

**LA REPRÉSENTATION
DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER**

Bilan, analyse et propositions

par Robert del PICCHIA

Sénateur représentant les Français établis hors de France

et

Olivia RICHARD

Collaboratrice parlementaire

-- Mars 2018 --

Introduction	4
I – DES ÉLUS LOCAUX DE PLEIN EXERCICE	6
A – BILAN DE LA RÉFORME DE 2013	6
1 - <i>L'éclatement du mandat de conseiller</i>	6
a – Les conseillers consulaires.....	6
b - Les conseils/comités consulaires	7
2 – <i>Une AFE vidée de ses membres</i>	9
a – Composition.....	9
b – Rôle et compétences : des avancées.....	10
B – « <i>DESSINE-MOI UNE ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER</i> »	11
1 – <i>Pour une AFE élargie élue au suffrage universel direct</i>	11
2 – <i>Des compétences en lien avec sa nouvelle composition</i>	12
II – LE COLLÈGE ÉLECTORAL DES SÉNATEURS DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER	14
A – BILAN DE L'ÉLARGISSEMENT DU COLLÈGE ÉLECTORAL PAR LA RÉFORME DE 2013.....	14
1 – <i>Une élection moins représentative, qui reste personnelle</i>	14
2 – <i>De la légitimité des délégués consulaires</i>	16
B – LES ENJEUX PARLEMENTAIRES DE LA PROCHAINE RÉFORME	18
1 – <i>Le contexte : le projet de révision constitutionnelle</i>	18
2 – <i>Les parlementaires « hors sol » ?</i>	19
Conclusion.....	20
PROPOSITIONS DE RÉFORMES	21
Quelques chiffres.....	22
Atelier découpage.....	22

INTRODUCTION

Le Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE) a été créé en 1948¹ « pour fournir des avis sur les questions et projets intéressant les Français domiciliés à l'étranger ou l'expansion française ».

La mission de cet organisme consultatif n'était pas la représentation des Français établis hors de France, mais d'apporter au ministre une expertise sur la France à l'étranger.

Dès lors, ce conseil a été institué de façon cohérente avec ce postulat, qu'il s'agisse de sa composition, de ses compétences ou des modalités de son fonctionnement.

Ce n'était donc qu'un organisme consultatif, encadré par un régime juridique marqué par une grande instabilité. En effet, de sa constitution en 1948, jusqu'à sa réforme en 1982 - soit 34 ans -, les élections au suffrage indirect des représentants de ces « *organismes français à l'étranger* » ont été modifiées par 15 décrets et 21 arrêtés. La carte électorale a été modifiée 16 fois, soit en moyenne une fois tous les deux ans, alors que le mandat était de 4 ans. Sur 8 renouvellements du conseil, les mandats des membres du CSFE ont été prorogés... 7 fois.

À compter de 1959, une disposition réglementaire permettait même au ministre des affaires étrangères de nommer... les membres élus², afin d'assurer la représentation des Français résidant dans le plus grand nombre possible de pays. Ces « nommés-élus » ont représenté parfois plus d'un tiers du conseil. Ils avaient exactement les mêmes prérogatives que les membres effectivement élus et participaient à l'élection des candidats aux sièges de sénateurs des Français de l'étranger³.

En effet, il faut rappeler que dès 1955, le CSFE participait à la présentation de candidats aux sièges du Conseil de la République⁴, au même titre que les grandes associations françaises de l'étranger. Le conseil n'a acquis la compétence exclusive de sélection de ces candidats au Sénat qu'en 1959⁵.

La désorganisation structurelle et juridique, dont l'enjeu était limité s'agissant d'un organisme consultatif représentant des associations, est devenue problématique avec cette nouvelle compétence électorale.

Avec la présentation des candidats aux six sièges de sénateurs représentant les Français établis hors de France, la participation des Français établis hors de France à l'élection du Président de la République dans des centres de vote ouverts à l'étranger⁶, et même leur

¹ Décret n°48-1090 du 7 juillet 1948 instituant un conseil supérieur des Français de l'étranger auprès du ministère des affaires étrangères.

² Article 19 du décret n°59-389 du 10 mars 1959 portant statut du CSFE.

³ Les Sénateurs ne peuvent être élus que par des élus. Jusqu'en 1983, c'est le Sénat qui votait pour les élections des Sénateurs des Français établis hors de France. Il s'agissait d'un vote bloqué sur une liste de candidats présentés au Sénat par le CSFE.

⁴ Loi n°55-94 du 20 mai 1955 modifiant l'article 58 de la loi n°48-1474 du 23 septembre 1948 relative à l'élection des conseillers de la République.

⁵ Ordonnance n°59-260 du 4 février 1959 complétant l'ordonnance n°58-1090 relative à l'élection des sénateurs.

⁶ Loi organique n°76-97 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République. L'article 20 de la loi organique étend l'application de ces dispositions aux référendums.

participation aux élections des représentants français au Parlement européen⁷, une remise en cause du CSFE s'imposait⁸.

C'est pourquoi, contre l'avis du CSFE⁹, le gouvernement de 1982 a choisi de réformer les modalités d'élection des membres du Conseil, pour donner aux membres élus « *une représentativité incontestable* »¹⁰.

Ce n'est que depuis 1990¹¹ que la loi prévoit que le CSFE ne soit plus seulement le collège électoral des sénateurs des Français établis hors de France, mais bien « *l'assemblée représentative des Français établis hors de France* ». L'élection de 155 membres au suffrage universel direct garantit la légitimité de cette institution.

La révision constitutionnelle de juillet 2008 a ouvert les portes de l'Assemblée nationale aux Français établis hors de France. Depuis 2012, ils y sont représentés par 11 députés.

Pourtant, l'élan de modernisation et d'extension de la démocratie française a été largement freinée par la réforme du 23 juillet 2013 et l'éclatement du mandat de conseiller à au CSFE, devenu l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)¹².

Nous écrivions en 2010 que « *L'Assemblée des Français de l'étranger doit être réformée, sous peine d'être remise en question* ». C'est plus vrai que jamais.

L'analyse de la représentation locale des Français de l'étranger (I) ne peut être faite sans rapport avec la représentation au Sénat (II), étant donné l'interdépendance des deux échelons.

C'est d'ailleurs pourquoi la réforme du 23 juillet 2013 traite indifféremment – et souvent confusément – de l'Assemblée des Français de l'étranger, des conseils consulaires et des élections sénatoriales.

⁷ Loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes (article 23).

⁸ L'acte le plus fondateur marquant l'appartenance des Français de l'étranger à la communauté nationale est sans nul doute leur participation massive au référendum instituant la Ve République. 373.316 votants⁸. Contre 197.224 au 2^e tour des dernières législatives. Si le nombre d'inscrits en 1958 n'est pas connu, nous ne doutons pas que les électeurs français sont aujourd'hui bien plus nombreux qu'alors.

⁹ Séance du 4 mai 1982, JO Sénat p.1596. « M. Bernard Parmentier : Je rappellerai simplement que ce conseil, où l'influence prépondérante des six sénateurs de l'étranger est indéniable, appelé en 1976 puis en 1979 à débattre de son propre mode d'élection, a repoussé, à une forte majorité, non seulement le suffrage universel, mais toute évolution allant dans le sens de la démocratisation ».

¹⁰ On soulignera que cette réforme a tout d'abord été conduite par voie réglementaire, ce qui a conduit le Conseil d'État aussi bien que le Conseil constitutionnel à qualifier la nature juridique des textes relatifs au CSFE. En effet, dès 1982, le Conseil constitutionnel a considéré « qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il n'appartient qu'à la loi de fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées parlementaires au nombre desquelles il y a lieu d'inclure celles relatives à la composition et aux modalités de l'élection du Conseil supérieur des Français de l'étranger dans la mesure où cet organisme participe avec le Sénat à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France » ¹⁶(C). Cette jurisprudence constitutionnelle a été confirmée en 1999¹⁷(C).

¹¹ Loi n° 90-384 du 10 mai 1990 modifiant la loi n°82-471 du 7 juin 1982 relative au CSFE.

¹² Loi n° 2004-805 du 9 août 2004 créant l'Assemblée des Français de l'étranger.

I – Des élus locaux de plein exercice

A – Bilan de la réforme de 2013

Le véritable échec de la réforme adoptée en juillet 2013 – après des débats houleux au Parlement et à l'Assemblée des Français de l'étranger –, est sans doute la création du « mille-feuille électif », qui a noyé la représentation locale des Français de l'étranger.

1 - L'éclatement du mandat de conseiller

a – Les conseillers consulaires

Au motif d'instaurer une « proximité » avec l'électeur, qui n'avait pourtant pas donné l'impression de faire tellement défaut jusqu'alors, ou dont on peut pour le moins considérer qu'elle n'était pas une priorité, le gouvernement a proposé l'éclatement du mandat de conseiller consulaire.

Ainsi le conseiller est-il devenu « consulaire » et a-t-il été multiplié comme les petits pains miraculeux. Les 443 élus en sont néanmoins restés sur leur faim.

Cantonnés à une circonscription électorale forcément étroite – proximité oblige ! –, enrôlés dans un « conseil consulaire » présidé de droit par l'ambassadeur ou le chef de poste¹³, le mandat de conseiller consulaire s'exerce au sein d'un conseil consulaire, réuni deux fois par an. Le mandat n'est envisagé que dans ce cadre.

Ainsi l'élu n'a-t-il plus le droit de tenir une permanence, disparue des textes. Beaucoup sont parvenus à obtenir la possibilité d'en tenir une, même dans le silence de la loi. Mais c'est sans titre, et donc révocable.

Son mandat est bénévole ; il est indemnisé forfaitairement des frais de mandat (qui ne consiste donc qu'à assister aux réunions du conseil) en vertu des articles 19 et suivants du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres.

Un système inintelligible prévoit un remboursement des frais supérieurs engagés à l'occasion de ces mêmes déplacements. Ils sont néanmoins limités à 60% de l'enveloppe initiale. Les montants des indemnités sont déterminés en fonction de « la circonscription d'élection », sans que l'on sache s'il s'agit de la taille de celle-ci ou du nombre de ressortissants français qui y résident, ou encore de la prise en compte d'une difficulté à exercer le mandat dans certaines régions.

Quoi qu'il en soit, l'absence d'équité dans la répartition des indemnités a déjà été soulignée dans différents rapports¹⁴. Leur paiement a été « déconcentré » : les postes diplomatiques et consulaires sont désormais chargés de leur versement, ce qui n'est pas non plus sans poser certains problèmes, notamment d'échéances, selon les mêmes rapports précités.

¹³ Article 3 de la loi n° 2013-659 du 23 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

¹⁴ Rapport du groupe de travail de la commission des Lois, des Règlements et des Affaires consulaires de l'AFE l'étranger relatif aux « fonctions et prérogatives des conseillers consulaires et des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, octobre 2016, présenté par M. Alexandre BEZARDIN. Rapport d'information n° 481 du 3 juin 2015 fait au nom de la commission des Lois du Sénat, par MM. FRASSA et LECONTE.

b - Les conseils/comités consulaires

Les conseils consulaires ne sont pas une création de la réforme du 23 juillet 2013 ; le texte de loi s'est contenté de reprendre un dispositif ancien, créé en 1984, et jusqu'alors organisé par voie réglementaire : les comités consulaires.

Institués dans un premier temps dans les domaines de la protection et de l'action sociale¹⁵, puis pour l'emploi et la formation professionnelle¹⁶, ces comités avaient la même composition et organisation que les conseils d'aujourd'hui : l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire présidait l'organe consultatif, dont les « délégués au Conseil supérieur des Français de l'étranger » - ancêtres des actuels conseillers consulaires – étaient membres, ainsi que les agents diplomatiques et consulaires compétents, les représentants des associations etc...

Les comités consulaires ont fait l'objet d'une étude approfondie dans les années 2000, dans la mesure où l'on y voyait la première pierre qui permettrait l'application de la décentralisation aux Français à l'étranger.

Le rapport¹⁷ de la commission temporaire pour la décentralisation appliquée aux Français établis hors de France proposait l'institution d'une collectivité publique « Outre frontières », qui proposait de doter l'Assemblée des Français de l'étranger d'une personnalité morale. Ses membres auraient été élus au suffrage universel. Les instances locales représentatives des Français de l'étranger auraient été les comités consulaires existants, mais dont la compétence devenait générale, et non plus thématique. Les conseillers à l'AFE en étaient, comme avant, membres de droit parmi d'autres.

Ces comités consulaires à compétence générale ont fait l'objet d'une expérimentation dans 7 consulats^{18 19}.

Ainsi la réforme du 23 juillet 2013 a-t-elle inscrit dans la loi ce qui existait déjà par voie réglementaire. Le fonctionnement et le rôle de ces comités/conseils consulaires sont, pour l'essentiel, la même chose que ce qui a été créé en 1984.

Les conséquences de l'élection au suffrage universel de ces élus n'ont pas plus été tirées par le décret de 2014 portant application de la loi du 23 juillet 2013 que par les précédents textes réglementaires : comme auparavant, le comité/conseil est présidé de droit par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire. Comme auparavant, les élus ne sont pas les seuls à disposer d'une voix délibérante et peuvent être mis en minorité par les autres participants aux réunions, les agents diplomatiques et consulaires, les « experts » ou les « associations », comme par exemple en matière scolaire.

Si l'exercice de compétences locales par des élus au suffrage universel direct n'a pas été institué par la réforme du 23 juillet 2013, qui s'est contentée de changer l'appellation des structures existantes, des précisions ont été toutefois apportées quant à leur fonctionnement. Pourtant, la réforme masque une régression dans l'exercice du mandat.

¹⁵ Arrêtés du 14 février 1984 et du 21 juin 1984 création de comités consulaires pour la protection et l'action sociale.

¹⁶ Arrêté du 5 février 1986 relatif à la création de comités consulaires pour l'emploi et la formation professionnelle.

¹⁷ Rapport final de la commission temporaire de la décentralisation appliquée aux Français de l'étranger, M. Paul CLAVE, 2006.

¹⁸ Arrêté du 29 mars 2005 relatif à la création de comités consulaires.

¹⁹ Arrêté du 29 mars 2005 relatif à la création de comités consulaires dans les circonscriptions consulaires de Bangkok, Barcelone, Dakar, Francfort, Montréal, Tel-Aviv et Tunis.

Quelques nouveautés :

- **La création d'un poste de vice-président du conseil**

À côté du Président du comité/conseil consulaire existe désormais un vice-président, élu par et parmi les conseillers consulaires. Qu'on se rassure, celui-ci ne possède aucune compétence ni aucune prérogative propre. Il n'est pas associé à l'établissement de l'ordre du jour des réunions du comité/conseil consulaire ; il n'est même pas destiné à remplacer le président au cas où celui-ci serait absent.

Les modalités de son élection ont été tellement mal définies que certains conseils ne sont pas parvenus à s'en doter. D'autres ont préféré partager ce titre honorifique dans le temps.

- **La rédaction d'un procès-verbal publié sur le site Internet du poste**

Après la réunion consulaire, un procès-verbal est dressé par un secrétaire désigné par le président du conseil, soit un agent consulaire. Il est peu détaillé et reprend rarement les prises de position « politiques » des élus. Les membres du conseil ne peuvent pas exiger des corrections ou demander que tel point soit développé. Ils peuvent juste le signer. Ou pas.

Beaucoup de régressions :

La liste des vexations ou incompréhensions est longue et ne peut être exhaustive car, bien souvent, la place de ces nouveaux conseillers consulaires dépend de leur personnalité et des relations entretenues avec le poste diplomatique et consulaire.

Notons néanmoins que, dans la mesure où la seule compétence des conseillers consulaires est, selon la lettre comme l'esprit de la loi, de siéger au sein d'un conseil consulaire qui, rappelons-le, n'est réuni que deux fois par an, il n'a pas semblé utile de doter les élus locaux des outils qui leur auraient permis d'acquérir une visibilité auprès des communautés françaises ou des autorités locales.

Citons notamment **l'interdiction, nouvelle, pour les élus d'utiliser la Marianne**, de faire figurer la mention « République française » ou simplement les trois couleurs nationales ; même les cartes de visite doivent en être expurgées.

La raison avancée est que les communications des élus ne doivent avoir aucun caractère officiel, afin de ne pas entretenir la confusion avec le travail diplomatique et consulaire.

La **carte d'identité de l'élu**, qui n'apparaît pas dans les prérogatives listées par voie réglementaire et consentie sans doute dans un moment de faiblesse, semble artisanale. Elle « fait » moins sérieuse qu'un pass Navigo ou qu'une carte d'étudiant. Interdit le barrement tricolore ! Seul les élus municipaux exerçant des attributions de police judiciaire peuvent demander un tel titre d'identité, répond le ministère²⁰. L'histoire ne dit pas pourquoi les conseillers de commerce extérieur, qui ne sont bien sûr pas élus mais nommés par arrêté, et dont le titre est conditionné au versement d'une cotisation annuelle, possèdent une carte d'identification à barrement tricolore, avec cachet de l'autorité de délivrance, photo etc...

²⁰ Réponse du Secrétariat d'État, auprès du ministère des affaires étrangères et du développement international, chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger publiée dans le JO Sénat du 24/12/2015 - page 3578, en réponse à une question écrite de M. Richard YUNG, sénateur des Français établis hors de France.

Passons sur le fait que les parlementaires, à défaut d'attributions de police judiciaire ni d'ailleurs d'une quelconque compétence administrative, ont parfaitement le droit d'utiliser la mention « République française » sur leur correspondance, possèdent une carte d'identité à barrement tricolore et peuvent utiliser les trois couleurs nationales comme bon leur semble.

Enfin, le **passport de service a été retiré aux élus locaux**, même à ceux dont la circonscription recouvre plusieurs pays. Cela entraîne des difficultés administratives et des frais pour les élus, dont ils ne sont pas remboursés.

Globalement, les conseillers regrettent les dispositions de la circulaire du 5 avril 2006 « Fonction et prérogatives des membres de l'AFE ».

« **Conseillers consulaires** » = **confusion**. Il est étonnant de constater à quel point le ministère, qui redoute tant que les conseillers élus puissent être confondus avec leurs agents diplomatiques et consulaires, ait consenti à cette appellation « conseillers consulaires ». N'est-ce pas le premier facteur de confusion ? Cet épithète désigne ce « qui se rapporte aux attributions des consuls, à un consulat en pays étranger » selon le Larousse. C'est assez malvenu. Cela entraîne la confusion auprès des électeurs, ainsi que l'impression que les élus appartiennent à l'administration dont ils doivent être, en réalité, le contre-pouvoir.

Évidemment, le principal problème de ce « nouveau » mandat de conseillers consulaires, c'est l'isolement.

2 – Une AFE vidée de ses membres

a – Composition

Multiplication des conseillers et réduction budgétaire obligent, il n'a pas été envisageable d'inclure l'ensemble des 443 élus locaux dans la composition de l'Assemblée des Français de l'étranger, laquelle n'a étonnamment pas été supprimée à cette occasion. Trop cher de les faire venir à Paris deux fois par an, même s'il s'agit juste d'un défraiement. Ils ne sont désormais plus que 90 à siéger.

D'après les rumeurs, la question du maintien de l'AFE se pose aujourd'hui.

Alors qu'il s'agit du cœur de la représentation des Français de l'étranger, qui irrigue depuis 1949 la réflexion sur les politiques publiques sur la diaspora française.

L'image peut sembler désuète, facile. Elle ne pourrait être cependant plus exacte pour illustrer la représentation des Français établis hors de France, que l'on peut comparer au système vasculaire.

Des veines et des artères - les élus -, qui alimentent les organes - les communautés françaises à travers le monde -, selon un rythme impulsé par le cœur - l'Assemblée des Français de l'étranger -, dont la proximité avec les poumons - les institutions gouvernementales et parlementaires à Paris -, permet d'enrichir le sang en oxygène.

Le rythme cardiaque a été ralenti depuis la réforme de 2013, le sang appauvri en oxygène.

L'Assemblée des Français de l'étranger a en effet été réduite à une peau de chagrin de 90 conseillers consulaires, élus par leurs pairs, un mois après leur propre élection.

Une proximité isolée. 80% des élus locaux sont confinés dans leur circonscription de « proximité », loin de Paris.

Ils n'ont ainsi pas accès aux outils indispensables à l'exercice du mandat : rencontrer les responsables des administrations pour les sensibiliser à une question récurrente dans leur circonscription ou simplement en obtenir des éclaircissements sur l'état du droit ou d'une future réforme, partager leurs expériences avec leurs collègues éparpillés à travers le monde et découvrir se faisant qu'une question locale mérite une réflexion globale, bénéficier d'une entraide indispensable à l'exercice d'un mandat isolé. Rencontrer « leurs » parlementaires, leur apporter des « dossiers » à défendre, à démêler. Les élus se rencontreraient pour débattre de la portée des politiques françaises à l'étranger, de ce que telle idée pratiquée dans un pays pourrait résoudre en France.

Qui n'a pas connu cette messe ne peut en mesurer le caractère primordial. Les parlementaires, pas seulement des Français de l'étranger, peuvent le mesurer : comment appréhenderaient-ils l'exercice de leur mandat si seulement une infime partie d'entre eux étaient autorisée à siéger dans leur chambre parlementaire ?

Des conseillers à l'AFE limités. Les 20% d'élus encore membres de l'AFE, ces « super » conseillers consulaires, ne sont pas davantage satisfaits. Ils sont élus au sein de circonscriptions régionales élargies, au terme d'un mode de scrutin aberrant qui peut conduire tel conseiller consulaire d'un continent à représenter une circonscription de l'autre côté de la planète. Aucune importance : ils n'ont dans leur circonscription d'élection aucune compétence. Cette élection était une sélection : une façon de réduire le nombre d'élus à faire venir à Paris.

Alors que certaines avancées sont à mettre au crédit de la réforme de 2013 quant au fonctionnement de l'Assemblée, il est sidérant que ce soit cet organe, vital, que l'on envisage de supprimer.

b – Rôle et compétences : des avancées

La question de la présidence de droit de l'Assemblée des Français de l'étranger par le ministre des Affaires étrangères, héritée de la création du Conseil supérieur des Français de l'étranger, dont les membres étaient initialement nommés, a fait l'objet de timides débats depuis que ses membres ont été élus au suffrage universel, alors direct. Il était évidemment aberrant qu'une assemblée d'élus soit présidée par un ministre. Néanmoins, la tutelle exercée par le Quai d'Orsay, la certitude que jamais le Département n'accepterait l'élection d'un Président en son sein, a parfois conduit les élus – parlementaires inclus – à des propositions loufoques. Il a notamment été question, lors d'une tentative d'émancipation, de créer une collectivité publique qui serait toujours présidée par le ministre des Affaires étrangères, tandis que l'AFE aurait enfin un Président élu parmi les conseillers. Nous avons proposé à diverses reprises l'élection de la tête de l'AFE. Sans succès, jusqu'à la réforme de 2013.

L'Assemblée des Français de l'étranger, appauvrie de sa substance, a toutefois gagné un visage. Les conseillers qui la composent ont désormais le droit, depuis la réforme de 2013, d'élire leur Président. Marc VILLARD est le premier Président élu de l'AFE.

Il a eu l'honneur de prononcer le discours d'accueil du Président de la République, lorsque celui-ci est venu s'exprimer devant la représentation des Français établis hors de France. Cet événement historique s'est évidemment tenu dans le cadre de l'Assemblée des Français de l'étranger, signe qu'elle est incontournable. C'est « l'interlocuteur du gouvernement » comme l'explique le site Internet de l'institution.

Autre avancée significative : l'examen des programmes budgétaires intéressant directement les Français établis hors de France. L'avis rendu n'est évidemment pas contraignant, mais il permet un débat instructif et sain.

Enfin, les questions d'actualité permettent une vivacité des échanges rafraichissante.

Il n'en reste pas moins qu'alors qu'une nouvelle réforme est en préparation, il ne faut pas se tromper de combat : c'est bien le maintien, le renforcement même, de l'Assemblée des Français de l'étranger qui doit être défendue avec la dernière vigueur.

Cet organisme essentiel pourrait, sans qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne l'impose, avoir toute sa place dans la détermination des politiques publiques relatives aux Français de l'étranger. C'est souvent affaire de volonté politique.

Prenons exemple de la désignation d'une députée des Français de l'étranger, chargée d'une mission par le Premier ministre « ayant pour objet l'évaluation et l'évolution des dispositifs d'accès aux services publics, ainsi que des dispositifs fiscaux et sociaux en faveur des ressortissants français à l'étranger ». L'AFE aurait pu se voir confier cette étude.

S'agissant de la mise en place et de la gestion du fonds qui sera amené à remplacer la dotation d'action parlementaire, l'AFE doit occuper un rôle central : vu la taille de leur circonscription, les parlementaires des Français de l'étranger n'ont pas le même ancrage local que les élus de l'AFE. Leur connaissance du terrain est indispensable à l'étude des dossiers de demande de subvention. C'est d'ailleurs les élus locaux qui défendaient les demandes de dotation d'action parlementaire auprès de leurs parlementaires. Les conseillers à l'AFE doivent avoir toute leur place dans le prochain dispositif, bien plus que les parlementaires du reste.

L'Assemblée des Français de l'étranger doit retrouver toute sa vitalité à travers une composition pleine et entière, l'affirmation de sa compétence et de celles des élus locaux qui la composent.

B – « *Dessine-moi une Assemblée des Français de l'étranger* »

1 – Pour une AFE élargie élue au suffrage universel direct

La complexité de l'enchevêtrement des différents échelons de représentation actuelle, le coût qui en découle, l'inefficacité de la scission entre mandat uniquement local et mandat uniquement à l'AFE, la frustration et l'isolement de la plupart des élus, la chute de la participation électorale et les règles inextricables d'organisation de chaque scrutin à l'étranger : tout milite pour une simplification efficace de la représentation.

Comment permettre à 443 conseillers consulaires de siéger à l'AFE ?

Cela n'est ni possible ni nécessaire : ce chiffre ne correspond à rien, si ce n'est qu'il est évidemment difficile de supprimer des sièges déjà occupés.

Néanmoins, nous avons constaté, dans toutes les régions du monde, la prééminence de certains élus, parfois plus expérimentés, parfois plus engagés politiquement, parfois simplement plus disponibles ; ils sont des figures incontournables de leur région et souvent au-delà : ils fédèrent une grande partie des élus autour d'eux. Un leadership nécessaire à

l'heure où l'exercice du mandat est très isolé. C'est néanmoins le signe que la dilution du nombre d'élus n'a pas eu l'effet escompté : pour se renforcer, des groupements se sont créés, par amitié, par affinité. Il est donc possible de recentrer les forces aux mains d'un plus petit nombre d'élus, sans leur enlever leur ancrage local. Cela n'appauvrira pas le maillage local de la représentation.

Un rapport rédigé par un groupe de travail de la commission des Lois, des Règlements et des Affaires consulaires va dans le même sens²¹. Nous partageons certaines de ses conclusions, à quelques réserves près.

Il est en effet impératif de « fusionner » les différents échelons de représentation actuels, qui sont parfaitement incompréhensibles pour les électeurs. C'est-à-dire qu'il faut rétablir l'AFE dans son fonctionnement antérieur.

Pourtant, le nombre de 150 conseillers à l'AFE, augmenté de plus de deux cents délégués pour élargir le collège électoral aux sénatoriales ne nous semble pas pertinent. Cela représente une réduction trop drastique par rapport au maillage actuel. Par ailleurs, le chiffre avancé renvoie aux précédentes circonscriptions, dont certaines étaient indiscutablement difficiles à « couvrir ». L'élection des délégués pour gonfler le collège électoral ne nous semble pas de bonne démocratie selon ces modalités²².

Il n'en reste pas moins que l'essentiel est de rétablir l'AFE dans un fonctionnement qui a du sens :

- **L'élection de l'intégralité des membres de l'AFE au suffrage universel direct** selon des modalités permettant une participation la plus large possible - ce qui implique **le rétablissement du vote par Internet** ;

- **Environ 220 conseillers à l'AFE** qui retrouveraient leurs compétences locales, au sein des conseils consulaires. Des calculs budgétaires doivent être faits pour évaluer le coût. Nous ne disposons pas des chiffres pour le faire : l'enveloppe globale connue, 2.027.536 euros, doit être ventilée entre les indemnités perçues par les conseillers consulaires, celles des conseillers à l'AFE, faire la somme des deux pour ces derniers, connaître le coût des assurances des élus... Néanmoins il semble faisable, avec 220 conseillers, de les faire venir à l'AFE deux fois par an à Paris.

- **Découpage des nouvelles circonscriptions, en phase avec le nombre de conseillers.** Naturellement, nombre de cartes électorales existent et il est tout-à-fait possible de reprendre les anciennes circonscriptions, les comparer aux nouvelles, et voir comment mélanger et à quelle cuisson. Mais nous espérons qu'un éventuel redécoupage ne se fera pas sans prendre l'avis des actuels conseillers à l'AFE et consulaires, lesquels possèdent une connaissance étendue de leur circonscription et ne manqueront pas d'alerter sur tel ou tel problème. Les découpages électoraux « hors sol » sont généralement aussi légitimes que les élus qui en sont issus. Nous avons proposé une première ébauche pour montrer la faisabilité.

2 – Des compétences en lien avec sa nouvelle composition

L'Assemblée des Français de l'étranger est la seule assemblée composée de membres élus au suffrage universel direct, dont le rôle est limité à conseiller le gouvernement.

²¹ Groupe de travail sur les améliorations à apporter à la représentation des Français établis hors de France, rapport de Mme Daphna POZNANSKI-BENHAMOU, janvier 2018. Voir le rapport de la commission en mars.

²² Voir infra, la question de la légitimité des délégués consulaires.

Cet état de droit est l'héritage d'une époque révolue. Pourtant, aucune des commissions temporaires de l'Assemblée des Français de l'étranger telle qu'elle existait avant 2013 n'ont pu aboutir à des propositions concrétisant la décentralisation des Français de l'étranger.

La raison principale en est que les Français établis hors de France ne sont, par définition, pas un territoire. Le ministère de « tutelle » - le mot est à comprendre dans tous les sens du terme -, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, peut seul représenter l'État hors de nos frontières.

Des réformes successives ont pu affirmer le caractère représentatif de l'AFE. Cela n'a pas été sans heurts. L'adoption de la réforme du nom de l'instance représentative, de « conseil » en « assemblée », a soulevé de vives inquiétudes : on pressentait le début d'une émancipation. Néanmoins, alors que l'AFE a en effet fini par obtenir de nouvelles compétences, notamment à travers l'élection de son Président et l'examen des programmes budgétaires qui concernent les Français de l'étranger, la réforme de 2013 a dilué la représentation élue, qui se trouve aujourd'hui morcelée.

Alors que nous réfléchissons aujourd'hui à la réunifier, la question du renforcement de ses compétences se pose. La réponse est moins évidente.

Un premier élément vient tout de suite à l'esprit en lisant l'article 12 de la loi n° 2013-659 du 23 juillet 2013 : « *L'Assemblée des Français de l'étranger **peut** être consultée par le Gouvernement, par le président de l'Assemblée nationale ou par le président du Sénat sur la situation des Français établis hors de France et sur toute question consulaire ou d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social, les concernant. En ces domaines, elle **peut** également, de sa propre initiative, réaliser des études et adopter des avis, des résolutions et des motions.* »

Une première étape consisterait donc à rendre son **avis obligatoire**. Il suffit de changer « *peut* » par « *est* »...

Une deuxième étape serait de conditionner l'adoption de toute réforme intéressant les Français de l'étranger menée par voie réglementaire à son *avis conforme*. Mais à l'heure où l'AFE est menacée, il nous semble qu'il faut dans un premier temps réapprendre à marcher dans une assemblée forte de tous les élus, avant de nous mettre à courir.

Appliquer la décentralisation aux Français de l'étranger a fait l'objet de nombreuses études, d'autant de rapports et d'une proposition de loi²³. La tâche est difficile et les résistances fortes. Il n'en reste pas moins que l'organisation décentralisée de la République est une disposition constitutionnelle.

« No taxation without representation ». L'augmentation progressive mais réelle de la contribution fiscale des Français de l'étranger doit engendrer une réflexion en ce sens.

Nos propositions de réduction du nombre de conseillers élus, qui tous seraient membres de l'AFE, se heurteront à l'argument qui a justifié la création des 443 conseillers consulaires : la taille du collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Il nous semble donc indispensable d'étudier ce facteur.

²³ Proposition de loi n° 774 (2010-2011) de M. Christian COINTAT, déposé au Sénat le 26 juillet 2011.

II – Le collège électoral des sénateurs des Français de l'étranger

La question de la taille d'un collège électoral se pose au regard de la sincérité du scrutin concerné. Le nombre d'électeurs permet-il l'expression juste de la volonté des électeurs ? Avec 155 grands électeurs, les soupçons de clientélisme n'ont pas manqué de marquer les élections sénatoriales des Français établis hors de France. Mais l'élargissement à 443 membres a-t-il permis d'apporter une solution ?

A – Bilan de l'élargissement du collège électoral par la réforme de 2013

1 – Une élection moins représentative, qui reste personnelle

- Rappel des modalités d'organisation du scrutin sénatorial.

À partir de 1983, 131 délégués au Conseil supérieur des Français de l'étranger élaient 12 sénateurs, renouvelés par tiers tous les 3 ans, soit 4 sièges à pourvoir.

Jusqu'à la réforme de la représentation des Français établis hors de France de 2013, le collège électoral, composés de « conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger » s'est progressivement élargi pour atteindre 155 votants. Le nombre de voix nécessaires à l'obtention d'un siège était alors en moyenne, de 1983 à 2008, de 28 voix. Cela semble dérisoire ; néanmoins, en moyenne, **le dernier sénateur élu représentait 19,63% du collège électoral.**

Puis, la réduction de la durée du mandat sénatorial à 6 ans au lieu de 9 a modifié le rythme électoral²⁴ : 6 sénateurs ont été élus par 155 grands électeurs en 2011, au lieu de 4. Le dernier sénateur élu (en 4^e position d'une liste d'alliance) n'a eu besoin que d'un peu plus de 19 voix, **soit 12,42% des suffrages exprimés**, pour être élu.

La nouvelle majorité gouvernementale a ainsi souhaité étendre le collège électoral des sénateurs des Français de l'étranger.

Il est désormais composé de 533 grands électeurs²⁵ : 443 conseillers consulaires élus au suffrage universel direct ; 68 délégués consulaires, élus « en même temps » et dont le rôle se limite à voter aux élections sénatoriales ; les 23 parlementaires représentant les Français de l'étranger, ce qui est conforme au droit commun de l'élection sénatoriale.

Avec 6 sièges à pourvoir tous les 3 ans par 533 grands électeurs, le quotient électoral est théoriquement²⁶ de 89. Avec le système de la répartition des sièges restant « à la plus forte moyenne », il fallait 62 voix pour obtenir un siège au Sénat en 2014, 58 en 2017. C'est donc un peu plus du double qu'auparavant.

- Pourtant, **la représentativité des sénateurs élus depuis 2014 a souffert de l'élargissement du corps électoral.**

²⁴ Loi n° 2003-696 du 30 juillet 2003 portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat.

²⁵ Loi n° 2013-659 du 23 juillet 2013 relative à la réforme de la représentation des Français de l'étranger.

²⁶ Rappelons que le quotient électoral s'obtient en divisant le nombre de sièges à pourvoir par le nombre de suffrages exprimés (les votants moins les nuls et blancs). Il varie donc d'une élection à l'autre.

En effet, si la moyenne du nombre de voix nécessaire à l'élection du dernier élu a naturellement augmenté, passant de 28 à 60 voix, le nombre de membres du collège électoral a fortement baissé, **passant de près de 20% à 11,4%**. La représentativité des sénateurs des Français de l'étranger est affaiblie par la réforme de 2013.

Il est en réalité plus « facile » d'être élu aujourd'hui : il faut convaincre un pourcentage nettement plus faible de grands électeurs pour être élu.

- En outre, l'élargissement du collège électoral n'est absolument pas parvenu à supprimer la **dimension personnelle** qui caractérise les sénatoriales des Français de l'étranger.

Pour preuve, le résultat obtenu par la liste de candidats investis par le parti La République en Marche (LREM), dont les candidats, totalement inconnus de leurs électeurs, ont massivement été élus lors des législatives de juin dernier. Emmanuel MACRON avait déjà obtenu un score très supérieur dans les bureaux de vote à l'étranger à l'occasion de l'élection présidentielle.

Aux sénatoriales 2017, la liste LREM a obtenu 50 voix, soit un peu moins de 10% du collège électoral.

En 2004, la liste de candidat officiellement investie par le parti du Président de la République, alors Nicolas SARKOZY, n'avait recueilli que 16 voix. Soit de façon similaire environ 10% du collège électoral. Elle avait été présentée contre une tête de liste « légitime », car conseiller élu à l'AFE et assistant parlementaire d'une sénatrice des Français de l'étranger. L'inverse d'un « parachuté » donc.

Ainsi, alors que le collège électoral compte 3,5 fois plus de membres qu'avant, les comportements électoraux n'ont pas été modifiés. Les grands électeurs continuent à voter pour des candidats connus d'eux, « légitimes » à leurs yeux. Le vote ne s'est pas politisé. Pourtant, le mode de scrutin utilisé, la proportionnelle à la plus forte moyenne, est réputé favoriser le vote d'adhésion à un parti plutôt qu'à une personne (comme le fait le scrutin majoritaire).

Dès lors, comment expliquer la persistance du caractère personnelle de cette élection ?

→ Rappelons que dans les départements français, le collège électoral n'est connu que quelques semaines avant les élections sénatoriales. Les élections des « délégués » interviennent au début de l'été, pour une élection sénatoriales organisée fin septembre.

Or, s'agissant des Français de l'étranger, non seulement tous les candidats « sérieux » ont la liste électorale complète bien plus en amont, mais en plus ces grands électeurs sont très faciles à contacter, leur adresse électronique figurant sur la liste électorale. Les numéros de téléphones des élus locaux sont facilement accessibles. Tous les électeurs sont démarchés, « travaillés », au moins 6 mois avant le scrutin. Ainsi, l'étendue de la circonscription des Français de l'étranger n'interdit absolument pas une campagne de proximité, pendant laquelle tous les candidats « sérieux » ne manqueront pas d'appeler régulièrement au moins 150 électeurs et d'envoyer des mails à tous.

Il suffit de comparer la taille du collège électoral des sénateurs des Français de l'étranger en comparaison des 26 autres circonscriptions dont les sénateurs ont été renouvelés à la proportionnelle en 2017. En moyenne, il faut 493 voix pour obtenir un siège au quotient dans ces 26 circonscriptions, dont le collège électoral compte en moyenne 2.375 grands électeurs.

Avec 1.863 grands électeurs, l'élection des 3 sénateurs du Morbihan impose d'obtenir 621 voix pour être élu « au quotient ». En l'espèce, les 3 listes ayant obtenu 1 sièges en septembre dernier ont réuni respectivement 460, 323 et 293 voix.

À Paris, où le quotient est plus le bas en raison du grand nombre de sièges à pourvoir, les listes ayant obtenu des élus ont eu entre 191 et 711 voix.

En outre, le renforcement du poids de certaines circonscriptions très peuplées, pour indispensable qu'il fut, n'est pas satisfaisant.

2 – De la légitimité des délégués consulaires

L'élection de « délégués consulaires » a été imaginée pour augmenter le poids des circonscriptions où la population française est la plus importante lors des sénatoriales.

En effet, rappelons que le nombre de conseillers consulaires à élire dans chaque circonscription est fixé par arrêté du ministre des Affaires étrangères avant chaque élection générale²⁷. Ce nombre est fonction du nombre de Français inscrits au registre des Français de l'étranger au 1^{er} janvier de la même année. Il est compris entre 1 et 9²⁸.

Ainsi, alors que des villes comme Londres, Bruxelles et Genève comptaient respectivement 120.707, 115.888 et 134.668 Français inscrits au Registre en 2014, le nombre de conseillers consulaires qui y ont été élus est limité à 9. Certains observent que c'est un nombre déjà trop grand pour un fonctionnement efficace du conseil.

Dans des villes 10 fois moins habitées, 4 conseillers consulaires y sont élus. L'impératif de proportionnalité imposait de « compléter » le collège électoral pour les sénatoriales.

S'inspirant du système des délégués des conseils communaux, 68 « délégués consulaires » sont élus dans les circonscriptions où la population française excède 20.000 personnes, à raison de 1 par tranche de 10.000. Soit par exemple : 2 délégués consulaires pour New-York et 2 pour Luxembourg, 4 pour Montréal, 10 pour Bruxelles, 11 pour Londres et 12 pour Genève. Ils sont élus « en même temps » que les élus locaux, après distribution des sièges de conseillers consulaires. Ils n'ont pas de mandat : leur unique rôle est de participer aux élections sénatoriales. Ils représentent près de 13% du collège électoral.

Une question de légitimité semble se poser.

Dans les départements français renouvelables, les conseils municipaux élisent des délégués au prorata du nombre de leurs membres, lequel est fonction de la population de la commune²⁹. Ces délégués représentent plus de 95% du corps électoral³⁰. En vertu de l'article 283 du code électoral, « *Le décret convoquant les électeurs sénatoriaux fixe le jour auquel*

²⁷ Arrêté du 21 janvier 2014 fixant le nombre de conseillers consulaires et de délégués consulaires à élire.

²⁸ Article 25 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 suscitée.

²⁹ 1. *Communes de moins de 9.000 habitants :*

=> 1 délégué pour les conseils municipaux de 7 à 11 membres (villes de moins de 100 habitants).

=> 3 délégués pour les conseils municipaux de 15 membres

=> 5 délégués pour les conseils municipaux de 19 membres

=> 7 délégués pour les conseils municipaux de 23 membres

=> 15 délégués pour les conseils municipaux de 27 et 29 membres

2. *Communes de 9.000 à 30.000 habitants :* tous les conseillers municipaux sont délégués de droit (29 à 35 membres)

3. *Communes de plus de 30.000 habitants :* outre les conseillers municipaux, un délégué supplémentaire pour 800 habitants au-delà de 30.000 habitants (élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne)

³⁰ Autres membres du collège électoral : députés (277, soit 0,36 %) ; sénateurs (163, soit 0,21 %) ; Conseillers régionaux (966, soit 1,27 %), Conseillers généraux (1.911, soit 2,5 %).

doivent être désignés les délégués des conseils municipaux et leurs suppléants. Un intervalle de six semaines au moins doit séparer cette élection de celle des sénateurs³¹ ».

Des délégués élus par les élus. S'agissant de l'élection des sénateurs des Français établis hors de France, les « délégués consulaires » ne sont pas désignés par des élus, mais « élus » lors des élections des conseillers consulaires, selon un système original : le législateur a confié aux « premiers battus » des élections locales la responsabilité de voter aux sénatoriales.

Lors des élections des conseillers consulaires, une fois l'attribution de ces sièges effectuées, il est procédé à l'attribution des « sièges » de délégués consulaires. Les candidats suivants de liste qui n'ont pas été élus au siège pour lequel ils s'étaient portés candidats, se voient élus « délégué », en proportion des voix recueillies par leur liste. Reformulons : des candidats qui n'ont pas été choisis pour occuper le mandat local de conseiller consulaire peuvent se voir dotés d'une voix pour les élections sénatoriales.

Il est à noter que dans les premiers temps de la réforme, ces délégués « malgré eux » ignoraient totalement la définition de leur « mandat », pour lequel ils n'étaient pas candidats, ce qui n'a pas manqué d'apporter une grande frustration. Inutile par ailleurs de demander la distinction à quelque électeur que ce soit.

En outre, dans les circonscriptions où le nombre de sièges de conseillers consulaires à pourvoir est inférieur à celui de délégués consulaires³², on peut voir une liste qui a perdu l'élection, ne gagnant aucun siège au conseil consulaire, remporter un « siège » de délégué consulaire, ce qui pose quand même question. Ainsi à Londres, le dernier « siège » de délégué consulaire a-t-il été attribué à la candidate qui conduisait une liste n'ayant recueilli que 7% des suffrages exprimés.

Difficulté de la constitution des listes. Autre conséquence regrettable de ce mode de désignation : la constitution des listes de candidats pléthorique. La loi prévoit en effet que le nombre de candidats doit être égal au nombre de sièges de conseillers consulaires à pourvoir, plus le nombre de délégués consulaires, augmenté de 5 noms. Soit dans notre exemple, 25 noms, qui doivent respecter une parité stricte. On le sait, l'affichage d'un engagement politique à l'étranger a une autre résonance que sur le territoire national. Les candidats sont difficiles à trouver. La constitution de ces listes est un casse-tête inutile. Précisons enfin que la loi sur les modalités de candidature va être alourdie, les têtes de liste devant fournir le consentement écrit de chaque candidat en plus de sa pièce d'identité.

En tout état de cause, il ne semble pas de bonne démocratie de renforcer le poids de candidats battus aux élections des conseillers consulaires au sein du collège électoral des sénateurs des Français de l'étranger. Pourquoi ne pas s'inspirer du droit commun en alignant les élections des délégués aux sénatoriales sur celui des conseils municipaux ? Le système gagnerait en clarté.

Le contexte politique pourrait apporter un début de réponse quant à la « bonne » taille du collège électoral nécessaire à l'élection des sénateurs des Français établis hors de France.

³¹ Le décret n° 2017-1091 du 2 juin 2017 portant convocation des collèges électoraux pour l'élection des sénateurs a fixé au vendredi 30 juin 2017 la date de convocation des conseils municipaux en vue de la désignation de leurs délégués et suppléants.

³² Par exemple, dans la seconde circonscription du Royaume-Uni, Londres, 9 conseillers consulaires ont été élus en 2014. Ainsi que 11 délégués consulaires.

B – Les enjeux parlementaires de la prochaine réforme

1 – Le contexte : le projet de révision constitutionnelle

Une nouvelle donnée est à prendre en considération s'agissant du nombre d'élus locaux représentant les Français de l'étranger : la prochaine réduction du nombre de parlementaires.

Les rumeurs vont bon train concernant les chiffres qui seront proposés par le gouvernement. La plus insistante évoque une baisse d'un tiers des parlementaires. Étant donné la proportionnalité qui doit être respectée entre l'Assemblée nationale et le Sénat (selon un ratio de 0,6), le nombre de députés serait réduit à 400 ; le nombre de sénateurs à 240. C'est le souhait exprimé par le Président du Sénat, Gérard LARCHER, relayant les propositions du groupe de travail transpartisan du Sénat.

Parmi eux, seuls 8 députés des Français de l'étranger subsisteraient ; 6 sénateurs représenteraient les Français de l'étranger.

S'agissant de ces derniers, se pose alors notamment la question du rythme de leur renouvellement : doit-il continuer à être partiel, avec l'élection de 3 sénateurs tous les 3 ans ? Ou peut-on remettre en question ce système qui constitue une dérogation au droit commun ?

Le renouvellement partiel avait été institué dès 1983 en regard de la taille du collège électoral de l'époque. Il n'était pas envisageable d'élire 12 sénateurs en une seule fois, alors que seuls 131 délégués au Conseil supérieur des Français de l'étranger votaient. C'est donc un tiers des sièges qui étaient renouvelés tous les 3 ans, suivant en cela le rythme de la chambre haute.

Toutefois, dans l'hypothèse d'une réduction de moitié du nombre de sénateurs des Français de l'étranger, la persistance du renouvellement partiel des seuls sénateurs des Français de l'étranger perd sa justification. Nous devons envisager un retour au droit commun, c'est-à-dire l'élection intégrale des 6 sénateurs des Français de l'étranger tous les 6 ans.

Différents arguments militent en faveur de ce choix :

- depuis 2013, l'Assemblée des Français de l'étranger n'est plus renouvelée par moitié tous les 3 ans ; l'ensemble du collège électoral est élu pour 6 ans. La cohérence invite à aligner le rythme de renouvellement des sénateurs qui en sont issus.

- le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, en charge de l'organisation de tous les scrutins français organisés à l'étranger, serait certainement soulagé d'un poids si les scrutins sénatoriaux sont plus espacés : la convocation du collège des grands électeurs tous les 3 ans, les modalités de vote par procuration, de vote par « remise en main propre », la mobilisation des membres du bureau de vote, la mise à jour de la liste électorale... c'est sans nul doute une tâche dont le corps diplomatique et consulaire apprécieraient qu'elle ne leur incombe que tous les 6 ans.

- le budget consacré à cette élection pourrait être utilement économisé.

- enfin, des dispositions électorales exorbitantes du droit commun inspirent toujours la méfiance. Le renouvellement partiel de ce qui constitue une « circonscription » unique est dérogatoire du droit commun. Le reste des départements est toujours renouvelé en une fois. Ainsi les 12 sénateurs de Paris ont-ils intégralement été élus en septembre dernier.

L'élection de sénateurs par les Français de l'étranger passe déjà pour une élection « exotique ». Le droit commun est gage d'assimilation, de sérieux. Nous proposons d'y revenir.

En outre, l'espace du rythme des élections sénatoriales permettrait certainement de moins concentrer l'attention sur les sénateurs des Français de l'étranger, pour se recentrer sur les mandats qui doivent redevenir le pilier fondamental de la représentation des Français de l'étranger : les élus locaux.

Une autre façon de renforcer ce lien est de rouvrir les portes de l'AFE aux parlementaires.

2 – Les parlementaires « hors sol » ?

Auparavant, la chambre représentative des Français de l'étranger comptait 155 conseillers élus au suffrage universel direct, les 12 sénateurs des Français de l'étranger, 12 personnalités « qualifiées » nommées par le ministre des Affaires étrangères³³, puis les 11 députés des Français de l'étranger.

La composition n'était pas satisfaisante principalement à deux égards : la présence de membres non élus et le poids trop important des parlementaires.

La disparition des personnalités qualifiées nous semble l'aboutissement logique du long processus de démocratisation de la représentation des Français de l'étranger. Les associations ne représentent que leurs adhérents, fussent-elles d'utilité publique, au contraire des élus, qui représentent l'ensemble des administrés de leur circonscription d'élection.

L'appartenance des parlementaires – historiquement des sénateurs – a eu comme corolaire leur trop grande prégnance sur les élus locaux. Traditionnellement présidents des groupes politiques qui composaient l'AFE, les sénateurs imprimaient leur marque sur les travaux des commissions et des débats en plénière comme sur la sélection des candidats aux sénatoriales. Il manquait une respiration. Il est légitime que les conseillers aient souhaité s'émanciper de cette tutelle étouffante.

Néanmoins, il est majoritairement admis aujourd'hui que l'absence totale de participation des parlementaires aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions est un vrai problème. Manque de communication (dans les deux sens ?), le travail sur les problèmes de fond est parallèle et l'information peut n'être jamais croisée. Il est plus que dommage que les parlementaires ne soient pas partie au débat, qu'ils peuvent enrichir et porter dans la chambre où ils siègent.

Il n'est pas nécessaire qu'ils aient une voix délibérante ; il n'est pas non plus indispensable qu'il puisse prendre totalement part à la vie de l'Assemblée, notamment à travers l'appartenance à l'un de ses groupes politiques. Le but n'est pas de leur assurer à nouveau une main mise sur leur électorat, loin s'en faut.

Mais, en toute humilité, nous pensons que leur présence et leur participation aux travaux seraient constructives.

³³ *Initialement majoritaires au Conseil supérieur des Français de l'étranger, les personnalités qualifiées, issue le plus souvent du monde associatif, ont vu leur nombre progressivement et logiquement réduire.*

CONCLUSION

À l'heure où les discussions sont ouvertes entre les deux chambres du Parlement et l'Exécutif sur la réduction du nombre de parlementaires, Gérard LARCHER, Président du Sénat, a défendu le maintien du département comme circonscription d'élection des parlementaires, comme garantie de leur ancrage territorial.

Il a évoqué les dangers d'une représentation « hors sol », dans laquelle les élus sont privés de la matière indispensable à l'exercice de leur mandat.

S'agissant des représentants des Français de l'étranger, il n'y a pas de territoire. Il n'y a qu'un socle commun, que l'élu soit local ou national : l'Assemblée des Français de l'étranger.

PROPOSITIONS DE RÉFORMES

1 : refondation d'une Assemblée des Français de l'étranger entière, composée de 220 conseillers, élus au suffrage universel direct, au sein de circonscriptions à définir en coopération avec les élus locaux.

2 : rétablissement de l'appartenance de ces 220 conseillers à l'AFE aux réunions des comités/conseils consulaires de leur circonscription d'élection.

3 : renforcement des compétences de l'AFE qui doit être l'interlocuteur privilégié du gouvernement et des parlementaires.

4 : renouvellement intégral des 6 sénateurs des Français établis hors de France tous les 6 ans lors de la réduction de leur nombre.

5 : application du droit commun pour la désignation des délégués aux élections sénatoriales sur le modèle des délégués des conseils municipaux.

QUELQUES CHIFFRES...

Une réforme à coût constant

La possibilité budgétaire d'une assemblée AFE d'environ 220 membres existe.

Aujourd'hui, les dépenses indemnitaires de la représentation non parlementaire est de 2.027.536 €. Ce chiffre représente les indemnités des conseillers consulaires, et les indemnités des conseillers à l'AFE (qui couvrent deux déplacements à Paris pour les 90 membres actuels de l'AFE).

Soit en moyenne : 4.576,83 euros par élu.

A budget constant, la réduction à 220 membres du nombre de membres de l'AFE permettrait une augmentation de la moyenne individuelle.

On voit que la réforme permettrait d'augmenter l'indemnité à **9.000 euros en moyenne par élu**, nonobstant une adaptation qui doit être faite en fonction du coût du déplacement par circonscription. **Soit un budget total de 1.980.000 euros.**

Le nouveau quotient électoral

Le collège des grands électeurs pour les sénatoriales avec une AFE de 300 membres :

Les membres de l'AFE 300 (hypothèse 1) **ou 220** (hypothèse 2)

Les parlementaires (8 députés + 6 sénateurs)..... 14

Les délégués électoraux

(calculés en s'inspirant de la réglementation en France p. 16)

..... 150 (hypothèse 1) ou 190 (hypothèse 2)

Total 464 ou 424

soit un quotient de 78 voix pour 300 membres de l'AFE,

ou de 71 voix pour 220 membres de l'AFE.

ATELIER DÉCOUPAGE

Il y a aujourd'hui 130 circonscriptions, pour 443 conseillers consulaires.

Nous avons pris nos ciseaux après avoir établi certains principes à prendre en compte :

- la situation géopolitique des postes et des pays.

Le monde dans lequel vivent les Français de l'étranger est devenu beaucoup plus complexe et plus dangereux. Nous devons prendre en compte différents éléments et construire des circonscriptions qui tiennent compte de ces critères.

- la population française inscrite au Registre au 31 décembre 2017.

C'est évidemment un critère important. Mais dans la mesure où le collège électoral pour les sénateurs sera autrement composé, on peut se détacher de l'arithmétique pure. En effet, il n'est pas nécessaire d'avoir une armée mexicaine de conseillers dans les grandes villes « françaises » à l'étranger, comme Bruxelles ou Genève. C'est même un facteur de grande complexité au moment de la constitution des listes.

- la faisabilité de l'exercice du mandat. On doit penser évidemment à la possibilité d'agir et de se déplacer, une fois élu. Certaines frontières sont difficiles à franchir. La cohérence a donc été un critère. Néanmoins, à l'heure d'Internet, on doit admettre que certains contacts soient dématérialisés.

Nous sommes parvenus à environ 220 conseillers, répartis dans une centaine de circonscriptions.

Circonscriptions AFE	Pays - Villes	Chefs-lieux de circonscription	Nombre de Français inscrits au Registre	Conseillers AFE proposés	Ratio de représentation	Anciens CC	CC AFE validés
Arabie saoudite 1 et Yémen	Djeddah	Djeddah	2 987	1	3 123	3	
	Saana		136				
Arabie saoudite 2 et Koweït	Ryad	Ryad	3 186	1	4 347	3	
	Koweït		1 161				
Emirats arabes unis - Oman	Dubai	Dubai	17 064	2	11 817	5	
	Abou Dabi		5 758				
	Mascate		812				
Iran - Pakistan - Afghanistan	Téhéran	Téhéran	1 331	1	1 331	3	
	Kaboul		176				
	Karatchi		108				
Liban - Syrie	Liban	Beyrouth	24 181	3	8 260	5	
	Syrie		600				
Jordanie - Irak	Amman	Amman	1 634	1	2 065	1	
	Bagdad		431				
Qatar - Bahrein	Doha	Doha	4 558	1	5 668	3	
	Manama		1 110				
Israël 1	Jérusalem	Jérusalem	19 348	2	9 674	5	
Israël 2	Tel Aviv	Tel Aviv	42 615	3	17 661	6	
	Haïfa		10 367				
Océanie	Australie	Sydney	25 348	3	8 561	5	
	Fidji		249				
	Papouasie-Nouvelle-Guinée		85				
Cambodge	Cambodge	Phnom-Penh	4 994	1	4 994	3	
Chine 1	Canton, Wuhan, Chengdu	Canton	3 748	2		3	
Chine 2	Pekin	Pekin	3 411	2	1 912	3	
	Shenyang		309				
	Mongolie		103				
Chine 3	Hong Kong	Hong Kong	13 778	2	6 889	4	
Chine 4	Shanghai	Shanghai	9 578	2	4 789	4	
Corée du Sud et Taïwan	Corée du Sud	Séoul	3 067	2	2 649	3	
	Taïwan		2 231				
Inde 1	Calcuta	New Delhi	116	2	1 183	3	
	New Delhi		1 152				
	Bangladesh		229				
	Népal		224				
	Sri Lanka		644				
Inde 2	Bombay	Bombay	814	1	1 642		
	Bangalore		828				
Inde 3	Pondichery	Pondichery	6 393	2	3 197	3	
Indonésie	Indonésie	Jakarta	4 471	2	2 236	3	
Japon	Kyoto	Tokyo	2 026	2	5 126	3	
	Tokyo		8 226				
Laos	Vientiane	Vientiane	2 137	1	2 137	1	
Malaisie - Brunei	Kuala Lumpur	Kuala Lumpur	3 460	1	3 584	3	
	Bandar Seri Bagawan		124				
Nouvelle Zélande	Nouvelle Zélande	Wellington	5 218	2	2 609	3	
Philippines	Philippines	Manille	3 136	1	3 136	3	
Singapour	Singapour	Singapour	14 576	2	7 288	4	
Thaïlande - Birmanie	Thaïlande	Bangkok	12 974	2	6 894	4	
	Birmanie		813				
Vanuatu	Vanuatu	Port Vila	1 898	1	1 898	1	
Vietnam 1	Hanoi	Hô-chi-Minh-Ville	1 825	1	1 825	3	
Vietnam 2	Hô-chi-Minh-Ville		6 007	1	6 007		
Total Asie et Levant			281 755	50		93	

Circonscriptions AFE	Pays - Villes	Chefs-lieux de circonscription	Nombre de Français inscrits au Registre	Conseillers AFE proposés	Ratio de représentation	Anciens CC	CC AFE validés
Royaume-Uni 1	Londres	Londres	141502	6	23 584	12	
Royaume-Uni 2	Ecosse	Edimbourg	6004	1	6 004	1	
Irlande	Irlande	Dublin	10723	1	10 723	4	
Europe du Nord 1	Norvège	Oslo	5 576	1	6 165	3	
	Islande		589				
Europe du Nord 2	Finlande	Helsinki	3 157	1	4 181	3	
	Estonie		287				
	Lettonie		282				
	Lituanie		455				
Suède	Suède	Stockolm	8 261	1	8 261	3	
Danemark	Danemark	Copenhague	5 773	1	5 773	3	
Belgique	Belgique	Bruxelles	127 558	5	25 512	9	
Luxembourg	Luxembourg	Luxembourg	35 872	2	17 936	5	
Pays-Bas	Pays-Bas	Amsterdam	26 131	2	13 066	5	
Allemagne 1	Berlin	Berlin	25298	2	12 649	5	
	Hambourg						
Allemagne 2	Francfort	Francfort	46536	3	15 512	6	
	Dusserldorf						
	Sarrebruck						
Allemagne 3	Munich	Munich	44554	3	14 851	6	
	Stuttgart						
Europe centrale 1	Pologne	Varsovie	6 436	2	3 648	3	
	Ukraine		859			0	
Europe centrale 2	Autriche	Vienne	9 666	2	5 718	4	
	Slovaquie		1 030				
	Slovénie		740				
Europe centrale 3	Croatie	Prague	1 040	2	4 196	1	
	Hongrie		2 644			3	
	République tchèque		4 707			3	
Europe orientale	Albanie	Sofia	185	1	2 596	1	
	Bosnie-Hrz.		388				
	Bulgarie		1 463				
	Kosovo		148				
	Monténégro		144				
	Rép. Macédoine		268				
Europe orientale 2	Arménie	Erevan	551	1	953	1	
	Géorgie		402				
Europe orientale 3	Azerbaïdjan	Bakou	191	1	823	0	
	Kazakhstan		432				
	Kirghizistan		0				
	Ouzbekistan		106				
	Tadjikistan		25				
	Turkmenistan		69				
Turquie	Istanbul et Ankara	Ankara	10 895	1	10 895	3	
Europe de l'Est	Moldavie	Bucarest	91	1	4 240	3	
	Roumanie		4 149				
Europe de l'Est 2	Serbie	Belgrade	1 735	1	1 735	1	
Russie	Biélorussie	Moscou	192	2	2 728	3	
	Russie		5 264				
Suisse 1	Genève	Genève	155639	5	31 128	9	
Suisse 2	Berne	Zurich		2	15 797	5	
	Zurich		31593				
Italie 1	Milan, Turin et Gênes	Milan	24418	3	8 139	5	
Italie 2	Rome	Rome	16018	2	10 294	5	
	Naples		3441				
	La Valette		1128				
Andorre	Andorre	Andorre-la-Vieille	2 888	1	2 888	3	
Espagne 1	Barcelone	Barcelone	33960	3	11 320	6	
Espagne 2	Bilbao	Madrid	5175	4	12 790	7	
	Madrid		36659				
	Seville		9327				
Portugal	Portugal	Lisbonne	17 432	2	8 716	4	
Monaco	Monaco	Monaco	7 728	1	7 728	3	
Grèce	Chypre	Athènes	1 418	2	5 745	1	
	Grèce		10 072			4	
TOTAL EUROPE			899 274	68		143	

Circonscriptions AFE	Pays - Villes	Chefs-lieux de circonscription	Nombre de Français inscrits au Registre	Conseillers AFE proposés	Ratio de représentation	Anciens CC	CC AFE validés
Québec	Québec	Québec	11 944	2	5 130	4	
Montréal	Montréal	Montréal	68 892	5	13 778	7	
	Moncton/Halifax		1 041				
Vancouver	Vancouver	Vancouver	6 969	1	6 969	3	
	Calgary						
Toronto	Toronto	Toronto	12 846	2	5 276	4	
	Ottawa						
New York	New York	New York	36 745	5	11 651	5	
	Boston		9 319			3	
	Chicago		12 193			4	
Washington	Washington	Washington	15 498	4	8 810	4	
	Atlanta		7 657			3	
	Miami		12 085			4	
San Francisco	San Francisco	San Francisco	27 060	2	13 530	5	
Los Angeles	Los Angeles	Los Angeles	31 252	3	10 417	5	
Houston	Houston	Houston	10 855	2	5 945	4	
	La Nouvelle - Orleans		1 035				
Mexique	Mexique	Mexico	18 745	3	6 248	5	
Amérique centrale 1	Panama	Panama	1 926	2	3 531	1	
	Costa Rica		2 704			3	
	Salvador et Belize		576				
	Guatemala		870			1	
	Honduras		287				
	Nicaragua		699				
Amérique centrale 2	République dominicaine	Saint Domingue	3 850	2	3 469	3	
	Cuba		1 042				
	Jamaïque		186				
	Haïti		1 860			1	
Amérique latine 1	Colombie	Bogota	5 799	3	4 233	3	
	Equateur		2 955			3	
	Pérou		3 945			3	
Amérique latine 2	Venezuela	Caracas	4 081	1	5 652	3	
	Sainte-Lucie		1 180				
	Trinitad & Tobago		391				
Amérique latine 3	BOLIVIE	La Paz	1 517	1	2 830	1	
	PARAGUAY		1 313			1	
Brésil 1	BRASILIA	Brasilia	3 999	1	3 999	3	
Brésil 2	RIO DE JANERO	Rio de Janeiro	6 434	2	4 154	3	
	Recife		1 874				
	Paramaïbo (Suriname)		226				
Brésil 3	Sao Paulo	Sao Paulo	9 967	2	4 984	4	
Chili	Santiago	Santiago	12 252	2	6 126	4	
Argentine	ARGENTINE	Buenos Aires	12 496	2	6 248	4	
Uruguay	URUGUAY	Montevideo	3 011	1	3 011	3	
Total Amériques			369 576	48		104	

Circonscriptions AFE	Pays - Villes	Chefs-lieux de circonscription	Nombre de Français inscrits au Registre	Conseillers AFE proposés	Ratio de représentation	Anciens CC	Conseillers AFE validés
Algérie	Alger	Alger	26293	5	8 356	5	
	Annaba		7171			3	
	Oran		8316			3	
Egypte	Egypte	Le Caire	6 034	2	3 017	3	
Maroc 1	Fes	Rabat	3667	2	9 206	3	
	Rabat		11429			4	
	Tanger		3315			3	
Maroc 2	Casablanca	Casablanca	22626	3	7 542	5	
Maroc 3	Marrackech	Marrakech	7939	2	6 503	3	
	Agadir		5067			3	
Tunisie-Libye	Tunisie	Tunis	23 324	4	5 862	5	
	Libye		124				
Afrique occidentale - 1ère circo	Cap Vert	Dakar	278	5	5 063		
	Guinée		2 837			3	
	Guinée -Bissao		122				
	Mauritanie		1 703			1	
	Liberia		0				
	Sénégal		20 374			5	
Afrique occidentale - 2e circo	Bénin	Cotonou	3 687	2	3 723	3	
	Ghana		1 185				
	Togo		2 573			3	
Afrique occidentale - 3e circo	Burkina-Faso	Abidjan	3 423	4	5 300	3	
	Côte d'Ivoire		17 776			4	
Afrique occidentale - 4e circo	Cameroun	Douala	6 331	2	3 908	3	
	Nigeria		1 485			1	
Afrique occidentale - 5e circo	Congo	Libreville	2 695	4	3 214	3	
	Gabon		9 795			4	
	Guinée Equatoriale		365				
Afrique centrale	Rép. Centrafricaine	Bamako ou N'Djamena	802	5	2 465	1	
	Mali		8 577			3	
	Niger		1 502			1	
	Tchad		1 442			1	
Afrique centrale et australe	Burundi	Nairobi ou Kinshasa	308	3	2 222		
	Rép. Dem. du Congo		2 695			3	
	Kenya		1 814			3	
	Ouganda		357				
	Rwanda		381				
	Tanzanie		660				
	Zambie		163				
	Zimbabwe		288				
Sud de l'Afrique	Afrique du Sud	Johannesburg ou Le Cap	8 109	3	3 553	3	
	Angola		1 617			1	
	Botswana		96				
	Malawi		0				
	Mozambique		611				
	Namibie		225				
Afrique Est	Djibouti	Djibouti	4 012	3	1 784	3	
	Ethiopie		1 031			1	
	Erythre		0				
	Somalie		0				
	Soudan + Soudan Sud		310				
Madagascar	Comores	Tananarive	1 686	3	6 436	1	
	Madagascar		17 622			5	
Océan indien	Maurice	Port Louis	11 778	2	6 176	4	
	Seychelles		573				
Total Afrique			266 593	54		103	

	Conseillers AFE proposés		Anciens CC
Total Afrique		54	103
Total Amériques		48	104
Total Europe		68	143
Total Asie et Levant		50	93
		220	443