

LIBRES ET INDÉPENDANTS

REPRÉSENTER LES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

**Pour une AFE de plein exercice,
élue au suffrage universel direct
et aux compétences renforcées**



par Olivia Richard

REPRÉSENTER LES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

Pour une AFE de plein exercice,
élue au suffrage universel direct
et aux compétences renforcées

Sommaire

Table des matières

Avant-propos.....	3
I – Représentation locale : une construction imparfaite	8
1 – Le paradoxe de la réforme de 2013 : l'impossible proximité, l'insuffisante compétence.....	8
2 – Un mandat qui reste essentiellement consultatif.....	12
II – Se rassembler pour pouvoir agir.....	15
1 – Sortir de l'isolement face aux « Instructions de Paris »	15
2 – L'indispensable AFE « de plein exercice »	17
Conclusion.....	22

Avant-propos

Les Français ne désirent pas tous vivre ensemble.

Ils ne vivent même pas nécessairement au sein de ces communautés françaises à l'étranger, ces ensembles insaisissables qu'on évoque – toujours au pluriel – pour désigner nos ressortissants établis hors de France et qui s'articulent autour des associations françaises et des consulats. En effet, le réflexe de se regrouper ne perdure pas souvent après une ou deux générations nées à l'étranger. Certains ne l'ont d'ailleurs jamais, quittant le territoire national par dépit ou désamour.

On ne sait pas précisément combien de Français résident effectivement à l'étranger. L'estimation oscille entre deux et trois millions et demi de personnes¹ ; en l'absence d'obligation de se faire connaître du consulat², elle ne peut être affinée. Si le taux d'inscription est élevé dans les pays « à risques », il s'effondre dans les pays européens et en Amérique du Nord, où les Français ne ressentent pas le besoin de bénéficier de la protection consulaire qui en découle³.

Environ la moitié des Français inscrits au registre des Français établis hors de France résident dans l'espace européen⁴. 42 % de la diaspora française — 58 % en Amérique centrale et du Sud — a une autre nationalité, ce qui contredit l'image, pourtant tenace, de l'exilé fiscal, parti cacher son magot à l'abri du fisc français. Certains d'entre eux n'ont jamais habité en France ou n'y sont même jamais venus : depuis l'instauration du droit du sang, ils sont Français par filiation et héritent de la nationalité comme de leur patronyme⁵.

Alors même qu'ils ont renoncé à partager au moins temporairement notre destin collectif qui caractérise, selon Ernest Renan, la Nation, les ressortissants français à l'étranger en sont néanmoins partie intégrante et partagent

1. Toutes les données statistiques sont issues du rapport du gouvernement sur la situation des Français établis hors de France, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, septembre 2019.

2. L'immatriculation consulaire n'est plus obligatoire depuis 1961. Béatrice VERQUIN, « Les Français à l'étranger : une population difficile à délimiter », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 11, n° 3, 1995. pp. 193-203.

3. Selon le Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, la crise sanitaire de 2020 a entraîné une hausse importante des inscriptions, mais le nombre officiel n'est pas encore connu.

4. 49,3 % des Français ; l'espace européen s'entend comme l'UE élargie à l'Europe orientale et la Russie.

5. Article 10 du Code civil de 1804 : « *Tout enfant né d'un Français en pays étranger, est Français.* »

avec leurs compatriotes restés en France l'exercice de la souveraineté nationale, au sens de l'article 3 de la Constitution. En vertu du dernier alinéa de son article 24, « les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat ».

C'est le fruit d'une longue construction, initiée au lendemain de la Première Guerre mondiale, lors de laquelle ces Français étaient revenus se battre et parfois mourir pour défendre le drapeau : le sort des blessés et des orphelins de guerre qui ne vivaient pas en France constituait leurs premières revendications⁶ et a motivé la fondation d'une association pour défendre ces « Français du dehors », l'Union des Français de l'étranger, en 1927.

La Seconde Guerre mondiale et l'engagement renouvelé des Français de l'étranger au sein de comités de la France libre leur ont valu la reconnaissance de la Nation et une représentation au Conseil de la République⁷. Il n'était pas question alors de procéder à des élections françaises en territoire étranger : le contexte international ne le permettait pas.

La prise en compte des communautés françaises, à défaut de leur représentation, a ainsi été traduite par la création du « Conseil supérieur des Français de l'étranger » (CSFE) en 1948⁸, dont la compétence était de « fournir des avis sur les questions et projets intéressant les Français domiciliés à l'étranger ou l'expansion française ». Les membres, désignés puis parfois élus parmi les associations françaises à l'étranger⁹, ont acquis la compétence exclusive de sélection des candidats au Sénat en 1959¹⁰.

En 1958, l'État a surmonté sa répugnance à organiser une élection française à l'étranger : 373 316 Français à l'étranger ont participé au référendum¹¹ portant approbation de la Constitution dans des centres de vote ouverts dans les consulats. Plus de 91 % ont voté en faveur du texte proposé par le gouvernement, scellant l'appartenance de la diaspora à la V^e République. La

6. Christine PELTIER-CHARRIER, *Les Français de l'étranger comme catégorie politique*, thèse de doctorat, École des hautes études en sciences sociales, 2018.

7. Assemblée nationale constituante, 2^e séance du 27 septembre 1946, *Journal officiel*, pp. 4177 et s.

8. Décret n° 48-1090 du 7 juillet 1948 instituant un conseil supérieur des Français de l'étranger.

9. Pour un historique de la représentation locale des Français de l'étranger, voir la proposition de loi de Robert del Picchia tendant à moderniser l'Assemblée des Français de l'étranger, enregistrée à la Présidence du Sénat le 12 mai 2010.

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

11. Tableau d'inscription des résultats du scrutin du référendum du 23 septembre 1958, *Journal officiel* du 5 octobre 1958, pages 9177 et s. Notons que le vote des Français résidant dans les colonies françaises n'étaient pas compris dans cette catégorie.

participation était remarquable : on y a recensé davantage de votants que lors des élections des onze députés des Français de l'étranger¹² en juin 2017.

La loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 a ensuite permis une évolution décisive du rapport des Français de l'étranger à l'exercice de la citoyenneté : des listes électorales ont été créées à l'étranger pour permettre aux Français non résidents de participer à l'élection du Président de la République et aux référendums. Hautement symbolique quant à la prise en compte de leur établissement à l'étranger, cette réforme a rendu possible les différentes étapes de la construction d'une représentation propre.

En 1982, contre l'avis du CSFE¹³, le gouvernement a enfin exporté le suffrage universel direct, pour donner à ses membres « une représentativité incontestable ». La loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983 relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France en a tiré les conséquences et normalisé l'élection des représentants des Français de l'étranger au Sénat¹⁴, dont le nombre a été porté de six à douze.

Les délégués au CSFE, désormais élus au suffrage universel direct, ont réclamé davantage d'autonomie, que ce soit par rapport au Quai d'Orsay ou aux sénateurs issus de leurs rangs. En 1990¹⁵, la loi a reconnu que le CSFE était bien « l'assemblée représentative des Français établis hors de France », jusqu'à devenir l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)¹⁶.

Le Sénat, qui avait seul aménagé des sièges pour les Français de l'étranger, était considéré comme leur « maison ». De la révision constitutionnelle de 2003 à celle de 2008, le dernier alinéa de l'article 39 a institutionnalisé ce rôle en établissant la priorité d'examen au Sénat des projets de loi portant sur « les instances représentatives des Français établis hors de France »¹⁷.

12. Au premier tour des élections législatives de juin 2017, le ministère des Affaires étrangères a comptabilisé 241 672 votants.

13. JO Sénat, compte-rendu intégral de la séance du 4 mai 1982, page 1602.

14. L'ordonnance n°59-260 du 4 février 1959 complétant l'ordonnance n°58-1090 prévoyait l'élection par le Sénat de six sénateurs des Français établis hors de France sur des candidatures proposées par le Conseil supérieur des Français de l'étranger. Un vote à bulletin secret n'était organisé qu'en cas d'opposition formulée par 30 sénateurs, ce qui n'a jamais eu lieu.

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

16. Le changement de nom, opéré par la loi n° 2004-805 du 9 août 2004 tendant à modifier la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger, a été difficilement obtenu, la commission des lois du Sénat craignant qu'il n'annonçât « une réforme de plus grande ampleur ». Voir le rapport n° 225 (2003-2004) de Christian Cointat, déposé le 25 février 2004.

17. Robert Hanicotte, « Priorité au Sénat », Pouvoirs 2004/4 (n°111).

Néanmoins, il n'a pas survécu à l'élection de députés par les Français de l'étranger, instituée en 2008¹⁸.

La représentation politique ainsi étendue aux deux chambres du Parlement, restait à la consolider localement, le rôle de l'AFE demeurant purement consultatif. Une réforme, très attendue, a été menée en 2013¹⁹ et rapidement remise en cause²⁰. La nouvelle construction n'a pas de territoire sur lequel s'appuyer. Est-il seulement possible de lui donner, dans cette configuration des sols si particulière, une assise suffisamment solide pour qu'elle soit en mesure d'accueillir et de répondre aux demandes des Français établis hors de France ?

La tâche de représenter ces personnes aux difficultés et aux intérêts si différents est évidemment ardue. Ils sont des administrés « à part », tout en étant des citoyens « à part entière ». Alors que le second tour des élections municipales a été organisé en juin 2020 dans la France entière, le report au printemps 2021 des seules élections locales des Français de l'étranger et des sénatoriales qui en découlent²¹ en raison de la pandémie de Covid-19 le démontre, si besoin en était : représenter des citoyens, disséminés à travers le monde, sans territoire délimité, est un exercice particulier. Ils sont loin, ou bien juste de l'autre côté de nos frontières. Ils ne vivent pas sous l'empire des lois françaises pour l'essentiel des aspects de leur vie quotidienne. Ils sont mal connus, de même que les difficultés qu'ils rencontrent, ne formant pas une communauté homogène dont il serait facile d'identifier les problèmes pour y remédier, d'autant plus que l'empathie peine à franchir les frontières. Pourtant, les Français inscrits sur les listes électorales consulaires (LEC) créées par la loi de 1976 ne forment pas un corps électoral anecdotique : avec plus d'un million trois cent mille électeurs, le « département 99 » est le quatrième plus important, équivalant à la population électorale de Paris²².

Une représentation locale à l'étranger semble relever de l'oxymore, tant peut paraître paradoxale et illégitime une telle vie politique. Pourtant, plusieurs

18. Article 9 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

19. Loi n°2013-657 du 23 juillet 2013 relative à la représentation des Français de l'étranger.

20. Rapport d'information n° 481 des sénateurs Frassa et Leconte au nom de la commission des Lois du Sénat, Les premiers enseignements de la loi du 22 juillet 2013, 3 juin 2015.

21. Les conclusions de la commission mixte paritaire ont été adoptées par les deux chambres le 16 juin 2020. Le projet de loi organique portant prorogation des mandats des six sénateurs des Français de l'étranger de la série 2 a été adopté au Sénat le même jour.

22. Registre électoral unique, Insee focus n°186, 26 février 2020.

centaines d'élus français forment le maillage d'une démocratie locale française à travers le monde. Soit elle est méconnue, soit elle est déconsidérée, même par ceux à qui le mandat incombe : la représentation non parlementaire des Français de l'étranger, en manque de compétences faute de territoire, souffre de la distance qui la sépare de Paris.

La loi portant réforme de la représentation des Français de l'étranger du 22 juillet 2013²³ a profondément modifié le visage de la représentation « locale » de la diaspora française, avec un résultat difficile à apprécier, un illusoire rapprochement des élus avec leurs électeurs ayant été recherché (I) aux dépens du renforcement de leurs compétences auquel il ne faut pas renoncer (II).

23. La loi n° 2013-657 relative à la représentation des Français de l'étranger a abrogé la loi 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger.

I – Représentation locale : une construction imparfaite

Comme un adolescent, l'Assemblée des Français de l'étranger aspirait à sortir de la tutelle du ministère des Affaires étrangères et à s'affirmer face à l'omniprésence des sénateurs dont elle était la matrice. L'institution qui jadis rassemblait tous les élus des Français de l'étranger est pourtant devenue anecdotique.

1 – Le paradoxe de la réforme de 2013 : l'impossible proximité, l'insuffisante compétence

Jusqu'alors, la loi de 1982 modifiée prévoyait l'élection de 155 conseillers au sein de 52 circonscriptions par les Français inscrits sur une liste électorale consulaire²⁴. Ils siégeaient à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE),

24. La loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 modifiée relative aux listes électorales consulaires précitée prévoit une liste électorale par circonscription consulaire et conditionne l'inscription sur une de ces listes à la résidence dans la circonscription consulaire, outre les conditions habituelles requises pour être électeur.



*Photo de l'AFE, au Quai d'Orsay, lors de l'ouverture de la session
à l'issue du renouvellement partiel de 2009.*

L'ensemble des élus, conseillers, sénateurs et les personnalités qualifiées, étaient réunis autour d'Alain Joyandet, secrétaire d'état chargé de la Coopération et de la Francophonie en représentation du ministre des Affaires étrangères, alors président de l'AFE.

réunie en plénière deux fois par an à Paris. Son bureau, d'une trentaine de membres, se réunissait deux fois de plus, permettant une certaine continuité des travaux dans l'année. Les 12 sénateurs des Français de l'étranger, élus par moitié tous les 3 ans par les membres élus de l'AFE, en étaient membres de droit. 12 « personnalités qualifiées », issues essentiellement des associations (UFE, ADFE) siégeaient encore, sans droit de vote. Dans leur pays de résidence, ces élus participaient à différents « comités consulaires », compétents en matière de bourses scolaires, d'aides sociales, de sécurité... lesquels rappellent fortement les actuels conseils consulaires.

De nombreuses résolutions de l'AFE²⁵ et autres propositions de loi²⁶ ont été déposées au fil des ans pour renforcer les compétences et prérogatives de cet organe baroque, élu au suffrage universel direct mais au rôle purement consultatif, placé sous la présidence de droit du ministre des Affaires étrangères qui n'était pas même contraint de demander un avis sur les sujets intéressants les Français de l'étranger. La frustration partagée par les élus de tout bord résidait essentiellement dans la conviction d'être avant tout des grands électeurs, sans fonction exécutive propre. Divers travaux ont tendu vers la création d'une « collectivité d'outre frontière », qui aurait amorcé une décentralisation des compétences du Quai d'Orsay vers une AFE pourvue d'une autonomie budgétaire.

Le projet de loi porté par Hélène CONWAY-MOURET²⁷ a marqué un coup d'arrêt à cet élan en s'articulant autour de surprenantes exigences « de proximité et de représentativité », avec l'objectif « d'élargir le corps électoral » des sénateurs²⁸.

La nécessité d'accorder la priorité à un illusoire rapprochement avec des Français littéralement disséminés dans le monde entier est pour le moins discutable. Même si on élit plusieurs conseillers pour représenter les Français d'un pays, par exemple 4 pour le Chili, on ne peut espérer les mettre « à

25. Rapport de la Commission temporaire de la Décentralisation appliquée aux Français établis hors de France, adopté par l'Assemblée des Français de l'étranger en mars 2006. La résolution demandant la création d'une « collectivité Outre Frontière » a été régulièrement reprise, notamment dans l'avis de la Commission des Lois et Règlements de l'Assemblée des Français de l'étranger de mars 2009 ou encore dans le rapport de la Commission des Lois et Règlements de l'Assemblée des Français de l'étranger, adopté en assemblée plénière en septembre 2012.

26. Proposition de loi n° 449 tendant à moderniser l'Assemblée des Français de l'étranger, enregistrée à la Présidence du Sénat le 12 mai 2010, présentée par Robert del Picchia, sénateur.

27. Conseillère à l'AFE élue par les Français d'Irlande, sénatrice des Français de l'étranger depuis 2011, ministre déléguée chargée des Français de l'étranger de juin 2012 à avril 2014.

28. Compte-rendu intégral de la séance du 13 mars 2013, sur le site du Sénat.

portée d'engueulade », selon la formule de Gérard LARCHER, Président du Sénat, des Français qui y résident : il n'y a pas de marché sur lequel aller serrer des mains le dimanche, les écoles dites « françaises » accueillent deux tiers d'élèves étrangers, beaucoup ne résident pas dans les capitales et les déplacements dans ce pays étendu ne sont pas défrayés.

On notera en outre que la loi et son décret d'application²⁹ ne prévoient plus la mise à disposition d'un local qui permette aux élus de tenir une permanence au consulat : leur rôle est limité à leur participation à deux réunions du conseil consulaire par an. Proximité géographique donc, mais avec le poste consulaire, pas avec les Français de la circonscription. C'est l'implication des élus dans la vie associative locale qui leur permet d'être en contact régulier avec les Français établis dans leur circonscription, pas l'exercice du mandat.

Grands électeurs pour les sénateurs des Français de l'étranger, le nombre de ces élus « locaux » a été presque triplé : les 442 nouveaux « conseillers consulaires », se sont vus adjoindre des « délégués consulaires » dont la seule fonction est de compléter le collège électoral sénatorial³⁰ afin de prendre en compte l'importance numérique des plus grandes « villes françaises à l'étranger » (Genève, Londres, Bruxelles, Montréal, etc.). Leur nombre n'est pas fixe : il est révisé avant chaque renouvellement en fonction de l'évolution de la population française dans le monde et dans les circonscriptions électorales³¹.

Notons la particularité du dispositif législatif qui fixe le nombre de conseillers, dont l'orthodoxie peut être discutée : en vertu d'un principe constitutionnel bien établi, ce ne sont pas les électeurs qui sont représentés, mais bien la population française dans sa globalité. En l'absence de recensement de celle-ci, c'est le nombre d'inscrits au Registre des Français établis hors de France qui fait foi. Or l'inscription au Registre est non seulement facultative, mais sa validité est limitée dans le temps (5 ans). Lorsque la date de péremption de l'inscription approche, le citoyen doit être invité par l'administration consulaire à se manifester afin d'en obtenir le renouvellement. Encore faut-il

29. Décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres.

30. Élus en même temps que les conseillers consulaires en vertu des articles 40 et suivants de la loi du 22 juillet 2013, les 68 délégués sont les premiers battus et sont appelés à remplacer les titulaires du mandat en cas de démission (volontaire ou d'office). Un quart des conseillers consulaires auraient été remplacés entre 2014 et 2020.

31. L'arrêté du 3 février 2021 a fixé le nombre de conseillers des Français de l'étranger et de délégués consulaires à élire au mois de mai suivant : respectivement 442 et 68. Ces nombres ont été fortement révisés en un an, le nombre d'inscrits au Registre des Français de l'étranger ayant fortement évolué en raison de la pandémie.

que cette invitation soit bien envoyée. Comme on l'imagine aisément, peu de courriels de relance ont été adressés en pleine pandémie par des postes consulaires durement atteints, parfois dans leur chair, par l'épidémie. Une fois que le citoyen est radié, nulle procédure de recours n'est prévue, divergeant en cela de la radiation d'une liste électorale, fortement encadrée par le code électoral. Ainsi la Principauté d'Andorre s'est-elle retrouvée avec davantage d'électeurs inscrits sur sa liste électorale consulaires que de Français inscrits au Registre, alors que celui-ci inclut les mineurs. La sanction a été immédiate : le nombre de ses représentants est tombé à une seule personne au lieu de trois l'année précédente.

D'un point de vue institutionnel, le Parlement étant seul compétent en matière électorale qu'il s'agisse des modalités d'élections que du nombre de sièges à pourvoir, il est intrigant d'imaginer que l'administration consulaire puisse faire chuter le nombre de représentants élus face à elle en observant une inertie totale pour relancer le renouvellement de l'inscription consulaire. C'est inédit dans le droit français.

442 conseillers des Français de l'étranger ainsi que 68 délégués consulaires composent désormais la représentation locale des non résidents.

Il n'était dès lors plus question que l'ensemble des élus siègent à l'AFE, le budget nécessaire à leur venue à Paris aurait été trop important. La chambre historique a donc été réduite à 90 membres, élus par leurs pairs au cours du mois suivant les élections consulaires, au sein de 15 super-circonscriptions. Ce sont des élections singulières, en ce sens qu'elles freinent dès leur entrée en mandat les illusions des nouveaux conseillers qui, après des élections souvent difficiles, doivent se remettre dans le bain électoral pour espérer pouvoir siéger à Paris deux fois par an. La déconvenue est souvent grande lorsqu'ils réalisent qu'il leur faut trouver des candidats parfois à l'échelle d'un continent pour réussir à monter une liste de candidature, paritaire de surcroît. Le rôle des partis et des sénateurs, avec lesquels les liens sont évidemment très étroits, est alors déterminant : ceux qui n'ont pas pu être élus à l'AFE en gardent rancune car ils perdent la faculté de faire entendre leur voix en dehors de leur circonscription consulaire ; ceux qui parviennent à l'AFE le doivent à quelqu'un, ce qui leur sera régulièrement rappelé.

En fait de renforcement de la représentation non parlementaire par un ancrage plus proche du terrain, l'AFE a perdu l'exclusivité de celle-ci et donc sa légitimité, au profit d'un corps d'élus dont l'influence est diluée.

2 – Un mandat qui reste essentiellement consultatif

Le rôle des conseillers des Français de l'étranger reste hélas très limité. La loi du 22 juillet 2013 ne prévoit aucune compétence réellement exécutive : leur mandat est circonscrit aux réunions des conseils consulaires³² au sein duquel ils étaient dans un premier temps réunis sous la présidence de droit de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire. Le conseil consulaire peut rendre « des avis » ou « être consulté sur toute question concernant les Français établis dans la circonscription »³³.

Les conseils consulaires se réunissent en différentes « formations » thématiques (bourses, sécurité, aides sociales, emploi et formation professionnelle). Lors des réunions des formations les plus significatives (bourses et aides sociales), d'autres membres siègent *ès qualités*, limitant encore le rôle des membres élus. Chaque année, le chef de poste leur présente un rapport sur la situation de la communauté française établie dans le pays.

L'article 3 de la loi de 2013 prévoit désormais la publication du procès-verbal des délibérations sur les sites Internet des consulats. Mais là encore, des restrictions peuvent être apportées. Ainsi le consulat français au Mexique avait décidé de rendre anonyme les prises de paroles des élus, comme s'il s'agissait du compte-rendu d'une réunion de service. Quelle responsabilité politique peut émerger d'un débat sans nom ? La visibilité donnée aux rôles des élus à la vie de leur communauté est très faible.

Chaque prérogative accordée aux conseillers élus ne l'est qu'entourée de limites qu'ils peuvent sentir très rapidement. Ainsi, lorsqu'ils sont réunis pour examiner les demandes de bourse des familles françaises pour la scolarité dans un établissement français à l'étranger, les conseillers consulaires votent en ayant conscience d'accorder à Jacques ce qu'ils devront enlever à Paul : le montant global des bourses est limité à une enveloppe fixée pour chaque

32. Certains chefs de poste s'exonèrent de ces réunions, ainsi par exemple en Écosse, où les élus n'ont pas été réunis pendant 2 ans.

33. Article 3 de la loi n° 2013-657 du 22 juillet 2013.

circonscription par le Département à Paris. La tutelle financière ne permet pas d'autonomie.

La loi « Engagement et proximité »³⁴ a été amendée par les députés LREM à l'initiative de Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères. Les « conseillers consulaires » (dénomination qui entretenait une confusion avec les services du consulat), sont devenus des « conseillers des Français de l'étranger » dès le mois d'octobre 2020³⁵.

En outre, le président du conseil consulaire est désormais élu par et parmi les membres élus de celui-ci, le chef de poste diplomatique et consulaire devenant un « rapporteur général » des services. La mesure est entrée en vigueur après le renouvellement de mai 2021. Deux avancées majeures en ont découlé : l'ordre du jour est désormais fixé par le Président et celui-ci peut inviter des personnes dont il estime que les compétences peuvent éclairer les travaux du conseil.

Le chef de poste peut également demander l'inscription d'un point à l'ordre du jour ou inviter une personnalité qualifiée sur un sujet. Ces demandes sont de droit, elles ne peuvent lui être refusées. C'est heureux : les élus ne doivent pas délibérer dans leur coin. Il en résulterait un désintérêt passif, alors qu'une collaboration des pouvoirs, électifs et administratifs, doit être recherché.

Néanmoins, la collaboration peut être difficile, les textes encadrant les responsabilités étant souvent insuffisants. Et... certains postes n'entendent pas se voir retirer des prérogatives en conservant les charges y afférant. Ainsi un poste a décliné toute aide logistique pour la convocation des réunions des conseils, pourtant indispensable s'agissant par exemple des réunions de la formation Bourses qui impliquent la constitution et la distribution de dossiers importants et volumineux. Ainsi encore, en Iran, le consulat a refusé l'inscription à l'ordre du jour de deux points qu'il estimait ne pas être du ressort des compétences du conseil consulaire. Celles-ci étant ouvertes aux « questions consulaires ou d'intérêt général » ou encore « toute question concernant les

34. Article 111 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

35. Le changement de dénomination devait intervenir après le prochain renouvellement des conseillers ; les sénateurs ont obtenu une entrée en vigueur plus rapide à la faveur de la discussion du projet de loi portant report des élections consulaires à mai 2021, dont l'organisation n'a pas été jugée possible par le comité scientifique.

Français établis dans la circonscription »³⁶, on voit mal en quoi les délais d'obtention des passeports ou encore l'accès à la vaccination pourraient ne pas entrer dans ses compétences. Il n'en reste pas moins que, face au refus du poste, aucun recours ne s'offre au Président du conseil qui dépend de ces services, au moins pour la logistique.

Ces avancées sont essentiellement symboliques et ne remédient pas au manque de pouvoirs de ces élus, dont le mandat reste essentiellement consultatif. Ils sont en quelque sorte un lien entre les consulats et les communautés françaises. Cela reste insuffisant au regard de leur élection au suffrage universel direct.

Ainsi la réforme de 2013 n'a pas permis un regain de vitalité des mandats et il n'est pas anecdotique qu'un nombre très important des conseillers sortants ne se soient pas représentés lors des élections consulaires de mai 2021. Interrogés, beaucoup d'entre eux déclaraient se sentir « inutiles » ou sont frustrés de constater que les moyens de leur action dépendent pour beaucoup de la qualité de la relation qu'ils arrivent à entretenir avec le poste consulaire.

36. Article 3 de la loi 2013-659 du 22 juillet 2013 modifiée relative à la représentation des Français établis hors de France.

II – Se rassembler pour pouvoir agir

En rapprochant ces élus de leur terrain, le législateur les a éloignés de Paris où sont prises l'essentiel des décisions qui concernent les Français de l'étranger.

1 – Sortir de l'isolement face aux « Instructions de Paris »

Lors de la crise sanitaire du Covid-19, le Parlement a pu mesurer les effets de l'absence, lors de la dématérialisation des réunions de commission ou même avec la limitation du nombre de parlementaires en séance³⁷ : la portée d'une voix est amoindrie par l'absence physique. On conçoit celle du cri poussé de l'autre côté de l'Atlantique face à des mesures prises à Paris, sans consultation des élus, qui vont le plus souvent dans le sens de la suppression d'un service ou de la réduction d'un consulat.

Il se perd en route ou se noie dans l'océan.

Plusieurs domaines de la vie française à l'étranger obéissent à l'empire de nos lois³⁸. Si divers services administratifs encadrent le sort des Français de l'étranger (CNAV, service de la nationalité du ministère de la Justice, service de l'état civil de Nantes, direction des impôts des non-résidents...), les conseils consulaires et leurs membres dépendent de la Direction des Français de l'étranger par laquelle passent les instructions. Jamais communiqués, ces textes modifient pourtant significativement l'ordonnancement juridique français à l'étranger.

Un fonds de soutien a ainsi notamment été créé pendant la pandémie de coronavirus au printemps 2020 ; quelque 50 millions d'euros ont été débloqués pour l'aide sociale aux ressortissants français les plus démunis. Les instructions déterminant les conditions d'obtention ont été transmises aux personnels diplomatiques et consulaires, mais pas aux conseillers consulaires, ce qui leur interdit tout contrôle. Renouvelable une fois dans certains pays, cette aide ponctuelle a été limitée à un seul versement par d'autres postes ; les pièces justificatives demandées ont été plus ou moins nombreuses selon les postes... la concentration des décisions, le refus d'associer les élus locaux à leurs mises en œuvre ne permettent pas une application homogène ou cohérente de telles mesures, de même

37. Jean-Philippe DEROSIER, *État d'urgence sur les libertés*, billet du 6 avril 2020 sur le blog de *La Constitution décodée*.

38. Droit de la nationalité et des personnes, élections, fiscalité des revenus de source française et des immeubles en France, scolarité française à l'étranger, protection sociale (aides sociales, retraites versées à l'étranger, Caisse des Français à l'étranger), soutien aux entreprises françaises à l'étranger.

que l'absence de consultation en amont des élus empêche la prise en compte de la multiplicité des réalités de nos ressortissants : les difficultés rencontrées au Mexique ne sont pas les mêmes qu'au Qatar et divergent évidemment des problèmes des Français résidant en Allemagne. C'est vrai en période de crise comme en temps normal. Si un assouplissement des conditions d'octroi de ces aides d'urgence a été progressivement obtenu, les demandes des conseillers des Français, particulièrement d'Amérique latine, appelant à davantage d'humanisme, sont restées lettre morte. La lutte contre la fraude commanderait l'humiliation : ainsi en a-t-il été pour cette femme qui s'est vue contrainte de justifier la vente de sa télévision à laquelle elle avait été réduite pour pouvoir s'acheter à manger. Ce revenu, modeste et ponctuel, a pourtant failli lui coûter cette aide « SOS », alors que moins de 15 millions ont été dépensés en 2020.

Le rapprochement des mandats supposément opéré par leur miraculeuse multiplication n'a pas été accompagné d'une déconcentration des services de l'État et laisse sur une faim tenace. Et il ne saurait en être autrement : on n'imagine pas une ambassade ou un consulat établir une doctrine « locale », en matière d'établissement de documents d'identité par exemple ou encore en matière de CNF. Aujourd'hui, à chaque première demande de passeport, l'agent consulaire demande un certificat de nationalité française, même en présence d'une possession d'état bien établie. Cette application aveugle d'instructions du pôle de la nationalité ont ainsi empêché un jeune français de venir suivre ses études en France, puisqu'il faut plusieurs années pour obtenir la précieuse preuve de nationalité. C'est plus que regrettable s'agissant de familles installées à l'étranger depuis plusieurs générations, alors que le lien avec la France peut être très difficile à entretenir.

En outre, le Quai d'Orsay n'a pas été épargné par les efforts budgétaires des dernières décennies³⁹ et soumis à un effort constant de « rationalisation du réseau ». L'argument est connu et répété à l'envi : la France peine à dégager les moyens d'entretenir le troisième réseau diplomatique au monde (derrière les États-Unis et la Chine).

Les consulats jugés non indispensables ont été, dans le meilleur des cas, transformés en « consulats d'influence », c'est-à-dire vidés des services utiles aux communautés françaises. Pour le reste du réseau, depuis 2017, les ser-

39. Voir notamment le rapport n° 729 du 18 septembre 2019 des sénateurs Vincent Delaye et Rémi Féraud, rapporteurs spéciaux pour la mission budgétaire Action extérieure de l'État.

vices sont progressivement supprimés, comme les compétences notariales⁴⁰, ou encore la possibilité de faire attester de son existence par le consulat, acte indispensable aux retraités français établis à l'étranger pour percevoir leur retraite française. Dans ce dernier exemple, c'est par le courriel d'un élu demandant s'il était normal que le consulat ait affiché un papier, écrit à la main, annonçant que les certificats de vie ne seraient désormais plus remplis par les agents du poste, que les élus ont pris connaissance d'une mesure si lourde de conséquences. Les parlementaires n'avaient pas davantage été informés.

L'isolement des conseillers consulaires est pire encore pour ceux élus au scrutin majoritaire⁴¹ : l'unique élu est désarmé face à une administration réduite à peau de chagrin. Relevons le cas de cet élu du Paraguay qui a tenté de s'opposer à la fermeture des services consulaire d'Asunción, en vain : il ne disposait d'aucun moyen pour défendre la section pour les 1 200 Français qui vivent dans ce pays⁴². Depuis 2016, ces Français sont « administrés » par le « poste de rattachement » à Buenos Aires, distant de 1 000 km, « qui organise des tournées consulaires très régulières »⁴³. La même problématique est apparue avec la fermeture du consulat général au Salvador, qui dépend désormais du Guatemala. De nombreux autres postes ont subi ce repli, particulièrement préoccupant en période de crise qui entraîne la suspension des tournées consulaires.

La même logique budgétaire qui conduit à réduire la voilure consulaire a imposé la réduction du nombre de membres de l'AFE à quatre-vingt-dix conseillers consulaires. C'est pourtant le seul moment où la proximité visée par la réforme de 2013 aurait pu trouver une traduction concrète.

2 – L'indispensable AFE « de plein exercice »

En l'absence de pouvoir exécutif ou même d'information sur les éléments budgétaires du poste consulaire, les élus locaux ne sauraient être considérés comme un contre-pouvoir à l'administration qui régit les Français établis hors

40. Arrêté du 28 septembre 2018 portant abrogation de l'arrêté du 18 décembre 2017 fixant la liste des postes diplomatiques et consulaires dans lesquels sont exercées des attributions notariales.

41. 20 conseillers consulaires sont élus au scrutin majoritaire, dans les circonscriptions les moins peuplées.

42. 1227 Français au Paraguay en 2018 étaient inscrits au Registre des Français établis hors de France selon le rapport du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France, 2019.

43. Réponse du Secrétariat d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères publiée dans le *JO Sénat* du 9 mai 2019, p. 2517.

de France. Mais leur réunion plénière semestrielle à Paris leur permettait pour le moins de comparer leurs difficultés ou les fonctionnements des postes. Lorsque les compétences sont limitées, le développement d'un réseau d'appui se révèle essentiel. Les réunions en France sont également l'occasion de rencontrer les responsables de l'administration et de les alerter sur telle difficulté ou telle demande.

C'est la raison même d'être de l'Assemblée des Français de l'étranger. L'organisation des travaux en commissions thématiques, sur le modèle des chambres parlementaires, la distingue de l'assemblée des maires de France qui ne se réunit qu'une fois par an à Paris⁴⁴. Depuis la réforme de 2013, les membres de l'AFE élisent leur président en leur sein. De fait, plus aucun ministre des Affaires étrangères n'y a mis les pieds, déléguant les Français de l'étranger à un secrétaire d'État ou ministre délégué.

Des vœux, résolutions ou autres avis sont publiés après adoption par l'AFE réunie en séance plénière. Ils restent généralement lettre morte, provoquant la frustration légitime de ces deux-fois élus, mais permettent aux parlementaires qui veulent bien être à l'écoute de prendre le pouls et de limiter l'effet « hors sol » lié à l'abandon de leur mandat local lors de leur élection au Parlement⁴⁵.

En outre, depuis 2014, la session de rentrée est désormais organisée en octobre pour permettre une présentation du projet de loi de finances pour l'année suivante, s'agissant des programmes touchant les Français à l'étranger. Ces prémices de considérations d'ordre budgétaire ne donnent évidemment pas lieu à un vote, mais permettent une information très utile des membres de l'AFE. Hélas, les comptes rendus des travaux ne sont publiés que plusieurs mois après, limitant l'intérêt de leur communication.

Ainsi, un article du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2019⁴⁶ qui conditionnait le bénéfice de la carte vitale des retraités à 60 trimestres travaillés en France, avait été présenté à la commission des

44. Le règlement intérieur de l'AFE prévoit six commissions : Lois, règlements et affaires consulaires ; Finances, budget et la fiscalité ; Commerce extérieur, développement durable, l'emploi et la formation ; Enseignement, des affaires culturelles, la francophonie et l'audiovisuel extérieur ; Affaires sociales et anciens combattants ; Sécurité et la protection des personnes et des biens.

45. Aucune disposition législative ne prévoit l'interdiction du cumul entre les deux mandats, mais aucun sénateur n'a conservé de mandat local, pas davantage que la seule conseillère à l'AFE élue députée en 2012, Claudine Schmid. En revanche, le député Joachim Son Forget a récemment été élu conseiller des Français de Suisse, après avoir conduit une liste aux consulaires du printemps 2021.

46. Article 52 de la loi n°2018-1203 du 22 décembre 2018.

Affaires sociales de l'AFE⁴⁷. Aucun parlementaire des Français de l'étranger n'avaient remarqué cet alinéa dans le PLFSS. Dans la mesure où ils ne sont plus membres de l'AFE, la communication est plus difficile sur des questions aussi techniques. La disposition, pourtant présentée à l'AFE, a été discrètement adoptée sans débat au Parlement, qui ne s'est aperçu de la réforme que quatre mois après son adoption, lors de la session suivante de l'AFE, en mars.

Il serait utile que les parlementaires soient davantage associés aux travaux de l'AFE, afin que ces derniers puissent irriguer les leurs.

Les différents services de l'administration viennent présenter l'état du droit, les prochaines réformes, les expliquent et repartent avec les questions qui n'ont pas trouvé réponse. Des questions orales et d'actualité permettent enfin aux élus de passer l'administration sur le grill. Si c'est devant les ambassadeurs réunis annuellement fin août que le gouvernement fixe ses objectifs diplomatiques, l'administration vient en rendre compte devant l'AFE. Mais avec 90 membres, sa visibilité est réduite ; l'information qui est retransmise aux élus consulaires est pratiquement nulle. Très peu de ces élus réalisent un travail de suivi au titre de ce mandat de retour à l'étranger.

Ils n'en ont du reste pas les moyens, seul les voyages à Paris et l'hébergement étant (mal) défrayés⁴⁸. Cette multiplication des échelons électifs aurait eu un sens si le mandat de conseiller à l'AFE avait été prolongé « en circonscription », mais tel n'est pas le cas. La réforme de 2013 n'a pas prévu d'articulation entre les mandats des conseillers consulaires et leurs représentants à l'AFE. Il n'est ainsi pas possible pour un conseiller à l'AFE d'assister à une réunion consulaire dans une autre circonscription consulaire que la sienne ; il n'est pas non plus possible à ce « super-conseiller » de tenir des permanences⁴⁹ en l'absence de moyens financiers dédiés. Du reste, les conseillers consulaires verraient d'un mauvais œil une telle hiérarchisation des mandats.

Comme nous l'écrivions dans un rapport remis au Quai, l'AFE est régulièrement menacée de disparition. Elle est pourtant le cœur de la représen-

⁴⁷. Rapport de la commission des Affaires sociales et des Anciens combattants, octobre 2018.

⁴⁸. Tableau annexé à l'article 36 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils à l'AFE et à leurs membres.

⁴⁹. La doctrine du secrétariat général de l'AFE s'est assouplie en 2016 ; l'administration du Quai considère dorénavant que le caractère indirect de cette élection ne doit pas être un obstacle à ce que les conseillers à l'AFE rencontrent les communautés françaises de leur circonscription AFE. Voir en ce sens la réponse publiée le 16 septembre 2016 sur le site Internet de l'AFE.

tation 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. 80 % des conseillers des Français de l'étranger qui n'en sont pas membres sont confinés dans leur circonscription de « proximité », loin de Paris.

Il paraît essentiel de rétablir l'AFE dans un fonctionnement qui a du sens :

– **Unification des différents échelons** : suppression des différents échelons de la fusée, qui la ralentisse en lui enlevant une visibilité indispensable, par l'élection au suffrage universel direct de l'ensemble des conseillers des Français de l'étranger, qui seraient tous membres de l'AFE ; ils conserveraient leurs compétences locales, au sein des conseils consulaires. Ainsi, le mandat local aurait une déclinaison parisienne, afin de redonner une vivacité au mandat en circonscription. Des calculs budgétaires doivent être faits pour évaluer le coût et réévaluer leur nombre. Nous ne disposons pas des chiffres pour le faire : l'enveloppe globale connue, plus de 2 millions d'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, de faire venir tous les conseillers à l'AFE au moins une fois par an à Paris. Les modalités de travail à distance se sont considérablement développées depuis 18 mois. Les visios ont permis aux élus de maintenir un lien malgré la pandémie et l'arrêt des déplacements internationaux. Adapter le fonctionnement de l'AFE pour en permettre l'utilisation au fil de l'année, particulièrement dans les commissions dont la saisine au fond serait plus souple et ainsi facilitée, permettrait un renforcement de leur poids et la diffusion de leurs travaux.

Il pourrait même être envisageable de leur attribuer une indemnité mensuelle pour l'exercice de leur mandat, comme cela a été le cas. La loi Engagement et Proximité doit être davantage appliquée aux conseillers des Français de l'étranger.

Naturellement cela impliquera un nouveau découpage des circonscriptions, en phase avec le nombre de conseillers déterminé. Il est tout-à-fait possible de reprendre les anciennes circonscriptions, les comparer aux nouvelles, voir comment les adapter pour tenir compte des problématiques du terrain.

Ce redécoupage doit se faire avec les élus actuels, 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 peu légitimes que les élus qui en sont issus.

Il est nécessaire que les membres de l'AFE qui seront prochainement renouvelés constituent une nouvelle « commission de la Réforme ». Ils pourraient déterminer ainsi toutes les pistes à explorer pour rendre à la représentation des Français de l'étranger plus efficiente. Les décisions ne peuvent tomber du ciel ; elles doivent émaner du terrain.

– **Renforcement des compétences** : le mandat, qu'il soit exercé au sein des conseils consulaires ou à l'AFE, doit gagner en consistance afin de revitaliser la démocratie française à l'étranger et sortir de l'impuissance⁵⁰. Conformément au principe républicain selon lequel « une assemblée parlementaire issue du suffrage universel doit avoir pouvoir délibératif et non seulement rôle consultatif »⁵¹, il est temps de lever la tutelle sur ces élus, qui doivent pouvoir obtenir une responsabilisation progressive. L'AFE doit être consultée sur tout texte qui intéresse les Français de l'étranger et son avis ne peut rester purement consultatif : **il est temps d'appliquer la décentralisation des compétences aux conseillers des Français de l'étranger élus au suffrage universel direct, dans tous leurs domaines qui intéressent la vie des communautés françaises à l'étranger.**

50. Robert DEL PICCHIA et Olivia RICHARD, *La représentation des Français de l'étranger : bilan, analyse et propositions*, mars 2018.

51. Pierre DABEZIES, *Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques* rédigé d'après ses notes, 1978-79, p. 472.

Conclusion

Représenter les Français, même à l'étranger, c'est avant tout entretenir un lien, permettre l'expression d'une voix. Celle-là est sans aucun doute particulière, plus lointaine, elle dit autre chose de notre pays, avec lequel elle n'entretient pas un rapport basé sur le quotidien. C'est une relation choisie, désirée, qui évolue au gré des mouvements qui emportent au loin et rapprochent parfois. Les retrouvailles sont ensuite scellées, ou bien restent éphémères lorsque l'appel de l'ailleurs est plus fort. Dans cette voix qui mérite d'être portée, on entend la souffrance de l'éloignement comme l'exaltation du départ ; elle ne saurait être réduite à une perte. « L'avenir est aux curieux de profession. Les Français sont restés trop longtemps enfermés derrière leurs frontières », dit Jim à Jules⁵².

Les conseillers des Français de l'étranger et les délégués consulaires ont été élus pour faire entendre cette voix, partager cette vision et les défendre.

Les sénateurs des Français établis hors de France en sont issus. Leur mission est, avant tout, de les faire-valoir et de les soutenir dans leur mandat, se mettre à leur disposition.

La liste Libres et Indépendants porte une ambition, une expérience et une expertise pour la représentation des Français de l'étranger : une AFE de plein exercice, élue au suffrage universel direct et aux compétences renforcées.

52. Extrait du film *Jules et Jim* de François TRUFFAUT, diffusé en 1962.

*« La liste Libres et Indépendants
porte une ambition, une expérience et une expertise
pour la représentation des Français de l'étranger :
une AFE de plein exercice,
élue au suffrage universel direct
et aux compétences renforcées. »*



Olivia Richard

Depuis 2001, collaboratrice parlementaire de Robert del PICCHIA, auteur de la loi ayant autorisé dès 2003 le vote par Internet pour les élections locales des Français de l'étranger.

Elle a participé aux travaux de suivi de la mise en place de cette modalité de participation, ainsi qu'aux travaux ayant conduit à l'institution de députés des Français de l'étranger. Rédactrice d'une trentaine de propositions de loi pour améliorer la représentation des Français de l'étranger.

Doctorante en droit public sur « La représentation des Français établis hors de France »

Réalisation du « Petit code électoral à destination des Français de l'étranger »