

GROUPE D'ÉTUDES « STATUT, RÔLE ET PLACE DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE »

**SÉNAT**

NOTE DE SYNTHÈSE

**faite au nom du groupe d'études « Statut, rôle et place des Français établis hors de France »,
examinée et adoptée le 8 février 2023**

LE STATUT DES CONSEILLERS DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER ET DES CONSEILLERS À L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

Le 26 octobre 2022, le Bureau du groupe d'études « Statut, rôle et place des Français établis hors de France » a décidé d'organiser plusieurs auditions consacrées au statut des élus des Français de l'étranger, afin de voir comment l'améliorer et faciliter l'exercice du mandat des 442 Conseillers des Français de l'étranger et, parmi eux, des 90 Conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger.

Cette question, qui a été plusieurs fois abordée lors de l'audition des membres du Bureau exécutif et des présidents des commissions de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), le 6 octobre dernier, apparaît comme un des principaux sujets de préoccupations des élus des Français de l'étranger. En effet, du fait de l'inflation, les frais engagés dans le cadre de l'exercice du mandat des conseillers des Français de l'étranger et des conseillers à l'AFE ne sont, dans certains cas, plus couverts par l'indemnité forfaitaire qui leur est versée. De ce fait, certains conseillers à l'AFE ont dû renoncer à se rendre à la deuxième session plénière d'octobre et certains conseillers des Français de l'étranger ont décidé de ne pas participer à certaines cérémonies officielles lorsqu'elles se tiennent loin de leur domicile.

Cette situation inédite a conduit plusieurs sénateurs du groupe d'études à déposer des amendements au projet de loi de finances pour 2023 pour augmenter l'enveloppe allouée au remboursement des frais et au versement des indemnités des conseillers des Français de l'étranger et des conseillers à l'AFE. Ainsi une augmentation de 25 % de cette enveloppe a été votée lors de l'examen du PLF au Sénat. Mais la mesure a été retirée du texte lors de son adoption définitive à l'Assemblée nationale.

Élus de la République, les conseillers des Français de l'étranger disent, de façon générale, souffrir d'un manque de reconnaissance et de considération de la part de l'administration et des postes diplomatiques et consulaires.

Pour faire un état des lieux, le groupe d'études a tout d'abord auditionné, le 15 novembre, Laurence Haguenauer, Directrice des Français de l'étranger, et Raphaël Trannoy, Directeur adjoint. De cette audition, il est ressorti que les règles relatives au statut des élus des Français de l'étranger ne sont ni clairement établies, ni transparentes : il en résulte qu'elles sont très souvent mal appliquées, en particulier s'agissant du droit à la formation et des règles qui régissent l'ordre protocolaire à appliquer et qui figureraient dans une circulaire interne adressée aux postes diplomatiques et consulaires que la DFAE n'a pas voulu transmettre.

Puis, le 15 décembre 2022, afin d'établir une comparaison et de pouvoir s'inspirer des droits et obligations des élus locaux, le groupe d'études a auditionné deux conseillères en charge du statut de l'élu, à l'Association des Maires de France (AMF). Cette audition, très riche d'enseignements, a permis d'aborder tous les aspects du statut de l'élu local, lesquels sont détaillés dans un guide de l'élu local, en libre accès sur le site de l'AMF. Il en ressort que les droits des élus locaux s'agissant des indemnités de fonction, de la couverture des frais liés à l'exercice du mandat, de la protection sociale et juridique, ou encore du droit à la formation et de la validation des acquis de l'expérience (VAE) sont mieux garantis et supérieurs à ceux des élus représentant les Français de l'étranger.

Enfin, le 24 janvier, le groupe a entendu plusieurs membres de la commission des Lois, Règlements et Affaires consulaires de l'AFE¹, présidée par Mme Rosiane Houngbo-Monteverde, en présence de la présidente de l'AFE, Mme Hélène Degryse, et des deux vice-présidents, MM. Ramzi Sfeir et Alexandre Beuzardin. Mme Warda Souihi, rapporteure, a présenté le rapport de la commission des lois de l'AFE, intitulé « *Cadre juridique, conditions et moyens de travail des conseillers des Français de l'étranger et des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger* ». Le rapport résume les attentes des conseillers des Français de l'étranger et des conseillers à l'AFE. La réflexion du groupe d'études s'est très largement appuyée sur les conclusions de ce rapport et des échanges qu'il a pu avoir avec les membres de la commission des Lois, Règlements et Affaires consulaires de l'AFE.

La présente note de synthèse reprend certaines des propositions de ce rapport, en apportant certaines précisions, et les complète avec certains sujets qui n'ont pas été abordés, en particulier s'agissant des indemnités de fonction versées aux élus titulaires de fonctions exécutives (président, vice-président), de la protection sociale (maladie et retraite), de la protection juridique et fonctionnelle, des droits à la formation individuelle des élus (DIFE) et de la validation des acquis de l'expérience.

I. Respect du rang protocolaire des élus représentant les Français de l'étranger et renforcement du soutien qui leur est apporté dans l'exercice de leurs missions

Le **guide des élus et du conseil consulaire** (édition septembre 2022) rappelle les obligations légales et réglementaires en matière protocolaire et concernant les moyens alloués aux élus pour s'acquitter des missions qui leur sont dévolues dans le cadre de l'exercice de leur mandat.

A. Signes distinctifs et reconnaissance officielle des élus représentant les Français établis hors de France

Comme les autres élus de la République, il est naturel que les élus représentant les Français de l'étranger soient dotés de signes distinctifs permettant de faire valoir leur statut d'élu.

Ainsi, ils sont tous dotés d'une **carte d'élu** et d'une **adresse courriel spécifique**. Cette carte officielle d'élu, fournie par la Direction des Français de l'étranger (DFAE), mentionne leur qualité de conseiller des Français de l'étranger.

Les élus disposent également d'une adresse courriel dédiée sur le modèle p.nom@conseiller-fde.fr pour les conseillers des Français de l'étranger et p.nom@assemblee-afe.fr pour les conseillers siégeant également à l'AFE.

Ils doivent également figurer dans le **Répertoire National des Élus (RNE)**, information qu'il convient de mettre à jour après chaque élection. Or, après vérification, il apparaît que les conseillers des Français de l'étranger ne figurent pas sur le RNE en ligne.

¹ Ont participé à cette audition outre les personnes citées ci-après : M. Jean-Baka Domelevo-Entellner, Mme Marie-Christine Haritcalde, MM. Jean-Marie Langlet, Elie Levy, Mme Radya Rahal, MM. Frédéric Schauli et Gérard Signoret.

Première proposition – *Votre groupe d'études demande instamment la mise en œuvre des dispositions réglementaires qui prévoient l'inscription des conseillers des Français de l'étranger sur le Répertoire National des Élus (RNE).*

Le Guide de l'élu rappelle que leurs noms et coordonnées, et, le cas échéant, les informations relatives à leurs horaires et lieux de permanence, doivent **figurer sur le ou les sites internet des postes consulaires de leur circonscription.**

Deuxième proposition – *Les conseillers des Français de l'étranger sont titulaires d'un passeport de service qui leur est délivré dans le mois qui suit leur élection.*

Par le passé, les conseillers à l'AFE disposaient d'un **passeport de service**. Celui-ci a été supprimé après la réforme de 2013. Pourtant, la possession d'un passeport de service peut s'avérer très utile, en particulier pour les élus de circonscriptions couvrant plusieurs pays. Outre l'obtention de visa à titre gracieux, cela permettrait de faciliter les déplacements des conseillers.

Troisième proposition - *La Présidence et les vice-présidences de l'AFE ainsi que les Présidences de Conseil consulaire devraient être distinguées par le port d'une écharpe tricolore, comme c'est le cas pour les fonctions exécutives des assemblées locales élues.*

À plusieurs reprises, les élus représentant les Français de l'étranger ont mentionné **l'écharpe tricolore** comme signe distinctif essentiel pour reconnaître leurs fonctions électives. En réalité, le port de l'écharpe est réservé aux parlementaires et aux élus locaux titulaires de fonctions exécutives (maire, adjoints au maire lorsqu'ils le représentent, présidents et vice-présidents des conseils départementaux et régionaux lorsqu'ils représentent le président).

B. Prérogatives reconnues au titre du mandat et rang protocolaire des élus des Français de l'étranger

Parmi les prérogatives reconnues au titre du mandat de conseiller des Français de l'étranger, **l'article 26** du Décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires, à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres, modifié par le Décret n° 2021-691 du 31 mai 2021 relatif à l'organisation et au fonctionnement des conseils consulaires, prévoit que « *les conseillers des Français de l'étranger sont invités par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire à toute manifestation où une représentation de la communauté française expatriée paraît nécessaire.* » Ils sont également invités aux manifestations organisées « *lors des visites officielles du Président de la République ou des membres du Gouvernement, ainsi que des missions d'information des délégations parlementaires, lorsque des Français de leur circonscription, autres que les agents des services de l'État, sont invités.* »

Le même article 26 rappelle que : « *Les conseillers des Français de l'étranger invités aux manifestations organisées par le poste diplomatique ou consulaire prennent place à la suite de leur président et par ordre alphabétique, sous réserve des adaptations décidées par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire, notamment pour tenir compte des usages protocolaires locaux.* »

Ces dispositions, qui sont rappelées dans le guide de l'élu et du conseil consulaire (édition de septembre 2022), ne sont pas toujours correctement appliquées par les postes diplomatiques et consulaires, ainsi qu'ont pu en témoigner plusieurs conseillers à l'AFE, membres de la commission des lois. Il faut dire que la latitude donnée par le texte à l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire « *pour tenir compte des usages protocolaires locaux* » revient finalement à n'établir une règle que par défaut, qui n'apparaît pas contraignante.

Au-delà, ces dispositions interrogent quant aux pratiques usuelles concernant l'ordre protocolaire traditionnel. Ainsi, il est singulier de constater que l'ordre protocolaire par ordre alphabétique s'applique en l'absence de prise en compte des fonctions spécifiques, à l'exception de celle de président du Conseil consulaire.

Il conviendrait par exemple de donner prééminence, dans cet ordre :

- au Président et aux vice-présidents de l'AFE,
- au président du Conseil consulaire,
- aux autres membres du Bureau de l'AFE,
- aux présidents des commissions et aux présidents des groupes politiques de l'AFE,
- aux conseillers à l'AFE par ordre d'ancienneté dans le mandat,
- aux conseillers des Français de l'étranger ne siégeant pas à l'AFE par ordre d'ancienneté dans le mandat,
- aux délégués consulaires.

Lors de l'audition de Mme Laurence Haguenauer, Directrice des Français de l'étranger, les sénateurs du groupe d'études ont fait valoir qu'il serait opportun que le ministère envoie une circulaire à l'ensemble des ambassadeurs et chefs de postes consulaires rappelant ces dispositions de l'article 26 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014. En réponse, la Directrice a indiqué aux membres du groupe d'études qu'une telle circulaire interne aurait été envoyée, tout en précisant qu'elle n'était pas en mesure de diffuser ce document.

Quatrième proposition – Pour les cérémonies, veiller à respecter l'ordre protocolaire en donnant prééminence aux titulaires de fonctions spécifiques (président, vice-présidents de l'AFE, président du Conseil consulaire, membres du bureau de l'AFE, présidents de commission et présidents de groupes politiques à l'AFE, conseillers à l'AFE, conseillers des Français de l'étranger, délégués consulaires) et en appliquant le critère d'ancienneté dans le mandat plutôt que l'ordre alphabétique.

C. Appui aux travaux des conseillers des Français de l'étranger et des conseillers à l'AFE et reconnaissance des compétences des élus des Français de l'étranger

1. Renforcer les moyens des élus représentant les Français de l'étranger pour l'accomplissement de leurs missions

Pour l'exercice de leurs missions, les conseillers des Français de l'étranger et les conseillers à l'AFE, disposent de moyens très limités.

Cinquième proposition – Renforcer le secrétariat de l'AFE et mettre à disposition de chaque commission un secrétariat pour l'organisation de ses travaux et la rédaction des comptes rendus et des rapports.

Le secrétariat général de l'AFE est « une équipe restreinte et très disponible », ainsi que l'a souligné Laurence Haguenauer, lors de son audition par le groupe d'études le 15 novembre, mais qui remplit d'autres missions entre les deux sessions plénières. Par conséquent, il ne paraîtrait pas inutile d'étoffer le secrétariat de l'AFE, afin que chacune des six commissions bénéficie d'un chef de secrétariat en charge de l'organisation des travaux des commissions et qui puisse assister les rapporteurs dans la rédaction des rapports ou des comptes rendus.

Par ailleurs, se pose la question légitime pour la présidence de l'AFE, de **la mise à disposition d'un bureau**, au moins lors des réunions du Bureau et des sessions plénières de l'AFE.

Sixième proposition – *Étendre les prérogatives du secrétariat de l'AFE pour répondre aux interrogations des conseillers des Français de l'étranger et pas seulement aux conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger.*

Enfin, il apparaît indispensable de mettre en place **une cellule d'assistance et d'informations** avec une large amplitude horaire de permanence pour pouvoir répondre aux questions des conseillers des Français de l'étranger, quel que soit le fuseau horaire.

2. Vers une meilleure reconnaissance des missions de l'AFE et valorisation de ses travaux

a) Sensibiliser les membres du Gouvernement aux problématiques spécifiques des Français établis hors de France

La principale prérogative des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger est la saisine des membres du Gouvernement de toute question consulaire ou d'intérêt général concernant les Français établis hors de France.

Selon les termes de l'article 38 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires, à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres : « *Chaque conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger peut saisir les membres du Gouvernement de toute question consulaire ou d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social, concernant les Français établis hors de France. Il fait connaître au bureau de l'Assemblée sa question et, le cas échéant, la réponse qui lui a été apportée.* »

Or le rapport précité de la commission des lois relève un taux de réponse aux questions écrites adressées au Gouvernement par les conseillers à l'AFE particulièrement bas. Cette absence de réponse est ressentie comme « *un manque de considération de la part du Gouvernement* » des préoccupations des Français de l'étranger et de leurs représentants élus. Les conseillers de l'AFE ont formulé le vœu que **chaque question écrite posée par un conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger fasse l'objet d'un suivi détaillé de la part du secrétariat de l'AFE, publié sur le site de l'AFE.**

Dans son rapport, la commission des lois souligne l'impérieuse nécessité que l'AFE puisse être mieux entendue par le Gouvernement. Le rapport rappelle les termes de l'article 37 du Décret précité selon lequel « *les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger reçoivent des membres du Gouvernement l'information nécessaire à l'accomplissement de leur mission.* »

Parmi les résolutions adoptées dans le cadre de ce rapport figure également la demande que soit communiquées par l'administration aux conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger **les coordonnées de contact des membres du Gouvernement** afin de pouvoir les saisir de leurs questions.

Septième proposition – *Votre groupe d'études ne peut que soutenir ces demandes (transmission des contacts du Gouvernement et réponses aux questions écrites) et souhaiter qu'elles soient entendues par la DFAE et les membres du Gouvernement.*

b) Assurer une régularité des échanges entre l'AFE et le Parlement

S'agissant de la reconnaissance des travaux de l'AFE et des suites qui peuvent leur être données, votre groupe d'études a mis en place depuis mars 2022 **une audition semestrielle de l'ensemble des présidents des commissions et du Bureau exécutif de l'AFE** pour prendre connaissance des sujets d'études prioritaires et des résolutions adoptées lors des deux sessions plénières de l'Assemblée des

Français de l'étranger en mars et en octobre. L'objectif étant de pouvoir en particulier identifier les résolutions ayant une portée législative pour que le Sénat s'en saisisse le cas échéant.

Aussi, votre groupe d'études accueille-t-il favorablement l'initiative de la Commission des Lois, Règlements et Affaires consulaires, qui souhaite organiser lors de chaque session plénière de l'AFE, une audition spéciale sur les efforts entrepris par les parlementaires et les membres du Gouvernement au cours des 6 derniers mois écoulés pour « *transposer les résolutions de l'AFE dans le droit (législatif et réglementaire)* ».

Cette initiative contribue au rétablissement de la courroie de transmission entre le Parlement et l'Assemblée des Français de l'étranger, souhaitée par le Sénat lorsque le Président Larcher a décidé de créer le groupe d'études.

II. Remboursement des frais liés à l'exercice du mandat et indemnités des conseillers des Français de l'étranger et des conseiller à l'AFE

L'état des lieux fait apparaître que les moyens alloués aux élus représentant les Français de l'étranger ne sont pas à la hauteur des frais engagés et ne leur permettent pas d'exercer leur mandat dans de bonnes conditions.

A. Améliorer le régime indemnitaire des Conseillers des Français de l'étranger

Pour mémoire, les indemnités des conseillers des Français de l'étranger sont calculées de la façon suivante :

- **Base indemnitaire mensuelle de référence pour un conseiller municipal d'une ville de moins de 100 000 habitants**, soit **228,09 €**, majorée au titre de l'expatriation, c'est-à-dire **310 €**.
- **Application de l'indice Mercer** (coût de la vie base 100/Paris) afin de tenir compte des disparités liées au coût de la vie².

L'article 20 du Décret n° 2014-144 du 18 février 2014 précise que si le coût des déplacements (frais de transport, d'hébergement et de séjour) qui résulte sur l'année de la participation aux réunions du conseil consulaire excède 60 % du montant annuel de l'indemnité qui leur est versée, les conseillers des Français de l'étranger peuvent, sur présentation des justificatifs correspondants, obtenir le remboursement des frais non couverts sur une base forfaitaire.

Comme c'est le cas pour les élus locaux, il conviendrait de garantir le remboursement intégral des frais exposés dans le cadre du mandat des conseillers des Français de l'étranger et de les distinguer clairement de l'indemnité de fonction.

Huitième proposition – Rembourser l'intégralité des frais résultant de l'exercice du mandat des conseillers des Français de l'étranger et les distinguer clairement de l'indemnité de fonction.

Il s'agit de **rembourser l'ensemble des frais de déplacement, d'hébergement et de séjour**, qui résultent de l'exercice du mandat, en particulier la participation aux conseils consulaires et aux cérémonies ou manifestations officielles. C'est-à-dire pas seulement la part des frais au-delà de 60 % de l'indemnité qui leur est versée.

L'objectif est également de **pouvoir verser une indemnité de fonction clairement distincte du remboursement des frais exposés par l'exercice du mandat de conseiller des Français de l'étranger**,

² Réponse du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, à une question posée par Martine Schoeppner, conseillère à l'AFE – session plénière AFE de mars 2014.

cette indemnité ayant vocation à compenser les éventuelles pertes de rémunérations professionnelles qui résultent de la participation aux réunions du Conseil consulaire et aux cérémonies officielles.

Neuvième proposition – Assurer la prise en charge des frais de déplacement et de séjour des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires exposés pour prendre part au vote par anticipation pour le scrutin sénatorial.

Par souci d'équité par rapport aux dispositions des articles L. 317 et R. 171 du code électoral qui prévoient la prise en charge des frais de déplacement dans le chef-lieu de département pour les grands électeurs sénatoriaux de métropole, il conviendrait d'ajouter **la couverture des frais engagés pour participer au vote par anticipation relatif à l'élection des sénateurs**. Les conseillers des Français de l'étranger et les délégués consulaires qui prennent part au scrutin sénatorial devraient percevoir une indemnité de déplacement couvrant les frais engagés pour se rendre au poste consulaire (trajet aller-retour pour se rendre au bureau de vote de leur circonscription le deuxième samedi qui précède le vote) ainsi qu'une indemnité forfaitaire pour couvrir leurs frais de séjour. Pour mémoire, la non-participation au vote est sanctionnée par une amende de 100 euros.

Dixième proposition – Verser une indemnité de fonction complémentaire aux présidents des conseils consulaires.

Comme c'est le cas pour les fonctions exécutives dans les assemblées locales élues (conseil municipal, départemental et régional), **une indemnité de fonction complémentaire pourrait être versée à ce titre aux présidents des conseils consulaires**. Conformément au décret n° 2021-691 du 31 mai 2021, la présidence du conseil consulaire est exercée pour une durée de 3 ans. Pendant cette période, le président s'engage à exercer les fonctions qui lui sont confiées : il convoque le conseil consulaire au moins deux fois par an, il en fixe l'ordre du jour et il peut parrainer un candidat à l'élection présidentielle.

Base légale :

Article 5 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013

Articles 19 et 20 du Décret n° 2014-144 du 18 février 2014

B. Créer une indemnité de fonction pour les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger et rembourser l'intégralité des frais exposés pour la participation aux deux sessions plénières de l'AFE

Si les conseillers des Français de l'étranger perçoivent une indemnité de fonction sur laquelle sont prélevés leurs frais de déplacement et de séjour, dans la limite de 60 % de son montant, les conseillers à l'AFE ne perçoivent aucune indemnité de fonction. Ils sont seulement défrayés des frais de déplacement qui résultent de leur participation aux deux sessions plénières annuelles de l'AFE.

Et encore, avec l'augmentation des billets d'avion et des tarifs hôteliers, l'indemnité forfaitaire versée au titre des frais engagés s'est parfois révélée être insuffisante.

Onzième proposition – Rembourser l'intégralité des frais résultant de l'exercice du mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger.

Il s'agit de **rembourser l'ensemble des frais de déplacement, d'hébergement et de séjour** qui résultent de l'exercice du mandat, en particulier la participation aux sessions plénières de l'Assemblée des Français de l'étranger. Enfin, comme c'est le cas pour les conseillers départementaux et régionaux en particulier (art.L.3123-19 et L. 4135-19 du code général des collectivités locales), **les frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées ou handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide**

personnelle à leur domicile, induits par la participation aux réunions susmentionnées, devraient être également couverts pour les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger qui s'absentent pendant une longue durée (une semaine pour les deux sessions plénières).

Tous les élus de la République (conseillers municipaux, départementaux, régionaux, ...) perçoivent une indemnité de fonction en complément du remboursement des frais exposés du fait de l'exercice de leur mandat. À des fins d'équité, il semblerait donc naturel que les conseillers à l'AFE bénéficient eux aussi d'une telle indemnité de fonction. Les fonctions d'élus étant toutes bénévoles, il ne s'agit en aucun cas d'une rémunération, mais d'une indemnité forfaitaire ayant vocation à compenser la réduction de l'activité professionnelle qui peut résulter de l'exercice du mandat, tout en favorisant l'accès aux fonctions électives, quel que soit le niveau de revenus.

***Douzième proposition** – Créer une indemnité de fonction pour les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, clairement distincte de l'indemnité forfaitaire permettant de couvrir les frais de déplacement (transport, hébergement et séjour) pour participer aux sessions plénières de l'AFE.*

Les conseillers à l'AFE devraient percevoir, comme les autres élus de la République, une indemnité de fonction comparable à celle qu'ils perçoivent en tant que conseillers des Français de l'étranger. C'est le cas pour les conseillers municipaux qui siègent également dans un conseil de métropole et qui perçoivent une indemnité au titre de leurs deux mandats. Le versement de cette indemnité de fonction aux 90 conseillers de l'AFE représenterait une dépense complémentaire de l'ordre de 335 000 euros à inscrire au budget de l'AFE.

Pour les élus locaux, cette indemnité de fonction fait l'objet d'un prélèvement à la source et est soumise à la CSG, à la CRDS, à une cotisation de retraite obligatoire (IRCANTEC) et éventuellement à une cotisation de retraite complémentaire.

S'agissant des conseillers des Français de l'étranger, l'indemnité de fonction serait à mettre en regard des dispositions de l'article 4-1 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013, qui prévoit que la convocation aux réunions du Conseil consulaire et aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux et organismes au sein desquels ils représentent le Conseil consulaire tient compte des obligations professionnelles des élus et que leurs employeurs sont tenus de laisser aux salariés élus relevant du droit français le temps nécessaire pour se rendre et participer à ces réunions. Il conviendrait d'ajouter à cette liste la participation aux cérémonies officielles sur invitation. Ces dispositions concernent les autorisations d'absence professionnelle pour participer à des réunions liées à l'exercice du mandat. Ces absences peuvent entraîner des diminutions de rémunérations, les employeurs n'étant pas tenus de payer comme temps de travail le temps passé par l'élu à ces réunions. En revanche, il ne peut être soustrait au temps pris en compte pour déterminer les droits à congés. En outre, les absences liées à la participation à ces réunions ne peuvent constituer un motif de déclassement, de licenciement ou de sanction disciplinaire. Ainsi que le souligne le rapport de la commission des lois de l'AFE, ces droits protecteurs ne valent que pour les employeurs de droit français mais ne peuvent s'imposer aux employeurs appliquant le régime du droit du travail local. En outre, elles ne s'appliquent que pour les conseillers des Français de l'étranger et pas pour les conseillers à l'AFE.

***Treizième proposition** – Renforcer les dispositions visant à concilier les obligations professionnelles et celles résultant des fonctions électives prévues à l'article 4-1 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 et prévoir leur application aux conseillers à l'AFE, pour la participation aux sessions plénières de l'AFE.*

L'exercice du mandat de Conseiller des Français de l'étranger et de Conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger peut se traduire par des pertes de rémunérations importantes ainsi que par une fragilisation de la position professionnelle, en particulier pour les travailleurs indépendants ou pour les salariés pour lesquels s'appliquent le droit local. Ce qui justifie d'autant plus le versement d'une indemnité de fonction visant à compenser ce risque et ce désavantage professionnel. La compensation financière prévue pour les élus locaux exerçant une activité non salariée pourrait être prévue en plus de l'indemnité de fonction pour les élus salariés qui exercent dans une entreprise de droit local.

Quatorzième proposition – Créer une indemnité de fonction complémentaire pour les fonctions exécutives à l'Assemblée des Français de l'étranger (Président, vice-présidents et membres du Bureau, présidents de commission et présidents de groupe).

Comme c'est le cas dans toutes les assemblées élues, il convient de prévoir une indemnité de fonction spécifique pour le travail accompli dans l'exercice des fonctions exécutives à l'AFE pour la présidence, les deux vice-présidences et les présidences de commission. Il s'agit d'indemniser le temps important consacré à l'exercice de ces fonctions et qui peuvent peser sur l'activité professionnelle des élus concernés : réunions supplémentaires, préparation des réunions et des sessions plénières, etc.

Base légale :

Article 13 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013

Article 34 du Décret n° 2014-144 du 18 février 2014

Article 4-1 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013

C. D'une allocation forfaitaire annuelle visant à souscrire une police d'assurance à une véritable protection fonctionnelle

Aux termes des articles 22 et 34 du Décret n° 2014-144 du 18 février 2014, les conseillers des Français de l'étranger et les conseillers à l'AFE perçoivent une **allocation annuelle forfaitaire destinée à contribuer à la souscription d'une police d'assurance** ayant pour objet leur indemnisation en cas de dommages résultant des accidents survenus dans le cadre de leur mandat. Cette allocation est versée sur présentation de l'attestation d'assurance. Son montant est fixé par circonscription électorale par le MEAE et le ministre des comptes publics.

Cette allocation ne couvre que le coût de l'assurance, et non directement les accidents qui pourraient survenir dans le cadre du mandat. Elle ne permet toutefois pas de couvrir les frais liés à une protection fonctionnelle telle qu'en bénéficient les élus locaux aux termes des articles L. 2123-31 à 35, L. 3123-26 à 29 et L. 4135-26 à 29 du code général des collectivités locales. Cette protection permet de couvrir, outre l'ensemble des frais résultant d'un éventuel accident survenu dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, les violences, outrages, menaces subies par l'élu ou ses proches ou les poursuites pénales ou civiles pour des faits se rattachant à leur mandat.

Quinzième proposition – Ouvrir le bénéfice d'une véritable protection fonctionnelle semblable à celle des élus locaux pour les conseillers des Français de l'étranger et les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger.

Outre l'allocation forfaitaire versée pour acquitter la cotisation d'assurance, il convient d'assurer une protection fonctionnelle plus large aux conseillers des Français de l'étranger et aux conseillers à l'AFE, qui couvrirait comme pour les élus locaux, les violences, outrages, menaces subies par l'élu ou ses proches ou les poursuites pénales ou civiles pour des faits se rattachant à leur mandat.

III. Droits à la formation des élus, validation des acquis de l'expérience et accès aux concours de la fonction publique

A. Renforcer les droits à la formation des élus

Aux termes de l'article 3 de la loi du 22 juillet 2013, « les conseillers des Français de l'étranger ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions. Ils ont accès à des formations organisées par le ministère des affaires étrangères. Ces formations peuvent être organisées à distance ou lors des sessions de l'Assemblée des Français de l'étranger. »

Parmi les propositions du rapport établi par la commission des lois de l'AFE, figure la demande du respect des droits définis par l'article 36 du décret de 2014, en application de l'article précité.

S'agissant des **conseillers des Français de l'étranger**, ils se sont vus proposer des formations à raison d'une demi-journée le matin 9h-12h ou l'après-midi 14h-17h heure de Paris. Mais pour les élus résidant sur le continent américain par exemple, cela correspondait à des horaires trop tardifs (00h00-03h00 du matin) ou trop tôt (05h00-08h00 du matin).

Seizième proposition – Créer un espace dédié de formations en ligne pour les conseillers des Français de l'étranger et les conseillers à l'AFE, intitulé « formation pour les élus des Français de l'étranger » sur « Mon compte Élu » et accessible via la plateforme « Mon compte formation ».

Afin de permettre à tous les conseillers à l'AFE de suivre les formations ouvertes par la Direction des Français à l'étranger, il serait opportun que les formations puissent être accessibles sur une plateforme dédiée en vidéos à la demande. Cela permettrait à tous les élus, quel que soit le fuseau horaire, de se connecter durant la journée, au moment qui leur convient. Ces vidéos pourraient être mise à disposition sur une plateforme dédiée gérée par la DFAE ou sur la plateforme « Mon Compte formation » connectée à « Mon compte Elu », qui permet de gérer les crédits formation de chaque élu et acheter en ligne des formations adaptées à l'exercice d'un mandat électif.

Dix-septième proposition – Ouvrir le bénéfice d'un droit individuel à la formation pour les élus (DIFE).

Comme les élus locaux, les conseillers des Français de l'étranger et les conseillers à l'AFE devraient disposer d'un droit individuel à la formation des élus (DIFE) équivalent. Pour les élus locaux, il est de 400 € par an et est financé par un prélèvement de 1 % sur l'indemnité de fonction. La même somme devrait être allouée annuellement aux élus représentant les Français de l'étranger, sur la durée de leur mandat.

Base légale :

Articles 3, 5 et 13 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013

Articles 24, 25 et 36 du Décret n° 2014-144 du 18 février 2014

B. Validation des acquis de l'expérience et accès aux concours de la fonction publique

Du fait de l'expérience qu'ils acquièrent au cours de leur mandat, les élus locaux bénéficient d'un droit de validation des acquis de l'expérience (consacré dans le code du travail), de l'accès au statut de certaines professions (statut de chargé d'enseignement par exemple ainsi que le prévoit l'article L. 952-1 du code de l'Éducation) et, lorsqu'ils ont effectué un ou plusieurs mandats, à plusieurs concours de la fonction publique – (Institut national du service public (INSP), Instituts régionaux

d'administration (IRA), École nationale de la magistrature (ENM). Pour l'heure, les conseillers des Français de l'étranger et les conseillers à l'AFE n'ont pas cette possibilité.

Dix-huitième proposition – Ouvrir aux élus représentant les Français de l'étranger ayant effectué un ou plusieurs mandats le bénéfice de la validation des acquis de l'expérience, de l'accès au statut de chargé d'enseignement et à la troisième voie des concours de la fonction publique.

Base légale :

Code du travail – Validation des acquis de l'expérience

Article L. 952-1 du code de l'Éducation accès au statut de chargé d'enseignement

Article 12 du Décret n° 2015-1449 du 9 novembre 2015 relatif aux conditions d'accès et aux formations à l'Institut national du service public

Article 19 de Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État

Article 3 de l'Arrêté du 3 décembre 2021 portant ouverture de la session de printemps 2022 des concours d'accès aux instituts régionaux d'administration (entrée en formation au 1er septembre 2022)

Arrêté du 6 décembre 2021 portant ouverture au titre de l'année 2022 des trois concours d'accès à l'École nationale de la magistrature

IV. Ouvrir le droit à une couverture sociale et à des droits à la retraite au titre du mandat

L'article 18 de la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013 affine tous les élus locaux, percevant une indemnité de fonction ou non, au régime général de la sécurité sociale. Cette mesure prévoit l'assujettissement des indemnités de fonctions aux cotisations de sécurité sociale pour l'ensemble des risques (maladie, vieillesse, accident du travail, maladies professionnelles).

La loi distingue selon que les élus ont une activité professionnelle, sont au chômage ou en retraite ou qu'ils ont suspendu leur activité professionnelle pour se consacrer à leur(s) mandat(s). Dans le premier cas, l'assujettissement des indemnités de fonction aux cotisations sociales se déclenche au premier euro lorsque leur montant excède 1 714 euros par mois. Dans le second cas, les élus qui ont suspendu leur activité professionnelle pour se consacrer à leur mandat cotisent au régime général quel que soit le montant de leur indemnité de fonction.

Comme c'est le cas pour l'ensemble des élus locaux, les élus représentant les Français de l'étranger devraient donc pouvoir bénéficier du droit à une couverture sociale et à l'acquisition de droits à la retraite. Les cotisations correspondantes pourraient être prélevées sur leur indemnité de fonction.

Dix-neuvième proposition – Étudier l'opportunité de donner aux élus des Français de l'étranger la faculté de bénéficier d'une couverture sociale en s'affiliant au régime général de sécurité sociale ou à défaut à la Caisse des Français de l'étranger lorsqu'ils ne cotisent pas déjà au titre de leur activité professionnelle.

S'agissant de la couverture sociale (maladie, maladies professionnelles, maternité, accidents du travail, vieillesse), les conseillers des Français de l'étranger et les conseillers à l'AFE pourraient cotiser au régime général de la sécurité sociale ou, à défaut, à la Caisse des Français de l'étranger, s'ils ne cotisent pas déjà au titre de leur activité professionnelle, du chômage ou de la retraite. À ce titre, ils pourraient bénéficier d'une carte vitale. Le dossier d'affiliation pourrait être déposé à la CPAM de Paris pour tous les élus, afin que le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères n'ait à s'affilier qu'à cette caisse.

Vingtième proposition – Sur la base de leur indemnité de fonction, les élus des Français de l'étranger doivent pouvoir cotiser au régime général et à l'IRCANTEC et acquérir des droits à la retraite au titre des années d'exercice de leur mandat.

S'agissant de la retraite, tout élu local acquiert des droits à la retraite au cours de son mandat. Les conseillers des Français de l'étranger et les conseillers à l'AFE devraient pouvoir cotiser de la même manière au régime général (selon leur statut – en activité, au chômage ou à la retraite – ou inactif) et à l'IRCANTEC³ (quel que soit leur statut) et pouvoir acquérir à ce titre des droits à la retraite.

Composition du groupe d'études « Statut, rôle et place des Français établis hors de France » :



M. Ronan LE GLEUT, Président
(Les Républicains – Français établis hors de France)

Vice-Présidents : M. Olivier CADIC (Union centriste – Français établis hors de France), Mmes Samantha CAZEBONNE (RDPI – Français établis hors de France), Hélène CONWAY-MOURET (Socialiste, Écologiste et Républicain – Français établis hors de France) et Catherine DEROCHE (LR – Maine-et-Loire), MM. Christophe-André FRASSA (LR – Français établis hors de France), Jean-Yves LECONTE (SER – Français établis hors de France), Jean-Claude REQUIER (Rassemblement Démocratique Socialiste et Européen – Lot) et Mme Mélanie VOGEL (GEST – Français établis hors de France).

Secrétaires : MM. Serge BABARY (LR – Indre-et-Loire), Philippe BAS (LR – Manche), Yan CHANTREL (SER – Français établis hors de France), Rémi FÉRAUD (SER – Paris), Mmes Sophie PRIMAS (LR – Yvelines), Catherine PROCACCIA (LR – Val-de-Marne) et M. Jean-François RAPIN (LR – Pas-de-Calais).

Membres : MM. Jean-Pierre BANSARD (LR – Français établis hors de France), Jérôme BASCHER (LR – Oise), François BONHOMME (LR – Tarn-et-Garonne), Mme Alexandra BORCHIO FONTIMP (LR – Alpes-Maritimes), MM. Max BRISSON (LR – Pyrénées-Atlantiques), Pierre CHARON (LR – Paris), Guillaume CHEVROLLIER (LR – Mayenne), Édouard COURTIAL (LR – Oise), Pierre CUYPERS (LR – Seine-et-Marne), Mmes Laure DARCOS (LR – Essonne), Catherine DI FOLCO (LR – Rhône), MM. Laurent DUPLOMB (LR – Haute-Loire), Gilbert FAVREAU (LR – Deux-Sèvres), Mmes Laurence GARNIER (LR – Loire-Atlantique), Joëlle GARRIAUD-MAYLAM (LR – Français établis hors de France), MM. Fabien GENET (LR – Saône-et-Loire), Jean-Pierre GRAND (Les Indépendants - République et Territoires – Hérault), Mme Pascale GRUNY (LR – Aisne), MM. Alain HOUPERT (LR – Côte-d'Or), Antoine LEFÈVRE (LR – Aisne), Dominique de LEGGE (LR – Ille-et-Vilaine), Stéphane Le RUDULIER (LR – Bouches-du-Rhône), Mmes Brigitte LHERBIER (LR – Nord), Viviane MALET (LR – La Réunion), M. Didier MANDELLI (LR – Vendée), Mme Marie MERCIER (LR – Saône-et-Loire), MM. Sébastien MEURANT (LR – Val-d'Oise), Philippe MOUILLER (LR – Deux-Sèvres), Cyril PELLEVAL (LR – Haute-Savoie), Cédric PERRIN (LR – Territoire de Belfort), Mme Kristina PLUCHET (LR – Eure), M. Damien REGNARD (LR – Français établis hors de France), Mme Évelyne RENAUD-GARABEDIAN (LR – Français établis hors de France), M. Bruno RETAILLEAU (LR – Vendée), Mme Elsa SCHALCK (LR – Bas-Rhin) et M. Bruno SIDO (LR – Haute-Marne).

³ L'IRCANTEC est un régime de retraite complémentaire pour les agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques créé par le Décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 et auquel sont affiliés l'ensemble des élus locaux.