3 - 3 - L'administration peut avoir elle-même intérêt à disposer d'une ou de plusieurs structures de portage d'experts et de consultants pour gérer de façon plus flexible qu'elle ne le fait actuellement des experts et consultants qu'elle mobilise directement. Il y a donc lieu d'étudier les questions juridiques soulevées par la notion de "portage" et des éventuelles dérogations qu'elle implique par rapport à la législation du travail.

2 - 4 - La mobilisation de jeunes volontaires et de retraités.

Ces catégories de personnels ne représenteront jamais une part importante des compétences à mobiliser dans le cadre de missions de coopération. En revanche, ils peuvent représenter des "forces d'appoint" significatives dans des actions qui impliquent une grande flexibilité et une grande disponibilité.

S'agissant des retraités, les dispositions existantes n'encouragent pas leur emploi. Il faudra certainement revoir un certain nombre d'entre elles, notamment en termes de compléments de rémunération.

La loi sur le volontariat, destinée à se substituer au service national en coopération, mériterait sans doute un prolongement. Il s'agirait de compléter et d'enrichir l'expérience acquise pendant la période de volontariat, en encourageant la participation à de nouvelles missions de coopération dans le même domaine de compétence professionnelle. Il faudra examiner quelles sont les dispositions susceptibles d'inciter les employeurs à s'y prêter.

3 - Un décret succédant au décret de 1992.

Le rapport souligne que le décret de 1992 ne paraît plus suffisamment adapté au nouveau contexte de la coopération internationale. Un nouveau décret devrait logiquement s'inscrire dans le cadre de la nouvelle loi d'orientation. Il serait cependant préférable que son élaboration aille de pair avec celle de cette loi. En cas de nécessité, il pourrait être adopté avant celle-ci, l'essentiel étant qu'il soit conçu dans un cadre législatif et réglementaire cohérent.

Le décret reprendra certaines dispositions de la loi d'orientation (*cf.* annexe II). Par rapport au décret de 1992, il devra innover sur les points suivants :

- prévoir qu'il s'applique à des agents gérés directement par l'administration ou par un ou des opérateurs ;
- prévoir une durée de contrat directement liée à la durée du projet de coopération, ainsi que la possibilité de plusieurs contrats de courte durée pendant l'exécution du projet ;
- définir les conditions d'exécution de la mission, en particulier en ce qui concerne les autorités auxquelles l'agent contractant devra rendre compte ;
- introduire la notion de mission et d'obligation de résultats ;
- définir des conditions de rémunération adaptées aux spécificités des missions, aux conditions de vie dans le pays d'affectation et aux compétences exigées.

4 - Un texte pour la transition.

Le rapport préconise de mettre en place un dispositif facilitant la transition entre l'assistance technique organisée dans le cadre de la loi de 1972 et les mécanismes d'appui en personnel dans les actions de coopération qui seront mis en place à partir d'une nouvelle loi d'orientation. Il s'agit, clairement, de permettre aux coopérants actuels de s'adapter à ce nouveau cadre (ce qui n'appelle que des mesures de gestion), de se réinsérer dans leur milieu professionnel d'origine, ou de se retirer de la vie active. Les deux dernières démarches doivent être appuyées par des dispositions particulières, car, pour le moment, seules les dispositions du droit commun sont d'application. Le rapport ne pouvait, à ce stade, que rester au niveau de la pétition de principe. Dans le programme de travail qui serait mis en place, en cas de suivi de tout ou partie des recommandations de ce rapport, il conviendrait de faire examiner rapidement les difficultés légales et réglementaires à des mesures spécifiques au cas particulier des coopérants et les voies et moyens de les résoudre.