

## **PROPOSITION DE LOI**

*tendant à ériger un établissement public dénommé « Etablissement public pour les Français à l'étranger »,*

Présentée par Jean-Yves LECONTE, Claudine LEPAGE, Richard YUNG

### **EXPOSÉ DES MOTIFS**

Mesdames, Messieurs,

Plus de 1,1 million de Français sont inscrits à l'étranger sur les listes électorales consulaires. Ceci représente l'équivalent du 18<sup>ème</sup> département français. Ils participent à la vie politique française. Ils élisent les 155 conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger qui constituent le collège électoral des 12 sénateurs des Français établis hors de France. L'élection de 11 députés leur permet cette année d'accéder à une représentation parlementaire complète.

L'Assemblée des Français de l'étranger est le nouveau nom donné en 2003 au CSFE (Conseil Supérieur des Français de l'étranger), lui-même institué juste après la seconde guerre mondiale. En 1982, au moment où les territoires ont acquis, par les lois de décentralisation, de nombreuses compétences, les Français de l'étranger ont juste gagné le droit d'élire le CSFE au suffrage universel direct...

Si l'Assemblée des Français de l'étranger a d'abord vocation à se prononcer sur l'action de la puissance publique française vis à vis des Français de l'étranger, prolongeant le travail de terrain des conseillers, elle reste malheureusement consultative.

Les élus, qui se réunissent en plénière deux fois par an, tandis que les membres du bureau sont convoqués 2 fois supplémentaires, font souvent un remarquable travail de terrain n'ayant pas de traduction décisionnelle lors des délibérations de l'Assemblée. Pourtant l'ensemble des décisions relatives aux conditions d'éligibilité et à l'attribution des bourses scolaires, des allocations de solidarité, les dotations aux comités consulaires pour l'emploi restent aujourd'hui sous l'autorité exclusive du Directeur des Français de l'étranger et des affaires consulaires (DFAE) du Ministère des Affaires étrangères. Les commissions locales qui examinent les conditions d'attribution des bourses scolaires et des aides sociales et sont sous l'autorité du chef de poste diplomatique et les élus sont membres de droit, parmi d'autres personnalités. Les élus devraient présider ce type de réunion.

A la suite de la mise en place de députés des Français de l'étranger, il est important que la place de l'Assemblée des Français de l'étranger soit réaffirmée comme celle d'une assemblée de proximité, orientant l'action et la présence publique française à l'étranger pour nos concitoyens. La responsabilisation des élus dans les orientations du ministère des Affaires étrangères permettrait de mieux tenir compte de la réalité du terrain.

### **Les réformes proposées :**

Aussi, il nous semble important que les Français de l'étranger ne soient pas les oubliés de la réforme de la gouvernance des territoires. Ainsi, nous proposons, simultanément à celle-ci, une véritable réforme de l'Assemblée des Français de l'étranger, qui devrait être couplée à une redéfinition de la composition, du rôle et des moyens des comités consulaires.

Nos propositions s'inspirent de la proposition de création d'une collectivité d'outre-frontière adoptée à l'unanimité par l'Assemblée des Français de l'étranger en 2006 :

- Un établissement public dénommé « Etablissement public pour les Français à l'étranger » est créé.

Il reprendrait l'actuelle action et la structure de la Direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire sur les compétences qui auraient été transmises à l'Assemblée des Français de l'étranger, il mettrait en œuvre la politique choisie par l'Assemblée.

Cet établissement public serait constitué selon les règles des établissements publics régionaux, créés par la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972.

Cette création est justifiée :

- par l'obligation d'appliquer le principe constitutionnel de décentralisation inscrit à l'article premier de la Constitution, qui s'impose non seulement en métropole et outre-mer mais également dans le traitement des affaires concernant les Français de l'étranger, la Constitution n'en limitant nullement l'application au territoire français ; or, force est de constater qu'il n'a pas été mis en œuvre à l'égard de nos compatriotes expatriés dont la situation demeure entièrement l'affaire de l'administration, sans participation décisionnelle de leurs élus ;
- par la nécessité de mieux prendre en compte la représentativité de l'Assemblée, élue au suffrage universel direct et qui doit donc disposer de davantage d'autonomie ;
- par un souci d'élargissement de ses attributions qui ne sauraient se limiter au seul domaine consultatif ;
- par la reconnaissance à ses membres d'un statut de coopérateur de l'administration dans les démarches de nos compatriotes, ce statut étant parfois nié par certains fonctionnaires.
- La représentativité ne se mesure pas seulement à la considération et aux honneurs rendus par l'administration aux élus, mais à une certaine autonomie d'organisation et de fonctionnement de leur Assemblée. Or, toutes les modalités d'organisation et

de fonctionnement relèvent actuellement exclusivement de textes réglementaires qui peuvent être modifiés à tout moment et remettre en cause l'autonomie relative accordée depuis 2003. Le statut d'établissement public permettrait la mutation que nous souhaitons dans ce domaine.

- Les compétences transmises seraient l'établissement des conditions d'attribution des bourses scolaires et l'orientation de l'action sociale vis à vis des Français à l'étranger.

Aucune attribution décisionnelle n'a été accordée à l'Assemblée des Français de l'étranger depuis le commencement des travaux de réforme en 2000. Ses attributions consultatives ont seulement été précisées. Mais la loi du 7 juin 1982 lui confère d'ores et déjà la compétence consultative la plus large. L'inscription dans la loi d'une compétence consultative obligatoire serait certes utile, mais elle n'empêcherait pas le Gouvernement de statuer sans tenir compte du souhait des élus, la dernière consultation sur le plafonnement de la prise en charge scolaire en est le parfait exemple. Les nouvelles compétences sont modestes mais réalistes et concrètes pour initier une véritable réforme, tant il faut vaincre de résistances politiques et administratives pour parvenir à des résultats. Nous proposons donc de préciser :

- que l'Etablissement public pour les Français à l'étranger délibère en matière de politiques d'éducation, d'action culturelle, de formation professionnelle et d'apprentissage, de protection et d'aide sociales concernant les Français établis hors de France ;
- qu'elle fixe les orientations des programmes et actions qu'elle engage ou préconise et précise ceux de l'État qu'elle soutient dans ces domaines.

Dans ce cadre, l'Etablissement public pour les Français à l'étranger fixerait les principes de répartition des bourses scolaires et des allocations de solidarité, sur proposition de la commission nationale compétente. Cette solution permet d'associer tous les acteurs, élus, syndicats, représentants des enseignants et des administrations, tout en permettant à la démocratie de s'exercer.

- L'Etablissement public pour les Français à l'étranger serait exclusivement constituée de membres élus et élirait un président.

Le droit des élus à pouvoir exercer leur mandat au sein des consulats de même que leur fonction de représentation de la communauté française lors des manifestations où une telle représentation est nécessaire, serait consacré par la loi. Le respect de la démocratie suppose que soient reconnus les compétences, droits et prérogatives des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger. Nous proposons de consacrer dans la loi, le principe selon lequel ils ont le droit d'assister nos compatriotes dans leurs démarches administratives et de les informer sur leurs droits et devoirs. Nous proposons aussi de consacrer dans la loi le principe selon lequel les élus ont droit à la mise à la disposition de locaux et de moyens de communication, de lieux d'affichage et d'information, et d'autres moyens dans les conditions fixées par décret après avis de l'Assemblée ou de son bureau dans l'intervalle des sessions. Cette mise à disposition sera encadrée par trois règles : l'exercice du mandat, l'égalité entre tous les élus, le respect des nécessités du service. La démocratie a franchi un pas supplémentaire en 2003 lorsqu'a été

supprimée la catégorie des membres désignés de l'Assemblée des Français de l'étranger et leur remplacement par des membres qualifiés avec une compétence consultative. Leur suppression a été proposée par différents parlementaires ou membres de l'AFE de façon à ce qu'elle ne soit composée que d'élus du suffrage universel.

- Pour répondre l'objectif partagé par l'ensemble des élus à l'Assemblée des Français de l'étranger, à savoir un développement de la démocratie de proximité, il est proposé que des délégués consulaires dénommés délégués de circonscription, élus au suffrage universel, deviennent membres de tous les comités consulaires de la circonscription électorale, dotés des mêmes compétences que les comités consulaires spécialisés existant actuellement en matière de protection sociale, de bourses, d'emploi et de formation professionnelle et les Comités de sécurité. Ceci permet d'assurer une meilleure représentation de l'ensemble des sensibilités dans un nombre plus important de réunions consulaires en particulier dans les grandes circonscriptions.
- L' Etablissement public pour les Français à l'étranger voterait également son budget et approuverait ses comptes. L'Etablissement public pour les Français à l'étranger conclura avec l'Etat, à l'instar d'une région, un contrat de projet pluriannuel.

Les modalités de ce contrat de projet seront définies par voie réglementaire comme c'est le cas pour les contrats de projet Etat-Région (article R4251-1 et suivants du code général des collectivités territoriales).

A cette occasion l'Etat précisera ses orientations en matière de réseau scolaire, de présence culturelle, de solidarité vis-à-vis des Français, de présence consulaire, de soutien aux entreprises françaises à l'étranger.

Les auteurs de la loi de 1972 entendaient que la création des régions n'entraîne pas, en principe, de dépenses autres que de fonctionnement des conseils régionaux qui existaient déjà. À cet effet, ils avaient prévu qu'il n'y aurait pas de services régionaux spécifiques et que les services de l'État assureraient l'intendance. C'est exactement ce qui se passe pour l'Etablissement public pour les Français à l'étranger et nous ne demandons aucun changement à cet égard. Par ailleurs, pour éviter des frais électoraux supplémentaires, les auteurs de la loi de 1972 avaient prévu que les conseils régionaux seraient composés d'élus, soit parlementaires, soit élus locaux. Nous ne demandons aucun changement à la composition de l'AFE ; il n'y aura donc pas de dépenses supplémentaires à ce titre. Le mode de financement principal de l'Etablissement public pour les Français à l'étranger ne serait pas changé par rapport au fonctionnement actuel de l'AFE sous tutelle du ministère des Affaires étrangères : il s'agira toujours de crédits d'État comme dans le budget actuel, désignés dans notre proposition sous l'appellation de « dotation de l'État ». Les crédits actuels seraient donc simplement regroupés dans le cadre de cette dotation. Il s'agirait ainsi d'un transfert de compétence à coût constant. Il pourrait, par contre, y avoir, création de recettes nouvelles, la possibilité de recueillir des dons et legs, de contracter des emprunts dans les conditions et limites fixées par décret en Conseil d'État, de percevoir le produit ou le revenu des biens et recettes pour services rendus ou résultant de la vente de produits ou de prestations et, le cas échéant, provenant des manifestations que la collectivité organiserait ou des services de l'administration consulaire pourraient rendre.

Tels sont, Mesdames, Messieurs, les motifs du présent projet de loi que nous demandons de bien vouloir adopter.

## **PROJET DE LOI**

*tendant à ériger un établissement public dénommé « Etablissement public pour les Français à l'étranger »,*

### **Article 1<sup>er</sup>**

Il est créé un établissement public à caractère représentatif dénommé « Etablissement public pour les Français à l'étranger ».

### **Article 2**

L'établissement public « Etablissement public pour les Français à l'étranger » a pour mission, dans le respect des attributions de l'État et des attributions des comités consulaires, de favoriser la solidarité entre les Français établis hors de France et la Nation.

Il contribue à la défense de leurs droits et intérêts, à la simplification de leurs démarches administratives, à l'élimination de toute forme de discrimination, à la protection de leurs personnes et de leurs biens ainsi qu'au développement de l'éducation et de l'économie française hors de France.

Il participe à l'action culturelle et au rayonnement de la présence française dans le monde.

### **Article 3**

I - Dans les domaines de sa compétence, cet établissement public peut :

1° réaliser toutes études et actions d'information et de communication ;

2° faire toute proposition tendant à coordonner et à rationaliser les choix des investissements publics destinés aux Français établis hors de France ;

3° conclure avec toute personne morale publique ou privée des accords pour l'étude et la réalisation de toute action ou équipements présentant un intérêt direct pour les Français établis hors de France ;

4° participer à des actions de coopération décentralisée ;

5° organiser des manifestations tendant à promouvoir la présence française dans le monde.

II – L'établissement public exerce en outre :

1° Les attributions intéressant les Français établis hors de France que l'État lui confie dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État après avis favorable de l'établissement public sous réserve du transfert des moyens correspondants ;

2° Les attributions, autres que des tâches de gestion, que des établissements publics ou des groupements d'intérêt économique ou toutes autres personnes morales de droit public décident de lui confier avec son accord.

L'État et les autres personnes morales de droit public assurent à l'Etablissement public pour les Français à l'étranger des ressources correspondant aux attributions qu'ils lui transfèrent en application des dispositions du présent paragraphe.

#### **Article 4**

Le président de l'Assemblée des Français de l'étranger préside l'établissement public. Il est assisté des vice-présidents de l' Etablissement public pour les Français à l'étranger qui forment avec lui le bureau de l'établissement public.

La première réunion suivant le renouvellement de l'Assemblée des Français de l'étranger a lieu de plein droit dans une limite de 21 jours suivant son élection. Lors de cette réunion, le Président et les autres membres du bureau, issus de l'Assemblée des Français de l'étranger, sont élus par les Conseillers de l'Assemblée des Français de l'étranger à la majorité absolue, aux deux premiers tours de scrutin, à la majorité relative au troisième tour.

Aussitôt après l'élection du président et sous sa présidence, l'Etablissement public pour les Français à l'étranger fixe le nombre des vice-présidents. Celui-ci ne peut pas dépasser le nombre de huit.

La durée de leurs mandats est de six ans.

Les attributions du Président sont les suivantes :

- il réunit l'Etablissement public pour les Français à l'étranger, qu'il préside et dont il assure la police (ordre du jour, suspensions de séance, rappel du règlement...) ;
- il instruit les affaires soumises à l'Etablissement public pour les Français à l'étranger, prépare et assure l'exécution des délibérations de l'AFE. Ainsi, il prescrit les recettes et ordonne les dépenses. Il signe les arrêtés et les conventions de l'établissement public qu'il représente en justice. Chaque année, il rend compte à l'AFE de la situation de l'établissement public ;
- il est le chef de l'administration des Français à l'étranger qui lui rend compte de son action. Il dispose en cas de besoin des services déconcentrés de l'État ;
- Il est chargé de la préparation et de l'exécution du budget de l'établissement public ; il engage les dépenses et assure l'ordonnancement.
- il propose à l'Assemblée des Français de l'étranger les noms de ses représentants et de l'établissement public dans les organismes, commission où cela est prévu en particulier par la loi.

Le président peut déléguer une partie de ses fonctions à ses vice-présidents.

## Article 5

L'Assemblée des Français de l'étranger règle par ses délibérations les affaires qui sont de la compétence de l'établissement public en vertu des articles précédents.

Elle délibère en matière de politiques d'éducation, d'action culturelle, de formation professionnelle et d'apprentissage, de protection et d'aide sociales concernant les Français établis hors de France. Elle fixe les orientations des programmes et actions qu'elle engage ou préconise et précise ceux de l'État qu'il soutient dans ces domaines.

Elle fixe les principes de répartition des bourses scolaires accordées au titre de l'enseignement français à l'étranger et de l'action sociale envers les Français de l'étranger sur proposition des commissions nationales compétentes.

Elle vote le budget de l'établissement public et approuve les comptes de l'établissement.

Elle est consultée, au moins une fois par an, sur les conditions d'utilisation des crédits de l'État destinés aux actions en faveur des Français de l'étranger. Elle donne également son avis sur les crédits de la mission extérieure de l'État.

Elle élabore en collaboration avec le ministère des Affaires étrangères un contrat de projet pluriannuel.

Elle est consultée avant toute modification de la carte consulaire.

## Article 6

La loi n°82-471 du 7 juin 1982 est ainsi modifiée et complétée.

- I. -L'article 1A est remplacé par les dispositions suivantes : « l'Assemblée des Français de l'étranger, par ses délibérations et ses avis, et son président, par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de cet établissement public».
- II. - L'article 1<sup>er</sup> *bis* est ainsi modifié :
  - « Art. 1<sup>er</sup> *bis* - Les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger et les délégués de circonscription ont compétence pour assister les Français établis hors de France avec le concours des services diplomatiques et consulaires et généralement tous services ou entreprises publics œuvrant à l'étranger, pour faciliter leurs démarches et contribuer à leur information sur les droits et obligations. Ils coopèrent, le cas échéant, avec les délégués et représentants du Défenseur des droits.
  - « Ils président les commissions locales d'attribution des bourses scolaires et les commission consulaires pour l'action sociale ».



- « Les services publics en France et à l'étranger et les réseaux de communication et d'information du public contribuent à faire connaître leur existence et leur action.
- « Pour l'exercice de leur mandat, les membres de l'Assemblée ont droit à la mise à disposition de locaux, d'équipements de bureau, de moyens de communication, de lieux d'affichage et d'information, compte tenu des nécessités des services et dans le respect de l'égalité entre les différents élus.
- « Dans leur circonscription, les délégués de circonscription sont membres de droit de toutes les réunions, commissions, comités dont les Conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger sont membres de droit. »
- « Un décret fixe les conditions d'application du présent article ainsi que les autres droits et prérogatives des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger après consultation de cette Assemblée ou de son bureau dans l'intervalle des sessions ».

### **Article 7**

Les délibérations de l'Assemblée des Français de l'étranger sont exécutoires de plein droit, sous réserve de la possibilité pour le représentant de l'État d'en demander, dans les quinze jours, un nouvel examen.

### **Article 8**

L'Établissement public pour les Français à l'étranger peut déléguer à son bureau le pouvoir de prendre des décisions, des délibérations ou de formuler des avis sur des objets limitativement précisés.

### **Article 9**

Les ressources de l'établissement public comprennent :

- une dotation annuelle de l'État fixée par les lois de finances ;
- les autres ressources provenant de l'État qui correspondent aux transferts d'attributions prévus à l'article 4-II, 1° ci-dessus ; ces produits sont déterminés par les lois de finances ;
- les autres subventions de l'État et de toutes autres personnes morales de droit public et, le cas échéant, le produit des impôts et taxes affectés à l'établissement public;
- les fonds de concours ;
- les dons et legs ;
- le produit des emprunts contractés dans les conditions définies par décret en Conseil d'État ;

- le produit ou le revenu des biens et les recettes pour services rendus ou résultant de la vente de produits ou de prestations et, le cas échéant, provenant des manifestations que l'établissement public organise.

#### **Article 10**

Aucune dépense obligatoire ne peut être créée par voie réglementaire sauf en cas de transfert d'attribution prévu au paragraphe II de l'article 4.

#### **Article 11**

Le budget doit être équilibré en dépenses et en recettes.

S'il n'est pas voté le 1<sup>er</sup> avril, et jusqu'à son adoption, les recettes continuent d'être perçues sur les bases fixées pour l'exercice précédent et il est fait face aux dépenses résultant d'engagements antérieurs ou d'obligations légales.

Les excédents constatés peuvent faire l'objet de reports sur l'exercice suivant.

#### **Article 12**

Un décret en Conseil d'État pris après avis de l'Assemblée des Français de l'étranger détermine, en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente loi, notamment les règles de fonctionnement de l'Assemblée des Français de l'étranger.

#### **Article 13**

Pour l'exercice des attributions prévues à la présente loi, l'établissement public utilise les services de l'État mis à sa disposition au siège de l'Assemblée des Français de l'étranger et dans les postes diplomatiques et consulaires. Il n'est pas créé, à cette fin, de services de l'établissement public.

Le secrétariat général de l'Assemblée des Français de l'étranger est placé sous l'autorité du Président de l'Établissement public pour les Français à l'étranger.

#### **Article 14**

Les dépenses résultant, le cas échéant, de la présente loi sont compensées à due concurrence par une augmentation des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

#### **Article 15**

Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur lors du prochain renouvellement complet de l'Assemblée des Français de l'étranger.