

Document de travail très provisoire et inachevé
Merci de ne pas citer

ST 5 - Sociologie du vote à distance
Congrès de l'Association Française de Science Politique

Aix en Provence
22-24 Juin 2015

L'invention de l'électeur Français de l'étranger

Les logiques de la construction d'une citoyenneté extra-territoriale "active" en France

Cédric Pellen
FNRS, CEVIPOL - Université Libre de Bruxelles
cedric.pellen@yahoo.fr

Si la France n'est pas traditionnellement considérée comme un pays d'émigration, le nombre de ses ressortissants résidant à l'étranger a connu une croissance sensible ces dix dernières années (de l'ordre de 3% par an) et atteint aujourd'hui un niveau record. Le ministère des Affaires étrangères estime ainsi à près de 2,5 millions le nombre de Français établis hors de France en 2014, dont 1,68 millions d'inscrits sur les registres consulaires¹. Longtemps délaissés politiquement, ces expatriés de plus en plus nombreux sont désormais l'objet d'une attention toute particulière de la part des pouvoirs publics et des responsables politiques de tous bords.

Le désintérêt, voire la défiance, historique à leur égard a en effet récemment cédé la place à une tendance transpartisane à les valoriser et à promouvoir leur intégration à la communauté politique nationale. Comme cinq ans auparavant, les différents candidats à l'élection présidentielle de 2012 ont ainsi rivalisé de zèle pour vanter les mérites des Français de l'étranger, érigés tour à tour en « ambassadeurs permanents de la France dans le monde » (François Hollande), en incarnation d'une « France cosmopolite et ouverte » (Eva Joly), en garant des valeurs dont « la Nation a besoin pour rester pleinement une Nation » (Marine Le Pen) ou encore en « fers de lance de la France » dans le monde (Nicolas Sarkozy)². Cette spectaculaire réhabilitation symbolique des expatriés s'est accompagnée d'une amélioration régulière et sensible des modalités de leur encadrement administratif et de leur représentation institutionnelle. Outre une Assemblée des Français de l'étranger (AFE), une direction dédiée

¹ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-citoyens/inscription-consulaire-et/article/la-communaute-francaise-inscrite>

² Ces extraits sont issus respectivement de : « François Hollande et les Français de l'étranger », *lepetitjournal.com*, 8 mai 2012; « Lettre d'Eva Joly aux Français de l'étranger », 14 avril 2012; « Appel de Marine Le Pen aux Français de l'étranger », 18 avril 2012; et « Le bilan du Président Nicolas Sarkozy pour les Français de l'étranger », *ump-fr.org*, 22 février 2012. Voir également: « Les candidats courtisent les Français de l'étranger », *Le Figaro*, 09 avril 2012.

au ministère des Affaires Etrangères et un secrétariat d'Etat au sein du gouvernement, ils disposent ainsi depuis 2012 d'une représentation complète au Parlement, avec 11 députés et 12 sénateurs, et même, depuis 2014, d'une représentation locale de proximité, avec 443 conseillers consulaires auprès des ambassades. Parallèlement, plusieurs dispositions originales ont été adoptées pour faciliter leur participation aux différents scrutins, notamment des procédures de vote à distance, par ailleurs toujours strictement interdite en métropole. A l'heure actuelle, les Français de l'étranger constituent indéniablement l'une des communautés d'expatriés au monde à laquelle le pays d'origine reconnaît le plus de droits politiques.

Quels sont les facteurs explicatifs de cette spectaculaire réhabilitation symbolique et juridique des expatriés français ces dernières années ? Quels sont les fondements du consensus actuel autour du besoin de renforcer leur intégration à la communauté politique nationale ? Quels sont les enjeux de la réforme de l'accès à l'acte électoral et à la représentation politique de ce groupe à l'homogénéité et aux contours incertains ? Telles sont les principales interrogations qui guideront notre réflexion dans le cadre de cette communication à la vocation exploratoire explicite.

Celle-ci sera organisée en trois temps. Dans une première partie factuelle, nous rappellerons les principales étapes du long processus de reconnaissance et d'affirmation des droits politiques des citoyens français établis à l'étranger (I). Nous nous efforcerons ensuite de mettre en évidence les fondements du consensus politique actuel autour du besoin de garantir et de renforcer leur intégration à la communauté politique nationale (II). Enfin, dans une troisième partie très largement prospective (et hélas inachevée en l'état), nous fournirons quelques éléments de réflexion sur les apports de la sociologie des problèmes publics et de l'action publique à la compréhension des transformations historiques des conditions de la participation politique et de la représentation institutionnelle des Français de l'étranger (III).

I – La progressive affirmation des droits politiques des Français de l'étranger

1) La longue marginalisation politique des expatriés

En France, la domiciliation sur le territoire national a longtemps constitué une condition impérative pour l'accès au droit de suffrage. Dans le prolongement de la jurisprudence d'Ancien Régime sur la nationalité, les constituants de 1791 font en effet de la résidence dans le Royaume un critère indispensable à l'obtention de la « citoyenneté française » et, *a fortiori*, de la « citoyenneté active » permettant de participer à la désignation des représentants politiques³. Cette corrélation entre citoyenneté et territoire est confirmée avec l'avènement de

³ Art.2 Titre II et Art.2 Titre III Chap. 1 Section II de la Constitution du 3 septembre 1791.

la République puis de l'Empire. Si le Code civil de 1804 ouvre la communauté nationale à tous les individus nés d'un père français, y compris ceux qui sont venus au jour ou vivent à l'étranger, la jouissance des droits civils et politiques reste conditionnée à une domiciliation dans un département français. L'établissement dans un pays étranger « sans esprit de retour » constitue même alors un motif de perte de la qualité de citoyen⁴. Les expatriés sont traités avec suspicion comme des traîtres potentiels à la Nation.

Comme les femmes, les militaires et les indigènes, les citoyens français domiciliés à l'étranger sont oubliés par les mesures successives d'élargissement du corps électoral adoptées au cours du XIXe siècle, y compris par le décret de 1848 proclamant pourtant le suffrage universel. Si la loi électorale de 1874 leur reconnaît indirectement une possibilité de participer à des élections, celle-ci reste alors conditionnée au paiement d'une contribution foncière dans une commune française. Ce cens propre aux expatriés ne disparaît qu'en juillet 1913 avec l'adoption de la loi « ayant pour objet d'assurer le secret et la liberté du vote, ainsi que la sincérité des opérations électorales ». L'inscription sur les listes électorales devient alors ouverte à tous les ressortissants français ayant satisfaits leurs obligations militaires, indépendamment de leur lieu de résidence ou d'imposition. En l'absence de dispositions permettant les votes à l'étranger, par correspondance ou par procuration, l'exercice effectif de leur droit de suffrage par les expatriés apparaît cependant extrêmement contraint. Ce n'est qu'au prix de voyages souvent long et coûteux, gages de leur attachement à la « Mère patrie », qu'ils peuvent participer à la sélection des représentants dans la commune où ils ont effectué leur conscription.

2) Une représentation sans participation

Dans l'immédiat après Second guerre mondiale, les citoyens ayant été déplacé pendant le conflit et les militaires en faction à l'étranger se voient offrir des possibilités de vote par procuration ou par correspondance pour pouvoir participer aux élections et consultations nationales de 1945 et 1946. Ces mesures restent cependant exceptionnelles et ne sont pas pérennisées sous la IVe République⁵. En effet, si l'égalité politique de tous les Français (et Françaises) sans distinction d'ordre territoriale est consacrée par la nouvelle Constitution, aucune nouvelle disposition n'est alors introduite pour faciliter l'accès effectif au vote des

⁴ L'article 17, Livre I, Titre I du Code civil de 1804 dispose ainsi que « La qualité de Français se perdra : 1° par la naturalisation acquise en pays étranger ; 2° par l'acceptation non autorisée par le Gouvernement, de fonctions publiques conférées par un gouvernement étranger ; 3° par l'affiliation à toute corporation étrangère qui exigera des distinctions de naissance ; 4° enfin, par l'établissement, sans esprit de retour. Les établissements de commerce ne pourront jamais être considérés comme ayant été faits sans esprit de retour. »

⁵ A ce sujet, et plus généralement sur les débats entourant l'élargissement et la simplification progressifs du droit de suffrage des Français de l'étranger, on pourra se référer à : Garriaud-Maylam Joëlle, « Un pays pionnier. La représentation politique des expatriés en France », Dufoix Stéphane, Guerassimoff & de Tinguy Anne (dir.), *Loin des yeux, près du cœur. Les États et leurs expatriés*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p.108-114. Sénatrice représentant les Français établis hors de France (groupe UMP) et juriste de formation, Joëlle Garriaud-Maylam est à l'auteur de l'essentiel des rares articles et ouvrages portant sur la représentation politique des Français de l'étranger publiés ces dernières années.

citoyens résidant à l'étranger.

Les « Français établis en dehors de la métropole, de ses colonies ou de ses protectorats » ne sont cependant pas totalement oubliés par les législateurs du jeune régime. Deux dispositions adoptées dans les premiers mois de la IV^e République leur accordent en effet pour la première fois une représentation institutionnelle spécifique. D'une part, trois des trois cent quinze sièges de la nouvelle chambre haute du Parlement, le Conseil de la République, leur sont réservés. D'autre part, un Conseil Supérieur des Français de l'Étranger (CSFE) auprès du ministre des Affaires Étrangères est institué par un décret du 7 juillet 1948. Si elles sont symboliquement fortes, ces mesures restent dans les faits largement inconnues des citoyens expatriés. Ces derniers sont en effet tenus largement à l'écart de la sélection de leurs conseillers et sénateurs. Aux termes du décret de 1948, la désignation des premiers est réservée au ministère des Affaires étrangères et aux adhérents de quatre associations consacrées « représentatives » par le gouvernement. Quant aux seconds, ils sont nommés par l'Assemblée nationale sur proposition, une nouvelle fois, des associations d'expatriés « représentatives ». Ce principe de représentation indirecte des Français de l'étranger n'est guère remis en question lors du nouveau changement de régime de 1958. Au contraire, le bien peu démocratique CSFE voit alors son rôle renforcé dans le processus de désignation des désormais six sénateurs attribués aux Français de l'étranger.

3) Des électeurs de plus en plus choyés

Restées largement inchangé depuis 1913, les modalités de vote des Français de l'étranger sont profondément redéfinies par deux textes adoptés coups sur coup dans les premières années de la présidence de Valéry Giscard d'Estaing. Premièrement, la loi du 31 décembre 1975 leur permet pour la première fois d'accéder à la procédure de vote par procuration. Deuxièmement, la loi du 31 janvier 1976 porte création de centre de votes à l'étranger pour les élections présidentielles⁶. Ces deux dispositions libèrent les expatriés désireux d'exercer leur droit de vote de l'obligation d'effectuer le déplacement vers la France à chaque scrutin. Amendées et complétées à plusieurs reprises dans les décennies suivantes, notamment par l'introduction dérogatoire au code électoral du vote en anticipation par courrier (de 1982 à 2013) ou par internet (depuis 2003) pour certains scrutins, elles dessinent le cadre général qui leur est aujourd'hui appliqué : possibilité de vote depuis leur pays de résidence pour les élections et consultations nationales (ainsi que pour les élections européennes et consulaires), vote uniquement dans leur éventuelle commune d'inscription en France pour les élections locales.

⁶ Cf. Loi n°75-1329 du 31 décembre 1975 modifiant certaines dispositions du code électoral et Loi organique n°76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

L'assouplissement progressif des conditions de la participation électorale des Français de l'étranger depuis la fin des années 1970 s'est accompagné d'une refonte graduelle des modalités de leur représentation institutionnelle. Trois textes principaux ont jalonné ce processus ces trente-cinq dernières années. Le premier est la loi du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger. Mettant fin à la rente de représentation accordée à certaines associations d'expatriés depuis 1948, elle introduit l'élection directe de ses membres par les citoyens inscrits aux registres consulaires. Ainsi démocratisé, le CSFE se voit par ailleurs doté du statut de collège électoral pour la désignation des sénateurs des Français de l'étranger dont le nombre est à nouveau doublé en 1983 pour atteindre douze. Le deuxième texte modifiant sensiblement les modalités de représentation des citoyens établis hors de France est la Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République. Celle-ci introduit en effet dans son chapitre 9 leur représentation à l'Assemblée nationale. Onze mandats de députés des Français établis hors de France élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours dans autant de circonscriptions extra-territoriales sont ainsi créés dans la perspective des élections législatives de 2012. Enfin, le troisième texte d'importance est la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France. Visant à offrir à ces derniers une représentation de proximité et à rénover le CSFE, rebaptisé Assemblée des Français de l'étranger (AFE) depuis 2004, cette loi introduit trois modifications principales. Premièrement, elle crée le mandat de conseillers consulaires dont le nombre est fixé à 443. Elus au suffrage universel dans 130 circonscriptions extra-territoriales, ces conseillers siègent au sein de conseils consulaires nouvellement formés et chargés de formuler auprès des ambassades « des avis sur les questions consulaires ou d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social, concernant les Français établis dans la circonscription ». Deuxièmement, la loi du 22 juillet 2013 redéfinit également en profondeur la composition de l'AFE. Ses désormais 90 membres, contre 155 auparavant, ne sont en effet plus élus au suffrage universel direct mais désignés en leur sein par les nouveaux conseillers consulaires. Troisièmement, le texte élargit le collège électoral des sénateurs des Français de l'étranger afin de rapprocher les conditions de leur sélection de celle de leurs homologues métropolitains. Outre les membres de l'AFE, le corps électoral est désormais composé de l'ensemble des conseillers consulaires, des onze députés représentants les Français établis hors de France ainsi que de 68 délégués consulaires élus le même jour que les conseillers consulaires.

La gestion des électeurs français vivant à l'étranger

Type d'élection	Modalités de vote
Présidentielles - Référendums nationaux	1) Vote en France (à condition d'être inscrit sur la liste électorale d'une commune française) : - à l'urne (en personne ou par procuration) dans un bureau de vote de la commune Ou 2) Vote depuis le pays de résidence (à condition d'être inscrit sur la liste électorale consulaire) : - à l'urne (en personne ou par procuration) dans un centre de vote consulaire
Elections législatives	1) Vote en France pour les députés métropolitains (à condition d'être inscrit sur la liste électorale d'une commune française) : - à l'urne (en personne ou par procuration) dans un bureau de vote de la commune ou 2) Vote depuis le pays de résidence pour les députés des Français de l'étranger (à condition d'être inscrit sur la liste électorale consulaire) : - à l'urne (en personne ou par procuration) dans un centre de vote consulaire - ou par correspondance (pli fermé ou électronique)
Européennes	1) Vote en France (à condition d'être inscrit sur la liste électorale d'une commune française) : - à l'urne (en personne ou par procuration) dans un bureau de vote de la commune ou 2) Vote depuis le pays de résidence pour les eurodéputés français (rattachement à la circonscription Ile de France - à condition d'être inscrit sur la liste électorale consulaire): - à l'urne (en personne ou par procuration) dans un centre de vote consulaire ou 3) Vote depuis son pays de résidence pour les eurodéputés de ce pays (s'il s'agit d'un Etat membre de l'Union européenne et à condition d'y être inscrit sur les listes électorales)
Consulaires	Vote uniquement depuis son pays de résidence (à condition d'être inscrit sur la liste électorale consulaire) : - à l'urne (en personne ou par procuration) dans un centre de vote consulaire - ou par correspondance électronique
Régionales – Départementales – Municipales	Vote uniquement en France (à condition d'être inscrit sur la liste électorale d'une commune française) : - à l'urne (en personne ou par procuration) dans un bureau de vote de la commune

Longtemps considérés avec suspicions comme des ressortissants à la fidélité patriotique douteuse, les Français établis à l'étranger apparaissent aujourd'hui comme des citoyens particulièrement choyés par les pouvoirs publics. Les conditions de leur participation électorale se sont en effet sensiblement améliorées ces dernières décennies, au point de disposer de possibilités de vote par ailleurs toujours interdites en France, et ils bénéficient d'une représentation institutionnelle sans précédent et sans équivalent dans la plupart des autres pays. Ils disposent en effet d'élus de proximité (les conseillers consulaires élus pour la première fois en 2014), d'une assemblée représentative dédiée (l'AFE), d'une représentation parlementaire significative et même, depuis juin 2011, d'un secrétariat d'Etat rattaché au ministère des Affaires étrangères en charge de suivre les dossiers les concernant...

II – La nécessaire intégration politique les Français de l'étranger : les faux-semblants d'une évidence

Si les questions de la fiscalité ou des conditions d'accès à un enseignement francophone des Français établis hors de France suscitent régulièrement de vives controverses, ce fut notamment le cas lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 2012, celles de leur

droit civique et de leur représentation font depuis quelques années l'objet d'un traitement beaucoup plus consensuel. Les principales formations politiques affichent en effet désormais un soutien quasi-unanime au renforcement de l'intégration des expatriés à la communauté politique nationale, que ce soit par la simplification de leur accès au vote ou l'amélioration des modalités de leur représentation. Il est d'ailleurs notable de constater que lors de l'examen parlementaire de la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France, les débats ont porté sur le contenu et les modalités de mise en œuvre de la réforme, mais jamais sur son principe même. En ouverture des discussions au Sénat, Mme Hélène Conway-Mourret, alors ministre déléguée chargée des Français de l'étranger (le poste créé en 2011 ayant survécu à l'alternance) pouvait ainsi faire l'économie d'un travail de justification du texte proposé par le gouvernement en se contentant de noter que « la nécessité de moderniser la représentation politique des Français de l'étranger est reconnue par tous »⁷.

Une analyse approfondie des débats parlementaires ayant entouré cette récente réforme permet de mettre en évidence que le consensus actuel autour du besoin de garantir et de renforcer les droits civiques et la représentation des Français de l'étranger repose sur trois postulats principaux.

Le premier, d'ordre philosophique, est que la communauté politique française a naturellement vocation à transcender les frontières pour inclure l'ensemble des ressortissants nationaux, quel que soit leur lieu de résidence ou leurs potentielles autres appartenances nationales. Indépendamment de leur groupe politique, les députés et sénateurs participant aux discussions semblent en effet s'entendre autour d'une conception élective et solidariste de la Nation, qui obligerait l'Etat à satisfaire le désir supposé des Français de l'étranger de continuer à exercer leur citoyenneté malgré leur éloignement géographique. Le député Sergio Coronado (EELV) résume parfaitement cette conception lorsqu'il déclare devant l'Assemblée Nationale :

« Qu'ils soient établis en Europe, pour la plupart, en Amérique du Nord, au Moyen-Orient, en Afrique ou en Amérique latine, ces Français sont partie prenante de la nation. Véritables acteurs de l'influence et du rayonnement de la France, ces Français établis hors de nos frontières nous représentent. Ils sont aussi, d'une certaine manière, un visage de la mondialisation : celui du cosmopolitisme, si précieux en ces temps de repli et de nationalismes exacerbés. Plus de la moitié de ces Français est binationale. Leur attachement à la France est profond, et leur volonté d'exercer pleinement leur citoyenneté est totale. »⁸

Le deuxième postulat largement partagé par les parlementaires est celui selon lequel l'élargissement des droits politiques des expatriés serait rendu inéluctable par les mutations

⁷ Déclaration de Mme Hélène Conway-Mourret, ministre des Français de l'étranger, sur le projet de loi relatif à la représentation des Français de l'étranger, au Sénat le 18 mars 2013.

⁸ Intervention de Sergio Coronado lors de l'examen du projet de loi de réforme de la représentation des français de l'étranger, Assemblée Nationale, 14 mai 2013

récentes de l'émigration française. Celles-ci sont de deux ordres. D'une part, le nombre de Français résidant à l'étranger a connu une augmentation sensible ces dernières décennies. Leur effectif est en effet aujourd'hui estimé à plus de 2,5 millions (soit presque 4% de la population métropolitaine) contre seulement 420 000 en 1950 (1% de la population métropolitaine – hors colonies), 1,2 million en 1974 (2,3%) et 1,6 million en 1995 (2,7%)⁹. D'autre part, leur profil a tendu à se « normaliser ». Les registres consulaires montrent en effet que, loin de se limiter aux seuls évadés fiscaux, retraités fortunés ou autres expatriés professionnels, la population des Français de l'étranger s'est récemment fortement diversifiée, féminisée et rajeunie. A la manière de la députée Axelle Lemaire (PS), plusieurs élus dressent un lien de causalité direct entre cette évolution socio-démographique des expatriés et le besoin d'améliorer les conditions de leur participation et de leur représentation.

« En 2013, un Français qui habite l'Alsace, la Bretagne ou le Languedoc-Roussillon peut facilement avoir passé une période de sa vie à l'étranger, et la probabilité qu'il y retourne ou que l'un de ses enfants ou de ses proches y séjourne, de manière temporaire ou définitive, est plus importante qu'auparavant. Les déplacements plus faciles, les nouveaux outils de communication, l'internationalisation du marché de travail comme de l'espace d'études et de recherche, les difficultés en France, le nombre croissant de couples binationaux, tous ces phénomènes ont contribué à accroître la mobilité des Françaises et des Français qui commencent ainsi, peu à peu, à sortir de la sédentarité qui les caractérisait et qui faisait d'eux l'un des peuples européens les moins mobiles, en particulier par rapport à nos voisins allemands et britanniques. Ce constat d'une normalisation de la composition de la population française à l'étranger, dont le profil s'éloigne des schémas traditionnellement véhiculés sur les expatriés, les coopérants, les personnels diplomatiques et les exilés fiscaux, obligeait à adapter nos institutions à cette nouvelle réalité. La réforme de l'AFE a ainsi ce mérite d'apporter une meilleure représentativité de la nouvelle sociologie française à l'étranger (...) ».

Enfin, le troisième postulat faisant l'objet d'un consensus diffus parmi les parlementaires est celui selon lequel l'amélioration progressive des conditions de représentation et de participation des Français de l'étranger, à laquelle est censée participer la loi du 23 juillet 2013, s'inscrit dans une dynamique mondiale de renforcement des droits politiques des expatriés. Ce postulat se fonde principalement sur le constat de la banalisation au niveau international des dispositifs visant à assurer la participation électorale dans leur pays d'origine des citoyens établis à l'étranger. Auparavant rarissimes, ceux-ci sont désormais prévus dans les législations de la majorité des pays du monde, 115 sur 224 selon une enquête menée en 2007 par l'*Institute for Democracy and Electoral Assistance*¹⁰. L'intérêt des parlementaires français pour ces expériences internationales est illustré par leurs références régulières lors de leurs prises de parole au travail de législation comparée commandé en amont des discussions

⁹ Cf. Duchêne-Lacroix Cédric, « Les Français établis hors de France : aperçu démographique général sur une population méconnue et en transformation ».

¹⁰ <http://aceproject.org/ace-en/topics/va/external-voting-a-world-survey-of-214-countries>

au service juridique du Sénat¹¹.

Les trois postulats identifiés comme étant au cœur du consensus actuel sur le besoin de garantir et renforcer les droits civiques des Français de l'étranger s'appuient sur des éléments factuels indéniables. Force est néanmoins de constater que l'acceptation quasi-unanime de leur bien-fondé par les hommes politiques de tout bord n'avait rien d'une évidence.

Tout d'abord car la conception élective et solidariste de la Nation sollicitée à l'envi lors de l'examen de la loi du 23 juillet 2013 est loin d'être monopolistique dans le débat public. Des définitions rivales, beaucoup plus restrictives, exclusives, voire ethnicisantes lui coexistent en effet de longue date et ont acquis une audience significative ces dernières années¹². De mêmes hommes politiques n'hésitent d'ailleurs pas à mobiliser alternativement des visions antagoniques de la Nation selon les contextes et sujets, par exemple selon que leurs prises de position portent sur les droits des Français résidants à l'étranger ou sur ceux des étrangers résidants en France... Rappelons en outre que l'expatriation en elle-même a longtemps été perçue comme l'expression, non pas d'un « attachement profond à la France », mais au contraire d'un refus d'appartenance à la Nation et à la communauté des citoyens...

Ensuite car l'argument selon lequel il y aurait une corrélation naturelle entre la taille, et la composition, de la population expatriée et son besoin d'intégration politique apparaît dans les faits très discutable. D'une part, la croissance démographique des Français établis à l'étranger et l'élargissement de leurs droits politiques ont jusqu'ici suivi des dynamiques largement autonomes. Ainsi, les premières réformes significatives des conditions de leur participation et de leur représentation ont été adoptées au cours des décennies 1970 et 1980, au moment même où leurs effectifs tendaient à reculer... D'autre part, un rapide coup d'oeil à l'international, nous apprend que certains pays à forte diaspora conditionnent toujours l'exercice du droit de vote à la résidence sur le territoire national (ex : Chine, Jamaïque, Maroc), alors que d'autres comptant pourtant un nombre d'expatriés beaucoup plus réduit ont de longue date introduits des mécanismes visant à favoriser leur participation électorale (ex : Suède, Suisse). Cette observation nous invite également à tempérer l'idée d'une tendance mondiale au renforcement des droits politiques des expatriés. Près de la moitié des pays du monde ne prévoit toujours aucun dispositif spécifique de vote pour leurs expatriés et le nombre de ceux ayant introduit des représentations parlementaires dédiés dépasse à peine la dizaine¹³. Par ailleurs, loin de se contenter de suivre un mouvement international d'intégration politique des expatriés comme certains ont pu le prétendre, les législateurs français ont ces

¹¹ <http://www.senat.fr/lc/lc232/lc232.pdf>

¹² A titre d'exemple, on pourra se référer à : Schnapper Dominique, « La nation, les droit de la nationalité et l'Europe », *Revue européenne des migrations internationales*, vol.5, n°1, 1989, p.21-32.

¹³ Cf. Sundberg, Andy. « Diasporas represented in their home country parliaments », *Overseas Vote Foundation*, 2007.

dernières années plutôt fait figures de pionniers dans le domaine, quasiment aucun autre Etat n'octroyant aujourd'hui autant de facilités de vote et de poids institutionnel à ses ressortissants établis à l'étranger.

Cette remise en perspective critique des principaux postulats au cœur du consensus actuel sur le besoin de renforcer l'intégration des Français de l'étranger à la communauté politique nationale le montre bien : l'accroissement progressif de leurs droits politiques, qui s'est accéléré depuis la fin de la décennie 2000, n'avait rien de naturel. Il apparaît à l'inverse largement énigmatique. En effet, étant donné le désintérêt, voire la défiance, historique des responsables politiques français à l'égard des citoyens résidant à l'étranger, il était a priori hautement improbable que le besoin d'améliorer les conditions de leur participation électorale et de leur représentation institutionnelle, au point d'en faire l'une des communautés d'expatriés les plus choyées au monde, ne s'impose comme une évidence transpartisane.

III – Saisir la dynamique de la définition et de la politisation de la « question expatriée »

Les riches littératures sur la construction des problèmes publics et la définition de l'action publique fournissent des clés d'analyses pertinentes pour tenter de saisir la dynamique guidant le processus apparemment paradoxal de réhabilitation symbolique et juridique des expatriés français. Parler de construction de problèmes publics permet de souligner que « les processus de publicisation sont tout sauf naturels ou spontanés, et qu'il n'y a pas de lien direct entre l'importance objective d'un problème et la surface publique qu'il occupe, ni même entre ses contours objectifs et ses contours publics »¹⁴. Pour le dire autrement, l'émergence progressive d'un « problème » dans le débat public, tel que celui des droits politiques des expatriés en France, n'est contrairement aux apparences jamais automatique. Il est le produit d'un travail, engageant la mobilisation d'acteurs variés, et potentiellement concurrents, de définition et de publicisation d'une situation comme nécessitant une intervention publique, ici une modification du droit électoral ou la création d'instances représentatives spécifiques. De même, la sociologie de l'action publique nous apprend que les modalités concrètes de l'éventuelle prise en charge publique d'un problème donné ne relèvent elles non plus pas de logiques spontanées. Les « solutions » privilégiées par les pouvoirs publics apparaissent en effet également comme les produits d'interactions entre une pluralité d'acteurs, plus ou moins rivaux, dont personne ne peut ni contrôler parfaitement le déroulement ni prévoir les effets

¹⁴ Henry Emmanuel, « Construction des problèmes publics », in Fillieule Olivier, Mathieu Lilian & Péchu Cécile (dir.), *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Paris, Presses de la FNSP, 2009, p.147. Voir également : Collovald Annie & Gaïti Brigitte, « Des causes qui "parlent"... », *Politix*, vol.4, n°16, 1991, p.7-22.

exacts. Dès lors, les réponses apportées à un problème similaire peuvent varier de manière sensible d'un contexte à un autre selon les caractéristiques, ressources et pratiques des différents acteurs qui ont orienté sa prise en charge publique. La grande diversité des dispositifs visant à l'intégration politique des expatriés d'un pays à un autre en témoigne.

Deux éléments apparaissent ici déterminant pour saisir les modalités de publicisation et de prise en charge publique de la question de l'intégration politique des Français de l'étranger : le statut (et les ressources) des acteurs qui ont publiquement pris position sur le sujet et le contexte, politique notamment, dans lequel ils l'ont fait. Nous verrons en effet dans le cadre de cette partie largement prospective (la recherche que nous avons initiée sur le sujet n'en étant qu'à ses balbutiements), que si la question du vote et de la représentation des expatriés est publicisée pour la première dans l'entre-deux-guerres à l'initiative d'une association de notables expatriés (A), c'est à son appropriation par le MRP dans le contexte de changement de régime de l'après Seconde guerre mondiale qu'elle doit d'être l'objet d'une première prise en charge publique, avec la création d'un Conseil supérieur des Français de l'étranger (B). La gestion néo-corporatiste des Français de l'étranger au sein de cet organisme perdure jusqu'au tournant des années 1970 et 1980. La question expatriée est alors réinvestie par de nouveaux acteurs, proche de l'opposition socialiste, plaidant pour une démocratisation des modalités de gestion de cette population dont ils mettent en exergue la diversité et le pluralisme. Dans un contexte d'alternance, ces revendications aboutissent à une politisation, partielle néanmoins, de la représentation des expatriés (C). Cette politisation pose les jalons d'une prise en compte croissante par les partis politiques des Français de l'étranger, qui apparaissent de plus en plus clairement comme un nouvel électorat à conquérir. Dans cette optique, l'émergence à partir du début des années 2000 d'un consensus sur le besoin d'améliorer les conditions de l'intégration de ce groupe à la communauté politique nationale apparaît particulièrement fragile. Il repose en effet essentiellement sur une croyance partagée par la majorité des partis dans l'existence de gains électoraux parmi les expatriés, croyance dont les fondements empiriques sont très discutables au vu de la très faible mobilisation concrète de cette population (D).

A) L'UFE et la publicisation initialement infructueuse de la cause des expatriés

En 1927, l'Union pour les Français de l'étranger (UFE) est créée à l'initiative du journaliste résidant à Genève, Gabriel Wernlé. Il s'agit de la première association visant spécifiquement à la défense des intérêts des ressortissants français établis hors de France, les « Français du dehors » comme on les qualifie alors. Sous la présidence d'Henry de Jouvenel (1927-1935) puis d'Henry Berenger (1935-1945), tous deux d'anciens journalistes devenus hommes politiques puis ambassadeurs, elle place la question des droits politiques au cœur de son action. Dénonçant la mauvaise intégration des expatriés à la vie politique nationale, elle milite particulièrement pour une simplification des conditions de l'exercice de leurs droits civiques

et politiques depuis l'étranger, que ce soit par la légalisation du vote par correspondance et l'instauration de bureaux de vote consulaires. Loin d'être une organisation de masse aux ramifications internationales, l'UFE s'apparente initialement à un club restreint de diplomates et d'hommes de lettres expatriés, ou anciennement expatriés. Elle peut néanmoins compter sur les ressources financières et les carnets d'adresse de ses membres pour promouvoir ses positions et légitimer sa prétention à parler au nom des Français établis à l'étranger dans leur ensemble. Outre publier sa propre revue dès 1928, « La Voix de France », elle s'efforce ainsi de faire jouer les vastes réseaux de ses dirigeants, particulièrement au sein des milieux diplomatiques et politiques (de Jouvenel et Berenger ont tous deux été sénateurs et ministres), pour faire inscrire à l'agenda politique la réforme des modalités d'exercice des droits civiques et politiques des expatriés.

Néanmoins, comme Blumer nous le rappelle, « ce n'est pas parce que des groupes de personnes s'efforcent, par leur agitation dans une société, de faire porter l'attention sur une situation qu'ils jugent grave, que cette situation parviendra nécessairement à être reconnue comme telle », qu'elle acquerra une légitimité suffisante pour être considérée dans les « cercles de l'action publique »¹⁵. Dans le cas présent, le travail de mise en publicité des mauvaises conditions d'accès au vote et à la représentation des expatriés mené par l'UFE n'est ainsi nullement synonyme de l'accession de cette question au statut de « problème de société » et de la reconnaissance de la nécessité d'une intervention politique pour la résoudre. De fait, si l'association parvient rapidement à faire attester sa légitimité par les pouvoirs publics, en témoigne sa reconnaissance d'utilité publique dès 1936, elle échoue tout au long de l'entre-deux-guerres à constituer la question des droits politiques des expatriés en enjeu de débat dans l'arène parlementaire et, a fortiori, à faire amender la loi électorale de 1913 pour améliorer les conditions de leur participation. Trois principaux éléments peuvent être retenus pour expliquer cet échec relativement improbable, tant les moyens et les réseaux dont peuvent se prévaloir les dirigeants de l'UFE sont importants.

Le premier est la crainte de certains parlementaires qu'une réforme des droits politiques des expatriés n'ouvre la voie à une remise en cause du droit colonial de la citoyenneté. En France, la constitution d'un Empire colonial a donné lieu à des débats juridiques particulièrement intenses sur le statut civil et politique des populations des territoires d'outre-mer. Au cours du XIXe, et particulièrement sous les IIe et IIIe République, les législateurs se sont efforcés de réduire la contradiction fondamentale entre le projet colonial, fondé sur l'idée intrinsèquement

¹⁵ Blumer Herbert, « Les problèmes sociaux comme comportement collectif », *Politix*, vol.17, n°67, 2004, p.195.

inégalitaire d'une primauté naturelle des Occidentaux, et les principes démocratiques, basés sur l'égalité de tous les membres de la société, par la construction d'un droit colonial spécifique en matière de citoyenneté¹⁶. Si ce droit reconnaît progressivement aux « indigènes » la possibilité d'accéder à la nationalité, il les maintient en revanche durablement à distance de la citoyenneté et du droit de vote, dans les faits réservée aux seuls colons. Cette inégalité d'accès aux droits politiques se double même avec les lois constitutionnelles de 1875 d'une inégalité de représentation entre les citoyens d'Algérie et des « colonies historiques » (Martinique, Guadeloupe, Réunion et Indes Françaises), qui peuvent élire leurs propres députés et sénateurs, et ceux des autres territoires d'outre-mer, qui sont privés de toute représentation parlementaire¹⁷. Après des décennies de controverses, et en dépit de ses contradictions internes persistantes, le droit colonial de la citoyenneté tend à se stabiliser sous la III^e République. Cette construction juridique baroque, produit d'une succession de compromis politiques, n'est en effet l'objet d'aucune remise en cause notable dans les décennies suivantes l'avènement du nouveau régime. Dans ce contexte, les demandes de réforme des droits politiques des expatriés formulées par l'UFE à partir de la fin des années 1920 sont perçues par nombre de responsables politiques comme susceptibles de mettre à mal ce fragile équilibre. Alors que la grande majorité des Français établis hors de France le sont encore dans les territoires d'Outre-mer, ils craignent en effet qu'une réforme des modalités de leur participation ne conduisent à une remise en cause plus générale du statut politique des différentes colonies, voire n'ouvre la voie à de nouvelles revendications indigènes.

Le deuxième élément que l'on peut avancer pour comprendre l'échec initial de l'UFE à faire avancer la cause des droits politiques des expatriés est le contexte international particulièrement tendu de l'entre-deux-guerres, notamment en Europe. Alors que les pays prévoyant des possibilités de vote à distance ou depuis l'étranger se comptent encore sur les doigts d'une main¹⁸, la question du vote des Français de l'étranger a alors pu être considérée comme susceptible de susciter d'inutiles tensions et conflits de souveraineté avec des Etats tiers.

Enfin, le troisième élément pouvant être retenu est la difficulté technique de mise en oeuvre

¹⁶ Pour plus de détail à ce sujet: Hervé Andres, « Droit de vote : de l'exclusion des indigènes colonisés à celle des immigrés », *Asylon(s)*, N°4, mai 2008; Voir également: Manceron Gilles, *Marianne et les colonies. Une introduction à l'histoire coloniale de la France*, Paris, La Découverte, 2007.

¹⁷ Cf. Loi organique relative à l'organisation du Sénat du 24 février 1875 (art. 2) et Loi organique sur l'élection des députés du 30 novembre 1875 (art. 19, 20 et 21).

¹⁸ https://www.overseasvotefoundation.org/files/The_History_and_Politics_of_Diaspora_Voting.pdf

d'un vote à distance pour les expatriés, d'ailleurs reconnue par l'UFE elle-même dès la fin des années 1920¹⁹. Au regard des technologies de communication alors disponibles, la transmission des documents électoraux aux électeurs établis à l'étranger, le recueillement de leurs votes dans des conditions garantissant la sincérité du scrutin ou encore l'agrégation des résultats dans un délai raisonnable (notamment en cas de second tour) apparaissent alors comme des défis particulièrement complexes à relever pour les pouvoirs publics, particulièrement dans les pays lointains ou aux infrastructures peu développées.

En somme, sans nier l'influence potentielle d'autres facteurs, les contextes colonial, international et technique de l'entre-deux-guerres semblent avoir constitué des entraves décisives au travail de publicisation des difficultés d'exercice de leurs droits politiques par les citoyens expatriés mis en oeuvre par l'UFE dans les années suivant sa création. Sans que le caractère problématique de la situation ne soit totalement nié par les responsables politiques, elle reste alors globalement perçue comme un enjeu de second rang dont la résolution s'avérerait à la fois trop complexe et trop sensible, juridiquement, politiquement comme diplomatiquement.

B) Vers une représentation corporatiste des Français de l'étranger

A la fin de la Seconde guerre mondiale, on assiste en France à une profonde transformation de la configuration politique. La disqualification par les principaux protagonistes du Gouvernement provisoire de la République française de la III^e République, accusée d'avoir favorisé la défaite de 1940 et l'avènement du régime de Vichy, ouvre en effet la voie à un changement constitutionnel. A l'issue de longs mois de controverses et travaux parlementaires, celui-ci aboutit finalement le 27 octobre 1946 à la proclamation d'un nouveau régime parlementaire bicaméral, la IV^e République. Parallèlement à cette entreprise de redéfinition des institutions et règles du jeu politiques, les contours et modalités d'accès à la citoyenneté françaises sont eux-aussi sensiblement redessinés, notamment avec l'intégration des femmes au corps électoral (ordonnance du 21 avril 1944) et l'octroi de la qualité de citoyen à « tous les nationaux et ressortissants de la métropole et des territoires d'outre-mer » (loi Lamine Guèye du 25 avril 1946).

Les bouleversements politiques et institutionnels de l'immédiat après-guerre sont rapidement

¹⁹ Cf. Garriaud-Maylam Joëlle, *art.cit.*, p.109

perçus par les responsables de l'UFE comme ouvrant une fenêtre d'opportunité pour faire avancer la cause des droits politiques des expatriés. Tout au long du travail constituant, l'association fait ainsi preuve d'un activisme renouvelé pour tenter de convaincre les élus de la Nation d'améliorer enfin les conditions d'exercice de leur citoyenneté par les Français établis hors de France, par exemple en institutionnalisant un système de vote depuis l'étranger sur le modèle de celui mis en oeuvre de manière temporaire pour les citoyens déplacés et les militaires en faction à l'étranger. Dans cette optique, l'association privilégie un mode d'intervention que, suivant Philippe Garraud, on peut qualifier de silencieux et corporatiste²⁰. Sans chercher à organiser des actions collectives visibles et publicisées du groupe qu'elle prétend représenter, par exemple des manifestations ou des pétitions de citoyens expatriés, elle compte en effet surtout sur son accès privilégié aux cercles de décision pour faire inscrire ses demandes à l'agenda politique. Il faut dire que malgré la Seconde Guerre mondiale et l'effondrement de la IIIe République, ses dirigeants ont su entretenir leurs réseaux diplomatiques et politiques, particulièrement au sein de la résistance démocrate-chrétienne. Plusieurs cadres de l'UFE d'après-guerre sont d'ailleurs également des membres influents du Mouvement Républicain Populaire (MRP), au premier rang desquels les députés Ernest Pezet et Maurice Schumann qui se succèdent à la présidence de l'association. Respectivement Vice-président de la commission des Affaires étrangères et Président du groupe MRP au sein de la première Assemblée Constituante, ils sont tous deux des soutiens de poids pour tenter de faire émerger la question des expatriés et de leur intégration politique dans le cadre des discussions parlementaires sur le nouveau régime et les nouveaux contours de la citoyenneté. Comme depuis sa création, c'est principalement en soulignant le devoir moral de l'Etat d'assurer l'égalité des droits de tous les citoyens indépendamment de leur lieu de résidence et son intérêt à maintenir un lien avec ses émigrés, notamment aux niveaux diplomatique et économique, que l'UFE s'efforce de légitimer ses revendications. Elle étoffe néanmoins son argumentaire en insistant également sur le rôle actif joué par les « Français de l'extérieur » au sein de la Résistance. L'octroi de nouveaux droits politiques aux expatriés, ou du moins l'amélioration des conditions de leur exercice, est ici présenté comme une juste récompense pour services rendus à la Nation.

Dans un premier temps, le travail de promotion de la cause des expatriés auprès des participants au travail constituant mis en oeuvre par l'UFE se solde par un nouvel échec

²⁰ Cf. Garraud Philippe, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, vol. 40, 1990, p. 17-41.

cuisant. La grande proximité de l'association avec le MRP s'avère en effet largement contre-productive dans une première Assemblée constituante nettement dominée par les forces de gauche. Le projet de constitution adopté le 19 avril 1946 par la majorité socialiste et communiste n'accorde ainsi aucun nouveaux droits aux Français de l'étranger. Pire, son article 44 limite explicitement la jouissance des droits de citoyen aux seuls « nationaux et ressortissants français de la métropole et des territoires d'outre-mer », excluant de fait ceux établis dans un Etat tiers. Ce premier projet de constitution est cependant rejeté par referendum en mai 1946 et une nouvelle Assemblée constituante est élue en juin. Le MRP sort considérablement renforcé de ces deux scrutins et s'impose comme un partenaire incontournable pour les partis de gauche dans le travail de rédaction d'un second texte constitutionnel. Dans ces conditions, l'UFE voit pour la première fois certaines de ses revendications satisfaites par les pouvoirs publics. Ainsi, la nouvelle Constitution votée par l'Assemblée le 29 septembre 1946 et approuvée par referendum le 13 octobre, ne conditionne à aucun critère de résidence ou de présence sur le territoire national la jouissance des droits civils et politiques. En outre, la loi du 21 octobre 1946 sur la composition et l'élection du Conseil de la République consacre l'appartenance à la communauté politique nationale des Français établis hors de la métropole et des territoires d'outre mer en leur octroyant une représentation inédite au Parlement avec trois sièges de Sénateurs.

Les demandes de l'UFE sont cependant loin d'être toutes satisfaites par la Seconde Assemblée Constituante. Bien que n'ayant de cesse de plaider qu'il ne saurait y avoir de véritable intégration des Français de l'étranger à la communauté politique nationale sans simplification des conditions de leur participation électorale, l'association échoue ainsi à nouveau à faire reconnaître des possibilités de vote à distance ou depuis l'étranger pour les expatriés, sa principale revendication depuis sa création. Comme durant l'entre-deux guerres, la majorité des parlementaires reste en effet fermement opposée à l'idée d'organiser une élection en dehors du territoire national. Les Français établis hors de France doivent donc continuer à se rendre en personne dans leur commune d'inscription en métropole le jour du scrutin s'ils souhaitent pouvoir exercer le droit de vote qui leur est pourtant désormais reconnu constitutionnellement. Par ailleurs, les électeurs expatriés étant fondus dans le corps électoral métropolitain, et n'étant l'objet d'aucun registre spécifique, il est impossible de leur faire élire directement leurs trois sénateurs dédiés. Aux termes de la loi du 21 octobre 1946, c'est donc à l'Assemblée Nationale qu'il revient de les désigner en leur nom.

Malgré ses demandes répétées, l'UFE ne parvient guère à faire améliorer les modalités de participation et de représentation des expatriés dans les années suivant l'instauration de la IV^e République. En 1948, elle obtient néanmoins une concession de taille de la part du Président du Conseil Robert Schuman et de son ministre des Affaires étrangères Georges Bidault, tous deux membres du MRP. Ces derniers décident en effet de créer un comité consultatif spécifiquement dédié aux Français établis hors de France auprès du ministère des Affaires étrangères. Ce Conseil Supérieur des Français de l'étranger (CSFE) se voit donner pour mission de « fournir des avis sur les questions et projets intéressant les Français domiciliés à l'étranger ou l'expansion française »²¹. Il est composé de 9 membres de droit (le ministre des Affaires étrangères, qui le préside, les trois sénateurs des Français de l'étranger, le Président et le directeur de l'UFE, les présidents de deux fédérations « professionnelles » d'expatriées et celui de l'Union des chambres de commerce françaises à l'étranger²²), ainsi que de vingt membres titulaires et de vingt membres suppléants « représentant les organismes français de l'étranger ». Dans son intitulé, ses prérogatives et son mode de fonctionnement, le CSFE s'inspire directement du « Conseil supérieur de la France d'outre-mer » d'avant-guerre, qui avait lui-même pris la succession au « Conseil supérieur des colonies » en 1935. On a ici clairement affaire à un cas de transfert d'un instrument d'action publique, c'est à dire d'importation d'un secteur à un autre d'un « dispositif à la fois technique et social organisant des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »²³. L'inspiration coloniale du CSFE se ressent particulièrement dans la mise à distance de la principale population cible de l'action publique à la définition de laquelle l'institution à vocation à participer. Tout comme les indigènes auparavant, les Français expatriés sont en effet largement dépossédés des moyens de sélectionner leurs représentants au sein du Conseil ainsi que les questions y étant discutées, au profit de groupements de notables, résidant eux-même rarement à l'étranger, cooptés par les pouvoirs publics.

Etant à la fois la plus ancienne et la seule des associations des Français de l'étranger prétendant représenter les intérêts de cette population dans son ensemble, indépendamment de leur profession ou de leur pays de résidence, l'UFE, dont la base d'adhérents et l'implantation internationale restent pourtant limitées se voit octroyer par le gouvernement un rôle central

²¹ Cf. Décret n° 48-1090 du 7 juillet 1948 instaurant un Conseil supérieur des Français de l'étranger

²² En l'occurrence, la Fédération nationale des Anciens combattants résidant hors de France (FACS) et la Fédération des professeurs résidant à l'étranger (FPFRE)

²³ Cf. Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014

dans le fonctionnement du CSFE. En retour, en acceptant de participer à la nouvelle institution selon les règles fixées par le gouvernement, l'association accède au statut de « cogestionnaire » de la politique française à l'égard des expatriées. En échange de la reconnaissance officielle de sa représentativité et de son statut d'interlocuteur privilégié par l'Etat, l'UFE consent à mettre en sourdine son activité revendicative, notamment en ce qui concerne l'accès au vote et à la représentation des expatriés²⁴. Elle participe ainsi à une dépolitisation de la question des Français de l'étranger, désormais gérée de manière néo-corporatiste par l'administration du ministère des Affaires étrangères et le CSFE, qui perdure jusqu'à la fin de la décennie 1970.

C) La lente repolitisation de la question expatriée

- La libéralisation des modalités de vote des français de l'étranger sous Valéry Giscard d'Estaing (par la création de centres de vote consulaires et la réforme des inscriptions et des procurations).
- La genèse d'une controverse sur l'instrumentalisation électoraliste des expatriés par la majorité.
- La contestation du monopole de représentation de l'UFE : l'Association démocratique des Français de l'étranger (ADFE) est créée en 1980 par des militants de gauche (proches PS)
- Lors de la campagne pour l'élection présidentielle : la question des Français de l'étranger est constituée en enjeu politique (Mitterrand notamment intègre une réforme de leur participation et de leur représentation à son programme de campagne)
- L'alternance et la réforme partielle des modalités d'intégration et de gestion des Français de l'étranger : « démocratisation » du CSFE, politisation de la sélection des sénateurs, mais abandon du projet de députés des Français de l'étranger et pas de refonte des modalités de leur participation

D) L'émergence d'un fragile consensus interprétatif

- Depuis le début des années 2000 : genèse d'un consensus (évoqué précédemment) sur le besoin d'améliorer les conditions de l'intégration des Français de l'étranger à la communauté politique nationale.

²⁴ Sur l'institutionnalisation des néo-corporatistes des groupes d'intérêt, cf. Hélène Michel, « Le pouvoir économique. Les groupes d'intérêt », in *Nouvel Manuel de Science Politique*, p.260

- Ce consensus s'explique en grande partie par :
 - 1. la perception partagée au sein des principaux partis politiques que les Français de l'étranger constituent un nouvel électorat à conquérir (et donc potentiellement une source de gains électoraux)
 - 2. le travail d'influence des associations d'expatriés auprès des partis politiques (UFE auprès UMP, ADFE auprès PS et EELV)
- Les mutations récentes des modalités de participation et de représentation des expatriés apparaissent dès lors profondément liées au calendrier électoral et aux espérances de gain de chacun...
- Mais le consensus actuellement observable apparaît très fragile :
 - Les avantages octroyés aux Français de l'étranger commencent en effet à être dénoncés par certains acteurs comme excessifs.
 - La très faible participation électorale des Français de l'étranger aux différents scrutin apparaît ici comme un argument particulièrement porteur (notamment pour dénoncer leur sur-représentation parlementaire).
 - Cette faible participation renvoie au paradoxe central du dispositif actuel de gestion des Français de l'étranger en France : les expatriés ont été laissés largement à l'écart des modalités de sa définition au profit d'associations aux bases militantes réduites (et très mal implantées) qui ont surtout joué de leur proximité aux cercles du pouvoir politique à Paris pour faire avancer leur revendication.
 - Les Français de l'étranger apparaissent largement comme un « groupe de papier » : il a existé dans les textes avant d'être un groupe mobilisé « concrètement » (très faible homogénéité et « conscience » du groupe)