



PROJET DE LOI

RELATIF A LA REPRESENTATION DES FRANÇAIS
ETABLIS HORS DE FRANCE

ETUDE D'IMPACT

18 FEVRIER 2013

I. Motifs du recours à une nouvelle législation

I.1. Etat du droit

En l'état du droit, la représentation des Français établis hors de France comprend deux niveaux :

- a) *Un niveau national* : Dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 24 de la Constitution dispose que « *Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat* ». Le premier scrutin pour l'élection de députés par les Français établis hors de France s'est tenu en juin 2012. Depuis cette date, les Français de l'étranger disposent d'une représentation complète au Parlement, constituée de **11 députés** et de **12 sénateurs**.
- b) *Un niveau local* : Créée par la loi n° 82-471 du 7 juin 1982, **l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)** est « *l'assemblée représentative des Français établie hors de France* » (article 1A de la loi).

Elle est composée de :

- *155 membres élus* pour six ans au suffrage universel direct par les Français inscrits sur les listes électorales consulaires. L'élection intervient dans le cadre des circonscriptions définies par la loi (au nombre de 52, cf. carte jointe), au scrutin majoritaire ou à la représentation proportionnelle selon le nombre de siège à pourvoir.

L'AFE est renouvelable par moitié. Des élections sont donc organisées tous les trois ans (zone A : Afrique-Amérique ; zone B : Europe-Asie). Les dernières élections se sont tenues en juin 2006 pour la zone B et en juin 2009 pour la zone A. La loi n° 2011-663 du 15 juin 2011 prorogeant le mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger a reporté en juin 2013 le renouvellement de la zone B et en juin 2016 celui de la zone A.

- *23 parlementaires* : Les 12 sénateurs représentant les Français de l'étranger sont depuis sa création membres de droits de l'AFE. Suite à la loi n° 2011-411 du 14 avril 2011, ils ont été rejoints et les 11 députés élus par les Français établis hors de France.
- *12 personnalités qualifiées*, nommées par le ministre des affaires étrangères « *en raison de leurs compétences dans les questions concernant les intérêts généraux de la France à l'étranger et des Français établis hors de France* » (article 1^{er} de la loi du 7 juin 1982). Ces membres n'ont qu'une voix consultative au sein de l'AFE.

L'AFE et ses membres élus assurent aujourd'hui trois types de mission :

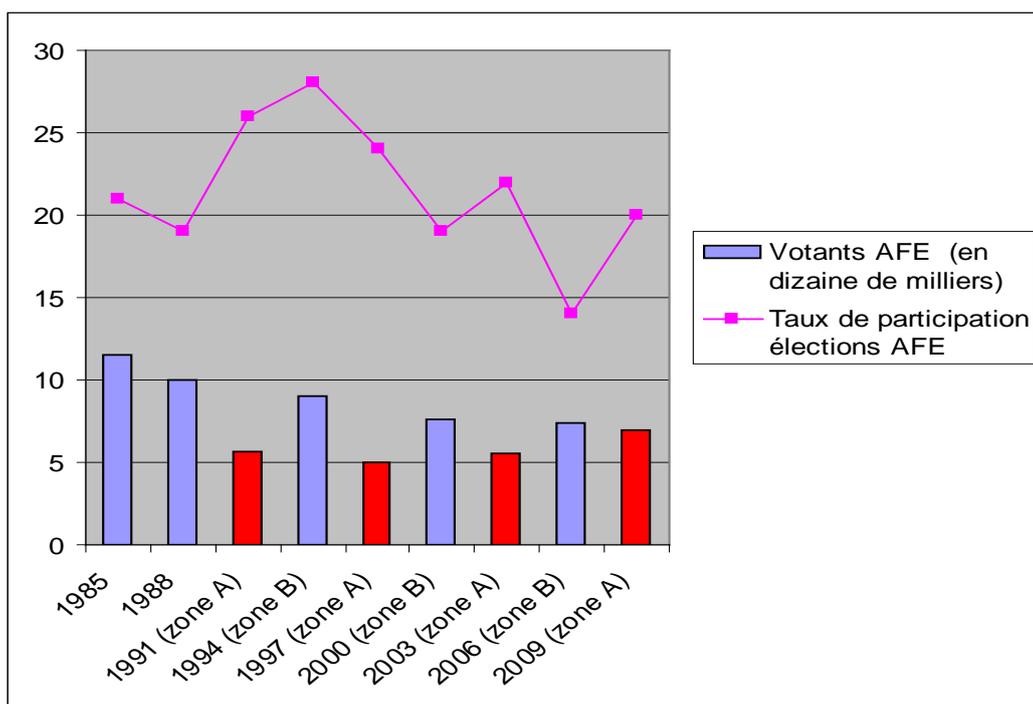
- *A l'échelon local* : les membres élus de l'AFE siègent au sein des différents comités consulaires placés auprès des ambassades et des postes consulaires de leur circonscription électorale : commissions locales des bourses (article D. 531-47 du code de l'éducation), comités consulaires pour l'emploi et la formation professionnelle (arrêté du 5 février 1986 modifié), comités consulaires pour la protection et l'action sociale (arrêté du 14 février 1984). En cette qualité, ils sont associés, à titre consultatif, à certains aspects du service public consulaire.
- *A l'échelon central* : à la demande du Gouvernement ou de leur propre initiative, ils formulent des avis sur les questions intéressant les Français établis hors de France. Hors les cas spécialement prévus par la loi, leur consultation demeure facultative. L'AFE désigne par ailleurs certains de ses membres pour siéger au sein de certaines commissions nationale (par exemple la commission nationale des bourses prévue à l'article D. 531-50 du code de l'éducation).

- *A l'échelon national* : les 155 membres élus de l'AFE composent, avec les 11 députés élus par les Français établis hors de France, le collège électoral des 12 sénateurs représentant les Français de l'étranger (cf. article 13 de l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959, dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-411 du 14 avril 2011).

I.2. Difficultés soulevées par le dispositif actuel

En l'état des textes, le dispositif de représentation des Français établis hors de France souffre de plusieurs handicaps :

- a) *L'étroitesse du collège électoral pour l'élection des sénateurs* : Dans son rapport remis au Président de la République le 9 novembre 2012, la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique a souligné que : « *Le collège qui élit aujourd'hui les sénateurs représentant les Français expatriés soulève des difficultés particulières. Il est composé de 155 membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger, eux-mêmes élus au suffrage universel direct dans 52 circonscriptions, dont le découpage entraîne des écarts démographiques importants. L'étroitesse de ce collège semble critiquable à la Commission. L'idée de confier le soin d'élire ces sénateurs à un collège élargi lui paraît, à tout le moins, devoir être envisagée* ». Force est de constater que, lors des prochaines élections sénatoriales, en septembre 2014, chacun des 6 sièges soumis à renouvellement au titre des sénateurs représentant les Français établis hors de France seront élus par à peine 28 grands électeurs.
- b) *Un déficit de représentativité au niveau local* : L'élection des conseillers à l'AFE intervient dans le cadre de circonscriptions souvent très vastes, qui recouvrent des réalités géographiques et démographiques très inégales, avec des zones non couvertes et d'autres surreprésentées. Cette situation ne permet pas d'assurer une représentation de proximité des communautés françaises auprès des ambassades et postes consulaires qui en ont la charge. Cette représentation de proximité est cependant nécessaire dans le contexte particulier de l'expatriation, qui rend plus difficile la connaissance directe par les services de l'Etat des besoins et attentes spécifiques de ces populations, que ce soit en termes administratifs, économiques, sociaux ou de sécurité.
- c) *Une perte de cohérence d'ensemble* : Si l'élection de députés par les Français de l'étranger a corrigé un défaut de représentation parlementaire, elle a dans le même temps modifié l'équilibre qui prévalait jusqu'alors. En effet, bien que leur mandat diffère, les députés élus par les Français établis hors de France et les conseillers élus de l'AFE ont pour assise des circonscriptions qui pour une large part se recoupent (cf. carte des circonscriptions législatives et AFE). L'articulation de leurs interventions, sur le terrain et auprès des administrations, manque de lisibilité et doit être clarifiée dans l'intérêt même des communautés françaises qu'ils représentent. La superposition de niveaux de représentation concurrents nécessite aujourd'hui une redéfinition de la place et des missions dévolues à l'AFE et à ses membres.
- d) *Une désaffection continue du corps électoral* : Pour partie en raison de ce premier handicap, le taux de participation aux élections AFE, structurellement faible depuis 1985, accuse une tendance générale à la baisse, qu'illustre le tableau ci-dessous. Les efforts consentis par le législateur et l'administration pour favoriser la participation électorale, et notamment l'autorisation dérogatoire du vote à distance (par correspondance et par voie électronique), n'ont pas permis de palier le manque d'intérêt des communautés françaises expatriées pour cette représentation pourtant essentielle. L'autorisation du vote à distance ont montré leur limite.



II. Objectifs du projet de loi

En réponse à cette situation préjudiciable tant à la représentation effective des Français établis hors de France, qu'à l'efficacité du service public consulaire, le présent projet de loi a pour objectifs convergents :

- a. D'assurer, auprès des ambassades et des postes consulaires, une représentation de proximité des Français de l'étranger, afin d'améliorer la prise en charge administrative de cette population et de favoriser son ancrage dans la communauté nationale et sa participation aux scrutins électoraux.
- b. De rétablir une cohérence entre les différents niveaux de représentation des Français établis hors de France, en recentrant l'assemblée des Français de l'étranger sur sa mission consultative auprès du Gouvernement.
- c. D'élargir l'assise du collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France, dans la ligne des conclusions de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique s'agissant du mode d'élection des sénateurs.

A cette fin, le texte s'inscrit dans une réforme plus large qui vise à promouvoir une architecture à trois niveaux de représentation clairement identifiés :

- a) *Un échelon local*, auprès des ambassades et des postes consulaires, avec la création de 444 conseillers consulaires élus, au suffrage universel direct, au plus près des communautés françaises, dans le cadre de 130 circonscriptions consulaires. Les conseillers consulaires se réunissent au sein de conseils consulaires, instance consultative unique qui se substitue aux différents comités consulaires pour traiter des questions intéressant les communautés françaises installées dans la circonscription consulaire. Ce maillage d'élus au suffrage universel direct, expression de la démocratie locale, rapproche le dispositif français des solutions retenues par les principaux pays européens ayant de fortes communautés nationales à l'étranger (Espagne, Italie, Portugal).

- b) *Un échelon central*, avec la création d'une nouvelle assemblée des Français de l'étranger, composée de conseillers consulaires élus par leurs pairs au sein de zones géographiques regroupant, avec cohérence, les circonscriptions consulaires d'une même région. On compte environ un conseiller consulaire délégué à l'assemblée des Français de l'étranger pour 20 000 inscrits, soit 81 conseillers à l'AFE. Ces conseillers font remonter au Gouvernement, et plus particulièrement au ministre des affaires étrangères et à son administration centrale, les problématiques du terrain. Les compétences consultatives de cette instance se trouvent par ailleurs renforcées. En particulier, elle est informée des dispositions du projet de loi finances relatives au programme 151, lesquelles concerne principalement l'administration des Français à l'étranger.
- c) *Un échelon national*, avec une représentation parlementaire complète et un élargissement du collège électoral sénatorial, composé désormais des députés élus par les Français établis hors de France, des conseillers consulaires et, compte tenu de la nécessité d'introduire un mécanisme de correction démographique, de délégués consulaires désignés au suffrage universel direct en même temps que les conseillers consulaires. Les modalités de vote sont par ailleurs adaptées à la nouvelle composition du collège électoral, dont les membres sont très majoritairement issus d'instances locales (les conseils consulaires). Les électeurs sénatoriaux font ainsi parvenir leur vote sous enveloppe fermée, via les ambassadeurs, les chefs de poste consulaire ou le secrétaire général de l'Assemblée des Français de l'étranger.

III. Options alternatives à l'intervention d'une loi nouvelle

III.1. La possibilité d'atteindre les objectifs recherchés à droit constant n'est pas apparue comme une option possible.

L'introduction d'une cohérence entre les différents niveaux de représentation des Français de l'étranger (Assemblée nationale, Sénat, assemblée des Français de l'étranger) rendue nécessaire par l'élection en juin 2012 de 11 députés, ainsi que la préfiguration de l'élargissement du corps électoral des sénateurs élus par les Français de l'étranger, sont des questions qui relèvent de l'article 34 de la Constitution.

Par ailleurs, si la recherche d'une meilleure association des Français de l'étranger à l'action des conseillers à l'AFE pourrait passer par des actions de communication, force est de constater que celles-ci n'ont pas permis de mobiliser les Français de l'étranger lors des renouvellements partiels successifs. Enfin, la multiplication des modes de scrutin, avec l'introduction en 2003 du vote électronique pour l'élection à l'AFE, parallèlement au vote à l'urne et au vote par correspondance sous pli fermé, maintenu à l'étranger, n'a pas non plus conduit à une hausse du taux de participation. Parallèlement le coût d'une élection AFE tous les 3 ans, en raison de cette multiplication des modalités de vote, est élevé par rapport à un scrutin classique à l'urne.

C'est ce constat qui conduit aujourd'hui le gouvernement à proposer une modification des règles de droit relatives à la représentation des Français établis hors de France.

III- 2 - Dans le contexte d'une règle de droit nouvelle, plusieurs options ont été examinées.

La première des options examinées consistait à sortir radicalement du dispositif de l'assemblée des Français de l'étranger pour évoluer vers un schéma de « collectivité d'outre-frontière » ou d'établissement public, tel qu'introduit par plusieurs propositions de loi déposées au Sénat par des sénateurs représentant les Français établis hors de France. Ce schéma, dont le mérite est de renforcer la démocratie de proximité tout en répondant à l'objectif d'élargissement du collège électoral des sénateurs représentant les français établis hors de France, pose des difficultés notamment de nature constitutionnelle, compte tenu de l'absence de territoire, de l'impossibilité de lever un impôt à l'étranger, de l'absence de ressources propres et de la difficulté pour le réseau diplomatique et consulaire de maîtriser des dépenses sur des crédits publics d'Etat.

La deuxième de ces options consistait à laisser en l'état l'AFE, tant pour ce qui est du nombre de conseillers que des compétences de cette assemblée, tout en procédant, le moment venu, à la désignation de grands électeurs supplémentaires pour l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger. L'AFE n'aurait plus de ce fait le monopole de l'élection de ces derniers. Ce dispositif, qui laisserait en l'état la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 et nécessiterait un texte législatif complémentaire pour tenir compte des suites données aux conclusions de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, ne répondrait cependant ni à l'objectif d'une meilleure prise en compte des préoccupations quotidiennes des citoyens à l'étranger, ni à la nécessité de rechercher une meilleure articulation sur le terrain entre les différents niveaux de représentation des français de l'étranger.

La troisième des options étudiées consistait à multiplier par deux ou par trois le nombre de conseillers à l'AFE en se bornant à modifier le nombre de conseillers à l'AFE tel que prévu au tableau n° 1 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982. Si ce schéma permet d'adapter à un meilleur niveau le nombre de grands électeurs pour les sénateurs représentant les Français établis hors de France, il ne répond pas à la nécessité d'introduire au quotidien pour les citoyens une cohérence entre les différents niveaux de représentation des Français de l'étranger (Assemblée Nationale, Sénat, Assemblée des Français de l'étranger) rendue nécessaire par l'élection en juin 2012 de 11 députés. En raison du régime indemnitaire applicable aux conseillers à l'AFE (arrêtés du 6 juillet 2006 et du 28 février 2007), cette option entraînerait également un surcoût.

La quatrième option consistait, à partir des 155 conseillers à l'AFE actuels, d'introduire un dispositif de désignation par ces conseillers AFE, de conseillers consulaires de proximité. S'agissant d'une désignation, même par des élus au suffrage universel direct, un tel schéma souffre d'un déficit démocratique, contraire à l'un des objectifs recherchés. Par ailleurs, ce schéma laisse inchangée la question de l'étroitesse du corps électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France. Il nécessiterait, comme la première option ci-dessus, la désignation de grands électeurs supplémentaires pour l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger, avec les questions de lisibilité qui en résultent pour les Français de l'étranger.

La cinquième option à côté d'une AFE rénovée, en nombre de conseillers élus au suffrage universel direct, consisterait à instaurer des conseils consulaires composés de conseillers consulaires également élus au suffrage universel direct. Ce dispositif, qui répondrait au double objectif d'un corps électoral élargi pour les sénateurs représentant les Français établis hors de France, d'une part, d'une démocratie de proximité, d'autre part, ne répond pas pleinement au souci d'une meilleure lisibilité pour le citoyen des différents niveaux de représentation des Français de l'étranger, dans le contexte de l'élection par ces derniers de 11 députés.

III-3- Compte tenu des avantages et inconvénients de chacune des options examinées ci-dessus, il est apparu que la seule solution de nature à satisfaire aux objectifs que le gouvernement s'est fixé pour cette réforme de la représentation des Français établis hors de France est celle retenue par le présent projet de loi pour les raisons ci-après évoquées.

A cet égard, l'intervention du législateur apparaît nécessaire.

En effet, aux termes de l'article 34 de la Constitution, il appartient à la loi de fixer « *le régime électoral [...] des instances représentatives des Français établis hors de France* ».

Ainsi, la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 fixe le régime électoral de l'Assemblée des Français de l'étranger, mais également ses attributions et le statut de ses membres. Par suite, la clarification et la rénovation du dispositif de représentation des Français établis hors de France passent par une refonte du régime légal en vigueur. Aussi il n'est pas possible de faire l'économie d'un texte législatif.

Au demeurant, seule la loi pourra conférer aux commissions administratives à caractère consultatif placées auprès des services consulaires la pérennité qu'implique leur vocation représentative. En effet, aux termes de l'article 2 du décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif, « *Sauf lorsque son existence est prévue par la loi [...] une commission est créée par décret pour une durée maximale de cinq ans* ».

Par ailleurs, le présent projet de réforme, dont la mise en œuvre est prévue en 2014, nécessitera, comme précédemment évoqué, le dépôt concomitant d'un projet de loi prolongeant d'un an le mandat des conseillers à l'AFE élus en 2006 dans la zone B (Europe, Levant, Asie-Océanie).

IV. Consultations menées avant la saisine du Conseil d'Etat

L'assemblée des Français à l'étranger (AFE) a été amenée à se prononcer à deux reprises sur la question de sa réforme, à l'occasion de sa réunion en séance plénière du 3 au 8 septembre 2012, puis lors de son bureau le 14 décembre 2012.

IV- 1- En septembre 2012, lors sa 17^{ème} session, l'AFE a, à l'unanimité, adopté l'avis suivant sur la réforme de la représentation des Français de l'étranger :

« I – en ce qui concerne l'Assemblée des Français de l'étranger :

l'Assemblée des Français de l'étranger demande

1. la reconnaissance de ses compétences pour orienter les politiques publiques relatives aux Français de l'étranger ;
2. la consultation systématique de l'Assemblée dans les domaines de sa compétence, en remplaçant, à l'article 1er A de la loi du 7 juin 1982, les termes « peut être consultée » par « est consultée » ;
3. le pouvoir de fixer les critères d'attribution et la répartition des bourses, des allocations d'aide sociale, et des aides à l'emploi et à la formation professionnelle, dans la limite des dotations budgétaires ;
4. l'élection du président de l'Assemblée par les seuls membres élus et en leur sein ;
5. la suppression de la catégorie des personnalités qualifiées ;
6. la participation des membres de droit de l'Assemblée à ses travaux sans voix délibérative ;
7. le maintien de ses deux sessions plénières annuelles ;
8. la révision de la carte des circonscriptions électorales, dans le respect des critères fixés par le Conseil constitutionnel ;
9. la consultation systématique de l'Assemblée pour toute révision du réseau consulaire ;
10. l'extension du mode de scrutin proportionnel sauf dans les cas qui nécessitent un scrutin majoritaire à un siège ;
11. dans les circonscriptions où l'élection a lieu au scrutin proportionnel, l'augmentation du nombre minimal de candidats figurant sur une liste en le multipliant par deux ;
12. dans les circonscriptions où l'élection a lieu au scrutin majoritaire à un siège, l'augmentation du nombre des remplaçants de un à trois ;
13. l'information exhaustive nécessaire à l'exercice du mandat de ses membres et leur consultation, notamment lors des négociations de traités, conventions ou accords bilatéraux concernant les droits et obligations des Français de l'étranger, y compris en matière fiscale, comme l'avait prévu le décret n° 88-360 du 15 avril 1988 ;

« II – en ce qui concerne le développement de la démocratie de proximité, l'Assemblée demande :

1. que des délégués consulaires élus soient membres des comités consulaires aux côtés des membres de droit que sont les conseillers à l'AFE :
 - que lors des élections à l'Assemblée des Français de l'étranger, dans les circonscriptions où les conseillers sont élus au scrutin proportionnel, les suivants de liste deviennent, en nombre égal au nombre de sièges obtenus par la liste, délégués consulaires, membres des comités consulaires de la circonscription électorale ;
 - que dans les circonscriptions où les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger sont élus au scrutin majoritaire, le premier remplaçant devient membre des comités consulaires de la circonscription électorale ;
2. que les comités consulaires exercent les attributions actuelles des comités consulaires spécialisés et qu'une réflexion soit engagée sur l'extension éventuelle de leurs attributions et l'amélioration de leur fonctionnement en tenant compte de l'expérience des comités généralistes institués dans certains postes par les arrêtés du 29 mars 2005.

« III – en ce qui concerne l'élargissement du collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France, l'Assemblée demande :

1. le doublement du nombre de membres du collège électoral, en conférant aux délégués consulaires en tant qu'élus, aux côtés des députés et des conseillers à l'AFE, la qualité de membres du collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France ;
2. que la possibilité de voter par correspondance électronique soit ouverte à cet effet dans les postes consulaires où cela s'avèrerait nécessaire. »

IV-2- Enfin, lors du bureau de l'AFE du 14 décembre 2012, le gouvernement a présenté les grandes lignes de la réforme envisagée sur la représentation des Français établis hors de France, tant concernant les conseillers consulaires que les conseils consulaires et l'assemblée des Français de l'étranger.

Le débat qui a suivi n'a pas abouti à l'adoption d'un nouvel avis de l'AFE. Néanmoins, des critiques ont été exprimées sur les points suivants :

- l'élection des conseillers à l'AFE par les conseillers consulaires, en leur sein et non plus directement au suffrage universel ;
- la réduction de 155 à 81 du nombre de conseillers à l'AFE ;
- le fait que l'AFE restait une assemblée consultative et non délibérative.

IV-3- Le Gouvernement a toutefois souhaité poursuivre dans son projet. Il considère en effet, comme il a été répondu par Mme Conway-Mouret lors du débat à l'AFE le 14 décembre 2012, qu'il constitue la meilleure façon de prendre en compte l'avis de l'AFE du 8 septembre 2012, pour répondre aux difficultés soulevées par le dispositif actuel : étroitesse du collège électoral des sénateurs, déficit de représentativité au niveau local, perte de cohérence et désaffection du corps électoral.

V. Impact prévisible

V.1. Evaluation des conséquences économiques, sociales et environnementales.

Le présent projet de loi ne comporte pas, en lui-même, de conséquences économiques directes. Toutefois, il prévoit que les conseils consulaires, au niveau local, comme l'assemblée des Français de l'étranger, au niveau national, sont chargés de formuler des avis sur les questions consulaires ou d'intérêt général, notamment culturel, économique et social, concernant les Français établis dans la circonscription. Ils participent ainsi au développement de la diplomatie économique souhaitée par le gouvernement.

Le conseil consulaire remplace auprès des consulats de France l'ensemble des comités actuels : commission locale des bourses, comité consulaire de protection et d'action sociale, comité consulaire pour l'emploi et la formation professionnelle, comité de sécurité et comité des anciens combattants.

Le conseil consulaire traite, dans le cadre de la protection des Français, des questions relatives aux plans de sécurité et d'évacuation ainsi que de toute question sanitaire intéressant nos compatriotes. A ce titre, le projet de loi prend en compte l'ensemble des Français, ainsi que les membres étrangers de leurs familles, se trouvant établis ou de passage à l'étranger.

Pour les Français établis durablement à l'étranger, il propose l'attribution des bourses scolaires aux élèves français démunis fréquentant les établissements du réseau de l'enseignement français à l'étranger.

Il est également chargé des questions d'emploi et de formation professionnelle.

Leurs attributions couvrent également la répartition des crédits d'aide sociale au profit des personnes en situation précaire, notamment en proposant le versement d'allocations de solidarité aux personnes âgées démunies et d'allocation aux adultes et enfants handicapés. Il apprécie également l'opportunité d'accorder des aides ponctuelles aux Français résidents ou des secours occasionnels aux Français de passage en difficulté.

La problématique de l'égalité entre les hommes et les femmes est prise en compte. Le projet de loi prévoit que dans les circonscriptions où plusieurs sièges sont à pourvoir, les listes des candidats sont composées alternativement d'un candidat de chaque sexe. Pour les circonscriptions ne comportant qu'un siège, le candidat et son remplaçant doivent être de sexe différent.

S'agissant des conséquences environnementales, le projet prévoit de dématérialiser l'envoi de la propagande électorale aux électeurs, ce qui réduira l'impact carbone de l'élection. En cela le projet fait application de la proposition de dématérialisation faite par la Commission Nationale de Contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection du Président de la République, dans son rapport de juin 2013.

V.2. Evaluation des coûts et bénéfices financiers attendus pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées.

Ce projet de loi n'aura pas d'impact négatif sur les finances publiques.

L'enveloppe globale des crédits destinés au fonctionnement de l'AFE (3,41 M€ en 2012, 3,39 M€ prévus en 2013) ne sera pas dépassée dans le nouveau dispositif (*cf. annexe 3*). Cette annexe montre que les redéploiements nécessaires, en particulier pour financer l'indemnisation des conseillers consulaires, seront financés par les mesures suivantes :

- Le projet prévoit de ramener à 81 au lieu de 155 le nombre de conseillers AFE amenés à siéger à Paris lors de l'assemblée générale, réduisant de moitié le coût de la prise en charge de leurs frais de transport et d'hébergement ;
- Par ailleurs, dans la mesure où les conseillers consulaires ne sont compétents que pour la seule circonscription consulaire dans laquelle ils siègent, ils ne seront plus astreints à de coûteux déplacements. Le montant des indemnités qui leur sont versées au titre de leur mandat (pour assister aux réunions de l'AFE et pour l'exercice de leur mandat dans leur circonscription) seront réduites de manière conséquente (de 50 à 80%). Les conseillers à l'AFE perçoivent en effet actuellement une indemnité forfaitaire de 1 000 € (en raison des déplacements qu'ils sont amenés à effectuer dans le cadre de leur mandat) et une indemnité forfaitaire semestrielle (au titre des réunions de l'AFE à Paris).

Le projet de loi propose aussi plusieurs simplifications, notamment en ce qui concerne les opérations électorales qui vont réduire le coût des consultations. Il s'agit de :

- la dématérialisation de l'envoi de la propagande électorale. Actuellement, les professions de foi des candidats, ainsi que leurs bulletins de vote, sont adressés à chacun des 1,1 million d'électeurs inscrits sur les listes électorales consulaires. Pour le premier tour des élections législatives de 2012, cet envoi a occasionné une dépense de 1,9M€ Pour les élections des conseils consulaires, seules les convocations sont envoyées aux électeurs permettant de dégager une économie estimée à 0,8M€ compte tenu d'un coût moyen de 1€ par envoi. L'information des électeurs sera assurée par la communication de l'adresse du portail internet sur lequel pourront être consultées les professions de foi des candidats.
- En outre, le coût du remboursement des frais de campagne aux candidats ayant obtenu plus de 5% des suffrages exprimés est limité au coût du papier et d'impression des bulletins de vote et des affiches électorales.
- La périodicité des scrutins : le projet de loi prévoit que l'élection des conseillers consulaires aura lieu tous les 6 ans alors qu'actuellement les conseillers à l'AFE sont renouvelés par moitié tous les 3 ans. Ainsi, le coût global des élections des conseillers consulaires (au suffrage universel direct) et des conseillers à l'AFE (au suffrage indirect) est-il évalué à 4,5M€ dont il conviendra d'abonder le budget 2014 du programme 151. En l'absence de réforme, le renouvellement complet de l'AFE (zones A et B) nécessite l'organisation d'un scrutin tous les trois ans dont le coût cumulé s'élèverait à 5,6M€

Au total, le report à 2014 des élections du groupe B de l'AFE et la mise en œuvre cette année-là du nouveau dispositif de représentation des Français de l'étranger générera, sur le triennum 2013-2016, une économie de 1,1M€ (le coût de deux scrutins AFE zones A et B s'élevant à 2,7M€ + 2,9M€ soit 5,6M€ alors qu'une élection pour 6 ans des conseillers consulaires en 2014 représente une dépense de 4,5M€ (Cf. annexe 4).

Enfin, l'élargissement du collège sénatorial n'a pas d'incidence financière dans la mesure où le collège électoral n'est pas réuni à Paris, ce qui aurait engendré d'importants frais de déplacement, mais consulté au moyen d'une procédure adaptée de vote sous enveloppe fermée.

V.3. Evaluation des conséquences pour les services de l'Etat

La nouvelle périodicité permet d'alléger les contraintes qui pèsent sur les services centraux du ministère des affaires étrangères, déjà sous très forte tension, qui dans l'état actuel du droit, doivent prendre en charge l'organisation d'un scrutin tous les trois ans.

En outre, la dématérialisation de l'envoi des professions de foi et la suppression de l'envoi des bulletins de vote aux électeurs permet un allègement du travail de l'administration, la mise sous pli de l'envoi des convocations ne nécessitant plus dans les postes qu'une manipulation simple, indépendante du nombre de candidats en lice.

La création de comités consulaires composés notamment d'élus auprès des consulats permettra de mieux prendre en compte les préoccupations des Français qui disposeront d'un relais de proximité auprès du poste.

Au niveau de l'AFE réformée, le projet prévoit que c'est le ministre des affaires étrangères et non plus le directeur des Français de l'étranger et de l'administration consulaire qui présentera chaque année le bilan des actions menées en matière d'enseignement français à l'étranger, de protection et d'action sociales, de formation professionnelle et de sécurité des communautés françaises à l'étranger. En outre, il est prévu que la présentation de ce rapport fait l'objet d'un avis de l'assemblée.

L'assemblée sera informée, dès le dépôt du projet de loi de finances, des dispositions relatives aux questions ci-dessus, l'AFE pouvant faire part au gouvernement de ses observations.

Le nouveau dispositif nécessitera l'organisation d'un nouveau type de scrutin pour l'élection au suffrage universel indirect des 81 conseillers à l'AFE par les conseillers consulaires en leur sein. Cette charge supplémentaire restera néanmoins modeste dans la mesure où le corps électoral est limité aux conseillers consulaires et que le vote sera effectué dans les 16 postes chefs lieux de circonscription ou par correspondance sous pli scellé déposé dans tous postes consulaires.

V.4. Evaluation des effets juridiques

La question de la compatibilité du projet de loi soumis au Parlement avec le droit européen et le droit international ne se pose pas. En effet, ce projet de loi est un texte d'organisation interne. Il vient compléter, avec la création des conseils consulaires, l'organisation et le fonctionnement des postes diplomatiques et consulaires dans leur activité à l'égard des Français de l'étranger. Ces questions ne sont traitées ni dans les accords internationaux conclus par la France ni au niveau européen, qu'il s'agisse des textes fondateurs ou du droit dérivé.

- La convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963 est le texte de droit international qui définit les attributions qu'un Etat peut confier à ses services consulaires dans un Etat tiers afin d'assurer la protection consulaire de ses ressortissants, ainsi que le niveau des postes consulaires et les privilèges liés à l'exercice de la fonction consulaire à l'étranger.

- Le droit de l'Union européenne ne précise pas le contenu des fonctions consulaires. Il prévient seulement l'absence de protection consulaire d'un citoyen européen dont l'Etat de nationalité n'est pas représenté en organisant la coopération consulaire européenne. L'article 46 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les articles 20 et 23 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne disposent ainsi que "tout citoyen de l'Union bénéficie sur le territoire d'un pays tiers où l'Etat membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout Etat membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet Etat". Une proposition de directive relative à la protection des citoyens de l'Union à l'étranger du 14 décembre 2011 est en cours de négociation, elle vise à préciser les modalités de cette coopération consulaire européenne.

Si le projet de loi ne porte pas en lui-même atteinte à des dispositions constitutionnelles, son élaboration a été menée dans le souci du respect du principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage, qui impose que toute élection doit intervenir « sur des bases essentiellement démographiques », comme l'a précisé le Conseil Constitutionnel dans sa décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009.

A cet égard, la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique souligne, dans son rapport « Pour un renouveau démocratique », que le découpage des 52 circonscriptions de l'assemblée des Français de l'étranger entraîne des écarts démographiques importants (dernier paragraphe de la proposition n° 10). C'est dans ce contexte que le projet de loi prévoit un nouveau découpage des circonscriptions de l'AFE, tel que fixé par le tableau n° 2 annexé au projet. Ce découpage en 16 circonscriptions, au lieu et place des 52 actuelles, conduit à retenir des circonscriptions avec un poids démographique homogène de 1 conseiller AFE pour environ 20 000 Français inscrits au Registre (cf. annexe).

S'agissant de la répartition des conseillers consulaires, le souci de concilier la proximité des postes consulaires et la fluidité du fonctionnement de ces derniers, dans le cas des postes à communautés françaises très importante ou, à l'inverse, très faible, conduit à des écarts de poids démographique allant de 1 conseiller pour environ 900 Français inscrits au registre à 1 conseiller pour environ 14 000 Français inscrits au registre.

Dès lors que le gouvernement se propose de faire des conseillers consulaires le corps électoral des sénateurs représentant les Français de l'étranger, un mécanisme de correction démographique des conseillers consulaires a été introduit, avec l'élection de délégués consulaires membres du collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France, pour les circonscriptions de conseils consulaires dépassant 20 000 Français inscrits au Registre, ramenant ainsi l'écart entre grands électeurs pour le Sénat de 1 à 16, pour les conseillers consulaires, à 1 à 8, pour le corps électoral des sénateurs (cf. annexe).

Il s'agit donc d'une amélioration substantielle de rapport de représentativité puisque pour l'élection des 155 conseillers à l'AFE qui constituent aujourd'hui le corps électoral des 12 sénateurs représentant les Français établis hors de France, l'écart est de 1 à 19. Le dispositif se rapproche ainsi de l'écart existant en France métropolitaine pour l'élection des grands électeurs sénatoriaux, où l'écart est de 1 à 4.

L'adaptation des modalités de vote pour l'élection des sénateurs, qui aboutit à ne plus réunir physiquement le collège électoral, est par ailleurs justifiée au regard de sa nouvelle composition. En effet, le mandat de conseiller consulaire, contrairement à celui de conseiller AFE, n'implique aucun déplacement à Paris. Du reste, l'état du droit actuel admet déjà que le collège électoral pour l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France soit consulté selon une procédure adaptée, puisque le vote par procuration est largement ouvert par l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959. Cette facilité, qui n'est plus nécessaire dans le cadre du vote sous enveloppe fermée, est supprimée.

Le Gouvernement est conscient que cette nouvelle réforme fera coexister deux définitions des circonscriptions AFE (celle qui résulterait du présent projet de loi, et celle qui résulte du tableau annexé à l'article 125 du code électoral pour l'élection des députés des Français établis hors de France). Toutefois, cette situation n'aura pas d'incidence sur un éventuel scrutin législatif dans la mesure où l'article 3 de l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, publiée au Journal officiel le 31 juillet 2009, dispose que : « Les limites des cantons, des communes, des arrondissements et quartiers municipaux et des circonscriptions électorales relatives à l'Assemblée des Français de l'étranger auxquels se réfèrent les tableaux annexés à la présente ordonnance sont celles qui résultent des dispositions en vigueur à la date de sa publication ». La question d'un éventuel redécoupage des circonscriptions législatives pour l'élection des députés par les Français établis hors de France sera examinée ultérieurement par le Gouvernement.

Enfin, le projet de loi devra donner lieu à plusieurs textes réglementaires d'application.

VI. Conditions d'application

Application dans l'espace :

Le projet de loi concerne l'ensemble des communautés françaises établies à l'étranger. La répartition des conseillers AFE en deux zones A (Afrique - Amériques) et B (Europe - Levant- Asie – Océanie) disparaît au profit d'un ensemble unique dont le renouvellement aura lieu tous les six ans.

Le projet pose le principe qu'un conseil consulaire est créé dans chaque circonscription consulaire mais réserve au pouvoir réglementaire de fixer par arrêté la liste des conseils consulaires compétents au titre de plusieurs circonscriptions consulaires.

Il est à noter que certains conseils consulaires sont compétents au titre de plusieurs circonscriptions consulaires eu égard à la faiblesse du nombre de ressortissants français qui y sont établis ou du nombre restreint de dossiers ressortissant au domaine de compétence des conseils.

La répartition et le nombre de conseillers élus siégeant au sein des conseils sont annexés au projet de loi. Le nombre de conseillers élus varie de 1 à 9 selon l'importance démographique de la communauté française inscrite au registre des Français établis hors de France. Leur nombre total s'élève à 444, répartis entre 130 conseils.

16 circonscriptions AFE sont également créées dans lesquelles 81 conseillers AFE sont élus par les conseillers consulaires en leur sein. Le nombre de conseillers AFE élus au sein des 16 circonscriptions varie de 1 à 8 pour tenir compte de l'importance démographique des communautés françaises établies dans chaque circonscription.

Application dans le temps :

Le projet de loi devra entrer en vigueur à une date qui permettra la constitution du nouveau corps électoral des Sénateurs représentant les Français de l'étranger dont le mandat expire en 2014.

En conséquence, le mandat des 79 conseillers AFE de la zone A élus en 2009 prendra fin en 2014 avec l'extinction de l'assemblée dans sa configuration issue de la loi 82-471 du 7 juin 1982.

S'agissant des 76 conseillers AFE élus dans la zone B dont le mandat arrive à échéance le 14 juin 2013, le projet de réforme introduit un nouveau calendrier qui nécessite l'adoption dès que possible d'une loi prorogeant jusqu'à 2014 le mandat de ces conseillers de l'AFE pour éviter que les candidats élus en 2013 voient leur mandat s'achever dès 2014 avec l'entrée en vigueur du dispositif du présent projet de loi.

Le dispositif législatif doit être complété par un décret relatif aux conseils consulaires précisant leur composition, leurs attributions et leur fonctionnement ainsi que par un arrêté du ministre des affaires étrangères fixant les chefs-lieux des 16 circonscriptions électorales de l'assemblée des Français de l'étranger.

Le projet de création des conseils consulaires et de réforme de l'assemblée des Français de l'étranger a été présenté aux élus lors de la réunion du bureau de l'AFE le 14 décembre 2012. Le ministère des affaires étrangères et les postes diplomatiques et consulaires sont chargés d'informer les électeurs et les candidats des enjeux et des conséquences de la réforme de la représentation des Français de l'étranger.

L'organisation du scrutin pour l'élection des conseillers consulaires nécessite le lancement d'un appel d'offres pour la mise à disposition d'une machine de vote électronique dont le dispositif destiné à assurer la sécurité et le secret du vote devra être homologué par l'Agence Nationale de Sécurité des Systèmes Informatiques (ANSSI) et la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL).

Tableau annexe n° 1 – article 3 du projet de loi
DELIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS ELECTORALES

CANADA

- 1ère circonscription : circonscriptions consulaires de Vancouver et de Calgary
- 2ème circonscription : circonscription consulaire de Toronto
- 3ème circonscription : circonscription consulaire de Québec
- 4ème circonscription : circonscriptions consulaires de Montréal Moncton et Halifax

ETATS-UNIS

- 1ère circonscription : circonscription consulaire d'Atlanta
- 2ème circonscription : circonscription consulaire de Boston
- 3ème circonscription : circonscriptions consulaires de Houston et de La Nouvelle Orléans
- 4ème circonscription : circonscription consulaire de Chicago
- 5ème circonscription : circonscription consulaire de Miami
- 6ème circonscription : circonscription consulaire de Washington
- 7ème circonscription : circonscription consulaire de Los Angeles
- 8ème circonscription : circonscription consulaire de San Francisco
- 9ème circonscription : circonscription consulaire de New York

AMERIQUE LATINE

- BOLIVIE
- PARAGUAY
- GUATEMALA SALVADOR
- EQUATEUR
- PANAMA CUBA JAMAIQUE
- HAITI
- URUGUAY
- PEROU

BRESIL :

- 1ère circonscription : circonscriptions consulaires de Brasilia, Recife et Paramaribo (SURINAME)
- 2ème circonscription : circonscriptions consulaires de Rio de Janeiro
- 3ème circonscription : circonscription consulaire de Sao Paolo
- REP DOMINICAINE
- COSTA RICA HONDURAS NICARAGUA
- COLOMBIE
- VENEZUELA STE-LUCIE TRINITE ET TOBAGO
- CHILI
- ARGENTINE
- MEXIQUE

EUROPE DU NORD

- FINLANDE LITUANIE LETTONIE ESTONIE
- DANEMARK
- NORVEGE ISLANDE

ROYAUME - UNI :

- 1ère circonscription : circonscription consulaire d'Edimbourg et Glasgow
- 2ème circonscription : circonscription consulaire de Londres
- SUEDE
- IRLANDE

BENELUX

- PAYS-BAS
- LUXEMBOURG

- BELGIQUE

PENINSULE IBERIQUE

- ANDORRE

- PORTUGAL

ESPAGNE :

- 1ère circonscription : circonscription consulaire de Barcelone

- 2ème circonscription : circonscriptions consulaires de Madrid, Séville et Bilbao

SUISSE

- 1ère circonscription : circonscription consulaire de Zurich

- 2ème circonscription : circonscription consulaire de Genève

EUROPE GERMANOPHONE, SLOVAQUIE ET SLOVENIE

- AUTRICHE SLOVAQUIE SLOVENIE

ALLEMAGNE :

- 1ère circonscription : circonscriptions consulaires de Berlin et Hambourg

- 2ème circonscription : circonscriptions consulaires de Francfort, Düsseldorf et Sarrebruck

- 3ème circonscription : circonscriptions consulaires de Munich et Stuttgart

EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

- CROATIE

- UKRAINE

- SERBIE

- BULGARIE BOSNIE MACEDOINE ALBANIE KOSOVO MONTENEGRO

- HONGRIE

- REP. TCHEQUE

- ROUMANIE MOLDAVIE

- POLOGNE

- RUSSIE BIELORUSSIE

EUROPE DU SUD ET CAUCASE

- ARMENIE GEORGIE AZERBAIDJAN

- CHYPRE

- TURQUIE

- MONACO

- GRECE

ITALIE :

- 1ère circonscription : circonscriptions consulaires de Rome, Naples et La Valette (MALTE)

- 2ème circonscription : circonscriptions consulaires de Milan, Turin et Gênes

AFRIQUE DU NORD

MAROC :

- 1ère circonscription : circonscription consulaire de Tanger

- 2ème circonscription : circonscription consulaire de Fes

- 3ème circonscription : circonscription consulaire d'Agadir

- 4ème circonscription : circonscription consulaire de Marrakech

- 5ème circonscription : circonscription consulaire de Rabat

- 6ème circonscription : circonscription consulaire de Casablanca

ALGERIE :

- 1ère circonscription : circonscription consulaire d'Oran

- 2ème circonscription : circonscription consulaire d'Annaba

- 3ème circonscription : circonscription consulaire d'Alger

- EGYPTE

- TUNISIE LIBYE

AFRIQUE OCCIDENTALE

- NIGER

- MAURITANIE

- GUINEE
 - BURKINA FASO
 - BENIN
 - TOGO GHANA
 - MALI
 - COTE D'IVOIRE
 - SENEGAL GUINEE-BISSAO CAP-VERT
-

AFRIQUE CENTRALE ET ORIENTALE

- TCHAD
 - ETHIOPIE SOUDAN SUD-SOUDAN
 - REP CENTRAFRICAINE
 - NIGERIA
 - COMORES
 - ANGOLA
 - CONGO (REP. DEMOCRATIQUE)
 - KENYA OUGANDA RWANDA BURUNDI TANZANIE ZAMBIE ZIMBABWE
 - DJIBOUTI
 - CONGO
 - CAMEROUN GUINEE-EQUATORIALE
 - AFRIQUE DU SUD MOZAMBIQUE NAMIBIE BOTSWANA
 - MAURICE SEYCHELLES
 - GABON
 - MADAGASCAR
-

MOYEN ORIENT ET ASIE CENTRALE

- IRAN IRAK PAKISTAN AFGHANISTAN TURKMENISTAN KAZAKHSTAN TADJIKISTAN OUZBEKISTAN
 - JORDANIE
 - ARABIE SAOUDITE :
 - 1ère circonscription : circonscriptions consulaires de Djeddah et Sanaa (YEMEN)
 - 2ème circonscription : circonscriptions consulaires de Riyad et Koweït (KOWEIT)
 - QATAR BAHREIN
 - EMIRATS ARABES UNIS OMAN
 - LIBAN SYRIE
-

ISRAEL ET TERRITOIRES PALESTINIENS

- 1ère circonscription : circonscription consulaire de Jérusalem
 - 2ème circonscription : circonscriptions consulaires de Tel Aviv et Haïfa
-

ASIE-OCEANIE

- LAOS
- VANUATU
- PHILIPPINES
- MALAISIE BRUNEI
- INDE :
- 1ère circonscription : circonscriptions consulaires de Bangalore, Bombay, Calcutta, New Delhi, Dacca (BANGLADESH), Katmandou (NEPAL) et Colombo (SRI LANKA)
- 2ème circonscription : circonscription consulaire de Pondichéry
- NOUVELLE-ZELANDE
- COREE DU SUD TAIWAN
- INDONESIE
- CAMBODGE
- CHINE :
- 1ère circonscription : circonscriptions consulaires de Canton, Wuhan et Chengdu
- 2ème circonscription : circonscriptions consulaires de Pékin, Shenyang et Oulan Bator (MONGOLIE)

- 3ème circonscription : circonscription consulaire de Hong Kong
- 4ème circonscription : circonscription consulaire de Shanghai
- VIETNAM
- JAPON
- SINGAPOUR
- THAILANDE BIRMANIE
- AUSTRALIE FIDJI PAPOUASIE-NOUVELLE-GUINEE

Tableau annexe n° 2 – article 24 du projet de loi

DELIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS ELECTORALES ET REPARTITION DES CONSEILLERS A L'AFE

Circonscription AFE	nombre de conseillers à l'AFE
- Canada	4
- Etats-Unis d'Amérique	6
- Bolivie, Paraguay, Guatemala, Salvador, Honduras, Equateur, Haïti, Uruguay, Pérou, Suriname, Guyana, République Dominicaine, Costa Rica, Panamá, Nicaragua, Cuba, Jamaïque, Colombie, Venezuela, Ste-Lucie, Trinité et Tobago, Brésil, Chili, Argentine, Mexique	5
- Finlande, Lituanie, Lettonie, Estonie, Danemark, Norvège, Islande, Royaume-Uni, Suède, Irlande	8
- Belgique, Luxembourg, Pays-Bas	8
- Andorre, Portugal, Espagne	6
- Suisse	8
- Allemagne, Autriche, Slovaquie, Slovénie	6
- Croatie, Ukraine, Serbie, Bulgarie, Bosnie, Macédoine, Albanie, Kosovo, Monténégro, Hongrie, République Tchèque, Roumanie, Moldavie, Pologne, Russie, Biélorussie	1
- Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, Chypre, Turquie, Monaco, Grèce, Italie, Malte	4
- Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Egypte	5
- Niger, Mauritanie, Guinée, Burkina Faso, Bénin, Togo, Ghana, Mali, Côte d'Ivoire, Sénégal, Guinée Bissau, Cap-Vert	3
- Tchad, Ethiopie, Soudan, République Centrafricaine, Nigéria, Comores, Angola, République Démocratique du Congo, Kenya, Ouganda, Rwanda, Mozambique, Burundi, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe, Djibouti, Erythrée, Congo, Guinée équatoriale, Cameroun, Afrique du Sud, Namibie, Botswana, Maurice, Seychelles, Gabon, Madagascar	4
- Iran, Irak, Pakistan, Afghanistan, Turkménistan, Kazakhstan, Tadjikistan, Ouzbékistan, Kirghizistan, Jordanie, Arabie, Saoudite, Yémen, Koweït, Qatar, Bahreïn, Emirats Arabes Unis, Oman, Liban, Syrie	3
- Israël et Territoires palestiniens	4

- Laos, Vanuatu, Philippines, Malaisie, Brunei, Inde, Bangladesh, Népal, Sri Lanka, Maldives, Nouvelle-Zélande, Corée du Sud, Taiwan, Indonésie, Chine, Cambodge, Mongolie, Corée du Nord, Vietnam, Japon, Singapour, Thaïlande, Birmanie, Australie, Fidji, Papouasie Nouvelle Guinée

6

Pièce jointe N°3

Réforme de la représentation politique des Français de l'étranger Volet Financier

I/ Situation actuelle

L'Assemblée des Français de l'étranger bénéficiera d'une enveloppe de crédits de **3.390 M d'euros** en 2013, principalement dédiés (94 %) aux indemnités versées aux 155 conseillers de l'AFE et à leur couverture assurantielle.

A/ Régime indemnitaire et assurance des élus AFE : **Coût 3.215 M d'euros**

Le régime indemnitaire des membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger est fixé par l'arrêté du 6 juillet 2006 modifié par l'arrêté du 28 février 2007. Ils perçoivent d'une part **une indemnité forfaitaire semestrielle** pour leur permettre d'assister aux réunions de l'AFE à Paris, calculée en fonction de la circonscription électorale et des attributions de chaque élu, et d'autre part **une indemnité mensuelle fixe** complémentaire (1000 euros).

- **Le coût de l'indemnitaire forfaitaire semestrielle est 1.336.500 euros.**
- **Le coût de l'indemnité mensuelle s'élève à 1.860.000 euros.**
- les élus bénéficient par ailleurs d'une **couverture assurantielle** pour les sessions à Paris ; coût **18.500 euros/an.**

B/ Fonctionnement de l'AFE **Coût 175.000 euros**

Le budget annuel de fonctionnement de l'AFE est consacré notamment à l'organisation des réunions (2 plénières, 2 bureaux), au site internet de l'AFE et aux frais d'impression (rapport du DFAE).

II/ Propositions dans le cadre d'une réforme de l'AFE

Impératif : La réforme doit être réalisée dans le cadre de l'enveloppe dévolue à l'AFE, soit 3.390 M d'euros en 2013.

Dans le cadre de cette enveloppe, une première hypothèse de répartition de crédits pourrait être envisagée de la façon suivante:

A/ Frais de fonctionnement de l'AFE

Sur la base de l'organisation d'une session annuelle de l'AFE et de trois bureaux, le budget de fonctionnement serait de **100.000 euros/an**, reparté comme suit:

organisation des réunions : 50.000 € / Assurances : 18.000 € / Site internet : 16.000 € / Frais d'impression 15.000 € / Fournitures : 1000 €

B/ Frais de déplacement et d'hébergement* à Paris

**déterminés suivant la grille des tarifs de référence aériens utilisés par le Département et le barème des frais de mission servis aux fonctionnaires à Paris*

	Coût total	Moyenne par élu / voyage
Déplacement de 81 élus AFE pour une assemblée plénière (1AR + 7 nuits + 13 repas)	100 000 €	1235 €
Déplacement de 8 élus pour 3 bureaux (3 AR/ pers + 6 nuits + 9 repas) (estimation haute)	35 000 €	1 460€

► Le coût annuel des déplacements pour les réunions AFE serait de l'ordre de **135.000 euros** (*en hypothèse haute 100.000 € + 35000 €*).

Pour l'élection sénatoriale, pas de coût de déplacement spécifique puisque le vote aurait lieu dans les postes diplomatiques et consulaires.

► Au regard des éléments des points I et II, l'enveloppe disponible serait de **3.155 M d'euros**

3.390 000	
- 100 000	(fonctionnement)
- 135 000	(frais déplacement réunions AFE)

C/ Régime indemnitaire des conseillers consulaires

L'enveloppe disponible pour élaborer ce régime indemnitaire s'élève à **3.155.000 euros**.

A ce stade, sur la base d'un nombre de **444 conseillers consulaires**, nous prenons comme référence le montant de l'indemnité mensuelle versée en France à un conseiller municipal d'une ville de moins de 100.000 habitants, soit 228 euros, montant majoré de 30 % au titre de l'expatriation, **soit 300 euros**. Nous lui appliquons ensuite l'indice Mercer (*coût vie base 100/ Paris*) comme paramètre de pondération pour le calcul de l'indemnité mensuelle par circonscription.

► Le coût du régime indemnitaire des conseillers consulaires s'élèverait alors à **1.574 M d'euros**.

Cela engendrerait **une très forte baisse (de 50 à 80 %) des indemnités des élus AFE**, comparées à celles dont ils bénéficient actuellement.

Suivant ce schéma, une enveloppe de crédits disponibles serait d'un montant de 1.581 M d'euros.

D/ Quelles options pour l'utilisation de l'enveloppe de crédits non affectés

Le montant de crédits non affectés serait alors de **1 581 M d'euros**. Plusieurs options peuvent alors être envisagées pour leur utilisation:

► En amont, l'enveloppe initiale de l'AFE pourrait être réduite d'un montant à déterminer (*par exemple 400.000 euros*) au titre de l'effort de redressement des comptes publics ;

► Dans les cas où le conseil consulaire serait commun à plusieurs postes (*ex Amérique centrale, Inde*), une enveloppe spécifique pourrait être allouée pour le déplacement des conseillers consulaires vers les postes concernés et/ou pour des réunions régionales des CC. Cette enveloppe pourrait être évaluée après enquête sur les tarifs aériens de référence (*base économique*) et les couts « hébergement », avec fixation d'une base maximale de remboursement.

► Un budget dédié à l'équipement informatique dont les conseillers consulaires pourraient éventuellement avoir besoin pour exercer leur mandat (*portables par exemple*), avec fixation d'un plafond.

► Une enveloppe particulière pour le déplacement des élus AFE dans leur circonscription (*par exemple pour l'organisation d'une réunion régionale avec les conseillers consulaires*), enveloppe dont les modalités de calcul restent à déterminer. Pour ces frais de déplacement des élus AFE, ils pourraient être pris en charge sur frais réels (*avec détermination d'une base maximale de remboursement*) dans le cadre d'une enveloppe plafonnée.

► Le cas échéant, une seconde réunion plénière de l'AFE pourrait être financée (*coût 135.000 euros*)

► Un montant de crédits pourrait être réservé (*50.000 euros par exemple*) dans le budget de fonctionnement afin de permettre la réalisation d'études d'intérêt général que les élus AFE proposeraient sur les questions intéressant les Français de l'étranger.

PIECE JOINTE N° 4

SCÉNARIO 1 – AFE AVEC DISPOSITIF ACTUEL + LÉGISLATIVES :

	2013	2014	2015	2016	2017 sur la base d'un seul tour de scrutin, sans VPC	TOTAL
Vote électronique	1,525 M€			2,1 M€	3 M€	6,625 M€
Communication, matériel, remboursements aux candidats	1,18 M€			0,80 M€	1,7 M€	3,68 M€
Total	2,705 M€	-		2,9 M€	4,7 M€	10,305 M€

SCÉNARIO 2 – AFE NOUVEAU DISPOSITIF + LÉGISLATIVES :

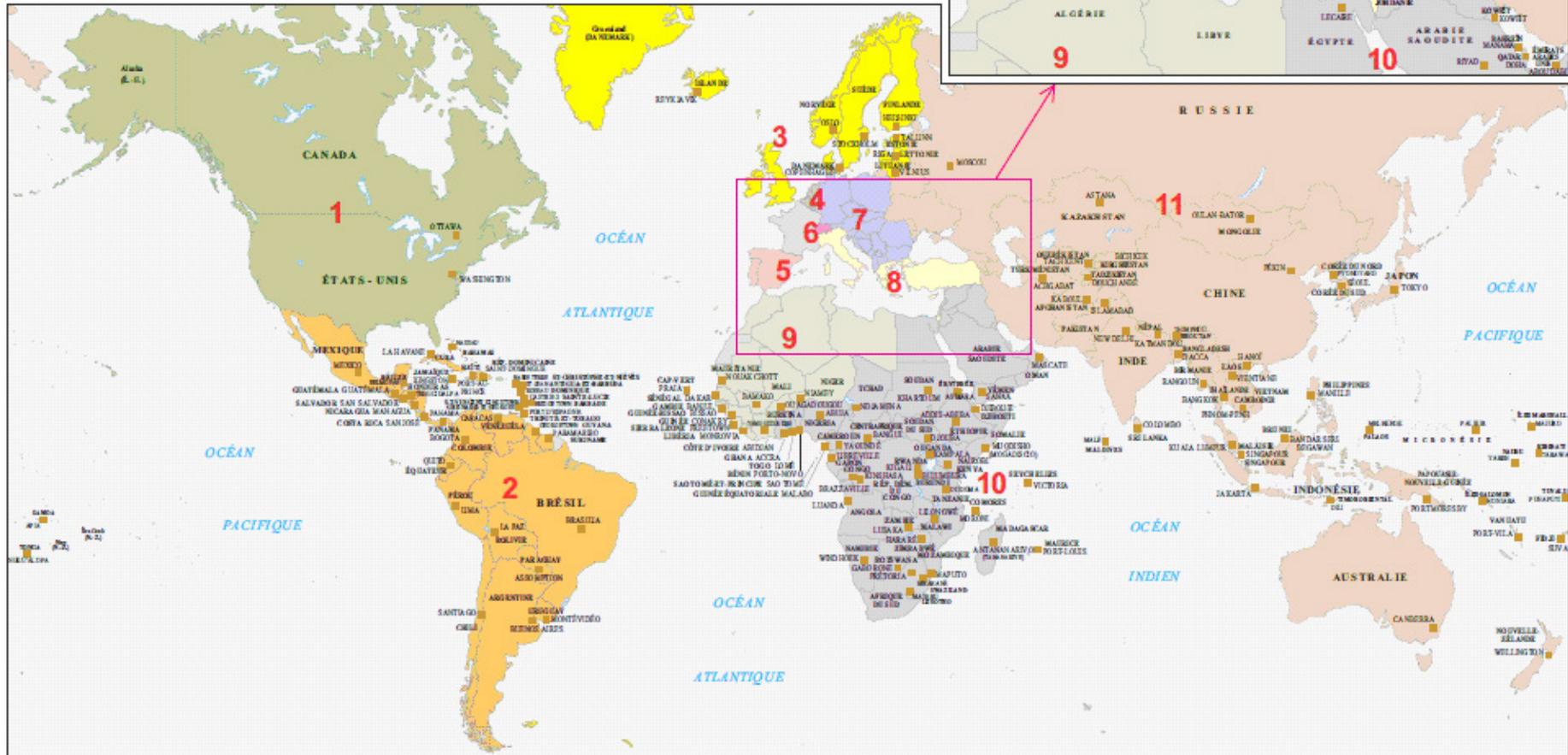
	2013	2014	2015	2016	2017 sur la base d'un seul tour de scrutin, sans VPC	TOTAL
Vote électronique		2,8 M€			3 M€	5,8 M€
Communication, matériel, remboursements aux candidats		1,7 M€			1,7 M€	3,4 M€
Total		4,5 M€			4,7 M€	9,2 M€

LES CONSEILLERS DE L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER (A.F.E.)



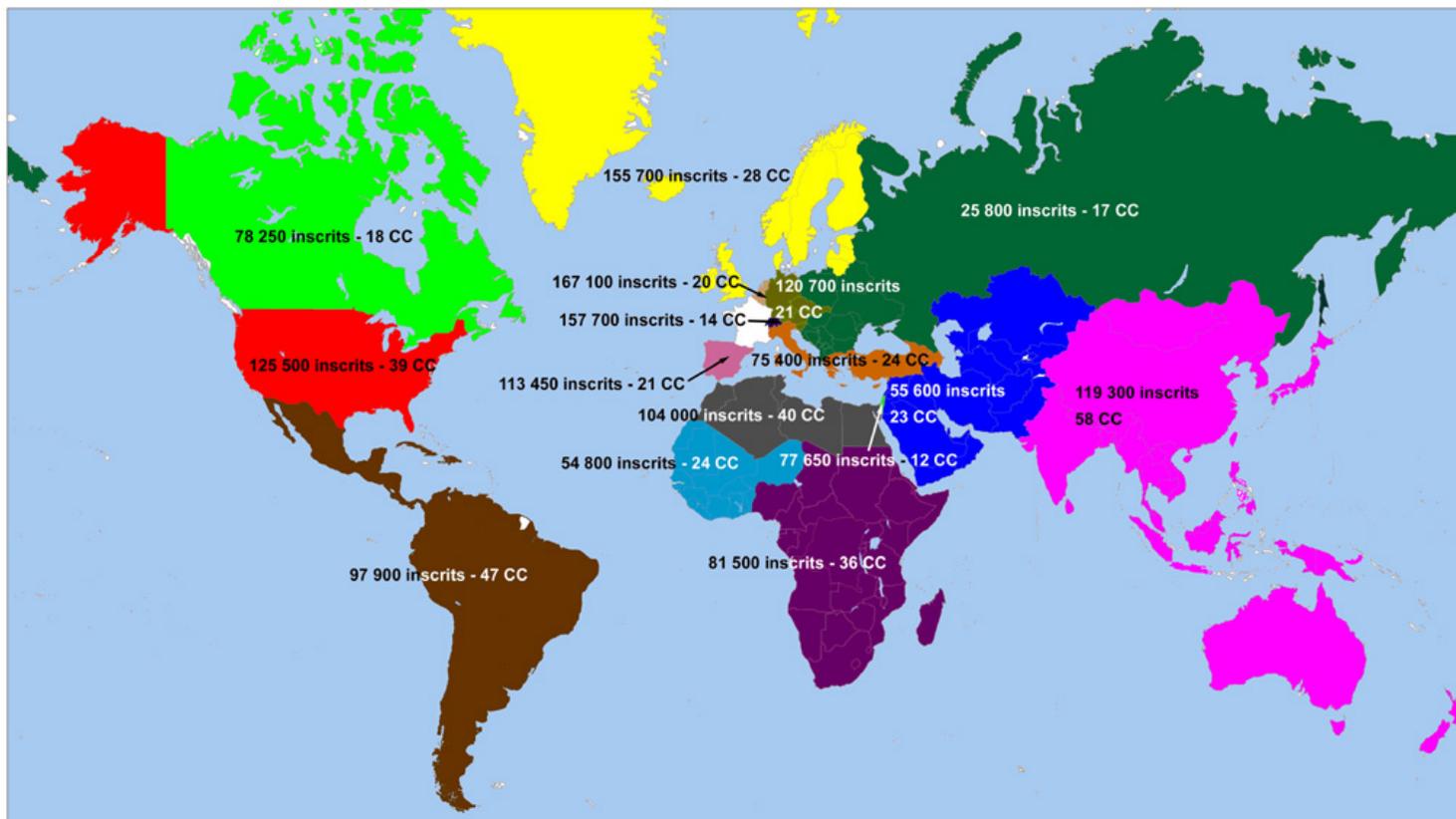
LES 11 CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES POUR L'ÉLECTION DE DÉPUTÉS PAR LES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE

(conformément au tableau figurant en annexe de l'ordonnance n° 1 ter du Code électoral)



Ministère des Affaires étrangères et européennes, direction des Archives (division géographique) © 12 avril 2012

Zones géographiques pour la désignation des représentants à l'Assemblée des Français de l'Étranger



- | | |
|---|---|
| 1 CANADA 4 élus AFE | 7 bis EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE 1 élu AFE |
| 1 bis ETATS-UNIS 6 élus AFE | 8 EUROPE DU SUD 4 élus AFE |
| 2 AMERIQUE LATINE 5 élus AFE | 9 AFRIQUE DU NORD 5 élus AFE |
| 3 EUROPE DU NORD 8 élus AFE | 9 bis AFRIQUE OCCIDENTALE 3 élus AFE |
| 4 BENELUX 8 élus AFE | 10 AFRIQUE CENTRALE ET ORIENTALE 4 élus AFE |
| 5 PENINSULE IBERIQUE 6 élus AFE | 10 bis MOYEN ORIENT - ASIE CENTRALE 3 élus AFE |
| 6 SUISSE 8 élus AFE | 10 ter ISRAEL ET TERRITOIRES PALESTINIENS 4 élus AFE |
| 7 EUROPE GERMANOPHONE 6 élus AFE | 11 ASIE - OCEANIE 6 élus AFE |

TOTAL : 442 Conseillers consulaires (CC) qui élisent en leur sein 81 élus à l'AFE

PIECE JOINTE N°6

Représentativité des conseillers consulaires et grands électeurs

<i>chef-lieu de conseil consulaire</i>	<i>nb d'inscrits</i>	<i>nb de CC¹</i>	<i>nombre d'inscrits/CC</i>	<i>nombre de DC²</i>	<i>nb total grands électeurs (CC+DC)</i>	<i>nombre d'inscrits/GE³</i>
GENEVE	131 594	9	14 622	12	21	6266
LONDRES	120 687	9	13 410	11	20	6034
BRUXELLES	113 563	9	12 618	10	19	5977
MADRID	58 788	7	8 398	4	11	5344
TEL AVIV	54 886	7	7 841	4	11	4990
MONTREAL	51 449	6	8 575	4	10	5145
MUNICH	46 502	6	7 750	3	9	5167
FRANCFORT	43 021	6	7 170	3	9	4780
BARCELONE	36 264	6	6 044	2	8	4533
NEW-YORK	31 139	5	6 228	2	7	4448
LUXEMBOURG	30 352	5	6 070	2	7	4336
ZURICH	27 268	5	5 454	1	6	4545
MILAN	26 969	5	5 394	1	6	4495
BEYROUTH	23 482	5	4 696	1	6	3914
AMSTERDAM	23 149	5	4 630	1	6	3858
TUNIS	22 477	5	4 495	1	6	3746
JERUSALEM	21 848	5	4 370	1	6	3641
BERLIN	21 358	5	4 272	1	6	3560
ROME	20 560	5	4 112	1	6	3427
SAN FRANCISCO	19 721	5	3 944		5	3944
CASABLANCA	19 659	5	3 932		5	3932
SYDNEY	19 451	5	3 890		5	3890
ALGER	19 048	5	3 810		5	3810
DAKAR	18 828	5	3 766		5	3766
TANANARIVE	18 814	5	3 763		5	3763
MEXICO	17 556	5	3 511		5	3511
LOS ANGELES	16 944	5	3 389		5	3389
DUBAI	16 264	5	3 253		5	3253

¹ CC : conseiller consulaire

² DC : délégué consulaire

³ GE : grand électeur

LISBONNE	15 707	4	3 927		4	3927
BUENOS AIRES	14 444	4	3 611		4	3611
ABIDJAN	13 778	4	3 445		4	3445
WASHINGTON	13 474	4	3 369		4	3369
MIAMI	11 620	4	2 905		4	2905
LIBREVILLE	11 153	4	2 788		4	2788
SHANGHAI	11 128	4	2 782		4	2782
ATHENES	10 916	4	2 729		4	2729
HONG-KONG	10 728	4	2 682		4	2682
PORT LOUIS	10 713	4	2 678		4	2678
SANTIAGO DU CHILI	10 577	4	2 644		4	2644
QUEBEC	10 495	4	2 624		4	2624
TORONTO	10 309	4	2 577		4	2577
BANGKOK	10 203	4	2 551		4	2551
SINGAPOUR	9 940	4	2 485		4	2485
VIENNE	9 841	4	2 460		4	2460
CHICAGO	9 736	4	2 434		4	2434
SAO PAULO	9 240	4	2 310		4	2310
RABAT	9 228	4	2 307		4	2307
DUBLIN	8 980	4	2 245		4	2245
HOUSTON	8 904	4	2 226		4	2226
JOHANNESBURG	8 079	4	2 020		4	2020
MONACO	7 683	3	2 561		3	2561
ISTANBUL	7 367	3	2 456		3	2456
MARRAKECH	7 357	3	2 452		3	2452
BOSTON	7 338	3	2 446		3	2446
TOKYO	7 305	3	2 435		3	2435
ANNABA	7 274	3	2 425		3	2425
RIO DE JANEIRO	6 822	3	2 274		3	2274
STOCKHOLM	6 798	3	2 266		3	2266
DOUALA	6 766	3	2 255		3	2255
VANCOUVER	6 394	3	2 131		3	2131
PONDICHERY	6 358	3	2 119		3	2119
HO CHI MINH-VILLE	6 304	3	2 101		3	2101
CARACAS	6 302	3	2 101		3	2101
ATLANTA	6 295	3	2 098		3	2098
LE CAIRE	6 284	3	2 095		3	2095
MOSCOU	5 904	3	1 968		3	1968

VARSOVIE	5 876	3	1 959		3	1959
OSLO	5 445	3	1 815		3	1815
EDIMBOURG ET GLASGOW	5 362	3	1 787		3	1787
COPENHAGUE	5 260	3	1 753		3	1753
PEKIN	5 141	3	1 714		3	1714
POINTE NOIRE	5 065	3	1 688		3	1688
DJIBOUTI	4 875	3	1 625		3	1625
BOGOTA	4 799	3	1 600		3	1600
BAMAKO	4 774	3	1 591		3	1591
DOHA	4 308	3	1 436		3	1436
NEW DELHI	4 242	3	1 414		3	1414
PHNOM PENH	4 181	3	1 394		3	1394
ORAN	4 022	3	1 341		3	1341
SAINT DOMINGUE	3 967	3	1 322		3	1322
RIYAD	3 943	3	1 314		3	1314
BRASILIA	3 938	3	1 313		3	1313
CANTON	3 932	3	1 311		3	1311
LOME	3 916	3	1 305		3	1305
JAKARTA	3 906	3	1 302		3	1302
NAIROBI	3 713	3	1 238		3	1238
SEOUL	3 664	3	1 221		3	1221
LIMA	3 597	3	1 199		3	1199
COTONOU	3 574	3	1 191		3	1191
AGADIR	3 510	3	1 170		3	1170
WELLINGTON	3 491	3	1 164		3	1164
OUAGADOUGOU	3 467	3	1 156		3	1156
HELSINKI	3 350	3	1 117		3	1117
ANDORRE	3 309	3	1 103		3	1103
SAN JOSE	3 213	3	1 071		3	1071
FES	3 181	3	1 060		3	1060
PRAGUE	3 115	3	1 038		3	1038
BUCAREST	3 072	3	1 024		3	1024
KUALA LUMPUR	2 958	3	986		3	986
DJEDDAH	2 890	3	963		3	963
MONTEVIDEO	2 862	3	954		3	954
TEHERAN	2 813	3	938		3	938
CONAKRY	2 604	3	868		3	868
KINSHASA	2 578	3	859		3	859

BUDAPEST	2 396	3	799		3	799
MANILLE	2 371	3	790		3	790
TANGER	2 334	3	778		3	778
QUITO	2 213	3	738		3	738
MORONI	2 137	1	2 137		1	2137
NOUAKCHOTT	2 120	1	2 120		1	2120
LUANDA	2 067	1	2 067		1	2067
PANAMA	2 067	1	2 067		1	2067
SOFIA	2 046	1	2 046		1	2046
VIENTIANE	1 952	1	1 952		1	1952
PORT VILA	1 934	1	1 934		1	1934
LAGOS	1 851	1	1 851		1	1851
NIAMEY	1 639	1	1 639		1	1639
PORT AU PRINCE	1 566	1	1 566		1	1566
GUATEMALA	1 478	1	1 478		1	1478
ASSOMPTION	1 435	1	1 435		1	1435
BELGRADE	1 425	1	1 425		1	1425
AMMAN	1 400	1	1 400		1	1400
NICOSIE	1 372	1	1 372		1	1372
LA PAZ	1 349	1	1 349		1	1349
BANGUI	1 260	1	1 260		1	1260
ADDIS-ABEBA	1 217	1	1 217		1	1217
N'DJAMENA	1 186	1	1 186		1	1186
EREVAN	1 004	1	1 004		1	1004
ZAGREB	984	1	984		1	984
KIEV	953	1	953		1	953
	<i>nb d'inscrits</i>	<i>nb de CC</i>	<i>représentativité CC seuls</i>	<i>nombre de DC</i>	<i>nb total grands électeurs</i>	<i>représentation corrigée par GE</i>
Totaux	1 611 054	444	écart 1 à 19	65	509	écart 1 à 8,5

Représentativité des conseillers AFE

<i>chef-lieu de conseil consulaire</i>	<i>nb d'inscrits</i>	<i>nb de cc (PM)</i>	<i>nb de c. AFE</i>	<i>nombre d'inscrits/c AFE</i>
MONTREAL	51 449	6		
QUEBEC	10 495	4		
TORONTO	10 309	4		
VANCOUVER	6 394	3		
Canada	78 647		4	19 662
ATLANTA	6 295	3		
BOSTON	7 338	3		
CHICAGO	9 736	4		
HOUSTON	8 904	4		
LOS ANGELES	16 944	5		
MIAMI	11 620	4		
NEW YORK	31 139	5		
SAN FRANCISCO	19 721	5		
WASHINGTON	13 474	4		
Etats-Unis	125 171		6	20 862
ASSOMPTION	1 435	1		
BOGOTA	4 799	3		
BRASILIA	3 938	3		
BUENOS AIRES	14 444	4		
CARACAS	6 302	3		
GUATEMALA	1 478	1		
LA PAZ	1 349	1		
LIMA	3 597	3		
MEXICO	17 556	5		
MONTEVIDEO	2 862	3		
PANAMA	2 067	1		
PORT AU PRINCE	1 566	1		
QUITO	2 213	3		
RIO DE JANEIRO	6 822	3		
SAN JOSE	3 213	3		
SANTIAGO	10 577	4		
SAO PAULO	9 240	4		
SAINT DOMINGUE	3 967	3		
Amérique latine	97 425		5	19 485
COPENHAGUE	5 260	3		
DUBLIN	8 980	4		
EDIMBOURG ET GLASGOW	5 362	3		
HELSINKI	3 350	3		
LONDRES	120 687	9		
OSLO	5 445	3		
STOCKHOLM	6 798	3		
Europe du Nord	155 882		8	19 485
AMSTERDAM	23 149	5		
BRUXELLES	113 563	9		
LUXEMBOURG	30 352	5		
Bénélux	167 064		8	20 883
ANDORRE	3 309	3		

BARCELONE	36 264	6		
LISBONNE	15 707	4		
MADRID	58 788	7		
Péninsule ibérique	114 068		6	19 011
GENEVE	131 594	9		
ZURICH	27 268	5		
Suisse	158 862		8	19 858
BERLIN	21 358	5		
FRANCFORT	43 021	6		
MUNICH	46 502	6		
VIENNE	9 841	4		
Europe germanophone, Slovaquie et Slovénie	120 722		6	20 120
BUDAPEST	2 396	3		
BELGRADE	1 425	1		
BUCAREST	3 072	3		
KIEV	953	1		
MOSCOU	5 904	3		
PRAGUE	3 115	3		
SOFIA	2 046	1		
VARSOVIE	5 876	3		
ZAGREB	984	1		
Europe centrale et orientale	25 771		1	25 771
ATHENES	10 916	4		
EREVAN	1 004	1		
ISTANBUL	7 367	3		
MILAN	26 969	5		
MONACO	7 683	3		
NICOSIE	1 372	1		
ROME	20 560	5		
Europe du Sud et Caucase	75 871		4	18 968
AGADIR	3 510	3		
ALGER	19 048	5		
ANNABA	7 274	3		
CASABLANCA	19 659	5		
FES	3 181	3		
LE CAIRE	6 284	3		
MARRAKECH	7 357	3		
ORAN	4 022	3		
RABAT	9 228	4		
TANGER	2 334	3		
TUNIS	22 477	5		
Afrique du Nord	104 374		5	20 875
ABIDJAN	13 778	4		
BAMAKO	4 774	3		
CONAKRY	2 604	3		
COTONOU	3 574	3		
DAKAR	18 828	5		
LOME	3 916	3		
NIAMEY	1 639	1		
NOUAKCHOTT	2 120	1		
OUAGADOUGOU	3 467	3		
Afrique occidentale	54 700		3	18 233

ADDIS-ABEBA	1 217	1		
BANGUI	1 260	1		
DJIBOUTI	4 875	3		
DOUALA	6 766	3		
JOHANNESBURG	8 079	4		
KINSHASA	2 578	3		
LAGOS	1 851	1		
LIBREVILLE	11 153	4		
LUANDA	2 067	1		
MORONI	2 137	1		
NAIROBI	3 713	3		
N'DJAMENA	1 186	1		
POINTE NOIRE	5 065	3		
PORT LOUIS	10 713	4		
TANANARIVE	18 814	5		
Afrique centrale et orientale	81 474		4	20 369
AMMAN	1 400	1		
BEYROUTH	23 482	5		
DJEDDAH	2 890	3		
DOHA	4 308	3		
DUBAI	16 264	5		
RIYAD	3 943	3		
TEHERAN	2 813	3		
Moyen-orient et Asie centrale	55 100		3	18 367
JERUSALEM	21 848	5		
TEL AVIV	54 886	7		
Israël et Territoires palestiniens	76 734		4	19 184
NEW DELHI	4 242	3		
BANGKOK	10 203	4		
CANTON	3 932	3		
HO CHI MINH-VILLE	6 304	3		
HONG KONG	10 728	4		
JAKARTA	3 906	3		
KUALA LUMPUR	2 958	3		
MANILLE	2 371	3		
PEKIN	5 141	3		
PHNOM PENH	4 181	3		
PONDICHERY	6 358	3		
PORT VILA	1 934	1		
SEOUL	3 664	3		
SHANGHAI	11 128	4		
SINGAPOUR	9 940	4		
SYDNEY	19 451	5		
TOKYO	7 305	3		
VIENTIANE	1 952	1		
WELLINGTON	3 491	3		
Asie-Océanie	119 189		6	19 865
	<i>nb d'inscrits</i>	<i>nb de cc (PM)</i>	<i>nb de c AFE</i>	<i>nombre d'inscrits/c AFE</i>
Totaux et moyenne	1 611 054	444	81	19 890