

Projet de loi relatif à la représentation des Français de l'étranger

Intervention de Mme Conway-Mouret,
Ministre déléguée chargée des Français de l'étranger
Séance 18 mars 2013

Monsieur le Président,
Monsieur le Président de la commission des lois,
Monsieur le Rapporteur,
Mesdames et messieurs les Sénateurs.

Le projet de loi que j'ai l'honneur de vous présenter au nom du Gouvernement a pour ambition de réformer la représentation politique des Français de l'étranger. Il s'inscrit ainsi dans un double mouvement.

D'une part, celui exprimé par Victor Hugo en 1868 selon lequel *“la France n'est pas un empire, la France n'est pas une armée, la France n'est pas une circonscription géographique [...] ; la France est une âme. Où est-elle ? partout. [...] Il arrive parfois à une patrie d'être exilée. Une Nation comme la France est un principe”*. C'est cette universalité que nos compatriotes expriment par leur émigration et qui crée, en retour, des devoirs pour la France.

D'autre part, celui déjà porté par la gauche voici trente ans qui eut alors le souci « d'établir de façon parfaite et démocratique des règles

qui permettent aux Français se trouvant à l'étranger de faire entendre leur voix sur les affaires les concernant ». Claude Cheysson – dont je salue ici la mémoire - ajoutait devant vous à l'occasion de l'examen de ce qui allait devenir la loi du 7 juin 1982 relative au conseil supérieur des Français de l'étranger :

« Il importe de permettre à nos compatriotes qui vivent à l'étranger d'avoir une représentation à la hauteur de la richesse et de la force qu'ils nous apportent. Nous ne saurions nous en passer car leur présence à l'étranger constitue une richesse pour la France. Mais cela crée une obligation au Gouvernement ».

C'est cette obligation que ce projet de loi, après celui de 1982, achève de satisfaire.

Je suis heureuse, Monsieur le Président, Mesdames Messieurs les Sénateurs que le Gouvernement ait souhaité que ce projet vienne en 1^{ère} lecture au Sénat. Outre qu'il est de tradition que les textes concernant directement ou indirectement la composition du corps électoral d'une assemblée – ce qui est l'un des objets du projet que je porte – lui soient soumis en 1^{ère} lecture, je sais aussi le rôle particulier de la Haute assemblée vis-à-vis d'une communauté dont elle a longtemps assumé seule le privilège de la représenter.

Je voudrais, dans un premier temps, vous exposer les raisons qui ont conduit le gouvernement à vous proposer ce texte et vous en donner la genèse. Ce texte, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les Sénateurs, est le résultat d'un constat et d'une méthode.

Le constat est celui de la nécessité reconnue par tous de moderniser une représentation politique des Français de l'étranger rendue nécessaire par l'évolution de cette communauté et son désir permanent de continuer à exercer sa citoyenneté malgré son éloignement. J'y reviendrai.

La méthode, c'est celle de la concertation. On peut être ambitieux et modeste dans la manière de faire. Le Gouvernement n'a jamais sous-estimé l'importance de cette réforme souhaitée depuis longtemps. Je constate que plus d'une dizaine de propositions de lois ont ainsi été déposées par certains membres de cette Haute assemblée ces dernières années sans que la majorité à laquelle ils appartenaient ait jugé utile d'en débattre. Elles étaient à tout le moins l'expression d'une insatisfaction que ce projet vient satisfaire. J'imagine qu'ils nous en remercieront en le votant !

C'est donc dans un esprit de consensus, de dialogue et d'échange, que le gouvernement s'est attaché à la rédaction de ce projet.

Reprenant, sans parti pris et quels qu'en soient les bords politiques, les projets ou propositions émis notamment au sein de l'assemblée des Français de l'Etranger, le gouvernement s'est attaché à les évaluer

après en avoir discuté avec leurs auteurs. Un soin particulier a ainsi été apporté à l'examen de deux propositions : l'une originale qui tendait à créer – suivant le vœu réitéré de l'AFE - « une collectivité d'outre-frontières ». Elle ne pouvait cependant aboutir sans une lourde réforme de la Constitution. L'autre avait pour objet la création d'un établissement public sur le modèle de ce qu'étaient les régions avant 1972. C'était cependant s'engager dans une voie qui aboutissait à une solution inverse de celle recherchée par ses promoteurs : une plus grande autonomie de la représentation des Français de l'étranger.

Sur ces deux points, les différents avis sollicités tant par les parlementaires des Français de l'étranger auprès des services juridiques des deux chambres que par le Gouvernement se sont rejoints. Ces deux propositions ont donc été écartées. La commission des lois et règlements de l'AFE avait quant à elle émit à l'unanimité en septembre 2012 un avis qui définissait trois principes qui ont été retenus comme base de départ dans l'élaboration de ce projet de loi.

La représentation des Français de l'étranger doit satisfaire à un double principe de proximité et de représentativité. Il doit également permettre un élargissement du corps électoral.

Sur cette base, le texte du gouvernement a été longuement débattu et examiné par votre commission des lois. J'en profite pour saluer ici l'importance du travail réalisé par son rapporteur, le sénateur Jean-Yves Leconte. J'ai été sensible à son engagement et à sa disponibilité qui n'a eu d'égale que celle de ses interlocuteurs. Sous l'autorité de son président, Jean-Pierre Sueur et avec l'attention constructive et

permanente de la sénatrice Catherine Tasca, votre commission a ainsi procédé à un certain nombre d'ajustements sur lesquels j'aurai l'occasion de m'exprimer durant le débat. Le Gouvernement en connaît les qualités.

Ceci ayant été rappelé, il me semble, Mesdames, Messieurs les sénateurs, que le Gouvernement est d'autant plus fier de porter cette réforme que celle-ci peut sembler tardive. Il n'est pas de système représentatif qui résiste durablement à l'existence d'un décalage entre le corps social représenté et ses élus. C'est pourtant là le constat effectué par le plus grand nombre.

Au-delà des clichés, les Français de l'étranger ne sont ni des exilés fiscaux, ni de vieux expatriés aux retraites confortables.

L'expatriation n'est plus cette trahison affirmée par Vergniaud en 1791 qui y voyait une rupture du pacte social auquel celui qui part serait infidèle. L'expatriation, l'émigration sont une chance pour la France. Le chef de l'Etat le revendiquait durant la campagne présidentielle. S'exprimant à Londres devant nos compatriotes réunis, il déclarait alors que « les Français de l'étranger expriment la capacité et la générosité de notre pays. La France leur est redevable de son rayonnement dans le monde ». Et il ajoutait : « Ils donnent de la France l'image d'un pays curieux, dynamique et ouvert ».

Ces expatriés, que vous rencontrez lors de vos déplacements à l'étranger sont désormais jeunes, actifs et souvent binationaux. 1,611

million d'entre eux étaient inscrits dans les consulats fin 2012. On estime cependant à plus de 2,5 millions le nombre de Français réellement installés à l'étranger, l'inscription étant facultative.

Ces Français, vous le devinez intuitivement, ne ressemblent ainsi plus aux émigrants du début du siècle. S'exprimant le 13 mars dernier devant la communauté française d'Ottawa, le Premier Ministre avait certes peut-être devant lui certains des descendants de ces Français du bas Canada rencontrés par Tocqueville en 1830. Leur nombre, leur profil, les motifs de leur émigration même ne sont cependant pas comparables.

Permettez-moi de dresser rapidement le portrait de cette communauté.

L'Europe en regroupe la moitié. Certains pays connaissent une croissance du nombre de Français inscrits supérieure à la moyenne mondiale. Si la Suisse, le Royaume-Uni et la Belgique concentrent à eux trois, le quart des Français établis à l'étranger, la Turquie, la Suède, l'Autriche ou la Pologne ont une communauté française qui augmente de manière très importante. Hors d'Europe les plus fortes croissances sont constatées aux Etats-Unis, et surtout en Asie-Océanie c'est-à-dire en Chine, en Indonésie ou en Australie.

Cette population française expatriée a presque doublé en 15 ans. Elle ne cesse de croître avec une augmentation moyenne de + 4% sur les 5 dernières années. Elle est jeune et active : 60% a ainsi entre 18 et 60

ans dont 10% entre 18 et 25 ans. Prenant goût à l'expatriation dans le cadre de leurs études, ils s'expatrient pour trois à cinq ans mais sans objectif d'installation définitive.

La diversité de ces profils, des aventures individuelles que chaque expatriation exprime interdisent cependant de penser qu'il y ait un « groupe » Français de l'étranger homogène recouvrant les mêmes réalités à travers le monde. La démographie, la géographie, l'économie, la curiosité humaine l'interdisent. 40% de nos expatriés sont d'ailleurs des binationaux, établis de longue date à l'étranger ou ils ont fondé une famille. Rien de commun ici avec le chercheur rencontré en Californie, l'avocat croisé à Hong Kong ou le chef d'entreprise implanté en Chine.

Par sa vitalité même, cette communauté est plurielle. C'est ce qui en fait la richesse pour la Nation. Le Chef de l'Etat le constatait devant nos compatriotes à Malte en octobre dernier : « Chacun à sa place, lorsqu'il est dans un pays qui n'est pas le sien, doit participer à ce mouvement des échanges, à cette influence que la langue peut espérer au travers de votre propre participation ». La diplomatie économique portée par le Président de la République trouve ainsi naturellement avec nos compatriotes qui vivent à l'étranger ses premiers ambassadeurs.

Le mode de représentation de cette communauté n'est cependant plus adapté.

Notre pays, depuis les grandes réformes de la Libération a accompli un effort considérable pour faire représenter son émigration au Parlement. Et, grâce à cette représentation, nos compatriotes ne sont pas demeurés des expatriés tournant le dos à la France.

C'est en effet une constante, Mesdames, Messieurs les sénateurs. Nos compatriotes qui vivent à l'étranger veulent pouvoir exercer leur citoyenneté. Je faisais allusion tout à l'heure aux propos tenus par le Premier Ministre lors de son déplacement au Canada. Il ajoutait alors : « Avec la distance, vous avez une conscience aigüe que la France représente des valeurs, un modèle qui est le modèle républicain. Loin de France on prend conscience de l'essentiel et on en ressent une légitime fierté » qui s'exprime dans votre volonté de participer au débat national. Il faisait ainsi écho à l'auteur de « *La Démocratie en Amérique* » qui s'émerveillait de constater que malgré le désintérêt de la France, nos expatriés au Canada conservaient une identité commune et le même désir de rester liés à la France.

Cet exercice de la citoyenneté, la République y a toujours été sensible.

Je ne referais pas ici l'historique d'une représentation qui vous est familière et que les sénateurs Léon Jozeau-Marigné, Paul Pillet ou Jean-Jacques Hyst ont si richement dressée à l'occasion des rapports qu'ils eurent à rédiger sur l'un ou l'autre des aspects de cette représentation politique si particulière.

Des « députés de la Nation » instaurés par Colbert auprès des consuls de France, à l'Assemblée des Français de l'étranger créée en 2004 en passant par le conseil supérieur des Français de l'étranger institué en 1948 par Vincent Auriol et Robert Schuman, votre souci a toujours été le même : permettre à ceux que la géographie éloigne de continuer à participer au débat national en instituant une représentation locale qui est graduellement devenue politique.

C'est le même souci, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les sénateurs, qui vous a légitimement conduit à rechercher les modes d'élections les plus conformes à la Constitution et aux principes républicains de notre pays. La réforme profonde par François Mitterrand, en 1982, du conseil supérieur des Français de l'étranger n'a ainsi guère été contestée - même par nostalgie – tant ce système électoral était en réalité fondé sur la désignation et la cooptation.

Les lois du 18 mai 1983 qui réservaient l'élection des sénateurs aux seuls membres élus du CSFE et celle du 9 août 2004 qui remplaça le Conseil supérieur par une Assemblée des Français de l'étranger, composée de 180 membres, dont 155 élus au suffrage universel direct, ont contribué à cette meilleure représentation de nos compatriotes qui résident à l'étranger. Il en va naturellement de même de l'élection de 11 députés représentant spécifiquement les Français de l'étranger en juin 2012 dont on peut cependant penser qu'elle n'aurait pas nécessairement vu le jour, si les résultats auxquels celle-ci a conduit avait pu en être escomptés. C'était effectivement une excellente réforme !

Malgré cela, et malgré un accès à l'information et un lien « virtuel » très actif, nous ne pouvons cependant que constater – et regretter - que le taux de participation à l'ensemble de ces scrutins n'est pas satisfaisant :

- en 2009, ce taux pour l'élection des conseillers à l'AFE était à peine supérieur à 20 % ;
- en 2012 pour les élections présidentielles il était de 38% au 1^{er} tour et 42% au 2^{ème} tour contre 81% en métropole ;
- quant aux élections législatives, il était de 20,6% au 2^{ème} tour contre 57% en moyenne en métropole.

Plusieurs explications sont régulièrement avancées qu'il s'agisse :

- d'un désintérêt apparent qui est parfois plus le signe d'une implication dans le pays dans lequel vivent nos compatriotes qu'un désintérêt de la chose publique et de leur rôle de citoyen ;
- ou d'un décalage entre la réalité de nos communautés et le dispositif actuel.

L'on pourrait aussi incriminer le découpage des circonscriptions actuelles qui servent à l'élection des conseillers de l'assemblée des Français de l'étranger et qui semblent à beaucoup artificielles tant les écarts démographiques et géographiques sont considérables. Un seul

exemple suffira : le seuil de représentation pour avoir un conseiller est de 3.000 résidents inscrits en Andorre contre 19.000 à Bruxelles.

Par ailleurs, 87 pays n'ont pas de conseiller AFE résidant. Cela représente près de la moitié des Etats du monde.

J'ajoute que, tout en répondant enfin au principe d'égalité devant le suffrage et d'indivisibilité de la Nation, l'élection de députés pour représenter nos compatriotes qui vivent à l'étranger a précipité la nécessité de redéfinir le rôle des élus AFE. Elle nous impose en effet de trouver une complémentarité et une articulation entre ces conseillers et les parlementaires similaire à celle que vous avez, Mesdames Messieurs les sénateurs, si utilement tissés avec les élus locaux des départements que vous représentez.

Enfin, et peut-être est-ce l'élément qui vous sera le plus familier, le collège électoral des sénateurs des Français de l'étranger demeure limité à 155 grands électeurs fixant ainsi le quotient électoral à 25 ce qui est incontestablement faible. Ceci aussi, il convenait de le modifier ce qui aura pour effet de faire entrer les membres de la Haute assemblée qui représentent les Français établis hors de France dans une normalité plus acceptable.

Exercice d'une citoyenneté revendiquée,
Mobilisation des compétences et des énergies de nos compatriotes
expatriés,

Modernisation et cohérence d'une représentation politique dont tous reconnaissent la nécessité ;

Ce sont là les objectifs poursuivis par le projet que je vous présente aujourd'hui au nom du gouvernement. Sans revenir sur la structure et le contenu d'un texte que le Rapporteur vous présentera tout à l'heure et, sans anticiper sur un débat auquel le gouvernement participera avec implication, je désire néanmoins vous présenter brièvement les éléments essentiels de ce projet ; élément que partagent d'ailleurs les élus de l'AFE et les parlementaires, votre commission des lois et le gouvernement.

En premier lieu, nous avons considéré – à l'instar de ce que sont les conseils municipaux pour nos concitoyens métropolitains – que l'exercice de la citoyenneté lorsque l'on est Français et que l'on réside à l'étranger passe par la démocratie de proximité. Or, pour que celle-ci ait un sens, il faut que l'élection s'organise au plus près, géographiquement, des résidents.

C'est pourquoi ce texte crée des conseillers consulaires au nombre de 444 élus au suffrage universel direct dans le cadre de circonscriptions consulaires. S'inspirant de la structure de notre réseau diplomatique, les circonscriptions seront créées là où la France possède une activité consulaire parce que nous y avons une communauté importante.

Ces conseillers formeront des conseils consulaires au nombre de 132. Ils remplaceront ainsi les comités qui en matière sociale, d'attribution

des bourses, de formation professionnelle ou d'emploi assistent aujourd'hui nos chefs de poste.

Lieux d'information et de participation des citoyens à la prise de décision, les conseils consulaires - par une extension des compétences matérielles des comités existants - participeront par exemple à la mise en place de politiques publiques en matière d'enseignement, d'aides sociales, mais aussi de toutes politiques relatives au travail, à l'emploi et la formation professionnelle, à la sécurité et à tout autre sujet d'ordre économique, éducatif ou culturel qui intéressent les Français de l'étranger. Ils assureront en outre un lien entre nos concitoyens tant avec les autorités administratives françaises que locales.

Tirant leur force de leur légitimité électorale, ces conseils seront obligatoirement consultés dans leur domaine de compétence. Ils pourront aussi donner leur avis sur toute question concernant les Français de l'étranger. Ajoutons que, présidés par le chef de poste, ces conseils associeront des personnalités qualifiées et des experts. Il reviendra d'en préciser la composition exacte par décret. Mais l'idée – la nécessité – est de permettre à tous ceux qui font vivre à l'étranger ce nouveau modèle français que nous portons, à tous ceux qui en incarnent les idéaux et les valeurs de pouvoir être sollicités afin d'enrichir la réflexion des services de l'Etat.

Représentants d'entreprises y compris de PME

Présidents de CCI,

Parents d'élèves,
Représentants d'association,
Tous seront sollicités, tous seront invités à participer.

Afin de ne pas perdre la valeur ajoutée que représentent l'expertise et le conseil que peuvent apporter ces conseillers auprès du Parlement et du Gouvernement français, 80 d'entre eux assureront par ailleurs le lien avec la France en venant siéger à Paris dans ce que sera la nouvelle Assemblée des Français de l'étranger. Une assemblée certes moins nombreuse mais aux compétences élargies et à l'autonomie renforcée, par l'élection de son président notamment.

En deuxième lieu, et ce n'est pas à vous que je l'apprendrai Mesdames Messieurs les sénateurs, il n'est pas d'élection sans loi électorale, sans le choix d'une loi électorale. Chaque loi doit alors s'adapter à son objet. Dans un souci de justice électorale et de simplicité du mode de scrutin, le gouvernement a donc souhaité recourir à la proportionnelle à la plus forte moyenne dans le respect du principe de parité.

Ces conseils consulaires seront ainsi formés de 1 à 9 conseillers en fonction du nombre de nos compatriotes inscrits. 22 circonscriptions – malgré les efforts tant du gouvernement que de votre rapporteur pour en diminuer le nombre - ne comprendront cependant qu'un seul conseiller.

Pour le reste, 55% des circonscriptions compteront entre 3 et 5 élus et 3 en compteront 9, là où nos communautés sont les plus importantes (Bruxelles, Genève et Londres). Nous passerons ainsi de 52 à 132 circonscriptions électorales et de 155 à 444 conseillers.

Je crois utile d'ajouter que les communautés françaises pouvant évoluer rapidement, il est apparu utile de reconnaître au Ministre des Affaires étrangères le pouvoir d'adapter cette carte électorale par voie réglementaire d'un scrutin à l'autre.

Nul souci ici de découpage partisan ou ingénieux.

On peut en effet raisonnablement concevoir que pour des raisons politiques ou économiques, une communauté puisse subir une évolution démographique importante avant le renouvellement suivant. Il faut alors qu'avec la facilité du pouvoir réglementaire, les circonscriptions puissent être modifiées afin de ne pas aboutir à des résultats incohérents avec des circonscriptions comportant un nombre important de conseillers mais ne comportant pratiquement plus de Français, d'autres au contraire où des communautés importantes n'éliraient que quelques élus.

Pour reprendre les propos d'Alain Richard – défenseur à l'Assemblée nationale en avril 1982 du projet qui allait permettre à nos compatriotes d'élire des représentants antérieurement cooptés par une majorité qui s'en satisfaisait trop naturellement - « le système que nous vous proposons a la vertu d'être juste. Le lieu de débat et

d'expression des préoccupations quotidiennes des Français de l'étranger sera remplie désormais par des conseillers élus au plus près d'eux ». Ce gouvernement, aujourd'hui comme hier, n'a pas d'autres ambitions. Je puis vous en assurer.

Dernier point enfin.

La création de ces conseils consulaires permettra mécaniquement - oserais-je dire - d'élargir le collège électoral sénatorial. Il sera désormais constitué de l'ensemble des conseillers consulaires auxquels s'ajouteront les 11 députés ainsi que 65 grands électeurs complémentaires. Leur nombre s'élèvera ainsi à 520.

Sur ce point aussi la représentation politique des Français de l'étranger tendra à la normalité. La commission des lois de la Haute assemblée n'a pu que s'en féliciter.

Un mot enfin sur le projet de loi qui vous est soumis portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, renouvelable au mois de juin prochain.

Afin de permettre l'élection de l'ensemble des conseillers consulaires avant l'été 2014, il est proposé que le mandat des conseillers de la série B (Asie et Europe) soit prolongé d'une année. Cette prorogation répond à un motif d'intérêt général dans la mesure où ces élections n'auraient pas eu de sens car nous examinons aujourd'hui un projet

portant réforme globale de la représentation des Français de l'étranger.

Monsieur le Président,

Vous me permettez, en conclusion, d'exprimer un espoir au nom du gouvernement ; celui que tous les groupes de la Haute assemblée puissent s'unir pour adopter ce texte.

Deux éléments me semblent le permettre.

En premier lieu, les consultations conduites à l'occasion de la préparation de ce projet de loi ont permis au gouvernement de constater que tous – bien qu'avec discrétion pour certains ! - étaient favorables à cette réforme.

Mesdames, Messieurs les sénateurs, pour avoir siégé au conseil supérieur des Français de l'étranger puis à l'AFE avant d'avoir l'honneur de rejoindre les bancs de votre assemblée, je sais que vous avez toujours été les témoins bienveillants de la disponibilité et du dévouement des représentants des Français de l'étranger. Vous les avez aidés et sans vous rien n'aurait été possible. Vous leur permettez, par le soutien que vous leur apporterez en votant ce texte, d'assurer différemment demain cette fonction à laquelle ils sont tant attachés.

En second lieu, et ainsi que les orateurs inscrits le rappelleront sans doute à l'occasion de la discussion générale, nous devons cette unité de la représentation nationale à nos compatriotes. Nous la leur devons à ce qu'ils représentent, aux valeurs qu'ils incarnent, à leur désir – malgré l'éloignement – de demeurer inclus dans la communauté nationale. Certains se plaisent à affirmer, à provoquer, la division de la société française. Pour ceux qui vivent à l'étranger, cette division apparaît comme artificielle. Ils sont persuadés – et les voyages que je peux réaliser en attestent – que la France dispose - génie français aidant peut-être ? - de tous les atouts pour réussir dans le monde. Ils nous apportent souvent ce sens du monde un peu plus vaste ; le vent du large. C'est également la conviction profonde du gouvernement. Cette confiance qu'ils ont en nous nous honore. Nous leur devons d'y être sensibles. Vous pourrez, par votre vote unanime et au souvenir de celui qui vous avait réuni lors de l'adoption de la loi du 26 avril 1983, le leur manifester.

Je vous remercie.