

JGM. Discussion générale.

La réforme dont nous débattons aujourd'hui et demain est, sous une apparence séduisante, une collection de mauvaises réponses à de vraies questions.

C'est à partir d'un diagnostic posé depuis de longues années par l'Assemblée des Français de l'étranger elle-même que le gouvernement justifie cette réforme. Oui, il est nécessaire de renforcer la démocratie de proximité et d'accroître le rôle des élus de terrain pour améliorer le service public consulaire. Oui, il est nécessaire d'élargir le collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France. Oui, il est nécessaire de lutter contre l'abstention parmi des Français de l'étranger.

Mais le gouvernement cherche moins à y répondre qu'à imposer à la va-vite sa petite cuisine électorale, quitte à aller à l'encontre des objectifs énoncés.

Comment expliquer, sinon, la précipitation actuelle ? Au lieu de se laisser quelques mois pour organiser une réforme ambitieuse et concertée, le gouvernement opte pour le passage en force, avec le seul objectif de remodeler le collège des grands électeurs avant les sénatoriales de 2014.

Il est d'ailleurs intéressant de constater le flou avec lequel on essaie de dissimuler ce déni de démocratie, sans doute dans le vain espoir que les électeurs ne comprendront pas que leur vote a été trahi. Ainsi, ni le projet de loi ni l'étude d'impact ne mentionnent explicitement le raccourcissement du mandat de la moitié des élus actuels, ceux d'Amérique et d'Afrique.

S'il ne s'agissait que d'accélérer le rythme de mise en œuvre d'une réforme certes électoraliste mais par ailleurs utile, pourquoi pas ? Mais ce n'est pas le cas. Tentons donc d'évaluer cette réforme à l'aune des objectifs faussement séduisants qui ont été énoncés par le gouvernement...

Premièrement, la réforme viserait à « favoriser le développement de la démocratie de proximité » et à « améliorer la représentativité au niveau local ».

Avec quels objectifs et quel renforcement de moyens? Aucun. La multiplication par trois du nombre d'élus de terrain à budget constant se traduira mathématiquement par une importante diminution des moyens qui leur seront alloués... sans pour autant être gage d'une meilleure proximité. Les consulats à gestion simplifiée n'auront ainsi pas de conseiller consulaire, tandis que jusqu'à 9 conseillers pourront être rattachés à un seul et même consulat.

Au-delà des questions matérielles, le silence assourdissant du projet de loi quant aux missions même des futurs conseillers consulaires est de mauvais augure. Aucune compétence nouvelle ne leur est dévolue. La principale fonction qui leur est assignée est de participer aux réunions, forcément rares, d'un conseil consulaire dépourvu de pouvoir décisionnel réel.

Le tout sur fond d'isolement des élus. Car la force des conseillers AFE actuels réside dans leur capacité à travailler collectivement, avec des élus d'autres zones géographiques et en interaction avec les ministères et les responsables des administrations à Paris.

Les nouveaux conseillers consulaires, eux, seront cantonnés au face à face avec le consul de leur circonscription et auront bien du mal à jouer un rôle de contrepoids face à l'administration consulaire. C'est sans doute là l'un des objectifs à peine cachés du gouvernement...

Deuxièmement, la réforme est justifiée par l'élargissement du collège électoral des sénateurs.

Sans elle, en 2014, 166 grands électeurs éliraient 6 sénateurs, soit une moyenne de 28 voix par sénateur. C'est évidemment trop peu. Avec la réforme, environ 520 élus éliraient les 12 sénateurs, soit une quarantaine de voix par sénateur.

C'est mieux, mais pas révolutionnaire. Un résultat similaire et même meilleur aurait été obtenu si le gouvernement avait suivi les préconisations de la commission des lois de l'AFE, afin que les suivants de liste des élus AFE soient intégrés au collège électoral.

C'est même un véritable recul démocratique qui est proposé, avec la possibilité pour les grands électeurs de remettre leurs bulletins de vote directement aux ambassadeurs et consuls. L'Antiquité grecque a inventé les urnes... la gauche française invente le vote de la main à la main !

Troisièmement, la réforme prétend améliorer la cohérence de la représentation des Français de l'étranger et l'articulation entre parlementaires et élus locaux.

Le projet de loi entend « recentrer » l'AFE sur sa mission consultative auprès du gouvernement. Il s'agit donc de retirer aux élus la plupart de leurs prérogatives actuelles – au prétexte fallacieux que les députés peuvent maintenant s'en occuper. Et pour achever de retirer toute légitimité à cette assemblée, la réforme présentée par le gouvernement revient sur son élection au suffrage universel direct, acquise il y a 30 ans.

Quant au recentrage sur le rôle de conseil du gouvernement, il est clairement illusoire. Si un organisme aussi important que le CESE, avec un budget annuel de 38 millions d'euros, n'est saisi par le gouvernement que 3 fois par an en moyenne, quel niveau d'attentes peut-on raisonnablement nourrir pour une AFE qui ne se réunirait qu'une semaine par an et dont le budget annuel – coût du voyage des élus à Paris inclus – plafonnerait à 235 000 euros ? Les projections budgétaires de l'étude d'impact montrent d'ailleurs que des choix seront à opérer entre le financement des déplacements des élus dans leur circonscription et celui d'études commandées par l'AFE.

En privant les élus AFE de l'onction du suffrage universel, de missions et de budget, nul doute que l'objectif du gouvernement est de faire la preuve de son inutilité, avant de la supprimer totalement.

L'Histoire jugera de la pertinence de cette réforme à l'aune de la diminution du taux d'abstention. Mais je doute que les mesures proposées aient un quelconque effet positif sur l'intérêt des Français de l'étranger pour des élus dépourvus de tout pouvoir. Au contraire, le millefeuille institutionnel est encore épaissi. C'est moins le mode d'élection des élus locaux des Français de l'étranger que le mode d'exercice de leur mandat qui aurait été à revoir.

C'est l'accroissement des compétences des élus locaux et l'amélioration de la lisibilité du dispositif institutionnel qui auraient permis de mieux mobiliser les électeurs. La réforme reste également muette quant à la création d'un statut de l'élu local à l'étranger.

Dans la presse, Madame la Ministre, vous avez comparé les futurs conseillers à des élus municipaux... alors qu'ils seront dépourvus de toute compétence délibérative. Rapprocher le rôle des élus locaux des Français de l'étranger de celui de leurs homologues en France était pourtant possible.

Des sénateurs des Français de l'étranger, de gauche comme de droite, avaient déposé des propositions en ce sens, que vous avez écartées d'un revers de main, au simple prétexte que cela aurait nécessité une réforme constitutionnelle. Mais une telle réforme constitutionnelle aurait été possible. Ce sont d'ailleurs quatre projets de loi de révision constitutionnelle qui ont été présentés mercredi dernier en Conseil des ministres.

Mais quelle est donc cette propension de la gauche à vouloir, plutôt que de travailler à l'amélioration de ce qui mérite de l'être, travailler à détruire ce qui fonctionne ?

Pour avoir beaucoup travaillé sur cette question des liens entre les expatriés et leur Etat d'origine ces 20 dernières années, notamment en tant qu'expert auprès du Conseil de l'Europe, je peux vous dire que le système français de représentation de nos nationaux à l'étranger suscitait une admiration générale et que de nombreux conseils de ce type ont été créés de par le monde avec l'AFE (alors le CSFE) en exemple.

Certes l'AFE est perfectible et il fallait absolument accroître le collège électoral des sénateurs. Les élus de l'AFE, tous conscients de cette nécessité, vous avaient expliqué comment cela pouvait se faire.

Or plutôt que de les écouter, plutôt que de conforter le rôle de pionnier de la France en matière de représentation de ses expatriés, on choisit d'édulcorer et de fragiliser un système de représentation pourtant montré en exemple par de nombreux pays.

De toute évidence, c'est le système italien de représentation qui sert aujourd'hui de modèle, alors que c'est nous membres du CSFE –aujourd'hui AFE- qui leur servions d'exemple.

C'est un système qui là encore est séduisant en soi avec son image de proximité géographique, des COMITES locaux élisant le Conseil général des Italiens à l'étranger et les parlementaires ayant été ajoutés récemment à leur architecture de représentation.

J'ai moi-même à de nombreuses reprises souligné l'intérêt de certaines de leurs dispositions, en particulier en matière de vote à l'étranger avec un nombre très important de bureaux de vote (près de 300 sur le seul territoire français pour les élections européennes). Mais tous reconnaissent que ce système de COMITES, assez efficace à ses débuts, quand des moyens conséquents leur étaient attribués, fonctionne maintenant très mal dans la plupart des pays, du fait essentiellement d'une baisse de moyens. Il doit d'ailleurs être réformé, par exemple en définissant et renforçant davantage leurs compétences.

Il est vraiment dommage que nous adoptions un tel système sans avoir fait une véritable évaluation de ses failles, de ses insuffisances et des remèdes envisagés pour l'améliorer. Mais là encore il nous aurait fallu un peu plus de temps, ce que nous refuse notre gouvernement.

Nous avons pourtant une occasion unique de renforcer notre image de pionnier en matière d'appréhension des nouveaux enjeux de notre présence à l'étranger, en proposant de vraies avancées constitutionnelles comme celle de collectivité outre-frontières proposée par notre collègue Christian Cointat, prenant acte de la décentralisation et visant à doter les Français de l'étranger d'élus locaux véritablement dotés de compétences décisionnelles.

Mais au lieu de parachever l'avance française en étendant les principes de la décentralisation à nos communautés consulaires, la réforme ne propose qu'un frileux repli en créant des élus quasi-fantoches cantonnés au rôle d'assistants bénévoles des consuls. Nous aurions pu pourtant, en donnant un peu plus de temps à la préparation de cette réforme, parvenir à une vraie et belle réforme dans l'intérêt de nos concitoyens.

En conclusion, je ne peux que regretter, avec une certaine amertume, le manque absolu d'ambition de la réforme, le manque de franchise du gouvernement quant aux véritables objectifs poursuivis, et le simulacre de concertation organisé pour légitimer ce passage en force, mais qui ne trompera personne, et surtout pas les électeurs.