

ANNEXE II :
LES PRINCIPES D'UN NOUVEAU TEXTE D'ORIENTATION.

Le rapport indique (p. 53) les principes à retenir dans une future loi d'orientation :

- la priorité accordée, dans le cadre de la politique de coopération internationale de la France, à la mobilisation de personnels pour accompagner ses projets ;
- les domaines dans lesquels la mobilisation des personnels sera un instrument de coopération privilégié, à savoir : - l'appui à des politiques publiques, décidées par des pays partenaires ou les organisations auxquelles ils appartiennent, encouragées par la communauté internationale, dans les domaines institutionnels, sociaux et économiques - la participation à des programmes spécifiques, destinés à les mettre en application dans différents domaines - la contribution à des projets de développement dans les secteurs de la santé et de l'enseignement - la coopération culturelle et scientifique ;
- les caractéristiques des missions de coopération (limitation dans le temps, définition précise des objectifs et des obligations de résultat) ;
- les partenaires auprès desquels ou pour le compte desquels les personnels concernés accomplissent leurs missions, et à qui ils doivent rendre des comptes (États étrangers, organisations internationales) ;
- le principe de délégation de responsabilité dans la mise en oeuvre des actions de coopération, autant que faire se peut, à des opérateurs, responsables de la mobilisation des personnels nécessaires ;
- le principe du recours à toutes les formes de compétence, qu'elles appartiennent au secteur public, au secteur productif ou au secteur associatif, qu'elles soient françaises ou étrangères ;
- partant, les incitations à offrir aux personnels volontaires pour des missions de coopération, et les orientations pour l'adaptation de textes existants ou l'élaboration de nouveaux textes.

Au-delà de ces principes, il s'agit, plus de deux ans après la décision gouvernementale de réformer la coopération internationale de la France, de confirmer une orientation majeure : la volonté de mobiliser le maximum de compétences pour offrir expertise, appui dans des projets convenus par deux ou plusieurs partenaires, financés bilatéralement ou à plusieurs.

Il ne s'agit donc plus d'affecter auprès d'États étrangers, et sous leur autorité, des personnels nombreux : il s'agit d'affecter à des projets, convenus d'accord parties (parties bénéficiaires, bailleurs de fonds, opérateurs), les agents nécessaires à leur mise en oeuvre et à l'obtention de résultats inscrits dès le départ et évaluables à l'arrivée. De ce point de vue, il importe que la loi définisse les diverses situations dans lesquelles des personnels peuvent être appelés à apporter leur appui, leurs connaissances, leurs compétences, à des actions de coopération. Il importe également que soient précisées les différentes catégories d'autorités à qui ils doivent rendre compte de leur mission, et dans quelles conditions.

Il ne s'agit plus seulement d'affecter dans des administrations d'États étrangers des personnels qui y sont plus ou moins intégrés, mais d'affecter ces personnels auprès des structures en charge, au plan local, de la conduite des projets et de la prise en charge de leurs suites, et à seule fin d'appuyer ces structures dans cet aspect précis de leurs tâches : administrations centrales, administrations déconcentrées, collectivités territoriales, institutions diverses. Ces personnels doivent pouvoir être affectés sur place pour toute la durée des projets, ils doivent aussi pouvoir conduire une partie du projet à l'occasion de missions plus courtes, ce qui peut impliquer qu'une partie de leur travail soit effectuée ailleurs que sur le territoire du pays bénéficiaire.

Priorité doit être donnée à la mobilisation de leurs propres personnels, par des opérateurs en charge de conduire, avec les partenaires, les projets de coopération. Ces opérateurs ne sont pas seulement des "prestataires de main-d'oeuvre" : ils apportent leurs compétences administratives, institutionnelles ou techniques à leurs agents engagés dans les actions de coopération, ils sont donc eux-mêmes impliqués en tant que tels. De même, les responsables de la coopération ou les opérateurs

doivent pouvoir mobiliser les compétences là où elles se trouvent, y compris parmi les ressortissants d'États autres que ceux de l'Union Européenne.

La coopération doit avoir vocation à travailler dans des contextes divers, par conséquent elle doit pouvoir être compétitive : il y a, en effet, des raisons de penser que même dans les "bastions" de la coopération traditionnelle de la France, le nombre de projets complexes, faisant appel à plusieurs bailleurs de fonds, ira croissant. C'est, de toutes façons, déjà le cas dans certaines modalités plus récentes de la coopération, notamment en Europe de l'Est et dans les Balkans. La capacité de la France à proposer son expertise est un fort enjeu du futur ; elle passe, notamment, par la mise en concurrence de ses administrations, dans ses actions propres de coopération, à plus forte raison dans un cadre international.

C'est donc un dispositif complexe et flexible qu'il conviendra de mettre en place à partir d'une loi d'orientation. Celle-ci ne peut que se limiter aux grands axes. Cependant, elle devra être plus précise - et, si possible, plus directive - que la loi de 1972 quant à la nature des dispositions à prendre dans le cadre de textes d'application et, pour ce qui concerne les agents de l'État, les mesures d'incitation à instaurer (cf. annexe III).

Cette loi d'orientation doit donner une cohérence à l'ensemble du dispositif :

- définir l'éventail des missions d'appui en personnel dans les actions de coopération :

- missions d'appui à des actions bilatérales ;
- missions d'appui dans le cadre d'actions multilatérales ;
- missions dont l'objectif est fixé dans le temps, et les résultats évalués.

- définir le rôle des opérateurs :

- opérateurs maîtres d'ouvrage, maîtres d'oeuvre ;
- opérateurs en appui logistique et gestionnaire ;
- opérateurs en portage.

- identifier les catégories de personnel impliquées dans des actions de coopération :

- les personnels relevant des opérateurs ;
- les personnels placés auprès d'autres instances, françaises, étrangères ou internationales.

- établir les principes des textes d'application de la loi :

- textes destinés à faciliter la mobilisation des agents de l'État ;
- dispositions d'ordre budgétaires ;
- dérogations ou adaptations éventuelles à la législation du travail ;
- dispositions législatives ou réglementaires adaptées aux spécificités des opérateurs d'actions de coopération.