

**ASSEMBLEE
DES
FRANÇAIS DE L'ETRANGER**

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

Rapporteur M. PAUL CLAVE

1^{ère} session de l'AFE

27septembre – 2 octobre 2004

**COMMISSION TEMPORAIRE DE LA DECENTRALISATION APPLIQUEE AUX
FRANÇAIS ETABLIS HORS DE France
27 membres (arrêté du MAE du 16/09/2003)**

Président : M. DARRASON OLIVIER

Rapporteur : M. CLAVE PAUL

M. ALEMANY Yves

M. BERTIN Olivier

M. BONIN Roger

Mme CAPIEU-BUTZBACH Isabelle

M. CARIOT Bernard

Mme CERISIER-BEN GUIGA Monique

M. CHATEL Remi

M. COINTAT Christian

M. DEL PICCHIA Robert

M. DONET Jean

Mme FOUQUES-WEISS Nadine

M. FRASSA Christophe

Mme GARRIAUD-MAYLAM Joëlle

M. GIRAULT Pierre

Mme HURET Laurence

Mme KERVARREC Elisabeth

M. LANGLET Jean-Marie

M. LECONTE Yves

Mme LINDEMANN Françoise

M. NAEDER Alain

M. PENNE Guy

Mme PONTVIANNE Marie-Hélène

M. PUJOL Jean

Mme SCHOEPPNER Martine

M. VILLEROY de GALHAU Claude

SOMMAIRE

Liste des membres de la commission

Rapport de Monsieur PAUL CLAVE, rapporteur de la commission

Audition MM. COUANON et GARANCHER

Etude de M. LE BORGN

Travaux sur les compétences sociales et éducatives

P.J. : 5 Annexes

Le Président salue les membres de la commission et les invités et leur demande s'il y a des remarques sur l'ordre du jour (voir Annexe n°1) qu'il a préparé en concertation avec le Rapporteur.

Mme la Sénatrice Cerisier-Ben Guiga s'étonne que la question des compétences de l'Assemblée soit placée en priorité de l'ordre du jour alors que n'est pas prévue une réflexion sur les moyens budgétaires dont disposerait la collectivité d'une part et les Délégués d'autre part. Dans les grandes circonscriptions, certains délégués seront dans l'impossibilité de remplir leur mandat.

Le Président répond que les travaux se situeront à trois niveaux : les compétences, le budget et le droit. Nous traitons aujourd'hui du premier niveau : ce qui nous permettra de faire une évaluation des besoins réels.

Il demande à M. l'Ambassadeur Couanon de présenter l'avancement de ses travaux sur les comités de gestion consulaire.

M. Couanon expose que les comités consulaires donneront plus de capacité d'action à nos postes avec, bien entendu, la participation des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger. Ces comités pourraient s'appeler comités consulaires des Affaires Sociales. Leurs budgets seraient intégrés et ils auraient ainsi une autonomie de gestion. Ils auraient également la possibilité de recevoir des dons.

Plusieurs orateurs demandent si la réception des dons est juridiquement possible.

Ces comités seraient composés du consul, du(des) délégué(s) de notre Assemblée et de membres qualifiés dont le nombre pourrait varier selon les postes. La « géométrie » de ces comités sera décidée sur place.

Dans les postes où se trouvent plusieurs consulats, il y aurait la possibilité de créer un seul comité pour plusieurs de ces consulats. La décision serait laissée aux responsables locaux.

Trois expériences sont lancées : Tunis, Tel Aviv, Londres. Les expériences devront être variées mais uniquement sur des postes importants.

La commission s'est interrogée sur l'institution d'un contrôle budgétaire sur l'affectation des crédits mis à la disposition des comités, notamment sur les dons reçus. N'y aurait-il pas un risque de voir l'Etat se désengager de ses obligations ? Ne faudrait-il pas un cadre juridique, un quadrillage, qui permettrait de s'assurer d'une progression régulière des crédits ?

La commission pense que s'il existe un cadre juridique local, il sera tout à fait possible de recevoir des dons, mais qu'aujourd'hui la plupart des entreprises françaises présentes à l'étranger sont des multinationales qui ne donneront rien à ce type de comité.

Afin qu'il n'y ait pas interférence avec la commission des Affaires Sociales ou celle de l'Emploi - Formation, nous inviterons certains membres de ces commissions à participer à nos travaux.

M. l'Ambassadeur Couanon est félicité pour la qualité de ses travaux et il lui est souhaité bonne chance dans sa future affectation. Le Président invite son successeur, M. Bernard Garancher à commencer son exposé (voir Annexe 4).

Au cours de sa longue carrière, M. Garancher a pu traiter de la plupart des problèmes relevant de ce Ministère. Il succède à M. Couanon et va continuer la mise en place des comités de gestion consulaires à titre expérimental. Il a pour instructions d'unifier, dans toute la mesure du possible, les différents comités existants dans les consulats. De nouvelles pistes pourraient être envisagées dans le cadre d'une plus grande autonomie des CCPAS, comme par exemple le recrutement d'assistantes sociales par le comité.

Il serait intéressant que les travaux du Département et ceux de la commission puissent être regroupés. D'autres expérimentations seraient souhaitables en Asie, en Afrique et en particulier dans les postes disposant déjà de l'autonomie financière des CCPAS.

Présentation par M. Pierre-Yves Le Borgn à la commission d'une étude sur la représentation politique des portugais à l'étranger.

Il y a 4 millions de Portugais expatriés pour 10 millions de Portugais au Portugal. La représentation des Portugais hors du Portugal comprend deux composantes :

- d'abord un conseil des communautés portugaises et une représentation par des députés au Parlement ;
- ensuite, depuis la « Révolution des Œillets », un Secrétariat d'Etat aux communautés portugaises et aux affaires consulaires au sein du Gouvernement.

Le Conseil des communautés portugaises

Il a été établi en 1996, à l'initiative du gouvernement d'Antonio Guterres

Missions principales :

- Fournir les avis que le Gouvernement demande sur les questions relatives aux Portugais hors du Portugal ;
- Formuler toute recommandation utile aux différents services publics traitant de la situation des Portugais hors du Portugal ;
- Défendre les droits des Portugais dans leur pays d'accueil et auprès des postes diplomatiques et consulaires portugais de façon assez similaire au mécanisme de nos comités consulaires.
- Renforcer les liens entre les différentes communautés portugaises de l'étranger.

Composition : Le Conseil

- 100 membres élus pour 4 ans au suffrage universel direct, dans le cadre de circonscriptions déterminées (proportionnelle/méthode de Hondt) ; un grand nombre de sièges dans les zones du monde où se trouve une forte communauté portugaise comme par exemple le Brésil, la France ou les Etats-Unis.
- Membres sans droit de vote : le Secrétaire d'Etat aux communautés portugaises, les députés des Portugais de l'étranger, et un député représentant chaque groupe parlementaire.
- Le Président du Conseil est un membre élu.

Organisation :

- Une assemblée plénière tous les 4 ans (une fois par mandat) ;
- Subdivision du Conseil en 5 sections régionales représentant l'Afrique, l'Asie et l'Orient, l'Amérique du Nord, l'Amérique centrale et du Sud, et l'Europe. Ces sections régionales tiennent des réunions séparées. Elles sont compétentes dans le

domaine social et en matière culturelle. Elles traitent également des questions de nationalité et de citoyenneté qui sont des thèmes très sensibles.

- Election d'un Conseil permanent de 15 membres, qui est l'organe exécutif du Conseil.
- Il se réunit au moins une fois par an.
- Pas d'organisation en groupes politiques comme l'Assemblée des Français de l'Etranger ;
- Le Président Sampaio reçoit les élus lors de manifestations officielles.

Représentation au Parlement

Le Parlement portugais est monocaméral (Assemblée de la République) depuis l'adoption de la Constitution de 1976. Il est divisé en 20 circonscriptions électorales (proportionnelle/méthode de Hondt), auxquelles s'ajoutent deux circonscriptions permettant d'assurer la représentation des Portugais de l'étranger, l'une couvrant les Portugais en Europe, l'autre les Portugais hors d'Europe. Il y a au total 230 députés à l'Assemblée de la République, dont 4 représentent les Portugais de l'étranger.

Les Portugais de l'étranger peuvent voter par correspondance.

En 2001, le Premier Ministre socialiste Antonio Guterres avait obtenu une majorité absolue grâce aux résultats de son parti dans les deux circonscriptions des Portugais de l'étranger. Il est à noter que les résultats épousent en général les grandes tendances politiques du pays. L'analyse montre que les Portugais d'Europe votent plutôt à gauche tandis que les Portugais extra-communautaires votent à droite.

Un mouvement existe actuellement pour porter de 4 à 6 la représentation parlementaire des Portugais à l'étranger.

Les Députés des Portugais de l'étranger sont rarement des expatriés eux-mêmes mais ils ont souvent eu un parcours à l'étranger.

Secrétariat d'Etat aux communautés portugaises

Ce secrétariat d'Etat est rattaché au Ministère des Affaires Etrangères et assure l'exécution de la politique gouvernementale en direction des Portugais hors du Portugal.

Ce secrétariat a une influence réelle sur les responsables de l'exécutif portugais car très proche du Ministre des Affaires Etrangères lui-même placé au second rang dans la hiérarchie gouvernementale.

Conclusion :

Ce Conseil des Portugais établis hors du Portugal s'appuie sur une organisation institutionnelle qui fonctionne bien et jouit d'une large audience, notamment grâce aux moyens de télécommunication comme RTP International qui donne des nouvelles régulières des communautés portugaises de l'étranger.

Pouvons-nous tirer profit de l'exemple Portugais pour notre propre réflexion ?

Le Président remercie M. Le Borgn. Il rappelle les méthodes de travail de la commission en particulier notre ouverture vers les autres commissions de l'Assemblée des Français de l'Etranger.

La commission procède à la présentation de la partie principale de ses travaux : la réflexion sur la décentralisation.

M. Darrason fait part de ses travaux durant l'intersession et en particulier de son courrier en date du 9 juin 2004 à M. Renaud Muselier, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre des Affaires Etrangères et de la réponse extrêmement positive et encourageante du Ministre en date du 21 juillet 2004 (voir Annexes n°2 et n°3).

La note rédigée par le Sénateur Cointat concernant les dispositions applicables aux Français de l'étranger dans le cadre de la réforme de la décentralisation a été distribuée à l'ensemble des membres de la commission.

Il faut noter également que le Ministre, lundi matin lors de la session solennelle, a prononcé le mot de « collectivité publique. » Il faut concrétiser maintenant cette volonté et diriger notre

réflexion vers un transfert de compétences. L'institution départementale est peut-être le meilleur exemple dans ce domaine car il est compétent en matière d'aide sociale, d'Education et de Culture.

La question des ressources fiscales de la future collectivité est abordée. Plusieurs membres soulignent que si l'on refuse des droits à nos compatriotes expatriés, c'est en raison du fait qu'il n'existe pas de fiscalité locale propre aux Français de l'étranger susceptible d'alimenter le budget de cette collectivité.

La commission se penche ensuite sur la première catégorie de compétences : le domaine social.

Il est rappelé que la décentralisation ne veut pas dire transfert vers l'Administration.

Compétences en matière sociale :

- Allocations solidarité, enfants handicapés,
- Allocations à durée déterminée,
- Allocations médicales,
- Allocations locales d'insertion locale (Madagascar),
- CCEFP (Comité Consulaire pour l'Emploi et la Formation Professionnelle),
- Bourses scolaires,

Dans le cadre des CCEFP, il est à noter que ce sont souvent les demandeurs d'emploi d'un niveau supérieur qui trouvent satisfaction. De nouveaux efforts doivent être déployés pour que les demandeurs d'emploi moins qualifiés puissent être aidés dans la recherche d'un emploi.

Avec la restructuration de la carte consulaire entraînant la fermeture d'un certain nombre de consulats, certaines grandes villes et certaines régions vont perdre leur CCEFP. Une réflexion devra être menée pour trouver des solutions de substitution. Une collectivité publique peut suppléer, dans ce cadre, aux carences administratives.

Il faut toutefois garder en mémoire qu'en aucun cas nous ne pourrions nous substituer, dans ce domaine, de façon globale à l'administration car nous n'en avons pas les moyens. Il faudra également être à la fois vigilants et prudents car nous aurons des droits mais aussi des obligations.

Nous définirons les besoins de cette collectivité en traçant les grandes orientations et en définissant les programmes sur l'action sociale, l'éducation et la formation professionnelle. Ce qui concorderait avec les mécanismes de programmation mis en place dans la future loi organique sur les lois de finances (LOLF).

Scolarité :

Le programme FLAM peut parfaitement être intégré dans le cadre de nos compétences. Beaucoup d'établissements conventionnés ou en gestion associative rencontrent des difficultés pour mobiliser des crédits. Il faudra redéfinir, dans le cadre de la décentralisation, la répartition des compétences en matière de gestion et en matière pédagogique. Ceci pourrait conduire à attribuer à la collectivité la compétence de gestion et à un rectorat des Français de l'étranger les compétences pédagogiques.

M. Pujol explique le système actuellement en vigueur en Andorre : les établissements français sont soumis au régime de gestion directe du ministère de l'Education Nationale français, confiée par délégation au Rectorat de Montpellier (région Languedoc-Roussillon). Il s'agit là d'un cas unique d'établissements d'enseignement français à l'étranger qui ne sont pas sous la tutelle de l'Agence et du MAE. Les établissements d'enseignement français en Principauté d'Andorre participent au service public de l'enseignement andorran. La dotation budgétaire prévue dans le budget de l'Education Nationale pour cette catégorie d'établissements était administrée de façon autonome par le Rectorat jusqu'en 2003. A partir de cette année, la mise en place de la réforme des finances publiques et l'application des lois sur la décentralisation en France, entraînent la suppression de la possibilité de gestion autonome de la dotation budgétaire des établissements d'enseignement français en Principauté d'Andorre qui sera intégrée dans le budget de l'enseignement de la Région Languedoc-Roussillon).

M. Pujol ajoute que la création de la collectivité publique que pourrait constituer l'AFE permettrait de donner un support juridique à des dotations budgétaires intéressant directement ou indirectement les Français de l'étranger dans des secteurs qui ne sont ni régaliens (compétence de l'Etat), ni locaux (compétence des collectivités locales),

Le Président et son rapporteur se réjouissent de la qualité des intervenants et des travaux de cette commission et décident que la prochaine réunion s'étalera sur deux demi-journées. La première serait consacrée à la révision de nos travaux sur les compétences sociales et éducatives, la seconde demi-journée permettra de formuler un catalogue de compétences en matière culturelle et économique. L'ébauche d'une étude des moyens budgétaires pourrait être intégrée à la fin des travaux.

Le président et son rapporteur se félicitent de l'orientation studieuse des travaux et de l'harmonie qui les accompagne.