



## ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER



### **RAPPORT DE LA COMMISSION TEMPORAIRE DE LA DECENTRALISATION APPLIQUEE AUX FRANÇAIS ETABLIS HORS DE FRANCE**

ASSEMBLEE

DES  
FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

\* \* \* \*

3<sup>ème</sup> session

5 – 10 septembre 2005

**RAPPORT DE LA COMMISSION TEMPORAIRE  
DE LA DECENTRALISATION APPLIQUEE  
AUX FRANÇAIS ETABLIS HORS DE FRANCE**

*Rapporteur général : Paul CLAVE*

## SOMMAIRE

Liste des membres de la commission

Rapport de Monsieur Paul CLAVE, rapporteur général de la commission

Annexes

**COMMISSION TEMPORAIRE**  
**DE LA DECENTRALISATION APPLIQUEE**  
**AUX FRANÇAIS ETABLIS HORS DE FRANCE**

**Président : M. Olivier DARRASON**

**Rapporteur général : M. Paul CLAVE**

MM.	ALEMANY Yves	M.	FRASSA Christophe
	BERTIN Olivier	Mme	GARRIAUD-MAYLAM Joëlle
	BONIN Roger	MM.	GIRAULT Pierre
Mme	CAPIEU-BUTZBACH Isabelle		GRANRY Eric
M.	CARIOT Bernard	Mmes	HURET Laurence
Mme	CERISIER-BEN GUIDA Monique		KERVARREC Elisabeth
MM.	CHATEL Rémi	MM.	LANGLET Jean-Marie
	COINTAT Christian		LECONTE Jean-Yves
	DEL PICCHIA Robert	Mme	LINDEMANN Françoise
	DONET Jean	M.	NAEDER Alain
Mme	FOUQUES-WEISS Nadine	Mme	PONTVIANNE Marie-Hélène
M.	PUJOL Jean	M.	VILLEROY de GALHAU Claude
Mme	SCHOEPPNER Martine		

## **I. L'expérimentation des Comités de gestion consulaire dans les sept postes pilotes**

Le président et le rapporteur général remercient les Conseillers des sept circonscriptions dotées à titre expérimental d'un Comité de gestion de consulaire de la contribution qu'ils ont apporté aux travaux de notre commission.

Votre Commission a auditionné plusieurs hauts fonctionnaires de la direction des français à l'étranger (D.F.A.E) et du Ministère de l'Economie et des Finances (Direction du budget et T.PG.E. à Nantes.

Ces auditions avaient pour objet de préciser les nouvelles procédures budgétaires et comptables de la loi organique relative aux lois de finances (L.O.L.F.) et de préciser plus particulièrement l'application de la L.O.L.F aux recettes et dépenses des Comités consulaires.

La parole est donnée à nos différents invités afin qu'ils apportent leurs témoignages sur la façon dont a été mise en place cette expérimentation dans leurs circonscriptions. Toutes les circonscriptions ne bénéficient pas du même statut financier.

Il semblerait que la première difficulté dans plusieurs de ces circonscriptions a été de trouver un consensus sur les choix de nominations des membres désignés. L'arrêté du 29 mars 2005 relatif à la création des comités consulaires prévoit en effet trois catégories de membres. Les membres de droit, les membres désignés et les experts.

En ce qui concerne les membres de droit, le seul problème soulevé a été le problème du nombre de membres. Dans les circonscriptions où les membres sont élus au scrutin proportionnel, le nombre des membres de droit est très élevé (douze voir quatorze membres).

Dans deux circonscriptions, il n'a pas été fait appel aux suppléants provoquant ainsi un certain contentieux. M. Coffinier répond que rien n'empêchait le comité de gestion de se doter d'un règlement intérieur fixant le nombre maximum de membres dans chacune des catégories précitées. La nomination des experts n'a pas semblé poser de problèmes puisque souvent ce sont les mêmes personnes qui siégeaient auparavant dans les Comités Consulaires pour l'Emploi et la Formation Professionnelle (C.C.P.E.F.P.) et les Comités Consulaires Pour l'Action Sociale (C.C.P.A.S.) qui forment le collège des experts.

En ce qui concerne les membres désignés si le consensus est souhaité, il n'en demeure pas moins que des élus de différentes familles politiques peuvent avoir des avis divergents sur les choix des membres désignés. C'est un problème récurrent auquel il est difficile aujourd'hui de trouver une solution.

Par contre, la question du budget des comités, notamment le problème des fonds de concours et des attribution de produits soulève plusieurs interrogations

notamment sur la possibilité qu'auront les Comités consulaires de trouver des recettes dans certaines circonscriptions.

Quelques conseillers font remarquer que les donations faites par des entreprises à des associations de droit local leur permettent souvent d'obtenir des avantages fiscaux. Par contre, ces entreprises ne pourront plus bénéficier de ces avantages, si les libéralités sont fait aux Comités consulaires dès lors qu'ils sont dépourvus de la personnalité morale et qu'il s'agit de libéralités à un Etat étranger. De même, en matière d'emploi-formation les associations locales, régies par la législation du pays d'accueil, perçoivent déjà des rémunérations pour services rendus. Dans certains cas, les lois étrangères n'autorise pas cette perception en faveur d'organisme d'Etat étranger tels que les Comités consulaires.

En conclusion, les conseillers ont le sentiment que ce qui semblait être un grand changement est en fait, une reprise de ce qui existait déjà sous une appellation différente.

## **II. Les nouvelles procédures budgétaires et comptables**

### **Audition de Monsieur Coffinier chargé de mission pour les comités consulaires à l'AFE**

M. Coffinier a été invité à s'exprimer devant votre bureau, en juillet dernier, sur la solution envisageable pour assurer, en régime de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (L.O.L.F.), la gestion, telle que nous la souhaitons des comités consulaires, qu'il s'agisse des actuels comités pour l'emploi et la formation professionnelle, pour l'aide sociale, ou des comités généralistes, comme ceux qui sont actuellement expérimentés dans sept postes.

Je rappelle qu'à l'occasion de notre recherche d'une solution comptable pour les postes pilotes, le Trésorier payeur général pour l'étranger, qui est avec nous aujourd'hui, nous avait informés, au début de l'année, que la gestion actuelle par comptes de dépôt de fonds au Trésor de tous nos comités, « classiques » ou pilotes, ne serait plus possible en régime L.O.L.F. du fait de la redéfinition du périmètre des comptes de l'Etat et de la manière dont il traite avec ses « opérateurs ». (L'intégration, à compter de 2006, dans le budget du MAE et des EAF [Etablissement disposant d'une Autonomie Financière] - qui disposent au moins d'une autonomie financière juridiquement établie, est une bonne illustration du problème posé).

Les comités, quant à eux, ne disposant ni d'une autonomie juridique (comme les associations locales, dont nous ne voulons pas) ni d'une autonomie financière, sont donc dans le périmètre de l'Etat. Leur comptabilité doit, de ce fait, être retracée dans le budget du ministère, et leur système actuel de gestion, par comptes de dépôt de fonds au Trésor, est totalement étranger aux nouvelles règles.

En revanche, la L.O.L.F. prévoit une autre solution pour la perception des recettes (point crucial pour le fonctionnement des comités) : l'attribution de produits par voie de fonds de concours.

- Cette procédure a été en effet, spécialement conçue pour permettre à certains services de l'Etat de fonctionner concurremment avec des crédits de l'Etat et des recettes propres, non fiscales, qui sont de deux types (L.O.L.F., art. 17) : « *fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'Etat* ». Sont ainsi couverts les legs et donations versés actuellement aux C.C.P.A.S. ;
- « *recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'Etat* ». Nous voyons que rentrent très naturellement dans cette définition les prestations des bureaux emploi.

Dans les deux cas est prévu le reversement aux services qui ont perçu des recettes, d'autorisations de crédits de montants équivalents. Selon la L.O.L.F., en effet, l'emploi des fonds doit « *être conforme à l'intention de la partie versante* ».

### 1. Fonctionnement dans le cadre de la L.O.L.F. :

Sur la ligne budgétaire destinée aux comités consulaires, dans le budget général de l'Etat, figure un fonds de concours.

Lorsque le régisseur en poste enregistre une recette, il la comptabilise et, une ou deux fois par mois, envoie à la Trésorerie générale pour l'étranger (T.G.E.) à Nantes les fonds ainsi collectés. La Loi organique, pour sa part, « flèche » la réattribution de ces crédits, vers les services qui les ont collectés. Concrètement, cependant, ces fonds seront envoyés au bureau du budget et rattachés à l'action 1 (« pour un service de qualité aux Français à l'étranger ») du programme 151 (« Français à l'étranger »). Ils seront donc « dilués » dans un pot commun. En effet, l'un des principes de la L.O.L.F. est la responsabilisation des acteurs, fondée sur de plus grandes possibilités, pour les ordonnateurs, de refaire des arbitrages entre les crédits qu'ils gèrent.

Ce « pot commun » pour les « Français à l'étranger » sera géré, en l'occurrence, par le Directeur du programme F.A.E., le directeur des français à l'étranger.

Le mécanisme de redistribution de ce « pot commun » nous donne cependant de larges garanties pour que les recettes de ces comités soient réaffectées vers les postes qui les ont collectées. Voici le circuit :

A l'intérieur du programme 151, qui comporte d'autres actions : 2 (enseignement du français à l'étranger), 3 (visas) et 4 (asile), la fongibilité n'est pas réelle. Il y a donc une première garantie que les recettes des comités n'alimenteront rien d'autre que l'action 1 : « pour un service public de qualité aux Français à l'étranger ».

En revanche, à l'intérieur de l'action 1, rien n'interdit au chef de programme (le DFAE) de faire des péréquations...

Bien qu'ordonnateur secondaire (et donc apte, en principe, à effectuer des redéploiements dans son poste), l'ambassadeur, en revanche, devra exécuter les instructions du chef de programme. Celui-ci, en effet, aura le pouvoir de définir les règles d'utilisation des crédits qu'il délèguera aux ordonnateurs locaux (les ambassadeurs), notamment pour les obliger à préserver les crédits des comités

consulaires. Les comptes rendus d'exécution permettront en outre au directeur de programme de s'assurer que ses instructions visant à préserver les crédits des comités auront été respectées.

A la direction des français à l'étranger, il faudra qu'un agent suive la comptabilité des recettes perçues par l'ensemble des comités, pour le compte du chef du programme. Il pourra ainsi veiller de près à leur rétribution vers les postes qui les auront collectées. Un double état budgétaire pourra être tenu : d'une part, dans chacun des comités, et, d'autre part, à Paris, un état global pour l'ensemble des comités.

Pour exercer un contrôle sur la ré-affectation des recettes, et la répartition des crédits, votre assemblée dispose de deux outils : la commission des affaires sociales : et la commission temporaire pour l'emploi et la formation professionnelle, où vous siégez. Celles-ci sont situées au bon niveau :

- à Paris. C'est en effet là que les décisions seront prises ;
- les comités consulaires, qui établiront, dans un « état budgétaire » les recettes perçues.

Les comptes de dépôt de fonds actuels permettent également, en fin d'exercice (d'année), de faire des « reports », c'est-à-dire de conserver le solde d'une année sur l'autre.

Dans la LOLF, les reports sont automatiques pour les recettes collectées par fonds de concours. Pour le reste, les engagements juridiques décidés avant la fin de l'année ouvrent droit à report.

En conclusion, il me semble que ce dispositif, certes moins souple que celui des comptes de dépôt d'aujourd'hui, présente plusieurs avantages :

- nous aurons enfin un dispositif qui permettra aux bureaux emploi de percevoir des recettes ;
- le contrôle de la ré-affectation des recettes pourra être effectué par votre assemblée à deux niveaux : par le comité consulaire qui suivra les comptes (l'état budgétaire) et par les commissions permanentes pour l'emploi et les affaires sociales.

Ce n'est évidemment pas la même chose que d'être maître d'une comptabilité indépendante. Pour cela, nous l'avons examiné, la seule solution est de passer par une entité dotée de la personnalité juridique : une chambre de commerce pour l'emploi, une association pour l'aide sociale. Nous connaissons les limites de ces associations et, même si cela existe et fonctionne dans un certain nombre de postes, nous vous proposons maintenant une solution applicable partout.

Certains peuvent considérer que le circuit est long et que le fait que le chef de programme puisse effectuer des péréquations constitue un risque. A mon sens, alors que la LOLF se met juste en place, qu'il s'agit de la première réforme du budget de l'Etat depuis 1959, et qu'elle constitue, à mon sens, une grande chance pour moderniser notre administration, il me paraîtrait malvenu de chercher, dès la



première année, des moyens de la contourner, de la modifier ou d'obtenir une nouvelle dérogation.

Il me semble donc qu'il faut faire confiance au nouveau mécanisme, et aux personnes qui le mettront en œuvre.

## 2. Mise en place :

Les textes suivants sont nécessaires :

- **Un décret en Conseil d'Etat** est nécessaire pour définir les règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours ainsi que pour les rattacher au budget du ministère des affaires étrangères.

- **Un arrêté cadre conjoint du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**, définira le rôle et les règles de fonctionnement des comités, arrêté qui modifiera ceux de mars 2005.

M. Archambault nous propose son aide pour ce processus et m'assure que nous pourrions obtenir la création de ce fonds de concours en six mois. Pour qu'il fonctionne, ce fonds devra avoir été prévu, ainsi qu'un plafond de recettes, dans le budget de l'Etat. Il n'est évidemment pas réaliste de chercher à l'obtenir pour l'année 2006, d'autant que l'expérimentation des comités fusionnés ne sera pas terminée.

Aussi, pour nous permettre de fonctionner et de tester la réalité des recettes dans les postes pilotes, M. Archambault accepte de nous laisser continuer à fonctionner, pour tous les comités (C.C.P.A.S., C.C.P.E.F.P. et comités fusionnés) avec les comptes de dépôt de fonds actuels pour toute l'année 2006.

Dans l'immédiat, le Ministère des Affaires étrangères doit saisir le Ministère des Finances (Direction du Budget) pour la création de ce fonds de concours. Nous y travaillons.

Les comités ne disposant pas d'une personnalité juridique comme les associations locales, et n'ayant pas l'autonomie financière restent dans le périmètre de l'Etat.

En 2004, dans certains consulats, les C.C.P.A.S. ont pu percevoir sous forme de dons ou legs, une somme pour l'ensemble de 38.000 €. En ce qui concerne les C.C.P.E.F.P. grâce à des associations locales ou des chambres de commerce, c'est environ 350.000 € qui ont été perçus.

## DEBATS

Il est rappelé que dans certains pays, les autorités locales sont chargées des aides sociales pour les ressortissants étrangers résidents sur leurs territoires et que de ce fait les C.C.P.A.S. n'ont plus de budget. Seules subsistent les allocations versées aux l'associations de bienfaisances.

M. Coffinier confirme que dans les pays de l'Union Européenne des C.C.P.A.S. disparaîtront nécessairement.

**Audition M. Claude Archambault Trésorier payeur général pour l'étranger (T.P.G.E. ) – Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.**

Comment fait-on dans le système de la L.O.L.F. pour maintenir la souplesse d'utilisation des fonds budgétaires destinés à l'aide sociale notamment des reports d'un exercice à l'autre. Cette souplesse était possible dans le cadre du système des comptes de dépôt.

Autre question. Comment fait on pour que les Comités consulaires puissent obtenir, en dehors des crédits budgétaires qui leurs sont affectés, d'autres recettes ? Je vous signale que nous ne sommes pas du tout dans le cadre des associations ou fondations, qui elles, continuent d'exister et qui sont régies par le droit local.

L'expérience actuelle a pour but de voir si dans les sept comités consulaires expérimentaux, il était possible de créer des recettes, ce qui n'est pas le cas actuellement. Aujourd'hui, les recettes des C.C.P.A.S. ne provenant pas de crédits budgétaires restent marginales, elles sont le produit de dons ou legs. Quant aux C.C.P.E.F.P. l'Etat ne perçoit rien pour les services qu'il offre, et de ce fait n'engendre aucune recette. Avec la fusion des deux comités, l'expérience mise en place est donc faite pour voir si ces comités consulaires pourront engendrer des recettes et ne plus fonctionner uniquement sur des dépenses à partir des recettes provenant de crédits budgétaires.

Il convient de créer un fond de concours qui est une procédure qui fait que lorsqu'un comptable de l'Etat reçoit de l'argent au titre d'une activité déterminée, les fonds issus de cette activité sont, en quelque sorte, « marqués ». Ils remontent dans le budget de l'Etat jusqu'à la personne chargée de les gérer. Dans le langage de la L.O.L.F. c'est le responsable du programme 1, (ce responsable, dans votre cas, est le directeur de la D.F.A.E., M. François BARRY DELONGCHAMPS), qui sera assisté par des responsables d'actions qui seront chargés de vous communiquer ce qui a été perçu et de quelle façon ses fonds seront redistribués. L'originalité dans ce programme expérimental est donc de savoir si ce nouvel organisme qu'est le comité de gestion consulaire sera capable de générer lui même des recettes et d'en conserver lui-même l'affectation.

## DEBATS

Certains délégués s'inquiètent de savoir si la redistribution vers les comités qui auront généré des recettes sera systématique. M. Archambault nous répond que cela dépendra tout simplement du gestionnaire et de l'assiduité du comptable à faire valoir les intérêts du Comité. C'est M. François BARRY DELONGCHAMPS et les responsables d'actions L.O.L.F. qui seront chargés de la redistribution. A vous de voir si la répartition sera homogène ou s'il y aura un mécanisme de solidarité.

S'agissant des recettes provenant d'un service rendu, ce cas de figure n'est guère susceptible de se présenter actuellement qu'en matière d'emploi et de formation professionnelle.

La création du fond de concours ainsi que les attributions de produit prévues par cette réforme feront l'objet d'un décret et d'un arrêté.

Il est demandé s'il pourrait y avoir affectation d'une partie des recettes engendrées par les visas à ces Comités. M. Archambault répond que les recettes de visas ne font pas l'objet d'un fond de concours actuellement. Ces recettes quasi fiscales retombent dans le budget général à la suite d'un arbitrage du Premier ministre saisi par la direction du budget.

Le Président et le Rapporteur remercient MM. Archambault et Coffinier de leur participation éclairée et combien utile à notre commission.

### **M. François RIAHI chargé de Mission auprès du Directeur. Direction du Budget – Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.**

M. François RIAHI auprès du directeur du budget au Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, intervient ensuite pour rappeler l'état des finances publiques et les principes budgétaires et comptables applicables aux Etablissements publics. Cette intervention a été motivée par les propositions de création d'un établissement public faites par certains membres de l'Assemblée.

#### *1) L'état des finances publiques*

Quelques éléments sur l'état des finances publiques : le poids de la dépense publique en France est passé de 45% au début des années 80 à 55 % aujourd'hui. Nous sommes en situation de déficit public excessif depuis 3 ans.

La part de l'endettement public dans la P.I.B. était de 21 % en 1980, elle représente aujourd'hui plus de 65% aujourd'hui et ses intérêts absorbent plus de 80% de l'impôt sur le revenu.

La rigidité des dépenses de l'Etat s'est beaucoup accrue. Un seul chiffre pour exprimer cela. Les dépenses autres que les intérêts de la dette et les charges de personnel représentaient 58% du budget en 1983. Elles ne représentent plus que 43% c'est à dire 15% de moins que les dépenses autres que les remboursements de la dette et les dépenses de personnel.

Le gouvernement s'est fixé un cadre de discipline budgétaire qui est de 0 volume. Il signifie que l'augmentation des dépenses de l'Etat ne doit pas être plus rapide que l'inflation. Dans ce cadre, les marges de manœuvre sont négatives. Il n'y a pas de dépenses supplémentaires et il faut faire des économies pour respecter le 0 volume. Ceci pour bien faire comprendre que toute réforme de l'Etat ou des organisations administratives, doit prendre en compte cette situation et avoir un objectif d'efficience.

## 2) La gouvernance d'un établissement public en termes de finances publiques et les nouvelles dispositions par rapport à la L.O.L.F.

Un des principes fondateurs de l'établissement public c'est celui de l'autonomie. Les responsables d'un établissement public gèrent les crédits dont ils disposent pour remplir les missions que lui confère son statut et les gestionnaires sont responsables devant le Conseil d'administration de l'établissement public.

Un tel établissement peut avoir plusieurs sources de financement :

- soit des dotations budgétaires
- soit des ressources fiscales affectées
- soit des ressources propres provenant de la prestation de biens et services

Ces trois ressources peuvent être mêlées dans le cadre d'un établissement public.

Qui dit deniers publics dit contrôle de l'Etat : contrôle général économique et financier, missions d'inspections.

### **Les étapes budgétaires :**

- Elles commencent pour la programmation sous la forme d'un budget primitif qui est voté par le conseil d'administration et qui détermine les ressources dont bénéficie l'établissement public et la façon dont il compte les utiliser.

Ce budget peut faire l'objet de décisions modificatives en cours d'année.

Le conseil d'administration vote le compte financier l'année suivante pour constater le respect du budget qu'il avait lui-même voté.

### **L'intervention de la direction du budget et de la tutelle fonctionnelle dans le cadre d'un établissement public :**

Elle s'effectue à différentes étapes, notamment au moment de la programmation budgétaire pour s'assurer que le budget est cohérent avec les données financières de l'établissement, sa capacité d'autofinancement etc.... et que le budget est cohérent avec les crédits qui sont inscrits en loi de finances lorsque des subventions sont versées.

La direction du budget et de la tutelle examine également les décisions modificatives et analyse les comptes financiers.

La plupart des établissements publics importants se sont dotés de contrats d'objectifs et de moyens. Il se développe des logiques pluriannuelles où la direction du Budget et la tutelle fonctionnelle discutent avec les établissements des objectifs qu'ils se fixent et par ailleurs programment des crédits sur une pluriannuelle. Cet aspect pluriannuel n'est pas repris dans L.O.L.F.

La L.O.L.F. bouleverse la conception traditionnelle des finances publiques avec un axe fort : le but visé est de donner plus de marge de manœuvre aux gestionnaires, et de favoriser le contrôle à posteriori des résultats.

En ce qui concerne les établissements publics il y a plusieurs conséquences à tirer de cette évolution. Avec la L.O.L.F., les établissements publics sont classés selon qu'ils sont opérateurs ou non opérateurs.

Etablissements opérateurs : ce sont les établissements publics qui ont une activité qui est majoritairement non marchande et qui sont soumis à un contrôle de l'Etat plus proche. Dans ce cas, les opérateurs font l'objet d'une consolidation comptable avec l'Etat.

Le principal changement introduit par la L.O.L.F. dans le cadre budgétaire c'est de laisser plus de liberté d'action aux gestionnaires. En contrepartie, elle impose une logique de performances. La procédure de vote du budget est modifiée. Le budget est voté sous la forme d'un compte de résultats et d'un tableau de financement prévisionnel qui se rapproche beaucoup plus de la logique des entreprises.

Un élément fondamental de cette législation est le principe de fongibilité des crédits qui comprennent trois grandes catégories :

- les dépenses de personnel
- les dépenses de fonctionnement
- les dépenses d'investissements

Seul le montant global de ces catégories a un caractère limitatif. Le conseil d'administration peut accorder au gestionnaire la possibilité de fongibilité asymétrique, c'est à dire la possibilité de modifier la nature des dépenses sauf l'augmentation des dépenses de personnel, en réduisant les autres dépenses.

Lorsque l'établissement public est opérateur, sa performance est une partie intégrante du projet annuel de performance du ministère de tutelle.

L'exigence de qualité comptable est accrue notamment en ce qui concerne les immobilisations des établissements publics. C'est le cas pour l'immobilier.

Sur les dépenses de personnel les modifications sont assez fortes puisque les emplois des établissements publics doivent être décomptés par équivalents temps plein travaillé, afin de mieux maîtriser les emplois des établissements publics.

Quant aux collectivités territoriales, elles ont deux sources de revenus :

- les dotations de l'Etat
- les revenus fiscaux.

La commission remercie M. François Riahi de nous avoir honoré de sa présence et de son exposé très complet.

### **Audition de M. Christian Cointat, Sénateur des Français établis hors de France**

Compte tenu du volume de travail de notre commission et des impératifs d'horaire, le Président Darrason propose que nous puissions auditionner pendant trente minutes le Sénateur Christian Cointat afin qu'il nous présente son excellente proposition en vue de l'élaboration d'un projet de loi accompagné de l'exposé des motifs qui pourra servir de base à notre Commission. M.Darrason rappelle que nous devons rendre un rapport définitif en mars prochain et il demande aux membres de la Commission de bien vouloir continuer les travaux par courrier électronique pendant l'intersession.

Le Sénateur Cointat fait un rappel historique et chronologique des différentes étapes qui ont permis une meilleure reconnaissance de notre identité de Français de l'étranger.

Le Sénateur indique que la décentralisation est un objectif démocratique ambitieux qu'il ne faut pas craindre et que nous pouvons atteindre. Il évoque la grande réforme de la décentralisation présentée par Gaston Defferre en 1982 qu'il a faite adopter non sans difficulté. Sa réforme a été, à l'époque, très critiquée. Lorsqu'on lui a dit qu'elle était incomplète, il a répondu que ce déséquilibre était volontaire et conduirait inéluctablement à de nouveaux développements. Aujourd'hui, cette réforme fait l'unanimité au point que personne ne souhaite revenir en arrière. Le chemin à parcourir est comparable pour les Français établis hors de France.

L'élection de 1982 nous a fait faire un bon en avant considérable, en nous permettant d'avoir des élus au suffrage universel. Parallèlement, il ne faut pas négliger l'importance qu'a eu la modification du régime électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France. Leur nombre est passé de six à douze par analogie avec Paris même si nous étions moins nombreux que les parisiens à l'époque; ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Cette réforme n'était pas innocente puisque auparavant c'était le Sénat qui élisait nos sénateurs sur proposition du Conseil Supérieur. Cela s'apparentait à une cooptation. Nous sommes passés maintenant à l'élection comme pour les autres sénateurs, c'est à dire à une élection par des élus du suffrage universel.

Nous n'avons pas d'infrastructures comparables à celles des départements et des régions. Il a donc fallu que la prise de conscience d'une décentralisation et de la création d'une réelle collectivité germe et se développe. Au fil des ans, nos élus se sont vus reconnaître un certain nombre d'attributions supplémentaires. On a modifié le rôle du Conseil supérieur qui n'a plus été un simple organe consultatif du ministère des Affaires étrangères mais est devenu une Assemblée représentative, chargée de conseiller le gouvernement. Cette réforme a entraîné d'importantes mutations : elle nous a permis de saisir différents ministres des problèmes intéressant les Français de l'étranger et de les inviter à parler devant nous. Cette nouvelle situation a entraîné

un changement des comportements. Certes, il n'en résulte pas une capacité à saisir directement les administrations métropolitaines qui traitent des Français de l'étranger. Nous ne pouvons le faire que par les procédures de gestion directe par le Ministère des Affaires étrangères. Mais nous devons avancer.

La Commission temporaire de la Réforme a abouti à une importante réforme que d'aucuns ont trouvée, à tort, limitée. Elle pouvait paraître anodine mais ce fut un véritable choc psychologique. Si vous aviez pu assister aux travaux préparatoires de la loi du 9 août 2004 à la Commission des Lois du Sénat, quand j'ai rapporté ce texte devant la Haute Assemblée, vous auriez constaté que la seule transformation du terme « Conseil supérieur » en « Assemblée » a entraîné une levée de boucliers. Nous savions très bien que cette réforme ouvrirait la route à des réformes beaucoup plus substantielles. Nous devons bien être conscient de ce que signifie cette marche en avant vers une collectivité de plein exercice

Nous sommes une collectivité de fait. Mais comme nous ne sommes pas une collectivité de droit, nous avons un double avantage et un double inconvénient. Le double avantage c'est d'être membre d'une collectivité de droit : le département, la région, la commune, dans lesquels nous sommes inscrits pour les élections. Mais nous avons d'autres avantages provenant de la collectivité de fait qui existe entre les Français établis hors de France: nous pouvons voter dans les consulats, nous avons nos parlementaires, nous avons nos élus locaux, notre représentant au Conseil économique et social. Le jour où l'on va rapprocher les deux pour avoir une seule et unique collectivité, alors nous ne pourrons plus revendiquer les droits que nous détenons de notre appartenance actuelle à une collectivité territoriale puisque nous serons une collectivité publique, certes sans territoire. Cela signifie que la possibilité que nous avons actuellement de nous inscrire sur la liste électorale d'une commune de France devrait disparaître. Mais cela signifie aussi que la pierre angulaire de l'édifice, la clef de voûte finalement, ce sont des députés que nous ne pouvons pas revendiquer aujourd'hui puisque « nous sommes territoire » et non une collectivité indépendante.

Vous voyez qu'il faut être bien conscient du chemin à parcourir puisque cette route vers la collectivité publique est inévitable, puisque nous l'avons engagée dans cette réforme de 1982 et qu'au fil des ans nous nous sommes engagés dans cette direction.

Alors, il faut avoir le courage d'aller jusqu'au bout mais en étant très prudent pour ne pas trop brutaliser les esprits. Il faut que les révolutions culturelles se fassent naturellement comme il a fallu plus de vingt ans pour que la loi Defferre devienne une loi de référence pour tous, comme il a fallu trente ans pour que le général de Gaulle devienne une référence pour tout le monde.

Il faut du temps. Ce qui est bon finit par réussir. Mais il faut du temps ; pour nous, c'est la même chose. Alors quelle a été la démarche suivie ? J'ai réengagé l'écriture de mon texte en octobre et que je ne vous la soumetts que maintenant. Vous voyez que cela m'a pris un an de travail et d'échanges avec mon assistant qui a fait un travail considérable, plusieurs recherches juridiques et qui a préparé les textes à partir de mes instructions jusqu'à ce qu'on arrive à trouver un équilibre. Ce texte est maintenant une base de travail.

On doit améliorer, compléter, arranger ce texte. Mais il a au moins le mérite d'être cohérent avec lui-même. Alors, quel est l'esprit ? C'est de se dire que nous n'allons faire une deuxième réforme Defferre. Cela ferait trop. Les esprits ne sont pas mûrs.

J'aimerais le faire, mais on va d'abord essayer de faire une réforme « Pompidou », de la même manière que dans les régions on a créé un établissement public pour leur permettre d'avoir une existence réelle. Mais là aussi « établissement public », c'était l'idée initiale et l'on aurait pu opter pour un établissement public comme on l'a fait pour les régions en 1972.

Il y avait un problème, c'était l'Agence pour l'Enseignement français à l'étranger. L'Agence est un établissement public et un établissement public peut difficilement avoir sous sa tutelle un autre établissement public. En revanche, une personne morale de droit public, peut avoir autorité sur un établissement public, ce qui est le cas justement des régions, départements, communes. Après avoir examiné la question de la création d'un établissement public, on est parti de l'idée de la création d'une personne morale de droit public, qui serait collectivité de droit déjà. Mais il fallait l'organiser de manière aussi simple que possible en gardant ce qui existe pour ne vexer personne.

Il fallait laisser au ministre des affaires étrangères la présidence de l'Assemblée et donc de la collectivité, pour mettre bien en avant que ça n'enlèvera rien au ministère des Affaires étrangères.

Il fallait également procéder par transfert d'attributions et de crédits. Un tel texte devrait être déposé par le Gouvernement, sinon il ne passera jamais. Malgré tout pour bien montrer au Gouvernement qu'il n'a pas grand chose à perdre mais beaucoup à gagner, on en procéderait que par transfert de crédits. C'est-à-dire que c'est une réforme à coût constant. On prend les crédits d'une ligne et on les met sur une autre. On met une ligne du budget de l'Etat (ministère des affaires étrangères) sur une autre ligne de l'Etat : « dotation globale de fonctionnement de la collectivité d'outre-frontière ». Ensuite l'Etat le donnera à la collectivité.

1<sup>er</sup> point : on fait une personnalité morale.

2<sup>e</sup> point : on ne fait qu'un transfert de crédits.

3<sup>e</sup> point : l'administration. Aucune administration n'est créée. Exactement ce qu'avait fait la loi de juillet 1972 sur les établissements publics régionaux. Les services de l'Etat continueront à assurer l'administration de la collectivité. Et puisque le ministre préside, et qu'il faut, par analogie avec ce qui se passait en 1972 pour les régions, un préfet qui représente l'Etat, on aura un représentant du ministre, représentant de l'Etat. Son identité n'est pas précisée dans la proposition car cela relève du pouvoir réglementaire. Un représentant de l'Etat qui a tous les pouvoirs du ministre. Voilà déjà un schéma de départ.

Comment fonctionnerait cette collectivité ?

Il y a déjà l'Assemblée, avec sa composition, ses règles de fonctionnement. Elle serait responsable de la politique sociale, des dépenses d'enseignement mais pas de toutes. Elle prendrait des décisions. De même qu'en toute collectivité le budget



est voté par l'Assemblée délibérante et l'affectation des crédits se fait également par l'Assemblée, de même elle voterait son budget et approuverait les comptes.

Les comités consulaires seraient financés par des crédits votés par l'Assemblée de la collectivité, répartis selon un système comparable à celui des arrondissements de la ville de Paris.

La collectivité bénéficiera d'une dotation globale de fonctionnement de l'Etat, limitée puisqu'on ne pourra pas lui affecter d'impôt spécifique. Il faut en être conscient. Je crois que les choses doivent être très claires à ce niveau.

L'Assemblée couvre le tout, mais encore faut-il que sur le terrain il y ait des organes de représentation.

Vous vous rappelez qu'en 2003, j'ai déposé l'amendement à la loi constitutionnelle sur la décentralisation pour que les Français de l'étranger y trouvent leur place. Comme je savais qu'à l'époque, on voulait changer le nom de Conseil supérieur et que si, en plus on mentionnait directement une instance des Français de l'étranger, cela aurait été refusé. On a cherché un mot : « *instance représentative* » mais si on l'avait gardé au singulier, on nous aurait demandé laquelle. On a préféré mettre « *instances représentatives* » au pluriel parce que vous savez que le pluriel est parfois beaucoup plus anodin que le singulier et c'est comme ça qu'effectivement le pluriel est passé. Et c'est comme cela qu'est passée dans l'article 39 de la Constitution l'expression : « *instances représentatives* » au pluriel.

Actuellement nous n'avons qu'une instance représentative, mais comme il y a un s, il nous en faut une deuxième. C'est donc un moyen pour nous de donner aux comités consulaires la véritable forme qu'ils devraient avoir dans une collectivité bien construite. Mais, pour cela, il faut qu'ils aient une représentativité, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Aujourd'hui, il y a les élus qui siègent mais il y a une « ribambelle » de personnes nommés par le consul général ou l'ambassadeur et ils siègent uniquement par la bonne volonté de l'exécutif et non pas par celle de l'électeur ou du citoyen et donc, ils ne sont pas suffisamment représentatifs.

Pour qu'ils soient représentatifs, il faut qu'ils procèdent d'une élection. J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt Claudine Lepage ce matin et ce n'est pas par hasard que dans le texte que j'ai sous les yeux il est proposé une élection au second degré. Ma première idée avait été une élection au suffrage universel direct en même temps que les élections à l'Assemblée et de faire exactement comme l'on fait dans la loi Paris-Lyon-Marseille (PLM) où les premiers élus sont membres du conseil de Paris, et les autres membres des conseils d'arrondissement. Mais si vous pouvez organiser cela à Luxembourg ou en Italie ou en Angleterre, vous ne pouvez certainement pas le faire en Russie, à Vienne, où il y a trop de pays ou de consulats. Il faudrait un bulletin de vote énorme pour arriver à mettre sur le même tous les candidats d'une même circonscription ; il faudrait, pour les candidats têtes de liste, trouver des candidats en nombre suffisant dans tous les consulats de la circonscription.

Là aussi, il y avait un événement fondamental. Il ne pouvait pas être envisagé qu'il y ait une césure entre les élus des comités consulaires et ceux de l'Assemblée des Français de l'étranger. Nous ne voulons pas retrouver les difficultés que l'on

rencontre dans le cas des comités italiens. Il faut que l'élu au comité de gestion consulaire procède de l'Assemblée des Français de l'étranger et de ses membres. C'est la raison pour laquelle, en y réfléchissant bien, puisqu'il n'était pas possible de faire des élections sur place dans plusieurs circonscriptions au suffrage universel direct, lorsqu'on ne peut recourir au suffrage direct, reste le suffrage indirect. Finalement, qu'est-ce que le suffrage indirect ? C'est de donner à l'Assemblée des Français de l'étranger le pouvoir d'élire ces comités. Ce qui créera de surcroît un lien organique. Procédant de l'assemblée, les membres des comités consulaires ne pourront se dresser contre elle. Le choix du scrutin proportionnel permettra la représentation de toutes les forces politiques en fonction du choix des électeurs tel qu'il s'est exprimé pour l'Assemblée des Français de l'étranger. Ce qui n'est pas prévu par le texte et nous ouvrira peut-être, à un moment donné, d'autres perspectives, A Paris, l'on passe de 163 conseillers à 2200 électeurs avec en plus les députés et en plus les conseillers régionaux, qui sont les grands électeurs sénatoriaux. Si l'on veut augmenter le nombre des électeurs, comme je l'ai entendu dans la bouche de Claudine Lepage ce matin, on peut aussi parfaitement utiliser ce dispositif. On peut aussi ne pas l'utiliser si l'on n'a pas l'intention d'y toucher.

Voilà ce que voulais dire pour présenter l'ensemble. Alors, évidemment le dispositif se fonde, sur deux textes principaux ayant servi de références : à part tous les autres textes qui existent concernant les Français de l'étranger, c'est la loi de 1972 pour les régions et la loi PLM (Paris-Lyon-Marseille) avec le système des arrondissements. Et nous avons toujours choisi la voie la plus minimale pour que ce soit un débat qui choque le moins possible la haute administration de notre Pays car vous savez très bien que lorsque l'on veut changer quelque chose, et je peux vous le dire car je suis un haut fonctionnaire, la première réaction, c'est de dire qu'il n'en est pas question. Il faut apparaître modeste, mais le texte que nous préparons n'est pas modeste car il est très ambitieux et surtout il ouvre la possibilité d'aller, comme vous le souhaitez, beaucoup plus loin dans un sens ou dans un autre. C'est très modulable. Voilà, monsieur le Président, ce que je voulais dire.

Le Président et le rapporteur remercient le Sénateur Cointat pour cet excellent exposé. Le rapporteur, Paul Clave, rappelle aux membres de la Commission que, compte tenu des délais relativement courts qui restent avant la date limite de remise du rapport définitif au Gouvernement, il réitère la proposition du Président Darrason de travailler sur le texte du Sénateur Cointat par internet ou des courriers électroniques, afin que nous puissions déposer un premier projet de rapport, dès le mois de décembre.

## **ANNEXES**

- 1 - Arrêté du 29 mars 2005 relatif à la création de comités consulaires**
- 2- Arrêté du 29 mars 2005 relatif à la création de comités consulaires dans les circonscriptions consulaires de Bangkok, Barcelone, Dakar, Francfort, Montréal, Tel-Aviv et Tunis**
- 3 - Proposition du Sénateur Christian en vue d'un projet de loi instituant une collectivité publique d'outre-frontière**