



Conseillers des Français de l'étranger :

**Plus de démocratie en partage ?**

# Plus de démocratie en partage ?

Auteurs : Laure Pallez, conseillère des Français de l'étranger pour la 5ème circonscription des Etats-Unis (Floride) et Philippe Loiseau, conseiller des Français de l'étranger pour la circonscription de Berlin

**Les conseillers consulaires («des Français de l'étranger», dans la nouvelle dénomination) sont l'échelon local de la représentation politique non parlementaire des Français établis hors de France créés par la Loi de 2013.**

Aux côtés de ces 442 élus cette loi a conservé et réaménagé l'Assemblée des Français de l'Étranger qui rassemble donc 90 d'entre eux en deux sessions annuelles à Paris sur les thèmes transversaux remontés du terrain et dont le traitement, en commissions et en séance plénière, redescend ensuite dans les circonscriptions consulaires.

Ces mandats bénévoles, ces modèles de représentation consultative autour des consulats et ambassades interrogent aujourd'hui et nous vous soumettons un examen de la situation et une analyse franche pour prolonger nos réflexions en les partageant avec vous et chercher des voies d'évolution et de progrès.

La représentation non parlementaire des Français de l'étranger doit encore évoluer, nous souhaitons ouvrir une consultation large auprès et sur les conseillers des Français de l'étranger et l'Assemblée des Français de l'Étranger. Cette réflexion pourrait faire l'objet d'une étude et déboucher sur des propositions législatives.

La démocratie représentative n'a rien à craindre de la démocratie participative. Les élus auront tout intérêt à travailler en bonne intelligence avec les citoyens et à faire passer leurs messages lors d'une telle consultation. Ce peut être en outre un moyen de faire revenir vers les urnes des citoyens qui n'y croient plus. Une façon de leur redonner confiance dans l'action politique et l'envie d'y être associés.

## La représentation des Français établis hors de France.

Elle fait partie de notre histoire institutionnelle mais sa tradition démocratique est plus récente puisque ce n'est qu'en 1982 que nos représentants ont été élus au suffrage universel direct. La gauche a mis un point d'arrêt à la cooptation de notables issus d'intérêts catégoriels !

De nombreuses réformes se sont succédé, dont celle de 2004<sup>1</sup> portant la création de l'Assemblée des Français de l'Étranger (AFE) comme héritière du Conseil supérieur des Français de l'Étranger (CSFE, créé en 1948) avec 155 Conseillers élus pour l'ensemble du monde.

Les compétences des Conseillers étaient et demeurent consultatives - excepté quand ils siègent en collège électoral sénatorial. Ainsi, jusqu'aux élections sénatoriales de 2011, 155 grands électeurs élisaient-ils tous les trois ans quatre sénateurs puis six sénateurs, renouvelant par tiers, puis par moitié les 12 sièges de sénateurs des Français établis hors de France.

**La Loi du 22 juillet 2013<sup>2</sup>** a créé les conseils consulaires dans lesquels siègent désormais **442 Conseillers consulaires** (Conseillers des Français de l'étranger appellation nouvelle 2020). **Le Décret du 18 février 2014** précise leurs rôle et compétences<sup>3</sup>. L'ambition de la proximité inspira cette réforme à coûts constants et, cependant, l'Assemblée des Français de l'Étranger fut maintenue, redimensionnée et réorganisée. L'administration, par nature peu favorable aux changements, freina quelque peu la volonté politique de la nouvelle majorité mais quelques avancées notoires furent possibles.

- La première grande avancée fut l'élection de son président parmi et par les membres de l'AFE, marquant la fin de la confusion des pouvoirs des lois antérieures qui faisaient du ministre en exercice le président désigné.
- La deuxième, la création et la prise en charge par l'État d'une assurance-risques pour les Conseillers consulaires.
- La troisième, un droit à la formation pour les élus.
- Avancée ou pas, les Sénateurs et, dans une moindre mesure du fait de leur arrivée tardive dans le dispositif, les députés avaient une présence assurée, voire invasive, dans les instances, en commission et en plénière. Ceci fut supprimé laissant les Conseillers siéger seuls.

L'administration du MEAE conserve cependant dans ce dispositif un poids majeur, notamment la gestion du budget et du secrétariat de l'AFE.

La représentation s'exprime sur deux niveaux : 443 Conseillers des Français de l'étranger élus au suffrage universel direct et, élus parmi eux, 90 membres de l'AFE qui siègent en deux sessions plénières annuelles à Paris.

Le gouvernement actuel, en délicatesse avec les élus territoriaux et les corps intermédiaires, voulait profondément réformer la représentation et l'intention de supprimer l'AFE lui fut prêtée. Rappelons que les premiers actes législatifs et réglementaires de 2017

---

1 <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000017759380/>

2 <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000027734839/>

3 <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028621562/>

ont supprimé la réserve parlementaire et sabré dans les budgets de l'administration consulaire et de l'AEFE. Cependant, les annonces de réforme institutionnelle (proportionnelle, réduction importante du nombre de parlementaires,...) n'ont pas encore abouti. Il est peu probable qu'elles aboutissent d'ici 2022.

Pour ce qui concerne l'AFE et les Conseillers consulaires, les vraies questions n'ont pas été posées par la majorité actuelle qui s'est contentée de deux mesures cosmétiques ou ambiguës en 2020 : **le changement de nom des Conseillers**, approuvé par beaucoup et la **dévolution de la présidence du Conseil consulaire au vice-président élu**, ce dernier point restant réellement à préciser, et à être évalué, (dès qu'il entrera en vigueur) en juin 2021.

Des questions demeurent : Le dispositif de représentation actuel est-il bien vécu par les Conseillers ? Sont-ils suffisamment consultés, écoutés ? Ont-ils les moyens de leurs compétences ? Les membres de l'AFE ont-ils les moyens d'action nécessaires ? Apportent-ils sur le terrain une plus-value politique ? Leur action est-elle connue et leurs résolutions suivies ? Le collège électoral sénatorial est-il satisfaisant ? Ne faut-il pas évaluer et faire évoluer ce dispositif ?...

Ces questions se posant, selon nous, nous souhaitons ouvrir une large consultation auprès et sur les conseillers des Français de l'étranger et l'Assemblée des Français de l'Étranger. Nous formulons quelques précisions et quelques propositions qui nous paraissent justifiées. Elles pourront s'enrichir.

## Les Conseillers des Français de l'étranger

- **Les conditions d'exercice du mandat** sont précaires, ce mandat étant bénévole. Nous sommes passés de 155 à 443 élus, ce qui est une réelle avancée en termes de renouvellement et de proximité, même si cette notion est à relativiser sur l'échelle planétaire. Chacun détermine les contours de son engagement
- **Les compétences des conseillers, uniquement consultatives**, leur laissent pour seule marge l'influence qu'ils peuvent développer dans un relationnel de qualité avec leurs interlocuteurs, un soft power en quelque sorte. Mais, à la différence des diplomates, les élus peuvent s'exprimer librement (avec un devoir de réserve).
- Au niveau local, ils ont un **rôle de leader et de lanceurs d'alerte** sur de nombreuses questions et peuvent inspirer leurs réseaux associatifs et politiques. Ils peuvent porter des projets, souvent hors du Conseil consulaire, qui reste une instance de médiation policée, voire rigide, et tributaire des agendas et us des postes diplomatiques ou consulaires.

- **Quatre à cinq réunions annuelles du Conseil consulaire** regroupent élus, administrations et associations au chef-lieu de la circonscription. Elles donnent lieu à un procès-verbal. Les réunions se tiennent généralement en mi-journée ce qui peut poser problème aux élus salariés. Les administrations consulaires ne souhaitent pas siéger hors des heures de bureau, bien entendu, quoique certains Conseils se déroulent les week-ends, dans quelques circonscriptions.
- **Les frais de déplacement** pour les réunions « convoquées », c'est-à-dire pour les seules réunions du conseil, sont satisfaisants mais pour les autres il conviendrait d'assurer que ces frais soient également au moins partiellement pris en charge (ex : missions auprès des instituts culturels et agences consulaires, participation aux CE des établissements scolaires, ...et grandes circonscriptions).
- Il faut définir exactement les **prérogatives de la présidence du Conseil consulaire** confiée au vice-président, ce dont s'est bien gardé le gouvernement pour l'instant. Va-t-on vers une présidence technique et purement symbolique ou vers un début de cogestion des enveloppes budgétaires, va-t-on vers une lutte d'influence entre élus et chefs de poste sur la question des compétences et des savoirs,... ?
- **Le droit à la formation** doit encore trouver sa concrétisation, auprès des postes diplomatiques ou d'organismes extérieurs reconnus (fondations politiques, Afpa,...), sur tous les sujets possibles, y compris formation en ligne et/ou par grandes régions et circonscriptions. Des séances d'information ont eu lieu pour les membres de l'AFE dans la mandature 2014-2021, elles étaient inaccessibles pour l'ensemble des conseillers consulaires et sur le fond assez superficielles. Un pas doit être fait vers une reconnaissance et une valorisation des acquis de l'expérience pour les élus qui passent du temps bénévole, souvent au détriment de leur profession ou de leurs vacances, les réglementations françaises existent, elles ne sont pas activées. L'avancée démocratique de 2014 ayant permis l'élection de personnes plus jeunes et donc dans la vie active, cela doit être considéré.
- Quid de la validation des acquis ? Comment valoriser professionnellement cette expérience ? L'expérience d'élu local est un temps d'acquisition de véritables connaissances et compétences, souvent transposables dans la sphère de la vie professionnelle et qui méritent d'être valorisées.
- Pourrait-on envisager un principe de participation tournante sur trois ans entre les Conseillers des Français de l'étranger, permettant à tous les élus d'avoir cette expérience ? Est-ce viable selon les forces politiques en présence pour organiser cette répartition, et avec quelle transmission de compétences ?

## **Nous pensons que les Conseillers des Français de l'étranger doivent :**

- Être associés à l'instruction des subventions FLAM, comme ils le sont pour le Stafe
- Être invités aux réunions des CCEF avec les ambassades
- Être invités aux Conseils d'administration des établissements scolaires (conventionnés, partenaires), de l'Institut français et des Alliances françaises de leur circonscription
- Pouvoir tenir des réunions communes à plusieurs conseils consulaires représentant plusieurs circonscriptions d'un même pays ou d'une même zone pour travailler sur des thèmes transversaux communs
- Être obligatoirement consultés au préalable pour toutes les décisions touchant directement les communautés françaises (aides sociales, projets d'établissements scolaires,...) et sur les grands projets bilatéraux de leur(s) pays avec la France (culture, fiscalité, investissements majeurs...)
- Obtenir une meilleure visibilité par une présence régulière dans les newsletters des ambassades
- Bénéficier d'un régime indemnitaire amélioré et indexé selon un taux à définir (prise en charge pour les déplacements dans les CE des écoles,...).
- Être dotés d'une allocation de début de mandat (équipement informatique,...), d'un petit budget de communication LEC, concerté avec le poste consulaire.
- Obtenir l'entrée dans les ambassades et consulats par un badge.

## **Collège électoral et élection sénatoriale**

- 442 Conseillers des Français de l'étranger
- 68 délégués consulaires, suivants de listes des Conseillers des Français de l'étranger élus, au prorata (pour corriger les écarts de population entre les circonscriptions)
- 12 Sénateurs représentant les Français établis hors de France
- 11 Députés représentant les Français de l'étranger  
=== Soit environ 535 électeurs pour le renouvellement de six mandats de Sénateurs tous les trois ans.

- Vote à l'urne centralisé Paris, en septembre + vote par procuration + vote anticipé auprès du poste diplomatique ou consulaire (acheminement par courrier sécurisé)
- Scrutin de liste proportionnel à un tour.
- Ne faut-il pas réaugmenter ce collège pour démocratiser davantage l'élection sénatoriale ? Cela devrait pouvoir se faire facilement en augmentant le nombre de délégués consulaires de 150, 200 (ou davantage ?), par recours aux suivants de listes des Conseillers des Français de l'étranger élus, au prorata des résultats et en systématisant le vote anticipé auprès du poste diplomatique ou consulaire.
- Il convient aussi de déterminer le rôle et le « statut » précis des délégués, pour éviter les abus.

## Assemblée des Français de l'Étranger

- Sessions plénières biennuelles selon un ordre du jour
- Bureau élu (Président, VP et 6 membres) et Bureau élargi
- Travail en commissions thématiques, auditions d'experts
- Rédaction de rapports, d'avis et de questions au gouvernement
- Rendu en séance plénière, votes
- Rédaction d'un verbatim et alimentation d'un site web (Secrétariat général)
- Prise en charge des frais de déplacement et de séjour sur une grille forfaitaire

### **Il nous paraît essentiel de revoir le mode de fonctionnement, de gouvernance de l'AFE et d'interroger la pertinence du dispositif**

- Il est sans doute nécessaire de recadrer le dispositif des commissions et leurs champs de compétence. Ces champs sont souvent trop vastes pour être tous abordés en une ou en deux session(s).
- **Le vote du budget annuel** de l'AFE (2,3 M€, PLF2020) doit être une compétence dévolue aux membres de l'AFE, en lien avec l'ordonnateur financier de la DFAE/ MEAE (débat sur le budget prévisionnel, débats en cours d'exécution, préparé au Bureau puis présenté en plénière et suivi d'un vote formel).

- L'AFE doit ainsi reprendre la main sur ses dépenses de fonctionnement (frais de sessions, équipements techniques, gestion du site web, gestion des indemnités non dues, réserves,...) et les études ou missions (communication, invitations, secrétariat...) qu'elle a vocation à décider et dont elle a besoin.
- Son statut d'hôte du Centre de Conférences ministériel doit être préservé mais éclairci (horaires de mises à disposition, planification, secrétariat des commissions,...).
- Les crédits doivent pouvoir être affectés sur une action ou sur la prise en charge annuelle de frais supplémentaires des Conseillers des Français de l'étranger avant toute régulation budgétaire.
- Un contrôle des comptes doit être opéré.
- Quel rendu ou quelle information des Conseillers des Français de l'étranger ? (savoirs, compétences,...)
- Le budget communication doit être davantage utilisé pour mieux faire rayonner l'institution.
- **Il est souhaitable d'augmenter la présence des Conseillers AFE dans certaines instances consultatives au niveau national.**
- Ajouter deux représentants : en Commission nationale des Bourses (=4), aux Conseils d'administration de l'AEFE (=3), de France Média Monde (=3), de l'Institut français (=3), de la Fondation des Alliances françaises (=2), à la Commission permanente pour l'emploi et la formation professionnelle (=4) et à la Commission permanente des affaires sociales (=5).

Quel lien peut-il être retissé avec Sénateurs et Députés représentant les Français de l'étranger ? Invités aux sessions ils n'interviennent que très peu, membres avant 2014, ils intervenaient trop. La réforme a également supprimé les personnalités qualifiées qui siégeaient sur désignation et selon un prorata par groupe.

**Recréer un lien avec le CESE**, par un échange régulier sur des grands thèmes transversaux, des co-études ou un comité de liaison, notamment sur les questions environnementales. Pour rappel, trois membres de l'AFE siégeaient dans un des collèges du CESE avant la réforme de 2014.

**Faire avancer la réflexion avec les Institutions européennes** sur la représentation des « 26 diasporas intra-communautaires » au sein de l'UE, afin de traiter les situations de mobilité, sonder des rapprochements avec le Comité des régions, auprès de la Commission européenne, du Parlement européen ? Examiner et évaluer la situation « démocratique » de représentation des Français/Européens vivant hors d'Europe...

**Les Conseillers des Français de l'étranger, membres de l'AFE, élus dans quinze circonscriptions actuellement, doivent-ils être dotés d'une compétence régionale ?** Est-ce dans l'esprit de la Loi 2013-659 ? Non, dans le cadre de la proximité !

Pourraient-ils se déplacer et/ou travailler sur des grandes régions, leur circonscription d'élection ? À quelle échelle cette compétence régionale devrait-elle se constituer (un grand pays, plusieurs, des régions au sein d'un même grand pays) ?

= Cela implique une réflexion et une ambition politiques sur le statut de l'élu d'une part pour sécuriser ce qui serait un engagement supplémentaire. Cela implique d'autre part un dimensionnement technique et budgétaire (temps de disponibilités pour les salariés, frais de missions, soutien technique, compétences, formations,...).

= N'accentuons-nous pas ainsi la dichotomie avec les Conseillers des Français de l'étranger non membres de l'AFE ?

= Cette compétence régionale rendrait-elle la présence en sessions plénières à Paris inutile et viserait-elle à les supprimer ? Dès lors, peut-on encore parler d'AFE ?

= **la numérisation de nos échanges planétaires amplifiée par la pandémie offre peut-être une possibilité à l'AFE de se réformer en douceur,** en créant une enceinte de rencontre ouverte à tous les Conseillers du monde, certains continuant de se déplacer une ou deux fois par an à Paris quand cela sera à nouveau possible.

*Jun 2021,  
Philippe Loiseau et Laure Pallez*