



...le rapport d'information

DIX ANS APRÈS LA LOI DU 22 JUILLET 2013 : DONNER DES MOYENS ET DES PRÉROGATIVES AUX ÉLUS ET AUX INSTANCES DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE

Au terme de dix années d'application de la loi du 22 juillet 2013 et de la tenue de **deux cycles d'élections des conseillers des Français de l'étranger** et des **conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger**, en 2014¹ puis 2021², l'heure est venue de dresser un bilan de cette loi qui a profondément revu le **système de représentation** des Français établis hors de France.

Dans l'ensemble, la loi du 22 juillet 2013 a tenu ses promesses : la **création des conseils consulaires** selon un maillage territorial resserré a favorisé le développement d'une **démocratie de proximité**, tandis que les nouvelles règles de **composition de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)** ont conforté la place des élus des Français de l'étranger en son sein.

Si le rôle des conseils consulaires et les attributions des conseillers des Français de l'étranger ont par la suite été renforcés³, la **reconnaissance** de ces élus, de même que celle des conseillers à l'AFE semble encore toutefois **insuffisante**, sur les plans politique, administratif et **indemnitare**.

Par ailleurs, les **prérogatives strictement consultatives** que le législateur a accordées en 2013 à l'Assemblée des Français de l'étranger touchent aujourd'hui à leurs **limites**, tandis que le dialogue entre cette assemblée et le Gouvernement a perdu en fluidité et en régularité.

Dans la lignée des points d'étape réalisés à échéances régulières depuis 2013, les **rapporteurs Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte** ont poursuivi le travail d'évaluation de la commission des lois. Ils proposent plusieurs **voies d'amélioration** et de précision **du cadre légal** et suggèrent des bonnes pratiques afin de **garantir une représentation des Français de l'étranger conforme aux exigences démocratiques des Français établis hors de France et adaptée aux attentes des élus**.

1. UN OBJECTIF DE PROXIMITÉ GLOBALEMENT ATTEINT, MAIS DES ÉLUS EN QUÊTE DE RECONNAISSANCE ET DE MOYENS D'ACTION

A. LES CONSEILS CONSULAIRES : UNE PROXIMITÉ « EN TROMPE-L'ŒIL »⁴ ?

Face au constat d'un « *déficit de représentativité au niveau local* »⁵, la loi n° 2013-659 du 2 juillet 2013 poursuivait l'objectif principal d'assurer une représentation de proximité pour les Français établis hors de France ; à cette fin, ont été créés les **conseils consulaires**.

¹ Les premiers conseillers consulaires ont été élus le 25 mai 2014, et les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger dans sa forme renouvelée, le 22 juin 2014.

² Les élections prévues pour 2020 ayant été reportées à 2021 par la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020.

³ Par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, notamment.

⁴ Selon les termes utilisés par Daphna Poznanski-Benhamou dans le rapport fait au nom de la commission des lois, règlements et affaires consulaires de l'AFE en mars 2018.

⁵ Étude d'impact du projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France, février 2013, p. 3.

Au nombre de **159** aujourd'hui, ils comprennent l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire ; les conseillers des Français de l'étranger élus au suffrage universel direct ; ainsi que des membres de l'administration consulaire et d'associations nationales représentatives des Français hors de France, qui siègent en fonction des thèmes abordés.

Chargés de « *formuler des avis sur les questions consulaires d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social concernant les Français établis dans la circonscription* »¹, les conseils consulaires exercent une **mission essentiellement consultative**.

Le maillage des **130 circonscriptions électorales**² a incontestablement rapproché les élus des Français de l'étranger, et réciproquement. À l'élection de **155 conseillers à l'Assemblée des Français** dans **52** circonscriptions, a en effet succédé l'élection, au scrutin universel direct, de **443 conseillers des Français de l'étranger** dans 130 circonscriptions. Ces élus locaux élisent parmi eux, au scrutin proportionnel de liste à un tour au sein de 15 circonscriptions, les **90 membres** qui siègeront à l'Assemblée des Français de l'étranger.

Cette proximité doit toutefois être nuancée au regard de **l'articulation parfois imparfaite entre la circonscription électorale et la circonscription consulaire**. Ainsi, depuis la fusion des circonscriptions consulaires d'Argentine et du Paraguay, en août 2021, il n'existe plus qu'**un seul conseil consulaire compétent pour les deux circonscriptions électorales**. À l'inverse, certaines circonscriptions électorales peuvent regrouper plusieurs circonscriptions consulaires³.

Si la **création des conseils consulaires compétents pour plusieurs circonscriptions consulaires** peut être justifiée par des considérations démographiques ou matérielles⁴, il conviendrait cependant que **les conseils consulaires concernés soient consultés avant que le ministre des affaires étrangères arrête sa décision**. Cette consultation devrait être également obligatoire lorsque le ministre envisage de modifier la carte des circonscriptions consulaires, afin que les élus concernés décident de l'organisation des travaux. En outre, les rapporteurs proposent que, lorsqu'un conseil consulaire regroupe plusieurs circonscriptions électorales, soit désigné un **président délégué** par circonscription électorale.

B. UNE PLACE DES ÉLUS CONFORTÉE PAR LA LOI, MAIS UNE MISE EN ŒUVRE VARIABLE ET DES EFFETS INDÉSIRABLES

La dimension politique du conseil consulaire a été assurément renforcée par **l'élection de son président par et parmi les membres élus**, prévue par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Découlant de cette même loi, le changement de nom des « *conseillers consulaires* » en « *conseillers des Français de l'étranger* » a pu contribuer à asseoir la qualité d'élu aux yeux des concitoyens expatriés, en clarifiant la **distinction** par rapport à **l'administration consulaire**.

Si les conseillers des Français de l'étranger sont, dans l'ensemble, reconnus comme des interlocuteurs à part entière par l'administration consulaire, leur **rôle effectif** dépend toutefois en grande partie de l'attitude de celle-ci, qui peut osciller, selon les postes consulaires et la qualité des relations interpersonnelles, entre « *l'association spontanée des conseillers* » et « *l'hostilité* », en passant par l'« *indifférence polie* »⁵.

Présidée jusqu'en 2013 par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, l'AFE élit désormais **son président parmi ses membres**. Cette disposition, qui a renforcé le poids des élus en son sein, a néanmoins conduit à une forme de **désengagement du ministre, qui ne veille plus autant qu'auparavant aux moyens dont l'assemblée dispose**.

¹ Premier alinéa de l'article 3 de la loi du 22 juillet 2013.

² Délimitées en annexe de la loi du 22 juillet 2013.

³ Les élus de la circonscription électorale des Balkans siègent ainsi au conseil consulaire de Sarajevo, compétent pour les circonscriptions consulaires de Sarajevo, Skopje, Tirana, Pristina, et Podgorica.

⁴ En application de l'article 18 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014.

⁵ Rapport d'information n° 481 (2014-2015) de Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte, p. 14.

C. DES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS ÉLECTIFS À CONFORTER

Les **lois des 27 décembre 2019** et **22 juin 2020** ont amélioré, sur certains points, les conditions d'exercice de leur mandat par les conseillers des Français de l'étranger. Le **droit à la formation** a ainsi été consacré¹, et un dispositif d'**autorisations d'absence** pour participer aux réunions du conseil consulaire a été introduit². De plus, le système de remboursements forfaitaires a été aménagé en faveur d'**avances sur frais de mandat**³.

En dépit de ces évolutions, les moyens donnés aux élus des Français de l'étranger pour exercer leur mandat sont insuffisants. En particulier, les conseillers à l'AFE ne peuvent plus compter sur l'appui administratif du **secrétariat général**, dont les effectifs ont été considérablement réduits depuis 2013. Les rapporteurs soulignent la nécessité de retrouver des niveaux au moins équivalents à ceux antérieurs à la loi de 2013, voire de les dépasser, afin d'**étendre au bénéfice des conseillers des Français de l'étranger les attributions du secrétariat général de l'AFE**.

Surtout, les rapporteurs déplorent les limites du régime indemnitaire actuel, qui ne permettent pas aux élus d'exercer leur mandat dans des conditions satisfaisantes, ni même d'aller à la rencontre de leurs électeurs. C'est pourquoi ils proposent de **verser une indemnité de fonction aux élus des Français de l'étranger qui couvre au réel les frais exposés**, y compris les frais de déplacement.

2. DES INSTANCES AU RÔLE LIMITÉ POUR UN SYSTÈME DE REPRÉSENTATION QUI DEMEURE COMPLEXE

A. L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER : UNE ASSEMBLÉE CONSULTATIVE QUI N'A PAS TROUVÉ TOUTE SA PLACE

La loi du 22 juillet 2013 a uniformisé la composition de l'Assemblée des Français de l'étranger, en **supprimant la présence des députés et sénateurs** ainsi que celle des **personnalités qualifiées** désignées par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

Pour autant, **l'articulation entre les conseils consulaires et l'AFE** reste complexe pour les Français établis hors de France. La mesure de simplification institutionnelle envisagée un temps par le Gouvernement⁴, selon laquelle l'ensemble des conseillers des Français de l'étranger siègeraient à l'AFE, apparaît toutefois difficile à mettre en œuvre.

Pour les rapporteurs, le manque de lisibilité du système aux yeux des Français expatriés tient pour beaucoup à l'absence de fonctions décisionnelles exercées par l'AFE. Le **rôle exclusivement consultatif** qui lui a été dévolu par la loi du 22 juillet 2013 l'empêche de prendre sa place en tant **qu'échelon intermédiaire entre la représentation locale** – les conseils consulaires – **et la représentation nationale** – le Parlement⁵.

Aussi les rapporteurs souhaitent-ils pousser à son terme la logique de la réforme de 2013, et faire de l'AFE une assemblée délibérative, en la dotant de pouvoirs décisionnaires dans trois domaines : en matière de **bourses scolaires**, l'AFE déciderait de l'attribution conjointement avec l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)⁶. Elle instruirait également, avec la direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire, les demandes de versement des **aides sociales**⁷ et des **aides de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger** (STAFE)⁸, dont le principe serait inscrit dans la loi.

¹ Article 3 de la loi du 22 juillet 2013.

² Article 4-1. de la loi du 22 juillet 2013.

³ Article 4 de la loi du 22 juillet 2013.

⁴ Voir le rapport n° 251 (2018-2019) de Jacky Deromedi fait au nom de la commission des lois.

⁵ Les onze députés représentant les Français établis hors de France ont été élus pour la première fois en 2012, sur le fondement de l'article 24 de la Constitution tel qu'issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008

⁶ Le montant des bourses scolaires s'est élevé à plus de 115 millions d'euros en 2021.

⁷ Le montant des aides sociales s'est élevé à 15,4 millions d'euros en 2022.

⁸ Le budget alloué au STAFE par la loi de finances pour 2023 s'est élevé à 2 millions d'euros.

B. UN RATTACHEMENT ADMINISTRATIF ET BUDGÉTAIRE AU MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, UN PORTAGE POLITIQUE PAS TOUJOURS À LA HAUTEUR

Depuis 2011, le portefeuille gouvernemental des Français de l'étranger relève d'un **ministère délégué** ou d'un **secrétariat d'État**, et non pas d'un ministère de plein exercice. Sous la tutelle du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, le ministre délégué peut seulement disposer des services placés sous l'autorité de ce dernier : aujourd'hui, il n'a donc **pas d'autorité hiérarchique** directe sur la direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire. Cette **situation singulière** est jugée par les rapporteurs préjudiciable à la bonne mise en œuvre des politiques publiques intéressant les Français de l'étranger ainsi qu'à la poursuite d'un dialogue sur un pied d'égalité avec l'AFE ; c'est pourquoi ils suggèrent de **réserver le portefeuille des Français établis hors de France au ministre chargé des affaires étrangères lui-même**.

Plus généralement, les rapporteurs déplorent que l'AFE se soit retrouvée prisonnière d'un **dialogue exclusif avec le membre du Gouvernement dédié à la relation avec les Français de l'étranger**. Alors que la loi de 2013 visait, dans son esprit, à permettre un échange entre l'AFE et le ministre compétent pour chaque domaine considéré – ministre chargé du budget ; ministre chargé des affaires sociales ; *etc.* –, en pratique, seul le ministre délégué aux Français de l'étranger se déplace devant l'AFE, quel que soit le thème abordé.

Les questions intéressant les Français établis hors de France ont pourtant une dimension intrinsèquement **interministérielle**, comme l'ont montré la crise liée à la covid-19 et la réforme des retraites ; aussi les rapporteurs proposent-ils d'extraire du **programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »** les crédits relatifs à l'AFE¹, pour les rattacher auprès du Premier ministre.

3. LES ÉLECTIONS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER : RENFORCER L'INFORMATION DES ÉLECTEURS ET SÉCURISER LES OPERATIONS ÉLECTORALES

A. DONNER PLUS DE VISIBILITÉ AUX ÉLECTIONS DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET RENFORCER L'INFORMATION DES ÉLECTEURS

Dix ans après l'entrée en vigueur de la loi de 2013, les élections consulaires restent marquées par un **taux d'abstention** extrêmement préoccupant : près de 85 % en mai 2021.

Si, lors de l'examen du projet de loi de 2013, le Sénat avait finalement accepté le principe d'une **élection en deux temps**, certes intégrée dans un processus électoral rapide², ce système ne paraît guère convaincant à l'usage.

Pour les rapporteurs, la **fusion des élections consulaires et des élections des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger** donnerait davantage de visibilité à ces élections, consacrerait un temps démocratique important pour les Français de l'étranger et contribuerait à **ancrer la figure du conseiller à l'Assemblée des Français** dans le paysage institutionnel. En pratique, les Français de l'étranger voteraient avec un seul bulletin, comportant deux listes distinctes (une liste de candidats à l'élection des conseillers des Français de l'étranger, et une liste de candidats à l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger), **comme pour l'élection des conseillers communautaires en France**.

Par ailleurs, dans les circonscriptions particulièrement étendues que forment les circonscriptions pour l'élection des conseillers des Français de l'étranger, la **communication à l'attention des électeurs** revêt une importance accrue. Au-delà des actions dont la responsabilité revient à chaque électeur – inscription sur les listes électorales consulaires ;

¹ En loi de finances initiale pour 2023, ils se sont élevés à 420 000 euros (dont 180 000 euros de budget de fonctionnement).

² Les conseillers à l'AFE étant élus 30 jours après les conseillers des Français de l'étranger.

mise à jour des données de contact –, il convient ainsi que l'administration donne aux candidats les **moyens de faire campagne**, notamment en mettant leurs professions de foi et autres documents de propagande électorale à la disposition des électeurs par voie dématérialisée. **Dans les circonscriptions électorales où les listes électorales consulaires ne sont pas communicables¹, le relais de l'administration est d'autant plus nécessaire pour garantir l'effectivité de la campagne électorale.**

B. FACILITER ET SÉCURISER LES OPÉRATIONS ÉLECTORALES

S'agissant du **vote à l'urne**, la distance parfois considérable entre le bureau de vote et le lieu d'habitation pour un certain nombre d'électeurs, en raison de l'étendue des circonscriptions électorales, tend à compliquer l'exercice concret du droit de vote. Si des considérations budgétaires, matérielles ou encore géographiques rendent impossible l'ouverture de bureaux de vote selon un maillage comparable à celui qui existe sur le territoire national, il semblerait *a minima* opportun que la détermination de la **liste des bureaux de vote** et du périmètre affecté à chacun d'entre eux soit soumise à **l'avis de l'ensemble du conseil consulaire**.

Dans ce contexte, le **vote par procuration** constitue une modalité de vote essentielle pour les Français établis hors de France. Aujourd'hui, la validation de la procuration suppose que celle-ci soit recueillie et enregistrée par une autorité habilitée à cette fin, soit, à l'étranger, l'ambassadeur pourvu d'une circonscription consulaire, le chef de poste consulaire ou encore un consul honoraire de nationalité française. Pour favoriser la collecte des formulaires de procurations des Français établis hors de France, il conviendrait donc, en amont de chaque élection française à l'étranger, d'organiser des **tournées consulaires** de façon systématique et de manière à couvrir l'intégralité des circonscriptions électorales. Les chefs de poste ainsi que les consuls honoraires de nationalité française devraient être mobilisés. Surtout, il est urgent de mettre en œuvre la **dématérialisation complète des procurations**, de l'enregistrement de la demande jusqu'à sa validation.

Enfin, le vote par correspondance électronique, dit **vote par internet**, constitue à la fois une spécificité des élections pour les Français de l'étranger et une modalité incontournable : **85 % des électeurs qui ont voté lors des élections consulaires de 2021 y ont eu recours**. Par conséquent, il n'est démocratiquement pas acceptable que le vote par internet ne soit pas mis en œuvre lors d'élections partielles, faute d'anticipation de l'administration ou de clause adaptée dans le marché public conclu avec le prestataire. Les rapporteurs proposent ainsi que le vote par internet soit **systématiquement prévu** pour l'ensemble des élections des Français de l'étranger et que seuls des considérations liées à la sécurité ou un avis contraire de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) puissent s'opposer à sa mise en œuvre.

Du reste, les dernières élections législatives ont fait apparaître avec force les **failles techniques** liées au vote par internet, l'élection ayant été annulée dans deux circonscriptions au motif que les **dysfonctionnements** constatés dans la **réception par SMS des codes d'identification** avaient porté atteinte à la sincérité du scrutin².

Si les rapporteurs sont conscients des **réserves** exprimées par **l'ANSSI** quant à l'utilisation d'application de messagerie instantanée telles que Signal ou WhatsApp pour l'envoi du deuxième code³, ils estiment que cette voie mérite réflexion, de même que celle de **l'identité numérique**, développée par la Poste avec la collaboration de *France Connect*. En tout état de cause, il reviendra au législateur de **trouver un équilibre entre l'efficacité et la sécurité** du dispositif.

Le développement de ces canaux alternatifs ne saurait, en outre, dispenser du renforcement de **l'assistance aux électeurs** par la mise en place, lors de chaque élection et bien **en amont de l'ouverture du portail de vote** en ligne, d'une cellule consacrée.

¹ Lors des élections consulaires de 2021, les listes électorales consulaires n'étaient pas communicables dans vingt pays ; dans quinze autres pays, elles étaient communicables sans l'adresse postale de résidence (source : direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire).

² Décisions du Conseil constitutionnel n° 2022-5813/5814 AN et n° 2022-5760 AN (2^e et 9^e circonscriptions).

³ Le premier code d'identification étant envoyé par mail.

LES PRINCIPAUX CONSTATS

- De moyens matériels et administratifs à la disposition des élus nettement insuffisants
- Une reconnaissance du rôle et de la légitimité des conseillers des Français de l'étranger variable selon les postes consulaires
- Entre les échelons local et national, une place laissée à l'Assemblée des Français de l'étranger réduite et des prérogatives consultatives qui touchent à leurs limites
- Des élections locales qui peinent à mobiliser les Français établis hors de France
- Un vote par correspondance électronique qui reste marqué par des aléas techniques

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS

- Étendre le rôle de coordination du secrétariat général de l'AFE au bénéfice de l'ensemble des élus des Français de l'étranger et renforcer en conséquence ses moyens
- Améliorer le régime indemnitaire des élus des Français de l'étranger
- Consacrer l'AFE comme une assemblée délibérative, dotée de pouvoirs décisionnaires en matière de bourses scolaires, d'aides sociales, et de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger
- Garantir un dialogue régulier entre l'AFE et l'ensemble des membres du Gouvernement
- Fusionner les élections consulaires et les élections des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, et instaurer ainsi le scrutin direct pour l'élection de ces derniers

POUR EN SAVOIR +

- Comptes rendus des travaux de la 38^e session de l'Assemblée des Français de l'étranger du 27 au 31 mars 2023
- Rapport fait par Warda Souihi au nom de la commission des lois, règlements et affaires consulaires de l'Assemblée des Français de l'étranger sur le cadre juridique, les conditions et moyens de travail des élus des Français de l'étranger, octobre 2022
- Rapport d'information n° 241 (2020-2021) fait par Jacky Deromedi, Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte au nom de la commission des lois du Sénat
- Rapport d'information n° 481 (2014-2015) fait par Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte au nom de la commission des lois du Sénat



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Christophe-André Frassa

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
des Français
établis hors de
France



Jean-Yves Leconte

Rapporteur

Sénateur
(Socialiste,
Écologiste et
Républicain)
des Français
établis hors de
France

Commission des lois
constitutionnelles,
de législation, du suffrage
universel, du Règlement
et d'administration
générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone :
01 42 34 23 37

[Pour en savoir plus](#)

ANNEXE : LISTE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

CONFORTER LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS ÉLECTIFS ET AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES REPRÉSENTATIVES

Proposition n° 1 : Renforcer les moyens matériels et administratifs mis à la disposition des élus

- Prévoir que le secrétariat général de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) assure un rôle de coordination au bénéfice de l'ensemble des élus (conseillers des Français de l'étranger et conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger), et devienne ainsi un secrétariat général de l'AFE et des conseils consulaires
- Renforcer le secrétariat général de l'AFE et mettre à disposition de chaque commission au moins un équivalent temps plein pour l'organisation de ses travaux et la rédaction des comptes rendus et des rapports
- Garantir l'accès continu des élus aux locaux consulaires ainsi que la possibilité d'y tenir une permanence

Améliorer le fonctionnement du conseil consulaire et valoriser le rôle des conseillers des Français de l'étranger

Proposition n° 2 : Garantir un maillage territorial des conseils consulaires cohérent avec l'objectif d'une démocratie de proximité

- En cas de création de conseils consulaires compétents pour plusieurs circonscriptions consulaires, rendre obligatoire la consultation, par le ministre des affaires étrangères, des conseils consulaires concernés, et prévoir que, dans les conseils consulaires regroupant plusieurs circonscriptions électorales, il existe un président délégué par circonscription électorale
- En cas de modification du périmètre des circonscriptions consulaires, rendre obligatoire la consultation, par le ministre des affaires étrangères, des conseils consulaires concernés
- Permettre aux conseillers des Français de l'étranger qui le souhaitent de tenir des réunions communes à plusieurs conseils consulaires représentant plusieurs circonscriptions d'un même pays ou d'une même zone géographique pour travailler sur des thèmes transversaux communs (sous réserve de l'accord des conseillers des Français de l'étranger concernés sur le principe et le choix du conseil consulaire comme lieu de réunion)

Proposition n° 3 : Fluidifier les relations entre l'administration et les conseillers des Français de l'étranger et faciliter le fonctionnement des conseils consulaires

- Intégrer dans la formation donnée aux ambassadeurs et consuls généraux lors de leur prise de poste un module sur la spécificité du rôle des conseillers des Français de l'étranger
- Généraliser le principe d'une réunion de travail annuelle entre les consuls honoraires et les conseillers consulaires d'une même circonscription consulaire
- Prévoir que la présentation du rapport sur la situation de la circonscription consulaire intervienne au moins deux fois par an
- Uniformiser les sites internet et les comptes twitter des postes consulaires (adresse, charte graphique, structure, contenu)

- Prévoir que le rapport annuel remis par le Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France soit également remis aux conseillers des Français de l'étranger, et non seulement à l'AFE

Proposition n° 4 : Valoriser le rôle des conseils consulaires et conforter la place des élus en leur sein

- Élargir le champ consultatif des conseils consulaires
- Préciser par décret la composition et le rôle de la commission nationale consultative de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger
- Réduire la composition du conseil consulaire dans sa formation « bourses scolaires »
- Clarifier les règles en matière de notification des propositions du conseil consulaire des bourses scolaires

Renforcer l'Assemblée des Français de l'étranger

Proposition n° 5 : Garantir le portage politique des questions relatives aux Français de l'étranger et un dialogue régulier entre le Gouvernement et l'Assemblée des Français de l'étranger

- Assurer des relations directes entre l'AFE et le ministère des affaires étrangères lui-même : réserver le portefeuille des Français établis hors de France au ministre des affaires étrangères
- Transformer la possibilité offerte au Gouvernement de consulter l'AFE sur les questions concernant les Français établis hors de France en une obligation
- Avancer le calendrier de remise par le Gouvernement du rapport annuel sur la situation des Français de l'étranger
- Afin d'améliorer le taux de réponse du Gouvernement aux questions écrites des membres de l'AFE, instaurer un tableau de suivi, tenu par le secrétariat général et qui serait présenté à chaque début de session
- Prévoir que les études d'impact comportent un volet consacré aux Français de l'étranger
- Prévoir dans la loi que le Gouvernement, lors de la présentation du rapport sur la situation des Français établis hors de France, présente le suivi des résolutions de l'AFE
- Prévoir que l'AFE émet un avis adressé au ministre chargé des comptes publics, qui est également transmis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat
- Prévoir la consultation de l'AFE par le Gouvernement en amont de l'élaboration du projet de loi de finances sur les crédits alloués

Proposition n° 6 : Envisager un portage budgétaire des crédits relatifs à l'Assemblée des Français de l'étranger cohérent avec la dimension interministérielle des questions intéressant les Français établis hors de France

- Sortir les crédits relatifs à l'AFE du programme budgétaire 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », rattaché au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
- Les affecter à la mission « Direction de l'action du Gouvernement », rattachée au Premier ministre

Proposition n° 7 : Faire de l'Assemblée des Français de l'étranger une assemblée délibérative

- La doter, conjointement avec l'administration, de pouvoirs décisionnaires en matière de bourses scolaires, d'aides sociales, et de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger
- Inscrire ces compétences dans la loi

Instaurer un statut de l'élu (conseiller des Français de l'étranger et conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger)

Proposition n° 8 : Donner plus de droits et de visibilité aux conseillers des Français de l'étranger

- Mieux associer les conseillers des Français de l'étranger aux cérémonies d'entrée dans la nationalité des nouveaux Français, ainsi qu'aux journées défense et citoyenneté
- Renforcer la formation dispensée aux nouveaux conseillers des Français de l'étranger, en en allongeant la durée et en y intégrant de nouveaux modules (notamment sur les visas et le droit de la nationalité)

Proposition n° 9 : Sans remettre en cause le caractère bénévole de l'exercice de leur mandat, améliorer le régime indemnitaire des élus

- Verser aux conseillers des Français de l'étranger une indemnité de fonction couvrant les frais exposés dans le cadre de leur mandat et notamment les frais de déplacement au sein de leur circonscription d'élection
- Verser aux conseillers à l'Assemblée des Français une indemnité de fonction couvrant les frais exposés dans le cadre de leur mandat et notamment les frais de déplacement au sein de leur circonscription d'élection ainsi que les frais de participation aux sessions plénières de l'AFE à Paris
- Délivrer un passeport de service aux conseillers des Français de l'étranger et aux conseillers à l'Assemblée des Français élus dans des circonscriptions électorales couvrant plusieurs pays
- Privilégier la conclusion d'une assurance collective pour les élus des instances représentatives des Français établis hors de France plutôt que le remboursement individuel des frais d'assurance exposés

SÉCURISER LE DÉROULEMENT DES ÉLECTIONS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER

Donner plus de visibilité aux élections et renforcer l'information des électeurs

Proposition n° 10 : Fusionner les élections consulaires et les élections des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, et instaurer ainsi le scrutin direct pour l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger

Proposition n° 11 : Renforcer la fiabilité des listes électorales consulaires

- Inciter les électeurs à s'inscrire sur les listes électorales consulaires et les informer de la possibilité de s'inscrire jusqu'au 6^e vendredi précédant la date du scrutin
- Éviter les radiations indues en informant les électeurs que toute nouvelle inscription entraîne la radiation automatique de la liste précédente, sans qu'il faille demander soi-même la radiation

Proposition n° 12 : Garantir l'effectivité de la propagande électorale

- Garantir la transmission des circulaires électorales par voie dématérialisée
- Créer un « panneau électoral virtuel » en publiant sur, un site Internet dédié, l'ensemble des professions de foi des candidats.
- Dans les circonscriptions électorales où les listes électorales consulaires ne sont pas communicables, donner aux candidats les moyens de faire campagne en confiant à l'administration consulaire la charge de transmettre par mail aux électeurs les professions de foi et les messages électoraux des candidats concernés
- Instituer une commission centrale de propagande chargée d'examiner les circulaires électorales et les bulletins de vote

Faciliter et sécuriser les opérations de vote

Proposition n° 13 : Garantir la sécurité juridique de l'élection

- Prévoir que la vérification de l'inscription sur la liste électorale consulaire figure parmi les conditions de recevabilité des candidatures contrôlées par l'administration dès lors du dépôt de la déclaration de candidature, et non une fois seulement élu
- Prévoir que, lorsqu'un conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger perd son mandat pour cause d'annulation d'opérations électorales des conseillers des Français de l'étranger, la démission d'office de son mandat ne peut intervenir qu'à l'issue de l'élection partielle si le conseiller des Français de l'étranger sortant est battu
- En cas d'absence de candidatures régulièrement enregistrées pour l'élection d'un ou plusieurs conseillers consulaires, prévoir l'organisation d'une élection partielle à mi-mandat
- Prévoir qu'en cas d'absence d'accord au sein de l'AFE pour désigner, après l'avis des conseillers des Français de l'étranger, les membres (titulaires et suppléants) pour la commission de contrôle des listes électorales consulaires, les membres déjà en poste dans la commission sont automatiquement reconduits par la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire

Proposition n° 14 : Garantir l'accessibilité du vote à l'urne

- Ouvrir des bureaux de vote en nombre suffisant de manière à couvrir l'étendue des circonscriptions électorales et limiter la distance entre le lieu d'habitation de l'électeur et le bureau de vote dont il dépend
- Prévoir que la liste des bureaux de vote est soumise à l'avis des conseils consulaires

Proposition n° 15 : Ajuster les délais en vigueur pour le vote par anticipation

- Pour faciliter la transmission du vote par anticipation par l'administration, avancer la remise en mains propres des plis au deuxième mercredi précédant la date du scrutin pour l'élection des conseillers à l'AFE comme pour l'élection des sénateurs
- Allonger la durée d'ouverture des bureaux de vote, par exemple en la doublant (de 9h à 13h, au lieu de 10h à 12h)

Proposition n° 16 : Faciliter le recours au vote par procuration

- Inviter à l'organisation systématique de tournées consulaires pour couvrir l'intégralité des circonscriptions pour l'élection des conseillers des Français de l'étranger, et organiser en amont de ces tournées une large communication sur les sites et les réseaux sociaux des postes. Pour ces tournées, mobiliser non seulement les chefs de poste, mais également les consuls honoraires de nationalité française
- Inviter à mettre en œuvre, pour les échéances électorales de 2024, la dématérialisation complète des procurations
- Communiquer sur les conséquences de la « déterritorialisation des procurations »

Proposition n° 17 : Supprimer le vote par correspondance papier pour l'élection des députés élus par les Français établis hors de France

Proposition n° 18 : Systématiser et sécuriser le recours au vote par correspondance électronique

- Prévoir que le recours au vote électronique soit systématiquement prévu et que seuls des considérations liées à la sécurité ou un avis contraire de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information puissent s'opposer à sa mise en œuvre
- Pour l'envoi des mots de passe, prévoir des canaux complémentaires autres que le SMS : passer par l'Identité numérique développée par la Poste avec la collaboration de *France Connect*, ou encore, explorer la voie des applications de messagerie instantanée sécurisée (Signal ou WhatsApp)
- Prévoir, dans le prochain marché public avec Voxaly, que le portail de vote en ligne ne soit plus situé à l'intérieur du site « diplomatie.gouv.fr », mais sur un site à part, afin qu'il soit accessible même lorsque le site « diplomatie.gouv.fr » est hors d'usage
- Mener des audits réguliers sur la solution de vote
- En amont du scrutin, mener des campagnes de communication pour inciter les électeurs à assurer la fiabilité de leurs données (adresses courriels et numéros de téléphone valides)
- Lors du scrutin, renforcer l'assistance aux électeurs par la mise en place d'une cellule consacrée, selon un ratio de 8 personnes par circonscription