THÈSE DE DOCTORAT

de l'Université de recherche Paris Sciences et Lettres
PSL Research University

Préparée à l'Ecole des hautes études en sciences sociales

Les Français de l'étranger comme catégorie politique

Ecole doctorale n°286

ECOLE DOCTORALE DE L'EHESS

Spécialité ANTHROPOLOGIE SOCIALE ET POLITIQUE

COMPOSITION DU JURY :

M. DELOYE Yves
Sciences Po. Bordeaux, Rapporteur

Mme LALLEMENT Emmanuelle
Université de Paris 8, Rapporteure

M. GARRIGUES Jean
Université d'Orléans, Membre du jury

M. PETRIC Boris
EHESS, Membre du jury

Mme WAHNICH Sophie
EHESS, Membre du jury

Soutenue par Marie-Christine
PELTIER-CHARRIER

le 13 décembre 2018

Dirigée par **Marc ABELES**

L'ECOLE DES HAUTES ETUDES EN SCIENCES SOCIALES | PSL

A Allison, Patrick, Raphaël et Charlotte

Remerciements

Ce parcours de recherches trouve sa source dans les séminaires où Marc Abélès m'a accueillie à l'EHESS. C'est avec une attention patiente qu'il a accompagné mon retour à l'anthropologie. Grâce à nos échanges, et en m'appuyant sur ses travaux, j'ai pu mener à terme cette étude. Qu'il en soit très sincèrement remercié.

Les séminaires du IIAC/TRAM, mais aussi ceux sur la Révolution française, animés par Sophie Wahnich, et les discussions que nous avons eues, ont été source d'interrogations et de réflexions. Ses conseils ont été essentiels pour réaliser la partie historique de cette recherche. Je lui exprime ma chaleureuse reconnaissance pour l'attention portée à mon cheminement.

Les recherches de Catherine Neveu sur la citoyenneté, et celle d'Irène Dos Santos sur l'immigration portugaise en France ont nourri les miennes. Leur écoute attentive et leurs recommandations, en tant que membres de mon comité de thèse, ont guidé ma progression. Je leur suis particulièrement redevable.

L'intérêt dont ont fait preuve les personnes rencontrées dans les différents fonds d'archives où j'ai travaillé m'a permis de surmonter bien des difficultés et d'orienter mon travail. Je sais gré de l'appui qu'ils m'ont prodigué aux membres du service des Archives de l'Assemblée nationale, qui m'ont accueillie à de multiples reprises, à ceux des Archives nationales, qui ont guidé mes demandes de dérogation, et à ceux du Centre d'histoire de Sciences Po et des archives du ministère des Affaires étrangères.

Ce travail n'aurait pas été possible sans tous ceux, Français de l'étranger et élus, qui, à travers le monde, m'ont consacré du temps et fait partager leurs univers. Je leur exprime ma gratitude pour la richesse de nos rencontres.

Ma famille et mes amis m'ont apporté leur aide en m'ouvrant des portes, en me faisant partager leurs connaissances et leurs expériences, en suivant l'avancement de mon travail. Que Bernard, Bertrand, Claude, Christine, Didier, François , Guillaume, Inès, Jean, Karine, Liz, Michel, Nausicaa, Maité, Odile, Pascale, Philippe, Solal, Sue, Thibaud soient chaleureusement remerciés.

Last but not least, Jean-Loup m'a soutenu de multiples façons tout au long de ces années où notre vie quotidienne été placée sous le signe des Français de l'étranger. Je lui dois beaucoup.

Résumé et mots clés

La constitution des Français de l'étranger comme catégorie politique est étudiée en décloisonnant les perspectives entre histoire, droit, science politique, et en les confrontant à l'approche anthropologique. Ces Français et leurs élus sont appréhendés sous les angles matériel et idéel. L'étude des institutions au travail, exécutif et législatif, éclaire le rôle des crises, des guerres mondiales à la globalisation. L'horizon territorial national y est relativisé.

Pour résoudre les antagonismes entre nationalité et résidence hors du territoire national, ces Français expriment les liens qu'ils ont avec leur pays d'origine, en combinant pratiques locales et transnationales. La projection du système de représentation français hors des frontières, avec des règles spécifiques, fait que les élus, pour remplir la dimension transnationale de leur fonction et leur rôle en France, combinent pratiques réelles et virtuelles. Ils sont porteurs d'innovations institutionnelles, dont les limites sont l'objet même du débat, pour traduire le principe d'égalité de leurs électeurs devant la loi en égalité de droits.

Ces Français sont un élément de l'altérité, nécessaire à la construction nationale. La forme du système politique en place, droit de vote et représentation, témoigne de la plasticité institutionnelle et de ses limites pour réduire des contraintes contradictoires. Dans un monde globalisé faire entrer cette nouvelle localité dans la vie sociale et politique permet d'intégrer à la fois le dépassement du territoire et l'autoperpétuation de l'Etat.

Mots clefs : anthropologie / politique / transnationalisme / Français de l'étranger / parlement-France / vote-France / territoire

Abstract and keywords

The construction of the French from abroad as a political category is studied by confronting historical, legal and political sciences perspectives with an anthropological approach. The French from abroad and their representatives are examined from ideal and material points of view. The review of the legislative and executive powers demonstrates the preponderant role played by crises, from the two world wars to globalization. Through these crises the conceptual framework of the nation as a territorial entity is put into perspective.

To solve the antagonisms between nationality and residence outside of France, they express their connection with their homeland through local and transnational practices. As the French political representation system is projected abroad their elected representatives combine real world and virtual practices to fulfil their transnational mission and their functions in France. They activate institutional innovations to translate the principle of equality before the French law for their constituents into equality in rights. The limits of the proposals are the keystone of the debates.

These French are an element of alterity, crucial to the national construction. The shape of the current political system, right to vote and to elect representatives, demonstrates the institutional plasticity, and its limits, in addressing contradictory constraints. In a globalized world, integrating this new locality into social and political life is a way to combine the overtaking of the territory and the auto perpetuation of the State.

Keywords: anthropology/politics/transnationalism/French from abroad/parliament-France/vote-France/territory

Table des matières

Dédicace 3
Remerciements 4
Résumé et mots clés 5
Abstract and keywords 6
Table des matières 7

Introduction 15

1 - Problématique et hypothèses 15

1 - 1 - Le rôle du global 15

- Comment le global pénètre le territoire et remodèle l'action politique 17
- Citoyenneté 19
- Etre représenté 20

1 – 2 - Les Français de l'étranger comme catégorie politique 21

2 - Approches disciplinaires 25

2 - 1 - Démographie : 25

2 - 2 - Histoire 28

- Vallée de l'Ubaye 29
- Etats-Unis 31

2 - 3 - Sciences politiques 32

3 - Méthodologie 38

3 - 1 - Le sujet de la recherche 38

3 – 2 - Le déroulement de la recherche 39

1ère partie – Les Français de l'étranger et la politique..... 43

CH. 1 - Histoire du lien 45

Introduction 45

1 - 1 - Les pratiques du lien : qui est Français ? 46

- Les faux étrangers 47
- Le serment civique 49
- L'espoir de retour 50
- Un principe qui ne se discute pas 52
- Un substitut à la colonisation 54

1 - 2 - Le droit comme opérateur, la territorialité des lois..... 57

- « D'indiscrètes révisions » 58
- Les oublis du Parlement 62
- « Un subterfuge légal » 65
- La fin du monopole 68
- « Une œuvre de récupération nationale » 70
- « D'incessants conflits de nationalité » 73
- « La gloire de la France » 75
- « Une sollicitude platonique » 78

Conclusion 83

Ch. 2 - Emigration française et transnationalisme 85

Introduction 85

2 - 1 - Une diversité d'appellations 86

2 - 2 - Identités et décalages 92

2 - 3 - Des relations sociales transnationales et locales 98

- Relations sociales transnationales 99
- Relations sociales locales 101

Conclusion 107

Ch. 3 - Histoire du vote 109

Introduction 109

3 - 1 - « Des citoyens de seconde classe » 110

- Qui est électeur ? 110
- « Un calvaire législatif » 112
- Les dangers du politique 115
- Territoire versus local 117

3 – 2 - Au-delà du politique 119

- « Des patriotes sans terre » 120
- Quels sacrifices ? 122
- La France éternelle 123

3 - 3 - Les référendums comme rupture 126

- Gouverner par ordonnance 126
- Penser simultanément les marges 128
- Une question simple, une réponse simple 132
- « Une dérogation raisonnable » 134
- Un nouvel étranger 138
- Lien trans-générationnel et vote territorialisé 139

3 - 4 - Election présidentielle 143

- Un débat non abouti 143

- Affirmation présidentielle 147
- « Une innovation hardie » 148
- Quelle propagande ? 151
- Exprimer un vote 153

3 - 5 - Elire des représentants 158

- Des partis politiques à l'étranger 158
- Des règles uniformisées ? 160

Conclusion 162

Ch. 4 - La politique au quotidien 165

Introduction 165

4 - 1 - Quelles élections et comment voter ? 166

- Campagne électorale. 166
- Le temps du vote 169
- Comment voter ? 171
- Du vote aux résultats 175

4 - 2 - La citoyenneté comme pratique 178

- Citoyenneté et vote 178
- Une ou deux communautés ? 181

4 - 3 - Le contenu du lien 184

- Une communauté politique 185
- Parler la langue 186

Conclusion 190

2ème partie – Le système de représentation politique 195

Ch. 5 - Construire un système de représentation 197

Introduction 197

5 - 1 - Qui représente l'étranger ?..... 198

5 - 2 - La rupture de l'Assemblée consultative provisoire 201

- Une nécessaire représentation populaire 201
- Diversité ? 204
- Désigner des délégués 206
- Cinq représentants 208
- Les intérêts de la France 212

5 - 3 - Représenter les Français des protectorats ? 214

- Une exclusion de fait 214
- Emporter la patrie avec soi 217
- Protectorats 219
- Députés des citoyens français du Maroc et de Tunisie 221
- Un faux pas de l'Assemblée ?..... 223

5 - 4 - Remplacer le suffrage universel 226

- D'une Chambre à l'autre 227
- Un choix politique ? 230
- Un nouvel échelon local 232
- Désigner ou élire ?..... 234
- Auto -recrutement ?..... 236
- Des associations antipolitiques 239
- « Un projet orthodoxe » 240
- « Un vote d'opérette » 243

5 - 5 - Représenter les Français de l'étranger sous la Ve République 244

- Un cas étonnant 246
- Définir l'étranger 250
- Population ou territoire ? 254
- Quel corps électoral ? 256
- Une représentation équitable 259
- Quelle autochtonie ? 260

Conclusion 262

Ch. 6 - Quels élus pour quel territoire ? 265

Introduction 265

6 - 1 - Les élus 266

- Députés et sénateurs 266
- Conseillers consulaires et conseillers à l'AFE 268

6 - 2 - Le territoire représenté 270

- Des circonscriptions législatives à l'étranger 270
- Population ou territoire ? 276

6 - 3 - L'éligibilité des parlementaires 277

- Une autochtonie indirecte 278
- Le rôle de l'UFE 280
- Sénateurs et députés : quelle autochtonie ? 283

6 - 4 - Faire campagne 289

- Le même et le différent 289
- Campagne virtuelle et campagne physique 291

Conclusion 297

3ème partie – Représenter au quotidien 301

Ch. 7 - Etre présent 303

Introduction 303

7 - 1 - Des circonscriptions à l'étranger ? 304

- Une volonté politique 304
- Inégalité inacceptable ? 307
- « Une expérience aventureuse » 309

7 – 2 - Une double dimension territoriale 311

- Hiérarchiser le territoire 312
- Députés, instaurer des relations dématérialisées 314
- Sénateurs, le monde comme circonscription 319

7 - 3 - Rituels républicains 326

- Le 14 juillet 327
- Commémorer les morts pour la patrie 329

7 - 4 - Elus et diplomates 333

- La coexistence de deux logiques 333
- Tenir compte des élus 334

Conclusion 337

CH. 8 - Rendre légitimes les Français de l'étranger 341

Introduction 341

8 - 1 - Quels droits sociaux et quelle fiscalité ? 342

- Indemniser les dommages de guerre 342
- Protection sociale 347

- CSG–CRDS 350

8 - 2 - L'enseignement 354

- Financer l'enseignement 354
- Un enseignement gratuit ? 359
- Quel enseignement dans un monde transnational ? 362

8 - 3 - La nationalité 369

- Reconnaitre la binationalité 369
- Déchéance de la nationalité ? 371
- Une majorité facturée 374

Conclusion 378

Conclusion 383

Bibliographie 395

Annexe 1 Sigles utilisés 413

Annexe 2 Liste des interlocuteurs 415

Annexe 3 Glossaire du Parlement 419

Annexe 4 Comité des Associations Françaises et de Langue Française de New York. 421

Introduction

1 - Problématique et hypothèses

1 - 1 - Le rôle du global

Juin 2012: onze députés représentant les «Français établis hors de France» siègent pour la première fois à l'Assemblée nationale, conséquence d'une modification de la Constitution adoptée en 2008[1].

Au-delà de l'événement, et en deçà des approches juridiques, l'anthropologie analyse les processus sociaux et politiques qui sont à l'œuvre et conduisent à des ruptures telles que celle-ci, à savoir l'entrée au Palais Bourbon de représentants de Français, dont l'appellation indique que, contrairement aux autres, ils ne résident pas sur le territoire national.

La communauté politique étant définie, comme l'a montré Rancière, par l'ensemble des litiges sur l'appartenance : « La première question est de savoir quels objets et quels sujets sont concernés par les institutions et les lois »[2] . A quoi renvoie l'utilisation du terme qui désigne ces Français ? Quelle réalité recouvre-t-elle ? Qui sont ces « Français établis hors de France » et au nom de quoi des liens ont-ils été établis entre des communautés françaises disjointes dans l'espace ? Comment ces échanges vont-ils traduire les conflits d'intérêt » pensables dans l'espace idéologique du moment »[3] entre les différents groupes publics et privés, et comment vont-ils être déclinés en termes de droit de façon à ce que ces Français « possède[nt] à la fois leur propriété et la propriété commune du tout» [4] ?

L'Etat-nation n'est qu'une forme parmi d'autres de système politique, et cette forme est elle-même mouvante : elle recompose constamment ses différents niveaux, déplace les lignes entre l'intérieur et l'extérieur. Dans ce mouvement l'Etat-nation elle produit des acteurs qui vivent hors du territoire qu'il contrôle, mais pour lesquels la référence au national demeure. Dans ce monde

---

[1] « Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat » (Art. 24).

[2] J. Rancière 2008, p.66.

[3] E Balibar, 2010, p.73.

[4] J. Rancière, 1995, p.169.

« déterritorialisé, diasporique et transnational »[5] comment nationalité et citoyenneté s'articulent-elles ? Balibar souligne une « dissociation tendancielle » liée à la crise de « l'Etat-national-social »[6], notion qu'il utilise « pour parler à la fois des rapports entre citoyenneté et nationalité, des phénomènes de transformation des mouvements sociaux et du racisme dans ses formes abstraites et quotidiennes ».

Pour Comaroff[7] , la division internationale du travail, les migrations à grande échelle qui lui sont liées, et la possibilité de maintenir des contacts, démultipliés par les communications électroniques, conduisent à ce que l'identité ne soit plus contenue dans la citoyenneté, chacun étant libre de se définir sur les axes existant à travers le monde. Ces mouvements géographiques, contrairement à ceux qui les ont précédés, ont été analysés au cours des années 1990, non comme des processus d'assimilation mais en utilisant les termes de « transnationalisme » et de « transmigrant » :

« Un migrant transnational maintient des interconnections actives, continues, à la fois dans les pays d'origine et d'accueil et éventuellement avec des communautés dans d'autres pays. Ces relations peuvent être économiques, sociales, culturelles ou politiques ; elles peuvent, ou non, concerner l'ensemble de ces domaines. [...] En vivant à travers les frontière, les migrants brisent l'identification entre la nation et l'Etat et donnent naissance au concept paradoxal d'Etat déterritorialisé ou plus précisément d'espace déterritorialisé.[8] »

La dimension politique de ce double ancrage est souvent considérée sous l'angle des droits dans le pays d'arrivée. Ainsi Assad s'interroge-t-il sur les « marges de l'Etat»[9] auxquelles appartiennent les personnes incluses dans une communauté politique sans en être citoyens, et en particulier sur les immigrants qui, ayant quitté leur pays d'origine, cherchent à s'installer dans un autre. En France, de nombreux travaux ont porté sur les droits des immigrés, dont ceux sur le droit de vote. L'évolution de ces règles depuis l'entre-deux-guerres, a été retracée par Weill[10]. Le débat sur la participation aux élections locales, qui a marqué les années 1980, y trouve toute sa place. Quelque vingt ans plus tard, ce droit, accordé aux ressortissants de l'Union européenne pour les élections locales et européennes, s'ils résident dans un autre pays que celui de leur nationalité, marque une rupture.

---

[5] A.Appadurai, 2005, p.271.

[6] E. Balibar, 2008, p.11.

[7] J. et J. Comaroff, 1994, p. 15.

[8] T. Lewellen, 2002, p.151.

[9] T. Assad, 2005.

[10] P. Weil, 1991.

Cette dissociation entre nationalité et citoyenneté pose la question de la citoyenneté européenne, à l'étude de laquelle a contribué Costa-Lascoux[11].

Plutôt que nous intéresser au pays d'arrivée, nous allons renverser la perspective afin d'analyser, dans de la recomposition contemporaine des modes d'appartenance, le processus d'institutionnalisation d'une catégorie politique dans un pays d'origine, la France. La question posée est celle du rapport politique entre cette construction identitaire et la forme de l'Etat-nation dont la stabilité est actuellement sujette à interrogations. Il est, en effet, fréquemment caractérisé par des populations mouvantes et des politiques transnationales qui s'appliquent au sein des frontières nationales[12]. Nous étudierons le contenu des ces politiques qui traverse les frontières car « la localité est avant tout une question de relation et de contexte plutôt que d'échelle ou d'espace »[13] . Mais, si le discours tenu par l'Etat est celui de son autoperpétuation , comment intègre-t-il ce dépassement du territoire tout en affirmant que cela ne modifie pas son identité mais en le traitant comme « la concrétisation d'une essence éternelle »[14] ?

En mettant ce discours en regard des situations de conflictualité qui émaillent l'exercice du pouvoir politique, et qui ont façonné la constitution des Français de l'étranger comme catégorie politique, les antagonismes inédits entre ceux qui résident sur le territoire national, et ceux qui, ayant la même nationalité, vivent hors des frontières, font l'objet d'hypothèses. Comment ces antinomies conduisent-elles à remodeler le contenu de la citoyenneté, son expression par le suffrage universel et la représentation qui en est issue ? Quelles modifications institutionnelles sont-elles jugées acceptables pour appliquer à l'étranger les règles qui prévalent en France ? Les concepts élaborés pour tenir compte de ce cadre transnational pourront aussi contribuer à l'analyse de la vie politique française.

Comment le global pénètre le territoire et remodèle l'action politique

Parmi les différentes facettes de la globalisation, économiques, culturelles et politiques, l'accent est mis ici sur ces dernières. L'interdépendance avec les aspects économiques et culturels est vue à travers le prisme du politique[15] .

L'expérience de la globalisation des Français de l'étranger diffère de celle de leurs compatriotes puisqu'ils perçoivent et participent aux flux de cette globalisation dans un pays différent. S'ils vivent les mêmes phénomènes de compression de

---

[11] J. Costa-Lascoux, 1992, p. 281-293.

[12] A. Appadurai, 2000, p.5.

[13] A. Appadurai, 2005, p.17.

[14] M. Herzfeld, 2007, p.26.

[15] J. Bokser Liwerant, 2013, penserglobal.hypotheses.org/766 .

l'espace et du temps, leur espace de résidence est autre, et la question du lien avec le pays dont ils ont la nationalité, où certains d'entre eux se rendent régulièrement, où ils sont susceptibles de retourner vivre, modifie leur imaginaire du global, leur « ethnoscape »[16] , ce paysage composite des groupes mobiles dont une des sources se situe dans leur pays d'origine. La culture et les personnes ne sont pas réductibles à une localisation géographique. Les communautés imaginées des nations modernes, dont les membres sont loin de se connaitre tous, comme l'a montré Anderson, inclut des espaces qui sont, eux aussi, imaginés[17]. La spécificité de l'espace s'efface au profit des différences culturelles, historiques et sociales qui s'y inscrivent[18]. Cette combinaison d'un ici et d'un ailleurs fait l'objet d'une construction socio-politique. C'est cette expérience spécifique que nous interrogeons.

La compression de l'espace / temps passe, au-delà des relations de face à face, par des processus d'intensification des relations sociales, y compris politiques, à distance. Ainsi les relations construites permettent-elles d'insérer dans la collectivité nationale ceux qui vivent en dehors de son territoire, alors que les Etats-nations occidentaux n'incluent pas tous ceux qui vivent sur leur territoire. Quelle forme prend, en France, cette « bifocalité culturelle » (*cultural bifocality*) étudiée par Inda et Rosaldo[19] dans la mesure où elle concerne les Français de l'étranger ? Comment la politique française devient-elle, pour partie, indépendante de son territoire ? Lors de ce processus quels sont les éléments qui sont déterritorialisés ? Comment se fait leur introduction dans l'espace des différents Etats -nations et quels sont les éléments qui demeurent territorialisés ?

La création d'une nouvelle localité qui inclut des flux de Français à l'étranger hors du territoire sur lequel l'Etat-nation exerce sa souveraineté, conduit à analyser le concept de souveraineté comme Abélès[20] le propose, dans la ligne de Foucault, de poser la question non du pourquoi de l'exercice du pouvoir mais de son comment. Ce comment renvoie ici aux processus qui marquent la diachronie des décisions.

La construction des Français de l'étranger comme catégorie politique a une double dimension spatiale et temporelle. La superposition des durées est analysée lors d'allers- retours entre le présent et le passé : « Aller vers le passé avec les questions du présent pour revenir vers le présent lesté de ce que l'on a compris du passé »[21] . A travers les archives des pouvoirs exécutif et législatif, ainsi que dans

[16] A. Appadurai, 2005, p.70.

[17] B. Anderson, 1996, introduction.

[18] A. Gupta, J. Ferguson, 2006, p.608-617.

[19] J. Inda, R. Rosaldo (eds), 2002, introduction.

[20] M. Abélès, 2014, p.41 et suivantes.

[21] N. Loraux, 1993, p.28.

celles d'acteurs publics et privés, ont été recherchées les oppositions au sein de ces différents groupes et entre eux. Les résultats de cette recherche historique ont alimenté un travail anthropologique mené auprès d'acteurs de l'appareil d'Etat intervenant dans un monde globalisé, et de Français à l'étranger. Le déplacement des instabilités et des débats qui marquent, au fil du temps, la difficulté à penser simultanément nationalité et extériorité territoriale y sont analysés.

Citoyenneté

Au-delà du maintien de la nationalité du pays d'origine, se pose la question de la citoyenneté, qui est différente, et de la participation, ou non, des Français à l'étranger à la vie politique. Quelle forme prend pour ces Français la condition politique qui, à la fois, les insère dans une histoire en les rattachant à ceux qui les ont précédés, et qui définit leur identité dans la collectivité à laquelle ils appartiennent [22] ? Comment se combine pour eux l'appartenance à une histoire commune, leurs prédécesseurs sont les mêmes que ceux qui résident en France, et le fait qu'ils ne partagent pas la vie de la communauté au quotidien ?

Interroger les métamorphoses de cette condition politique pour les Français à l'étranger passe par une analyse de la relation triangulaire d'interdépendance entre conception de la souveraineté, population et territoire, puisque il y a dissociation entre la citoyenneté et le territoire de résidence. Si la citoyenneté n'est pas un statut, mais l'expression du lien social, les droits et les obligations qui en sont la contrepartie résultent d'un processus social et politique à l'issue duquel une accord temporaire règle les relations entre citoyens, formalisé par les pouvoir[23] .

L'analyse des pratiques et des représentations éclaire le contenu de la « fabrique sociale et politique »[24] qu'est la citoyenneté des Français de l'étranger. Elle permet d'en saisir les variations selon les contextes politiques, de mettre en relief les circonstances, les débats et les acteurs qui sont porteurs de l'inflexion de la relation d'interdépendance entre la conception de la souveraineté, la population et le territoire. Au-delà de la reconnaissance formelle de la qualité de citoyen des Français de l'étranger, l'analyse porte sur la possibilité de participer de façon effective à la vie politique française et sur la façon dont les textes juridiques qui s'appliquent sur le territoire national les concernent ou non. Malgré l'affirmation d'une égalité entre tous les citoyens, quelle est la forme, et l'évolution, de l' « inclusion différentielle »[25] qui leur est propre ?

---

[22] M. Gauchet, 2005, p.9.

[23] E. Balibar, 2010, avant-propos.

[24] C. Neveu, 2009, p. 230.

[25] E. Balibar, 2012, p.17.

Etre représenté

Cette forme spécifique de citoyenneté, malgré l'affirmation d'une égalité de droits, se traduit en termes de vote. Les Français de l'étranger peuvent-ils l'exprimer en dehors du territoire sur lequel l'Etat-nation exerce sa souveraineté ? Quelle forme prend-il et se traduit-il par l'élection de représentants qui leur sont propres ?

Le système de transformation allant de l'impossibilité affirmée à la possibilité d'exercer ce droit est étudié pour mettre en évidence le processus social et politique d'inflexion des règles, marqué par un enchainement d'innovations institutionnelles au terme duquel ces citoyens peuvent exercer leur droit de vote à l'étranger. Système de transformation dans lequel les nouveaux choix qui sont faits infléchissent des positions théoriques pour combiner différemment des concepts qui prévalaient auparavant. La combinaison de l'identique et du différent, selon des lois de formation distinctes, pour apporter la réponse du moment aux questions posées, permet de se détacher de l'événement et d'inscrire ces évolutions dans la longue durée. Approche qui s'inscrit dans les travaux menés par Foucault, pour lequel : « Un ou plusieurs éléments peuvent demeurer identiques mais appartenir à des systèmes différents de dispersion et relever de lois de formations distinctes.[26] ». Le contenu des liens que les citoyens entretiennent avec la patrie sur le territoire de laquelle ils ne résident pas font ainsi l'objet de débats renouvelés. Quelle importance est accordée à la participation à la défense de la patrie ? Doit-on faire un service militaire dans l'armée de son pays d'origine ? Comment participer à la défense du sol national en cas de guerre ? De quelle façon contribuer au développement économique et culturel hors des frontières ? Quel système fiscal s'applique-t-il à ces Français ? Et comment ces liens s'articulent-ils, ou pas, avec la possibilité de prendre part aux décisions concernant la communauté politique dont ces Français ne partagent pas le quotidien ?

Au sein du système institutionnel français, la question d'une représentation spécifique des Français de l'étranger est étroitement imbriquée à celle de l'exercice du droit de vote. Se pose-t-elle pour ces citoyens qui vivent hors des frontières sous le double aspect mis en évidence par Marin : d'une part un effet de présence au lieu d'une absence, et d'autre part un redoublement de cette présence qui résulte du fonctionnement réfléchi du dispositif sur lui-même [27] ?

L'analyse de l'effet de présence pose la question de la façon dont sont élus ces représentants, des instances où ils siègent, des critères qui président au découpage du monde pour en faire un territoire à l'image de ce qui est pratiqué sur le sol national, des liens que les élus ont avec ce territoire et avec leurs électeurs.

---

[26] M. Foucault, 1969, p.225.

[27] L. Marin, 1981, introduction.

L'activité de ces élus est étudiée sous l'angle de la place qu'ils occupent dans l'institution parlementaire , des questions dont ils sont les porteurs, des oppositions et alliances qui marquent les relations entre les pouvoirs législatif et exécutif, et au sein de chacun d'entre eux, lors de l'examen des questions concernant les Français de l'étranger.

Outre ces débats entre les différents acteurs qui produisent les règles de droit, c'est le fonctionnement du système, la façon dont il est utilisé par les Français de l'étranger, et par les élus dans leur pratique quotidienne, qui est interrogé pour mettre en évidence son fonctionnement, les contradictions à l'œuvre, qui ouvrent la voie à de nouvelles inflexions, marquées elles aussi par l'instabilité.

1 – 2 - Les Français de l'étranger comme catégorie politique

Le peu d'intérêt porté aux Français émigrés par rapport à celui accordé aux immigrés en France est souligné par Green et Weil, qui ont étudié les politiques de départ aux XIXe et XXe siècles. Cette différence est rapprochée de l'inégalité des flux migratoires. La France n'est pas un pays d'émigration massive durant la période étudiée, de la fin du Second Empire à la Première Guerre mondiale, à la différence d'autres pays européens. D'autre part l'Etat intervient peu en matière d'émigration, sa gestion administrative étant fondée sur un compromis entre liberté et protection, tenant compte à la fois de l'intérêt de l'Etat et de celui des émigrants [28]. Par ailleurs l'extériorité territoriale, qui rend difficile leur connaissance, et l'influence faible qu'ils ont sur la vie du pays, même si elle peut être significative dans certaines zones, expliquent le peu d'attention qui est prêté à ceux qui partent.

Les appellations variées qui leur ont été données au cours du temps rendent compte de cette difficulté à les situer : faux étrangers, Français du dehors, Français de l'extérieur, Français de l'étranger, puis « Français établis hors de France »[29]. Elles illustrent, plutôt qu'une absence, une existence formalisée comme à la fois une inclusion et une exclusion. Ces identités sont « relatives à quelque chose et donc s'affirment à travers des altérités qu'elles transcendent »[30]. L'identité relative à la nationalité française transcende ici l'altérité qui consiste à ne pas habiter en France, à « avoir sa résidence habituelle hors du territoire national »[31]. La même question s'est posée lors de la rédaction de cette thèse.

---

[28] N. Green, F. Weill, 1006, p.7.

[29] JORF, *Lois et décrets*, 14 mai 2005, ordonnance 2005-461 relative aux Français établis hors de France, p.26.

[30] M. Augé, 1994, p.89.

[31] JORF, *Lois et décrets*, 14 mai 2005, ordonnance 2005-461 relative aux Français établis hors de France, p.26.

« Émigré » a été écarté car il a une connotation négative, « expatrié » n'est que marginalement présent dans le discours politique, aussi ai-je choisi « Français de l'étranger », terme le plus largement utilisé par mes interlocuteurs.

En dehors de cette dimension spatiale, intéressons-nous à l'autre composante de tout groupe humain, la temporalité qui le caractérise[32] . Etudier cette temporalité permet de ne pas réduire l'action politique au présent, mais de le l'interroger à la lumière des questions posées, ou non, dans le passé et des réponses, qui ont été, ou non, apportées. C'est en parcourant le temps, pour identifier les épisodes qui peuvent éclairer la recherche entreprise, que peuvent être élaborées des hypothèses sur les événements du présent, et que peut être construit un objet politique [33]. Le travail sur le contemporain passe par celui sur les archives, car l'inactuel permet selon Agamben de « percevoir non les lumières mais l'obscurité, de saisir la part d'ombre »[34] . L'usage qui en est fait suppose que l'anachronisme soit contrôlé. Il faut « tenter de suspendre ses propres catégories pour cerner celles des autres »[35].

Au cours de ce cheminement dans les archives comment l'analyse de certaines périodes de rupture et de changements radicaux montre-t-elle une inflexion des pratiques[36], la création d'une spatialité commune virtuelle, une nouvelle localité ? Comment l'articulation de ces temporalités montre-t-elle que les Français de l'étranger sont une catégorie malléable, produit de l'interactivité sociale, car les identités sociales sont le produit des usages [37] ? Pour analyser les variations de leur contenu, sont interrogées les relations établies entre les représentants de ces Français et les pouvoirs publics, exécutif et législatif, mais aussi avec des institutions publiques et privées susceptibles de peser dans le processus politique. En partant de l'interaction entre les acteurs, les contradictions peuvent être mises en évidence.

Lors de ces interactions, quels facteurs conduiront-ils à inclure ces Français de l'étranger dans « la solidarité citoyenne »[38], où, selon Habermas, les membres d'une même nation sont responsables les uns envers les autres, et sont prêts pour cela à consentir des sacrifices ? Quels éléments sont-ils retenus pour que, dans la

---

[32] C. Levi-Strauss, 1977, p.305.

[33] M. Abélès, 1992, p.7-13.

[34] G. Agamben, 2008, p.19.

[35] N. Loraux, 1993, p.28.

[36] M. Détienne, 1994, p.17.

[37] B. Lepetit, 1995, p.17.

[38] J. Habermas, 2000, introduction.

différence symbolique entre « nous » et « les étrangers », le premier l'emporte et devienne irréductible ?

Sahlins a montré que la relation mutuelle qu'est la parenté peut prendre la forme de l'identité, la relation entre frère et sœur, ou de la réciprocité et de la complémentarité, celle entre mari et femme. Dans tous les cas la relation à l'autre définit intrinsèquement l'existence de chacun. Mais la consanguinité n'est pas nécessairement une tendance universelle des systèmes de parenté : « Certains peuples fondent des liens de parenté, de solidarité et d'identité sur d'autres principes, tels qu'un lieu, une histoire ou des droits de propriété communs, des échanges de dons, la production de nourriture, des souvenirs partagés, autant de moyens d'établir une relation mutuelle. [39] »

Pour étendre, à ceux qui vivent hors du territoire, cette solidarité, dont certains aspects sont traduits en termes de droit, des formes non consanguines sont-elles utilisées, et dans quelles circonstances ? Le nationalisme, communément caractérisé par une projection de métaphores relatives à la parenté à l'échelle de la nation, trouverait-il là une nouvelle dimension[40] ?

La métaphore de la parenté est-elle utilisée pour exprimer la relation aux Français de l'étranger ? Qu'en est-il du sang, cette substance qui est « au cœur de la construction identitaire et de la parenté » [41] ? Mais le sang est aussi un élément central du discours primordialiste, où associé à la race, à la langue, il est la base des relations sociales au sein de groupes tels que la tribu, la caste ou la nation. Ce que nous retiendrons de l'utilisation du sang c'est son caractère universel, sa disponibilité pour les fonctions métaphoriques les plus diverses. Plasticité qui est également soulignée par Herzfeld, cet « *empty semantic vessel* »[42] est un marqueur d'inclusion sociale dans les civilisations indo-européennes[43].

La réflexion sur le sang mène à s'interroger sur une autre dimension, le rôle de la guerre comme source d'identification à la communauté nationale[44], s'agissant de Français qui ne vivent pas sur le territoire directement impliqué dans les conflits, cette dimension prend un relief particulier. Va-t-elle être signe d'appartenance à une même collectivité, d'un renouvellement de liens sociaux ? L'analyse faite par

[39] M. Sahlins, 2009, p.50.

[40] M. Herzfeld, 2007, p.154.

[41] S. D'Onofrio, 2010, p.73.

[42] M. Herzfeld, 1992, p.25.

[43] M. Herzfeld 2007, p.141.

[44] A. Appadurai, 2013, p.126.

Loraux[45] de la violence tournée vers l'extérieur comme élimination de celle marquant les rapports entre les membres d'une même communauté, vaut- elle pour ceux qui vivent hors des frontières ? Le rapport entre la guerre et l'organisation territoriale consiste-il ici non seulement à garantir le maintien d'une entité politique séparée mais aussi à réactiver les liens entre une population française émigrée et le territoire dont elle est, et reste, séparée ?

Pour qualifier ceux qui ont quitté leur pays et gardent des liens avec lui, le terme de diaspora est largement utilisé, en particulier dans la littérature anglo-saxonne. L'est-il pour les Français émigrés, alors que leur appellation officielle, « Français établis hors de France », tout comme celles qui l'ont précédée, illustre la tension entre la nationalité et le territoire ? La diaspora est définie comme un « ensemble de pratiques dans lesquelles l'identification avec la mère-patrie est à la base de l'organisation des activités culturelles, économiques, sociales qui traversent les frontières nationales »[46]. Ce terme permet d'inclure ceux qui se considèrent comme faisant partie d'une diaspora particulière, non seulement des nationaux et des binationaux vivants à l'étranger mais aussi des personnes originaires de la nation en question qui en ont perdu la nationalité[47]. Les spécificités des politiques développées par les Etats d'origine, tels que l'Inde, Haïti ou des pays africains, pour prendre en compte ces populations, ont été mises en évidence[48]. Notre travail sur la construction d'une catégorie politique renvoie principalement au lien issu d'un processus social et politique formalisé par le droit, et à son appropriation par les Français concernés. Il s'agit donc de la population de nationalité française, et des binationaux dont l'une des nationalités est française, puisque c'est cette nationalité qui est génératrice de ce processus. Ce rapport consubstantiel explique que le terme de « diaspora » ne soit pas employé dans ce corpus. Son émergence, marquant le développement de politiques économiques et culturelles pouvant s'adresser aussi à des groupes d'origine française sans en posséder la nationalité serait signe d'une inflexion.

Pour donner un sens à ces mouvements de dispersion le concept de transnationalisme qui met l'accent sur l'hybridation, plutôt que sur la distinction, et sur le maintien d'une frontière[49], est utilisé pour étudier ces Français de l'étranger. Mais comprendre ce que recouvre ce terme est un des premiers axes d'interrogation, avant de s'intéresser au système politique dans lequel ces Français s'insèrent, ou pas. Quelle réalité recouvre cette appellation qui efface les

[45] N. Loraux, 1997, p.155-171.

[46] J. Friedman, 2003, p.9.

[47] M. Collyer, 2013, p. 7

[48] L. Basch, N. Glick Schiller, C. Szanton-Blanc, 1994, ch.8.

[49] J Bokser Liwerant, 2013, p.3.

différences d'appartenance ? Ce terme est-il à rapprocher du « cosmopolitisme global de prospérité et de privilèges », qui renvoie, en fait, pour Bhaba à des « migrants économiques éduqués »[50] ou recouvre-t-il d'autres différences ?

Les pratiques politiques des Français de l'étranger, leur participation à la vie politique française, l'exercice des droits qui sont les leurs, la construction du système de leur représentation politique et la forme qu'il prend aujourd'hui, les pratiques de leur élus sont, au-delà de l'affirmation de droits universels pour tous les Français, l'objet de cette recherche . Cette approche s'inscrit dans celle préconisée par Herzfeld, où l'expérience vécue par les citoyens permet de sortir du discours national unique et de remettre en question l'essentialisme de l'Etat-nation[51]. Ici l'analyse des processus politiques et des discours tenus, tant par les Français de l'étranger que par leurs représentants, des oppositions et des enjeux sous-jacents cherche à éclairer comment s'est formée, et continue à se modeler, une catégorie politique, celle des Français de l'étranger.

2 - Approches disciplinaires

Comprendre comment les Français de l'étranger se sont constitués comme catégorie politique a débuté par deux interrogations, la façon de les nommer et leur nombre. Les travaux des historiens montrent la variation des termes utilisés pour les qualifier, renvoyant à une difficulté à les définir en fonction des liens évolutifs instaurés avec eux. Des prolongements seront apportés à la fois par l'analyse des archives et par l'enquête de terrain. S'agissant du nombre et de la composition de cette population des champs disciplinaires complémentaires peuvent-ils nourrir cette réflexion ? Trois d'entre eux ont été considérés : la démographie, l'histoire et les sciences politiques.

2 - 1 - Démographie :

Que dit la démographie des Français vivant à l'étranger ? La migration renvoie à un changement de résidence et l'émigration consiste à quitter le territoire d'origine pour aller s'installer à l'extérieur de celui-ci : « Pour un territoire donné ce mot désigne à la fois la migration d'une personne depuis ce territoire vers l'extérieur et le phénomène caractérisé par ce type d'évènement »[52] . Dans le cas présent des personnes de nationalité française quittent le France, où elles sont des émigrants, pour s'installer dans un pays, où elles sont des immigrants. Si la démographie

[50] H. Bhabha, 2007, p.1.

[51] M. Herzfeld, 2007, p.253.

[52] R. Pressat, 1979, p.65.

s'intéresse aux mouvements migratoires, composés de ces deux flux, l'approche statistique est privilégiée par rapport à l'étude des personnes qui les composent. Ainsi le terme « émigré » ne figure-t-il pas dans le dictionnaire auquel nous faisons référence.

Pour quantifier ces flux de population, les études démographiques doivent contourner une difficulté majeure : les émigrés français sont hors du champ des recensements de la population car ils concernent le territoire français, et de celui des enquêtes qui leur sont associées. Les données sont donc issues de sources administratives françaises, qui varient en fonction des périodes considérées, complétées selon les cas par des recensements réalisés par les pays de résidence, si ceux-ci comprennent des questions sur la nationalité des résidents.

Des estimations sont faites, depuis le XIXe siècle, en utilisant des sources administratives, nombre de passeports délivrés, et départs enregistrés dans les ports. Au début du XXe siècle la méthode change : les données sont collectées par l'administration française dans les pays étrangers, et les services diplomatiques français mènent des enquêtes par pays. A partir de ces données la Statistique générale, ancêtre de l'INSEE, estime de façon plus précise cette population en croisant ces informations avec les résultats des recensements de la population pratiqués dans certains pays, les méthodes étant variables selon les pays.

La série ainsi obtenue montre, entre 1861 et 1931, une forte augmentation de l'émigration. Elle passe de 318 000 personnes en 1861 à 535 000 en 1931, avec un maximum de 600 000 avant la première guerre mondiale, en 1911[53]. Ces émigrés ne représentent qu'une faible part de la population métropolitaine, qui est de l'ordre de 41 millions. La France n'est pas un pays d'émigration, alors que 51,7 millions de départs sont décomptés en Europe entre 1850 et 1930, ainsi 11 millions de personnes quittent la Grande-Bretagne et 10 millions l'Italie [54]

Pour deux dates auxquelles des enquêtes ont été menées par les services diplomatiques français ,1911 et 1931, la répartition géographique par continent et pays, seule donnée disponible, montre que 40% des Français émigrés vivent en Europe et la moitié d'entre eux en Amérique. L'Afrique et l'Asie, hors des possessions coloniales françaises, ne représentent que 10% du total. Dans trois pays vivent plus de 50000 Français : la Belgique, les Etats-Unis et l'Argentine.

A partir de 1950 le nombre des Français émigrés s'accroît sensiblement, et leur implantation géographique est modifiée, conséquence de la décolonisation. En 1975, ils seraient 1 247 000, soit le double des années 1910. 1 002 000 sont enregistrés par les services diplomatiques, mais cette procédure n'étant pas obligatoire il faut ajouter une évaluation de 245 000 non immatriculés, qui s'appuie

[53] Service national de la statistique générale, 1943, p.31 - 33.

[54] B. Verquin, 2001 p.28.

sur des sources locales. Le caractère partiel de la population enregistrée par les services diplomatiques est désormais pris en compte. 20% de la population concernée ne serait pas enregistrée. Mais le degré de signification de ces données et leur hétérogénéité selon les pays de résidence suscitent des interrogations[55].

L'évolution de cette population continue à être suivie par le Gouvernement, et depuis 2013 les résultats annuels figurent dans un rapport du ministère en charge des Affaires étrangères, où la politique qu'il mène est présentée. Les données concernent la population enregistrée, elle est en 2015 de 1 711 000[56], sa croissance se poursuivant au rythme annuel moyen près de 3% au cours des dix dernières années[57]. Cette inscription auprès des consulats demeure facultative mais facilite certaines démarches. Par exemple elle est nécessaire pour être inscrit sur les listes électorales tenues par ces services, ou pour demander à bénéficier de bourses scolaires. Une estimation de la population qui n'est pas immatriculée est faite par ailleurs, dont la méthode d'évaluation a été modifiée. Elle s'appuie, outre les estimations des postes consulaires français, sur une base de données tenue par l'OCDE qui collecte, depuis 2003, les recensements de population de ses 34 pays membres[58]. Cette base de données permet notamment de connaître le nombre de résidents nés en France, ou de nationalité française, dans les pays en question[59]. Les sources utilisées pour établir le chiffre de la population non immatriculée restent donc hétérogènes et peuvent correspondre à des définitions variées. Sur ces bases la population non immatriculée a été estimée en 2013 à 500 000 personnes, la population totale étant alors supérieure à deux millions.[60] Une méthode différente est utilisée par l'INSEE, qui s'appuie sur une source unique, une estimation globale des Français émigrés ; elle conduit à une évaluation sensiblement plus élevée, supérieure à trois millions[61].

Malgré ces problèmes de collecte des données, une forte augmentation est constatée. De l'ordre de 500 000, avant la Seconde Guerre mondiale, le nombre de Français émigrés franchit la barre du million dans les années 1970, pour être maintenant estimé à plus de deux millions.

---

[55] G. Tapinos, 1976.

[56] Ministère des Affaires étrangères et du développement international, 2016, *Rapport du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France*, assemblee-afe.fr.

[57] Ministère des Affaires étrangères et du développement international, 2016, p.8.

[58] OCDE, 2005, Comptabilisation des immigrés et des expatriés dans les pays de l'OCDE Une nouvelle perspective, Tendances des migrations internationales 2004, oecd.org.

[59] INSEE, 2015, NSEE Analyses, n°22, insee.fr/fr/thèmes/document.

[60] Ministère des Affaires étrangères et du développement international, 2016, p.8.

[61] INSEE, 2015, NSEE Analyses, n°22, insee.fr/fr/thèmes/document.

Les rapports établis actuellement par le gouvernement donnent, en outre, des informations sur la population : âge, sexe, lieu de résidence de la population enregistrée. Comme avant la Seconde Guerre mondiale l'Europe[62] continue à regrouper la moitié des Français émigrés (49 %) mais la part de l'Amérique, tant du Nord que du Sud, diminue fortement. Elles accueillaient la moitié des Français émigrés en 1931, or ils ne sont plus que 20% à y résider aujourd'hui. Cette diminution profite à deux zones : l'Asie-Océanie–Moyen-Orient dont la part était négligeable au début du siècle le dernier et qui accueille maintenant 16 % de cette population, mais aussi à l'Afrique, dont la définition prise en compte dans les statistiques françaises a changé. En 1911 de faibles effectifs habitaient hors de l'empire colonial français, un siècle plus tard c'est l'ensemble du continent africain qui est pris en compte.

Seuls les États-Unis demeurent, comme avant la Seconde Guerre mondiale, parmi les premiers pays d'accueil. Y sont enregistrés plus de 100 000 Français, les quatre autres étant européens : Suisse, Royaume-Uni, Belgique et Allemagne[63].

Les données concernant la répartition socioprofessionnelle des personnes inscrites ne sont pas recueillies systématiquement. Les renseignements sont donc très parcellaires. Une source émanant du ministère chargée des Affaires étrangères donne des indications. Elles figurent dans des enquêtes par sondage qui visent à préciser les raisons de l'émigration. Mais l'échantillon des personnes sondées ne constitue pas une représentation statistique suffisante de la population française émigrée en raison de la méthode utilisée. Un questionnaire est mis en ligne sur un site internet spécifique, les personnes volontaires y répondant, ce qui a été le cas de 9000 français en 2013.

L'imprécision des statistiques concernant l'émigration est une des caractéristiques qui marquent l'incertitude de la relation des gouvernements avec leurs émigrants[64]. Ils ne peuvent avoir un appareil statistique identique pour ceux qui vivent hors du territoire national. Malgré cette difficulté, combinée au caractère facultatif de l'enregistrement, la dynamique de l'émigration française est manifeste ainsi que l'évolution de sa localisation géographique.

2 - 2 - Histoire

Une approche complémentaire de la démographie est celle des études historiques qui ne concernent pas l'émigration française en général, hors celle consacrée par

[62] Sous réserve de différences dans la définition de périmètres géographiques pris en compte.

[63] Ministère des Affaires étrangères et du développement international, 2016, p.14.

[64] M. Collyer, 2013, p.8.

Green et Weil aux politiques de départ dans différents pays dont la France[65], mais qui portent sur des aspects particuliers, tels que l'émigration en provenance de secteurs du territoire national ou sur l'immigration française dans certaines parties du monde. Les études sur la vallée de l'Ubaye, une partie des Basses-Alpes, et celles concernant les Français résidant aux Etats-Unis illustrent ce type de recherches.

Vallée de l'Ubaye

L'émigration a été pratiquée de longue date dans la vallée de l'Ubaye pour commercialiser la production locale. L'économie y repose, pour partie, durant l'Ancien Régime, sur l'activité textile, manufacture de la laine et filature de la soie. Les produits étaient vendus lors de migrations saisonnières tant en France, Provence, Dauphiné, région lyonnaise, que dans les pays européens limitrophes, Italie et Pays Bas. A partir du XVIIIe siècle ces migrations changent de caractère, devenant à la fois permanentes et transatlantiques. La Louisiane, l'Argentine et le Mexique en sont les principales destinations[66].

Au Mexique cette émigration résulte de facteurs à la fois politiques, économiques et sociaux. A la fin du XIXe siècle, en 1821, le pays accède à l'indépendance et s'ouvre aux capitaux étrangers et à l'immigration. Le Royaume-Uni et l'Allemagne, où l'émigration est importante, voient certains de leurs ressortissants choisir cette destination. S'y s'ajoutent des Français venant majoritairement de la vallée de l'Ubaye. L'ensemble des Français qui résident dans le pays est estimé dans les années 1880 à 8 800[67] .

L'activité économique des Barcelonnettes, nom des habitants de cette vallée, qui est aussi celui de la sous-préfecture des Basses-Alpes, aujourd'hui Alpes-de-Haute-Provence, est au départ le commerce de vêtements et de nouveautés. Cette activité donne lieu à la construction de grands magasins à Mexico et dans les principales villes de province, sur le modèle de ceux qui se qui se développent alors à Paris. Grands magasins qui se différencient fortement de l'infrastructure commerciale existant dans le pays à cette époque. A cette activité de vente s'ajoutent ensuite des investissements dans le secteur industriel, en particulier dans le textile. Les émigrés français deviennent ainsi leurs propres fournisseurs et éliminent leurs concurrents étrangers en matière de production et d'approvisionnement[68] . Puis certains membres prennent des participations dans les opérations réalisées par les banques françaises qui s'implantent. Cette

[65] N. Green, F. Weill, 2006.

[66] B. Toulier, 2013, p.6.

[67] Service national de la statistique générale, 1943, p.34.

[68] T. Romera, D. Ruiz, 2013, p.175.

diversification contribue à conforter la position économique de la « colonie » française, au détriment des concurrents nationaux et étrangers.

La constitution de cette puissance économique passe par la reproduction des règles sociales qui sont des facteurs de cohésion et de dépendance similaires à celles prévalant dans la Vallée de l'Ubaye. L'absence de concurrence entre les réseaux de distribution, le recrutement de parents ou d'amis vivant dans la vallée par les Français qui avaient réussi existent aussi au Mexique. En résultent des relations de dépendance entre les jeunes arrivants et ceux qui ont financé leur voyage, leur installation. Ces jeunes sont leurs salariés. A ces liens de dépendance économique se superpose une organisation de la vie sociale de la « colonie » française par le biais de la société de bienfaisance, financée par ses membres les plus prospères, qui chapeaute un réseau d'associations sportives, culturelles, d'églises, et d'établissement d'enseignement[69].

Des facteurs politiques favorisèrent le développement de cette prospérité. Lors de l'intervention française au Mexique (1862-1867), la mise en service de lignes maritimes entre les deux pays, utilisées à des fins militaires, profite également aux entrepreneurs français en réduisant les temps et les coûts de transports des marchandises [70]. Puis le président Porfirio Diaz mène une politique de développement qui favorise les investissements européens, dont français, pour faire contrepoids à l'influence américaine. En introduisant des innovations commerciales et en développant leurs activités dans différents secteurs, les Barcelonnettes prennent une part active à l'industrialisation et à la modernisation du pays. Ils détiennent alors une puissance économique considérable. C'est une autre rupture politique, la révolution mexicaine de 1913 à 1917, qui va y mettre un terme. S'ouvre une période de récession qui s'accompagne de retours en France. Pour ceux qui en ont l'âge elle correspond à un engagement dans l'armée française lors de la Grande Guerre. 1238 hommes quittent le Mexique, soit 30 % la population alors estimée dans le pays[71] . Parmi eux de nombreux ne survivront pas :

« 255 sont morts sur les champs de bataille ou décédés des suites de leurs blessures, soit 21 % de ceux partis faire leur devoir. Aucun autre pays parmi ceux qui furent engagés dans la guerre, aucun autre groupement français à l'étranger, y compris les colonies et les protectorats, ne peut citer un chiffre plus douloureux ni plus éloquent.[72]»

Le rôle de ces soldats et de la « colonie » française qui est restée au Mexique, sera mis en exergue par l'un des élus de la vallée de l'Ubaye, André Honnorat, alors

[69] P. Gouy, 1980, p.45-107.

[70] T. Romera, D. Ruiz, 2013, p.177.

[71] Service national de la statistique générale, 1943, p.34.

[72] A. Genin, 1933, p.436.

qu'il était, dans les années 1910-1920, député puis ministre de l'Instruction publique, pour poser en des termes nouveaux la question du lien avec les Français de l'étranger.

Etats-Unis

L'étude menée par Foucrier sur les immigrants français aux Etats-Unis entre 1870 et 1914 [73] souligne également le rôle joué par la dimension politique dans les mouvements migratoires. L'accent est mis sur les crises ayant suivi la guerre de 1870 en France. Alors qu'avant 1850 l'émigration française vers les Etats-Unis est faible, la défaite miliaire de 1870 contre la Prusse, suivie de l'amputation du territoire français de l'Alsace et d'une partie de la Lorraine, oblige leurs habitants à choisir entre devenir allemands ou émigrer ; les Etats-Unis seront une de leurs destinations. Tout comme ils le seront pour une partie de la population parisienne qui n'accepte pas la répression de la Commune.

Ces ruptures politiques se combinent avec des facteurs géo- économiques. Les émigrants viennent de régions périphériques, dont des zones de montagne, Alpes, Pyrénées, Massif central, où la population croît, mais qui sont économiquement marginalisées. Ces émigrations transatlantiques peuvent aussi se substituer, comme dans la vallée de l'Ubaye, aux migrations saisonnières hivernales lors desquelles les hommes quittaient leurs villages[74].

Dans ces régions se mettent en place des « chaines de migration »[75] , basées à l'origine sur l'interconnaissance, qui relient zones et de départ et d'arrivée. L'activité d'agents d'émigration est facteur d'une certaine spécialisation professionnelle et géographique. Pour les Bretons il s'agit de New York, tandis que les Alsaciens et les Lorrains s'installent à Chicago et dans le Midwest. Suite à ces mouvements le nombre de Français recensés lors des opérations de recensement menées par les Etats-Unis [76] double entre 1850 et 1870 (54 000 à 109 000). Il se stabilise ensuite autour de 120 000 jusqu'en 1910. Stabilité qui ne renvoie pas à des flux nuls mais à des départs compensés par les arrivées.

Dans leur nouveau pays de résidence les Français ne se singularisent pas par rapport aux autres immigrants. L'Etat de New York est leur principal lieu d'installation - 20% d'entre eux y résident en 1910 - suivi par La Californie. Ces Français, dont l'implantation en milieu urbain domine, y occupent des emplois dans le secteur tertiaire tels que blanchisseurs, hôteliers, cuisiniers, employés de

[73] A. Foucrier, 2012.

[74] A. Foucrier, 1999, p. 376.

[75] A. Foucrier, 2012, p.3.

[76] A. Foucrier, 2012, p.4.

bureau. Ce qui n'exclut pas, dans des régions telles que la Californie, qu'une part d'entre eux travaille dans le secteur primaire, viticulture ou élevage.

Malgré l'éloignement, des liens se maintiennent avec la France, par la transmission de la langue et de la culture au sein des familles, mais aussi avec la création d'associations. Au plan international, à partir de 1884, l'Alliance française a pour objectif « la propagation de la langue française dans les colonies et à l'étranger ». Les Etat Unis font partie des premiers pays où elle s'implante. Dès 1902 une fédération des Alliances françaises y est créée[77] après l'ouverture de centres à San Francisco en 1889, à Chicago en 1897, puis à New York en 1907. Cette initiative prise à Paris après la défaite de 1870, dont Paul Cambon, diplomate français proche de Jules Ferry, est à l'origine, se conjugue à des initiatives dans les pays étrangers. Aux Etats-Unis, la population française originaire d'une région donnée atteint une taille telle que des associations régionalistes se créent. Instaurer des liens entre leurs adhérents passe par des activités de secours mutuels, tels que des hôpitaux, et l'organisation de manifestations pour les financer. Ainsi à San Francisco des Alsaciens et des Lorrains se regroupent-ils à partir de 1875[78]. De même, des Béarnais créent en 1895 la Ligue Henri IV[79] . Les lieux de culte, catholiques ou protestants, sont d'autres vecteurs de sociabilité et de pratique de la langue. Il en va de même des journaux publiés dans les grandes villes ou régions, qui s'adressent, au-delà des immigrés français, à tous les francophones.

En retraçant l'histoire de l'immigration française, ces études historiques, concernant une région du territoire national ou un pays étranger, montrent comment, dans chaque situation migratoire, les relations entre société d'origine et pays de résidence, sont liées aux pratiques sociales, économiques et politiques du moment.

2 - 3 - Sciences politiques

Les sciences politiques permettent de comparer les choix faits par les différents Etats en matière de vote et de représentation politique. La possibilité de voter des citoyens émigrés aux élections de leur pays d'origine n'est pas une pratique systématique. Elle existe dans une centaine de pays, soit environ la moitié d'entre eux[80]. Les premiers exemples de dissociation entre présence effective et vote sont apparus à la fin du XIXe siècle dans deux pays : en Nouvelle Zélande, en 1890, puis en Australie. Cette possibilité a été reconnue à une catégorie de citoyens dont le

[77]Alliance française, fondation-alliancefr.org.

[78] A. Foucrier, 1999, p.286.

[79] Association dont les activités se poursuivent, La Ligue Henri IV, laliguehenriiv.com.

[80] International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006, idea.int

droit à une expression des choix politiques ne peut se concrétiser par un vote en raison de leurs contraintes professionnelles : les marins. Leur rôle dans l'économie nationale a sans doute conduit à cette exception qui aurait pu concerner d'autres métiers.

Mais ce sont les conflits mondiaux du XXe siècle qui posent plus largement la question. Dans certains pays il est jugé impossible de participer à la défense de la patrie sans s'exprimer sur son avenir. Ainsi, lors de la Grande Guerre, le Canada instaure-t-il le droit de vote pour les combattants stationnés l'étranger. Dès 1915 ils peuvent s'exprimer par correspondance. La même décision est prise au Royaume -Uni à la fin du conflit : à partir de 1918 ce droit est effectif pour les militaires en fonction à l'étranger. Puis durant la Seconde Guerre mondiale, en 1942, les Etats-Unis instaurent des dispositions similaires. En France, les conflits mondiaux ouvriront-ils ce débat, et qui concernera-t-il ?

Le mouvement de décolonisation des années 1960 contribue également à cette inflexion. Les pays nouvellement indépendants reconnaissent la double nationalité de leurs ressortissants résidant à l'étranger et leur droit à exprimer des choix politiques depuis leur pays de résidence. Position qui est à rapprocher de la contribution attendue de ces émigrés au développement de leur pays d'origine. Cette thématique a été, en particulier, développée par l'Union africaine. Elle prône le rattachement physique au continent des citoyens africains émigrés, qui deviennent ainsi part du territoire africain. Cette réintégration territoriale est justifiée par la participation des émigrés à la vie, tant économique que politique, du pays[81]. En Afrique de nombreux pays ont rendu ce droit effectif (Afrique du Sud, Algérie, Côte-d'Ivoire, Bénin, Gabon, Ghana, Mali, Mozambique, République Centrafricaine, Sénégal, Tchad, Togo, Tunisie…). L'organisation de cette expression politique des citoyens émigrés s'inscrit dans un mouvement où les Etats développent des politiques économiques mais aussi culturelles pour leurs ressortissants vivant hors de leurs frontières[82].

Depuis une vingtaine d'années des organismes internationaux [83] portent un intérêt croissant à ces droits, perçus comme un facteur de coopération internationale, et ont ainsi contribué à leur amplification. Par exemple une convention internationale sur la protection des droits de tous les migrants et des membres de leurs familles a été adoptée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies en 1990. Elle est entrée en vigueur en 2003. L'article 41 concerne les droits politiques des migrants, droit de voter et d'être élu dans leur pays d'origine : « Les travailleurs

[81] S. Abessolo, 2006.

[82] S. Dufoix, 2011, p.549.

[83] International Institute for Democracy and Electoral Assistance, organisation intergouvernementale, créée en 1995, comprenant des États de tous les continents, en est un exemple.

migrants et les membres de leurs familles auront le droit de participer aux affaires publiques de leur Etat d'origine, de voter et d'être élu dans de cet Etat, les Etats faciliteront l'exercice de ces droits »[84]. Ces institutions visent également à déterminer quelles sont les pratiques à mettre en œuvre. Par exemple il est recommandé de réserver le droit de vote à ceux qui ont l'intention de revenir dans un avenir prévisible, des méthodes étant proposées pour le déterminer.

Au-delà de ces de ces tendances générales les conditions requises dans chaque cas renvoient à un « procès d'acquisition et d'accès »[85] , dépendant des constructions sociales et politiques propres à chaque pays.

Un premier facteur de différenciation concerne les conditions requises pour pouvoir voter[86] .Tous les citoyens peuvent-ils participer aux élections, ou d'autres facteurs, conduisant à réduire leur nombre, entrent-ils en ligne de compte ? Pour certains pays c'est la qualité de citoyen qui ouvre le droit au vote (Autriche, Belgique, Finlande, Japon, USA…), même si, de fait, une partie d'entre eux, travailleurs clandestins et réfugiés politiques, est exclue. A l'inverse le statut d'électeur peut n'être reconnu qu'à une fraction des citoyens émigrés, les fonctionnaires, civils ou militaires, en poste à l'étranger par exemple. Une quinzaine de pays appliquent ce type de règle (Inde, Israël, Afrique du Sud…). Les électeurs ne constituent alors qu'une fraction très faible de ces citoyens.

D'autres critères conduisent à réduire le corps électoral. Introduire une durée de résidence en est un. Pour prendre part aux choix politiques il faut partager la vie de la communauté. Habiter à l'étranger depuis trop longtemps l'exclut. Mais l'appréciation de cette durée varie fortement : si elle est de vingt-cinq ans en Allemagne, ou de quinze ans au Royaume-Uni, elle est inférieure à deux ans au Danemark et en Irlande. La taille de la communauté résidant dans un pays donné peut aussi entrer en ligne de compte : le Sénégal organise les opérations uniquement dans les pays où elles concernent plus de 500 de ses ressortissants.

La possibilité de participer à tel ou tel type d'élection est aussi significative du rapport politique instauré et de la légitimé reconnue aux citoyens émigrés de se prononcer aux différents niveaux de l'organisation territoriale[87]. Si l'on classe ces élections en quatre catégories, référendum, élections présidentielles, législatives et locales, de multiples combinaisons existent. Dans six pays, dont l'Algérie et les Etats-Unis, le vote est possible dans tous les cas. A l'autre extrémité l'expression des citoyens émigrés peut être considérée comme tout à fait exceptionnelle, ainsi elle n'a été organisée qu'à une seule occasion en Erythrée, lors du référendum sur

[84] J.M.Lafleur, 2013, p.35.

[85] E. Balibar, 2001, p.211.

[86] International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006, p.18-22, www.idea.int.

[87] International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006, p.15-18, www.idea.int

l'indépendance de 1993. Si les citoyens émigrés prennent part aux élections législatives, ils n'élisent pas obligatoirement des représentants qui leur sont propres. Ils peuvent être, comme aux Etats-Unis, rattachés à une circonscription du territoire contrôlé par l'Etat. À l'inverse, des représentants spécifiques peuvent être élus indirectement ou être nommés[88]. Tel est actuellement le cas au Sénégal, où le député représentant les citoyens émigrés est désigné par le Président de la République. Faire le choix d'une représentation spécifique est actuellement une solution tout à fait minoritaire : neuf pays[89] l'ont fait, dont quatre en Europe. La Croatie, l'Italie et le Portugal, outre la France, s'inscrivent dans cette logique. Au-delà de ce point commun, les spécificités de chacun de ces systèmes illustrent la plasticité de l'Etat.

En Croatie[90], les régimes politiques ont, depuis le début du XXe siècle, combiné, chacun de façon spécifique, l'attribution de certains droits aux citoyens émigrés et les bénéfices que l'Etat territorial pouvait tirer de leur existence. Après la disparation de la fédération yougoslave, le rôle attribué à ces citoyens évolue : l'Etat attend d'eux qu'ils contribuent au nationalisme croate. En 1991 la loi sur la citoyenneté permet une homogénéisation ethnique de la population et inclut tous les Croates vivant à l'étranger. La métaphore du sang est utilisée pour les distinguer et penser leur place dans le monde[91]. Un droit de vote aux élections parlementaires et locales leur est garanti. Droit qui se traduit par l'attribution de 10% des sièges au parlement, soit 12 députés. Mais à la suite des premières élections la question de la légitimité de cette représentation se pose : leur faible taux de participation (un quart des inscrits) ne manifeste-t-elle pas un désintérêt pour la communauté dont ils ne partagent pas la vie au quotidien ? Cette interpellation sera prise en compte, et le système électoral modifié. Le nombre de sièges n'est plus fixé à priori, mais dépend, depuis 1999, du niveau de participation.

En Italie la première élection, en 2006, de 12 députés et de 6 sénateurs de l'étranger, s'inscrit dans une histoire de l'émigration marquée par deux grandes vagues, l'une au début du XIXe siècle (1815-39) et l'autre après la Seconde Guerre mondiale (1945-60). Dans la première loi sur l'émigration, en 1883, elle est considérée comme un moyen de diminuer les tensions sociales, mais ne

[88] International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006, p.28-30, www.idea.int

[89] En Afrique : Algérie, Angola, Cap vert et Mozambique, en Amérique du sud : Colombie, Equateur, Panama,

[90] F. Ragazzi, 2010, p.303.

[91] M. Elbaz, 2000, p.13.

s'accompagne pas d'une politique envers les émigrants, aucun organisme administratif spécialisé n'étant mis en place[92].

Le rapport aux émigrants change avec la croissance rapide de l'économie. A la fin du XIXe siècle, ils deviennent un atout stratégique pour les politiques économiques et étrangères de l'Italie nationaliste. Cette conception est traduite dans la loi sur émigration de 1901 : des organismes prennent en charge l'inclusion politique et économique des émigrés, auxquels s'ajoutent, pour les aspects sociaux et religieux, des organismes de secours mutuels ou catholiques.[93] En complément de cette loi, celle de 1912 sur la nationalité, en réaffirmant la prépondérance du droit du sang, marque la permanence du lien. Permanence dont la limite est toutefois avérée face au succès limité des programmes de mobilisation, lancés en 1922, des émigrés en faveur des intérêts italiens, les appelant en particulier à soutenir le régime fasciste[94].

Après la Seconde Guerre mondiale les citoyens émigrés prennent progressivement place dans la vie politique de leur pays d'origine. Le droit de vote est instauré, puis des organismes de représentation consultatifs sont créés dans les années 1980, auxquels viennent s'ajouter des parlementaires. Plusieurs dizaines de millions de personnes sont potentiellement concernées par ces institutions en tant qu'électeurs vivant à l'étranger, car en application de la loi sur la nationalité de 1912, il suffit de prouver que son ascendant italien n'a pas renoncé à sa nationalité pour obtenir celle-ci et avoir le droit de vote. Au- delà de cette possibilité, l'utilisation de ce texte, les pratiques auxquelles elle donne lieu, ouvre un champ de recherches.

Au Portugal, après la chute de la dictature de Salazar, en 1974, des élections libres sont instaurées[95]. Le droit de vote de tous les citoyens portugais est reconnu par la Constitution[96]. Suite à la loi électorale de 1979, quatre députés représentant les citoyens inscrits sur les listes électorales à l'étranger siègent à la Chambre unique, l'Assemblée de la République. [97]. Ce changement intervient alors qu'a été lancé un processus de décolonisation. En effet le Portugal, première puissance à fonder un empire après les Grandes Découvertes, est le dernier pays européen à décoloniser, après la Révolution des Œillets. Avoir de telles possessions était perçu comme conditionnant l'existence même du pays. Aussi après la perte du Brésil, en 1822, un nouveau mouvement de conquête se déploie-t-il en Afrique. Son caractère

[92] G. Tintori, 2013, p.134.

[93] G. Tintori, 2013, p.137.

[94] G. Tintori, 2010, p.99.

[95] M. Costa Lobo, 2006, p.83-86.

[96] Sénat, 2013, p.57.

[97] Sénat, 2006, p.35.

indispensable au développement de la métropole se traduit dans le vocabulaire employé sous Salazar : il ne s'agit pas de colonies, mais d'un « Outremer multiracial et multi continental »[98]. En 1974 le nouveau gouvernement met fin aux guerres coloniales, l'Angola, la Guinée-Bissau et le Mozambique deviennent indépendants. Le Portugal se limite, pour la première fois depuis le XVe siècle, à son territoire européen, alors qu'une tradition d'émigration, d'abord vers les colonies, puis vers l'Europe a traversé son histoire.

A partir des années 1980, l'Etat met en place une politique pour renverser l'image des Portugais émigrés , qui sont alors estimés à 4 millions , et en faire les agents économiques et culturels d'une nation extraterritoriale : « Il ne s'agit pas pour l'État portugais de réintégrer à la nation les émigrants considérés historiquement comme victimes d'une société inégalitaire, de difficultés économiques et de la dictature, mais de réinventer la présence du Portugal dans le monde »[99] . Discours qui permet également de conforter l'identité nationale en donnant au pays une vocation universaliste :

« La tonalité redondante des discours officiels consiste précisément à affirmer que la dimension du Portugal ne s'épuise pas dans ce quadrilatère accroché à l'Espagne, mais que la dispersion de communautés installées dans le monde porte témoignage de la vocation universaliste du pays. Il devient gratifiant d'avoir émigré; l'ampleur même de l'émigration permet de rassurer ceux qui sont restés au pays sur la grandeur et la pérennité de ce dernier, c'est-à-dire, en dernier ressort, de conforter l'identité nationale. » [100]

Une nouvelle inflexion de cette construction politique intervient dans les années 1990 : la communauté est élargie aux enfants d'émigrants, « les luso-descendants ». Ils ne sont pas définis par leur nationalité, mais par la descendance, sans qu'une limite dans le temps soit posée. Une analyse ethnologique des pratiques de ceux qui se reconnaissent dans cette catégorie, montre en quoi consiste cette construction politique et comment elle génère une autre façon d'établir des liens avec l'Etat-nation. Les références qui fondent cette identité collective sont modifiées par rapport à celles des générations précédentes: « Pour ceux qui adhèrent à la luso-descendance, cette identité collective ne se fonde pas sur l'histoire récente, jugée honteuse, de la migration, mais sur celle des caravelles et sur le rêve de succès socioéconomique »[101] . L'Etat-nation, par cette construction, se pense de façon positive tout en maintenant des relations avec des descendants de ceux qui ont quitté son territoire.

---

[98] N. Monteiro et A. Costa Pinto, 2011, p.68.

[99] I. Dos Santos, 2010, p.334.

[100] M. Poinard, 1988, p .196.

[101] I. Dos Santos, 2010, p.355.

Les trois approches disciplinaires précédentes nourrissent l'analyse menée et contribuent à l'élaboration d'hypothèses pour mener le travail anthropologique de terrain. La démographie montre la dynamique de l'émigration française depuis le début du XXe siècle, mais aussi l'imprécision de ces statistiques. Cette approximation interviendra-t-elle dans le débat politique, et de quelle manière, lorsqu'il s'agira, par exemple, de déterminer le nombre d'élus qui représentent les Français de l'étranger ?

L'histoire de cette émigration à l'étranger met en évidence les pratiques de ces « colonies » [102] pour maintenir leurs relations avec leur pays, leur région de départ avant la Seconde Guerre mondiale. C'est aux formes de ces pratiques dans une monde globalisé, où intervient la compression de l'espace / temps, que nous allons nous intéresser.

A la lumière des éléments de comparaison internationale en matière de vote et de représentation des émigrés dans leur pays d'origine, les sciences politiques ouvrent une interrogation sur les choix faits lors du processus de constitution des Français de l'étranger comme catégorie politique, en les rapprochant des alternatives auxquelles d'autres systèmes politiques ont été confrontés. L'analyse du processus social et politique au cours duquel ces choix ont été faits pour construire un lien social avec les Français de l'étranger permet- t-elle d'en comprendre la singularité ?

3 - Méthodologie

3 - 1 - Le sujet de la recherche

Le sujet ma thèse trouve ses sources dans un événement et dans une interrogation. L'événement est la décision prise, en 2008, par le pouvoir exécutif, d'instaurer à l'Assemblée nationale, à partir du renouvellement de 2012, une représentation des « Français établis hors de France ». L'interrogation porte sur le processus social et politique qui est à l'origine de cette décision, et sur le rôle joué par ces députés représentant une nouvelle catégorie de citoyens au Palais Bourbon, mais aussi sur la façon dont les Français ainsi représentés s'insèrent dans les différentes échelles liées à la globalisation, vivant à la fois dans le monde politique local de leur pays de résidence et s'inscrivant dans des relations transnationales.

Cette interrogation plonge ses racines dans mon parcours universitaire et professionnel. Après des cursus en sociologie et en démographie à Paris V et à Paris I, j'ai fait des études d'ethnologie à Paris V, sous la direction du professeur Robert

[102] Dans ce texte « colonie » désigne des Français vivant dans un pays étranger et non un territoire conquis par les armes.

Cresswell. Je travaillais alors dans le sud de l'Ethiopie. Ce parcours s'est brutalement achevé à la fin des années 1970, les permis de recherche étant suspendus par les autorités du pays en raison de la situation politique. Bien que ma vie professionnelle ait pris une autre orientation, mon intérêt pour l'anthropologie politique s'est maintenu. Il s'est traduit, en particulier, par la participation au séminaire du laboratoire d'anthropologie des institutions et des organisations sociales (LAIOS), animé par le professeur Marc Abélès. Par ailleurs mon parcours professionnel s'est déroulé au sein de l'appareil d'Etat, puis dans une entreprise globalisée, me rendant familière avec le fonctionnement des pouvoirs exécutif et législatif.

L'évolution du système politique faisant entrer des représentants des Français de l'étranger à l'Assemblée nationale est donc au croisement de la pratique professionnelle qui fut la mienne et d'un intérêt à analyser cette pratique sous l'angle anthropologique. L'introduction d'une dimension renvoyant à la globalisation dans une institution dont le nom même, Assemblée nationale, fait référence à la nation, m'a semblé un paradoxe à éclairer.

3 – 2 - Le déroulement de la recherche

Pour analyser ce processus social et politique j'ai procédé en deux phases. Des recherches historiques ont porté sur le processus de formalisation des liens entre le pouvoir politique et les Français de l'étranger. Des sources secondaires ont été utilisées jusqu'à la fin du XIXe siècle. Depuis le début du XXe siècle j'ai analysé des archives des pouvoirs législatif et exécutif, celles des instances savantes qui disent le droit (Conseil d'Etat et Conseil constitutionnel) et des archives privées d'acteurs appartenant à ces différentes institutions. L'analyse des archives a débuté à l'Assemblée nationale, où sont également conservés des documents concernant le Sénat. Ont été identifiées les circonstances politiques lors desquelles les Français de l'étranger, dont les appellations ont varié au fil du temps, sont apparus dans les débats et travaux parlementaires. Ces résultats ont été rapprochés des positions prises par le Gouvernement, en dépouillant les archives des différentes institutions concernées, Présidence de la République, Président du Conseil puis Premier Ministre, ministères de l'Intérieur, des Affaires étrangères, des Finances et du Conseil d'Etat. A ces archives publiques se sont ajoutées les archives privées des personnalités prenant part à ces débats lorsque qu'elles étaient disponibles. Une autre source est constituée par les publications des deux associations qui regroupent les Français de l'étranger, *La voix de France*, organe de l'UFE depuis la fin des années 1920 et *Français du monde*, la publication de l'ADFE, dont le premier numéro est paru en 1980. A cette presse spécialisée s'en ajoutée la presse généraliste, telle que L*e Monde*, en fonction des événements politiques concernant les Français de l'étranger.

Ces recherches historiques ont alterné avec des lectures anthropologiques, historiques, démographiques et de sciences politiques, et avec que la participation aux séminaires de l'Institut interdisciplinaire d'anthropologie du contemporain (IIAC) animés par Marc Abélès et Sophie Wahnich, ainsi qu'à ceux du Groupe d'études sur la vie et les institutions parlementaires (GEVIPAR). Ces différentes sources de réflexion m'ont permis d'analyser le processus social et politique de constitution d'un lien entre l'Etat-nation et les Français de l'étranger, et d'élaborer des hypothèses pour guider mon travail de terrain. Travail qui a été organisé autour de trois thèmes :

Le premier concerne les situations de conflictualité dans l'exercice du pouvoir. Comment le politique intègre-t-il des Français vivant hors du territoire qu'il contrôle, cette intégration allant de pair avec le fait que l'Etat s'affirme identique à lui-même ? A quels débats les limites de la plasticité du système institutionnel, à chaque période, donnent-elles lieu ?

Le second porte sur l'expression de la citoyenneté des Français de l'étranger non comme statut, mais comme lien social, et leur inclusion différentielle dans la vie politique française.

Le troisième concerne la place et le fonctionnement du système de représentation des Français de l'étranger au sein du système institutionnel français. Quelles sont les contradictions qui sont sujet de débat et conduisent à de nouvelles inflexions pour intégrer une dimension transnationale ?

Le travail de terrain s'est déroulé pendant dix-huit mois, de mi-2015 à début 2017, sur trois sites : Paris, New York, Londres. Cette période été choisie de façon à ce que les députés représentant ces Français aient une expérience suffisamment longue de l'exercice de leur mandat, trois ans et plus, alors qu'ils exerçaient cette fonction pour la première fois. En outre cette période était suffisamment éloignée de la campagne des élections législatives de 2017, lors de laquelle leur priorité serait d'être dans leur circonscription. Pour les sénateurs, qui sont renouvelés par moitié tous les six ans, le calendrier présentait les mêmes caractéristiques, les élections intervenant à l'automne 2017. S'agissant des élus locaux, conseillers à l'AEE et conseillers consulaires, la réforme législative de 2013 avait fixé une nouvelle architecture de la représentation, donnant lieu à des élections en 2014. Les nouveaux élus avaient également une pratique de leur fonction. Quant aux électeurs français de l'étranger cette période marquée par une actualité politique, dont des campagnes électorales, allant de l'élection présidentielle aux législatives et aux élections locales, alimentaient les échanges sur leur lien politique avec leur pays d'origine.

Lors de ce travail j'ai mené des entretiens avec les différentes composantes des collectivités françaises à l'étranger. La moitié des Français de l'étranger vivent en Europe, d'où le choix d'une ville européenne, Londres, et d'une ville qui ne l'est

pas, New York, où réside une importante et diverse population française. Mais pour ne pas me limiter à un univers occidental j'ai rencontré aussi des Français installés dans d'autres pays d'Europe, en Afrique, en Asie et en Australie. Faute de pouvoir matériellement me rendre dans ces continents, les entretiens ont eu lieu lors des passages en France de ces interlocuteurs, ou, en cas d'impossibilité, par Skype.

Les élus rencontrés, membres des principales composantes de l'échiquier politique, appartiennent aux quatre institutions où les Français de l'étranger sont représentés. Il s'agit d'une part des deux Assemblées parlementaires, des députés et des sénateurs des Français de l'étranger mais aussi des élus de métropole, et d'autre part des élus des deux institutions consultatives, l'Assemblée des Français de l'étranger, dont les réunions se tiennent à Paris, et des élus consulaires qui siègent auprès des ambassades.

Les représentants des fédérations des partis politiques qui regroupent les Français de l'étranger des principaux partis politiques ont été également rencontrés ainsi que ceux des associations de Français de l'étranger. Des entretiens ont été menés avec les représentants du pouvoir exécutif, des diplomates exerçant, ou ayant exercé, des fonctions variées en Europe, en Amérique et en Asie.

J'ai également suivi les travaux des Assemblées parlementaires et consultative, participé à des réunions d'une fédération d'un parti politique, et à la permanence d'un député.

Lors de ce travail de terrain une soixante d'entretiens ont été réalisés, auxquels se sont ajoutés des échanges moins formalisés lors de différentes réunions ou rencontres.

J'ai mené ces entretiens semi-directifs en m'efforçant d'avoir un regard décalé, décalage qui se construit en multipliant les rencontres avec des interlocuteurs appartenant à différents groupes sociaux et politiques pour faire apparaitre les oppositions. Les rencontres avec des élus appartenant aux divers groupes politiques, des responsables associatifs ayant des positions qui sont également contrastées, ainsi que des Français dont les âges, les histoires migratoires, les statuts sociaux dans le pays de résidence les distinguent fortement les uns des autres, sont constitutifs de ce décalage.

Une des premières questions que je me suis posées portait sur la méthode d'obtention de rendez-vous, d'abord avec les élus et les représentants de l'exécutif, car je n'avais aucune légitimité pour m'adresser à eux. Dans ce milieu où les sollicitations ont multiples, les agendas toujours surchargés, les questions relatives à une thèse sur les Français de l'étranger comme catégorie politique n'ont aucune chance de recevoir une réponse, même négative. Envoyer directement un courrier à un interlocuteur potentiel est inutile. Mon expérience professionnelle m'a appris que l'univers politique fonctionne sur la base de la recommandation et de l'interconnaissance. La première étape a donc été de

rencontrer quelques interlocuteurs que j'avais au sein de ces institutions pour leur expliquer mon projet et leur demander de me recommander. Mais si ces recommandations sont nécessaires, elles ne sont pas suffisantes. Le rapport de pouvoir entre l'introducteur et la personne à laquelle elle s'adresse est la seconde clef. Ainsi m'est-il arrivé, en l'absence de réponse après quelques mois, de demander à un autre introducteur, qui me semblait mieux placé pour obtenir un résultat, de faire une démarche. Ce qui a abouti au résultat attendu. Aussi ai-je pu réaliser avec les parlementaires des divers groupes politiques des entretiens qui ont duré entre une heure et trois heures.

Certains de ces élus ont vu dans mon sujet de recherches une façon de mieux faire connaitre un rôle qu'ils estiment méconnu. Ce trait était particulièrement sensible pour des députés dont c'était le premier mandat. Me consacrer du temps était un moyen de faire comprendre la spécificité des questions auxquelles ils sont confrontés, tout en étant à part entière des députés de la nation. Leur existence même pouvant être remise en question lors d'une réforme de la loi électorale, souligner par un travail universitaire le rôle joué par les Français de l'étranger et celui de leurs représentants était aussi pour eux un élément positif.

A l'issue de chacun de ces entretiens je demandais à mon interlocuteur de me recommander auprès d'autres personnes, élus à l'AFE, conseillers consulaires, responsables politiques et associatifs, Français de l'étranger, mettant à profit les relations d'interconnaissance qu'ils entretiennent. La diversité d'appartenance de ces élus, conjuguée aux réseaux personnels dont je pouvais disposer, a permis de rencontrer également des Français de l'étranger très différents.

Une de limites de la méthode utilisée est la part réduite consacrée à l'observation directe de la pratique de terrain des parlementaires. L'alternance des députés entre Paris et leur circonscription, à laquelle s'ajoute la taille de celle-ci, l'Amérique du Nord pour celle où se situe New York, dix pays pour celle qui inclut Londres, fait que leur présence physique dans chacune des villes est peu fréquente. Ce travail de terrain a été principalement abordé sous d'autres angles. D'une part la pratique de ces parlementaires est elle-même partiellement dématérialisée pour tenir compte de la pesanteur territoriale. J'ai pu accéder à de multiples documents, numérisés ou non, produits par les élus pour faire connaitre leur action, tels que les newsletters, blogs, comptes Facebook, Twitter et articles de presse. Les mettre en regard des positions et propos tenus dans les documents officiels, comptes rendus des débats de la séance publique du Parlement, rapports parlementaires, comptes rendus de commissions parlementaires lors desquelles les projet et propositions de loi sont examinés avant les débats en séance publique, nourrit l'analyse de l'action menée. D'une part le discours tenu par leurs électeurs sur les positions et les pratiques des élus constituent un second volet complémentaire de mon travail de recherches. Ainsi l'action menée au Parlement et celle menée en circonscription ont été étudiées.

1ère partie – Les Français de l'étranger et la politique

CH. 1 - Histoire du lien

Introduction

Définir qui appartient ou non à la communauté française est une préoccupation constante du pouvoir politique à travers le temps. Parmi les Français la question se pose de ceux qui, ne résidant pas sur le territoire où s'exerce le pouvoir politique, ne partagent pas la vie de la communauté au quotidien. La formalisation du lien à établir avec eux s'est faite en fonction des modifications de la forme que prend la nation, rendant possible, ou non, à chaque période d'inclure des populations dans le cadre institutionnel commun car « La forme nation n'est pas en elle-même une communauté, mais le concept d'une structure capable de produire des « effets de communauté » déterminés »[103] .

Quelle généalogie conceptuelle a permis de réduire la tension entre la reconnaissance de leur appartenance à la communauté et leur extériorité territoriale ? Comment cet enchainement se traduit-il dans le discours de la mêmeté, récurrent dans les mythologies européennes, selon lequel « appartiennent à la même collectivité dont les individus se ressemblent plus qu'ailleurs, [ceux qui] sont nés du même sol ou possèdent le même sang depuis toujours.[104] »

Le sang est un des grands universaux qui caractérise les hommes, il jalonne leur vie de la naissance à la mort. Il est utilisé non en raison de ses caractères biologiques mais de sa plasticité symbolique : « [son] universalité tient non à sa vérité biologique mais à sa disponibilité pour les fonctions métaphoriques les plus diverses.[105] » Parmi celles-ci l'effusion de sang lors des conflits est un des marqueurs de l'appartenance à la collectivité. Comment le sang versé va-t-il être utilisé pour montrer que participer à la défense du territoire sur lequel on ne vit pas au quotidien, contribue à marquer l'appartenance à la collectivité ?

---

[103] E. Balibar, 2001, p.44.

[104] M. Détienne, 2010, p.137

[105] A.Appadurai, 2013, p.127.

La parenté est une autre expression de la continuité entre les membres d'une collectivité, outre le partage des activités sociales et de la défense du territoire. C'est elle « qui tisse entre les citoyens assez de liens pour que ce qui les unit permette d'éviter la pensée de ce qui sépare[106] ». Comment la parenté, ou sa métaphore, va-t-elle être utilisée pour mettre l'accent sur ce qui lie les Français de l'étranger à leurs compatriotes plutôt que sur ce qui les différencie ?

Comment le droit, considéré comme le « régime d'identité de la communauté »[107] mais qui est le résultat d'un processus social et politique, va-t-il à chaque période, définir en quoi et comment les Français de l'étranger sont concernés par les normes émises par leur pays d'origine ? Alors que ces normes s'appliquent sur le territoire où un Etat dispose du « monopole de la contrainte légitime »[108], comment la souveraineté, ensemble des pouvoirs et compétences de cet Etat, qui fait l'objet d'un discours qui la légitime et justifie ses modifications, va-t-elle concerner des populations qui ne vivent pas sur le territoire où elle s'exerce ?

Le lien avec les Français de l'étranger se construit en les considérant non comme un groupe réifié, mais sous l'angle des relations qui prévalent avec eux. Comment le passé va-t-il être utilisé comme une ressource, dans laquelle sont choisis les éléments jugés pertinents ? Quels acteurs vont utiliser « Les espaces interstitiels que les univers de règles ménagent entre eux, […] mobiliser à leur profit le système des normes ou des taxinomies le plus adéquat, […]construire à partir de règles et de valeurs disparates les interprétations qui organiseront le monde différemment »[109] ?

1 - 1 - Les pratiques du lien : qui est Français ?

Les relations de parenté, sont, avec le sang deux expressions qui expriment l'appartenance à une collectivité. Comment ces relations vont-elles être utilisées, en se combinant à d'autres éléments, par le pouvoir politique pour formaliser la place des Français de l'étranger dans « la relation triangulaire d'interdépendance entre souveraineté nationale, population instituée en une communauté de citoyens, et constitution d'un rapport d'exclusivité entre les individus et les territoires »[110] ?

---

[106] N. Loraux, 1997, p.25.

[107] J. Rancière, 1995, p.150.

[108] M. Weber, 1971, p.57.

[109] B. Lepetit, 1995, p.20.

[110] E. Balibar, 2010, p.329.

Comment la prise en compte conjointe de leur nationalité et de leur extériorité territoriale va-t-elle, en fonction de la conception de la souveraineté qui prévaut, conduire à formaliser leur inclusion différentielle ?

Les faux étrangers

Avant même que le mot « nationalité » n'existe, « des pratiques juridiques et culturelles qui touchent à la nationalité peuvent être bel et bien décelées »[111] sous l'Ancien Régime, ainsi que le montre Sahlins. Elles traduisent le double rapport qui lie un Français à la fois au territoire du Royaume et à la personne du roi. L'accent étant mis, suivant la période, sur l'un ou l'autre de ces aspects : « Bodin, puis le XVIIe siècle absolutiste insistent sur le lien d'allégeance au souverain, tandis que les autres théoriciens du XVIe, puis le siècle des Lumières, voient dans la relation au territoire un critère plus déterminant.[112] »

Ainsi en 1697, lorsque Louis XIV décide de taxer tous les étrangers installés dans le Royaume, une question particulière va-t-elle se poser : comment traiter les « citoyens » résidant à l'étranger qui reviennent s'installer dans le Royaume ? Le terme de « citoyen » correspond alors au contenu du mot, apparu ultérieurement, de « nationalité », puisque c'est « une catégorie générale d'appartenance, qui comprend hommes, femmes et enfants, nobles et roturiers, ayant un statut qui les oppose aux « étrangers » [113]. Doivent-ils à leur retour en France demander des lettres de naturalité ? Ces actes de droit administratif émanant des secrétaires du roi permettent à l'étranger d'échapper en particulier au droit d'aubaine, droit d'origine féodale qui limitait la possibilité pour les étrangers d'hériter et de transmettre leurs biens, ceux-ci revenant alors à la Couronne. Ce serait assimiler deux catégories, le « citoyens » résidant à l'étranger qui reviennent s'installer dans le Royaume et les étrangers qui y résident. Impossible, pour Henri François d' Aguesseau, avocat général au Parlement de Paris, qui s'exprime à l'occasion d'une décision judicaire prise à la fin du XVIIe siècle concernant « le fils d'un Français né à l'étranger, où son père est établi ». Il doit être considéré comme Français lorsqu'il revient s'établir en France car : « La nature leur ayant une fois donné la qualité de citoyen, qui n'a été suspendue que pendant un temps, elle revit aisément, au lieu que la qualité manquant à l'étranger, il y a beaucoup plus de difficultés pour la lui faire acquérir. » D'autant que : « La patrie, comme une bonne mère, tend toujours les bras à ses enfants et les invite à rentrer dans leur devoir. »

---

[111] P. Sahlins, 2000, p.1081.

[112] J.F .Dubost, P. Sahlins, 1996, p.520.

[113] P. Sahlins, 2000, p.1082

C'est en réactivant une catégorie d'actes apparus au XVIe siècle, les déclarations de naturalité, que la solution va être trouvée. Utilisées par François 1er lorsqu'il perd un territoire, telle la Flandre au profit de Charles Quint, elles lui permettent de garder un lien avec des personnes vivant dans cette province. En effet ces actes attestent que, même si ces habitants résident désormais en dehors du Royaume, ils en restent « citoyens de droit ». De ce fait ils peuvent revenir s'y installer avec le statut de « régnicole », sujets de la Couronne française, au même titre que ceux nés et demeurant dans le Royaume, et échapper au droit d'aubaine. Ces déclarations sont aussi, comme le souligne Dubost, « un moyen subtil d'affirmer les prétentions territoriales du roi de France » [114]. La défaite est mise entre parenthèses et le lien au roi est affirmé indépendamment du territoire qu'il contrôle.

Il existe donc de « faux étrangers », dont la naissance et le séjour à l'étranger ont suspendu la qualité de Français mais ne l'ont pas modifiée. A leur retour en France, ils la retrouvent sous réserve d'une procédure spécifique qui reconnaît un état préexistant. Le Roi, père de ses sujets, les réintègre parmi eux en les adoptant. Ils doivent alors « vivre et mourir » en France, c'est-à-dire « s'identifier au Royaume et instaurer une relation de fidélité avec le roi »[115].

La France comme mère et le Roi comme père : la relation de parenté s'appuie sur les deux genres. Il s'agit bien, par la filiation, d'effacer les liens préexistants et qui l'ont été à l'occasion de « la naissance accidentelle » à l'étranger et du temps passé hors du Royaume, pour en générer de nouveaux permettant au citoyen de retrouver sa place « naturelle ».

Mais cela suppose aussi de la part des requérants, un certain nombre de preuves. Aussi l'accent est-il mis sur « l'esprit de retour ». Le projet de rentrer en France se traduit, entre autres, par une éducation dans la culture française et par les sacrifices consentis pour la défense des intérêts français. Si ces preuves d'attachement au pays d'origine sont données, l'ambiguïté concernant leur nationalité est levée : ce sont des « faux étrangers ». Ils parlent français, partagent la culture française et défendent le Royaume tant économiquement que politiquement. En dehors des arguments juridiques, une dimension émotionnelle est donc mobilisée pour témoigner du lien qui a continué à unir les « faux étrangers » au roi et au Royaume, même s'ils ne résidaient pas sur son territoire. Elle permet de les réintégrer comme membres de la famille.

Jusqu'à la fin de l'Ancien Régime ces pratiques concernant la nationalité perdurent : les Français ayant résidé à l'étranger ne sont pas considérés en tant que catégorie, et les décisions, rédigées par les secrétaires du roi sont

[114] J.F. Dubost, P. Sahlins, 1999, p.520.

[115] P. Sahlins, 2000, p.1105.

individuelles. Autre limite, la métaphore de la parenté utilisée ne peut jouer que dans le Royaume. En dehors de celui-ci « la qualité est suspendue ». Elle coïncide donc avec le territoire politiquement contrôlé.

Le serment civique

La Révolution va formaliser différemment la relation avec ceux qui résident à l'étranger. Première rupture : parmi les citoyens français définis dans la Constitution de 1791 sont identifiés ceux-qui sont nés à l'étranger de parents français.

« Sont citoyens français:
-Ceux qui sont nés en France d'un père français ;
- Ceux qui, nés en France d'un père étranger, ont fixé leur résidence dans le Royaume ;
- Ceux qui, nés en pays étranger d'un père français, sont venus s'établir en France et ont prêté le serment civique. [116]»

A la différence des décisions individuelles précédentes, une catégorie est identifiée. Mais ce droit au droit ne peut s'exercer que sur le territoire national et, comme sous l'Ancien Régime, la réintégration est soumise à conditions. Il en va de même pour les descendants, nés à l'étranger, d'ancêtres français ayant émigré pour des raisons religieuses. Cette « exclusion par anticipation »[117] exprime, comme le montre Wahnich, la « tension entre une conception du politique qui vise l'universalité du droit et une reconnaissance communautaire du citoyen »[118]. Le discours sur les Français vivant hors des frontières, comme sur tout étranger, s'articule autour de trois paradigmes. D'abord il est « par essence placé à l'extérieur de ce corps imaginaire »[119] qu'est la nation. Ensuite c'est « celui qui se met hors des règles communes ou qui les trahit »[120]. Enfin il ne participe pas au lien social au quotidien et donc pas au lien politique, puisque c'est la communauté des citoyens qui « fait parler la loi »[121]. Il est hors de la souveraineté qui appartient au peuple puisqu'il n'a pas participé à cet acte constituant. Comment dès lors lever cette « indétermination dangereuse »[122] ?

---

[116] Conseil constitutionnel, *1ere Constitution du 3 septembre 1791*, article 2, conseil-constitutionnel.fr

[117] J. Holston, 2008, p.44.

[118] S. Wahnich, 2010, p 10.

[119] S. Wahnich, 2010, p.14.

[120] S. Wahnich, 1998, p.281.

[121] S. Wahnich, 2010, p.17.

[122] S. Wahnich, 1998, p.281.

Une pratique, instaurée par la Constitution de 1791, a joué un rôle central dans la vie politique, sociale et religieuse lors de la Révolution, celle du serment civique. Elle va être utilisée pour répondre à cette question. Selon les catégories de prestataires et les circonstances, ce serment a pris des formes variables. Ainsi les membres de l'Assemblée nationale, en réponse à l'appel à l'unité du roi face à l'agitation populaire grandissante, prononcent-ils en février 1790 le serment suivant : « [je jure] d'être fidèle à la nation, à la loi et au roi, et de maintenir de tout mon pouvoir la Constitution décidée par l'Assemblée nationale et acceptée par le roi.[123] »

Plus largement, un serment était imposé par l'Assemblée Constituante à tous les fonctionnaires civils et ecclésiastiques. Contrairement aux pratiques en vigueur sous l'Ancien Régime, il ne s'agit plus ici de serment d'homme à homme ayant un caractère éminemment religieux mais « d'affirmer les nouveaux liens de citoyenneté qui unissaient les individus à cette communauté »[124].

La réintégration dans la communauté n'est donc pas liée à la transmission par le sang, critère qui a été explicitement écarté par les révolutionnaires, mais à une adhésion politique. Les preuves d'attachement ne renvoient plus à des valeurs ou à des comportements manifestant un attachement au Royaume lors du séjour à l'étranger, mais à un engagement présent. Faire partie du peuple souverain implique de contribuer à l'élaboration collective des lois qui sont adoptées par l'Assemblée nationale et de les respecter au quotidien. Au-delà de la pratique du serment, qui peut être subvertie par des contre-révolutionnaires, il s'agit d'une adhésion librement consentie à l'idéal révolutionnaire, traduit en une pratique sociale. La réintégration dans la communauté solidaire que Saint-Just appelle de ses vœux en demandant« il faut que vous fassiez une cité, c'est-à-dire des citoyens qui soient amis, qui soient hospitaliers et frères »[125], est construite sur l'approbation de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et non sur la consanguinité. Comme le ferait la parenté, elle va permettre d'établir une relation mutuelle en s'appuyant, non, à l'image de l'Ancien Régime, sur la filiation, mais sur la relation fraternelle. Toutefois cette relation ne peut être, à l'instar de ce qu'elle était sous l'Ancien Régime, que coextensive au territoire contrôlé par le pouvoir.

L'espoir de retour

Le Code civil de 1804 marque un renversement, c'est en effet dans ce texte et non plus dans la Constitution qu'est traitée la question de la nationalité. Il dispose que

[123] T. Tackett, 1986, p.34.

[124] T. Tackett, 1986, p.34.

[125] S. Wahnich, 2010, p.9.

« Tout enfant né d'un Français en pays étranger est Français »[126]. La filiation devient la source de la nationalité, quel que soit le lieu de naissance et de résidence. La nation étant assimilée à la famille, « la nationalité doit se transmettre comme on transmet le nom de famille, par la filiation »[127].

La représentation de l'émigration n'est plus marquée d'une indétermination potentiellement dangereuse qu'il faut lever comme sous l'Ancien Régime ou la Révolution. Au contraire, ainsi que le souligne François-Denis Tronchet, président de la commission des juristes chargés de préparer le texte, « c'est l'usage d'une faculté naturelle qu'on ne peut contester à l'homme. On quitte souvent sa patrie pour des motifs innocents; le plus souvent on s'y détermine pour l'intérêt de sa fortune »[128]. En outre cette absence est momentanée. Ce caractère temporaire est souligné par Pierre Sébastien Boulay, autre juriste impliqué dans cette rédaction, « le fait de vivre à l'étranger ne peut être que temporaire. Il est donc justifié que l'on transmette sa nationalité à ses descendants »[129]. De ce fait ceux qui émigrent veulent garder des contacts avec leur pays. « L'attachement que nous portons à notre sol et à nos compatriotes nous a toujours persuadés qu'on ne les abandonnait que temporairement et avec le désir de les revoir » [130] est-il indiqué dans les travaux préparatoires à l'élaboration de ce Code. Les Français « conservent toujours un espoir de retour ».[131] L'émigration ne renvoie donc plus à un éventuel désaccord avec le pouvoir politique ; elle est transitoire, motivée par des raisons économiques ; ceux qui partent ne doivent pas être pénalisés, et il importe de conserver des relations avec eux. Dès lors, les nécessaires preuves exigées antérieurement lors du retour n'ont plus lieu d'être : ceux qui sont nés d'un père français sont présumés être attachés à la France. L'attachement est consubstantiel à la qualité de Français et a été transmis, avec elle, par le sang du père. La nationalité, statut personnel permanent, mène à maintenir des rapports avec ces Français de l'étranger. En outre l'instauration par Napoléon du principe d'allégeance perpétuelle, qui restera en vigueur jusqu'en 1889, leur interdit de se faire naturaliser sans autorisation du Gouvernement français : « Il s'agit, à partir de 1809, de forcer les Français à quitter les armées ou administrations ennemies, de les empêcher d'échapper à la conscription, ou encore de mieux les contrôler lorsqu' ils sont partis servir des Etats alliés de l'Empire »[132]. Nous retrouvons ici

[126] Bulletin des lois de la République française, 17 Ventôse an XI, p.546, loi sur la jouissance et la privation des droits civils.

[127] P. Weil, 2005, p.50.

[128] P. Weil, 2005, p.47.

[129] R. Brubaker, 1997, p.141.

[130] Ibid.

[131] P.A. Fenet, 1836, vol 7, p.150-170.

[132] P. Weil, 2005, p.53.

l'influence des idées de Jean Bodin, synthétisées dans l'aphorisme, « il n'est de richesse que d'hommes », alors que la part relative de la population française en Europe commence à décroître.

L'Etat-nation se projette hors de son cadre territorial, et ceci de façon pérenne puisque les Français de l'étranger transmettent leur nationalité à leurs enfants. La rupture introduite, sous le Consulat, par le Code civil mène donc à l'émergence d'un « nous » qui dépasse les frontières ; la nationalité se détache du territoire. La question du lien se pose maintenant non au retour de ceux qui vivent à l'étranger, mais avec eux. Les Français de l'étranger sont constitués en tant que groupe permanent, et le contenu des relations à établir avec ces communautés, résidant hors du territoire où s'exerce la souveraineté, va faire l'objet de nombreuses recompositions, illustrant la capacité du pouvoir politique à faire évoluer ses pratiques.

Un principe qui ne se discute pas

Si la nationalité et l'attachement sont reconnus de façon pérenne, comment se construit au quotidien la *nationness*, suivant l'expression d'Anderson, lien d'allégeance à un Etat, quand l'appartenance à la collectivité des nationaux est marquée par une extériorité territoriale ?

Plus d'un siècle après la promulgation du Code civil, un conflit majeur, la Première Guerre mondiale, va poser, dans le débat politique, la question du lien avec les Français de l'étranger sous un angle nouveau, celui de la reconnaissance à leur témoigner. Cette guerre, où la nation a le sentiment de jouer son existence, « tient une place essentielle car c'est finalement elle qui révèle la réalité et la profondeur du sentiment national »[133]. Elle va donner un nouveau contenu à la *nationness*. Pour Becker et Audoin-Rouzeau, la clef de la compréhension des sacrifices consentis réside dans le rôle attendu de la nation française, qui allait faire émerger un nouveau monde dont la guerre serait exclue :

« Si la nation française a fait l'objet d'un tel investissement, c'est aussi parce qu'elle était perçue comme porteuse d'immenses attentes positives. Attentes d'un monde meilleur, d'une nouvelle étape de la civilisation humaine dont la France était censée être porteuse, d'un monde débarrassé du fléau de la guerre grâce à la victoire alliée […]. La guerre de 1914-1918 dès qu'on veut bien l'envisager sous l'angle culturel, fut un moment d'immense tension collective, de type effectivement messianique, puisé aux sources de la foi patriotique.[134] »

Quels rapports, dès lors, instaurer avec « les Français des pays les plus lointains [qui] sont accourus à l'appel de la patrie en danger. Un nombre considérable est

[133] J. J. Becker, S. Audoin- Rouzeau, 1995, p.383.

[134] J. J. Becker, S. Audoin- Rouzeau, 1995, p.336.

mort qui a laissé dans ces pays des orphelins envers lesquels nous avons contracté les mêmes obligations qu'envers ceux des autres héros de nos armées[135]. »

Telle est la question posée par André Honnorat, député des Basses Alpes[136], à la Chambre des députés en avril 1918. Leur appliquer la loi sur les pupilles de la nation, telle est sa demande au Gouvernement. Ce texte prévoit que « la France adopte les orphelins dont le père, la mère ou le soutien de famille a péri au cours de la guerre de 1914, victime militaire ou civile de l'ennemi. »[137] . Des Français de l'étranger ont participé aux combats dans des circonstances tout à fait spécifiques puisque certains « n'ont connu le sol de France que pour l'arroser de leur sang »[138]. Le rôle de ces combattants renvoie à une forte signification culturelle soulignée par Héritier :

« Ce qui est valorisé par l'homme, du côté de l'homme est sans doute qu'il peut faire couler son sang au combat, risquer sa vie, prendre celle des autres par décision de son libre arbitre. Le sang perdu par l'homme renvoie à une mort glorieuse au combat, au courage, au sacrifice[139]. »

En se sacrifiant pour la défense du territoire, ces soldats ont montré leur appartenance à la communauté nationale même s'ils n'en partageaient pas la vie au quotidien. La tension entre les deux définitions, l'une qui privilégie le lien social et l'autre le territoire, se résout : ils sont Français quel que soit le critère envisagé. En venant défendre la patrie le lien social est réactivé, ils participent bien de la même construction identitaire.

Au cours de la discussion politique et, en particulier parlementaire, les valeurs mobilisées se situent au-delà du raisonnement juridique. C'est une dette sacrée qu'il s'agit d'honorer en raison du sang versé. Les pères ont fait preuve d'héroïsme ; la France doit remplir ses devoirs envers tous les orphelins, « qu'ils grandissent sur le beau sol natal ou qu'ils en soient éloignés par les impérieuses nécessités de l'existence »[140]. Les enfants des héros ne peuvent demeurer « moralement abandonnés ». La compassion ne suffit pas. Il s'agit de leur apporter assistance financière et de participer à leur éducation. Ainsi, en mémoire des

---

[135] Chambre des députés, *Annales*, 1918, 4 avril, p.1189.

[136] Elu en 1910, il appartient à la Gauche radicale,un des groupes du centre gauche.

[137]JORF, *Lois et décrets*, 1917, loi instituant les pupilles de la Nation, 29 juillet, p.5892.

[138] Chambre des députés, *Annales*, 1918, 4 avril p.1189.

[139] F. Héritier, 1996, p.234.

[140] Chambre des députés, *Documents parlementaires*, 9 mars 1920, n°495, proposition de loi de P. Tapponnier, député de Haute Savoie tendant à modifier la loi du 27 juillet 1917 instituant les pupilles de la nation, p.415.

pères, sera entretenu « dans l'âme de leur fils quelque chose de la pensée qui a inspiré leur héroïque sacrifice »[141].

Mais la création de cette relation de parenté peut-elle concerner des enfants qui résident partout dans le monde ? Pour A. Honnorat l'application hors des frontières ne se conteste pas : seules les modalités sont à trouver. Face à cette interpellation le Gouvernement représenté par L.L. Klotz, ministre des Finances, affirme son adhésion à ces principes. L'égalité doit prévaloir : « le Gouvernement s'associe aux éloquentes paroles de Monsieur Honnorat. Je suis convaincu que nous allons trouver une procédure susceptible de donner satisfaction au désir exprimé par notre collègue. [142]»

L'unanimité des positions est affirmée sans qu'il y ait débat : le principe de l'application de la loi sur les pupilles hors du territoire national ne se discute pas. Il s'agirait uniquement d'une décision du ressort du Gouvernement ne nécessitant pas de disposition législative. Cependant le contenu de la mêmeté qui qualifie, selon Détienne[143], l'appartenance à une même collectivité, va continuer à poser la question des liens à tisser avec les Français de l'étranger. L'instauration d'une relation de parenté sociale qui dépasse les frontières va être débattue pendant plusieurs années bien que le pouvoir exécutif ait affirmé sa volonté de se substituer aux héros qui se sont sacrifiés pour la France, où qu'ils résident, en adoptant leurs enfants.

Un substitut à la colonisation

Sortons de l'enceinte parlementaire pour éclairer différemment ce débat. André Honnorat est membre fondateur de l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française, alors que l'évolution démographique prend une place importante dans le débat politique sous la IIIe République. En effet, après 1870, la faiblesse relative de la croissance démographique est présentée comme une cause importante de la défaite. Diverses associations se proposent d'y remédier, dont cette Alliance. Créée en 1896, elle est « parmi les nombreuses ligues, groupes de pression plus ou moins influents, l'association la plus puissante, son action multiforme entend régir la société française »[144]. Elle prône :

« Une politique familiale et nataliste faite de répression et d'incitation : interdiction de toute propagande contraceptive, de l'avortement, encadrement de la grossesse, péréquation des charges en fonction du nombre d'enfants. Pour

---

[141]Archives nationales, *A. Honnorat*, 50/AP 64, 1917.

[142] Chambre des députés, *Annales*, 1918, séance du 4 avril, p.1189.

[143] M. Détienne, 2010, p.137.

[144] F. Thébaud, 1985, p.276-301.

mener cette politique d'influence elle crée un comité législatif auquel appartiennent en particulier les parlementaires adhérents »[145].

Les pertes masculines de la Première Guerre mondiale, et le déséquilibre du sex-ratio qu'elles induisent, donnent un nouvel écho aux positions de l'Alliance nationale. Sur le territoire français une politique nataliste est prônée. Elle se concrétise par la loi de 1920, qui réprime la provocation à l'avortement et la propagande anticonceptionnelle, ainsi que par l'assouplissement de la loi sur les naturalisations. D'autres initiatives législatives n'aboutiront pas, telle que la possibilité pour une Française qui épouse un étranger en France, non seulement de garder sa nationalité, mais aussi que les enfants, nés en France de cette union, aient la nationalité de leur mère, et non celle de leur père. Il s'agit d'assurer la survie de la France, faute de quoi la victoire militaire aura été vaine :

« Ce n'est pas le tout d'avoir sauvé la France sur les champs de bataille. Encore faut-il la sauver des suites trop redoutables que peuvent avoir pour son avenir les maux que la guerre a engendrés. Nos fils ne se sont pas fait tuer pour que leurs sœurs deviennent, en France, des étrangères et ne laissent à nos foyers en deuil que des petits enfants étrangers. Ils sont morts pour qu'il reste une France après eux. […] Nous manquerions à leur mémoire si nous pouvions trahir par notre imprévoyance la cause sacrée pour laquelle ils ont fait si héroïquement les sacrifice de leur vie.[146]»

La métaphore de la famille est utilisée pour parler de la nation : les fils sont morts pour que la mère-patrie continue à vivre, les sœurs n'ont pas le droit de les trahir. La mobilisation du vocabulaire de la parenté dramatise l'exposé des motifs de cette proposition de loi. Elle renvoie au sacré. Appel qui peut sembler surprenant : n'a-t-il pas été évacué ou laïcisé par la Révolution [147] ? Mais comme l'a montré Arasse[148], la désacralisation du roi sacralise la Révolution. La sacralité du premier, s'échangeant immédiatement au profit de la seconde, s'incarne dans la construction d'une grande société des hommes[149]. La survie de la France, qui a apporté la liberté au monde, est indispensable à cette réalisation. Et justifie ainsi l'appel au sacré, ce principe fondateur.

Mais accroître la population n'est pas suffisant. Comment la France peut-elle continuer à exercer son influence dans le monde malgré son repli démographique et ses difficultés financières ? L'extension de l'empire colonial est alors à son

---

[145] F. Thébaud, 1985, p.276-301.

[146] Archives nationales, *A. Honnorat*, 50/AP 27, 1918.

[147] A.de Baecque, 1987, p.559.

[148] D. Arasse, 1987, p.81.

[149] M. Ozouf, 1998, p.1084.

maximum : les conquêtes de la IIIe République se sont achevées à la veille de la guerre, et les traités de paix ont confié à la France le mandat d'administrer quatre pays[150]. Alors que de nouvelles extensions sont exclues, A. Honnorat va être l'un de ceux qui s'emploient à trouver un substitut à la colonisation en s'appuyant sur les Français émigrés.

Estimer l'importance numérique de cette population a donné lieu à débat car il n'existe pas de recensement de la population française à l'étranger. Les évaluations faites par le service national des statistiques, pour quelques dates, s'appuient sur des enquêtes des services diplomatiques français et des recensements menés dans certains pays étrangers. Les Français émigrés, 500 000 au début du siècle, seraient en croissance jusqu'à la Première Guerre mondiale (+ 100 000), une inflexion se produisant à la suite du conflit. Jusqu' à la Grande Guerre, leur poids démographique est comparable à celle des colonies, où vivent environ 800 000 Français. Outre leur importance numérique, ils sont installés dans des pays complémentaires de ceux où s'est déployée la colonisation française. La moitié d'entre eux vivent en Amérique du Nord et du Sud et 45 % en Europe. L'Afrique, l'Asie, l'Océanie, où l'implantation coloniale est conséquente, ne figurent pas parmi les destinations de cette émigration[151] . Vouloir faire de ces émigrés, qui représentent une masse critique, des porteurs des intérêts économiques et culturels de la France dans chaque pays pourrait donc permettre d'étendre l'influence française là où la force militaire n'est pas utilisée.

Cette position rejoint celle exprimée par Jules Ferry lors du débat sur la politique coloniale lorsqu'en 1885 il s'est opposé à Clemenceau. La France doit répandre partout « ses mœurs, sa langue, son drapeau, son génie »[152]. Pour réaliser cette ambition la polysémie du mot « colonie », qui désigne d'une part des Français vivant dans un pays étranger et d'autre part un territoire conquis par les armes, est mise à contribution.

L'attachement dont ces Français ont fait preuve au cours de la Grande Guerre en venant défendre le territoire doit s'investir maintenant dans des combats économiques et culturels. Dans cette nouvelle forme de colonisation, où la qualité remplace la quantité, ils doivent promouvoir « les produits, les sentiments, les goûts, les idées de la France ». Les liens à maintenir avec les Français qui résident dans des pays qui ne sont pas sous domination française, vont dès lors être débattus de façon à les recomposer comme « *dèmos*, c'est-à-dire [comme] sa propre communauté »[153] .

---

[150] Togo, Cameroun, Liban, Syrie.

[151] Service national de la statistique, *Etudes démographiques*, 1943, p.31 à 34.

[152] G. Manceron, 2007, p.14.

[153] E. Balibar, 2010, p.331.

Ces « colonies sans pavillon », ainsi que sont appelés ces groupes de Français de l'étranger, doivent bien sûr garder la nationalité française, mais aussi développer et pérenniser « l'esprit français » car « l'expansion économique d'un pays est en raison directe de son expansion intellectuelle »[154]. Pour cela une politique d'éducation doit être développée, à l'étranger et en France. Sa mise en place passe par trois étapes : la première concernera les orphelins de guerre. Ces enfants risquent d'être perdus pour la patrie car ils subissent l'influence de leurs mères, souvent étrangères, avec lesquelles ils résident. Ils doivent donc faire l'objet d'une œuvre « de récupération nationale » et être adoptés par la patrie pour laquelle leurs pères ont versé leur sang. Cette dette sacrée sert de levier à une seconde phase : développer l'enseignement français pour l'ensemble des enfants vivant à l'étranger. Enseignement qui, en un troisième niveau, s'adresse aux étrangers qui le souhaitent.

Cette nouvelle conception du lien succède à celles prévalant sous l'Ancien Régime et pendant la Révolution, où elle prenait la forme d'une relation de parenté sociale instaurée par adoption ou serment. Mais pour qu'elle soit effective, des preuves d'attachement devaient être données individuellement cette loyauté s'exprimant sous des formes diverses avant et après la Révolution : parler la langue, défendre les intérêts économiques, partager les choix politiques. Par contre la transmission de la nationalité par le père, instaurée par le Code civil, considère l'attachement comme une donnée consubstantielle à la nationalité qui, elle-même, se détache du territoire. Mais cet attachement donne aussi lieu à débat. Les échanges qui, malgré une apparente unanimité, vont s'instaurer pendant plusieurs années pour que l'Etat adopte les enfants des héros en témoignent. La création d'une parenté sociale, se substituant à la parenté biologique et dont le contenu va être source de multiples questions, va revenir sur le rôle du sang qui « tient les sociétés en haleine et les oblige à réfléchir sur leur enjeux et leurs comportements »[155].

1 - 2 - Le droit comme opérateur, la territorialité des lois

Les ruptures qui ont marqué l'histoire des relations avec les Français de l'étranger jusqu'au début du XXe siècle illustrent que « les revendications de l'Etat-nation à une identité scellée, éternelle, fondée sur une vérité universelle sont, comme les mouvements des acteurs sociaux, des ajustements stratégiques aux exigences du moment historique»[156] . Sous le Consulat, le Code civil, rendant la nationalité

[154] Archives nationales, *A. Honnorat*, 50/AP 64, 1919.

[155] A. Farge, 1998, p.15.

[156] M. Herzfeld, 2007, p.6.

indépendante de la résidence sur le territoire contrôlé, fait que la dimension physique du territoire laisse place à la localité, où les relations prévalent sur les caractéristiques physiques[157]. Maintenir son influence, malgré des facteurs défavorables, amène à dépasser les frontières. Comment le droit va-t-il rendre compte de la tension entre universalisme et identité distincte, fruit de la dynamique des relations sociales et des conflits politiques, et formaliser les relations concernant ceux qui vivent hors du territoire national ?

Territorialité des lois : telle va être la thématique récurrente au début du XXe siècle. Question qui amène à s'interroger sur le fonctionnement de l'Etat. Le pouvoir réside-t-il dans les mots qui le définissent ou dans les discours qui les mettent en œuvre ? Wahnich met en lumière le rôle de ces derniers à propos de la souveraineté, qu'elle analyse comme un « répertoire d'arguments »[158], montrant comment elle est interprétée différemment selon les contextes. Dans les débats concernant les Français de l'étranger, comment les représentants des pouvoirs exécutif et législatif, mais aussi des membres du Conseil d'Etat, cette institution intermédiaire entre les deux pouvoirs précédents et qui est chargée de dire le droit[159], infléchissent-ils la conception de la souveraineté ? Comment, lors de l'élaboration de la norme juridique, des dynamiques sociales vont-elles se combiner avec le processus institutionnel pour faire valoir une autre conception en utilisant les espaces existant entre les règles ?

« D'indiscrètes révisions »

En avril 1918, lorsque le Gouvernement est interpellé par le député A. Honnorat sur l'application de la loi sur les pupilles de la nation aux enfants résidant à l'étranger, aucune opposition ne se manifeste. Le Gouvernement s'engage « à trouver une procédure » pour régler cette question. Mais l'absence de réponse pendant plusieurs années renvoie à ce que Rancière analyse comme une structure de mésentente marquée par une hétérogénéité de jeux de langage. L'objet du conflit, l'application des lois en dehors du territoire contrôlé, n'est pas abordé : « il y a un litige sur l'objet du litige [160] ».

A. Honnorat, dans son intervention à la Chambre des députés[161], s'en est tenu aux principes : la loi sur les pupilles de la nation doit s'appliquer également aux enfants des soldats Français de l'étranger, car les obligations de la nation sont les mêmes envers tous les combattants. Mais il fait implicitement référence à un

[157] A.Appadurai, 2005, p.257.

[158] S. Wahnich, 1999, p.591.

[159] B. Latour, 2002.

[160] J. Rancière, 1995, p.85.

[161] Chambre des députés, *Annales*, 1918 , séance du 4 avril, p.1189.

engagement pris par le Gouvernement et non tenu lors de son intervention. Cet engagement figure dans un règlement d'administration public de 1917, qui définit les modalités d'application de la loi sur les pupilles :

« Il sera statué ultérieurement sur les dispositions particulières propres à assurer l'application de ladite loi aux enfants de nationalité française ou aux enfants des protégés français résidant les uns et les autres en dehors du territoire français ou des pays du protectorat. [162] »

La rédaction est atypique car la question n'a pas été soulevée lors des débats parlementaires alors que les autres parties de ce texte renvoient à des dispositions législatives. Trois ans plus tard, le dépôt, par le député Paul Tapponnier, d'une proposition de loi montre que ces mesures ne sont toujours pas prises[163]. Bien qu'il se défende de se livrer à « d'indiscrètes révisions », il considère qu'il est temps de remédier à certaines lacunes. Les Français vivant à l'étranger ont manifesté leur attachement à la patrie bien qu'ils n'y résident pas. La rhétorique de la « dette sacrée aux enfants de nos morts », est reprise. Mais, comme si cet impératif ne suffisait pas, des préoccupations d'un autre ordre s'ajoutent, celles de l'intérêt bien compris :

« La France, pour ne pas diminuer ses forces d'expansion et de rayonnement, tient surtout à s'attacher ceux qui sont au-delà de ses frontières afin qu'ils restent toujours les champions de son influence. Il y a donc le plus grand intérêt à faire profiter nos compatriotes résidant à l'étranger des avantages qui sont assurés aux Français habitant sur le territoire national »[164].

L'application de la loi à l'étranger suppose que des financements soient affectés à des « offices consulaires » qui sont à créer. Ils procéderont à la répartition des crédits et contrôleront leur affectation. L'Etat doit donc prendre le relai des œuvres privées qui interviennent à l'étranger. Député de Haute Savoie, membre de l'Entente républicaine démocratique, militant catholique, lui-même né en Suisse, P. Tapponnier illustre son propos avec l'exemple de Genève, où une société philanthropique privée élève des enfants français, parmi lesquels des orphelins de guerre.

Le dépôt de cette proposition de loi intervient alors que, depuis 1918, des débats portant sur la révision de la loi sur les pupilles de la nation, se déroulent au Sénat. Ils concernent en particulier les ayants droits. Il s'agit, selon Faron, de :

---

[162] JORF, *Lois et décrets*, 1917, 22 novembre, règlement d'administration publique, art. 115, p. 9384.

[163] Chambre des députés, *Documents Parlementaires,* 1920, 9 mars, n°495, proposition de loi tendant à modifier la loi du 27 juillet 1917 instituant les pupilles de la nation. p.415.

[164] Ibid.

«Trois grandes catégories de pupilles : les fils ou filles de disparus, les enfants de réformés ou mutilés, les orphelins nés hors du territoire national de 1914. D'un point de vue historique et symbolique l'élargissement le plus important concerne l'Alsace et la Lorraine[165]. »

L'extension aux orphelins résidant à l'étranger n'est pas évoquée dans le projet du Gouvernement. Elle émergera au cours des cinq années de débat qui seront nécessaires pour arriver au texte définitif. Une telle durée pour trouver un accord entre les deux Chambres peut surprendre. Outre la définition du champ d'application de la loi, le texte devait modifier la composition des conseils d'administration des offices départementaux qui assurent la protection des pupilles. Le contrôle de la nouvelle institution que constituent ces conseils, via la place respective donnée aux représentants du monde combattant, aux associations laïques et catholiques, à l'enseignement public et à l'enseignement privé, va donner lieu à de fortes oppositions. Le combat du sénateur Jules Delahaye pour protéger les orphelins de guerre contre la possibilité d'un enseignement ou d'une propagande faites par les instituteurs communistes[166] est emblématique des positions de la droite catholique. La composition de ces conseils d'administration avait, en particulier, une influence importante sur l'attribution de subventions aux établissements qui accueillaient les pupilles de la nation.

Comment résoudre ces oppositions politiques alors que le pouvoir législatif est partagé de façon égale entre les deux Assemblées parlementaires ? Si la navette ne permettait pas d'aboutir à un accord, l'une des Assemblées pouvait repousser indéfiniment le texte ou l'enterrer en ne le mettant pas en discussion. Pour sortir d'une telle impasse le Gouvernement n'avait qu'une possibilité : menacer de démissionner si le texte n'était pas adopté. Dans cette configuration les négociations dans les commissions parlementaires, entre lesquelles se répartissent députés et sénateurs, ou en dehors des commissions, jouent un rôle fondamental. Lorsque le texte arrive en séance publique les accords ont été trouvés. Le cas présent illustre à la fois la capacité de résistance du Sénat et l'intensité des échanges avec le Gouvernement. Il faudra trois ans entre le dépôt du projet de loi et son premier examen en séance publique, période pendant laquelle deux rapports sénatoriaux seront rédigés, tandis qu'à la Chambre des députés des mesures complémentaires feront l'objet de propositions de loi et de résolutions émanant des députés, et que le Gouvernement déposera un projet de loi complémentaire.

C'est au cours de ces multiples discussions concernant la composition du Conseil supérieur de l'Office national des pupilles de la nation créé par la loi, que les enfants de Français résidant à l'étranger sont explicitement cités pour la première fois :

---

[165] O. Faron, 2001, p.135.

[166] Sénat, *Annales*, 1921, 30 juin, p.1693.

« La loi devant s'appliquer aux enfants de Français résidant dans les pays de protectorat, et résidant *même* [167] à l'étranger, il convient d'introduire un représentant du ministère des Affaires étrangères au Conseil supérieur de l'Office des pupilles de la nation » [168]

Mais les articles qui définissent le champ d'application de la loi n'étant pas modifiés pour inclure ces nouveaux bénéficiaires, cette modification se lit uniquement, de façon indirecte, par l'adjonction de ce représentant.

Lorsqu'en 1921, le texte arrive en séance publique à la Chambre des députés, l'accord est trouvé sur l'extension du nombre des bénéficiaires, et le double argument de la dette et de l'intérêt est repris : « les droits des enfants victimes de la guerre constituent une dette », « le but de la loi c'est l'éducation et cela dans l'intérêt du pupille, certes, mais aussi dans l'intérêt de la France »[169].

L'argumentaire est donc identique à celui avancé dans sa proposition de loi par P. Tapponnier : un devoir de protection qui rejoint les intérêts de la France et s'exprime dans le vocabulaire de la parenté : « La France mutilée, devenue leur mère adoptive, leur doit une protection et une tendresse infinies »[170].

L'article examiné en séance publique à la Chambre des députés en juin 1921, et qui sera adopté sans modifications, comprend explicitement l'application au-delà des frontières : « il sera également statué par décret sur les conditions d'application de la loi du 29 juillet 1917, modifiée par la présente loi, aux pupilles de la nation résidant à l'étranger ». [171] Une mesure que le pouvoir exécutif affirme comme relevant uniquement de lui en 1917, donne-lieu, après cinq ans de négociation entre le Gouvernement et le Parlement, à un article de loi. Celui-ci sera adopté sans débat : ils ont eu lieu par ailleurs et il est inutile d'y revenir en séance publique. Renvoyant à un décret, il laisse l'exécutif organiser l'application de cette disposition en dehors de toute intervention du Parlement.

---

[167] C'est nous qui soulignons.

[168] Sénat, *Documents Parlementaires*, 1919, 10 juillet, n°332, rapport supplémentaire au nom de la commission ad hoc fait par le sénateur Perchot, groupe Gauche démocratique, radicale et radicale socialiste, qui est majoritaire, p.450.

[169] Chambre des députés, *Documents Parlementaires*, 1921, 17 novembre, n°3363, rapport Patureau Mirand, commission de l'enseignement et des beaux-arts, p.2133.

[170] Chambre des députés, *Documents Parlementaires*, 1921, 5 juillet, n°2990, avis Maurisson, commission de l'enseignement et des beaux-arts, p.2081.

[171] Chambre des députés, *Recueil des principales lois d'intérêt général*, 1922, loi du 26 octobre modifiant divers dispositions de la loi du 27 juillet 1917 instituant les pupilles de la nation, art.4, p.206.

Les oublis du Parlement

En l'absence de débat en séance publique, tant à la Chambre des députés qu'au Sénat, quelles sont les instances et les acteurs qui ont participé à cet acte politique consistant à « construire le rapport entre des choses qui n'ont pas de rapport, faire voir ensemble comme objet de litige le rapport et le non rapport » [172] ?

La première occurrence concernant les Français de l'étranger figure dans un règlement d'administration publique de 1917. Or les avis du Conseil d'Etat sont obligatoires[173] sur ces documents destinés, « par habilitation législative, à compléter les lois autant qu'à les exécuter »[174]. Les conseillers et les représentants du Gouvernement débattent pour élaborer collectivement ces textes durant les assemblées générales. Lors de ces « ateliers d'écriture », des arguments juridiques, mais également des arguments d'opportunité sont mobilisés, ainsi que l'a montré Latour[175].

L'interrogation liminaire que se pose le Conseil d'Etat concerne la légitimité du Gouvernement à intervenir : les mesures à prendre entrent-elles dans le cadre de la « délégation générale » accordé par le Parlement au Gouvernement [176] ? C'est cette délégation qui fonde la légitimité de l'exécutif à déterminer les conditions d'application d'une loi sur la base des principes arrêtés par le Parlement. Son interprétation est un objet de discussions récurrentes entre conseillers d'Etat et entre ceux-ci et le représentant du Gouvernement. Ainsi en va-t-il de la définition du champ d'application de la loi sur les pupilles.

En 1917 un premier débat concerne l'Algérie et les colonies. Le rapporteur du Conseil d'Etat rappelle que des propos en faveur de l'application de la loi sur les pupilles de la nation ont été tenus au Sénat par le rapporteur du texte : « De même que la loi sur les pensions militaires s'applique à tous les combattants, de même la loi sur les pupilles de la nation doit s'appliquer à tous les enfants ».

A la Chambre des députés, le ministre des Colonies a affirmé que les enfants des soldats originaires de ces territoires en bénéficieraient. Mais le rapporteur du Conseil d'Etat, se faisant le porte-parole de l'administration de ce ministère, oppose une impossibilité de fait : « on s'est aperçu au ministère des Colonies que la question était très douteuse […] car il est absolument impossible de rendre

[172] J. Rancière, 1995, p.65.

[173] JORF, 1872, 31 mai, *Loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'Etat*, p.3635.

[174] B. Pacteau, 2003, p.195.

[175] B. Latour, 2002, p.57.

[176] Archives nationales, *Conseil d'Etat*, AL 5174, 5175, 3255.

applicable à l'Algérie et aux colonies la constitution des offices départementaux tels que la loi les a faits» [177] .

Le Conseil d'Etat sortirait donc de son rôle s'il proposait cette mesure ; il faut qu'une nouvelle loi prévoie ce cas particulier. Le Gouvernement, par la voix de son représentant, s'oppose alors à cette analyse juridique, invoquant des engagements politiques, qui l'emportent sur le texte même de la loi :

« Il y a eu des engagements formels pris à l'égard de la représentation des Colonies et de l'Algérie, Le Gouvernement est donc d'avis que la loi sera applicable à l'Algérie et aux Colonies. C'est par suite d'une omission et pour ne pas retarder le vote de la loi que celle-ci n'a pas été complétée à la Chambre dans ce qui avait été oublié au Sénat. »

Le contexte politique prime sur le texte de la loi, d'où la limite du raisonnement juridique. Pour honorer ses engagements le Gouvernement fera son affaire des difficultés d'application. Le Parlement n'a pas à être saisi de la question.

Suite à cette divergence, il faut l'intervention du président de la commission des finances du Conseil d'Etat pour arriver à un consensus. Il manifeste son accord avec le Gouvernement en s'appuyant sur deux registres : une lecture de la loi différente de celle de son rapporteur, sans toutefois désavouer le texte qu'il propose, et un appel aux émotions liées au sang versé :

« En relisant le texte de la loi et en me remémorant les souvenirs que nous avons tous des indigènes blessés ou tués à la guerre, il m'est impossible de ne pas voir que la formule employée par le législateur ne comporte pas, dans son article 30, une nécessité d'application de la loi aux Colonies. [178] »

L'évocation de la mort pour la patrie justifie la dimension politique de la décision. Le texte de la loi doit être interprété dans ce sens et les problèmes d'application sont renvoyés au Gouvernement. La territorialité des lois est bien un principe interprété différemment selon le contexte: appliquer la loi à l'Algérie et aux colonies relève d'engagements politiques à la lumière desquels la loi doit être interprétée. Engagements qui relèvent de principes qui n'ont pas besoin d'être énoncés et explicités.

L'inclusion des Français de l'étranger relève d'une autre logique puisque la question n'a pas du tout été abordée lors des débats parlementaires. Deux conseillers d'Etat, Jules Gautier et Henry Hébrard de Villeneuve en sont à l'origine. Le premier, normalien, professeur agrégé, a fait une carrière éminente au ministère de l'Instruction publique. Son intérêt pour le développement de

[177] Archives nationales, *Conseil d'Etat*, AL 3255, lettre du ministère des Colonies au ministère de l'Instruction publique.

[178] Archives nationales, *Conseil d'Etat*, AL 5174.

l'enseignement du français à l'étranger l'a conduit à la présidence de l'Alliance française. Un mois plus tard, en novembre 1917, il sera officiellement vice-président d'une nouvelle association : le Comité de protection et d'éducation des orphelins de guerre et fils de Français résidant à l'étranger, qui s'appuiera sur la position du Conseil d'Etat pour mener son action. Le second est président de l'Œuvre nationale des pupilles de la nation, et son parcours le mènera à la tête du Conseil d'Etat. Leur légitimé à interpréter la volonté du Parlement auprès de leurs pairs, en ce domaine, est donc solide. Pour J. Gautier « il y une catégorie d'enfants que le Parlement a voulu atteindre et que nous n'avons pas atteinte, je veux parler des enfants de Français résidant à l'étranger ». Aussi propose-t-il d'inclure « les enfants de Français résidant à l'étranger » ainsi que les « orphelins de protégés français dans des pays autres que les pays de protectorat. »

Il est donc question ici de territoires hors de la souveraineté française. La réponse du représentant du Gouvernement est immédiate et lapidaire : « Je fais toutes réserves sur ces deux points ». À la différence du débat précédent il n'explicite pas sa position. Le Conseil d'Etat donnant un avis au Gouvernement, le débat va-t-il s'arrêter là ? Nullement, car un argument jugé décisif est avancé : « La loi parle des enfants d'étrangers ayant contracté des engagements, à plus forte raison vise-t-elle les enfants français »[179].

Il est donc exclu de reconnaître comme pupilles de la nation les enfants de soldats étrangers engagés au côté de la France et non ceux des soldats français vivant à l'étranger, car le Conseil d'Etat doit « assurer la justice du mouvement d'ensemble »[180] . L'absence de référence à des propos tenus au Parlement lors de l'examen du projet de loi sur les pupilles de la nation, alors que le Gouvernement a précisé lors de ce même débat que ce texte s'appliquerait en l'Algérie et dans les colonies, est rapidement écartée : il ne peut s'agir là aussi que d'un oubli. Mais quelles modalités d'application envisager ? L'acheminement des demandes par la voie diplomatique est écarté car elle serait de « façade » alors qu'il s'agit d'une dette nationale. C'est en mobilisant des précédents que la solution pourra être trouvée. A l'image de ce que Abélès a mis en évidence à l'Assemblée nationale, se référer à des solutions adoptées antérieurement, les précédents, légitime une décision qui pourrait être taxée d'arbitraire. La connaissance de ces dispositions permet de proposer une solution inédite et « de contribuer au processus ininterrompu d'enrichissement de la norme »[181]. Or le droit français comporte déjà des dispositions sur les Français de l'étranger. Pour rendre des décisions de justice, leur rattachement fictif à une partie du territoire national est possible. Le Conseil d'Etat peut donc poser le principe de l'application hors du territoire national : le

[179]M. Vel- Durand.

[180] B. Latour 2002, p. 181.

[181] M. Abélès, 2000, p. 221.

Gouvernement s'inspirant de ce précédent pourra mettre en place un système légitime et créer ainsi un lien juridique avec les enfants des combattants français, même s'ils résident hors des territoires qu'il contrôle.

Les arguments liés à la territorialité sont ici différents de celui utilisé pour l'application aux colonies : le Parlement ne peut avoir instauré une inégalité en matière d'assistance et d'éducation entre enfants de soldats étrangers et français, qui bafouerait les principes supérieurs de la démocratie. Le rôle de J. Gautier et H. Hébrard de Villeneuve, conseillers d'Etat actifs dans des organismes publics ou privés diffusant la langue et la culture française à l'étranger, a été décisif.

Le Gouvernement a marqué son opposition. Il pourrait ne pas tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat ; pourtant le texte va être promulgué par le Président de la République. Le principe de l'égalité des droits entre enfants des soldats français, qu'ils résident sur le territoire national ou à l'étranger, ne se discute pas. Un lien juridique en matière d'assistance et d'éducation est ainsi affirmé entre la métropole et les Français de l'étranger. Mais sa traduction dans les faits va donner lieu à nouveaux débats.

« Un subterfuge légal »

Le Comité de protection et d'éducation des orphelins de guerre et fils de français résidant à l'étranger va, le premier, mettre cette disposition juridique en pratique. J. Gautier, dont le rôle au Conseil d'Etat a été déterminant, en est le premier vice-président. Il a été sollicité pour occuper cette fonction par A. Honnorat, député des Basses-Alpes qui est à l'origine de sa création. L'intérêt que ce dernier porte à cette question illustre le double rôle du député : élu d'un territoire et représentant de la nation.

Sa circonscription comprend la vallée de l'Ubaye, un pays d'émigration saisonnière de longue date. Mais à partir de 1820 une inflexion majeure se produit : le Mexique vient d'accéder à l'indépendance et s'ouvre aux capitaux extérieurs et à l'immigration étrangère, offrant des perspectives plus intéressantes[182]. Les départs se multiplient, avec pour objectif non un établissement définitif mais un retour au pays fortune faite. Ces caractéristiques conduisent à la création d'institutions de bienfaisance tant au point d'arrivée qu'à celui de départ. Au Mexique est garanti pour les Français un certain niveau de protection sociale malgré des différences économiques très importantes. A Barcelonnette, la générosité des familles qui recrutent les candidats à l'émigration doit instaurer un climat de confiance suscitant de nouveaux départs. La Première Guerre mondiale va mettre en lumière ce double fonctionnement. Plus de 1000 hommes, encouragés par leurs employeurs, reviennent combattre dans l'armée française. En parallèle la

[182] P .Gouy, 1980, p.10.

« colonie » française du Mexique envoie des fonds pour secourir ces soldats, leur député veillant à leur répartition entre les différents organismes.

La communauté « des Mexicains » est le pivot de la vie politique locale, et son appui lors des élections dans l'Ubaye est décisif. Le nécessaire intérêt porté par A. Honnorat aux relations avec ces Français émigrés s'articule avec le combat qu'il mène au niveau national comme membre fondateur de l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française. La création du Comité de protection et d'éducation des orphelins de guerre et fils de Français résidant à l'étranger va être le vecteur de cette double préoccupation. Il a pour but de « donner aux fils et aux filles de Français résidant à l'étranger (orphelins de guerre ou autres) les moyens de recevoir une éducation et une culture française »[183].

L'action à l'étranger se combine avec l'attribution de bourses pour des études en France. Créée durant la guerre, en 1917, cette fondation s'appuie sur différents ministères, mais aussi sur des organismes publics comme l'Office national des universités et des écoles françaises privées qui s'occupent de l'enseignement du français à l'étranger. La diplomatie culturelle sous la IIIe République pratiquait couramment ce type de coopération en matière d'éducation. Les grandes puissances considéraient alors que l'action culturelle d'un Etat était d'autant plus efficace qu'elle ne s'affichait pas comme émanant du pouvoir politique. Aussi font-elles appel à des associations, qu'elles subventionnent, pour créer des écoles et des universités à l'étranger. Le Comité de protection et d'éducation des orphelins de guerre et fils de Français résidant à l'étranger s'inscrit dans cette logique. Il mobilise des personnes influentes appartenant aux pouvoirs législatif et exécutif. Ainsi Paul Deschanel, président de la Chambre des Députés, en est-il aussi le premier président, avant de devenir Président de la République.

Pour financer son action A. Honnorat, qui gère les fonds collectés par la communauté française du Mexique pour l'aide aux combattants en France, propose paradoxalement qu'une partie des sommes bénéficie aux donateurs pour financer des actions bénéficiant à la « colonie » française dans les pays étrangers :

« Il nous a semblé que ce serait mal répondre à tant de généreuse sollicitude que de ne point réserver une fraction des dons qu'ils ont mis à notre disposition pour maintenir au-delà des frontières des foyers d'ardent patriotisme que constituent nos œuvres françaises à l'étranger. [184] »

Les fonds venant du Mexique rendent ainsi possible la création de la fondation. Puis la reconnaissance d'utilité publique permettra, à partir de 1918, de recevoir des crédits ministériels. A. Honnorat intervient d'ailleurs lors des débats budgétaires à la Chambre des députés pour que leur versement soit effectif. Ainsi son action

[183] Archives nationales, *A. Honnorat*, 50AP/64.

[184] Ibid.

locale et son action nationale sont-elles entrées en synergie. Il entretient des relations étroites avec la « colonie » française du Mexique en tant que fondateur du Comité de protection et d'éducation des orphelins de guerre et fils de Français résidant à l'étranger, dans lequel il continue à être très actif, mais aussi en tant que député des Basses- Alpes. Une étape décisive est franchie en janvier 1920 : A. Honnorat est nommé Ministre de l'Instruction publique. Dès sa prise de fonction il est auditionné par la commission de l'enseignement et des beaux-arts de la Chambre des députés et souligne :

« Une question me préoccupe plus que toutes les autres : celle de l'expansion intellectuelle de la France à l'étranger. Notre pays jouit d'un prestige qui dépasse sa puissance numérique. Si l'on ne maintient pas son prestige, il perd son destin, cette fois irrémédiablement.[185] »

Pour cela son projet va bien au-delà de la prise en charge des pupilles de la nation, il concerne l'ensemble des orphelins français à l'étranger dont les mères ne sont pas françaises. Pour A. Honnorat il ne fait aucun doute que ces orphelins doivent suivre un enseignement français :

« Dès la guerre, j'avais songé aux petits Français vivant à l'étranger, devenus orphelins de père et restés avec une mère étrangère de naissance , ils risquent de devenir de petits Anglais ou de petits Espagnols. J'espère les faire bénéficier d'un enseignement de français. Je trouverai de l'argent, j'en suis convaincu[186] ».

Deux questions restent pendantes : trouver des crédits publics pour financer cet enseignement et combler le vide juridique concernant les orphelins résidant à l'étranger. Mais comme l'Office national des pupilles de la nation dépend du ministère de l'Instruction publique, son Conseil supérieur rend opportunément un avis sur la question, quelques mois après l'arrivée du nouveau ministre. Il demande le vote de dispositions législatives le plus rapidement possible, et, en attendant, préconise « le rattachement [des pupilles] pour inscription au ministère des Affaires étrangères de façon à ce que le tribunal civil de la Seine puisse se prononcer »[187]. C'est bien le précédent sur lequel s'est appuyé le Conseil d'Etat : les pupilles sont rattachés à un tribunal français. Mais le ministère des Affaires étrangères est-il prêt à inscrire son action sur une base juridique aussi faible qu'un tel avis ? Il ne semble pas. Pour contourner cette difficulté le ministère de l'Instruction publique rédige un projet de règlement selon lequel l'office départemental de la Seine chargé d'instruire les dossiers avant passage au tribunal,

---

[185] Archives nationales, *Chambre des députés*, C 14653, 1920, 20 février, compte rendu des commissions, commission de l'enseignement et des beaux-arts.

[186] Ibid.

[187] Ministère de l'Instruction publique, *Office national des pupilles de la nation, Conseil supérieur*, 6 juillet 1920, p.28.

délègue ses pouvoirs à « un établissement public ou d'utilité publique » autorisé par le ministère de l'Instruction publique. A. Honnorat, ministre, pourrait ainsi autoriser la fondation qu'il a créée à instruire toutes les demandes émanant de l'étranger, se substituant aux différentes instances publiques. Cette substitution du privé au public est refusée par le Conseil d'Etat. Pourtant, le 13 octobre 1920, « deux orphelins de guerre nés à Londres d'un père français et d'une mère anglaise qui habite actuellement Londres » [188] sont déclarés pupilles de la Nation par ce même tribunal de la Seine.

La question de l'application de la loi sur les pupilles de la nation aux orphelins vivant à l'étranger était posée depuis plus de trois ans. Les débats se poursuivent au Parlement, signe de divergences entre les différentes composantes de l'appareil d'Etat. Mais la décision prise par un tribunal sans autre base juridique qu'un avis de l'Office national des pupilles de la nation mène à appliquer, de fait, la loi aux orphelins de guerre résidant à l'étranger. Les tuteurs de ces orphelins, où qu'ils habitent dans le monde, sont domiciliés à Paris, au siège du Comité. Sans décision de quelque instance publique que ce soit, le tribunal de la Seine va accepter ce subterfuge légal et prononcer pendant les trois années suivantes des adoptions par la nation. La parenté sociale est instaurée dans le silence de la loi ; une autre conception de la justice a prévalu.

La fin du monopole

Deux ans après la première décision du tribunal de la Seine, en octobre 1922, la loi sur les pupilles inclut explicitement ceux résidant à l'étranger. C'est le retour de l'Etat. Un décret précisera les modalités d'application. Mais pour le Comité de protection et d'éducation des orphelins de guerre et fils de Français résidant à l'étranger, qui se félicite d'avoir « monopolisé la protection des tous les pupilles résidant en dehors de nos frontières », le projet de décret devient inutile, voire dangereux[189]. En effet, selon ce projet, Il ne sera plus seul à instruire les dossiers. Afin de rester un intermédiaire obligatoire, il va s'y opposer, sans succès. Le décret fait entrer le consul, représentant de l'Etat, dans le dispositif. « Il assure le contrôle à l'étranger sur le pupille » et peut se faire assister « par un comité local composé de membres de la « colonie » française désignée par lui[190].

Il faut ensuite prendre en charge l'éducation du pupille. Cela suppose qu'une vérification préalable soit organisée par l'Etat. En France, elle prend la forme d'un examen scolaire. Faute de pouvoir l'organiser à l'étranger, le consul, ou le comité local, est chargé d'enquêter sur les aptitudes intellectuelles de l'enfant. Puis il

[188] Archives nationales, *A. Honnorat*, 50AP/64.

[189] Archives nationales, *A. Honnorat*, 50AP/64.

[190] JORF, *Lois et décrets*, 1923,5 septembre, décret du 2 septembre concernant les pupilles de la nation résidant à l'étranger, p.8706.

reste à déterminer où les études se dérouleront. La place respective des établissements d'enseignement publics et privés a fait l'objet de vifs débats au Parlement. Le législateur « a voulu qu'en France l'enfant puisse être placé par ses parents aussi bien dans une école libre que dans une école publique. Pour les pupilles résidant à l'étranger interviennent des considérations différentes, d'ordre national et non plus d'ordre confessionnel ou politique » [191]. Les études doivent se faire « dans un établissement présentant des garanties sérieuses au point de vue national » [192]. Ainsi à une question qui divise profondément et durablement la société française, une réponse spécifique est-elle apportée à l'étranger : les préoccupations nationales dépassent l'opposition entre l'enseignement public et privé.

Si l'attribution des aides peut se faire hors du territoire de la nation, la décision d'adoption ne peut y être prise : c'est un tribunal situé en France qui la prononce. A quel tribunal doivent donc être rattachés ces pupilles ? Le Comité protection et d'éducation des orphelins de guerre et fils de Français résidant à l'étranger souhaite que celui de la Seine, avec qui il entretient des relations privilégiées, garde la compétence pour toutes les pupilles. La solution est écartée par le Garde des Sceaux. Le tribunal compétent doit être celui de la « dernière résidence en France du père, de la mère ou du soutien de famille ». La référence à l'histoire de la famille apparaît. Nous la retrouverons.

Alors que le Gouvernement refusait l'extension des droits individuels, le passage vers le droit positif de ce qui était pour certains un droit naturel, a été justifié par les principes supérieurs de la démocratie et l'appel à des émotions, renvoyant à une dette considérée comme sacrée ainsi qu'à l'influence de la France dans le monde. Mais appliquer une loi hors du territoire contrôlé par le pouvoir qui l'énonce aboutit à dissocier les fonctions de l'Etat. Certaines sont jugées déterritorialisables, et le consul peut alors les remplir. D'autres, à l'inverse, ne peuvent s'exercer que sur le sol national et supposent une territorialisation des Français de l'étranger. Les décisions de justice relèvent de cette seconde catégorie. L'émergence de cette nouvelle localité qui dépasse le territoire - ce sont les relations sociales entretenues qui font la proximité et non la distance géographique[193] - conduit à déplacer la frontière entre ce qui relève du national et de l'étranger. L'Etat-nation fait preuve de sa capacité à trouver des alternatives, en modifiant de façon empirique des fonctions liées à l'exercice de sa souveraineté, et donc la définition de celle-ci. Son contenu n'est pas invariable mais dépend de la façon dont l'Etat, à l'issue d'un processus social et politique,

---

[191] Ministère de l'Instruction publique, *Office national des pupilles de la nation, Conseil supérieur*, 19 mars 1923, p.12.

[192] Ibid.

[193] A. Appadurai, 2005, p.257.

résout une contradiction. La prise en compte de cette dimension mondiale conduit aussi à relativiser les conflits qui traversent la société au regard de valeurs considérées comme supérieures. Les rivalités internationales priment sur les débats de politique intérieure.

Le retour de l'Etat souligne que l'objectif principal de cette politique est bien de nouer un lien avec la France. Ce cas de figure est original en Europe. D'autres pays choisissent de mettre en place un système d'assistance entièrement, ou largement, privé. Telle est la situation en Belgique, en Angleterre, en Grèce ou en Roumanie. Le rôle du secteur public est plus affirmé en Italie ou en Yougoslavie, mais sans toutefois pouvoir être comparé à celui de l'Hexagone[194]. Au-delà de la prise en charge matérielle le pupille doit « rester attaché à sa patrie et conserver notre culture ». Les pupilles sont de futurs citoyens pour un pays considéré en déclin démographique. Une relation doit s'établir en dehors de la consanguinité car « la mère est souvent étrangère ». Le tuteur devra être français et le conseil de famille comprendra surtout des personnes appartenant à la « colonie française»[195] . La parenté sociale française se substitue à la parenté biologique étrangère. En prenant en charger l'éducation des enfants qu'il a adoptés, l'Etat va organiser non seulement l'apprentissage de la langue mais aussi celui d'un ensemble de références culturelles. Ainsi l'Etat va-t-il donner naissance, de façon métaphorique, à de véritables Français qui seront les défenseurs de leur pays d'origine. La nationalité souvent étrangère de la mère et une éducation dans un pays étranger conduisaient à une rupture du lien, mais au regard du droit français, la nationalité française et le sacrifice du père justifient de la rétablir.

« Une œuvre de récupération nationale »

Le maintien de « l'esprit français »[196], ce nationalisme ouvert hérité de la Révolution ne s'arrête pas aux pupilles ; il concerne « les descendants de tous les Français qui résident à l'étranger, la France de demain n'aura plus assez de Français pour assurer dans le monde son rayonnement intellectuel et économique. [197] » Or, pour A. Honnorat, l'attachement de ces enfants français à leur pays d'origine passe par l'apprentissage de la langue française et de sa culture.

Renforcer l'action scolaire et scientifique à l'étranger est donc nécessaire. « [Il faut] créer un peu partout dans le monde des sections d'études françaises au profit de nos orphelins de guerre, de nos fils de Français, et peut être aussi de quelques

---

[194] O. Faron, 2004, p.1118.

[195] Ministère de l'Instruction publique, *Office national des pupilles de la nation, Conseil supérieur*, 1923, 19 mars p.25.

[196] S.Luzzato, 1996, p.10.

[197] Chambre des députés, *Annales*, 1918, 4 avril, p.1274.

étrangers désireux de goûter aux fruits savoureux de notre culture »[198]. Pour cela les initiatives privées existantes doivent être abondées par des crédits d'Etat. Développer l'enseignement français hors métropole recoupe l'objectif de la Mission laïque, association privée créée en 1902, soutenue par les milieux républicains. Implantant des écoles françaises à l'étranger et dans les colonies pour diffuser l'enseignement laïc, elle offre une alternative aux établissements tenus par les congrégations religieuses, alors acteurs dominants dans ce domaine, l'Etat n'intervenant pas directement.

La demande de subventions publiques pour les établissements situés à l'étranger, exprimée par A. Honnorat, rejoint une préoccupation du Gouvernement. La position relative du français dans le monde recule, alors que « de 1871 à 1914 la langue française [est] prééminente en Europe et dans les relations internationales. [199] » Aussi à partir de 1905-06 l'action culturelle Gouvernement s'étend-elle hors des colonies et protectorats. « Le Quai d'Orsay commence à s'intéresser timidement aux communautés d'émigrés français »[200]. La demande de financement du Comité de protection et d'éducation des orphelins de guerre et fils de Français résidant à l'étranger s'ancre sur cette inflexion de la politique gouvernementale. Mais quelle va être sa place alors que « le ministère des Affaires étrangères concentre de plus en plus son effort financier sur les actions qu'il mène directement ou contrôle étroitement » [201] ?

L'influence des membres de ce Comité va être, là aussi, déterminante. On y compte des personnalités occupant, ou ayant occupé, des postes de décision dans l'appareil d'Etat et dans des associations proches de celui-ci. Paul Deschanel, outre sa fonction parlementaire, est, en 1917, président de l'Office national des universités et écoles française. Cette association privée a été créée en 1910 par des parlementaires et des universitaires français, pour favoriser le rayonnement de l'enseignement français. Elle fait connaitre à l'étranger les ressources des universités et des écoles françaises pour développer les échanges de professeurs et d'étudiants entre établissements français et étrangers. Après son élection à la Présidence de la République, en 1920, Jules Cambon succède à P. Deschanel à la présidence du Comité. Membre de l'Académie française, ancien ambassadeur à Washington, Madrid et Berlin, il est nommé secrétaire général du ministère des Affaires étrangères en 1914 puis président de la conférence des ambassadeurs. Un choix pertinent alors que les relations avec le ministère des Affaires étrangères sont un point clef pour le fonctionnement de ce Comité.

---

[198] Chambre des députés, *Annales*, 1918, 4 avril, p.1274.

[199] A. Salon, 1983, p.19.

[200] A. Salon, 1983, p.24.

[201] A. Salon, 1983, p.27.

Pour obtenir un financement public, A. Honnorat met en en évidence les contributions privées recueillies, d'abord la participation des « Mexicains », puis celle d'autres « colonies » sollicitées avec succès : « des fonds sont venus d'abord du Mexique, puis du Siam et du Chili, de Suisse et d'Angleterre »[202]. Si les Français de l'étranger marquent leur attachement à la diffusion de l'enseignement et de la culture française, la nation peut-elle s'en désintéresser ?

Le Quai d'Orsay partage cet objectif : ces enfants français doivent garder la nationalité française, mais les crédits sont répartis directement entre les ambassades, en fonction de l'importance de la « colonie » française. Le financement du Comité de protection et d'éducation des orphelins de guerre et fils de Français résidant à l'étranger pour intervenir à l'étranger est donc exclu. Par contre, des fonds lui seront attribués pour l'accompagnement de la scolarité en France. En effet, en 1920, alors qu'A. Honnorat était en charge de l'Instruction publique, a été décidée la prise en charge des frais de pension, en France, de certains élèves résidant à l'étranger[203], car il faut « rattacher à nous les trop rares éléments dont nous disposons pour maintenir notre influence à l'étranger »[204]. Ainsi les fonctions ministérielles d' A .Honnorat lui auront-elles permis non seulement de trouver un subterfuge légal pour les pupilles vivant à l'étranger, mais également d'enclencher le mécanisme de financement en France des études des enfants émigrés car il ne faut pas:

« Priver les petits Français qui sont nés loin du sol de France des moyens d'acquérir une éducation autre qu'une éducation étrangère […]. Ils recevront l'empreinte morale de la patrie et seront pour toujours rattachés à la communauté dont ils serviront au dehors les intérêts » [205].

Ces enfants ont en effet un statut ambigu, ils sont Français sans le savoir et n'en parlent pas, ou mal, la langue. La métaphore de la parenté est, ici aussi, utilisée pour souligner le rôle que la France doit remplir vis-à-vis d'eux :

« [Ils] ne savent pas un mot de français ou ils n'en possèdent qu'une connaissance très imparfaite. […] Ils grandissent ainsi parmi les mœurs et la langue du pays et quand ils ont vingt ans, comment s'apercevraient- ils qu'ils sont différents de leurs camarades indigènes ? Or n'est-il pas évident que la France dépeuplée doit ramener à son âme, à sa mentalité, à son rayonnement, ces fils méconnus ou

[202] Archives nationales, *A. Honnorat*, 50AP/64.

[203] Ibid.

[204] Ibid.

[205] Ibid.

inconnus, nés là-bas et qui ont grandi loin de la source où ils auraient le droit de s'abreuver comme leurs frères de race ? [206] »

Dans un pays qui traverse une phase de déclin démographique, ces enfants ayant suivi un enseignement français, seront un substitut qualitatif à l'émigration :

« Du fait de sa dépopulation, la France ne fournit pour ainsi dire plus d'éléments à l'émigration. Il faut donc, la quantité étant absente, que les éléments français à l'étranger soient de qualité. Les fils de Français nés à l'étranger, élevés en France, retournés plus tard à l'étranger, c'est-à-dire pour eux au pays natal, devront représenter ces éléments de qualité. [207] »

Le sang versé par les pères, lors de la Grande Guerre, en venant défendre la patrie qu'ils avaient quittée, a justifié que les orphelins soient pris en charge comme ceux résidant sur le territoire national. Désormais les preuves d'attachement seront données par les enfants qui participent à un combat d'un autre ordre. Il n'est plus militaire mais tout aussi important pour la survie de la France : défendre ses intérêts économiques et culturels. La contribution financière des acteurs économiques des « colonies » est justifiée puisqu'ils tireront profit de cette expansion : « l'industrie française, le commerce français seront les premiers à bénéficier de notre œuvre. L'expansion économique d'un pays est en raison directe de son expansion intellectuelle. [208] »

Qu'il soit question de reconnaissance d'un sacrifice passé ou d'une perspective de développement économique et culturel, une même thématique est utilisée : « étendre à l'univers les bienfaits du génie »[209] de la France. Ce lien doit se tisser en France, l'apprentissage de la langue en étant le vecteur. Tout comme pour les orphelins, il s'exprime dans le langage de la parenté : ce sont des fils que la mère-patrie accueille, même s'il n'est plus question d'adoption.

Contrairement à l'accent mis par le Comité de protection et d'éducation des orphelins de guerre et fils de Français résidant à l'étranger sur un enseignement en France, où son action est reconnue, l'Etat se dédouble, menant cette politique sous une forme déterritorialisée ou non. Ces deux voies connaîtront des sorts très différents.

« D'incessants conflits de nationalité »

Faire venir en France les enfants de parents français vivant à l'étranger pour suivre des études est une illustration de ces « projets culturels et politiques des Etats qui

---

[206] Archives nationales, *A. Honnorat*, 50AP/64.

[207] *Gazette des Alpes, Journal de défense républicaine*, 5 août 1922.

[208] Archives nationales, *A. Honnorat*, AP 50/64, 6 janvier1919.

[209] Archives nationales, *A. Honnorat*, AP 50/64, P. Deschanel, avril 1919.

rivalisent pour l'hégémonie sur leurs citoyens »[210]. Les normes des pays d'origine et de résidence doivent alors se combiner, et se pose la question de la nationalité de ces enfants: sont-ils ou non français ? A. Honnorat souligne cette difficulté : « [ils sont] nos compatriotes sans le savoir, français d'après nos lois, mexicains, brésiliens, argentins, péruviens, américains du Nord selon les lois du pays qui les a vu naitre ».[211]

L'origine de ce débat renvoie au contrôle de la population susceptible de défendre la nation. Selon le Code civil, un Français qui n'a pas l'âge de porter les armes, peut acquérir une nationalité étrangère mais perd alors la nationalité française. Une éducation en France est considérée comme une possibilité d'éviter que cette option soit exercée. Par contre, une fois qu'il est en âge de porter les armes, une autorisation devait être demandée pour acquérir la nationalité du pays de résidence. Elle n'était, en réalité, pas sollicitée, et les hommes étaient de fait binationaux. Déclarés insoumis s'ils rentraient en France, ils étaient passibles des tribunaux.

A. Honnorat, s'oppose à cette condamnation potentielle qui empêche de donner une éducation française, facteur de développent économique pour la France à l'étranger. La solution préconisée est d'accorder la dispense de service militaire dans les communautés françaises à l'étranger. A l'inverse, le ministère de la Guerre veut maintenir un contrôle sur cette population française en âge de combattre. Le Quai d'Orsay s'y oppose. Le Conseil d'Etat, consulté sur cette divergence, renvoie la question au législateur : c'est à lui de décider si « des motifs tirés de l'intérêt général » peuvent permettre de traiter différemment ceux qui résident en France et à l'étranger[212] . Le débat va durer plusieurs années.

En 1928 la loi sur le recrutement dans l'armée règle la question en généralisant le principe des accords mutuels avec les pays étrangers. Le service militaire, qui renvoie à la responsabilité que les membres d'une même nation ont les uns envers les autres, peut être effectué sous le contrôle d'un autre Etat. Dissocié du territoire à défendre, il rend la solidarité plus abstraite puisque les jeunes soldats ne viennent plus participer, pendant quelque temps, à la vie de la société française. La conception de la souveraineté ne renvoie plus à une obligation dans l'armée française alors que le rôle, et donc la dette vis-à-vis des combattants français de l'étranger, a été un argument central dans l'instauration d'un droit social. C'est une nouvelle inflexion de la territorialité des lois qui intervient pour prendre en compte la situation des Français de l'étranger.

---

[210] M. Kearney, 1995, p.548.

[211] *Gazette des Alpes, Journal de défense républicaine*, 5 août 1922.

[212] Archives nationales, *A. Honnorat*, 50AP/64, J.Heilbronner, rapporteur du texte au Conseil d'Etat, lettre à A. Honnorat ,10 février 1924.

« La gloire de la France »

Avec la création de l'Union des Français de l'étranger (UFE) c'est de l'ensemble de ces Français, et non plus seulement des enfants, dont il va être question. Fondée en 1925, cette association « défend les intérêts de tous les Français hors de France » s'appuyant sur un discours d'unité et d'amour de la patrie. Son objectif est de remédier à la dispersion apparente « de ces groupements de Français sans liens ni cohésion, dont nul ne se soucie et auxquels on ne songe qu'exceptionnellement »[213]. Alors qu'en fait ils sont étroitement unis par » l'amour de la France, non pas une affection aveugle instinctive, irraisonnée, mais un amour d'autant plus ardent qu'il est clairvoyant, d'autant plus agissant qu'il se double d'une critique objective et sévère. Ils sont inspirés par le même patriotisme et la même objectivité. »[214]

L'UFE veut fédérer les nombreuses associations qui existent localement pour faire mieux entendre en France ce « million de Français, [qui] propagent notre langue dans les pays étrangers, font connaitre les produits de nos industries et font aimer la France dans le monde entier »[215]. Si la Première Guerre mondiale a été le facteur d'unité de ces « colonies », il s'agit maintenant de guerre économique. Entrée dans une nouvelle phase de son histoire, la France doit conquérir des marchés extérieurs. La défense de ses intérêts économiques et culturels n'est pas moins glorieuse que ses opérations de guerre. Dans cette perspective, la France se projette hors de son territoire : l'ensemble des Français, où qu'ils résident, et non plus seulement en métropole, est concerné, d'où l'utilisation de l'expression « la plus grande France ». Aussi toute distinction en termes de droits doit-elle être supprimée entre eux, d'autant qu'en prenant conscience de leurs devoirs durant la guerre, « les Français de l'extérieur »se sont aussi intéressés à leurs droits. Mais ces préoccupations ne se sont pas prises en compte par le pouvoir politique. La métaphore de la parenté est utilisée pour critiquer la « mère indifférente [qui] ne fait rien pour retenir et ramener à elle ses enfants éloignés »[216]. Conséquence de cette attitude, de nombreux jeunes Français prennent la nationalité du pays de résidence. Faute de maintenir un lien par la reconnaissance des droits, c'est le dépérissement assuré des « colonies sans pavillon », terme utilisé pour désigner les groupes de Français vivant à l'étranger, c'est-à-dire dans les pays où ne flotte pas le drapeau français.

Qui sont ces associations éparses rassemblée dans l'UFE ? Lors de sa création elle s'appuie sur la Ligue maritime et coloniale. C'est alors la principale organisation

---

[213] *La voix de France,* 1930, septembre.

[214] *La voix de France*, 1934, mai, p.3.

[215] Archives nationales, *A. Honnorat*, 50/AP 63,1931.

[216] *La voix de France*, 1928, septembre, p.5.

défendant la politique coloniale. Subventionnée par les pouvoirs publics et les sociétés maritimes, elle relaie dans l'opinion les positions du groupe colonial, l'un des plus importants de la Chambre des députés. Mais dans les années 1920, « L'empire colonial a atteint son dernier stade d'achèvement et le parti colonial a perdu sa raison d'être en tant que lobby expansionniste, il doit se convertir dans la gestion coloniale »[217]. L'UFE va reprendre la double thématique de la grandeur coloniale, qui s'appuie d'une part sur le rôle joué pendant la guerre et d'autre part sur son rôle économique. Ainsi la Ligue maritime et coloniale peut-elle, en soutenant les Français à l'étranger, diversifier son action et continuer à relayer « l'inquiétude, alors si fortement sentie et si souvent exprimée, que la France ne puisse plus conserver dans le monde contemporain son rang traditionnel de grande puissance. [218] »

D'autres organisations sont concernées : les Chambres de commerce françaises à l'étranger, représentant des entrepreneurs français à l'étranger, qui financent leur fonctionnement. Elles se présentent comme acteurs de l'expansion économique française et comme sources d'information pour les pouvoirs publics. L'UFE va calquer son modèle d'intervention sur le leur : il s'agit d'établir « avec les pouvoirs publics des liens de collaboration méthodique, régulière, confiante » qui doivent donner « des résultats remarquables au profit des intéressés et au profit de l'administration. [219] » Une collaboration qui est considérée comme source de résultats positifs pour tous.

Assurer la défense de la patrie passe aussi par celle de la langue, car « c'est en enseignant notre belle langue que nous prouvons notre patriotisme, et cela est souvent peu compris et reconnu par la France »[220] . Mais au-delà, c'est le « rayonnement de la France dans le monde et son expansion linguistique, artistique et intellectuelle »[221] qui sont en question. Orientations qui sont exprimées par la Fédération des professeurs de français à l'étranger.

Autre image de l'attachement et de l'égalité des droits : celle défendue par la Fédération des anciens combattants résidant hors de France. Ils contribuent à renverser l'image des Français de l'étranger qui prévalait en métropole : ce ne sont pas des aventuriers qui pour réussir doivent quitter le pays de leurs ancêtres. Le rôle joué pendant la Première Guerre mondiale prouve un attachement « fidèle et solide [qui mérite] la gratitude infinie du pays »[222]. En les informant de

[217] M. Michel, 2007, p .475.

[218] R. Girardet, 1968, p.1094.

[219] M. Michel, 2007, p.475 .

[220] *La voix de France*, 1930, février.

[221] *La Voix de France*, 1933, juillet/août.

[222] *L'Appel français*, 1931, n°7.

l'évolution de la législation les concernant cette fédération fait en sorte que « l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre ne restent pas plus longtemps un vain mot » pour eux[223]. Initialement préoccupée par la défense des intérêts matériels des anciens combattants, elle va, en rejoignant l'UFE, élargir son domaine d'intervention. Le débat sur le droit de vote en sera une illustration.

Si la guerre a été le ciment des différents groupes de Français de l'étranger, à l'issue de celle-ci l'amour de la France doit, selon l'UFE, continuer à les réunir. Chacun d'entre eux continue à faire passer l'intérêt général avant son intérêt particulier. La métaphore de la parenté est utilisée pour souligner l'importance de leur rôle. Ces fils éloignés travaillent pour la gloire de la France lui permettant d'assurer une expansion qui est devenue une nécessité. Pour cela « une migration de qualité est nécessaire. C'est le prélude aux « migrants économiques éduqués » [224] valorisés actuellement au plan mondial.

Mais après le temps des devoirs, s'ouvre celui des droits, non plus seulement en matière d'éducation des enfants, mais pour l'ensemble de la population des « colonies sans pavillon ». Comment sortir du désintérêt, caractéristique selon l'UFE des relations de ces Français avec la mère-patrie ? C'est la reconnaissance d'un certain nombre de droits qui renouera le lien exprimé durant la guerre. La loi sur les pupilles a été une première manifestation de cet Etat social pour les Français de l'étranger. Il s'agissait alors, pour l'Etat, de compenser le sacrifice des pères en prenant en charge l'éducation des enfants. Cette substitution aux institutions de bienfaisance doit maintenant concerner l'ensemble des Français de l'étranger puisqu'ils travaillent à l'expansion économique et culturelle du pays. Comme en France , ce doit être un mécanisme de solidarité universelle qui doit concerner tous les Français, riches ou pauvres, car, ainsi que l'analyse Balibar, le travail en est le fait fondateur:

« Ce mécanisme concernait virtuellement tous les citoyens et recouvrait toute la société, c'est-à-dire que les riches et les pauvres y avaient également droit [...] les riches étaient, symboliquement, traités comme les pauvres, en se fondant sur l'universalisation de la catégorie anthropologique de « travail » en tant que caractère spécifique de l'humain. La plupart des droits sociaux désormais garantis ou conférés par l'Etat étaient en effet conditionnés par l'engagement plus ou moins stable des individus « actifs » dans une profession qui leur conférait un statut reconnu dans l'ensemble de la société »[225].

---

[223] *L'Appel français*, 1928, n°12.

[224] H. Bhabha, 2007, p.14.

[225] E. Balibar, 2010, p.29.

Cette position ouvre un nouveau débat sur la territorialité des lois. Si l'appartenance nationale se détache du territoire, la citoyenneté sociale universaliste doit également s'en détacher. Trois vœux présentés par l'UFE aux pouvoirs publics illustrent la tension entre citoyenneté sociale et territorialité des lois lors de cette période de l'entre-deux-guerres : l'indemnisation des sinistrés, le financement de l'éducation et celui de la protection sociale.

« Une sollicitude platonique »

L'ampleur des destructions subies lors de la Grande Guerre avait induit l'adoption d'une loi ouvrant aux sinistrés un droit à l'indemnisation du préjudice subi, en affirmant « l'égalité de tous les citoyens français devant les charges de guerre »[226] . Pourtant l'indemnisation des Français de l'étranger fait encore débat en 1929, soit dix ans après le vote de la loi de réparation de 1919. C'est une des premières questions dont l'UFE, au nom de l'Union des sinistrés français de l'étranger, se saisit, car le pouvoir exécutif interprète de façon restrictive le principe posé par le pouvoir législatif. Henri Poincaré, Président du Conseil, exprime sa sollicitude, mais analyse cette loi de réparation comme destinée à « la reconstitution de l'activité économique sur le sol français »[227] et non comme la réparation des préjudices particuliers des sinistrés. Interprétation confortée, à ses yeux, par le fait que ces sinistrés ne paient pas l'impôt en France et ne peuvent donc pas se réclamer de la solidarité nationale. L'argumentaire de l'UFE concernant l'appartenance à la communauté nationale est battu en brèche : la contribution des sinistrés de « la plus grande France » n'est pas prise en compte, il ne peut donc être question de solidarité avec eux.

Pourtant, l'année suivante, en 1930, le Parlement, s'en tenant au principe d'égalité des citoyens français devant la loi qu'il a adoptée, vote un crédit de cinquante millions de francs pour les sinistrés français de l'étranger. La divergence d'interprétation entre le Gouvernement et le Parlement est manifeste : pour ce dernier les Français de l'étranger ont droit à la solidarité nationale même s'ils ne participent pas à son financement par le paiement de l'impôt en France. Bien que la somme soit très en retrait de ses attentes, l'UFE arrête le combat. Par contre, une autre association de sinistrés considère cette réparation partielle des dommages comme inacceptable. Elle prend alors la relève en s'appuyant sur une logique différente : il s'agit d'un droit imprescriptible car ils ont « payé aussi durement que ceux de métropole l'impôt du sang », en plus des « services rendus à la mère-patrie dans tous les domaines »[228]. Question qui n'aura pas trouvé de réponse en 1939. Les sommes en jeu, les difficultés pour évaluer les préjudices

[226] Loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages de guerre, article 1er.

[227] *La voix de France*, 1929, juin.

[228] *La voix de France*, 1929, mai.

subis et mettre en place les mécanismes de compensation en dehors du territoire national expliquent que la question soit restée en suspens. La confrontation entre la logique de défense de la patrie, qui mobilise le sang, et la logique économique, le paiement de l'impôt comme condition nécessaire pour bénéficier de la solidarité nationale, trouve là une première illustration. Les divergences quant aux limites de la solidarité, renvoyant à la territorialité des lois, apparaissent au sein du système institutionnel. De plus, la division des Français de l'étranger face à cette question met à mal le mythe de leur unité.

Autre sujet d'inquiétude : la pérennité des « colonies » françaises est menacée par le repli démographique. Le critère d'appartenance étant la langue, ceci suppose de maintenir son enseignement. Le débat concerne, à partir des années 1920, principalement la scolarité dans les pays de résidence. Ce système d'éducation doit transmettre non seulement la langue mais aussi favoriser l'adhésion à une conception de l'histoire commune. Il faut donc soustraire les enfants à l'influence des écoles étrangères mais sans les faire venir en France. Pour cela la même prise en charge qu'en métropole doit être assurée dans les pays de résidence. Peu importe qu'il s'agisse d'établissements privés, bénéficiaires de subventions d'Etat, qui accueillent également des élèves étrangers. Ils doivent, selon l'UFE, accorder des conditions particulières aux familles françaises, prioritaires par rapport aux familles étrangères.

Cette position conduit l'UFE à intervenir dans un débat majeur, celui de la laïcité de l'enseignement. Elle demande que « l'Etat autorise le fonctionnement des noviciats indispensables pour assurer le recrutement de religieux français qui enseignent notre langue à l'étranger »[229], tout en précisant qu'elle se place « exclusivement sur le terrain national de la propagation de la langue française à l'étranger et repousse toute intrusion dans le domaine de la politique ou de la religion ».

Cette question a été l'objet de longs débats à la Chambre des députés en 1928 et 1929, car elle rouvre, en particulier, la discussion sur la loi de 1904 qui supprimait l'enseignement congréganiste[230]. Henri Poincaré, Président du Conseil, et Aristide Briand, ministre des Affaires étrangères, présentent alors des projets de loi qui visent à autoriser ces noviciats. L'enseignement que dispensent ces congrégations est, pour le Gouvernement, un des vecteurs de l'influence intellectuelle et morale de la France. Il s'agit donc de « faire sortir cette question du domaine politique pour la placer sur le terrain de l'intérêt national »[231] car si on laisse disparaitre ces congrégations ce sont leurs équivalents étrangers qui recueilleront « l'héritage que

[229] *La voix de France*, 1930, février.

[230] Loi du 7 juillet 1904 relative à la suppression de l'enseignement congréganiste.

[231] Chambre des députés, *Annales,* 1929, 22 mars, Marcel Hérault, rapporteur de la commission des affaires étrangères, p.1022.

nous laissons mourir »[232]. Un débat qui divise profondément la société française, celui de les relatons entre les Eglises et l'Etat, est, comme cela avait été le cas pour l'application de la loi sur les pupilles de la nation, exclu du champ du politique par des représentants du pouvoir exécutif, lorsqu'il s'agit de la situation à étranger. Les questions de compétition internationale priment sur le débat national. Face aux menaces pesant sur la prééminence de la langue française, et sur le développement économique du pays par rapport à la place occupée par l'Allemagne ou l'Angleterre, l'intérêt porté aux relations culturelles est amplifié. Ce « messianisme français »[233] amène le Gouvernement à soutenir les acteurs privés même si une politique culturelle propre à l'Etat républicain se met en place.

Face à cette position les députés de gauche demandent de sortir de la dépendance vis-à-vis des ordres religieux missionnaires pour assurer le rayonnement et l'influence de la France dans le monde, et à avoir : « Comme tout pays dont les institutions reposent sur des fondements laïcs, à l'intérieur comme à l'extérieur, une politique laïque, et de n'attendre aujourd'hui son rayonnement intellectuel et moral que de la diffusion de ce principe de laïcité. [234] »

Mais au-delà de cette demande, le texte proposé vise, pour les défenseurs de la laïcité « à assurer en France le recrutement, sous une forme déguisée, en attendant qu'il soit public, de l'enseignement congréganiste »[235] et donc à remettre en cause la loi de 1904. Pour reprendre la formule de J. Rancière, ils construisent « le rapport entre des choses qui n'ont pas de rapport », et font « voir ensemble comme objet de litige le rapport et le non rapport »[236]. Pour eux les conséquences de la réouverture des noviciats, au nom de la politique internationale, sur la situation de l'enseignement en France, ne peuvent être passées sous silence. Alors que pour les députés de droite, qui soutiennent le Gouvernement, les conséquences en termes de politique intérieure n'interviennent pas dans la discussion : le prestige de la France est au-dessus de toute considération religieuse ou politique.

Dans ce débat, marquant un profond clivage de la société française au début du XXe siècle, l'UFE, malgré sa volonté affichée de se tenir à l'écart de toute position politique, soutient donc les partisans d'un enseignement congréganiste au nom de la reproduction des « colonies » qui ne peut passer que par cet enseignement. Elle préconise le changement du modèle d'enseignement. La question principale n'est

---

[232] Chambre des députés, *Annales*, 1929, 7mars, Marcel Hérault, rapporteur de la commission des affaires étrangères, p.457.

[233] A. Salon, 1983, p.15.

[234] Chambre des députés, *Annales,* 1929, 7 mars, Camille Riffaterre, p.1022

[235] Ibid.

[236] J. Rancière, 1995, p.65.

plus d'accorder des bourses en France pour assurer la scolarité des enfants français de l'étranger. La transmission de la culture nationale ; qui se fait d'une génération à l'autre par l'école[237] , peut désormais se dissocier du territoire. Mais rester Français représente un sacrifice, non par le sang versé, mais en termes financiers, car l'éducation dans un établissement français génère des coûts. Cet attachement à la patrie qui permet à la France de se projeter dans une localité qui dépasse ses frontières, doit-il être financé par la solidarité nationale ? Le débat va prendre des formes multiples, et il se poursuit de nos jours, par exemple au gré de l'examen des projets de loi de finances par le Parlement. Nous y reviendrons.

C'est la même thématique du « coût d'être français » qui est déclinée dans les débats sur la protection sociale. Des « droits fondamentaux d'un genre nouveau »[238] sont accordés en France par l'Etat au titre de la citoyenneté sociale, « mécanisme de solidarité universelle » [239] qui concerne virtuellement tous les citoyens. Dès lors, comment en exclure une catégorie de Français ? Pour l'UFE, la solidarité qui s'exprimait parmi les groupes de Français de l'étranger, et dont les Barcelonnettes ont été une illustration, a aussi atteint ses limites. L'Etat doit prendre le relai. Il faut « assurer aux Français de l'extérieur une solidarité effective et efficace de la mère-patrie envers ses enfants absents »[240]. La protection sociale aux différentes étapes de la vie, les assurances familiales, les assurances maladie et de vieillesse, doivent donc être les mêmes qu'en métropole, sinon des accords de réciprocité doivent être passés avec les pays de résidence. Par exemple, les avantages à consentir aux familles nombreuses font l'objet d'interpellations récurrentes. Une loi de 1923[241] encourage la natalité en attribuant des allocations. Mais le décret qui prévoit son application dans les colonies, dans les pays de protectorat et à l'étranger n'est toujours pas pris à la veille de la Seconde Guerre mondiale. Cette politique nataliste, qui renvoie aussi au sang comme marqueur d'inclusion sociale[242], illustre, comme pour l'indemnisation des sinistrés, la tension entre l'affirmation législative de l'universalité de la citoyenneté sociale et la territorialité des lois. Affirmation d'une égalité devant la loi, mais, de fait, pas d'égalité des droits [243] hors du territoire. La longueur des débats sur la prise en compte des orphelins résidant à l'étranger comme pupilles de la nation a mis en évidence la résistance de l'exécutif. Face à son opposition, il

---

[237] M. Détienne, 2010, p.103.

[238] E. Balibar, 2010, p 153.

[239] E. Balibar, 2010, p. 28.

[240] *La voix de France,* 1936, octobre.

[241] Loi du 22 juillet 1923 sur l'encouragement national aux familles nombreuses».

[242] M. Herzfeld, 2007, p.141.

[243] J. Holston, 2008, p.25.

a fallu la détermination de certains acteurs, occupant des positions clef dans l'appareil d'Etat, pour que le principe de territorialité des lois soit interprété de façon nouvelle. Il n'en est pas de même ici, le contenu de la relation avec les Français de l'étranger n'est pas modifié. Le Gouvernement n'a pour eux qu'une « sollicitude platonique ».

Le dépassement du territoire, pour l'UFE, fait partie de la « concrétisation de l'essence éternelle » de la France. Elle est certes la patrie des Français, mais aussi, grâce à sa civilisation, la « sur patrie du monde »[244] dont la langue est « commune à tous les peuples civilisés ». D'ailleurs les autres pays viennent vers elle « attirés par une sorte d'attrait magnétique pour être plus Français afin d'être plus humains ». Même si les pouvoirs publics, par la voix d'Henri Poincaré, Président du Conseil, reconnaissent un lien avec ces « oasis épars »[245] : « Si je fais une distinction entre les Français du dehors et ceux de France, c'est pour les préférer en raison des services plus considérables qu'ils rendent »[246]. Mais si « l'universalité de la forme de la norme de droit est affichée, les conditions particulières de son effectivité ne sont pas réalisées »[247].

A l'issue de dix ans d'activités les résultats obtenus sont minces, de l'aveu même des responsables de l'UFE. Quelques demandes ont été satisfaites : les sinistrés ont obtenu des crédits, les taxes ont été réduites pour certains actes administratifs, dont ceux d'état civil, mais leur coût demeure supérieur à celui pratiqué en France. Le nombre des bourses à l'étranger a crû. La tentative d'instaurer, en s'appuyant sur des rapports de collaboration avec les pouvoirs publics, un dispositif social, où « se nouent le médical, l'assuranciel et le culturel » [248] n'a pas abouti. Le spectre de la disparition des enfants français à l'étranger est alors mobilisé : une menace mortelle plane sur les « colonies sans pavillon » car les jeunes vont se « dénationaliser » face à l'indifférence de la Mère-Patrie tandis que la montée des nationalismes et des protectionnismes rend les demandes exprimées de plus en plus pressantes. Sommes-nous au cœur d'un de ces « îlots d'immobilité qui dénient le temps dans l'histoire mais qui font le temps de l'histoire »[249] , après que la participation des Français de l'étranger à la Première Guerre mondiale ait contribué à poser la question de leurs droits ?

---

[244] *La voix de France,* 1938, Janvier, p.7.

[245] Ibid.

[246] P. Lyautey, 1928, p.302.

[247] E. Balibar, 2010, p.317.

[248] J. Rancière, 1995, p.51.

[249] N. Loraux, 1993, p.37.

Conclusion

Sous l'Ancien Régime, des pratiques formalisent les relations à établir, lors de leur retour dans le Royaume, avec « les faux étrangers », ceux dont la qualité de Français a été suspendu par le séjour, ou la naissance, à l'étranger. Dans ces décisions individuelles, qui ne s'appliquent que sur le territoire contrôlé par le Roi, la métaphore de la parenté, la France comme mère, le Roi comme père, joue un rôle.

Deux ruptures sont introduites lors de la Révolution française. D'une part une catégorie de Français est identifiée, ce qui met fin à la pratique des décisions individuelles du pouvoir royal, d'autre part la réintégration, lors du retour sur le territoire de la République, n'est pas liée à une qualité transmise par le sang mais à un engagement politique, formalisé par un serment civique. Cette relation va toutefois s'appuyer, également, sur la parenté, mais en la mobilisant sous la forme de l'identité : les citoyens sont des frères. Mais, comme sous l'Ancien Régime, la décision ne concerne que le retour ; elle ne s'applique que sur le territoire contrôlé par le pouvoir.

La possibilité pour les Français ayant émigré de transmettre leur nationalité à leurs enfants est instaurée par le Code civil adopté sous le Consulat. En détachant la nationalité de la résidence sur le territoire national cette disposition ouvre un questionnement sur les liens à établir avec ceux qui résident à l'étranger.

La Première Guerre mondiale va poser cette question sous un angle nouveau, celui des droits et du rôle des Français de l'étranger. Il s'agit d'abord de reconnaitre la participation aux combats de ceux revenus en France durant les hostilités. Certains y ont trouvé la mort, laissant à l'étranger des enfants. L'Etat doit-il les adopter comme pupilles de la nation, à l'image de ce qu'il fait pour les orphelins résidant en France ? Mais au-delà de ce sujet, l'interrogation va être plus large alors que la France traverse une période de repli démographique et que l'expansion coloniale est terminée. Les Français de l'étranger sont alors considérés par certains responsables politiques comme un « substitut à la colonisation ». Ils ont montré leur attachement à la France en participant aux combats, et ils sont susceptibles de la défendre non seulement sur un plan militaire mais aussi dans les domaines économique et culturel.

L'inclusion des orphelins vivant à l'étranger dans la loi sur les pupilles de la nation, acquise au bout de cinq années de discussion, illustre les tensions qui apparaissent lorsqu'il s'agit d'appliquer un texte législatif hors du territoire national. Pour cela une norme juridique, la territorialité des lois, qui fait coïncider application de la loi et territoire contrôlé par le pouvoir étatique, doit être interprétée différemment. Son contenu, supposé invariable, est le fruit d'un processus social et

politique lors duquel les différents acteurs de l'élaboration de la loi doivent résoudre une contradiction.

L'inflexion est trouvée par référence à des solutions de rattachement fictif au territoire national des personnes intéressées qui sont utilisées dans d'autres domaines. Et cette inflexion se produit sous l'impulsion d'acteurs qui participent à l'élaboration de la norme juridique mais sont également actifs dans des organismes publics et privés diffusant la langue française à l'étranger. Ainsi la dette, qualifiée de sacrée, car liée au sang versé par les Français de l'étranger revenus défendre une patrie dans lequel ils ne vivent pas au quotidien, peut-elle être honorée par la création d'un lien de parenté. La nation les adopte, la parenté sociale française remplaçant la parenté biologique, et ils vont bénéficier d'une éducation en français. Ainsi ces enfants vont-ils être, à l 'étranger, les défenseurs de leur pays d'origine. La tension entre nationalité et résidence à l'étranger se résout pour eux, comme elle s'est résolue pour leurs pères, en faisant preuve du lien qui les attache à la France. Pour leurs pères le sang versé, pour eux la langue apprise.

Cette inflexion n'est pas suffisante pour conforter le rayonnement de la France dans le monde. Celui-ci doit passer par le renforcement de l'enseignement français à l'étranger, ce qui suppose l'intervention de l'Etat dans un domaine qui était jusqu'alors entre les mains d'acteurs privés. Mais le rôle de ceux-ci demeure, leur financement par des acteurs économiques se justifiant par le profit tiré de cette expansion. Le culturel et l'économique vont de pair.

L'importance du développement économique et culturel français à l'étranger va aussi être relayée par une association, l'UFE, qui y voit un facteur d'unité de ces Français, comme l'a été la participation aux combats de la Première Guerre mondiale. Cette guerre économique doit, aux yeux de cette association, conduire à une égalité de droits, car ils défendent la place de la France comme grande puissance dans le monde. La question de la territorialité des lois se pose à nouveau dans d'autres domaines, droits sociaux qui seraient liés au fait de travailler pour la France, indemnisation des dommages de guerre à l'étranger, financement de la scolarité. Les divergences entre législatif et exécutif illustrent la tension entre un principe d'égalité devant la loi défendue par les parlementaires et le la position de l'exécutif selon laquelle les Français de l'étranger ne payant pas d'impôt en France, ils ne peuvent bénéficier de la solidarité nationale. Divergences qui vont conduire à ne pas apporter les réponses attendues. Avoir payé l'impôt du sang a été à l'origine de l'adoption des orphelins par la nation ; payer l'impôt est présenté comme la condition nécessaire pour bénéficier de la solidarité nationale.

Aujourd'hui, dans un monde de flux où la pesanteur territoriale n'occupe plus la même place dans la construction des relations sociales, sur quelles bases s'établissent les liens entre les Français de l'étranger et l'Etat en fonction de situations d'échanges et de conflits ? Comment le rôle qu'ils y jouent génère-t-il de nouveaux débats sur leur place dans la collectivité française ?

Ch. 2 - Emigration française et transnationalisme

Introduction

Préoccupation récurrente du pouvoir politique en France, le fait de garder un lien avec les Français de l'étranger s'est traduit sous différentes formes au cours du temps : reconnaissance de leur nationalité, transmissible aux enfants, puis de leur citoyenneté. Au XXe siècle le rôle qu'ils ont joué dans les conflits mondiaux résout la tension entre la vie en dehors des frontières et l'appartenance à la communauté nationale. En dehors de cet engagement lors des deux guerres mondiales, un rôle leur est attribué par l'Etat pour assurer le développement économique et culturel de la France à travers le monde, autre façon de faire preuve de leur appartenance.

Aujourd'hui, dans un monde de flux où « la localité est avant tout une question de relation et de contexte plutôt que d'échelle et d'espace[250] », comment les Français de l'étranger construisent-ils leur localité hors des frontières nationales, et en quoi consiste-elle ? Quelle place la dimension politique prend-elle dans la fabrique de cette localité alors que le rapport d'exclusivité entre individu et territoire s'est infléchi ?

Pour Appadurai, l'Etat-nation, héritier d'une conception de la nation formalisée au XVIIe siècle, est imprégné d'une série d'attributs dont le plus notable est le sol, les autres étant la langue, le sang, la race, la religion[251]. Quels liens les Français de l'étranger entretiennent-ils avec l'Etat-nation alors qu'ils ne vivent pas sur son territoire ? Verser son sang pour le défendre a contribué à résoudre cet antagonisme. Comment aujourd'hui d'autres éléments sont-ils mobilisés pour marquer l'appartenance à ce tout social qu'est l'Etat-nation français ? Ce commun sera analysé non comme un système de règles juridiques, mais comme un lieu de tensions entre le pouvoir et la résistance qu'il génère, pour mettre en exergue les instabilités des relations des Français de l'étranger avec l'Etat-nation, dans lequel ils sont à la fois inclus et exclus[252].

---

[250] A. Appadurai, 2005, p.257.

[251] A. Appadurai, 2013, p.106.

[252] M. Abélès, 2014, p.48.

2 - 1 - Une diversité d'appellations

Prendre en compte les comportements sociaux des Français de l'étranger, non seulement en fonction du système institutionnel dans lequel ils vivent mais aussi des relations sociales qu'ils entretiennent[253] mène à s'interroger sur la formalisation de leur inclusion /exclusion. Elle s'est faite sous des appellations variées car, comme toute identité, elle est une « fonction instable et non réalité substantielle[254] ». C'est une reconstruction permanente, variant dans le temps et l'espace en fonction des situations d'échanges et des conflits, la définition de l'autre lui étant constitutive. Elle renvoie ici aussi à la difficulté pour l'Etat de définir une partie de la population, celle qui ne partage pas la vie commune au quotidien.

Les questions posées à ce sujet lors du mouvement de décolonisation des années 1960, illustre cette difficulté. La décolonisation augmente non seulement d'autant le territoire étranger mais elle s'accompagne aussi d'une évolution qualitative de la population française émigrée. Il ne s'agit plus pour l'Etat de « colonies de peuplement » mais de séjours de quelques années liés à la coopération technique, en particulier avec les « pays en voie de développement ». Les départs ne constituent donc pas une rupture des liens qui les unissent à la France[255] . D'autant plus que les progrès techniques ont rendu les voyages et les communications plus faciles. Face à la pluralité d' appellations qui sont utilisés dans les textes produits au sein même de l'appareil d'Etat, de « Français de l'étranger » à « Français immatriculés », en passant par « Français résidant à l'étranger » l'exécutif décide d'y mettre fin. En 2005, selon une ordonnance du ministère des Affaires étrangères les termes « Français établis hors de France » désignent toute personne de nationalité française ayant sa résidence habituelle hors du territoire national, car elle satisfait aux trois critères de nationalité, résidence habituelle et localisation à l'étranger. Si dans les textes officiels cette formule est reprise il n'en est pas de même dans la presse, ni dans la littérature, « expatrié » ou « expat » y sont préférés :

« C'est le plus gros important salon en France dédié à la mobilité internationale : Forum expat, organisé par le groupe Le Monde, tiendra sa 5e édition, mardi 30 et mercredi 31 mai 2017, à Paris.[256] »

---

[253] S. Cerutti, 1995, p.133.

[254] C. Lévi-Strauss, 1977, p.11.

[255] *La Voix de France*, 1963, juillet- août, Alain Peyrefitte, ministre de l'Information, p.16.

[256] *Le Monde*, 2017, lemonde.fr/campus/article/2017/04/27/ .

« Je m'étais accordé deux semaines de répit avant de commencer le travail, je voulais prendre confortablement mes marques : trouver un endroit correct à louer, contacter certains expatriés, anciens de l'Ecole.[257] »

Qu'en est-il pour les Français de l'étranger ? Comment parlent-ils d'eux ? Quelles locutions utilisent-ils pour combiner leur appartenance à la nationalité française avec leur altérité, renvoyant à la diversité de leurs liens avec l'Etat–nation ?

Le terme officiel n'est pas utilisé mais une variante l'est qui renvoie aux deux mêmes éléments, la nationalité française et la résidence à l'étranger, en apportant toutefois une précision géographique : en s'ancrant dans un territoire, ils sont Français d'une ville, d'un pays. Cette appellation est aussi le moyen de se différencier des expatriés, salariés d'entreprises françaises ou internationales dont les contrats sont de quelques années :

« Je suis un Français de New York. Je ne suis pas un expatrié car cela renvoie à un contrat avec une entreprise. Elle prend en charge leur accompagnement, moi je suis arrivé seul avec deux valises et j'ai dû résoudre de nombreux problèmes matériels. » (A. Peyrache)

Se distinguer des expatriés renvoie aussi à une différence entre une installation pérenne dans le pays et des séjours dont la durée est limitée :

« Je suis un Français domicilié à Londres, je ne suis pas expatrié car cela renvoie à la sortie. » (François)

« Je ne suis pas franco-népalaise car la double nationalité n'existe pas ici, je suis une française résidente au Népal. Je ne suis pas expatriée car ils sont en transit, vivent ici pour quelques années seulement.» (Caroline)

Le terme « expatrié » peut aussi être récusé car ils sont perçus comme vivant entre eux, sans s'intéresser à la vie locale, à l'opposé de ceux dont l'installation de long terme dans le pays est liée à l'intérêt qui lui est porté :

« Je suis franco- sri-lankais, même si je n'ai pas la double nationalité, mais ce terme renvoie pour moi à la rencontre de deux cultures. Je ne se suis pas expatrié car cela évoque des gens qui vivent entre eux, qui n'ont pas de lien avec la communauté du pays. » (Jacques)

A la différence de ceux dont l'installation est de long terme dans un pays, se définir comme Français peut aussi être indépendant de tout territoire mais renvoyer à la pratique de la langue :

« Je suis un voyageur français. Pendant plus de dix ans je me suis déplacé d'un pays à l'autre, je n'étais pas enregistré auprès des consulats. Je connais plus le

[257] S. Rose, 2017, p.23.

monde que mon pays, mais je suis attaché à la culture et à la langue françaises que j'ai transmises à mes enfants. » (P. Fabry)

Une autre façon de se définir fait abstraction à la fois du pays d'origine et de celui de résidence. Les termes utilisés renvoient à une migration volontaire et à une extériorité, quelque soient les conditions dans lesquelles s'est fait le départ de France :

« Je suis une immigrée. Cela ne veut pas dire pauvre, le fait de vivre dans un beau quartier n'a rien à voir. Cela signifie que l'on a fait le choix de partir dans un autre pays alors que l'on est Français. Je me suis extirpée, c'était volontaire. » (Flore)

« Je suis expatriée. Mes parents l'étaient, j'ai donc fait une partie de mes études en Allemagne. Après mon mariage j'ai vécu trois ans en Inde où la grande entreprise française dans laquelle mon mari travaille l'a envoyé, puis nous sommes partis pour la Roumanie pour cette même entreprise. Depuis quatre ans nous vivons en Serbie. » (Nathalie)

Cette extériorité peut susciter un sentiment d'appartenance que ne reflète pas le terme utilisé, et une tension entre deux univers de référence :

« Je me qualifiais d'immigrée. J'étais une Française hors de sa zone de sécurité, la seule à être différente de tous les autres, j'avais des normes, des valeurs différentes. Vous prenez conscience de qui vous êtes. Non sans émotion, vous vous sentez attachée à des symboles tels que la Marseillaise, ce qui ne serait pas forcément le cas en France. » (H. Conway-Mouret)

« Je suis binational car j'ai les deux nationalités française et australienne mais cela signifie aussi que j'appartiens à deux cultures. Je me sens Français en Australie et Australien en France. J'aime la France, on défend le meilleur de la France à l'étranger, on est respecté et envié en Australie en tant que Français. » (J. Mac Call)

L'absence de référence à la nationalité française et à un pays de résidence peut se traduire par d'autres critères d'appartenance, celui à un univers plus global, à l'intérieur duquel se font les déplacements, qu'il soit européen ou mondial :

« Je suis un européen né en France et travaillant dans le monde entier. » (Daniel)

« Je suis un professionnel travaillant à l'étranger. » (Pierre)

« Je suis citoyenne du monde car je vis durablement en Chine. » (L. Pallez)

La tension entre inclusion et exclusion peut aussi exprimer l'impossibilité de qualifier sa situation par une seule expression. Les diverses formules utilisées permettent de renvoyer à la fois à la nationalité, au pays de résidence, mais font aussi entrer des références à l'histoire personnelle et familiale :

« Je suis Français résidant en Angleterre mais aussi citoyen du monde car ma belle-famille est d'origine étrangère. » (Christian)

« Je ne suis pas une expatriée, je suis une immigrée aux Etats-Unis car je ne retournerai pas en France. Je suis franco-américaine car j'ai les deux nationalités. Je n'emploie pas le terme français de binational mais la forme américaine qui associe les deux éléments comme dans *Asian-American* ou *African-American*. Utiliser cette appellation permet aussi de faire référence à ma première nationalité puisque je suis née en Argentine. » (Gabrielle)

Prendre en compte l'autre est aussi constitutif de l'identité. S'adresser à des personnes différentes induit une autre forme de diversité, la nationalité française disparaissant alors au profit d'éléments plus englobant :

« Je suis Français de l'étranger mais lorsque je parle à des Américains je suis européen »

« Je suis entrepreneur français à New York mais je n'utilise cette référence à la France qu'avec des interlocuteurs français, sinon je dis que je suis entrepreneur new yorkais. Ici tout le monde vient d'ailleurs, le référence au pays d'origine n'a pas d'importance, l'accent est mis sur l'activité professionnel. » (Illan)

L'instabilité de cette identité tient aussi à des variations dans le temps. C'est une construction permanente qui inclut de multiples facteurs, tels que le statut professionnel, la sociabilité locale, le pays de résidence :

« Au début j'utilisais « expatrié » qui renvoyait à mon statut social, à mes conditions de rémunération, mais aussi à la distance à la France, qui est ma patrie. Depuis que je réside en Belgique je dis « résident à l'étranger » car il n'y a pas d'éloignement. » (B. Faure)

« Ma femme était expatriée, elle est devenue « Française de l'étranger » car il y a de moins en moins d'expats envoyés et payés par leur entreprise. Ils forment une communauté particulière, restent très Français, avec le confort de l'expatriation. » (Emmanuel)

Cette construction peut attacher plus d'importance à la future identité qu'à celle du moment :

« Je ne se suis pas encore Américain mais dans trois ans j'aurai cette nationalité. En fait je suis Français par ma culture, mon histoire, mais pas par ma nationalité. Il n'y a que mon passeport qui est français. Mes enfants sont nés aux Etats-Unis, ils sont uniquement Américains car je n'ai pas demandé la nationalité française pour eux. » (Illan)

La diversité des appellations utilisées par les Français de l'étranger souligne que la nationalité ne suffit pas à les définir. Elle ne marque pas seulement l'appartenance au pays d'origine, elle est même source de multiples tensions car elle renvoie au

rapport entre le pays d'origine et celui de résidence. Ces tensions ont fait l'objet des débats politique des années 1920 à la fin des années 1960. Par exemple A. Honnorat demandait, lors des débats parlementaires, qu'il soit mis fin aux «incessants conflits de nationalité » qui tenaient, partiellement, au fait que la binationalité n'était pas reconnue. De plus la question se posait différemment selon le sexe. Les femmes perdaient la nationalité française si elles acquéraient une nationalité étrangère. A l'inverse, pour les hommes, le principe d'allégeance perpétuelle instauré par Napoléon en 1809 continuait à jouer. Ils ne pouvaient pas perdre cette nationalité avant 50 ans, sauf accord du Gouvernement français, car il fallait empêcher ceux en âge de porter les armes de servir deux nations à la fois. Ainsi était garantie la participation des Français de l'étranger à la défense de la nation.

Alors que la binationalité est possible en France depuis 1967 la distance par rapport aux règles juridiques édictées par le pouvoir s'exprime différemment. L'appellation officielle de « Français établis hors de France » n'est pas utilisée, et ni le fait d'être Français, ni celui d'être binational n'en n'épuise le contenu. Les singularités s'expriment par la création de multiples appellations.

Face à la diversité des formules utilisées par les Français de l'étranger mettons en regard les appellations employées par les élus qui les représentent, et les membres de l'exécutif. Utilisent-ils le terme officiel ou, sinon par quoi le remplacent-ils ? Comment la citoyenneté française, base de leur élection, se traduit-elle dans les appellations dont ils usent ?

Employer une expression ou figure « Français » ouvre un premier débat. S'agit-il de Français *de* l'étranger, ou de Français *à* l'étranger ? La question avait été posée par le Gouvernement, à la suite de la décolonisation dans les années 1960, et tranchée : il s'agit désormais de Français à l'étranger. Mais quelques décennies plus tard, le débat n'est pas clos et chacun des termes a des partisans. Ceux qui soutiennent le « à » se réfèrent au renouvellement de la population émigrée, ils ne sont pas, en majorité, durablement installés à l'étranger, ce que supposerait l'utilisation du « de ». Le fait que cet élu s'adresse à une population instable justifie son choix :

« C'est une hérésie qu'il y ait des Français de l'étranger, il s'agit de Français à l'étranger, c'est une population très mobile, qui se renouvelle rapidement. » (J.P. Bayle)

A l'inverse, préférer le « de » renvoie à l'intérêt des échanges qui peuvent s'établir avec des Français dont la vie se déroule dans un monde différent :

« J'utilise Français de l'étranger, et non Français à l'étranger qui renvoie à une localisation géographique, car c'est un Français qui apporte de l'étranger des éléments d'information. Cet échange entre la France et l'étranger m'intéresse car elle renvoie à des relations bilatérales entre les deux pays. Il s'agit de représenter

mon pays auprès des Japonais, et de développer des relations bilatérales avec les Français. » (M. Séguéla)

Les élus peuvent utiliser une formule combinant les deux éléments de la dénomination officielle, la nationalité française et la résidence à l'étranger, mais en apportant une précision géographique qui correspond à leur circonscription, prise dans sa totalité ou fractionnée. Le découpage de celles des onze députés représentant les Français de l'étranger a été fait sur des bases démographiques, comme les circonscriptions françaises. L'inégale implantation des Français de l'étranger dans le monde conduit à des regroupements des pays de tailles très différentes. Face à cette dispersion des niveaux d'agrégation géographique sont choisis :

« Le terme le plus général est « Français d'Europe du Nord » mais je m'adresse aux électeurs en fonction des grands ensembles qui sont Grande Bretagne/l'Irlande, pays nordiques et pays baltes. Il faut que la population française ait une masse critique pour que je l'individualise. Par exemple je dis les « Français des pays baltes », je ne les répartis pas par pays car il n'y a que huit cents inscrits sur les listes électorales dans les trois pays. » (C. Premat)

Même si une circonscription ne comprend que deux pays une forte inégalité entre eux fait qu'un seul est cité. Celle de la députée Claudine Schmidt couvre la Suisse et le Lichtenstein, mais elle utilise « Français résidant en Suisse ».

Une autre façon de faire référence à la nationalité française est d'utiliser le terme de « compatriote », qui peut ou non faire référence au lieu de résidence. Dans la première forme l'appartenance à une même communauté est soulignée, indépendante du fait de vivre à l'étranger : « Je dis « mes compatriotes » car ils appartiennent à la communauté nationale » (M. Benlhacem). Par contre l'expression « compatriote expatrié » [258] de M. Fekl, ministre en charge des Français de l'étranger[259], si elle marque le lien et efface les différences géographiques, ne renvoie pas la même volonté de faire primer l'inclusion sur l'exclusion. Elle souligne au contraire la position de l'exécutif selon laquelle ces Français sont un « atout pour la France » en raison même de leur extériorité.

De même le terme « communauté » peut renvoyer à des significations différentes. Elle est largement utilisée par les diplomates qui y voient un ensemble de personne ayant la même nationalité, sans que cela implique des liens de solidarité :

« L'utilisation du terme « communauté française » est neutre, il est opposé à « ressortissant » qui est juridique, « compatriote » qui est sentimental.

---

[258] Sénat, 2015, « *Les Français de l'étranger, un atout pour la France* », 5 octobre, featout.wordpress.com/lire-le-discours-de-Matthias-Fekl/ .

[259] De 2014 à 2017.

Communauté ne renvoie pas à solidarité mais à un ensemble de personnes possédant la même nationalité, à l'inverse de compatriote. » (Diplomate)

A l'inverse son utilisation par certains élus implique l'existence d'une solidarité à laquelle ils veulent contribuer par leur action : « J'utilise « communauté » car je pense que c'en est une, il y des valeurs communes. Je m'efforce qu'il y ait des valeurs de solidarité, de l'entraide, que cela fonctionne comme une communauté non fermée. » (S. Coronado)

Ni les élus représentant les Français de l'étranger, ni les membres de l'exécutif lorsqu'ils s'adressent directement à ceux-ci, n'utilisent l'appellation de « Français établis hors de France ». La référence systématique faite par les élus à la citoyenneté française, base de leur élection, restreint le champ des possibles. Mettant l'accent sur l'inclusion, elle s'oppose aux références des Français de l'étranger centrés sur l'immigration ou la globalisation. Mais si leur éventail est restreint, de « mes chers compatriotes » qui passe sous silence l'extériorité, à l'accent mis sur cette extériorité, au nom des échanges, valorisés, qu'elle génère, il n'en traduit pas moins la même difficulté à situer la place des Français de l'étranger dans la vie politique française.

La difficulté à formaliser l'inclusion / exclusion, continue à se traduire pour les Français de l'étranger, comme elle le faisait par le passé, par une diversité d'appellations renvoyant aux deux pôles de leur existence, celui qui unit chacun d'eux à la France, y compris dans sa dimension historique, et celui qui les ancre à l'étranger en fonction de leur situation actuelle et de leurs projets. Les variations dans le temps et l'espace du contenu de ces deux pôles, en fonction des situations auxquelles ils sont confrontés, génère une reconstruction permanente.

Cette diversité d'appellations permet d'apprécier un double niveau : d'un côté la politique menée par l'État vis-à-vis de ceux qui ne partagent pas la vie de la nation au quotidien, et de l'autre l'expression d'une altérité. Diversité qui permet une « déconstruction de la souveraineté étatique[260] », en montrant comment son hétérogénéité résulte d'oppositions qui s'expriment aux différents niveaux, tant en matière de pratiques quotidiennes qui ne correspondent pas aux normes édictées, que de conflits entre les différentes composantes de l'appareil d'Etat.

2 - 2 - Identités et décalages

La difficulté à donner un nom aux Français de l'étranger n'est pas la seule rencontrée par l'Etat. Dire qui ils sont en est une autre car il n'existe pas de données les concernant, telles que celles fournies par les recensements généraux de la population où des enquêtes spécifiques qui existent pour les autres Français.

[260] M. Abélès, 2014, p.66.

Ces Français de l'étranger relèvent-ils du « cosmopolitisme global de prospérité et de privilèges relatifs » [261], analysé par Bhabha comme produit de politiques libérales de concurrence mondiale s'appuyant sur des innovations technologiques et des communications à l'échelle de la planète, où sont-ils assimilés à ceux qui disposent de ressources importantes, passant sous silence le rôle de ceux qui ne relèvent pas de cette catégorie ? Considèrent-ils qu'ils font partie de la « société du risque », dont Appadurai [262]montre qu'elle est une forme sociale dominante, liée à la globalisation, conduisant à une généralisation de la prise de risque par les différents acteurs sociaux pour faire face aux aléas auxquels ils sont confrontés ?

Avant de nous interroger sur les Français de l'étranger, tournons-nous vers leurs élus. Au-delà de l'accent mis sur l'inclusion liée au partage de la citoyenneté française, quelles différences perçoivent-ils parmi eux ? Questionnés sur les surprises rencontrées lors des campagnes électorales qu'ils ont menées, ils citent souvent en premier lieu la diversité des électeurs. Loin de rencontrer des électeurs correspondant aux catégories souvent véhiculées d'exilés fiscaux et de salariés de grandes entreprises, les Français de l'étranger qu'ils ont rencontrés vont bien au-delà de ces catégories : ce sont des étudiants, des personnels de service, des enseignants, des entrepreneurs, des retraités. Tout comme la communauté française, celle des Français de l'étranger correspond à de multiples situations sociales : « On retrouve la diversité sociale française, ainsi il existe des personnes vivant dans une grande pauvreté dont les revenus dépendent de l'aide sociale. » (P. Cordery)

Cette diversité va être aussi affirmée par les Français de l'étranger, après qu'ils aient rappelé ce qu'ils ne sont pas, des exilés fiscaux qui mènent une vie facile. Elle correspond à deux groupes, pour la définition desquels la notion de risque est déterminante. De l'Australie à New York en passant par l'Europe la première ligne de partage sépare les créateurs d'entreprises des salariés. D'un côté le risque, de l'autre la sécurité, associé pour les premiers à une installation dans la durée et pour les seconds à un séjour de quelques années :

« Il y a deux groupes parmi les Français, les jeunes entrepreneurs et des détachés dans une entreprise qui ont un contrat de durée limitée, de 3 à 5 ans. » (J. Mac Call)

« Les Français de passage, dont le séjour est de quelques années se différencient de ceux qui ont créé une entreprise, dont le projet est de rester dans le pays. » (Nathalie)

Mais parmi les salariés des grands groupes une précision est apportée par ceux qui en font partie. Il y a une forte différence entre ceux qui sont envoyés de France

[261] H. Bhabha, 2007, p.14.

[262] A. Appadurai, 2013, p.10.

pour une durée limitée et ceux qui sont recrutés selon les règles du marché local. Ainsi à New York : « Une partie des Français est dans une situation privilégiée, ils ont sous contrat d'une entreprise française pour une durée limitée, ils disent qu'ils sont « détachés » et non expatriés, alors que moi j'ai un contrat local. » (Flore).

L'opposition entre ces deux catégories renvoie aussi à une différence de mode de vie, le fait d'avoir un contrat local mène à un projet de plus long terme et à une vie sociale qui se développe hors des cercles français. A l'inverse les « détachés » de passage cultivent l'entre-soi. Les uns sont décrits comme participant à la vie sociale du pays de résidence et les autres non : « Ils sont rattachés à la France. Ils ont un fil à la patte, un filet de sécurité, un pied ici, un pied là-bas. Ils construisent leur vie de Français à New York alors que ma vie est un *blend* (mélange), ils ne font rien pour être intégrés. » (Flore)

Cette vie dans un univers national conduit certains à les exclure de la catégorie des « Français de l'étranger ». Cette appellation est alors réservée à ceux qui savent prendre des risques, ils sont arrivés sans cravate et non pas uniquement« pour gagner de l'argent ». (C. Girault)

La différence entre ces deux principales catégories inclut d'autres salariés de passage, ceux des ONG et des organismes internationaux, et parmi ceux installés dans la durée, figurent des binationaux. Leur existence est évoquée dans certains pays africains et asiatiques mais sans faire mention de relations car les liens qu'ils entretiennent avec la France sont perçus comme très ténus. Le fait que certains ne parlent pas français est souligné, la nationalité française renvoyant alors à un statut administratif acquis en raison de la nationalité d'un des parents, ou au lieu de naissance. Dans le pays du sous-continent indien où il réside, Jacques est chef d'îlot, fonction officielle qui lui a été confiée par l'ambassade. Il doit établir une liaison avec celle-ci, via un téléphone relié à un réseau satellitaire, en cas de problème majeur telle qu'une catastrophe naturelle. A ce titre il a la liste et les adresses des cent Français résidant dans la zone dont il est en charge. Beaucoup sont binationaux, mais il n'a de relations avec aucun d'entre eux : « Leur nationalité française est liée à leur naissance en France où leurs parents ont séjourné quelques années, ils sont revenus depuis vivre dans leur pays et n'ont gardé aucun lien avec la France. »

Comment l'appartenance à la « société du risque », qu'Appadurai[263] considère comme le facteur principal de différenciation, est-il décrit par les Français de l'étranger ? Elle renvoie d'abord à l'émigration elle-même, car quitter la France, même si des possibilités sont offertes dans le pays d'émigration, c'est prendre des risques :

[263]A. Appadurai, 2013, p.10.

« A partir du moment où on quitte son pays de naissance on prend des risques, on s'autorise. Quand j'étais en France j'étais dans un carcan. Mais pour moi le rêve américain est encore vivant, je me suis adapté à ce pays, au mode de travail américain, j'enfonce les portes » (Illan).Il vit aux Etats-Unis depuis plus de dix ans, changeant d'entreprise à un rythme quasi annuel.

Prise de risque aussi pour Jean, qui passe par la création successive, à New York, où il réside pendant vingt ans, de plusieurs entreprises telles que des start-up dans l'univers des nouvelles technologies, une chaine de restaurants, une société d'importation de vins français. A l'inverse cette prise de risque peut se traduire par la création d'une seule entreprise. La joaillerie suppose des connaissances et un savoir-faire spécifiques dans un pays producteur de pierres précieuses. La combinaison de ces facteurs existe dans un nombre limité de pays et, une fois celui-ci choisi, à une implantation dans la durée. Pascal a créé une entreprise dans ce domaine, au Sri Lanka, il y a vingt-deux ans malgré les difficultés liées à la guerre civile qui a ravagé le pays pendant plusieurs décennies.

Mais, même si l'émigration entraine un changement d'existence, elle peut s'exprimer hors du vocabulaire du risque :

« J'étais psychiatre en France. Je me suis installé ici il y a vingt et un ans pour changer de façon de vivre. Mon objectif était de créer un centre culturel, installé dans une maison traditionnelle, qui soit aussi une galerie d'art. Je voulais faire partager aux touristes une culture via l'architecture, les livres, les photos. » (Jacques)

A New York et à Londres une autre catégorie soumise au risque est évoquée, « les illégaux », « les clandestins », qui peuvent être expulsés à tout moment. Leur rôle est connu parmi leur compatriotes, ils vivent dans la communauté française car ils travaillent dans des bars, des restaurants français, font du *baby- sitting* dans des familles françaises, donnent des cours de français et participent aux évènements organisés par les associations françaises. Mais n'ayant pas d'existence officielle pour les autorités du pays, ils ne peuvent être inscrits au registre de population tenus par les services diplomatiques, car cela suppose de disposer des autorisations de séjour. Toutefois ils peuvent être connus du consulat car ils fréquentent des rencontres organisées à son initiative et ou parce qu'ils se sont adressés à lui pour obtenir une assistance, par exemple des conseils pour régulariser leur situation. Ils sont bien à la marge du « cosmopolitisme global de prospérité et de privilèges » [264] dont ils tirent cependant pour partie leurs moyens d'existence précaire. Ils n'en sont donc pas ignorés. Ainsi un autre décalage existe-t-il aux sein des Français de l'étranger, lié aux relations entre ceux munis des

[264] H. Bhabha, 2007, p.14.

autorisations de séjour et de travail, et ceux qui dépendent d'eux pour vivre clandestinement dans le pays.

A l'inverse des situations où le risque est présenté comme une caractéristique majeure de l'émigration, les salariés des grands groupes pour lesquels ils travaillent à l'étranger, ainsi que les fonctionnaires internationaux, placent leur existence sous le signe de la mobilité. Leur capacité d'adaptation repose alors sur leur capacité à alterner des postes en France avec d'autres dans des pays étrangers très divers: « J'ai fait tout ma carrière chez EDF dans les activités internationales, tantôt à Paris tantôt à l'étranger. J'ai séjourné quinze ans dans trois pays très différents les uns des autres en Afrique, en Asie et en Europe. » (François)

De même les parcours professionnels des fonctionnaires internationaux, dont l'emploi est garanti, est placé sous le même signe d'une mobilité géographique conduisant à enchaîner les migrations entre les continents. Ch. Monnier qui a été en poste dans quatre pays situés dans trois continents, l'Australie, l'Europe l'Amérique, illustre ce type de parcours.

Que l'émigration soit placée sous le signe du risque ou de la mobilité, elle peut s'inscrire aussi dans l'histoire, celle de la famille du migrant qui est source de références et d'explications. Histoire qui peut les concerner eux-mêmes. Une partie de leur vie s'est déroulée hors de France avec leurs parents, l'étranger faisant partie de leur propre expérience : « Ma femme est nomade de naissance car elle a vécu avec ses parents dans plusieurs pays. Ce n'est pas mon cas mais l'étranger faisait partie de mon univers car j'étais grand reporter » (Emmanuel).Il vit à New York depuis douze ans.

« J'ai vécu une partie de son enfance au Japon où mes parents étaient expatriés, envoyés par leurs entreprises françaises. Je vivais dans un milieu où il y avait beaucoup d'expatriés, j'étais donc familier de cette situation et, de plus, habitué aux différences culturelles. J'ai eu à mon tour envie de partir à l'étranger » (A. Peyrache). Parti faire un « post doc » à New York il y vit depuis cinq ans.

Cette familiarité liée à l'enfance, même si elle a été brève, peut laisser une marque donnant l'envie d'inscrire sa vie professionnelle dans le même contexte : « Mes parents étaient des Français de l'étranger. Enfant j'ai vécu en Afrique pendant trois ans. Pour moi c'était le paradis, j'ai gardé une fascination africaine » (Daniel). Recruté par un organisme international, c'est en Afrique qu'il réside et travaille depuis trois décennies.

Les références familiales peuvent être plus lointaines mais elles ont également joué un rôle dans la décision de l'émigration : « Je suis né en France, j'y ai fait mes études mais j'avais des cousins alsaciens qui vivaient aux Etats-Unis. Cette extension géographique de mon univers familial m'avait attiré » (M. Séguéla). Ses recherches sur l'Asie l'ont conduit à s'y installer.

Ces migrations peuvent aussi être vécues comme la transmission d'un héritage, une obligation à honorer :

« Ma grand-mère, qui était d'origine italienne, vivait en Algérie. Lorsqu'elle devenue veuve elle a émigré à New York avec un cousin. Mais elle a été ruinée lors de la crise de 1929, et a été obligée de revenir en Algérie. Avant de mourir, alors que j'avais 12 ans, elle m'a dit, me parlant de l'*America*, « un jour tu seras ma revanche ». Quelques d'années plus tard j'ai accosté à New York pour la première fois, les larmes me sont montées aux yeux et à la fin de l'escale je me suis dit « un jour j'y habiterai ». Ce que j'ai fait. » (Jean)

Avoir des parents étrangers, qui eux même ont émigré en France, crée également une familiarité avec l'ailleurs, la migration est reproduite à la génération suivante:

« Je suis né en France de parents étrangers, mon père était algérien et ma mère marocaine, mon modèle familial m'attirait vers l'étranger. Fonctionnaire j'ai demandé un poste à l'étranger » (M. Benlhacem). Il vit au Portugal depuis huit ans.

« Je suis née en Amérique du Sud, mes parents, opposants à la dictature, ont fui leur pays. Ils ont été réfugiés politiques dans plusieurs pays européens avant de s'installer en France. » (Gabrielle). Elle a elle-même fait une partie de ses études dans deux pays européens, avant de partir s'installer aux Etats-Unis.

La figure du pionnier est beaucoup plus homogène. Et elle n'est pas présentée comme telle. Cette expérience prend un caractère banal pour une partie de la classe d'âge des trente /quarante ans qui a fait des études à l'étranger, puis a obtenu un contrat de travail à durée déterminée dans une entreprise française à l'étranger via un volontariat international en entreprise (VIE)[265] :

« Après avoir fait des études de droit à Paris j'ai passé un an à Rome dans le cadre d'un Erasmus, cela m'a énormément plu d'avoir un statut décalé. Puis j'ai eu très envie d'avoir une expérience professionnelle à l'étranger, j'ai postulé pour un VIE et j'ai et recruté par une banque à New York. » (Flore)

Cette figure du pionnier n'été revendiquée comme telle que par un interlocuteur : des membres de sa famille sont, depuis le 18e siècle, joaillers en France, il est le premier à décider de s'installer à l'étranger, dans un pays producteur de pierres précieuses, pour poursuivre cette activité. (Pascal)

Au-delà de la diversité des appellations, la façon dont les Français de l'étranger caractérisent leur inclusion / exclusion apporte un éclairage différent de celui des

[265] Le volontariat international en entreprise (VIE) permet, sous certaines conditions, d'exercer une mission d'ordre scientifique, technique, commercial ou autre dans une entreprise française à l'étranger.

statistiques disponibles[266] issues d'une enquête par sondage auprès des inscrits sur la liste électorale consulaire, dont le questionnaire a été envoyée par Internet. Outre la nationalité de l'employeur, son statut est défini en fonction de trois catégories, entreprise, organisme public ou association. Les Français de l'étranger soulignent la dichotomie, au-delà de ce statut, entre d'une part des entrepreneurs, des salariés ayant un contrat local et des travailleurs clandestins dont l'émigration est placée sous le signe de l'incertitude. Comme l'analyse Appadurai ils sont amenés, dans un univers mondialisé, à prendre des risques pour faire face aux aléas auxquels ils sont confrontés. L'appartenance à l'autre groupe, marqué par la sécurité, fait aussi abstraction du statut de l'entreprise, elle regroupe des fonctionnaires internationaux et des salariés d'entreprises françaises pour laquelle sont effectuées des missions de quelques années, dont l'émigration placée sous le signe des mobilités répétées entre continents. Mais cette dichotomie en marque une autre, entre ceux qui relèvent du « cosmopolitisme global de prospérité et de privilèges relatifs » [267] et les émigrants en situation irrégulière dont le rôle est largement passé sous silence.

2 - 3 - Des relations sociales transnationales et locales

A l'inverse des migrants qui, auparavant, souhaitaient s'intégrer dans pays où ils s'installaient, Friedman a mis en évidence une tendance, pour ceux qui en sont partis, à demeurer une composante de leur pays d'origine. Cette diasporisation se traduit par « un ensemble de pratiques dans lesquelles l'identification avec la mère-patrie est la base de l'organisation des activités culturelles, économiques, sociales qui traversent les frontières nationales.[268] »

Ce sens contraste avec celui de diaspora dans laquelle les individus se considèrent comme une nation à l'extérieur de leur pays d'origine[269]. Cette diasporisation, qui conjugue la participation à deux univers nationaux, renvoie également à une autre appellation du migrant : il devient un transmigrant dont la vie quotidienne passe par le maintien d'interactions transfrontières[270]. Ces interactions avec les

[266] « Les Français de l'étranger, un atout pour la France », Palais-du Luxembourg Sénat, 2015, 5 octobre, featout.files.wordpress.com/2016/04/programme04102015.pdf, enquête Ipsos auprès d'un échantillon de 5000 personnes. Nationalité de l'employeur : étranger : 80 %, Français : 20%. Statut de l'employeur: entreprise : 69%, organisme public : 26%, association : 5%.

[267] H. Bhabha, 2007, p.14.

[268] J. Friedman, 2003, p.1-34.

[269] M. Kearney, 1995, p.547-65.

[270] N. Glick-Schiller et alii, 1995, p.48-63.

personnes qui ne partagent pas le même espace physique s'appuient sur des flux de divers ordres[271], que les informations disponibles dans un monde interconnecté contribuent à renforcer. Mais ces flux qui caractérisent l'ère de la globalisation peuvent se combiner avec des pratiques sociales qui leur étaient antérieures, donnant lieu à une « stratification qui fait la richesse des formes culturelles contemporaines »[272] .

Les Français de l'étranger s'inscrivent-t-ils dans le mouvement de diasporisation ainsi défini ? Est-il la base de leurs activités culturelles, économiques, sociales ? Comment dans leur vie quotidienne l'identification à la France se concrétise-t-elle, ainsi que les relations transnationales qu'elle suppose ? Quel rôle les flux d'information y jouent-ils, l'appartenance à des communautés virtuelles et la fréquentation d'espaces qui le sont également ?

Comment le fait de vivre au quotidien dans un autre univers national se combine-t-il avec le monde virtuel ainsi créé ?

Relations sociales transnationales

Les relations de face à face constituent une forme dominante jusqu'à ce que les conséquences de la compression de l'espace/ temps y introduisent une rupture. Ces flux dématérialisés font passer les Français de l'étranger d'un isolement polymorphe à la possibilité d'établir des relations transnationales au quotidien. Via les technologies de communication il est possible à la fois d'accéder, au même rythme qu'en France, aux informations que chacun juge intéressantes et d'entretenir des relations régulières avec son réseau de sociabilité :

« Au début, dans les années quatre-vingt, j'étais isolée, le courrier mettait trois semaines à arriver de France, le téléphone était très onéreux. Je n'avais accès qu'à la radio indienne et à la BBC, les journaux occidentaux, principalement quelques titres anglo-saxons, étaient à des prix délirants. Il n'y avait pas de livres français sauf ceux qui étaient rapportés par les Français. Je n'ai pas vu un film français pendant dix ans. Puis Internet, Skype, Viber ont changé ma vie, je m'y suis mise très vite pour rompre cet isolement. Maintenant je peux parler avec mes amis, j'ai le même niveau d'information que si j'étais en France, je lis *Le Monde* tous les jours, j'ai accès aux chaines internationales, je télécharge des livres, j'écoute de la musique, je fais des visites virtuelles de musées. Un monde s'est ouvert. » (Caroline)

Parmi les multiples relations transnationales qui s'établissent, celles avec la famille occupent une place prépondérante, car être éloigné d'elle fait partie des difficultés de l'émigration. Ce peut même être la seule lorsqu'il s'agit de salariés

[271] A. Appadurai, 2005 p.70.

[272] A. Appadurai, 2005, préface de M. Abélès, p.14.

dont le contrat avec une entreprise inclut une prise en charge financière comportant divers avantages matériels : « L'éloignement familial est le seul problème qui se pose car nous menons une vie très agréable. » (Pierre)

Pour combler cet éloignement et garder des liens avec sa famille et ses amis dans la durée les contacts sont démultipliés. Pour cela les interactions dématérialisées sont permanentes. Échanger des messages par Internet fait partie du quotidien, de même qu'envoyer des photos et des vidéos à des groupes familiaux et amicaux, communication virtuelle asynchrone à laquelle s'ajoutent de fréquentes conversations, rendues possible par la gratuité de réseaux tels que Skype ou Viber. « Le partage de la vie à distance » (C. Monnier) est devenu possible. Un autre rythme se superpose à celui-ci, celui des voyages en France et inversement, famille ou amis sont reçus plusieurs fois par an.

En dépit des multiples communications qui s'établissent, tant virtuelles que réelles lors des séjours en France, une dimension affective demeure insatisfaite. L'impossibilité de prendre part à des évènements qui rythment la vie est évoquée avec tristesse. Et cet éloignement prend un aspect aigu lors des périodes de crises, ainsi lors des attentats qui se sont produits à Paris en 2015. La distance est ressentie très fortement, malgré la multiplication des interactions via Internet et les réseaux sociaux.

Compenser l'éloignement passe par deux types de sociabilités, qui combinent des pratiques dont les temporalités sont différentes, et s'appuient sur des techniques dont la disponibilité dans le temps s'est étagée. L'une virtuelle, dont le rythme peut être quotidien s'appuie sur des communautés familiales, ou amicales, alliant Internet et réseaux privés virtuels. Et l'autre, physique, relève de pratiques sociales antérieures, dont la fréquence est d'un autre ordre, bien qu'elle ait été augmentée par les modifications des flux de transport aérien.

Si la dimension sensible est primordiale, participer à deux univers nationaux fait que chacun combine les flux d'informations en fonction de la place relative accordée à chacun d'entre eux. Combinaison qui peut donner lieu à une opposition entre ce qui relève de la vie professionnelle, où l'univers du pays de résidence est privilégié, et la vie privée dont la dominante est française, car utiliser la langue et la transmette est une priorité :

« La situation économique et sociale française n'a pas d'intérêt pour moi, je suis au courant mais ce ne me touche pas car c'est la situation américaine dans ces deux domaines qui importe pour mes activités. Par contre, en famille, nous parlons français, nous regardons des films français, nous écoutons des chanteurs français, nous lisons des livres français. Nous plongeons les enfants dans un univers culturel français car nous voulons leur transmettre la langue. » (Illan)

« La dimension économique, politique et sociale française n'a pas d'impact sur mes activités, je ne m'y intéresse pas. Par contre je lis en français, de l'histoire, de la

littérature, des essais, des magazines. Je regarde aussi les deux chaines de télévision française qui ont une diffusion internationale, TV 5 monde et France 24. » (Daniel)

« Je m'intéresse à la politique française et au domaine culturel. Tous les jours je lis plusieurs quotidiens français sur Internet, j'écoute aussi la radio française et la télévision française accessible à l'étranger. Lors de mes séjours en France je visite des musées, je vais voir les expositions dont j'ai entendu parler. » (Franck)

Aucune lacune n'est soulignée dans le domaine de l'actualité, chacun organise son bouquet d'informations en fonction des centres d'intérêts qui le lient au pays d'origine, comme il le ferait en France, et y ajoutent des informations locales. En matière de vie affective c'est l'implication dans la vie locale qui complète les relations transnationales :

« Les émotions ont un rôle important dans la vie d'une immigrée, on est loin de sa famille, de ses amis. Aussi j'ai voulu faire partie de la communauté, m'intégrer à la vie locale en m'impliquant dans des associations américaines. J'ai été volontaire dans une ferme urbaine, ce sont des endroits délaissés de la ville qui sont mis en culture, on fait pousser des légumes en associant des adolescents au projet, puis on revend la production. J'ai aussi fait des cours de cuisine dans une école du quartier pendant trois ans pour apprendre aux enfants à diversifier leur alimentation. » (Flore)

Cette dimension locale n'exclut pas les pratiques quotidiennes transnationales, elle les complète sous un aspect sensible si celles-ci ne peuvent les satisfaire. Relations qui se combinent aussi avec des séjours en France, lors desquels sont réactivés les liens familiaux et où l'univers français, construit à distance le reste de l'année, fait partie de la vie quotidienne. C'est cette construction qui, pour les Français de l'étranger, leur permet de continuer à faire partie de leur pays d'origine.

Relations sociales locales

En plus de ces relations transnationales le lien avec la France passe par celles entretenues sur place avec des compatriotes. Elles se concrétisent, en dehors des cercles amicaux, par la participation aux activités d'associations où l'on parle français. Celles liées à l'enseignement du français, et à la diffusion de la culture française en sont un des vecteurs :

« A Londres l'existence d'une communauté est liée à la fréquentation de lieux ou se transmettent la langue et la culture française, les établissements scolaires, l'Institut français[273] , où il y a une bibliothèque et où sont projetés des films en français. Un autre rendez-vous est le 14 juillet dont l'organisation relève à la fois

[273] Réseau mondial promouvant la langue et la culture française et encouragent les échanges interculturels et la diversité culturelle, institutfrancais.com/fr.

d'associations[274] et de l'ambassade. Mais la réception, organisée par l'ambassade sur invitation, n'est pas un lieu de rencontre de la communauté, contrairement aux autres qui sont ouverts à tous, il s'adresse au microsome de l'ambassade, c'est-à-dire aux personnes jugées importantes et représentatives. » (Christian)

Le sentiment d'appartenir à « une communauté française » qui est évoqué, renvoie à la définition qu'en donne Gossiaux, elle instaure une « pérennité dans les relations sociales conçues comme dépassant, notamment au plan temporel, l'individu »[275] . La langue et la culture française, support de ces rencontres, sont facteurs de leur pérennité, et contribuent dans le même temps à maintenir sa pratique.

L'utilisation du terme « communauté » peut renvoyer à l'inverse non à l'ensemble des Français de l'étranger mais à des groupes particuliers parmi eux car les circonstances où le collectif prime sur l'individuel sont exceptionnelles. Telle est la situation décrite à New York où les relations sociales entre Français sont, en temps normal, limitées étant donnée l'hétérogénéité de cette population :

« Les groupes français ne se mélangent pas car ils n'ont pas les mêmes intérêts. La communauté française est beaucoup plus diverse que ne le veut le stéréotype d'une communauté liée au monde de la finance. » (A. Peyrache)

Cette diversité correspond, dans les deux métropoles newyorkaise et londonienne, à de multiples associations. Elles illustrent le fait que ce « groupe intérieur à la société globale, non fondé sur la parenté, dans une large mesure étranger aux grandes instances de contrôle social » [276] est une forme universelle. Leur particularité, s'agissant des Français de l'étranger, est d'établir un pont entre les espaces géographiques disjoints auxquels ils appartiennent et, par ce biais, de générer des pratiques transnationales qui s'étendent au-delà des réseaux familiaux et amicaux.

Les conditions d'entrée dans les associations y étant multiples leurs formes le sont également. Le regroupement d'une partie d'entre elles dans un « Comité »[277], tant à New York qu'à Londres, l'illustre en partie. Créé à New York en 1924, à l'initiative d'associations d'anciens combattants de la Grande Guerre, ce « Comité » fédère des Français appartenant à différentes organisations professionnelles, régionalistes, religieuses, mémorielles ou liée à la diffusion de la culture française, auxquelles s'ajoutent les deux associations qui les regroupent en

[274] L'ADFE et l'UFE.

[275] J.F. Gossiaux, 2016, p.73.

[276] M. Izard, 2000, p. 95-97.

[277] Annexe 4 ?

fonction de leur choix politiques , Français du Monde-Association démocratique des Français de l'étranger(ADFE) et l'Union des Français de l'étranger (UFE) .

Aujourd'hui l'activité du« Comité » est limitée à l'organisation d'un bal pour le 14 juillet et à la collecte de fonds pour des activités philanthropiques « au service de la communauté ». Sa composition illustre la variété des regroupements possibles. Pour les professionnels ce sont les professeurs français et francophones, les Ingénieurs et scientifiques de France, les Maitres cuisiniers de France, les Français fonctionnaires internationaux de New York. Retrouver des Français originaires de la même région est possible à l'Union alsacienne, aux Lyonnais de New York, ou encore parmi les Bretons de New York. Les communautés religieuses fréquentent l'Aumônerie catholique de Manhattan, le Centre culturel juif français et francophone de New York ou la « Huguenot society of America ». S'y ajoutent des associations d'entraide telle que la Société mutuelle de la communauté française, celles qui réunissent les anciens élèves suivant les établissements fréquentés, ou encore celles où se retrouvent les pratiquants d'un même sport.

Parmi ces associations, l'utilisation du souvenir de la guerre, illustre le fait que c'est une « manifestation par excellence de la primauté du politique »[278] . Elle continue à être utilisée comme support d'appartenance à la communauté. Tel est l'objectif du « Souvenir français », constitué comme son nom l'indique sur une base nationale. Une dimension transnationale a été ajoutée, incluant l'histoire des liens entre Français et Américains, des Français étant venus combattre lors de la guerre d'Indépendance américaine, alors que des Américains ont participé aux des deux guerres mondiales sur le sol français :

« Aux Etats-Unis le Souvenir français a été créée au XIXe siècle. Il a pour mission d'une part l'entretien des sépultures et des monuments commémoratifs situés aux Etats-Unis, des combattants morts pour la France, qu'ils soient Français ou étrangers et de maintenir la mémoire des combattants de la liberté et du droit, en organisant des actions pédagogiques en milieu scolaire sur les lieux de mémoire. » (J. Lachaud)

La dimension politique de la vie des Français de l'étranger est aussi présente à travers l'action menée par deux associations, l'Association démocratique des Français de l'étranger (ADFE) et l'Union des Français de l'étranger (UFE). Dès sa création en 1925, l'UFE s'est positionné comme fédératrice des associations existantes et défend les droits des Français de l'étranger au nom de leur rôle économique et culturel. Elle continue à se vouloir la représentante de tous les Français. Son siège national coordonne l'action de sections implantées dans cent pays du monde. Son objectif est de favoriser les rencontres entre Français et de

[278] M. Gauchet, 2005, p.36.

collaborer avec les pouvoirs publics pour résoudre les questions posées par leurs adhérents :

« L'existence de la communauté française est liée à la nationalité. Il y a une communauté française car la nationalité ne se divise pas. Les sections locales ont un double rôle, créer du lien par la convivialité et s'exprimer sur les dossiers en se substituant aux Français qui, résidant hors des frontières, ne font pas d'action directe, ne manifestent pas devant le consulat. Les sections prennent en compte les très grandes différences existant au sein de la communauté. Leurs membres vont des leaders économiques à des gens plus modestes, et forment un réseau local d'entraide au sein ces communautés. » (F. Barry Delongchamps)

L'importance de cette collaboration avec les pouvoirs publics s'est traduite, sur les passeports, jusqu'en 1980, par la mention de l'UFE comme unique interlocuteur des Français de l'étranger : « Les Français désireux d'aller se fixer à l'étranger peuvent se mettre en rapport avec l'Union des Français de l'étranger 22, avenue Franklin Roosevelt, Paris (8e), Elysée 18-45 »

La création de l'ADFE, en novembre 1980, introduit une rupture en ouvrant la possibilité d'un choix. Elle s'adresse également à tous les Français de l'étranger mais se présente comme indépendante des pouvoirs publics et demande des droits en matière d'enseignement, de protection sociale et de représentation[279] . Le discours apolitique de l'UFE, malgré sa proximité avec les partis de droite, est clairement dénoncé par l'ADFE qui affiche son appartenance politique de gauche sans se confondre avec un parti politique : « L'ADFE représente toute la gauche républicaine. Lors des élections politiques nous prenons position en appelant à voter pour un candidat de gauche mais sans choisir entre eux. » (F. Nicoullaud)

Cet ancrage à gauche, dans la pluralité, se retrouve à New York dont la section locale est l'une des neuf existants aux Etats-Unis. Une minorité des adhérents est membre du parti socialiste et sa volonté de démultiplier son action la conduit à ne pas se cantonner à ses adhérents mais à s'adresser à des sympathisants. Cette action s'articule autour de trois axes, organiser des débats liés à l'actualité politique française, répondre aux questions posées par les Français de l'étranger et favoriser la convivialité entre eux :

« Deux sénateurs socialistes, qui représentent les Français de l'étranger, sont venus en 2016 traiter l'un de citoyenneté et laïcité, l'autre de sécurité. Les sujets, choisis en fonction de l'actualité politique française, permettent aux Français de débattre directement avec des parlementaires qui connaissent leurs préoccupations. Dans un autre domaine nous favorisons la convivialité entre les Français, par exemple en organisant, tous les ans une galette des rois qui est une

[279] *Français du monde*, Bulletin de l'association démocratique des Français de l'étranger, 1980, novembre, n°1.

grande rencontre francophone. Outre ces activités publiques, il s'agit au quotidien de répondre à des questions posées dans différents domaines concernant la vie des Français, la fiscalité, les droits sociaux, l'enseignement. Pour cela nous collaborons avec les services consulaires et les élus. » (C. Monnier)

L'ADFE, en affichant clairement ses choix politiques, et en les traduisant dans sa pratique associative, a rendu caduque le discours sur l'impossibilité d'une expression politique hors des frontières. Elle a fait entrer le débat politique dans le champ associatif.

Une autre forme de rupture consiste à s'affranchir de l'appartenance au « Comité » pour créer des réseaux professionnels associatifs marqués la fois par l'innovation et la cooptation. Tel est le cas des entrepreneurs du domaine de la technologie. Le réseau de la « *Tech* » est pour ses membres, dûment sélectionnés, un réseau d'entraide entre Français. L'utilisation du terme « communauté » et les pratiques collectives qui y sont liées, concernent non seulement ceux qui parlent français mais aussi ceux dont l'activité professionnelle correspond à un secteur d'activité et à des critères de réussite et de prise de risque, ce qui en réduit d'autant le champ :

« J'appartiens à *French Founders*[280], c'est un groupe sélectif de dirigeants français et francophones dans différents domaines tels que la mode, la gastronomie, la technologie. Nous facilitons les échanges business, nous organisons des évènements tels que des dîners avec des intervenants prestigieux, nous partageons des expériences, nous établissons des relations avec des investisseurs. » (Illan)

L'appartenance à ces associations sélectives peut être démultipliée, l'immigré évolue alors dans un faisceau de groupes où la nationalité est un critère nécessaire mais pas suffisant. En faire partie est considéré comme obligatoire pour développer ses affaires à New York. La combinaison entre cette sociabilité et les réseaux d'affaires, ce qui suppose d'être recommandé par un des membres, est perçu comme condition de succès :

« Pour développer mes affaires je dois en permanence améliorer mon réseau, car on ne fait pas des affaires à New York comme on les fait à Paris. Les réseaux de sociabilité et les affaires se combinent. Il faut être constamment en éveil, avoir de l'audace. J'appartiens au club des Corses, c'est un réseau très actif qui permet de nombreuses rencontres, il organise un diner tous les mardis, c'est une plateforme pour les entreprises corses et ceux installés aux USA[281] . Je participe aussi au Club

[280] frenchfounders.com (consulté le 6 juillet 2016).

[281] paris-sur-la-corse.com/interview-25-patrick-ottomani/, président association des Corses des Etats-Unis (consulté le 6 juillet 2016).

des 100, des chefs d'entreprises et des professionnels français qui échangent des informations et des conseils, partagent des opportunités d'affaires. Et je suis membre d'une association caritative qui organise des cocktails lors desquels les dons sont faits publiquement. » (Jean)

La plasticité de la forme associative permet d'autres formes de solidarité que celle pratiquée au sein des groupes d'entrepreneurs. Elles ne s'appuient pas sur la cooptation au sein d'un groupe professionnel mais mènent des actions qui sortent de cet entre-soi, mettant en lumière la diversité des Français de l'étranger. Pour répondre à des situations de détresse concernant des Français, ces associations se situent à l'articulation de l'action privée et publique. Leur action repose sur le bénévolat et leur financement sur des dons et des crédits publics :

« La Société française de bienfaisance au Népal reçoit des crédits de l'ambassade mais son fonctionnement repose surtout sur des cotisations de personnes privées françaises. L'action des cinq personnes qui interviennent en son nom concerne les prisonniers français dont les conditions d'internement nécessitent un suivi sanitaire et médical. Nous leur assurons un minimum d'hygiène en leur donnant des pilules pour désinfecter l'eau, de la nourriture, en payant les visites médicales. Mais nous menons d'autres actions, par exemple financer les cours du Centre national d'enseignement à distance pour des enfants scolarisés dans le système du pays, dont les parents ne peuvent pas prendre en charge le coût. » (Caroline)

La solidarité entre Français peut prendre des formes multiples, s'exercer au sein d'un groupe pour en favoriser la réussite économique et financière, ou prendre en compte la diversité des Français de l'étranger pour compenser, par une action limitée, la non-duplication de certains aspects des systèmes d'aide sociale français à l'étranger.

Les Français de l'étranger en organisant leurs activités culturelles, économiques, sociales, mais aussi politiques, sur la base de flux, en majeure partie immatériels, qui traversent les frontières, s'inscrivent dans le mouvement de diasporisation qui leur fait partager deux univers. Ces relations transnationales contribuent à maintenir une pratique de la langue française, des liens familiaux et amicaux et une connaissance, en fonction des intérêts de chacun, des différents aspects de l'actualité française. Cette dimension transnationale se combine avec une sociabilité française dans le pays de résidence. Elle se traduit par des activités associatives dont l'universalité de la forme exprime la diversité des Français de l'étranger. Chacun crée une localité qui ne renvoie pas à la proximité géographique mais à des relations sociales, créant ainsi un espace déterritorialisé.

Conclusion

Dans un monde de flux où les relations sociales priment sur le partage d'un même territoire, l'identité sociale des Français de l'étranger français se traduit d'abord dans les mots qu'ils utilisent pour se décrire.

La diversité des appellations employées illustrent la façon dont ils formalisent leur inclusion /exclusion, en prenant en compte à la fois leurs comportements sociaux et le double système institutionnel dans lequel ils vivent. Le remplacement du terme officiel de « Français établis hors de France » par une variété de formules renvoie à l'instabilité de leur identité, à la diversité de leurs situations, de leurs projets dans leur pays de résidence. Elle formalise la tension entre les deux pôles de leur existence, mais aussi le lien qui les unit à la France, les rapports entre pays de résidence et pays d'origine. Même si la binationalité, après avoir été considérée comme une aporie juridique en raison de l'impossibilité de combattre dans les deux rangs de deux armées, est aujourd'hui reconnue, elle n'épuise pas plus que la nationalité l'identité sociale de ces émigrés.

De leur côté les élus utilisent des appellations qui mettent plus l'accent sur l'inclusion, via la référence à la citoyenneté, base de leur élection, alors que celles des Français de l'étranger sont plus centrées sur l'immigration et la globalisation. Mais, au-delà de cette différence, elles traduisent la même difficulté, celle de donner une place à leurs électeurs dans la vie politique française.

En dépit de cette variété de termes pour combiner leur identité française et une extériorité territoriale, les Français de l'étranger, qu'ils soient entrepreneurs ou travailleurs clandestins, se décrivent de façon dominante par l'appartenance à la « société du risque »[282], et ce malgré l'hétérogénéité de leurs positions sociales et des risques encourus. Leur émigration est placée sous le signe de l'incertitude liée aux aléas de la globalisation, se différenciant de leurs compatriotes dont la situation professionnelle est perçue comme stable à l'intérieur de grands groupes ou d'organismes internationaux.

Les Français de l'étranger n'appartiennent donc pas tous, malgré une image largement véhiculée, au « cosmopolitisme global de prospérité et de privilèges relatifs »[283]. Ce produit des politiques libérales de concurrence mondiale s'appuyant sur des innovations technologiques et des communications à l'échelle de la planète, où les migrants sont assimilés à ceux qui disposent de ressources importantes, passe sous silence la diversité et le rôle de ceux qui ne relèvent pas de cette catégorie, malgré la place qu'ils occupent au sein de ces groupes.

---

[282] A. Appadurai, 2013, p.10.

[283] H. Bhabha, 2007, p.14.

Au-delà de cette diversité, l'appartenance à un commun, renvoyant à la nationalité, combine pratiques transnationales et locales. Les premières sont-elles mêmes doubles. Dématérialisées elles sont quotidiennes, la diversité des flux permet à chacun de les personnaliser en fonction des centres d'intérêt qui le lient à la France. Ces relations transnationales sont complétées, à une fréquence bien moindre par des voyages en France et des visites venues de France. Cette association d'une double dimension transnationale, virtuelle et réelle, alimente de façon continue les relations sociales de différents types qui lient leur société d'origine et leur pays de résidence.

Les relations locales avec des compatriotes complètent ce transnationalisme. Elles peuvent passer par des associations dont l'universalité de la forme permet de répondre à la diversité des Français de l'étranger et de leurs objectifs, qu'il s'agisse de réussite professionnelle et financière, de pratique de la langue française, d'une sociabilité française ou de compenser la non duplication du système d'aide sociale à l'étranger par des actions privées. Cette forme associative est aussi le lieu d'expression de choix politiques. Le débat politique, longtemps considéré comme exclu à l'étranger, l'appartenance à la nationalité française y transcendant toutes les autres, est devenue une réalité. Ce débat renouvelle la question des droits des Français de l'étranger, et se nourrit de leurs demandes spécifiques, posant la question de la territorialité des lois sous de nouveaux aspects. Leur mêmeté de Français n'efface pas les différences, malgré leur extériorité. Avant d'analyser les pratiques politiques actuelles, interrogeons-nous, pour éclairer le présent, sur les configurations qui ont conduit à les façonner.

Ch. 3 - Histoire du vote

Introduction

Comment « le droit à la politique potentiellement universel »[284], en application duquel tout homme peut devenir citoyen prend-il forme pour les Français de l'étranger ? La citoyenneté n'est pas un ensemble de droits identiques pour tous, « une équivalence abstraite, c'est-à-dire symbolique, entre les individus »[285], ni une totalité, un statut et des normes régissant les comportements des membres des communautés politiques. C'est en la considérant comme un « procès d'acquisition et d'accès » [286] que sa construction sociale et politique est mise en évidence.

Dans ce processus, quel va être le contenu du discours de la mêmeté[287], celui selon lequel les individus qui appartiennent à une collectivité se ressemblent plus que ceux qui lui sont extérieurs ? Va t-il faire appel au sang commun, non en raison de son caractère biologique mais de son universalité car cet « *empty semantic vessel* »[288] peut être le porteur de différents discours qui concernent la nation ?

La parenté , qu'elle soit biologique ou fictive, va-t-elle être utilisée comme expression de la continuité liée au partage d'événements fondateurs de l'histoire nationale[289] , comme l'a été la parenté sociale instaurée pour les pupilles de la nation qui s'est substituée à la parenté biologique des combattants français de l'étranger morts pour la France pendant la Première Guerre mondiale ? L'une et l'autre en marquant les liens entre les Français, où qu'ils résident, mettent l'accent sur ce qui les unit plutôt que sur ce qui les sépare[290] .

---

[284] E. Balibar, 2010, p.75.

[285] E. Balibar, 2001, p.62.

[286] E. Balibar, 2001, p.211.

[287] M. Détienne, 2010, p.137.

[288] M. Herzfeld, 1992, p.25.

[289] M. Finley, 1981, p.233.

[290] N. Loraux, 1997,25.

Quel sera le territoire où ce droit de vote pourra s'exercer, et dans quelles conditions puisque les normes émises s'appliquent là où l'Etat dispose du « monopole de la contrainte légitime »[291] ?

Quel rôle les acteurs publics et privés vont-ils jouer dans ce processus en utilisant leur faculté à « se glisser dans les espaces interstitiels que les univers de règles ménagent entre eux, pour mobiliser à leur profit le système des normes ou des taxinomies le plus adéquat[292] » ?

Comment l'analyse des situations et des débats, dans la durée, permet-elle d'établir le système de transformations qui va de la reconnaissance du droit de vote des Français de l'étranger à son effectivité en combinant anciens et nouveaux éléments selon des règles nouvelles[293] ?

3 - 1 - « Des citoyens de seconde classe »

Qui est électeur ?

Depuis la Révolution, les droits civils sont, comme le montre Holston, égalitaristes, mais les droits politiques sont différenciés en fonction de « questions de genre, de richesse et de capacité (*gender, wealth and capacity*) »[294]. Jusqu'en 1848 [295] le droit de vote des hommes est lié au paiement d'un impôt[296]. Une rupture majeure est introduite par le Gouvernement provisoire issu de la révolution de 1848 : le suffrage universel est instauré[297]. La Constitution adoptée le 4 novembre 1848 en confirme le principe[298] .

Mais suffrage « universel » ne signifie pas droit de vote pour tous. Certaines exclusions sont posées par les articles même de la Constitution. Elles concernent

---

[291] M. Weber, 1971, p.57.

[292] B. Lepetit, 1995, p.20.

[293] M. Foucault, 1966, p.225.

[294] J. Holston, 2008, p.48.

[295]R. Huard, 1991, p.881.

[296] Sauf entre 1792 et 1794 ou seule une condition de résidence demeure.

[297] R. Huard, 1991, p.881.

[298] Article 24. Le suffrage est direct et universel. Le scrutin est secret. Article 25. - Sont électeurs, sans condition de cens, tous les Français âgés de vingt et un ans, et jouissant de leurs droits civils et politiques. Article 27. - La loi électorale déterminera les causes qui peuvent priver un citoyen français du droit d'élire et d'être élu. Elle désignera les citoyens qui, exerçant ou ayant exercé des fonctions dans un département ou un ressort territorial, ne pourront y être élus. », conseil-constitutionnel.fr.

en particulier les femmes ; d'autres relèvent de la loi électorale de 1849[299] qui exige une résidence en France de plus de 6 mois. C'est donc à ce titre que les Français de l'étranger sont exclus du droit de vote. A cela va bientôt s'ajouter un critère fiscal. En effet, dès 1850, « le suffrage universel des hommes va voir son champ d'application restreint : une domiciliation de 3 ans dans un canton et l'inscription au rôle de la taxe professionnelle sont imposées. [300] »

Les modifications introduites sous le Second Empire ne changent pas la situation de ceux qui vivent à l'étranger. Le suffrage universel des hommes est rétabli par le décret organique[301]« pour l'élection des députés au corps législatif » par Louis Napoléon Bonaparte au lendemain de son coup d'Etat (décembre 1852). Mais pour exercer ce droit il faut habiter une commune de métropole.

Sous la IIIe République les questions du secret, de la liberté de vote et de la « sincérité des opérations électorales » vont donner lieu à près d'une décennie d'échanges entre le Sénat et la Chambre des députés pour arriver à un texte commun. Eviter les fraudes liées aux inscriptions multiples suppose d'en définir les critères. Il faut résider dans la commune depuis au moins six mois ou « être inscrit [dans une commune] au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature ». Mais la spécificité des Français de l'étranger est marquée, la défense de la patrie est aussi génératrice du droit de vote. « Les citoyens français établis à l'étranger et immatriculés au consulat de France » peuvent être inscrits sur la liste de la commune où « ils ont satisfait à la loi sur le recrutement de l'armée et rempli leurs obligations militaires »[302]. Les Français de l'étranger sont donc électeurs car ils paient l'impôt ou participent à la défense de la patrie. Ce lien entre nationalité et obligation de participer à la défense de la patrie avait été formalisé lors de l'instauration par Napoléon du principe d'allégeance perpétuelle, en 1809. Les hommes en âge de porter les armes, s'ils désiraient abandonner la nationalité française, devaient demander la permission au Gouvernement. Il s'agissait ainsi de garantir la participation des Français de l'étranger à la défense de la nation. Ce lien se retrouve ici : c'est ce même rôle militaire qui ouvre le droit à participer aux choix politiques d'une communauté. La défense de la patrie se substitue donc à la résidence si l'on ne partage pas au quotidien la vie de la communauté. Mais il n'y est pas fait explicitement allusion

[299] Chambre des députés, *Bulletin des lois,* 1849, Loi du 15 mars, n°136, p.227/247.

[300] C .Guionnet, 2001, p.299.

[301] Chambre des députés, *Bulletin des lois,* 1852, décret organique du 2 février, n°488, p.249-264.

[302] Chambre des députés, *Recueil des principales lois d'intérêt général*, 1914, loi du 29 juillet 1913 ayant pour objet d'assurer le secret et la liberté de vote, ainsi que la sincérité des opérations électorales, art 2, p.98.

par le rapporteur du texte, Joseph Reinach[303], qui justifie l'exception par la nécessité de maintenir un lien avec eux, sans en préciser le contenu :

« Cette faveur se justifiait très naturellement par le désir de rendre possible à ceux de nos concitoyens qui sont , pour un temps plus ou moins long, établis hors de France, le moyen de rester en contact avec leur pays et de pouvoir s'y transporter lors des élections en choisissant le point le plus à leur convenance »[304].

« Un calvaire législatif »

L'inscription sur les listes électorales, même si elle prend en compte la spécificité des Français de l'étranger, ne revient pas sur l'obligation de présence réelle de l'électeur :

« Le vote doit être apporté en personne, au lieu du scrutin, par l'électeur lui-même, dans la commune où il est inscrit. [305] »

Tout comme l'inscription sur les listes électorales, la définition de cette pratique politique va être très longuement débattue au Parlement. En effet faut-il privilégier la présence physique de l'électeur dans la salle de vote, principe ancré dans la période révolutionnaire, ou l'universalité du scrutin également nécessaire pour que la volonté populaire s'exprime et que « l'autorité morale du Parlement et du Gouvernement soit indiscutable »[306] ?

C'est le taux d'abstention dans certaines circonscriptions qui va faire débat et conduire les députés à privilégier l'universalité du vote. Telle est la situation dans la Creuse où ce taux était compris entre 25 et 40% car les ouvriers émigraient une partie de l'année. Henri Connevot, « républicain sincère sans atténuation et sans compromission » [307] , élu en 1914 et inscrit au groupe radical –radical socialiste, fait figurer le vote par correspondance « pour les électeurs absents de leur

[303] Député des Basses-Alpes, membre du groupe de la Gauche démocratique.

[304] Chambre des députés, *Documents parlementaires*, 1913, annexe n° 3033, rapport supplémentaire, 23 juillet.

[305] Chambre des députés, 1924, *Documents parlementaires*, annexe n° 7335, rapport présenté par Joseph Barthélémy au nom de la commission du suffrage universel, 18 mars.

[306] Chambre des députés, 1936, *Documents parlementaires*, annexe n° 593, 2e séance du 3 juillet, proposition de loi déposée par Michel Geistdoerfer, p.1228.

[307] Chambre des députés, 1919, *Programmes des engagements électoraux*, 10eme législature, p.283.

commune »[308] dans ses engagements de campagne électorale .Une fois élu, c'est la première proposition de loi qu'il dépose[309] :

« La tradition même de la liberté républicaine n'a d'autre but que de permettre à un grand nombre de citoyens d'user d'un droit qui leur est reconnu mais qu'ils n'exercent pas parce que, n'étant pas présents à leur domicile électoral au moment du vote, ils ne peuvent l'exercer. [310] »

Il veut appliquer ce principe républicain sans le lier à la territorialité : tout citoyen français, où qu'il réside dans le monde, doit pouvoir exercer son droit de vote, le consul étant chargé de recueillir les bulletins de vote et de les transmettre au maire de la commune où l'électeur est inscrit. Conception innovante : c'est la qualité de citoyen qui génère ce droit sans que des considérations sur l'attachement à la patrie entrent en jeu et le justifient, comme dans les discussions qui suivront la Grande Guerre. Cette position ne trouvera pas d'échos jusque à ce que, cinq ans plus tard, en 1919, le Gouvernement ouvre le débat pour organiser des élections dans les communes ravagées par la guerre et permettre aux réfugiés de voter ailleurs que dans leur commune d'origine. Face à ce projet limité la Chambre des députés adopte le principe général du vote par correspondance au nom de l'équité : « Il est contraire à l'équité qu'un citoyen éloigné par les obligations d'affaires de son domicile ne puisse pas user de son bulletin de vote. [311] »

Respectant l'expression personnelle et le secret, le vote par correspondance est préféré à celui par procuration où la confidentialité est moindre, sans qu'il y ait de garantie que le mandataire exprime la position du mandant. Toutefois ce principe d'équité ne s'applique pas, provisoirement, aux « Français habitant l'étranger » en raison des « difficultés pratiques que le ministère des Affaires étrangères envisage sans pouvoir encore apporter une solution »[312]. Suite au rejet de ce texte par le Sénat, la question est reposée à la Chambre des députés via de nombreuses propositions de loi concernant des catégories plus ou moins larges d'électeurs (travailleurs itinérants ou saisonniers, inscrits maritimes, bateliers, forains…) mais elles ne seront pas examinées.

---

[308] Chambre des députés, 1919, *Programmes des engagements électoraux*, 10eme législature, p.283.

[309] Chambre des députés, *Documents parlementaires*, 1914, annexe n°365, proposition de loi tendant à instituer le vote par correspondance déposée par H. Connevot, 1ere séance du 12 juillet 1914, p.2091.

[310]Ibid.

[311] Chambre des députés, *Documents parlementaires*, 1919, annexe n°6280, 2e séance du 10 juin, p.1771.

[312] Ibid.

Il faudra une nouvelle initiative gouvernementale souhaitant, cette fois, organiser le vote par correspondance « des citoyens français affectés à un service public en Allemagne occupée et de réfugiés »[313] pour que la commission du suffrage universel se prononce. Est-ce la fin du « calvaire législatif », selon les termes du rapporteur, Hippolyte Barthélemy [314]? La commission est une nouvelle fois unanime : cette modalité de vote doit s'appliquer à tous les absents car « une législation par catégorie est, en matière électorale, en contradiction avec la principe même du suffrage universel »[315]. Mais elle ne concerne que les élections législatives, car il s'agit de voter pour un programme et non une personne, donc dans des conditions où « l'éloignement ne constitue pas un obstacle à un vote suffisamment éclairé »[316]. À l'inverse, lors des élections locales il faut nécessairement être sur place.

Ces dispositions s'appliquent aussi aux électeurs résidant à l'étranger. Ils sont certes extérieurs à la campagne électorale qui « ne se fait que par le contact direct entre les candidats et les électeurs, par la lecture des journaux, les réunions, les discussions, les conversations, l'atmosphère »[317]. Mais alors qu'ils « constituent souvent l'avant-garde de la civilisation, de la pensée et du commerce français et qu'ils rendent ainsi au pays des services éminents, faut-il leur infliger une sorte de déchéance civique ? [318] »

Une nouvelle fois le Gouvernement rejette la position unanime de la commission du suffrage universel, sans explication. Le « calvaire législatif » continue donc et avec lui le dépôt de nouvelles propositions de loi, émanant en particulier des représentants des régions où les inscrits maritimes sont nombreux. Mais la commission, fidèle au principe du suffrage universel, refuse à nouveau, en 1938, une application à des catégories limitées. Elle propose pour les « Français installés à l'étranger » les mêmes modalités, les consuls étant chargé des opérations et les restrictions concernant les élections locales disparaissent. Il s'agit bien de participer à l'ensemble des élections.

Ainsi, les conséquences du principe affirmé par le député Henri Connevot en 1914 vont-elles progressivement être tirées par la Chambre bleu horizon puis par celle issue du Front populaire, aboutissant à une position unanime, en commission, en faveur du vote des Français de l'étranger. Le principe de l'universalité du vote l'a

---

[313]Chambre des députés, 1924, *Recueil des lois*, 12e législature, p.124.

[314] Député du Gers de 1919 à 1928, Gauche républicaine et démocratique, président de la commission du suffrage universel, professeur de droit constitutionnel.

[315] Chambre des députés, *Annales*, 1924, 5 avril, p.1695 et suivantes.

[316] Ibid.

[317] Chambre des députés, 1924, *Documents parlementaires*, annexe n°7335, p.625.

[318] Ibid.

emporté sur celui de la présence réelle, et il ne souffre pas d'exception. L'exercice du droit de vote du citoyen n'est donc pas lié à sa présence sur le territoire national. Mais ces propositions resteront lettre morte face à l'opposition des gouvernements successifs à toute généralisation du vote par correspondance. La présence réelle va continuer à être exigée avec toutefois un régime d'exception justifié, pour certaines catégories de citoyens, par les conséquences de la guerre.

Comment, durant cette même période, l'UFE pose-t-elle la question ? Va-t-elle demander également l'application du principe d'universalité du vote, prenant appui sur les positions de la Chambre des députés, qui, elle-même, relaie les préoccupations de certains Français de l'étranger[319], ou suivre les positions du Gouvernement ?

Les dangers du politique

Dès sa création, une des composantes de l'UFE, les associations d'anciens combattants résidant à l'étranger, porte le débat sur la participation aux élections législatives. Comment la « dialectique de capacités et d'exclusion où se déploie le paradoxe d'une citoyenneté inconditionnellement exigible et cependant grevée de conditions »[320] va-t-elle alors s'exprimer ? Pourquoi, demandent ces associations, les Français de l'étranger seraient-ils alors traités en « citoyens de seconde classe », expression qui fait référence à la notion romaine de citoyenneté sans droit de vote [321] ? Trois raisons, renvoyant aux liens qui les unissent à la patrie, justifient, selon eux, un changement de législation : la parenté, car il n'est pas possible d'exclure des membres de la famille à laquelle la nation est assimilée, le rôle joué dans la défense de la patrie, qui rend leur avis légitime, et la reconnaissance qui leur est due :

« Les anciens combattants sont les meilleur porte-parole de ceux qui sont condamnés au silence, ne pouvant pas prendre part au banquet de famille, ils demandent au moins que leur place soit marquée. En s'appuyant davantage sur ces fils lointains, en accueillant leurs avis autorisés, en examinant leurs prétentions légitimes, la France s'assurerait un profit et s'acquitterait d'une dette de reconnaissance »[322] .

Certaines « colonies » limitrophes, telle que la Belgique, s'associent à cette demande. Les arguments avancés sont soit la légitime participation aux choix des orientations politiques du pays, soit le moyen de faire avancer les revendications

---

[319] Chambre des députés, 1919, *Rôle général des pétitions du 1er janvier au 24 février*, p.6, et *Annales*, 1924, 5 avril, p.1695.

[320] E. Balibar, 2010, p.140.

[321] A. Margalit, 1999, p 147.

[322] *L'appel français*, 1931, avril.

spécifiques des Français de l'étranger. Mais ces positions vont être contrecarrées par d'autres composantes de l'UFE selon lesquelles la politique est un facteur de division, qui ne doit donc pas perturber l'expression du lien indéfectible à la patrie , et être source de débats stériles menant à des promesses illusoires . Un « bon Français » ne participe pas au débat politique :

« Sur la terre étrangère, les Français veulent oublier ce qui les divisent pour ne retenir que ce qui les unit à leur pays, l'indéfectible attachement à la patrie lointaine, et ils rejettent toutes les querelles stériles d'ordre politique et confessionnel […ils veulent] maintenir vivace la flamme du patriotisme, élever les enfants dans l'amour de la France, se comporter en un mot comme de bons Français »[323].

Pour éviter les dangers du politique, une autre représentation des « colonies » est envisagée, d'où le politique est explicitement exclu. Elle ferait part au Gouvernement « pour le plus grand bien des intérêts économiques de la France à l'étranger, de toutes les mesures à prendre par les assemblées législatives et les conseils gouvernementaux ». Pour cela il serait «créé dans chaque pays étranger où résident plus de 400 personnes de nationalité française ou naturalisées françaises ou protégées françaises, un comité central de la colonie française, qui sera élu par tous les citoyens régulièrement inscrits sur les registres des consulats et agences consulaires du pays correspondant ». Ce comité se réunirait à l'ambassade ou à la légation de France du pays correspondant, où seraient traitées les questions socio-économiques, qui sont considérées comme indépendantes des choix politiques, lesquels ne sont pas abordés :

« L'ordre du jour sera strictement limité à des questions d'ordre économique, social et général intéressant les Français de la circonscription tant dans leurs rapports entre eux qu'avec les autres comités centraux et la métropole. Toute question politique en sera exclue et l'inclusion dans l'ordre du jour de problèmes de cet ordre rendrait ipso facto la réunion illégale. [324] »

Ces comités éliraient un Conseil supérieur des Français résidant à l'étranger (CSFE) siégeant au Ministère des Affaires étrangères, comportant au maximum cent membres et tenant une session par an à Paris. Selon cette proposition, le droit de vote pour certains Français de l'étranger existe bien à l'étranger, dans des locaux qui sont sous le contrôle du Gouvernement français, mais les élus ont un champ d'intervention strictement défini qui est censé être dissocié de toute considération politique. Ils présentent des demandes au Quai d'Orsay, qui est libre de la suite à leur donner. Cette réduction de la représentation à un avis qualifié d'apolitique

[323] *La voix de France*, 1931, avril, p.3

[324]Archives nationales, *André Honnorat*, 50AP/63,1928.

rejoint la position du Gouvernement exprimée par le Président du Conseil, Edouard Herriot : « La politique intérieure n'est pas un article d'exportation »[325].

La politique ne structure pas l'ensemble des débats sur la société. C'est un champ que l'on peut et doit isoler lorsque les frontières sont franchies. Elire des représentants au Parlement sur des critères d'appartenance partisane, et dont les interventions sont marquées par ces choix, est donc impossible. Pour conforter cette opposition l'accent va être mis sur les difficultés d'organisation de ces élections. Les divergences entre les partisans du vote vont justifier l'impossibilité de le demander. Deux questions se posent en effet : où et comment pourrait-il s'exercer?

Territoire versus local

Où voter ? Deux conceptions s'expriment. La première est de territorialiser les électeurs de façon fictive. La seconde est de considérer que des élections peuvent se dérouler là où s'exerce la souveraineté d'autres d'Etats. Ainsi serait créé un nouvel espace local qui ne renverrait pas à la proximité géographique mais aux relations sociales avec l'Etat-nation d'origine[326].

Dans la première hypothèse il s'agit de déterminer les critères à prendre en compte pour rattacher les électeurs au territoire. Trois sont avancés : le temps, l'espace ou la neutralité statistique. Prendre en compte la dimension temporelle consiste à rétablir le lien brisé par l'émigration en remontant dans l'histoire familiale de façon à rattacher chaque Français de l'étranger au territoire dont il est issu, ou dont ses ancêtres sont issus. Il serait donc inscrit au lieu de son dernier domicile en France ou « à défaut de ce domicile, sa dernière résidence connue en France ; en l'absence de domicile ou de résidence, au lieu de naissance, et, s'il est né en pays étranger, au lieu de naissance de celui de ses ascendants qui est né en France ; et à défaut de ce lieu, à Paris, à la mairie du 1er arrondissement. [327] ». Lorsque les traces de l'histoire se sont effacées et que la parenté ne peut être mobilisée, la neutralité statistique est utilisée, elle se traduit par une inscription dans un lieu où le nombre d'électeurs est important de façon à ne pas déséquilibrer le résultat de l'élection.

La référence à l'espace s'appuie, au contraire, sur une proximité géographique, elle aussi à déterminer. Les Français de l'étranger votent alors dans la commune française la plus proche de leur résidence à l'étranger. Cette solution peut sembler difficile à mettre en œuvre : comment décider du lieu de vote des Français de

[325] *La voix de France*, 1932, octobre.

[326] A.Appadurai, 2005, p.257.

[327] Bulletin de la société des études législatives, 1929, p.319 et suivantes cité par *La voix de France*, mars 1931.

l'étranger vivant, par exemple, en Australie ? La projection de la carte du monde sur l'espace métropolitain aurait donné lieu à d'intéressants débats si elle avait été mise en œuvre. Cette option est, assez logiquement, proposée par les « colonies » de Belgique et de Suisse, qui, pouvant se rendre facilement dans les communes limitrophes françaises, privilégient la référence à l'espace par rapport à l'histoire. Signe que ces Français de l'étranger entretiennent une autre relation à leur pays d'origine, leurs déplacements transfrontaliers étant plus fréquents.

Ces différentes options de territorialisation des électeurs sont critiquées par l'UFE du double point de vue des électeurs et des candidats métropolitains. Les électeurs d'une circonscription donnée vont protester contre l'inclusion des Français de l'étranger. Ils récuseront l'autochtonie de ceux-ci, leur déniant la légitimité à se prononcer à propos d'un territoire dont ils ne partagent pas la vie. Nous retrouvons-ici la tension entre une conception du politique qui vise à l'universalité du droit et la reconnaissance communautaire du citoyen, analysée par Wahnich durant la Révolution française[328] . Elles traduisent certaines incertitudes concernant des Français de l'étranger qui sont hors du corps imaginaire de la nation, hors des règles communes, et qui ne participent pas à au lien social au quotidien.

Quant aux candidats, ils vont protester, car ils « devraient aller faire campagne aux Etats-Unis »[329] . Il n'y a pas d'espace commun avec l'étranger ; les Français de l'étranger qui y vivent ne font pas partie de la même formation sociale. Le voisinage virtuel, analysé par Appadurai, n'est pas encore à l'œuvre.

Se pose aussi la question du comment faire campagne. La forme du débat politique est alors à préciser, en tant compte de la conception de la souveraineté. La création d'un espace, hors du territoire de l'Etat-nation, où s'expriment des positions politiques, s'appuie sur les locaux diplomatiques et consulaires, enclaves françaises en territoire étranger. Là le vote par correspondance pourrait se dérouler. Ainsi la proposition de la fédération des anciens combattants de l'étranger est-elle que le domicile des Français à l'étranger soit, non leur commune d'origine, mais leur consulat de résidence. Abstraction est faite de l'histoire au profit de la localisation actuelle. Les consulats sont ensuite rattachés à une circonscription électorale de métropole. Mais le vote par correspondance est combattu par l'UFE avec deux types d'arguments : les difficultés matérielles car « dans les pays éloignés la transmission en temps ne serait pas garantie », et « des questions de politique internationale dont la gravité est indéniable »[330] si les ambassades dépouillent et transmettent les résultats. Les questions de politique

[328] S. Wahnich, 2010, p.14 et suivantes.

[329] *La voix de France*, 1931, mars, p.7.

[330] Ibid.

internationale ne donnent pas lieu à développements, mais elles renvoient probablement aux nécessaires accords des pays étrangers pour l'organisation de ces élections et aux demandes de réciprocité qui pourraient alors s'exprimer. Des sujets que nous retrouverons ultérieurement.

3 – 2 - Au-delà du politique

La représentation des Français de l'étranger, objet de longs débats inaboutis durant l'entre-deux-guerres, est entrée dans les faits, durant la Seconde Guerre mondiale. La relation d'interdépendance entre souveraineté nationale, communauté de citoyens et rapport d'exclusivité entre individus et territoire[331], est modifiée .

Le 3 novembre 1943, l'Assemblée consultative provisoire (ACP) tient sa première séance à Alger. Depuis le vote des pleins pouvoirs à Pétain par le Parlement, le 10 juillet 1940, les organes de représentation tant nationaux que locaux ont été suspendus et toutes les élections ont été supprimées. Pour la première fois une représentation, « aussi rapprochée que possible de l'opinion nationale »[332], va s'exprimer. Elle s'adresse, depuis un territoire libéré, au Comité français de libération nationale (CFLN), l'exécutif de la France libre qui est à l'origine de sa création. Sur les bancs siègent des parlementaires, des représentants des conseils généraux, des organismes de la Résistance métropolitaine et extra-métropolitaine. Parmi ces derniers figurent des membres des « Comités français à l'étranger ».

Pour comprendre cette évolution institutionnelle, quittons temporairement l'ACP pour nous tourner vers ces Comités, afin d'analyser comment ils se sont constitués en *dèmos* et comment malgré leur indépendance du territoire national, ils ont trouvé leur place dans les institutions de la France libre.

La défaite de 1940 a provoqué une double dichotomie. Les communautés disjointes ne sont plus uniquement les Français de l'étranger et ceux de métropole. Cette partition se croise avec un choix politique : d'un côté des Français libres qui vivent hors du territoire national et de l'autre, dans la France occupée, des habitants partisans ou non de la Résistance. L'existence de ces nouveaux « nous » n'est donc pas liée directement à l'enracinement dans un territoire ; par contre le soutien public, ou l'appartenance à la France libre, l'est de façon négative : il ne peut s'exprimer ouvertement que hors des pays contrôlés par l'Allemagne ou qui lui sont alliés. Etre émigré n'est pas connoté négativement du point de vue des Français libres, contrairement à l'image qui pouvait prévaloir préalablement. Et ceux qui,

[331] E. Balibar, 2010, p.329.

[332] Journal officiel de la France libre, 1943, *Lois et décrets, ordonnances, ordres, arrêtés, circulaires, communications et annonces*, ordonnance du jeudi 23 septembre, p.139.

vivant à l'étranger, choisissent la poursuite du combat prennent part à l'acte constituant de la France libre. L'oscillation entre les deux définitions de la patrie, l'une privilégiant le lien social et l'autre la terre, se résout pour eux. Tout comme lors de la Grande Guerre le lien social est réactivé pour ceux qui s'engagent pour libérer la terre occupée, où qu'ils se trouvent dans le monde.

« Des patriotes sans terre »

« Je vous invite à désigner un représentant qui sera directement en rapport avec moi. Télégraphiez-moi nom et qualité de ce représentant. »

Tels sont les termes du télégramme envoyé par de Gaulle le 19 juin 1940, le lendemain de son appel à poursuivre le combat, aux communautés françaises de l'étranger[333]. Cette démarche est au centre de sa stratégie : « il n'est pas question au début de résistance sur le sol national mais à la périphérie »[334]. La France, à l'image d'Athènes au Vème siècle, existe tant qu'il existe des Français, bien que son territoire soit aux mains des Allemands tout comme la cité de l'Attique est, en 480, aux mains des Perses. De même que les « deux cents navires garnis d'équipage et de troupes »[335], base de leur reconquête, en constituent alors le pays, les Comités français à l'étranger vont être un des premiers points d'appui pour poursuivre la guerre.

Ils naissent à l'articulation de cette impulsion centrale et des réponses locales. Deux mois plus tard, en août 1940, les services de la France libre à Londres en recensent dans douze pays[336]. Ils se sont le plus souvent constitués à l'initiative des associations d'anciens combattants. Mais les membres de ces associations n'ont pas une position homogène. Ainsi au Mexique sur les 250 anciens combattants qui participent à la réunion initiale du 22 juin, une petite moitié adhère au Comité[337]. En Egypte moins d'un tiers des membres des principales associations, Anciens combattants, Société de bienfaisance, Cercle français, Alliance française adhérent au Comité : « une grande partie de la colonie française était d'avis qu'il était trop tôt »[338]. La participation, ou non, à la France libre radicalise les conflits au sein des différents groupes dans la « colonie », sur la base de décisions personnelles : « Le choix politique s'y présente comme séparé de la contrainte des collectifs, étant du

---

[333] *Revue de la France libre*, 1960, n°126, p.6.

[334] J. Y. Boursier (dir), 1997, p.22.

[335] Hérodote, 1964, p.64.

[336] Archives MAE, *Guerre 1939-45, Londres*, CNF, vol.361.

[337] *Revue de la France libre*, 1960, n° 126, juin, p.43.

[338]Archives Nationales, *Comité d'histoire de la deuxième guerre mondiale et fonds privés relatifs à la période 1939-1945,* 72AJ/222, A. Gorse, pièce 13 a.

ressort de la décision personnelle, il a son intelligibilité en lui-même. Toute résistance est une rupture avec ce qui est. [339] »

En métropole, sur la base de ces choix individuels, des réseaux clandestins se constituent sur des bases très diverses et sans organisation unifiée. A l'étranger une organisation territoriale inédite se déploie sur la scène publique. En 1942, dans trente-neuf pays libres ou neutres, des Comités nationaux sont recensés[340]. A la structure centrale, située dans la capitale, sont le plus souvent rattachés des Comités locaux plus ou moins développés, dont cinq cents sont identifiés[341].

Alors que cette dynamique se développe, quelle est la position de l'UFE, qui depuis 1925, « défend les intérêts de tous les Français hors de France » et a relayé auprès des pouvoirs publiques des préoccupations économiques et sociales, tout en affichant des positions apolitiques ? Son choix s'exprime sans ambigüité en octobre 1940 : elle va « collaborer avec confiance avec les pouvoirs publics pour participer au redressement national »[342]. En effet c'est Pétain qui incarne l'union de tous les Français qu'elle a prônée, ainsi que le redressement moral :

« Le redressement moral dont le maréchal proclame à juste titre la nécessité, les Français de l'étranger n'ont cessé de le réclamer depuis longtemps, depuis toujours [...] n'ont-ils pas demandé à maintes reprises que l'on remette enfin de l'ordre dans la maison qu'ils n'arrivaient pas à reconnaitre ? Ils ont insisté sur la nécessité de l'union, ils doivent la maintenir plus étroite que jamais, et éviter toute discussion susceptible de la compromettre »[343] .

Soutien qui n'est pas partagé par l'ensemble des adhérents mais qui sera réaffirmé un an plus tard en réponse aux critiques émanant de « certains Français résidant en Amérique du Sud » :

« Nous persistons à faire l'union de tous les Français du dehors. Que chacun continue à penser comme il lui plaît mais pas un d'entre eux ne peut penser sérieusement qu'en attaquant le chef de l'Etat il puisse réellement servir le pays. Le devoir commande de ne rien faire qui puisse lui rendre encore plus dure la lourde tâche qu'il assume. [344] »

---

[339] A. Badiou, 1997, p.110.

[340] Archives MAE, *Guerre 1939-45, Londres, CNF*, vol.16, fol 99.

[341] *Journal Officiel de la France libre*, 1942, 28 août, décret n°349, p.43.

[342] *La voix de France*, 1940, n°137, octobre, p. 1.

[343] Ibid.

[344] *La voix de France*. 1941, n°148, septembre, p.1.

Face à l'expression croissante de ces divergences, fin 1943, il n'est plus question de soutien affiché, mais au contraire il faut éviter les polémiques car « pour assurer son salut la France aura besoin de tous ses enfants. [345] »

L'UFE ne participe donc pas à la constitution des Comités français à l'étranger, même si certaines de ses composantes, telles que les associations d'anciens combattants, jouent un rôle à l'origine du mouvement. Les soutiens à la France libre s'expriment à l'intérieur de ces associations sur une base individuelle, conduisant à une recomposition des oppositions préexistantes.

Quels sacrifices ?

« Bien qu'ils soient et restent des étrangers les uns pour les autres, les membres d'une même « nation » sont responsables les uns envers les autres, au sens où ils sont prêts à consentir des « sacrifices » »[346].

Le soutien à une même « nation », la France libre, implique des « sacrifices » pour les Comités français à l'étranger. Loin d'être laissés à l'appréciation de chacune de ces associations autonomes, le niveau central définit précisément ces sacrifices: des circulaires sont envoyées par Londres tous les quinze jours dès l'automne 1940[347]. Participer à la poursuite du combat suppose d'abord de recruter des combattants volontaires. Puis de financer l'armement : des campagnes de souscriptions sont lancées. Disposer d'une armée placée sous une autorité française qui « dirigera, au nom de la France, leur effort de guerre »[348], est, avec le ralliement des pays colonisés pour constituer une base territoriale, l'un des deux éléments cruciaux de cette souveraineté qui « s'élabore empiriquement »[349].

Le parallélisme avec la Résistance intérieure est publiquement affiché car leur action va contribuer à « sauver la France ». Mais les différences sont soulignées au sein même de l'administration de la France libre : « leur action n'est pas héroïque », pour reprendre les termes du Commissariat aux Affaires étrangères du CFLN en 1943. Leurs membres ne sont pas prêts à sacrifier leur vie. Point nodal souligné par F. Muracciole[350] , il est nécessaire « de considérer les risques encourus mais aussi les formes de l'engagement », l'intention ne suffisant pas à désigner le

---

[345] *La voix de France*. 1943, n°174, décembre, p.3.

[346] J .Habermas, 2000, p.52.

[347] Archives MAE, *Guerre 1939-45, Londres CNF*, Vol 361.

[348] R. Offroy, *La France combattante à l'étranger*, Londres 1943, p.1. R. Offroy est chargé, à l'automne 1940, du « Service des affaires administratives et des œuvres françaises à l'étranger ».

[349] S. Wahnich, 1999, p.597.

[350] J. F. Muracciole, 2009, p.32.

résistant. Cependant affirmer les liens entre les « fils de France liés à son sol »[351] qui résistent en silence et ceux qui s'en sont éloignés, est un élément clef de la stratégie de reconquête. Pour cela le discours sur le financement de la guerre et sa popularisation se substitue à celui sur le sang versé.

La France éternelle

Construits sur un litige qui divise la « colonie », poursuivre ou non la guerre, les Comités français à l'étranger en la soutenant sans y participer directement, font appel à des liens relevant des devoirs envers la patrie et non, comme lors des périodes précédentes, à des droits liés au sang versé ou revendiqués en raison du rôle économique et culturel joué par les Français de l'étranger . Les termes choisis afin d'exprimer ces devoirs méritent l'attention. L'utilisation de la métaphore de la parenté dans les relations politiques, qui avait été omniprésente lors des débats sur les pupilles de la nation, va, ici aussi, être fondatrice. La terre-mère a toujours deux sortes de fils selon qu'ils résident ou non sur son sol mais la relation d'assistance entre eux s'inverse. Les fils éloignés doivent délivrer leurs frères : « Les Français de l'exil n'ont pas de mission plus belle et plus sacrée que celle d'aider leurs frères captifs de France qui dépensent tant d'héroïsme et supportent tant de souffrances pour la libération de la patrie. [352] »

A cette figure s'ajoute celle de l'orphelin, liée à l'impossibilité de se reconnaitre dans une France qui est sous contrôle de l'étranger : « Les Français libres se trouvaient comme des orphelins dans le monde ne voulant pas s'adresser à l'administration de Vichy.[353] »

Leur force repose donc sur leur unité et leur indépendance vis-à-vis de toute puissance étrangère. La survie de la famille, c'est-à-dire la reconnaissance de sa souveraineté française, en dépend : « Ce n'est pas au moment où la France a si peu de ses fils encore libres qu'ils doivent changer d'allégeance, fût-ce en faveur de notre plus puissant allié et de notre meilleur ami.[354] »

Mais les relations de parenté s'expriment aussi en termes de filiation entre les Français de l'étranger : les fils doivent être à la hauteur du rôle de leurs pères lors de la Grande Guerre. Leur éloignement momentané n'amoindrit pas, mais renforce, leur sentiment du devoir. Ils sont prêts à mourir pour « maintenir

---

[351] Archives nationales, *R. Cassin*, 382 AP/502 ,4 octobre 1941, message radio de R. Cassin.

[352] H. de Kerillis, 1945, p.2.

[353] Archives nationales, *R. Cassin*, 382 AP/50, 24 octobre 1941, message radio de R. Cassin « aux Américains et Français de l'Amérique du Sud ».

[354] Archives MAE, *Guerre 1939-45, Londres CNF*, vol 369 et 370, PO 1754, de Gaulle au président du Comité des Français libres d'Egypte, 24 juillet 1940.

l'honneur et l'âme de notre France bien aimée […] le corps de la France et sa pensée seront aussi sauvés »[355].

L'association de la parenté au sang versé, qui traversait l'évocation du rôle des Français de l'étranger durant le conflit précédent, se retrouve également ici. Si le corps du combattant, dont il fait rempart pour défendre son pays, vient à mourir, le sang versé va générer le souvenir et la reconnaissance de la patrie, dont, par son sacrifice, il a contribué à la pérennisation. Il est donc porteur de son immortalité symbolique[356]. On comprend dès lors le caractère impérieux de ce devoir rappelé aux citoyens, même s'il ne relève pas d'une obligation légale. Le sang versé oblige donc la nation, qui a survécu grâce aux sacrifices faits. Sa reconnaissance s'exprime en se substituant aux disparus. Nous retrouvons les termes du débat sur les pupilles. La nation s'engage à prendre en charge ceux qui ne peuvent plus bénéficier de l'aide des combattants: les veuves, les orphelins, et ceci au-delà du principe de territorialité : « Soldats tombés les armes à la main ou morts par la fusillade ou les tortures, humbles femmes, héroïques enfants, votre sang et vos souffrances ont grandi notre pays et créent pour lui des devoirs envers ceux qui restent et ne peuvent suffire. [357] »

Et ceux qui ne peuvent se battre physiquement doivent contribuer financièrement à ce devoir : l'argent se substitue au sang. C'est bien l'un des rôles assignés aux Comités :

« Alors que le peuple français se trouve provisoirement enchaîné, tous les citoyens français, qui sont physiquement libres ont l'impérieux devoir de mettre en commun leurs efforts pour fournir aux chefs qui ont refusé de capituler les effectifs et les moyens financiers dont ceux-ci ont besoin pour mettre sur pied la nouvelle armée française.[358] »

Cette action des Comités français à l'étranger est placée sous les auspices du sacré :

« Dès l'appel du 18 juin ils ont réalisé l'union sacrée autour d'une idée force : ne pas admettre la défaite, poursuivre la lutte. En fondant des organismes qui au-dessus et en dehors des luttes de partis ou des rivalités professionnelles, auraient pour seul but d'aider au relèvement de la France [...] les Comités de la France libre étaient nés. [359] »

---

[355] Archives nationales, *R. Cassin,* 382 AP/50, 24 octobre 1941, message radio de R. Cassin « aux Américains et Français de l'Amérique du Sud ».

[356] E. Conte, C. Essner, 1995.

[357] Archives nationales, *R. Cassin,* 25 octobre 1944, 382 AP/50, message radio de R. Cassin.

[358] R. Offroy, 1943, p.2.

[359] Ibid.

Le sacré, auquel il avait été fait appel lors du conflit précédent, est à nouveau mobilisé pour caractériser le combat mené par les Comités pour la République. Mais il va ici s'ancrer dans un temps beaucoup plus long. Kantorowicz montre que l'assimilation entre la France et le royaume des cieux se produit au moment des croisades : la mort du croisé au combat en fait un nouveau martyr qui s'est sacrifié en même temps pour la foi et son pays. L'assimilation entre la guerre sainte et celle pour la France est faite ; Jeanne d'Arc va en être l'incarnation. L'entité identifiée au royaume des cieux devient elle-même éternelle.

Ici, c'est bien au nom du caractère éternel de la France que le combat doit être mené. Les références à Jeanne d'Arc, aux croisades, à Saint Louis sont utilisées, mais la tradition révolutionnaire, qui assure l'émancipation des peuples, l'est également. La France libre est au-delà des partis politiques. Seul importe « d'aider au relèvement de la France ». Les oppositions ont disparu : « les catholiques et les socialistes, les protestants et les libres penseurs, travaillent, fraternellement unis, à l'œuvre de libération[360]. » Et, c'est cette même fusion des traditions qui, à l'issue de la guerre, pérennisera l'influence de la France dans le monde :

« Une démocratie rénovée qui conciliera la plus large tolérance religieuse avec des réalisations sociales hardies, qui saura renforcer l'autorité gouvernementale tout en évitant un étatisme excessif. La sympathie dont la France jouit à l'étranger conduira à l'aurore du véritable ordre nouveau, celui qu'une fois de plus la France devra au monde.[361] »

Ne retrouvons-nous pas ici la « sur patrie du monde »[362], évoquée par l'UFE ? La source d'influence mondiale de la France n'est plus un substitut à la colonisation, mais une synthèse des politiques progressistes et conservatrices dont elle serait à l'origine. C'est un autre dépassement du territoire, une autre façon de concrétiser son essence éternelle. Et cette France intemporelle, qui a apporté la liberté au monde, ne peut être que libre « de tout joug étranger ». La France combattante l'incarne donc par opposition à celle qui est enchaînée.

Pendant toute cette période le discours de la mêmeté, qui justifie l'appartenance à une même collectivité par la naissance sur un même sol ou la possession d'un même sang[363], a été utilisé. Les Français de l'étranger ne partagent pas le même sol mais le sol et le sang sont présents. Pendant la Grande Guerre, ils sont venus verser leur sang pour le défendre. Maintenant, à défaut de participer directement à la reconquête du territoire, ils popularisent la légitimité du combat et l'argent se

---

[360] R. Offroy, 1943, p.10.

[361] Ibid.

[362] *La voix de France*, 1938, janvier, p.7.

[363] M. Détienne, 2010, p.137.

substitue au sang versé. Au nom de cette mêmeté, l'unanimité au sein des « colonies » et l'unité entre elles et la Résistance intérieure sont affirmées. Affirmation d'autant plus importante que le Gouvernement de Vichy impose le silence en métropole. Face à un intérêt vital, les discours tenus tendent à « rehausser le prestige, garantir un pouvoir ou justifier une institution »[364]. Les divisions et les oppositions, même si elles sont connues et exprimées à l'intérieur de l'exécutif, sont passées sous silence. Ce mouvement politique ne peut pas être divisé. Dans le processus d'autoperpétuation ontologique de l'Etat, les Français de l'étranger concrétisent la France éternelle au même titre que leurs frères en lutte de métropole, dont ils sont la voix.

L'extériorité, qui avait été la leur pendant la période d'entre-deux-guerres, s'efface et les rend légitimes à choisir des représentants à l'Assemblée consultative provisoire au même titre que les autres Français participant à la Résistance. Ne prennent donc part au vote que la « *sanior pars* »[365] des Français de l'étranger, les membres des Comités français à l'étranger qui soutiennent l'action de la France libre. L'occupation du territoire national fait que l'exercice du droit de vote s'en détache, comme cela avait été proposé, sans succès, par la Chambre des députés lors de l'entre-deux-guerres ; mais ce vote n'est pas universel : il ne concerne qu'une partie des Français concernés. Une crise majeure a rendu possible une nouvelle pratique, qui avait été refusée par les gouvernements précédents, l'expression de choix politiques hors des frontières. Instaurer son universalité en temps de paix ouvrira une autre étape du système de transformation.

3 - 3 - Les référendums comme rupture

Gouverner par ordonnance

La question fait l'objet, sous la IVe République, de nombreux débats non aboutis, comme sous la IIIe République. Parmi les propositions émises l'une émane d'un groupe de l'Assemblée nationale, le Rassemblement du peuple français (RPF). Faisant du suffrage universel la source nécessaire du pouvoir, il propose de faire voter « les nationaux à l'étranger » dans les ambassades pour les référendums et les législatives[366].

Qui sont donc les membres du groupe du RPF pour élaborer un texte aussi innovant ? Déclinaison parlementaire du mouvement politique fondé par de Gaulle en 1947 pour mettre en œuvre son programme institutionnel, il se veut, comme le

[364] M. Finley, 1981, p.33.

[365] O. Wieviorka, 2001, p. 314.

[366] Centre d'histoire de Sciences Po (CHSP), *Archives E. Barrachin*, EBA 17, 21 janvier 1952, tapuscrit.

souligne son appellation, en dehors du clivage des partis politiques. Il est donc pour lui capital de tenir sa légitimité du suffrage universel. L'accent mis dans ce texte sur l'expression de ce suffrage, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays, pour tous les citoyens français, est dans la droite ligne de la conception gaulliste du pouvoir.

À l'origine de cette proposition, figure, avec Edmond Barrachin, Jacques Soustelle, député du Rhône et président du groupe RPF à l'Assemblée nationale, qui connait bien les communautés émigrées pour avoir fortement contribué à l'organisation des Comités français à l'étranger pour la France libre[367]. Mais en 1952 le groupe parlementaire du RPF, qui n'a pas atteint la taille espérée lors des législatives de 1951, éclate. Après une première scission, en mars, vingt-sept députés RPF, dont Edmond Barrachin, le premier signataire du texte, votent l'investiture du Gouvernement d'Antoine Pinay contre l'avis du général de Gaulle et sont exclus. Le mouvement est bientôt dissous. A la lumière de ces événements, on comprend pourquoi ce texte est resté à l'état de projet et n'a pas été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Ni les questions liées à l'accord des Etats, ni celle de la sincérité du vote ne sont posées dans ce projet non abouti. Mais la thématique du suffrage universel comme source du pouvoir a été formalisée dans son lien avec les Français de l'étranger. Nous la retrouverons lorsque Ch. de Gaulle reviendra au pouvoir en 1958. Par quels mécanismes institutionnels et avec quels acteurs ces éléments de sa doctrine vont-ils être traduits dans les faits lors du référendum approuvant la Constitution de la Ve République en septembre 1958 ?

Lors de l'examen, début juin 1958, du projet de loi constitutionnelle, qui vise à autoriser le chef de Gouvernement, Ch. de Gaulle, à établir un projet de Constitution une minorité de l'Assemblée tente de maintenir le rôle du Parlement, en l'impliquant dans l'approbation de ce projet. Le Gouvernement s'oppose à cette initiative mais dépose une lettre rectificative [368] : la future Constitution sera examinée par un Comité consultatif, dont les deux tiers seront nommés par les commissions du Parlement, le dernier tiers étant composé d'experts choisis par le Gouvernement. La concession est faible : ce Comité ne sera réuni qu'à la demande de l'exécutif, il n'émet que des avis et ses débats ne seront pas publics[369]. Le pouvoir législatif, assimilé au régime des partis, n'est donc associé que de façon consultative à l'élaboration des nouvelles institutions. Le suffrage universel direct est la seule source de la légitimité.

---

[367] J. Soustelle, 1947.

[368] Assemblée nationale, 1958, *Annales, Documents parlementaires*, lettre rectificative au projet de loi constitutionnelle n° 7238, séance du 2 juin, p.1830.

[369] F. Goguel, 1959, n°1, p.67-86. Le secret des débats est levé par la publication, en 1987 et 1988, de *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution*.

L'élaboration de la Constitution va être le fait de deux émanations de l'exécutif : un comité d'experts constitué de hauts fonctionnaire et le comité interministériel, présidé par Ch. de Gaulle où le rôle du Garde des Sceaux, Michel Debré, sera déterminant. Hors de l'exécutif et du Comité Consultatif, une seule institution, le Conseil d'Etat, émet un avis. L'exécutif peut y compter sur l'appui de René Cassin, le vice-président, l'un des premiers Français à avoir rejoint Londres et dont l'expertise juridique a été précieuse pendant la guerre ; il sera d'ailleurs associé aux réunions qui se tiennent à Matignon avant la saisine officielle de l'institution qu'il préside[370].

Penser simultanément les marges

Définir qui sont ceux qui s'expriment au nom du suffrage universel revêt donc un intérêt particulier dans le fonctionnement gaulliste de l'Etat. Première étape : une nouvelle fois l'universalité de la citoyenneté est affirmée : « Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques [371] ». Mais les débats qui ont émaillé son histoire depuis la Révolution française, où ont été distingués les citoyens actifs et passifs[372] , montrent que les constructions sociales propres à chaque situation politique conduisent à décider des catégories qui en bénéficieront réellement. Pour les Français de l'étranger, comment cette affirmation va t- elle s'articuler avec d'autres principes qui ont jusqu'à présent exclu son effectivité, pour que, lors du référendum de 1958, ils votent dans leur pays de résidence ? Un détour par la doctrine gaulliste en matière de colonisation éclaire la question. En 1946, cette doctrine considère que l'avenir de la France passe, non par un Etat unifié, mais par une structure complexe, dont les membres jouiraient de degrés d'autonomie variable et auraient différents rapports au centre[373].

La création de l'Union française par la Constitution de 1946 s'est inscrite dans cette logique. En 1958 le projet de Ch.de Gaulle est d'instaurer, sur un mode fédéral, les liens de la métropole avec les peuples associés d'Afrique et de Madagascar, et d'établir sur la base d'une coopération les rapports avec les anciens protectorats du Maroc, de Tunisie et d'Indochine [374]. Cet objectif est repris dans la

[370] A. Prost, J. Winter, 2011, p.335.

[371] JORF, *Lois et décrets,* 1958, 5 octobre, Constitution de 1958, article 3, p.9152.

[372] Seuls les premiers, ont la capacité de représentation. Définis par la loi du 11 août 1792, ce sont des hommes de 21 ans et plus, domiciliés et imposés. En sont donc exclus les femmes, les domestiques, les non-domiciliés, les non imposés ou encore ce qui paient une contribution directe inférieure à la valeur locale de trois journées de travail.

[373] F. Cooper, 2011, cmb.ehess.fr.

[374] Ch. de Gaulle, 1970 (2), p.17.

loi constitutionnelle [375] et se traduira dans le projet de Constitution par la formulation suivante : « la République et les peuples des territoires d'Outre-mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution instituent une Communauté. La Communauté est fondée sur l'égalité et la solidarité des peuples qui la composent[376] ». Cette Communauté, présidée par le Président de la République française, est dirigée par un conseil exécutif rassemblant les chefs des États membres et dispose d'un Sénat composé de délégués des différents parlements. Elle doit permettre d'assurer à la France la place qui lui revient sur la scène internationale.

La redéfinition du corps électoral des territoires d'Outremer appelé à approuver le projet de Constitution est issu de la loi Defferre[377], adoptée en 1956, qui institue l'autonomie interne de ces territoires. Elle dispose que les élections à l'Assemblée nationale et les élections locales (municipales, territoriales), ont lieu au suffrage universel des citoyens des deux sexes, quel que soit leur statut, âgés de 21 ans accomplis, régulièrement inscrits sur les listes électorales et n'étant dans aucun cas d'incapacité.

La situation est tout à fait différente en Algérie qui est alors partie intégrante du territoire français puisqu'elle a le statut de département. Ceux que l'on appelle les « Français musulmans d'Algérie » peuvent jouir de droits politiques tout en conservant leur statut civil local. Mais il s'agit en fait d'une faible partie de la population masculine, environ 65 000 personnes, considérées comme l'élite. Tous les autres Algériens sont appelés « citoyens français »[378], mais ni le sens, ni l'application du terme ne sont précisés[379]. Et ce jusqu'au discours prononcé à Alger le 4 juin 1958, par Ch. de Gaulle:

« Je déclare qu'à partir d'aujourd'hui, la France considère que, dans toute l'Algérie, il n'y a qu'une seule catégorie d'habitants, il n'y a que des Français à part entière, avec les mêmes droits et les mêmes devoirs. Français à part entière, dans un seul et même collège. [380] »

Sur la base de cet engagement, qui supprime le double collège électoral et fait passer le nombre d'électeurs de quelques milliers à plusieurs millions, tous les

---

[375]JORF, *Lois et décrets*, 1958, loi constitutionnelle du 3 juin portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution, 4 juin, p.5326.

[376] JORF, *Lois et décrets*, 1958, Constitution de 1958, article premier, 5 octobre, p.9151.

[377] JORF, *Lois et décrets*, 1956, loi n°56-619 du 23 juin autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre les réformes et à prendre les mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer, 24 juin, article 10, p.5782.

[378] Loi n° 46-940 du 7 mai 1946, dite loi Lamine Gueye.

[379] T. Shepard, 2008, p. 66.

[380] J. Touchard, 1978, p.15.

Algériens voteront au référendum de 1958. Et de 1958 à 1962, tous les Algériens sont comptés comme citoyens français disposant de la totalité de leurs droits.

L'élargissement du corps électoral en Algérie rejoignait ainsi celui réalisé pour les territoires d'Outre-mer. Les quelque cinq millions d'inscrits en Algérie s'ajoutent aux quatorze millions d'inscrits dans ces territoires, formant ainsi plus de 40% du total du corps électoral. 1958 sera la seule occurrence d'un électorat aussi large car le mouvement de décolonisation va rapidement mettre en échec la structure supranationale qu'est la Communauté.

Mais cette modification éphémère de la citoyenneté va servir de terreau à la revendication des Français de l'étranger, avec une autre dimension de la pensée politique gaulliste : la communication directe avec le peuple. Selon la doctrine gaulliste, la démocratie n'est « ni la délibération, ni la représentation, ni l'expression de l'opposition, c'est la souveraineté populaire, c'est l'appel au suffrage, c'est un processus de ratification [381] ». Cet appel au suffrage universel est d'autant plus nécessaire que des critiques se sont exprimées sur le processus politique qui a porté de Gaulle au pouvoir :

« Juridiquement le 13 mai 1958 et ses suites ont réuni tous les ingrédients auxquels, d'ordinaire, on reconnait un coup d'Etat : intervention de l'armée, pression sur les pouvoirs constitutionnels, désignation d'un chef imposé par la clameur, adoption précipitée d'une loi de circonstance, mise en congé des Chambres.[382] »

Le référendum est donc l' « épreuve décisive[383] » qui va à la fois valider la nouvelle organisation des institutions et légitimer celui qui les porte. L'approbation des Français doit être la plus large possible, l'espace colonial étant inclus sous la forme d'une potentielle Communauté. Mais cette extension va-t-elle traverser les frontières pour concerner aussi les Français de l'étranger puisqu'il s'agit pour Ch. de Gaulle d'être, comme le souligne Sartre,« le fascinant visage de l'unité [384] » de tous les Français ?

En juillet 1958 des associations de Français résidant dans certains pays étrangers (Luxembourg, Suisse, Japon, Maroc …) dont l'attachement, pour certaines, à l'effectivité du vote s'est déjà exprimé sans succès, demandent à participer au référendum. Malgré le caractère très limité du débat public entre institutions lors de l'élaboration de la Constitution, des tensions vont se faire jour. Au ministère des Affaires étrangères des réticences s'expriment, illustrant le fait que même si le

[381] J. Touchard, 1978, p. 310.

[382] G. Carcassonne, 2006, p.991-993.

[383] S. Berstein, 1989, p.22.

[384] J.P. Sartre, 1964, p.113.

pouvoir est extrêmement centralisé, le caractère hétérogène de l'Etat peut être mis en évidence par « une microphysique »[385]. L'examen des demandes de ces associations par le Quai d'Orsay conduit à rappeler qu'il faut « s'interroger sur les incidences politiques d'une telle mesure » car en l'absence d'un précédent les conséquences sont imprévisibles[386] ». L'éventualité de demandes de réciprocité susceptibles d'émaner de pays étrangers amène à écarter la participation des Français de l'étranger car « le Gouvernement français accepterait difficilement que les colonies étrangères en France participent aux élections de leurs pays respectifs et se livrent à cette occasion à une propagande ou à des manifestations politiques [387] ». La décision est donc renvoyée au niveau politique, à savoir le ministre des Affaires étrangères, après qu'ait été rappelée l'impossibilité de se prononcer sur l'orientation des votes qui seront émis par les Français de l'étranger et la préférence de l'administration pour le vote par correspondance. La tonalité n'est donc pas favorable.

Mais dans les jours qui suivent une vive protestation va s'exprimer, s'appuyant sur une argumentation nouvelle. Elle émane des trois sénateurs qui, depuis le début de la IVe République, représentent les Français de l'étranger[388]. Alors que les « hommes et les femmes d'Afrique du Nord et d'Afrique noire seront appelés à prendre part au vote », les Français de l'étranger ne le pourraient qu'en venant en France, ce qui ne sera possible que pour peu d'entre eux. Ces Français seront donc, de fait, exclus du référendum. Le message est relayé dans « La Voix de France », la publication de l'UFE. La participation des peuples colonisés au référendum conduirait à humilier les Français de l'étranger alors qu'il est légitime qu'ils s'expriment car ce sont « des Français à part entière » :« Ils auraient eu le droit de se sentir profondément humiliés s'ils avaient été tenus à l'écart des urnes auxquelles sont invités des millions d'hommes et de femmes des territoires d'outre-mer pour la plupart illettrés.[389] »

Les marges de la métropole, qu'il s'agisse des Français de l'étranger ou des colonisés doivent être pensées simultanément. Les deux sont nécessaires à la France pour assurer une place sur la scène internationale, mais les seconds ne peuvent pas être traités plus favorablement que les premiers. Après la Grande Guerre, les Français de l'étranger ont été un substitut qui doit permettre à la France d'exercer son influence dans le monde alors que de nouvelles extensions de son empire colonial ne sont pas à l'ordre du jour. Après le second conflit mondial,

---

[385] M. Abélès, 2014, p.66.

[386] Archives MAE, *M. Couve de Murville,* 12 QO/353, 9 juillet 1958.

[387] Archives MAE, *Direction juridique* ,1DFJ/155, 9 juillet 1958.

[388] Ils sont élus selon des modalités qui ne reposent pas sur le suffrage universel que nous analyserons.

[389]*La voix de France,* n°130, juillet août 1958, p.1343.

alors qu'il s'agit de refonder la République et de rendre à la France son rang de puissance mondiale, la réactivation des liens avec les Français de l'étranger est complémentaire du rôle joué par l'Union française. Elle passe par la représentation au Parlement mais bute sur l'impossibilité du suffrage universel hors des frontières. L'octroi du droit de vote aux peuples colonisés repose maintenant cette question. C'est bien dans la relation à autrui, que se construit l'identité[390], en l'occurrence celle entre colonisés et émigrés. Alors qu'il s'agit une nouvelle fois de refonder la République en se prononçant sur une Constitution profondément modifiée, les uns vont-ils en être les électeurs et les autres non ?

Pour l'UFE le choix est clair : c'est « une occasion inespérée de s'associer à l'œuvre de redressement entreprise dans la métropole » et de resserrer les liens qui les unissent à la mère-patrie alors que le prestige de la nation est en jeu. Le politique n'est plus un facteur de division, position qui était soutenue dans les années 1930, au contraire une nouvelle rhétorique est élaborée. Le référendum est considéré comme un échange de correspondance entre le Gouvernement français et ses nationaux auquel les Etats étrangers n'ont pas de raison de s'opposer.

Dès la fin du mois de juillet 1958, l'accord est général, entre l'exécutif (Présidence du Conseil, ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères) et les représentants des Français de l'étranger.

Une question simple, une réponse simple

Pour surmonter ces difficultés qui ne sont plus considérées que comme « pratiques », un nouvel argumentaire va être développé. Pour permettre aux Français de l'étranger de voter nul besoin de modifier la loi électorale, car le référendum n'est pas une consultation électorale. Une semaine plus tard, le 7 août 1958, le projet d'ordonnance portant organisation du référendum est examiné par le Conseil d'Etat. Ce projet comporte deux innovations importantes, elles concernent le vote de militaires en Algérie et celui des « Français établis à l'étranger ». Et dans les deux cas il s'agit d'un vote sur place.

Quelle va être la réponse de l'assemblée générale à cette « dérogation importante au droit commun qui veut que les électeurs votent soit au lieu de leur naissance, soit au lieu où ils ont des intérêts »[391] ? Le Gouvernement justifie celle concernant les militaires car un nombre important d'entre eux sont en opération et doivent se déplacer rapidement. La mobilité de cette population exclut qu'elle puisse recevoir le matériel électoral. De ce fait le vote par correspondance est remplacé par un vote sur place en Algérie. Bien que le rapporteur de la section de l'Intérieur considère que cette innovation n'est « ni extraordinaire, ni impossible », aux yeux

[390] R. Bessis, 2004.

[391] Archives Nationales, *Conseil d'Etat*, 19990026/26, 7 août 1958.

des membres de l'assemblée générale les contraintes de l'exécutif ne suffisent pas à justifier cette dérogation. Il est donc demandé que dans ces départements algériens et sahariens le vote par correspondance soit maintenu.

La seconde dérogation au Code électoral concerne le vote des Français établis à l'étranger qui exerceront pour la première fois leur droit de vote dans leur pays de résidence. Le rapporteur y est aussi favorable, c'est une « dérogation raisonnable » car il s'agit d'un référendum où la réponse à la question posée est oui ou non. C'est donc « une question simple comportant une réponse simple ». Elle n'est pas comparable avec l'élection de députés qui poserait d'autres problèmes. L'argumentaire du rapporteur est similaire à celui développé par l'exécutif et les associations représentant des Français de l'étranger : caractère exceptionnel de la consultation et simplicité de la réponse. L'assemblée générale le suivra, et cette partie du texte sera adoptée sans modification.

De nouvelles modalités de participation des Français de l'étranger sont donc arrêtées. Le référendum, ce « dialogue entre le héros et les citoyens est l'essence même du gaullisme politique qui s'enracine dans la masse »[392] , inclut cette partie du peuple que sont les Français de l'étranger. Leur prise en compte a révélé non seulement les tensions entre les différentes composantes de l'appareil d'Etat ; d'un côté l'administration, les techniciens du droit, et de l'autre le pouvoir politique qui décide. Si le conflit ne s'exprime pas au Parlement, mis entre parenthèse durant cette période, ses membres continuent à dialoguer avec le politique. Le cœur de la société étatique n'est pas purement « molaire, massif, homogène[393] », les tensions entre les différents acteurs y sont lisibles même en l'absence de débat public.

L'interprétation du vote des Français de l'étranger à la lumière de la doctrine gaulliste, grandeur de la France et dialogue direct avec le peuple, mène à élaborer, en moins de deux mois, une réponse inédite à une question débattue depuis les années 1930 : un référendum n'étant pas considéré comme une consultation électorale, les questions de territorialité des lois et de souveraineté sont sorties du champ du débat. Il s'agit, en 1958, de la Constitution, texte fondateur d'une République, auquel tous les autres doivent se conformer. Cette spécificité n'est pas évoquée mais on peut faire l'hypothèse qu'elle emporte la décision de faire participer tous ceux qui sont considérés comme membres de la communauté nationale, où qu'ils résident. En effet pour les référendums qui vont suivre, d'autres interprétations des liens entre pouvoir et territoire vont s'exprimer. Et les modalités de vote des Français de l'étranger différeront d'une consultation à l'autre.

---

[392] J. Lacouture, 1985, p.589.

[393] M. Abélès, 2014, p.66.

8 janvier 1961, 8 avril 1962, 28 octobre 1962 : trois référendums se succèdent, après celui de septembre 1958 sur la Constitution. Scandant la vie politique, ils marquent la poursuite du dialogue direct avec le peuple. Les deux premiers concernent l'Algérie ; la question de l'autodétermination, puis celle des accords d'Evian sont posées. Le dernier appelle à se prononcer sur l'élection du Président de la République au suffrage universel, qui remplace le collège des grands électeurs, élus nationaux et locaux.

Après la crise qui a marqué le passage d'une République à une autre et l'élaboration de la Constitution de 1958, celle de la décolonisation va modifier l'extension de l'étranger. À chacune de ces opérations électorales les modalités d'expression de ceux qui vivent hors d'une France au périmètre réduit sont modifiées. Les conventions sont réélaborées, en tenant compte du précédent que constitue désormais le vote exprimé dans les pays étrangers en 1958, mais sans le reconduire.

« Une dérogation raisonnable »

Le principe du vote de « Français établis hors de France » est jugé, en 1958, comme une « dérogation raisonnable » par le Conseil d'Etat, mais ses conditions d'exercice donnent lieu à débat. La première question porte sur la Constitution des listes électorales puisque c'est l'inscription sur celles-ci qui ouvre le droit au vote. Le texte de l'exécutif prévoit qu'elles seront établies par les services diplomatiques : « Les Français établis hors de France participeront au référendum. À cet effet les autorités diplomatiques et consulaires dresseront la liste des électeurs domiciliés dans leur circonscription.[394] »

Mais les listes électorales à l'étranger vont se superposer à celles existant en France où les mêmes personnes peuvent être inscrites. A cette première difficulté s'ajoute la nécessaire vérification de la « capacité électorale », c'est-à-dire des droits électoraux. Le commissaire du Gouvernement, représentant l'exécutif, reconnait que cette dernière n'est pas possible dans les délais impartis : « Nous n'avons qu'une solution qui n'est pas idéale, mais qui vaut ce qu'elle vaut, c'est d'exiger que chaque électeur signe une décharge sur l'honneur et atteste qu'il n'a pas encouru une des peines prévues par le Code électoral »[395].

L'importance de ce contrôle aura une autre conséquence, le décret organisant le vote des Français de l'étranger à l'occasion de ce référendum, précisera que seuls seront inscrits sur les listes électorales les citoyens français remplissant les

[394] Archives Nationales, *Conseil d'Etat*, 19990026/ 26.

[395] Ibid.

conditions de capacité électorale[396] . Reste à savoir quels seront les moyens mis en œuvre pour procéder à cette vérification.

Les modalités de vote vont être un autre sujet de débat : à l'intérieur d'un pays étranger s'agit-il d'un vote par correspondance, ou en personne dans les locaux des ambassades et consulats ? Là non plus le représentant du ministère des Affaires étrangères ne peut pas apporter de réponse précise. Dans « l'esprit » de son administration, la seule possibilité est le vote par correspondance, mais des dérogations sont possibles :

« Il n'est pas exclu que dans certaines conditions, on permette aux Français résidant à l'étranger de venir eux-mêmes dans les consulats ou les ambassades. Ceci est une question d'appréciation, nous ne savons pas encore exactement quelles décisions nous prendrons car les incidents politiques ou les incidents locaux déterminerons le choix de notre décision. [397] »

L'exercice de la souveraineté par un Etat renvoyant au contrôle des droits politiques de la population résidant sur son territoire, dont les étrangers, est implicitement abordé alors qu'il ne l'avait pas été jusque-là. Il conditionne le déroulement du scrutin, empêchant de fixer une règle générale.

Cette discussion au Conseil d'Etat doit beaucoup à Henri Hoppenot, qui y siège après une carrière au Quai d'Orsay commencée pendant la Première Guerre mondiale et lors de laquelle il occupe différents postes d'ambassadeur. Mais ces échanges ne mettront pas en lumière toutes les limites du système qui se met en place. Ainsi l'affirmation du représentant des Affaires étrangères « tous les Français résidant à l'étranger sont connus dans les consulats » mérite-t-elle d'être modulée à la lumière de la réalité décrite au sein de cette administration[398] . En fait l'établissement des listes électorales pose problème, l'immatriculation est plus ou moins tenue à jour, les listes seront donc incomplètes et l'envoi du matériel électoral ne pourra pas se faire dans des conditions fiables.

Outre cette question générale se pose celle des doubles nationaux. Certains Etats n'admettent pas, sous peine de déchéance de leur nationalité, que ceux-ci participent sur leur territoire à la vie politique d'un Etat étranger. Le statut de bi-national ne comporte donc pas pour ces Etats un double exercice de droits politiques. Et transgresser cette règle peut provoquer la déchéance de la nationalité du pays de résidence. Une tension du même ordre entre le service militaire et la binationalité a conduit quelques années auparavant à ne pas soumettre les intéressés à des obligations françaises qui peuvent leur nuire dans

[396] JORF, *Lois et décrets* 1958, décret n°58-740 du 20 août 1958 portant organisation du vote des Français de l'étranger à l'occasion du référendum, 23 août, p.7826.

[397] Archives Nationales, *Conseil d'Etat*, 19990026/ 26.

[398] Archives MAE, *M. Couve de Murville*, 12QO/353.

leur pays de résidence. C'est le même type de solution qui va être adopté. L'inscription sur les listes ne dépend pas de la vérification des droits électoraux de ces binationaux mais est fonction de la situation politique propre à chaque pays. On ne peut les exclure a priori, mais de façon à ne pas « entrainer des inconvénients d'ordre personnel », ils y figureront « seulement s'ils en formulent expressément la demande [399] ».

Le contrôle des droits politique des Français dans les pays étrangers mène donc, non seulement à ne pas fixer une modalité de vote unique, mais encore à ne pas appliquer les mêmes critères selon les pays en matière d'inscription sur les listes électorales. La qualité d'électeur ne dépend pas uniquement des règles qui prévalent en France. Une nouvelle fois des normes innovantes sont élaborées pour cette localité qui est hors du territoire national. Et elles sont fonction de décisions prises dans chacun des pays étrangers.

La déterritorialisation du vote comporte une autre dimension : l'absence d'expression politique publique. Le ministère des Affaires étrangères précise, par télégramme, dès le lendemain de la publication de l'ordonnance indiquant que les Français de l'étranger voteront, que les « associations et groupements français doivent s'abstenir d'organiser des réunions et des débats ayant un caractère public au sujet du référendum ou de la Constitution. [400] » La campagne électorale, cette dimension structurante d'un processus électif où l 'échange d'arguments entre les candidats est constitutive de la formation de l'opinons de chacun, est donc supprimée. La crainte que certains pays s'appuient sur l'existence d'une telle expression pour s'opposer à l'organisation du vote motive cette interdiction. La proclamation des résultats, autre dimension du cérémonial républicain, sera territorialisée : ceux-ci seront transmis par télégraphe à Paris, les procès-verbaux étant envoyés par la valise diplomatique, donc sans emprunter les systèmes postaux des pays étrangers.

Les 373 316 Français qui votent à l'étranger le 28 septembre 1958 représentent 1% des trente-six millions d'électeurs qui s'expriment. Ils approuvent la Constitution proposée à 96%, se situant largement au-dessus des 80% de la métropole[401]. Tels sont les résultats de cette intense et brève période de débat. Cette participation est saluée par l'UFE : « Ils ont exprimé par là leur désir de mettre fin à des erreurs trop longtemps prolongées en même temps qu'ils manifestaient leur confiance dans la personne du général de Gaulle pour assurer le redressement du pays. [402]»

---

[399]Archives MAE, *M. Couve de Murville,* 12QO/353.

[400] Archives MAE, *M. Couve de Murville,* 12QO/353, M. Couve de Murville, télégramme de chancellerie, 21 août 1958.

[401] *L'année politique*, 1958, p.118.

[402] *La voix de France,* 1959, janvier, n°135, p.1420.

Mais que représentent ces votants par rapport à la population des Français de l'étranger ? Première surprise, le nombre des électeurs inscrits ne figure pas dans les résultats officiels du référendum. Et c'est la seule catégorie pour laquelle cette information n'est pas disponible. Le taux de participation, qui est globalement de 85%, n'est donc pas calculable pour la catégorie « Français de l'étranger ». La difficulté à constituer des listes électorales explique sans doute la non-publication de ce chiffre. Il est toutefois estimé par l'administration à 550 000 personnes[403]. Comment le comparer à celui de la population totale des Français de l'étranger ?

En l'absence de recensement, il faut utiliser les statistiques d'inscrits dans les consulats, source dont on connaît l'imperfection puisque elle repose sur le volontariat du déclarant. Les variations de population (arrivées, départs du pays, naissance et décès, migrations à l'intérieur du pays) ne sont donc pas systématiquement retracées. Sur ces bases, 280 000 personnes sont inscrites en 1958 à partir desquelles la population des Français de l'étranger est estimée à 420 000. Chiffre auquel il faut ajouter 400 000 Français résidant dans les anciens protectorats, dont le Maroc et la Tunisie. Le total général est donc estimé à 820 000. Le chiffre d'inscrits, 550 000, est cohérent avec une estimation faite par le ministère des Affaires étrangères en appliquant le pourcentage de votants par rapport à la population recensée en France à celle des inscrits dans les consulats auxquels est ajoutée une estimation pour celle des anciens protectorats. Les approximations sont donc nombreuses et on comprend qu'elles aient pu conduire à une non-publication des chiffres.

Le Gouvernement a été le seul juge des raisons d'opportunité politique qui commandent la décision de faire participer les Français de l'étranger au référendum. Mais, si elle n'est pas, selon le Conseil d'Etat, une innovation ni extraordinaire, ni impossible, elle doit cependant résoudre la tension entre les règles qui s'appliquent sur le territoire et en dehors, et créer celles qui s'appliquent à un niveau local non territorial. Ainsi la question de l'élaboration d'un système de contrôle des opérations à l'étranger se pose-t-elle. D'autre part il s'agit de ne pas empiéter sur les droits politiques des Etats étrangers auxquels aucun accord n'est demandé. Si cette position est contraire aux normes internationales alors en vigueur, elle peut être rapprochée de l'idée gaulliste de la France : aucune restriction ne doit être apportée à sa souveraineté nationale[404]. Instabilités, révélatrices de l'élaboration d'une conception inédite de la souveraineté, qui vont conduire à de nouvelles inflexions.

---

[403] Archives MAE, *M. Couve de Murville*, 12QO/353.

[404] S. Berstein, P. Milza, 2009, p.276.

Un nouvel étranger

En 1960, le référendum sur l'autodétermination de l'Algérie se prépare. L'exécutif, maître du jeu, pourrait décider que la consultation des Français de l'étranger se fait selon une procédure identique à celle de 1958. Mais le Conseil des ministres change de position. Il juge que le fonctionnement de bureaux de vote dans les différents pays étrangers ne respecte pas le droit international : « Cette compétence politique ne peut s'exercer normalement que sur le territoire de l'Etat et non à l'étranger.[405] »

Des pressions internationales sont à l'origine de ce renversement. D'abord, en 1958, certains pays, tels que la Suisse et le Maroc ont émis des protestations. Le renouvellement d'un référendum selon les mêmes modalités ne peut qu'amplifier le mouvement. D'autre part, le sujet même de cette nouvelle consultation, l'autodétermination de l'Algérie, est en cause. Il conduira à augmenter le nombre d'Etats protestataires, parmi lesquels il faudra compter, par exemple, la Tunisie et les nouveaux Etats d'Afrique. Leur accession à l'indépendance en 1960, a changé la définition de l'étranger. Ces pays n'entrent plus dans le champ du référendum, d'où une diminution du nombre d'inscrits qui passent pour l'Outremer de 14 millions à 175 000, ces derniers correspondant aux territoires ayant voté pour le rattachement à la France [406] et aux départements d'Outre-mer.

Mais cette récente indépendance a une autre conséquence, l'imprécision actuelle concernant la nationalité de certains de leurs ressortissants qui pourraient donc demander à voter si les opérations avaient lieu dans ces pays maintenant étrangers :

« Il s'agit en général d'autochtones dont la nationalité n'est peut-être pas toujours très nette au point de vue juridique à l'heure actuelle mais qui pour la plupart, ne pourront plus prochainement prétendre à la nationalité française. Dans ces conditions, il serait à la fois inopportun de les faire participer au référendum et difficile politiquement et juridiquement de les en exclure.[407] »

Remplacer le vote des inscrits dans les pays étrangers par celui par procuration en métropole permettra d'éviter ces difficultés, car il implique un lien avec une commune de métropole. C'est donc, à la fois au nom de ce lien que le vote va être territorialisé mais aussi pour rompre celui avec un certain nombre d'habitants des anciennes colonies. L'UFE passe sous silence ce changement, se contentant de

---

[405] Archives nationales, *ministère de l'Intérieur*, F/60/2743, Conseil des ministres du 30 novembre 1960.

[406] Nouvelles-Hébrides, Polynésie, St Pierre et Miquelon, Wallis et Futuna, Comores, Nouvelle-Calédonie.

[407] Archives nationales, *Secrétariat général du gouvernement et services du Premier Ministre*, F/60/2743, Conseil des ministres du 30 novembre 1960.

rappeler les conditions d'inscription des Français de l'étranger sur les listes en métropole[408]. La question du vote des Français de l'étranger s'efface au profit d'enjeux qui sont tus. Position radicalement différente de celle de 1958 où elle avait milité pour le vote à l'étranger. Aucun appel à participer, ni aucune recommandation de vote ne sont, non plus, exprimés. Ce silence est temporaire.

Lien trans-générationnel et vote territorialisé

Quel est donc le lien à prouver avec une commune de métropole pour voter au référendum qui se déroule en 1961 ? Depuis 1914 « les citoyens Français établis à l'étranger et immatriculés au consulat de France peuvent être inscrits sur la liste de la commune où ils ont satisfait à la loi sur le recrutement de l'armée et rempli leurs obligations militaires »[409] ou dans celle où ils paient l'impôt. La spécificité des Français de l'étranger avait été reconnue : pour ceux qui ne partageaient pas au quotidien la vie de la communauté, la défense de la patrie s'était substituée à la résidence.

Mais, en 1958, le mode d'élection des députés, objet de longs débats non aboutis sous la IVe République, est modifié par ordonnance[410] . Les élections comportent désormais deux tours, et non plus un seul, à une semaine d'intervalle. Le vote par correspondance, formalisé en 1946, devient difficile à appliquer, la semaine de délai entre les deux tours n'étant pas suffisante pour les échanges postaux nécessaires. La décision d'étendre le vote par procuration à « la plus grande quantité d'électeurs possible à condition que le contrôle puisse être fait » [411] est donc prise, et parmi ceux-ci figurent « les citoyens français établis à l'étranger et immatriculés au consulat de France »[412]. Lors de l'examen de ce texte par le Conseil d'Etat, le débat se focalise non pas sur cette extension mais sur l'établissement de la procuration. Le projet du Gouvernement prévoyait que celle-ci soit donnée par acte dressé devant l'autorité consulaire. Disposition insuffisante aux yeux du Conseil d'Etat[413], qui précise ces conditions. Elles seront reprises par

---

[408] *La voix de France,* 1960, décembre, n°155, p.1750.

[409] Chambre des députés, *Recueil des principales lois d'intérêt général,* 1914, loi du 29 juillet 1913 ayant pour objet d'assurer le secret et la liberté de vote ainsi que la sincérité des opérations électorales, art. 2, p.98.

[410] JORF, *Lois et décrets,* 1958, 14 octobre, ordonnance n° 58-942, relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale, p.9358.

[411] Archives nationales, *Conseil d'Etat*, 19990026/27, dossier 116, assemblée générale du 16 octobre 1958.

[412] JORF, *Lois et décrets,* 1958, 21 octobre, ordonnance n° 58-977, relative à l'utilisation du vote par procuration ou par correspondance pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale, p.9599.

[413] Archives nationales, *Conseil d'Etat*, 19990025/528, dossier n°275 526, projet d'ordonnance relative à l'utilisation du vote par procuration et par correspondance pour l'élection des députés, assemblée générale du 16 octobre 1958.

le Gouvernement. Cette procuration doit être établie en présence de deux témoins, sur présentation d'une pièce d'identité avec photographie et en cours de validité[414]. Les interrogations émises par le Conseil d'Etat lors du débat sur le référendum de 1958, sur la façon dont les listes d'immatriculation sont tenues à l'étranger, et qui avaient alors été ignorées, trouvent là une réponse .

Avec cette reconnaissance du vote par procuration pour la première fois, des citoyens français vont participer à des élections législatives de l'étranger, sans être obligés d'être présents sur le territoire français, à condition d'être inscrits sur les listes électorales. Pour cela les critères renvoient non seulement à l'histoire de la personne mais aussi à l'histoire familiale. Etre né ou avoir résidé dans une commune, mais aussi avoir un ascendant au premier degré qui y est né, y est inscrit ou y a été inscrit. Ou encore avoir un descendant au premier degré qui y est inscrit[415]. Alors que dans la législation précédente, la conception de l'électeur, s'appuyant sur le paiement de l'impôt et la défense de la patrie, s'inspirait de la période révolutionnaire, ces deux dimensions disparaissent. Elles sont remplacées par un lien au territoire, le lieu de naissance ou de résidence, lien qui vaut de façon trans-générationnelle. Les Français de l'étranger participeront à l'élection des députés, représentants des départements métropolitains ou d'Outremer. La question de députés spécifiques n'est pas posée ; sur ce point l'exécutif n'innove pas. Et le Gouvernement légiférant par ordonnance, le débat parlementaire limité ne nous éclaire sur le sujet.

Lors des deux référendums suivants, ceux de 1962, le premier sur les accords d'Evian et le second sur l'élection du Président de République au suffrage universel, la population des électeurs connaît une nouvelle réduction : il ne s'agit plus maintenant que de la métropole et des DOM/ TOM puisqu'il a été décidé que, pour la première consultation, la population des départements algériens ne se prononcerait pas sur l'indépendance de ce pays. Les incertitudes sur les droits de vote de certains Français vivant dans les anciennes colonies ne sont plus d'actualité. La demande de vote par correspondance émanant des représentants des Français de l'étranger peut être entendue, au moins partiellement. Le ministre de l'Intérieur donne son accord pour les référendums mais « ne peut admettre le principe pour les autres élections », ces modalités étant également demandées par les résidents des pays les plus proches pour toutes les élections. A cette occasion le ministère des Affaires étrangères précise sa position : toute formule de vote direct dans les consulats doit être écartée et une étude va être menée pour comparer les votes par procuration et par correspondance afin de déterminer « le plus approprié

[414] JORF, *Lois et décrets,* 1958, 21 octobre, ordonnance n° 58-977, relative à l'utilisation du vote par procuration ou par correspondance pour l'élection des députés à l'Assemble nationale, p.9599.

[415] JORF, *Lois et décrets,* 1958, 19 décembre, ordonnance n° 58-1247, portant modification des articles 12,13 et 14 du Code électoral, p.11427.

au cas des Français de l'étranger, étant entendu qu'il ne saurait être question de conserver parallèlement les deux procédures» [416] .

Le 8 avril 1962 les Français de l'étranger votent donc par correspondance au référendum, mais en application d'un arrêté pris le 22 mars, soit seulement deux semaines auparavant. La participation est très faible : 25 000 participants[417] , environ 5% des inscrits, alors qu'elle est globalement de 75%[418]. C'est une déception pour l'UFE qui dénonce une organisation trop précipitée:

« Cette hâte a privé nos compatriotes non du droit théorique, mais des moyens effectifs de manifester leur opinion sur la grave question posée aux citoyens. Il faut souhaiter que pour des consultations populaires moins urgentes le Gouvernement soucieux de maintenir liés à la patrie nos compatriotes expatriés songe à eux et laisse un intervalle d'au moins un mois entre la parution des décrets et la date du référendum.[419] »

L'expérience des référendums amène l'exécutif à prendre position en fonction de deux types d'arguments. Le premier est d'éviter les protestations des Etats étrangers qui « ne souhaitaient pas voir se dérouler sur leur territoire des consultations à caractère politique »[420], et qui se sont manifestées lors du vote dans les pays étrangers en 1958. Le second est de choisir une modalité qui vaille pour toutes les élections. Or les délais d'acheminement postal ne sont pas compatibles avec des élections à deux tours, argument auquel s'ajoute l'opposition de « certains pays à ce que les bulletins de vote soient acheminée par leurs services postaux » [421]. Le vote par procuration, qui se traduit par la territorialisation complète du vote est donc la seule solution possible pour le Gouvernement.

Dans les situations de crise, comme le montre Lepetit, et cette Constitution fait suite à celle de mai 1958 ouverte par la création des comités de salut public à Alger, il ne s'agit pas d'appliquer des règles mais de les créer. Cette réélaboration des conventions se fait en utilisant différents éléments du passé mais de telle sorte que « chaque moment de l'histoire contienne la totalité de ses harmoniques » [422].

---

[416] Archives MAE, *M. Couve de Murville*, 12 QO /318.

[417] Sénat, *Annales*, 13 Juin 1963, p.1340. Les inscrits dans les consulats son évalués à 400 à 500 000.

[418] JORF, *Lois et décrets*, 1962, 14 avril , décision n° 62-7, proclamation des résultats du référendum du 8 avril 1962 relatif au projet de loi concernant les accords à établir et les mesures à prendre au sujet de l'Algérie sur la base des déclarations Gouvernementales du 19 mars 1962, p. 3880 .

[419] *La Voix de France*, 1962, n°170, mai, p.25.

[420] Sénat, *Annales*, 1963, 13 Juin, p.1341.

[421] Ibid.

[422] B. Lepetit, 1995, p.21.

En 1958 le postulat de l'impossibilité du vote hors du territoire français, sur lequel s'appuyait la IVe République, est source d'exceptions au suffrage universel, vole en éclats. La contradiction entre le droit de vote et son effectivité est résolue : une consultation électorale se déroule hors du territoire sous contrôle. La thématique de la territorialité des lois est reformulée, celle de la souveraineté, dont nous connaissons la plasticité, connait une nouvelle mutation.

Le dialogue direct entre le Président de la République et le peuple, fondement de la doctrine gaulliste, conduit au vote, à l'extérieur du territoire national, des Français vivant à l'étranger lors du référendum de 1958, marquant la rupture entre la IVe et la Ve République. Cette décision prise au plus niveau de l'Etat, alors que le Parlement est exclu du débat, s'appliquera selon des modalités différentes à chacun des quatre référendums suivants qui scandent le début des années 1960. Ainsi seront concrétisées les tentatives non abouties de la IVe République d'instaurer le vote des Français de l'étranger pour remédier à une inégalité qui est désormais considérée comme injustifiable.

En dehors de l'importance donnée au suffrage universel dans le discours politique, la construction de l'identité française passe alors par la nécessité de penser ensemble les marges de la métropole, peuples colonisés et Français de l'étranger. Soulignée par les associations de Français de l'étranger, elle entre en résonnance avec la doctrine gaulliste selon laquelle la place de la France dans le monde s'appuie sur une nécessaire extériorité.

Mais la modalité d'expression choisie pour le premier référendum, le vote direct dans les ambassades, s'oppose frontalement à la conception en vigueur de respect de la souveraineté des pays de résidence, au nom duquel il avait été écarté jusqu'à présent. Elle ne sera pas reconduite. L'absence d'examen par le Parlement, non concerné par les règles régissant le référendum, nous prive de l'appréciation des différents groupes politiques, mais les oppositions au sein de l'exécutif et les conséquences de la décolonisation, l'accent étant mis par les pays nouvellement indépendants sur le respect de leurs droits politiques, conduisent à ne pas renouveler l'opération. D'autres modalités de vote hors du territoire national, lors des référendums suivants, sont débattues visant à garantir simultanément suffrage universel et sincérité des opérations électorales. Elles conduisent à élaborer des règles spécifiques qui s'appliquent à ce niveau local non territorial, faute de pouvoir dupliquer le système institutionnel français.

Le débat déclenché au sein de l'exécutif à l'occasion des référendums va mener à poser également la question du vote des Français résidant hors de France lors les élections législatives, pour lesquelles suffrage universel et sincérité des opérations électorales doivent également aller de pair. Le vote par procuration, considéré comme répondant à ces prérequis, ouvre la voie du vote des Français de l'étranger dans leur pays de résidence pour les législatives. Sans toutefois que la question d'une représentation spécifique soit abordée.

3 - 4 - Election présidentielle

Un débat non abouti

Le débat sur la participation des Français de l'étranger aux élections est relancé, en 1965, par l'élection du Président de la République au suffrage universel, rupture forte dans le système institutionnel français puisque le choix échappe aux élus au profit des électeurs. Le vote dans les consulats lors du référendum de 1958 avait été contemporain d'un revirement de la position de l'UFE qui demande maintenant le vote par correspondance et non celui par procuration choisi par le Gouvernement. Mais pour l'exécutif cette demande n'est pas recevable. Une loi adoptée en 1963 [423] s'en tient au vote qui est complètement territorialisé, celui par procuration, mais modifie la preuve à faire du lien. La présence de tout ascendant sur une liste électorale génère le droit pour un citoyen d'y être inscrit. Le lien trans-générationnel recule dans le temps : Il n'y a plus de limite sauf l'existence des dites listes.

A l'approche de cette élection présidentielle les sénateurs des « Français établis hors de France » relancent le débat, sans s'arrêter au fait que, ni leurs collègues de la haute Assemblée, ni l'opinion publique ne prêtent attention à ces questions :

« On dit « ils sont partis, ils se moquent des élections ». Ce n'est pas exact. Ce qu'ils veulent c'est la participation personnelle aux consultations électorales, participation personnelle tout d'abord sous forme d'un vote, si possible dans les locaux du consulat le plus proche, sinon par correspondance.[424] »

Cette demande ne concerne toutefois pas toutes les élections : il s'agit uniquement des référendums et des présidentielles, les autres scrutins étant exclus. La déterritorialisation ne porte que sur les élections à circonscription unique, c'est-à-dire celles où les choix sont les mêmes quel que soit le lieu de résidence. C'est, certes, une innovation mais, en matière de droits politiques des citoyens vivant à l'étranger, la France s'est constamment singularisée. Cette nouvelle pratique s'inscrirait donc dans cette tradition :

« Dans aucun pays au monde, dans aucun législation, aucun des nationaux vivent à l'étranger ne participe à une consultation électorale. Bien mieux il n'y a même pas de représentants au Parlement. La France a innové en 1946 avec les représentants des Français résidant hors de France. La France doit aujourd'hui innover de la même manière. Elle l'a fait pour les référendums, elle l'a fait pour certaines

[423] Assemblée nationale, *Recueil des lois,* 1963 , loi n°63-757 portant modification des articles 12, 14, 87, et 94 du Code électoral relatifs à l'inscription sur la liste électorale et au vote par procuration, p.92.

[424] *La Voix de France*, 1964, n°196, décembre, L. Gros, sénateur des « Français établis hors de France », p.12.

consultations : c'est une innovation que nous appellerions de droit international privé.[425] »

Les objections avancées pour s'opposer à l'élection dans les consulats sont qualifiées de « prétextes ». La véritable raison serait que l'établissement des listes électorales changerait de responsable au sein de l'exécutif. Alors qu'il relève du ministère de l'Intérieur, il reviendrait, hors de France, à celui des Affaires étrangères. Un seul problème resterait à résoudre aux yeux de l'UFE « celui de la réciprocité du vote en France ». Cette prise de position est, en réalité, destinée à relancer les échanges avec l'exécutif car quelques mois plus tôt, le Gouvernement a décidé par décret de ceux qui seraient appelés aux urnes. Et il n'est pas prévu d'établir de listes électorales à l'étranger :« Art. 1er. - Tous les nationaux français, inscrits sur une des listes électorales de la métropole, des départements et territoires d'outre-mer, participent à l'élection du Président de la République. [426] »

De fait les échanges reprennent au sein de l'exécutif, entre les ministères des Affaires étrangères et de l'Intérieur. Le premier souligne que le vote par procuration est lié à une très forte abstention. Il ne saurait être utilisé pour l'élection présidentielle, même s'il l'est pour les autres, car une hiérarchie existe entre la première et les autres :

« La procédure du vote par procuration est assez compliquée et a découragé la plupart des électeurs. C'est ainsi que des colonies françaises fortes de plus de 10 000 nationaux n'envoient qu'un peu plus d'une centaine de formules de vote. Mais il convient de maintenir le vote par procuration pour les élections municipales et législatives auxquelles peu de Français de l'étranger portent un réel intérêt. Leur demande n'est pas tant de participer à ces élections locales que de participer aux grandes consultations nationales et il n'est pas douteux qu'ils vont réclamer avec insistance la possibilité de participer aux élections du Président de la République qui vont avoir lieu pour la première fois au suffrage universel.[427] »

Pour amplifier la participation des Français de l'étranger le vote par correspondance est demandé car il ne saurait être question, en raison des protestations émises par les Gouvernements étrangers en 1958, d'organiser des élections dans les locaux diplomatiques. Aucun changement sur ce point n'est donc envisagé, l'impossibilité relève des règles régissant les relations internationales.

---

[425] *La Voix de France*, 1964, n°196, décembre, L. Gros, sénateur des « Français établis hors de France », p.12.

[426] JORF, *Lois et décrets*, 1964, 14 mars, décret n° 64-231 du 14 mars 1964 pris pour l'application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, p.2491.

[427] Archives nationales, *ministère de l'Intérieur*, 19900279/11, le ministre des Affaires étrangères au ministre de l'Intérieur, 8 mars 1965.

A l'inverse pour le ministère de l'Intérieur, le vote par correspondance n'assure pas l'égalité entre tous les électeurs, dans certains pays les Français de l'étranger ne pouvant pas voter au second tour faute d'avoir reçu le matériel électoral nécessaire :

« Pour élection du Président de la République les échanges de correspondance pour le second tour ne sont pas assurés pour tous les pays car les noms des candidats pour ce second tour ne seront connus que le vendredi suivant le premier tour […] les Français de l'étranger ne pourront pas adresser leur suffrages un temps utile pour le second tour.[428] »

La conclusion s'impose : « le vote par procuration demeure le moyen le plus simple et le plus efficace », puisque, comme le ministre de l'Intérieur le rappelle à son homologue du Quai d'Orsay, c'est « à défaut d'un vote dans nos consulats que vos services ont écarté ». Faute d'avoir obtenu un changement en décembre 1965, les sénateurs des Français de l'étranger réitérèrent leur question dès l'année suivante : l'égalité de vote consiste-t-elle à permettre à tous de s'exprimer ou s'agit-il de modalités identiques ?

« Pour une fois, peut-être serait-il possible de renoncer à ce caractère d'égalité qui caractérise l'esprit français formé de juridisme et de considérer que si le principe de l'égalité de vote est acquis pour tous, par contre ses modalités pourraient être différentes lorsqu'un pays s'oppose à ce qu'il ait lieu au consulat.[429] »

Il est donc demandé à l'exécutif d'étudier « au cas par cas les pays dans lesquels la modalité serait la plus acceptable. » Et les tensions au sein du Gouvernement sont rappelées : le ministère de l'Intérieur, s'oppose au vote par correspondance car son contrôle est difficile ; il peut donc donner lieu à fraude et entacher la sincérité du scrutin. Le vote dans les consulats suppose, outre l'accord des pays concernés, l'établissement d'une liste électorale, révisée annuellement sous le contrôle d'une commission qui doit disposer d'informations nécessaires transmises par d'autres administrations, telles que le casier judicaire.

C'est donc un double mouvement qui est à mettre en place, une déterritorialisation de la tenue des listes électorales qui s'accompagne d'un transfert de compétences au sein de l'exécutif. On comprend que Léon Motais de Narbonne, sénateur des « Français établis hors de France » souligne que « cela fait maintenant cinq à six ans que vos sénateurs ont fait l'assaut du ministère de l'Intérieur ». Il faudra encore quatre ans, pour que satisfaction soit donnée. En

---

[428] Archives nationales, *ministère de l'Intérieur*, 19900279/11, le ministre des Affaires étrangères au ministre de l'Intérieur, le ministre de l'Intérieur au ministre des Affaires étrangères, 2 avril 1965.

[429] *La Voix de France*, 1966, n°211, novembre, rapport de L. Motais de Narbonne, sénateur représentant les Français établis hors de France, p.11.

1970, l'annonce est faite : une enquête est menée par les ambassadeurs auprès des autorités des différents pays sur la possibilité pour des ressortissants français d'exercer leur droit de vote dans les consulats lors des élections présidentielles et des référendums[430].

Un an plus tard les premiers résultats sont communiqués[431] : 121 gouvernements ont été interrogés, 88 réponses sont favorables et trois sont négatives, la Suisse, l'Allemagne fédérale et l'Argentine. La tendance est nettement favorable bien que 30 réponses restent en attente. Les protestations émises par les gouvernements étrangers à l'issu du référendum de 1958 ne peuvent donc plus être utilisées pour écarter la solution du vote à l'étranger.

On ne peut manquer de remarquer que cette enquête est menée alors que Maurice Schumann est ministre des Affaires étrangères. Ce Français libre, porte- parole de la France Combattante, dont l'investissement politique en matière de relations internationales est ininterrompu depuis les années 1940, vient de quitter la présidence de l'UFE, avec laquelle il garde des liens étroits. Il a accédé à la demande de cette association, après avoir vérifié les arguments sur lesquels s'appuie sa nouvelle administration. Le politique l'emporte une nouvelle fois sur le juridique. En parallèle l'UFE abandonne sa demande de vote par correspondance pour les élections locales, jugée maintenant comme présentant trop de risques de fraude, au profit d'un assouplissement du vote par procuration dont la validité est portée à trois ans.

Que signifie cette inflexion des positions en termes de principes fondamentaux du droit électoral ? Le choix du vote par procuration remet en cause le principe du vote personnel et du secret du vote, au nom desquels l'UFE avait milité pour le vote par correspondance. Mais la possibilité de voter dans les pays de résidence pour les deux types d'élections qui décident des orientations majeures de la politique nationale, présidentielle et référendum, est considérée comme une avancée majeure en matière d'égalité, fruit d'une décennie d'interventions.

Un projet de loi est annoncé pour formaliser cette déterritorialisation du vote pourtant, fin 1972, des divergences continuent à se manifester au sein de l'exécutif. Elles émanent du ministre de l'Intérieur, Raymond Marcellin, qui n'en fait pas mystère. Et elles portent sur deux points. D'abord une partie des Français de l'étranger ne pourra pas voter dans son pays de résidence, le principe d'égalité ne sera donc pas respecté : « Un certain nombre de Gouvernements étrangers,

---

[430] *La Voix de France*, 1970, n°249, septembre, p.25.

[431] *La Voix de France*, 1972, n° 261, janvier, p.34.

craignant les conséquences des campagnes électorales, refusent des consultations de cette nature sur leur territoire.[432] »

Ensuite si des opérations électorales étaient déterritorialisées, cela conduirait la France, par mesure de réciprocité, à accepter, sur son sol national, la tenue d'élections étrangères. Des troubles à l'ordre public pourraient en résulter, en raison de ce risque cette solution est écartée:

« De notre côté si nous acceptions un tel système, nous serions nous- mêmes obligés d'accorder le même avantage aux importantes colonies étrangères vivant sur notre territoire. Ainsi il pourrait en résulter à notre détriment les mêmes inconvénients. C'est pour cette raison que nous continuons à organiser le vote des Français établis hors de France par procuration. [433] »

Alors que l'impossibilité du vote dans les consulats a été levée pour la plupart des pays, marquant un profond revirement du ministère des Affaires étrangères, un autre argument, celui de la réciprocité apparait dans le débat. Cet argument revient au début des années 1970, dans la bouche du ministre de l'Intérieur alors que la possibilité d'élections dans les consulats a été montrée. Le poids institutionnel de Raymond Marcellin, en charge des élections et du maintien de l'ordre public, conduira au statu quo jusqu'à la fin du septennat de Georges Pompidou, mi-1974. Le projet de loi annoncé n'est pas déposé.

Lorsque Valéry Giscard d'Estaing est élu Président de la République, seul un assouplissement du vote par procuration est entré dans les faits pour les Français de l'étranger. La revendication du vote par correspondance, qui devait augmenter la participation, a été abandonnée, car il a donné lieu à de multiples fraudes. Les divergences au sein de l'exécutif demeurent.

Affirmation présidentielle

Dès le début du septennat giscardien un nouveau discours concernant les Français de l'étranger se construit. Cette mutation, n'est pas spécifique à la France. Elle s'inscrit dans un mouvement étudié par Collyer : l'intérêt porté par les Etats a leurs ressortissants vivant à l'étranger repose sur le rôle qu'ils jouent dans le développement de leur pays d'origine et la volonté de l'encourager[434].

En France le contenu du « récit »[435] s'appuie sur le rôle attribué aux Français de l'étranger dans le fonctionnement de la société pour leur donner une nouvelle place, et la traduire dans l'organisation institutionnelle, en jouant sur leur

[432] Sénat, *Annales*, 1972, 15 novembre, p.2072.

[433] Ibid.

[434] M. Collyer, 2013.

[435] Ibid.

inclusion / exclusion. Son analyse permet de préciser à quoi correspond le terme de « développement », dans ce cas. L'élément central de ce discours est que les Français de l'étranger sont un facteur essentiel de la « modernisation », nécessaires pour conforter le rôle du pays dans la concurrence internationale. Le fait même qu'ils vivent à l'étranger rend leur expérience indispensable dans la nécessaire confrontation avec l'économie-monde : « La conscience plus aigüe qu'ils ont de la réalité et de la dimension des problèmes internationaux de notre temps donnent à leurs jugements un prix particulier. [436] »

Cette dépendance de la France vis-à-vis de reste du monde est à rapprocher d'une conception de la communauté qui transcende les frontières : « La France, à mes yeux, est composée de tous ceux qui font partie de la communauté française, qu'ils soient présents sur notre sol national ou que leurs activités et leurs mission les conduisent à exercer leurs activités ailleurs.[437] »

Membres d'une même communauté, où qu'ils résident, ils doivent pourvoir « exercer pleinement leurs droits civiques et électoraux » et « participer aux choix essentiels de la Nation »[438].

Mais cette inclusion va prendre, pour ceux qui ne partagent pas la communauté au quotidien, une forme particulière, celle d'une inclusion différentielle, tout comme la figure de « l'étrange étranger » décrite par Balibar[439] . Au-delà de l'apparente appartenance il reste étranger au sein de l'Etat nation, tout en y étant associé. Comment la traduction factuelle de la volonté présidentielle, tranchant avec la longue période d'immobilisme de l'exécutif qui a précédé, illustre-t-elle cette forme d'inclusion différentielle ?

« Une innovation hardie »

Le 17 mai 1974, lors du second tour de l'élection présidentielle, 60 000 Français de l'étranger votent par procuration, seule modalité à leur disposition. Un million de personnes étant immatriculées dans les ambassades, dont plus de la moitié ont plus de 18 ans[440], 10 % environ des électeurs potentiels se prononcent. Les assouplissements apportés au vote par procuration n'ont pas entrainé la participation attendue.

---

[436] Ministère des Affaires étrangères, France, Direction de la communication et de l'information, *Textes et documents,* 1975, 8 novembre, Valéry Giscard d'Estaing, voyage officiel en Tunisie, 6 au 8 novembre, ambassade de France.

[437] Ibid.

[438] Ibid.

[439] E. Balibar, 2012, p.19 à 50.

[440] *La voix de France,* 1975, n°299, novembre, p.10.

Comment dès lors faire participer « aux grandes consultations électorales par lesquels le peuple français fixe son destin politique » [441]ceux qui sont jugés indispensables pour moderniser la France ? La réponse réside dans le projet de loi annoncé dans les mois qui suivent par le Premier Ministre, Jacques Chirac. Texte qui permettra peut-être aussi de mobiliser un important gisement de suffrages alors que l'élection présidentielle vient d'être gagnée avec 400 000 voix d'avance sur 27 millions de votants ; « la faiblesse de cet écart fut un choc » [442] pour le nouvel exécutif.

L'examen par le Conseil d'Etat, puis par le Parlement, va se focaliser autour de trois questions pour articuler différemment la relation entre Etat /peuple / territoire avec les principes qui régissent le droit électoral français. La première, n'est pas la moindre, puisqu'elle remet en cause un principe datant de l'institution, en 1852[443], du suffrage universel, celui de l'unité des listes électorales. Le projet de loi prévoit que la liste électorale établie dans les consulats pour élection du Président de la République ne dérive pas de celle établie en France. Des électeurs non-inscrits sur cette dernière peuvent donc y figurer. Il existe désormais une catégorie de citoyens qui ne votent que pour la présidentielle. Le principe de l'unicité de la liste électorale quel que soit les élections est rompu. Au Conseil d'Etat le rapporteur du texte, au nom de la section de l'intérieur, s'élève contre cette innovation :

« Quelque chose qui n'a jamais existé dans notre droit, non seulement des électeurs à pouvoir limité mais encore des listes électorales d'un type nouveau sur lesquelles on ne sera inscrit que sur demande, et sans que l'autorité administrative ait le pouvoir d'y faire figurer ceux dont elle sait pertinemment qu'ils auraient droit d'y être inscrits.[444] »

Lionel de Tinguy du Pouët, qui s'exprime ainsi, a une double expérience en matière de droit électoral. Entré au Conseil d'Etat dans les années 1930, sur les traces de son père, sa carrière prend une autre direction après la guerre : il siège alors à l'Assemblée nationale en tant que député MRP de Vendée. Là aussi il reprend le flambeau familial, son père ayant également représenté ce département jusqu'en 1940. Il va déployer une intense activité au Palais Bourbon, qu'il quittera sur un échec, en 1967. S'il retrouve alors le Conseil d'Etat, il demeure maire de d'une commune de Vendée, fonction qu'il occupe pendant près de 40 ans, de la Libération à 1981. Mandat auquel il ajoute pendant une décennie la présidence de

---

[441] *La voix de France,* 1975, n°297, septembre, p.4.

[442] J.-F Sirinelli, 2007, p.166.

[443] Selon le décret de 1852 instituant le suffrage universel sont électeurs sans condition de cens, tous les Français âgés de 21 ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques.

[444] Archives nationales, *Conseil d'Etat*, 20050097/59, dossier n° 315 287 et 20050097/73, dossier n°315 528.

l'Association des Maires de France. C'est donc à la fois un élu et un expert du droit qui fait part de son avis.

Après que cette disposition sans précédent ait été critiquée par le rapporteur, les membres de la section de l'intérieur débattent et proposent qu'y figurent tous les immatriculés dans les consulats, sauf ceux qui le demandent expressément car ils sont inscrits en France. Il n'y a pas unité de la liste électorale mais toutes les personnes connues des consulats y figurent, soit à l'étranger, soit en France. Cette solution rejoint un mode de fonctionnement de cette institution, souligné par Latour, et que nous avons déjà rencontré : le Conseil d'Etat doit « par avance penser à tout », l'opportunité politique d'un texte et le plan juridique[445]. Face à l'innovation répondant au projet politique de l'exécutif, une solution est proposée, pour remédier partiellement à la rupture avec les principes juridiques existants.

Mais le Gouvernement s'oppose à la position du Conseil d'Etat : l'inscription sur la liste électorale ne saurait dépendre de l'immatriculation au consulat. L'unicité des listes est certes importante mais d'autres arguments priment. L'exécutif anticipe en fait le débat parlementaire[446]. Cette disposition va être vivement combattue par le pouvoir législatif car elle donne trop de pouvoir à l'administration, qui deviendrait maître des critères d'immatriculation. Par exemple les services consulaires pourraient la refuser à « des Français se livrant à des activités contraires à l'intérêt de la France »[447]. Faire dépendre le droit de vote d'appréciations de ce type sera refusé par le législateur.

Quant à l'expression d' « électeurs partiels » elle est aussi récusée. Il s'agit non d'une catégorie d'électeurs mais d'une facilité pratique, supplémentaire, d'exercice du droit de vote pour les Français installés à l'étranger. Entre la position du Conseil d'Etat, appuyée sur des « précédents » juridiques, aussi anciens soient-ils, mais qui n'est qu'un avis, et le vote, décisif, de la majorité parlementaire, la décision est vite prise par l'exécutif. Le jeu entre ces trois pôles institutionnels éclaire les positions, à chaque étape, de chacun des acteurs.

Lorsque commence la discussion parlementaire au Sénat[448] , le rapporteur de la commission des lois, Charles de Cuttoli, sénateur des « Français établis hors de France », salue « une innovation hardie ». La double inscription sur les listes électorale proposée par l'exécutif ne donne pas lieu à critique. Le ton est différent dans la majorité de l'Assemblée qui examine ensuite le texte. Louis Joxe, alors

---

[445] B. Latour, 2002, p.75.

[446] Archives nationales, *Présidence de la République, V. Giscard d'Estaing*, AG/5(3)/2527, archives Pierre Richard et Alain Lamassoure.

[447] Archives nationales, *Présidence de la République, V. Giscard d'Estaing*, AG/5(3)/2527, archives Pierre Richard et Alain Lamassoure, 24 juin 1977, P. Richard à V. Giscard d'Estaing.

[448] Sénat, *Annales*, 9 octobre 1975, p.2846.

président de l'UFE, et rapporteur de la commission des affaires étrangères, ne manque pas de souligner la dérogation au principe d'unité d'inscription sur la liste électorale, sans toutefois la remettre en cause en raison de la complexité de la situation. Quant au rapporteur de la commission des lois, Pierre-Charles Krieg, député de Paris, son appartenance à la majorité n'exclut pas la critique : le projet viole « par le biais d'une disposition législative, un principe que nous considérions jusqu'à présent comme intangible », avant qu'il n'accepte « quelques accommodements-mais peu- avec certains principes[449]. »

Tout autre est le discours de l'opposition, tant à l'Assemblée qu'au Sénat. Nous quittons le domaine des « accommodements » pour celui de la sincérité du scrutin. Pour le groupe socialiste la critique est portée par Jean- Pierre Cot, député socialiste de Savoie, spécialiste de droit public et de droit international, matières qu'il enseigne à l'université. L'unicité d'inscription sur la liste électorale est un principe fondamental du droit républicain. Il a existé sous toutes les Républiques, et le remettre en cause ouvre la porte aux abus. Aussi son groupe demande-t-il son rétablissement. Mais la gauche est minoritaire, l'amendement qu'elle dépose dans ce sens est repoussé par la commission et le Gouvernement. Son rejet s'appuie sur la nécessaire dissociation entre élections présidentielles et locales. Les premières sont déterritorialisées alors que les secondes ne le sont pas. Les Français de l'étranger devraient donc se réinscrire sur les listes métropolitaines pour les élections locales. Plutôt qu'une solution conduisant à une désinscription de fait, les contrôles seront effectués pour prévenir les fraudes.

Le Gouvernement rejoint ainsi la position du rapporteur du Sénat, « Les conditions d'exercice des droits de l'homme et du citoyen sont moins importantes que les droits eux-mêmes.[450] » Et il s'oppose diamétralement à celle du groupe communiste pour lequel ce texte un est « un moyen de glaner les voix des Français établis à l'étranger pour l'élection du Président de la République[451]. »

Quelle propagande ?

La possibilité pour les Français de l'étranger de voter dans les locaux diplomatiques est liée à une autre composante, tout aussi importante de l'élection, celle du « processus public » au cours duquel les électeurs arrêtent leur choix : « Une élection démocratique n'est pas là pour simplement permettre la projection de

[449] Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaires,* 17 décembre 1975, p.9917.

[450] Sénat, *Annales*, 9 octobre 1975 p.2848.

[451] Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaires,* 17 décembre 1975, Hélène Constans, député communiste de la Haute-Vienne, p. 9919.

l'éventail spontané des opinions ; elle doit restituer ce qui résulte du processus public au cours duquel l'opinion s'est formée. [452] »

Le caractère démocratique de l'élection suppose donc l'existence d'une campagne électorale au cours de laquelle les différents candidats peuvent librement faire part de leur position. Or, selon le projet que le Gouvernement soumet au Conseil d'Etat « toute propagande est interdite à l'exception de l'affichage sur les lieux de vote ». La campagne est doublement réduite : en termes de modalités, seules les affiches sont autorisées, et en termes d'espace, elle est cantonnée aux locaux diplomatiques, car eux seuls ont un caractère extraterritorial. Pour se forger une opinion les électeurs doivent donc se rendre dans lesdits locaux pour lire des affiches.

Interprétation minimaliste qui est contestée par le Conseil d'Etat : « l'envoi sous pli fermé des circulaires et bulletins de vote » fait partie intégrante du processus électoral[453]. « Les convenances internationales », qui interdisent la propagande à l'étranger, ne sont pas remises en question si les informations électorales diffusées hors de France n'apparaissent pas comme telles. Tout comme pour l'unicité des listes électorales, le Conseil d'Etat, au-delà des principes de droit, trouve une solution positive, pour tenir les deux bouts de la chaine, information des électeurs et absence d'expression politique sur un territoire étranger. Contrairement à la disposition précédente le Gouvernement accepte la modification.

Le débat parlementaire va illustrer l'intérêt limité que l'exécutif porte à ce point. Si le texte de l'article est adopté sans aucun débat au Sénat, il n'en n'est pas de même à l'Assemblée. Jean-Pierre Cot intervient à nouveau au nom du groupe socialiste, pour souligner que, parmi les différentes formes de propagande liées à une campagne électorale, et prévues par la législation, certaines, telles que les émissions de télévision, ne seront pas accessibles à l'étranger. Pour compenser cette particularité, il demande que la tenue des élections soit liée à la diffusion des documents écrits. Face à cet amendement le rapporteur du texte, Pierre-Charles Krieg, et le ministre de l'Intérieur, Michel Poniatowski, opposent un front uni. Pour les présidentielles et les référendums, les électeurs sont parfaitement renseignés et sur les candidats et sur leurs options, « une documentation n'est pas, en réalité, essentielle »[454]. Réponse qui va conduire les orateurs de l'opposition à recommander à l'exécutif de « supprimer [en France] toute documentation électorale pour ce type de scrutin »[455] . La campagne électorale, structurellement

---

[452] J. Habermas, 2011, p.59.

[453]Archives nationales, *Conseil d'Etat*, 20050097/59, dossier n° 315 287 et 20050097/73, dossier n° 315 528.

[454] Assemblée nationale, *Annales*, *Débats parlementaires*, 17 décembre 1975, p.9923.

[455] Ibid.

liée à la notion de débat au cours duquel se forment les opinions bute ici sur une double limite : ni débat entre Français à l'étranger, ni campagne électorale française dans les pays où ils résident.

Exprimer un vote

A ces différences s'en ajoute une autre entre les Français de l'étranger, selon leur pays de résidence. Organiser le vote des citoyens français dans les consulats, suppose l'accord des pays concernés. Or parmi les Gouvernements consultés, cinq l'ont refusé : Algérie, Allemagne fédérale, Cameroun, Côte d'ivoire, Suisse. Ces oppositions émanent de trois anciennes colonies, et de l'Allemagne dont la France a occupé une partie du territoire après chacune des guerres mondiales. Dans ces pays les Français devront donc continuer à voter selon les normes en vigueur, donc par procuration.

Cette inégalité entre citoyens, résultant de la décision du pays de résidence, donne lieu à un bref débat en assemblée générale du Conseil d'Etat. La question est soulevée par un diplomate chevronné, ayant rejoint la France libre à Londres, secrétaire général de l'Elysée dans les années 1960, Etienne Burin des Rosiers **:** « Dans la pratique on risque de se trouver dans une situation ou les Français résidant à l'étranger ne seront pas traités de la même manière selon que les pays auront consenti, ou non, à l'application de cette procédure. [456] »

Mais elle est immédiatement écartée par le rapporteur, Lionel de Tinguy du Pouët **:** « L'inégalité entre les pays est évidente. Nous n'y pouvons rien ! Cela nous dépasse ! Il s'agit de savoir s'il faut refuser à certains ce qu'il est possible de leur donner sur le motif qu'on ne peut pas le donner à tous. [457] »

Si le Conseil d'Etat considère que cette inégalité entre citoyens ne relève pas de sa compétence, il n'en est pas de même du Sénat. Il faut trouver une solution qui réduit la tension entre le respect de la décision des Etats étrangers qui refusent la tenue de ces élections sur son territoire , « il faut sauvegarder leur souveraineté »[458] , et le principe d'égalité entre citoyens français. Pour cela au vote par procuration va s'ajouter une autre forme de territorialisation des électeurs. Sous l'impulsion du rapporteur du texte, sénateur des « Français établis hors de France », un amendement propose la création de bureaux de vote, en France, dans les départements limitrophes des deux pays frontaliers, l'Allemagne

[456] Archives nationales, *Conseil d'Etat*, 20050097/59, dossier n° 315 287 et 20050097/73, dossier n°315 528, AG du 26 mai 1975.

[457] Ibid.

[458] Sénat, *Annales*, 9 octobre 1975 p.2848.

et la Suisse. Pour les trois autres « aucune solution pratique ne paraît susceptible d'être envisagée.[459] »

Au Conseil d'Etat, comme au Parlement, qu'il s'agisse du déroulement de la campagne électorale ou des modalités de vote des électeurs, l'expression politique dans un espace extraterritorial, conduit à trouver des solutions innovantes pour traiter des conséquences des décisions d'Etats étrangers qui interfèrent dans le processus politique français, tout en acceptant une adaptation des principes sur lesquels celui-ci est fondé.

A l'inverse des deux singularités précédentes qui font consensus au sein de la majorité parlementaire des deux Chambres, le dépouillement des résultats, et leur affichage, vont donner lieu à débat entre elles. Pour les sénateurs des « Français établis hors de France », suivis par la majorité de la Chambre haute, le dépouillement ne doit pas être effectué dans les centres de vote à l'étranger, les résultats ne doivent être ni connus, ni annoncés localement car les choix politiques des Français ne doivent pas l'être dans les pays de résidence. D'où l'exception à la règle de proclamation publique des résultats : « Il est à craindre, notamment, que l'expression d'une opinion politique par les Français établis dans certains pays puisse déplaire aux Gouvernements étrangers, surtout lorsque cette opinion ne serait pas conforme à celle qui prévaut dans les pays en question.[460] »

Le dépouillement, et la proclamation des résultats, doivent à la fois être territorialisés à Paris, et globaux. Ainsi l'opinion politique exprimée par les Français de tel ou tel pays, n'y serait pas connue, contribuant à prolonger la fiction du caractère apolitique de ces communautés, exprimé depuis les années 1930 au sein de l'UFE.

Demande qui ne reçoit qu'un assentiment partiel du Gouvernement : le dépouillement aura lieu sur place ; la proclamation des résultats peut toutefois se faire à Paris. Le groupe socialiste de l'Assemblée s'engouffre dans cette brèche. Jean-Pierre Cot s'oppose à nouveau à une dérogation au Code électoral, dépouillement et proclamation des résultats doivent continuer à être effectués en un même lieu. Au cas présent les résultats doivent donc être immédiatement affichés dans les locaux diplomatiques ou consulaires. Il demande donc :
« [D'] appliquer le droit français partout et de faire en sorte que les électeurs puissent constater ces résultats et exercer, le cas échéant, leur droit de recours, droit qui serait pratiquement réduit à néant si notre amendement n'était pas adopté.[461] »

---

[459] Sénat, *Annales*, 9 octobre 1975 p.2848.

[460] Sénat, *Annales*, 9 octobre 1975. p.2854.

[461] Assemblée nationale, *Annales*, *Débats parlementaires*, 17 décembre 1975, p.9925.

Et contrairement aux exceptions précédentes, les sénateurs de la majorité n'ont pas su convaincre leurs collègues de l 'Assemblée. Pierre Charles Krieg, député du groupe majoritaire de l'Union des démocrates pour la République(UDR), et rapporteur du texte, soutient l'amendement de l'opposition, arguant du fait qu'il « ne croit pas beaucoup au secret des résultats d'opérations électorales pratiquées dans ces conditions.[462] » Position qui est partagée par le Gouvernement. Le Sénat ne reviendra pas sur cette disposition. Le texte de loi marquera ainsi une première limite à l'exception : l'affichage des résultats reste local, que ce local soit sur ou hors du territoire national. Une seconde limite concerne le champ d'application de la loi. Le projet du Gouvernement porte sur les élections présidentielles et les référendums, ce cadre national fait que les choix exprimés par les électeurs ne dépendent donc pas du lieu de résidence. Mais dès le début des débats, le rapporteur du Sénat souligne une lacune :

« Nous espérons, nous sommes même persuadés, qu'il ne s'agit là que d'une porte ouverte et que, lorsque ce système électoral aura fait la preuve de son efficacité, mes compatriotes établis hors de France pourront, dans le pays de leur résidence, participer directement aux élections législatives, cantonale et municipales. Il n'y a pas de raison qu'ils soient exclus du vote direct.[463] »

Ouverture qui se heurte à un refus net du ministre de l'Intérieur, il est matériellement impossible d'organiser des élections locales à l'étranger : « Il va de soi, que l'on ne pourrait recueillir, dans un même bureau de vote, des suffrages susceptibles de se porter sur les milliers de candidats se présentant dans des circonscriptions très diverses.[464] »

Et cette ouverture ne trouvera pas plus d'échos favorables auprès de la commission des lois de l'Assemblée, dont l'opinion est diamétralement opposée à celle du Sénat, s'agissant de l'extension du système à d'autres élections. « Dans ces cas, incontestablement la base territoriale du scrutin demeure.[465] ». L'amendement, adopté au Sénat malgré l'opposition du Gouvernement, sera supprimé à l'Assemblée. Il ne saurait être question de déterritorialiser les élections locales, le champ d'application de la loi ne sera pas modifié.

L'exécutif, en recensant les positions des Etats sur la tenue de certaines élections françaises sur leur territoire, rend obsolète le discours sur la souveraineté excluant toute expression politique des Français hors du territoire national. Mais les conditions de son expression nourrissent un nouveau débat entre les trois institutions concernées lors du cheminement du texte. Le Conseil d'Etat garant des

---

[462] Assemblée nationale, *Annales*, *Débats parlementaires,* 17 décembre 1975, p.9925.

[463] Sénat, *Annales*, 9 octobre 1975, p.2847.

[464] Sénat, *Annales*, 9 octobre 1975, p.2849.

[465] Assemblée nationale, *Annales*, *Débats parlementaires,* 17 décembre 1975, M. Krieg, p.9917.

principes fondateurs du droit électoral, (égalité des citoyens, sincérité et secret du vote) se trouve confronté aux exigences posées par l'exécutif, au nom de la souveraineté des Etats étrangers. Celle-ci reste au cœur du débat mais se déplace du principe du vote à ses modalités. L'exécutif met fin à l'unicité des listes électorales, ce qui peut compromettre la sincérité du scrutin, contre l'avis du Conseil d'Etat. A l'inverse la diffusion de la propagande électorale sera rapprochée de la législation en vigueur en France.

Entre l'exécutif et le Parlement, le conflit va se cristalliser d'abord sur le champ d'application de la loi, mais il se résoudra rapidement car les députés, toutes tendances confondues appuient la position gouvernementale : les élections locales sont exclues. La même configuration prévaut en matière de publication des résultats, il ne saurait là non plus être question de déroger au Code électoral qui la prévoit sur le lieu du vote. Une configuration inédite apparait sur certains sujets : face à une majorité sénatoriale, suivant les positions des sénateurs des « Français établis hors de France », l'Assemblée soutient le Gouvernement pour limiter les exceptions au Code électoral.

De ces débats émergent des modalités inédites d'exercice du droit de vote pour les présidentielles et les référendums[466] combinant déterritorialisation et territorialisation. Cette dernière intervient lorsque certains Etats n'autorisent pas le vote sur leur territoire. Quant à la déterritorialisation elle va être dupliquée à l'intérieur des pays étrangers car le vote par procuration y est possible. Il a été introduit pour remédier à l'éloignement des bureaux de vote car les locaux diplomatiques maillent de façon insuffisante les pays étrangers. Pour mener ces opérations les listes seront établies et révisées annuellement par une commission locale, dans les locaux diplomatiques, mais elles seront ensuite envoyées au ministère des Affaires étrangères où une commission électorale comprenant un conseiller d'Etat, un magistrat à la Cour des comptes et un magistrat de l'ordre judicaire les examinera. Là aussi une combinaison entre opérations, se déroulant à l'extérieur et à l'intérieur du territoire national, est trouvée.

A la différence du référendum de 1958, fruit d'une décision prise par ordonnance, sans consultation des Etats étrangers, les multiples échanges, où l'Assemblée nationale prend toute sa place, bien que les Français de l'étranger n'y soient pas représentés, conduisent à poser différemment la question d'un niveau local hors des frontières dans le fonctionnement politique, et à débattre des exceptions qui marquent ce processus électif.

Des évolutions législatives de deux ordres sont alors proposées pour augmenter la participation des Français de l'étranger. La première consiste à modifier les conditions d'inscription sur listes électorales. Les Français de l'étranger n'auraient

[466] Le débat se concentre sur l'élection présidentielle, la pratique du référendum, qui a scandé la période gaulliste, n'est plus d'actualité, il ne sera pas utilisé entre 1969 et 1988.

plus à faire preuve d'un lien avec leur commune d'inscription. Leur rattachement au territoire national ferait abstraction des critères exigés jusqu'à présent, leur histoire, ou celle de leur famille, ou les impôts payés. Seuls des paramètres statistiques s'appliqueraient. Ils peuvent s'inscrire dans toutes les communes de plus de 30 000 habitants dans la limite de 2% des inscrits. Une autre exception est introduite, un même mandataire pourra disposer de cinq procurations au lieu de deux. Ainsi deux exceptions sont introduites par rapport aux règles en vigueur sur le territoire national. Elles illustrent une nouvelle fois la tension entre l'universalité du droit et l'appartenance à la communauté[467]. L'inscription sur les listes électorales, condition nécessaire pour exercer le droit de vote, ne renvoie plus à la participation à la défense de la patrie, ni au paiement de l'impôt mais à une insertion dans la communauté qui s'exprime par la connaissance d'un mandataire à qui confier son vote.

Au Conseil d'Etat, face à ces innovations, le débat tourne court, « c'est une option politique »[468]. Choix politique que les parlementaires ne vont pas, non plus, remettre en question. Faciliter le vote de « tous les Français, qu'ils soient établis en métropole, en Outremer ou à l'étranger[469] » justifie l'extension du vote par procuration. L'orateur du groupe socialiste, le député Raymond Forni, ne remet pas en cause la liberté d'inscription sur la liste électorale de toute commune de plus de 30 000 habitants, se limitant à interroger le Gouvernement sur les modalités permettant le respect du maximum de 2% d'inscrits. Et pourtant les risques de fraude liés à au passage de deux à cinq procurations par mandataire ont été anticipés par le ministère de l'Intérieur. C'est pourquoi cette disposition est strictement réservée aux Français de l'étranger, car son extension pourrait remettre en cause la sincérité du scrutin : « Bien entendu cette facilité ne concernerait que les procurations établies par les Français de l'étranger mais le risque est de voir étendre, par voie d'amendement parlementaire, à toutes les procurations, ce qui serait source d'abus et de fraudes.[470] »

Les tensions entre les pouvoirs exécutif et législatif font que la loi promulguée ne contient plus que les innovations concernant l'inscription sur les listes électorales. L'exécutif avait écarté, faute de majorité qualifiée pour réformer la Constitution, la création de circonscriptions spécifiques pour les Français de l'étranger, puis les

---

[467] S. Wahnich, 2010, p.14 et suivantes.

[468] Archives nationales, *Conseil d'Etat*, 20070175/36, dossier 319 576.

[469] Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaires,* 28 juin 1977, André Fanton, rapporteur p. 4346.

[470] Archives nationales, *Présidence de la République, V. Giscard d'Estaing,* AG/5(3)/2527, archives Pierre Richard et Alain Lamassoure, 6 octobre 1976, ministère de l'Intérieur, direction générale de l'administration, direction des personnels et des affaires politiques, le directeur, Charles–Noel Hardy à Marceau Long, secrétaire général du Gouvernement.

parlementaires ont rejeté la solution de repli réservant le vote à certains consulats. Quant à la partie restante du texte, elle va être rapidement critiquée au sein même de l'exécutif.

Les inscriptions « facilitées » sur les listes électorales, sont loin d'avoir donné les résultats escomptés : elles passent de 100 000 à 150 000 alors que 800 000 étaient espérés[471] . Outre cet aspect quantitatif, la question de l'égalité entre citoyens, reposant sur les critères d'inscription dans une circonscription électorale, donc le lien à un échelon local, fait retour :

« La loi donne aux Français de l'étranger un droit que n'ont pas les Français, celui de choisir leur circonscription électorale, ce qui n'est pas complètement conforme à la notion d'égalité et a pour conséquence que la compétition des partis politiques ne porte pas seulement, comme il est normal sur le scrutin mais sur l'inscription. »

C'est le secrétaire général adjoint de l'Elysée, Yves Cannac, qui soulève la question quelques mois après les législatives[472]. Sortir de la territorialité, en acceptant des exceptions, sans remettre en cause les principes fondateurs du droit électoral, promet de nouveaux débats. Les structures partisanes, correspondant aux composantes de l'éventail politique hexagonal, qui se créent à l'étranger, autre innovation, vont les poser.

3 - 5 - Elire des représentants

Des partis politiques à l'étranger

La décision de créer ces organisations, constitue, dans les deux partis qui les mettent en place, le Rassemblement du Peuple Français (RPR) et le Parti socialiste (PS), une rupture avec la règle selon laquelle leur existence coïncidait avec celle du territoire français. Elle a été prise alors que les Français de l'étranger allaient, pour la première fois, voter à l'étranger pour l'élection présidentielle. Elle émane de responsables politiques qui avaient cette élection comme perspective, Jacques Chirac en 1976 pour le RPR et François Mitterrand en 1979 pour le PS, mais selon des cheminements différents.

Pour le parti gaulliste 1976 est une année charnière. J. Chirac, qui était Premier Ministre du président Giscard d'Estaing, démissionne et crée le RPR. Recruter des adhérents est une des premières préoccupations. La tâche est confiée à Paris à une

[471] Archives nationales, *Présidence de la République, V. Giscard d'Estaing*, AG/5(3)/1120, archives des conseillers diplomatiques, Jean -David Levitte à V. Giscard d'Estaing, 13 décembre 1977.

[472] Archives nationales, *Présidence de la République, V. Giscard d'Estaing*, AG/5(3)/2540, archives Jean Riolacci.

militante gaulliste, Marie-Antoinette Isnard [473] qui reçoit, parmi ceux qui voulaient adhérer, des propositions de Français de l'étranger. La situation est inédite, ce qui ouvre un débat au sein du parti. Leur nombre étant significatif, surtout en Afrique, la décision est prise de les intégrer et de créer une structure ad hoc, M.A Isnard devenant déléguée nationale. Son rôle est d'organiser dans les différents pays un noyau de militants pour qu'ils se connaissent et travaillent ensemble. Leurs réactions sont sollicitées sur les positions du RPR qui leur sont envoyées. Et rencontrer les adhérents du pays figure désormais au programme des déplacements des dirigeants du RPR. Un lien direct est ainsi créé et entretenu.

En plus de cette fédération regroupant les Français de l'étranger les sympathisants sont invités à participer aux associations qui gravitent autour du RPR, tels que les Amis de Jacques Chirac ou le Club 89, cercle de réflexion sur l'économie animé par Alain Juppé. Un travail qui va porter ses fruits puisque « même lorsque Jacques Chirac perd en France il gagne à l'étranger »[474] . En effet aux élections présidentielles de 1988 perdue par J. Chirac, 59% des Français votant à l'étranger se prononcent pour lui, et le pourcentage est identique lors de sa victoire de 1995.

Si la mise en place d'une organisation qui se situe en dehors des frontières nationales a été rapide lors de la création du RPR, c'est une autre temporalité qui est à l'œuvre au PS. Au cours des années 1970, la création de sections socialistes à l'étranger dans quelques pays européens et africains, par des militants principalement enseignants et des coopérants, est en contradiction avec le secrétariat national qui s'oppose à une expression politique hors des frontières car dans certains pays elle pourrait conduire à des représailles contre les Français.

Mais en 1978 des suspicions entachent les résultats des élections législatives. Elles sont liées à la possibilité, qui vient d'être adoptée, pour les Français de l'étranger de demander leur inscription sur les listes électorales dans toute commune de plus de 30 000 habitants même s'ils n'ont aucun lien de rattachement à cette commune. De multiples critiques sont exprimées sur la façon dont ces dispositions ont été mises en œuvre[475]. Dont celle de François Mitterrand, alors premier secrétaire du PS, qui qualifie de « véritable racket »[476] la répartition d'un certain nombre d'inscriptions dans des circonscriptions où les résultats de ces élections sont serrés. Le vote des Français de l'étranger devient un enjeu politique. Leur nombre, combiné aux règles qui s'appliquent à l'expression du vote, peut faire basculer le résultat des élections. En tirant la conséquence, l'action menée par des

---

[473] Entretien M.A. Isnard.

[474] Ibid.

[475] Le Monde, *1978,* Michel Kajman, *Les élections législatives de mars 1978, le scandale du vote des Français de l'étranger*, mars, Dossiers et documents.

[476] Ibid.

militants à l'étranger est reconnue. Elle se concrétise, en 1979, par la nomination de deux délégués nationaux, Guy Penne pour l'Afrique et Jean-Pierre Bayle pour l'Europe. Ils sont chargés de coordonner l'action des sections à l'étranger et d'alimenter une réflexion sur ce que doit être le rôle du PS en la matière.

A la suite de cette inflexion une nouvelle question se pose lors de la campagne présidentielle : le candidat peut-il s'adresser publiquement à l'étranger à ses soutiens ? La réponse est négative, le lien entre expression politique et territoire national demeure :

« Il n'était pas pensable d'organiser un meeting en dehors des frontières lors duquel François Mitterrand se serait adressé aux Français à l'étranger, aussi ai-je organisé pour les Français d'Allemagne et de Belgique un voyage à Strasbourg et il les a rencontrés hors du meeting officiel. » (J. P. Bayle)

La limite est posée mais l'action vis-à-vis des Français de l'étranger devient un thème de la campagne présidentielle de 1981. Ils doivent être des « Français à part entière »[477]. Et en dehors du PS cette action est relayée par l'Association démocratique des Français de l'étranger (ADFE), dont la création est annoncée quelques mois avant l'élection présidentielle, en novembre 1980. Si elle a pour objectif, comme l'UFE d'être « un véritable lien entre tous les Français de l'étranger [...] indépendamment des options philosophiques, politiques ou religieuses », elle s'en démarque en se voulant « réellement indépendante des pouvoirs publics » [478]. Elle demande, outre la reconnaissance de droits en matière d'enseignement et de protections sociale, une représentation démocratique. Face au discours apolitique de l'UFE, malgré sa proximité avec les partis de droite, l'ADFE affiche son appartenance politique de gauche, sans se confondre avec le PS.

Des règles uniformisées ?

Après l'élection de F. Mitterrand en 1981, faire des Français de l'étranger des « Français à part entière » se traduit en termes de droits politiques. Une loi, en 1982, modifie le CSFE, il est dorénavant élu au suffrage universel dans les pays de résidence[479]. L'objectif est double, permettre aux Français de l'étranger de choisir ces conseillers et modifier par conséquence le corps électoral des sénateurs les représentant : « L'objectif du projet de loi est parfaitement clair : il s'agit d'assurer à la fois la liberté d'expression de l'ensemble des Français de l'étranger et

[477] Parti socialiste, 1981.

[478] Archives nationales, *Présidence de la République, V. Giscard d'Estaing*, AG/5(3)/2540, archives Jean Riolacci.

[479] JORF, *Lois et décrets*, 1982, loi n°82-471 du 7 juin relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger, p.1810.

le pluralisme de leur représentation »[480]. Cette élection au suffrage universel met ainsi un terme à une autre exception, la désignation des sénateurs représentant les « Français établis hors de France » par des associations, validée par le Sénat, et non au suffrage universel indirect. Instaurée en 1948 elle a été maintenue lors de la révision constitutionnelle de 1958. Elle est issue d'un processus social et politique sur lequel nous reviendrons. L'expression politique à l'étranger, reconnue possible pour de l'élection présidentielle, s'élargit. La règle « un homme, une voix » qui prévaut en France pour l'élection du corps électoral des sénateurs est appliquée hors des frontières. C'est, selon l'expression de J.P Bayle, sénateur socialiste élu en 1983, « la fin de l'entre-soi ».

Cette volonté d'uniformiser les règles va trouver des limites. L'expression politique à l'étranger reste marquée par des exceptions liées à l'extériorité et aux règles prévalant dans les pays de résidence. La campagne électorale pour l'élection des membres du CSFE ne peut avoir lieu que par en envoi de documents ou dans des locaux bénéficiant d'une immunité diplomatique. De même le vote doit être exprimé dans ces mêmes locaux ou par correspondance. Le débat sur le découpage de l'étranger en circonscriptions électorales est aussi ouvert mais le choix entre représentation d'un territoire ou d'une population, n'est pas tranché, des critères multiples sont pris en compte, l'aspect démographique n'étant qu'un parmi d'autres : « Les circonscriptions électorales sont définies […] en fonction des donnée géographiques, économiques, historiques et humaines et en tenant compte du nombre de Français établis dans les circonscriptions.[481] »

La même question aurait pu se poser sur les circonscriptions des sénateurs, mais le débat n'est pas ouvert et leur compétence continue de s'étendre à l'ensemble du monde. Ils ne sont pas distingués les uns des autres et, contrairement à leurs homologues représentant une faction du territoire national, ils continuent à se singulariser.

La rupture concernant l'élection du CSFE et celle des sénateurs s'accompagne, en 1982 d'une loi modifiant les conditions d'inscription sur les listes électorales. Elle supprime les exceptions permettant aux Français de l'étranger de s'inscrire dans une commune sans y justifier d'attaches suite aux critiques émises après les élections législatives de 1978 sur la sincérité du scrutin. Une nouvelle réponse est apportée dans le débat entre exceptions et principes fondateurs du droit électoral.

A l'inverse la création de députés pour les Français de l'étranger ne sera pas débattue, alors que c'est l'une des 110 propositions du programme électoral du parti socialiste : « La représentation parlementaire des Français de l'étranger,

---

[480] Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaires,* 8 avril 1982, M. Guidoni, p.1025

[481] JORF, *Lois et décrets,* 1982, loi n°82-471 du 7 juin relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger, p.1810.

comprenant non seulement des sénateurs mais aussi des députés, sera assurée selon des procédures qui en garantiront le caractère démocratique.[482] »

La priorité est donnée à une modification à l'élection des sénateurs et à une augmentation de leur nombre qui passe progressivement de six à douze. Est-ce une façon d'écarter un débat sur les spécificités de la représentation nationale, dont celui en termes de découpage des circonscriptions, qui a été évité pour les sénateurs ?

La question ne reviendra pas dans le débat politique avant les élections présidentielles de 2007. Le principe en sera adopté lors d'une révision constitutionnelle en 2008. Le projet est alors porté au plus niveau de l'Etat et les conditions politiques sont réunies pour trouver une majorité qualifiée au Parlement qui vote cette réforme contrairement aux septennats et quinquennats précédents.

Conclusion

Avoir le droit d'exprimer un choix politique en votant est, pour les Français de l'étranger, l'objet d'un système de transformation qui traverse le XXe siècle. Un processus social et politique, jalonné d'innovations institutionnelles, conduit de l'impossibilité à l'expression du vote dans le pays de résidence pour certaines élections selon des règles spécifiques, fruit de la tension entre exterritorialité et respect des normes prévalant en France.

La conjugaison des critères de résidence en France et de paiement de l'impôt excluent totalement, jusqu'au début du XXe siècle, les Français de l'étranger du droit de vote. Sous la IIIe République une première rupture intervient : participer à la défense de la patrie, même si l'on vit hors des frontières, devient un critère d'inscription sur les listes électorales, mais pour les Français de l'étranger ce droit reste largement théorique car il se heurte à l'obligation de présence en personne le jour de l'élection. Les demandes des parlementaires pour instaurer le vote par correspondance des Français de l'étranger, comme il existe pour d'autres catégories de Français, se heurtent à l'opposition de l'exécutif. L'expression politique doit s'exprimer sur le territoire national.

La Seconde Guerre mondiale va modifier les termes du débat. La dichotomie opposant les Français à l'étranger à ceux vivant en France se combine avec le choix de soutenir ou non la Résistance. La reconquête du territoire occupé va aussi s'organiser de l'étranger avec, en particulier, la création des Comités français à l'étranger qui regroupent ceux qui veulent poursuivre le combat. Pour ces Français

[482] *Programme électoral du Parti socialiste (PS) pour l'élection présidentielle de 1981, 110 propositions pour la France*, avril-mai 1981, proposition n°48, discours.vie-publique.fr/notices/083001601.html

libres vivant à l'étranger l'oscillation entre les deux définitions de la patrie, l'une privilégiant le lien social et l'autre le partage du territoire, se résout. Tout comme lors de la Grande Guerre, en s'engageant pour libérer la terre occupée, où qu'ils se trouvent dans le monde, le lien social est réactivé. La métaphore de la parenté l'exprime et le rôle du sang versé pour la patrie en est à nouveau le support. Le rôle qu'ils jouent les rend légitime à choisir des représentants à l'ACP au même titre que les autres Français participant à la Résistance. L'expression de choix politiques hors des frontières devient possible. Instaurer son universalité en temps de paix ouvre une nouvelle étape du système de transformation.

Lors d'une autre crise, celle du passage de la IVe à la Ve République, est mis en place le vote des Français de l'étranger lors des référendums, et d 'abord pour celui de 1958 portant sur la nouvelle Constitution. Cette innovation institutionnelle est à rapprocher du fondement de la doctrine gaulliste, le dialogue direct entre le Président de la République et le peuple, et se conjugue avec un autre axe de cette politique selon laquelle la place de la France dans le monde s'appuie sur une nécessaire extériorité. La mêmeté ne s'exprime plus en termes de sang ou de parenté comme lors des périodes précédentes mais renvoie à ce que les Français de l'étranger marquent, par leur action, la place de la France dans le monde.

Exprimer un vote à l'étranger ouvre le débat sur les modalités utilisées. Comment les concilier d'une part avec les principes qui régissent le droit électoral, égalité des citoyens, sincérité du scrutin et secret du vote, et d'autre part avec une conception de la souveraineté qui exclut alors l'organisation d'élections hors des frontières ? Au sein de l'exécutif les interprétations divergent entre ministère de l'Intérieur et ministère des Affaires étrangères. Elles ne sont pas tranchées et mènent à un vote par procuration accompagné de forts taux d'abstention.

Une nouvelle modification du discours sur les Français de l'étranger, intervient alors que la confrontation avec l'économie mondiale se fait sur fond de crise pour l'économie française. Pour V. Giscard d'Estaing, qui vient d'être élu Président de la République, ils sont un facteur essentiel de la « modernisation », nécessaire pour conforter le rôle de la France dans la concurrence internationale. Le fait même qu'ils vivent à l'extérieur du pays, rend leur expérience indispensable dans la nécessaire confrontation avec l'économie-monde. Leur mêmeté est marquée d'une forte composante économique.

Renforcer leur participation aux choix politiques passe par une déterritorialisation de leur expression. Cet objectif politique, exprimé au plus haut niveau de l'exécutif, conduit à prendre en compte le nombre important de réponses positives exprimées par les Etats étrangers concernant la tenue d'élections françaises sur leur territoire qui avait été recueillies sous le septennat précédent. En raison des divergences qui s'étaient exprimées au sein du pouvoir exécutif, les discours tenus sur la souveraineté et la politique menée par la France n'avaient pas alors été infléchis. Dorénavant des accords de réciprocité sont conclus entre Etats dans le

domaine électoral, et il sera possible de voter pour certaines élections dans les pays étrangers.

Le débat s'ouvre sur la mise en place ces élections entre l'exécutif, le Conseil d'Etat et le législatif. Ces discussions sont une nouvelle étape du système de transformation pour combiner extériorité et expression politique. Des modalités inédites de vote pour les présidentielles et les référendums associent éléments déterritorialisés, tels que des élections dans les locaux diplomatiques, et territorialisés, le vote par procuration demeurant la pratique pour les élections législatives et locales. Construction qui reflète les limites du moment, dont celles liées à la compression de l'espace /temps dont nous retrouverons les phases suivantes[483] . Un processus électif marqué par des exceptions par rapport au système qui prévaut en France est conçu pour tenir compte de l'existence d'un échelon local politique disjoint.

La place croissante reconnue aux Français de l'étranger dans l'expression de leurs choix politiques modifie également le fonctionnement des partis politiques : ils étendent leur action au-delà de frontières en y rassemblant militants et sympathisants. Ces évolutions sont à rapprocher d'une participation en forte hausse lors de l'élection présidentielle de 1981[484] , mais ce résultat est en retrait par rapport au niveau qui était escompté. Malgré la place qui leur est donnée dans le discours politique, les Français de l'étranger n'utilisent que partiellement ce nouveau droit. L'intérêt politique de ceux qui vivent à l'extérieur des frontières n'est pas aussi affirmé que ne l'escomptaient ceux qui les représentent.

Certains des particularismes qui marquent l'expression politique des Français de l'étranger sont modifiés sous la présidence de F. Mitterrand, dont l'élection du CSFE au suffrage universel, et donc de celle des sénateurs représentant les Français de l'étranger au suffrage universel indirect, mettant fin à une exception instaurée en 1948 au nom de l'impossible expression de choix politique hors des frontières. Par contre la création de députés représentant les « Français établis hors de France » ne sera pas débattue. Fruit d'une volonté présidentielle et d'une majorité qualifiée au Parlement pour la voter, elle entre dans les faits en 2012. C'est à ce système, moins dépendant des composantes spatiales et temporelles, qui combine différemment des éléments déterritorialisés et territorialisés que nous allons maintenant nous intéresser.

[483] J.X. Inda and R. Rosaldo (eds), 2002, p.8 et suivantes.

[484] 100 000 en 1981 par rapport à 60 000 en 1974.

Ch. 4 - La politique au quotidien

Introduction

Voter à l'étranger est devenue compatible avec la conception de la souveraineté, illustrant le fait que cette vision philosophique est susceptible, comme elle l'a été à de multiples reprises concernant les Français à l'étranger, d'une nouvelle mutation pour formaliser le lien entre le pouvoir politique et ceux qui ne vivent pas sur le territoire qu'il contrôle. Un nouveau « répertoire d'arguments »[485] justifie ce changement, induit une combinaison différente d'éléments déterritorialisés et territorialisés, et l' élaboration de règles compatibles avec celles en vigueur à la fois en France et dans les pays de résidence

L'analyse des débats au sein de l'appareil d'Etat a permis d'identifier, au cours de ces inflexions, les questions soulevées par la duplication à l'étranger du processus électoral qui prévaut en France. C'est en partant de celles-ci que nous analyserons les pratiques actuelles résultant de cette transposition, et les tensions générées par cette nouvelle construction.

La participation à des élections pour un Français résidant à l'étranger est passée d'une quasi impossibilité - il fallait séjourner provisoirement dans la commune d'inscription sur la liste électorale pour pouvoir voter - à la faculté de voter par procuration pour les référendums[486], l'élection du Président de la République et les législatives au début de la Cinquième République, ainsi que pour les élections locales . Une seconde rupture est intervenue en 1976 avec l'instauration du vote à l'étranger pour les élections présidentielles. Ce vote déterritorialisé a été ensuite étendu aux conseillers locaux- élus dans les pays de résidence et ayant un rôle consultatif- puis aux élections législatives pour choisir des représentants spécifiques.

Cette extension progressive fait qu'aujourd'hui un Français à l'étranger peut voter dans son pays de résidence pour toutes les élections nationales et pour l'élection des conseillers consulaires, qui constituent un échelon de proximité. Parallèlement, en rupture avec le principe d'unité de la liste électorale,

[485] S. Wahnich, 1999, p.591-599.

[486] Sauf en 1958 et en 1962 où le vote a lieu par correspondance.

considérée comme un facteur de garantie de la sincérité des élections, ils peuvent être inscrits sur les listes électorales en France et y voter pour les différentes élections locales : municipales, départementales, régionales. Ils peuvent aussi y exprimer un vote pour une élection nationale sous réserve d'avoir averti les services consulaires auprès desquels ils sont inscrits, avant la fin de l'année précédant l'élection.

Ces règles conduisent à une dichotomie entre élections nationales déterritorialisées et élections locales qui peuvent être déterritorialisées ou non. Entre ces deux pôles se situent les élections des conseillers consulaires: elles ont lieu dans le pays de résidence pour élire un échelon de représentation locale dans ledit pays, qui n'a cependant qu'un rôle consultatif. Leur existence pose la question d'une double référence locale, celle qu'incarne ces conseillers et celle du rattachement à une commune française où les Français de l'étranger peuvent exprimer également des choix politiques renvoyant à un ancrage dans le territoire national.

4 - 1 - Quelles élections et comment voter ?

Campagne électorale.

Lorsque la possibilité de voter dans les locaux diplomatiques pour l'élection présidentielle a été discutée en 1975, le « processus public » [487] au cours duquel l'opinion se forme avant l'élection, la campagne électorale, a été un des points abordé. La déterritorialisation de cette élection ouvre un débat sur les différences entre les règles prévalant en France durant ces campagnes et celles des Etats où ces choix politique s'expriment. L'impossibilité affirmée d'une expression politique publique des Français de l'étranger hors de frontières et d'une campagne électorale française à l'étranger a restreint la campagne aux locaux diplomatiques. Ils peuvent, seuls, accueillir un affichage politique, qui est interdit dans le reste du pays. Cette exception est justifiée par le fait que, comme me l'explique un diplomate, « juridiquement l'ambassade c'est la France ». Cette particularité a pour base un traité international de 1961, la convention de Vienne sur les rapports diplomatiques entre Etats[488], selon lequel ces locaux sont inviolables. Les agents de l'Etat accréditaire ne peuvent y pénétrer qu'avec l'autorisation de l'ambassadeur. Au nom de cette inviolabilité, les locaux diplomatiques sont donc considérés comme extraterritoriaux : aussi des positions politiques peuvent-elles s'y exprimer.

L'affichage des programmes des candidats s'accompagne de l'envoi, au domicile des inscrits sur la liste électorale, par les services diplomatiques, de documents de campagne. Par contre les réunions publiques sont interdites. L'opinion ne se forme

[487] J. Habermas, 2011, p.59.

[488] C.A. Colliard, 1961, p.3-42.

donc pas dans l'espace public. Si des réunions politiques ont lieu, elles se déroulent dans des locaux privés. N'y sont conviés que des proches de la cause défendue. Les documents élaborés sont ensuite remis à des personnes connues. La situation au Gabon durant la campagne des élections présidentielles en 1981 illustre cette situation. Pierre, qui y réside, oppose une « absence de campagne électorale, aucun responsable politique français n'est venu », à l'existence d'une organisation gaulliste qui n'apparait pas publiquement mais dont les membres distribuent à ceux qu'ils connaissent des documents électoraux.

Aujourd'hui la campagne doit se dérouler dans le respect du droit local, mais ce droit se traduit par une combinaison différente des pratiques. L'affichage demeure cantonné aux espaces où s'exprime le vote, excluant l'espace public, et l'envoi de la propagande électorale par voie postale demeure. Mais des réunions politiques peuvent se tenir dans l'ensemble des locaux qui appartiennent à l'Etat, assimilés à la France car couverts par une immunité diplomatique :

« L'Etat met, sous réserve des nécessités de service, ses locaux diplomatiques, consulaires, culturels et scolaires à la disposition des candidats qui en font la demande pour la tenue de réunions électorales. Cette mise à disposition ne peut intervenir que pendant la durée de la campagne électorale. L'organisation des réunions électorales se fait sous la responsabilité des candidats »[489].

Cette inflexion, qui ne figurait pas dans le projet de loi sur l'élection de députés par les Français de l'étranger présenté par le Gouvernement, a été introduite par amendement parlementaire, lors de son examen, en 2011. Pour ses auteurs, les sénateurs du groupe socialiste, élire ces députés suppose qu'ils puissent faire campagne, car c'est une liberté fondamentale, et donc qu'ils puissent organiser des réunions. De même qu'en France les communes mettent à la disposition des candidats des locaux municipaux, à l'étranger tous les locaux appartenant l'Etat doivent, à ce titre, pouvoir été utilisés :

« Si nous organisons l'élection de députés par les Français de l'étranger, il doit y avoir une campagne électorale. Or toute campagne électorale comporte forcément la possibilité pour les candidats d'organiser des réunions. Si l'on n'avait pas le droit d'organiser des réunions à l'occasion d'une campagne électorale en vue de la désignation de représentants de la nation, où qu'ils soient élus, ce serait tout à fait contraire aux libertés fondamentales auxquelles nous sommes attachés et donc proprement incompréhensible. Dès lors, il n'y a qu'une seule solution : des réunions électorales doivent pouvoir avoir lieu dans des locaux qui relèvent de la République française à l'étranger, c'est-à-dire dans les locaux des ambassades, des consulats ou des établissements à caractère culturel et scolaire. […] Nous sommes habitués, sur le territoire national, à la tenue de réunions électorales dans les écoles, les mairies

[489] Conseil constitutionnel, 2012, *Mémento du candidat français à l'étranger*, conseil-constitutionnel.fr.

et les salles municipales. Une commune peut tout à fait décider que sa salle des fêtes ou que telle salle à vocation culturelle ou scolaire a, pendant la durée de la campagne électorale, vocation à accueillir des réunions publiques, dès lors, naturellement, que tous les candidats sont traités de la même manière et qu'ils ont accès équitablement aux mêmes locaux.[490] »

L'amendement est adopté par les sénateurs, et il le sera par l'Assemblée nationale. Ainsi des réunions électorales peuvent-elles se dérouler publiquement. La duplication de la campagne hors des frontières devient partiellement possible, le rôle dévolu aux collectivités locales est transféré à l'Etat. Les lieux emblématiques de la présence française, placés sous la responsabilité du pouvoir exécutif, garant lui-même de la neutralité et du respect des règles, deviennent aussi ceux d'une expression politique

A cette inflexion s'ajoute une autre démultiplication de l'expression politique. Les candidats, ayant accès à la liste électorale, qui inclut à l'étranger les adresses électroniques des inscrits, leur envoient directement des courriels présentant leurs programmes. Le lien direct ainsi instauré avec les électeurs, sans passer par le canal des services diplomatiques, permet aussi de leur adresser des invitations pour des réunions électorales.

Les invitations envoyées aux électeurs newyorkais lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 2017 illustrent cette nouvelle forme de relation. Ces réunions publiques se tiennent hors des locaux diplomatiques, dans des lieux privatisés pour la circonstance. La limite posée par la non expression publique oblige à s'inscrire préalablement, ainsi que le montrent les deux exemples suivants, qui concernent François Fillon et Emmanuel Macron, mais il s'agit d'une pratique largement utilisée par tous les candidats :

« Muriel Reus est porte-parole de François Fillon. Elle est également fondatrice du mouvement les Femmes avec Fillon. Les Femmes avec Fillon : ce sont 300 comités en France et des milliers de personnes engagées sur les réseaux sociaux.
Muriel Reus interviendra lors d'un dîner débat dans un cadre convivial pour présenter les propositions de François Fillon pour la liberté des femmes.

RSVP Invitation - Dîner Débat Femmes avec Fillon - Mercredi 1er février 2017 à 19:00

Rendez-vous au Bistrot Vendôme
405 E 58th St, New York, NY 1002 »[491]

[490] Sénat, *Annales*, 2011, 2 mars, Jean-Pierre-Sueur, sénateur PS du Loiret, p.1748.

[491] Communication à titre privé d'un courriel reçu par une inscrite sur la liste électorale à New York, janvier 2017.

« Bonjour,

Il y a quelques semaines, Emmanuel Macron est venu à la rencontre des Français résidant à New York. Après avoir échangé entre autres avec l'économiste Joseph Stiglitz et l'actuel secrétaire de l'ONU Antonio Guterres, il a pris la parole dans deux universités : Columbia et la New York University.

Ce mercredi 8 février, c'est au tour de Françoise Holder, déléguée national d'En Marche, de tenir une réunion publique à New York. Celle-ci portera sur le thème : « Relancer l'économie ». Ce sera aussi l'occasion de poser vos questions sur le projet que nous portons.

Françoise Holder est vice-présidente du groupe Holder (Paul, Ladurée…) elle est également présidente de l'association Forces Femmes.

Nous vous donnons rendez-vous : mercredi 8 février à 19h30 au Contra Studio (122 W 26th Street, 5ème étage) à New York.

Inscrivez-vous vite pour pouvoir y participer »[492]

Avec ces réunions le processus public au cours duquel l'opinion se forme, dont le rôle comme composition d'une élection démocratique est souligné par Habermas, voit sa frontière se déplacer. S'il n'est pas présent dans l'espace public du pays de résidence, comme c'est le cas en France, puisque il est cantonné à des espaces diplomatiques ou privés, une conception élargie des lieux, où peut s'exprimer un discours politique, prévaut. Des réunions électorales y sont organisées grâce aux possibilités de multiples contacts directs et individualisés, via Internet, entre candidats et inscrits sur la liste électorale qui le souhaitent. Ces réunions alimentent un processus où se forme l'opinion, qui s'il n'est pas totalement public, est largement ouvert, à l'inverse de l'entre-soi des militants et des sympathisants qui régnait précédemment.

Le temps du vote

L'expression du vote, sous un double aspect, son temps et ses modalités, est une autre illustration de la confrontation entre la nécessaire intégration d'une dimension géographique qui s'étend à la planète, et un processus politique dont les règles ont été élaborées pour le territoire français.

La préoccupation constante du pouvoir politique d'établir de liens avec les émigrés, où qu'ils soient installés, fait, comme l'analysent Glick Schiller, Basch et Szanton Blanc[493], qu'il définit des frontières sociales plutôt que géographiques.

---

[492] Communication à titre privé d'un courriel reçu par une inscrite sur la liste électorale à New York, janvier 2017.

[493] N. Glick Schiller, L. Basch et C. Szanton Blanc, 1995, p.48-63.

S'opposent alors deux logiques, celle du pays d'émigration dont les normes concernent tous ses ressortissants, où qu'ils résident, et celle du pays de résidence pour lequel l'identité politique se définit à l'intérieur des frontières. L'expression du vote des Français résidant dans un pays étranger illustre cette opposition, et mène à une interrogation à propos de relations sociales combinant contraintes géographiques et processus électoral.

Selon le système adopté sous la IIIe République, qui prévaut jusqu'en 2007, le vote a lieu le même jour sur le territoire français. Le jour et les heures d'ouverture et de fermeture des bureaux de vote sont fixés par le Gouvernement. Il est interdit de diffuser les résultats avant la fermeture de tous les bureaux. L'expression simultanée de leurs choix politiques par les électeurs symbolise leur communauté d'appartenance[494] .

Mais appliquer ces règles de façon uniforme à l'ensemble de la planète pose question. Certains Français, en raison du décalage horaire votent pour l'élection présidentielle alors que les résultats sont déjà rendus publics en France. Pour éviter que cette information influence le vote, il faudrait que celui-ci soit exprimé de façon anticipée.

La question est soulevée par des Français votant dans l'Ouest américain au cours des années 1990[495]. Elle est transmise à un sénateur lequel interroge le Gouvernement mais, faute de réponse pour résoudre cette antilogie, une autre voie est utilisée, celle du Conseil constitutionnel. Cette instance est non seulement le juge des élections mais suggère aux pouvoirs publics toutes mesures propres à améliorer le déroulement des consultations, dont l'élection présidentielle. La question, qui concerne aussi des territoires français ultra-marins, est abordée dans la décision publiée après l'élection présidentielle de 2002. La contradiction entre expression du vote et connaissance des résultats est reprise au nom de « motifs évidents d'égalité devant le suffrage, de sérénité du vote et de considération envers les électeurs ne résidant pas en France métropolitaine »[496]. Il est donc demandé que le scrutin ait lieu le samedi en Polynésie française et dans les collectivités françaises d'Amérique mais aussi dans « les centres de vote des Français résidant dans les pays présentant un retard horaire non négligeable par rapport à la France métropolitaine. [497] »

L'égalité devant le vote n'équivaut donc plus à ce que celui-ci se déroule pour tous les Français, où qu'ils résident, le même jour mais à ce qu'ils n'aient pas connaissance, même partielle, des résultats lors de l'expression de leur choix. La

[494] Y. Déloye, O. Ihl, 2008, p.64.

[495] Entretien Claude Girault.

[496] Conseil-constitutionnel, 2002, décision n°129,7 novembre, conseil-constitutionnel.fr.

[497] Conseil-constitutionnel, 2002, décision n°129,7 novembre, conseil-constitutionnel.fr.

simultanéité, qui garantissait le secret, ne fonctionne plus en raison de la dispersion géographique. Pour maintenir cette dimension essentielle du vote, la référence au temps doit être modifiée : il devient hétérogène. Les électeurs n'expriment plus simultanément leur appartenance à la nation. Mais cette hétérogénéité doit à son tour être encadrée pour que les résultats des votes anticipés ne soient pas connus sur le territoire métropolitain. En 2006, une loi[498] instaure cette nouvelle pratique : l'année suivante les Français votant en Amérique, exprimeront leur choix le samedi lors de l'élection présidentielle. Cette hétérogénéité sera renforcée lors des élections législatives de 2012, le premier tour se tiendra à l'étranger avec une semaine d'avance[499]. Quinze jours séparent les deux tours de façon à sécuriser l'envoi de documents électoraux concernant le second tour. Contrairement à l'instauration du vote anticipé, cette disposition ne donne pas lieu à débat : un précédent existant en Polynésie française, il est étendu à l'étranger[500]. La question de la diffusion des résultats du premier tour dans ces circonscriptions, avant qu'il n'ait lieu pour les autres électeurs, n'est pas évoquée. Elle reste posée aujourd'hui car introduire une hétérogénéité du temps de l'expression des choix politiques suppose de garantir, pour tous, l'absence de contradiction entre expression du vote et connaissance des résultats.

Comment voter ?

Pour exprimer un vote, en combinant lien social avec le pays d'origine et éloignement géographique, les modalités de ce vote vont aussi donner lieu à débat. Sur le territoire national la même règle s'applique à toutes les élections. Cela n'est plus vrai lors du vote à l'étranger. L'expression du vote diffère selon le trois types d'élections, présidentielles, législatives et conseillers consulaires. La duplication du processus électoral ne se fait pas à l'identique dans ces trois situations.

Une première différence est la possibilité du vote par correspondance électronique, qui n'existe pas en France. Il est justifié par l'éloignement du bureau de vote. Sur le territoire français chaque commune a, en effet, au moins un bureau de vote, celui –ci accueillant au maximum 1000 électeurs[501]. Leur nombre se chiffre

---

[498] JORF, *Lois et décrets*, 2006, loi relative à l'élection du Président de la République, n° 2006-404 du 5 avril 2006, p. 5192, rectificatif 15 avril 2006, p.5701.legifrance.gouv.fr.

[499] JORF, *Lois et décrets*, 2009, ordonnance n°2009-936 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France, 29 juillet, legifrance.gouv.fr.

[500]Assemblée nationale, *Annales, Documents de l'Assemblée nationale*, 2008, rapport n°1146 sur l'application de l'article 25 de la Constitution, 8 octobre, p.84, assemblee-nationale.fr.

[501] Ministère de l'Intérieur, 2011, Fonctionnement d'un bureau de vote, « chaque commune est divisée, par arrêté préfectoral, en autant de bureaux de vote que l'exigent les circonstances locales et le nombre d'électeurs. Afin de faciliter le bon déroulement des opérations électorales, il est préconisé de ne pas excéder le nombre de 800 à 1 000 électeurs inscrits par bureau », interieur.gouv.fr.

donc en dizaine de milliers. À l'étranger on en compte 775 en 2012. Leur répartition dépend du nombre d'inscrits sur les registres consulaires, soit 1, 5 million au total[502]. Ainsi vingt bureaux sont-ils ouverts à Londres, dix à New York, mais dans un seul dans des pays tels que l'Iran, l'Ukraine ou le Pérou[503] . Et ce nombre de bureaux a été sensiblement augmenté lorsque l'utilisation de tous les locaux qui appartiennent à l'Etat français, et pas seulement les locaux diplomatiques, a été rendue possible à partir de 2012. Un diplomate, en poste en Thaïlande en 1981, souligne qu'un seul bureau était ouvert dans ce pays. Il était à l'ambassade, à Bangkok, car il n'y avait pas de consulat qui aurait alors pu héberger ces bureaux dans les autres villes du pays. En 2017 il y en a six : outre deux bureaux à Bangkok, quatre autres sont localisés tant dans le nord que dans le sud du pays. Si le maillage reste sans commune mesure avec celui prévalant en France, il a été sensiblement renforcé.

Pour déterminer l'implantation de ces bureaux prenons l'exemple des Etats-Unis. Au-delà du facteur démographique un ensemble de critères intervient, selon ce diplomate qui est y chargé de l'organisation des élections. L'histoire est prise en compte : si un bureau existe de longue date mais que la population descend en dessous du seuil fixé, la décision de suppression peut être reconsidérée. La taille du consulat, donc le nombre de personnes disponibles pour tenir le bureau, est aussi un facteur essentiel. Une fois le projet de localisation arrêté, s'ouvre une phase de négociations avec les autorités américaines. Elles peuvent porter sur des implantations dans des locaux qui dépendent d'elles et pour lesquelles leur autorisation est nécessaire ; mais elles peuvent aussi se borner à informer les élus et la police locale de la tenue des élections. Les locaux utilisés sont donc publics et privés. Y sont installés des institutions françaises, services diplomatiques, Alliances françaises, écoles françaises mais aussi des entreprises privées ou des organismes publics américains. Pour ce diplomate « le premier critère est de privilégier la sécurité de nos ressortissants, puis l'accessibilité », d'où les négociations menées avec différents partenaires. Les bureaux de vote ne sont pas cantonnés aux ambassades ni aux locaux sous le contrôle direct de l'exécutif, comme le veut la règle en vigueur, ils deviennent visibles dans l'espace public du pays. Cette adaptation illustre le fait que les pratiques sociales peuvent se situer hors des normes juridiques, il y a « un accord sur la façon de détourner les normes »[504] pour faciliter l'accès des Français de l'étranger aux bureaux de vote.

---

[502] JORF, *Lois et décrets*, 2017, décret n°0012 du 12 janvier authentifiant la population des Français établis hors de France au 1er janvier 2017, legifrance.gouv.fr.

[503] Sénat, *Documents parlementaires*, 2014, rapport d'information sur le vote électronique, n°445, 9 avril, p.53.

[504] S. Cerutti, 1995, p.130.

Malgré ces extensions certains électeurs vivent à plusieurs centaines de kilomètres d'un bureau de vote. D'autres modalités que le vote à l'urne sont donc instaurées pour augmenter le nombre de votants et la légitimité des élus qui lui est associée. Lors de la création des députés des « Français établis hors de France », une modalité supplémentaire est ajoutée au vote par correspondance et au vote par procuration, le vote par correspondance électronique. Le débat parlementaire sur ce sujet aurait été intéressant à analyser mais le Gouvernement procède, en 2009, par ordonnance[505], les échanges sont réduits lors de la ratification de ce texte. A l'Assemblée nationale la question n'est pas abordée en séance publique, elle l'est seulement dans le rapport de la commission de lois. Ce document précise d'abord que les modalités de ce vote seront définies par l'exécutif sous forme d'un décret après avis du Conseil d'Etat. L'articulation avec un précédent, le vote par correspondance électronique mis en place pour l'élection des conseillers consulaires, dont le rôle est consultatif, n'est pas évoquée. Par contre sont rappelées les difficultés soulevées par cette innovation pour satisfaire les trois principes qui doivent prévaloir : le vote de tous, la sincérité du scrutin et le secret du vote. Au nom du premier, l'introduction du vote électronique est acceptée car il est le seul à remédier aux contraintes d'éloignement qui conduisent à un haut niveau d'abstention :

« Eu égard à l'extrême difficulté, voire à l'impossibilité pratique, auxquelles peuvent se heurter les Français établis hors de France non seulement pour se rendre dans les bureaux de vote, mais encore pour donner procuration à un compatriote de confiance, et compte tenu par ailleurs des carences pouvant affecter le courrier dans certains pays […] le vote par voie électronique pouvait apparaître, dans nombre de cas, comme le seul moyen pour les Français résidant hors de France d'exercer effectivement un droit qu'ils tiennent désormais de la Constitution »[506].

Mais cette innovation pose problème en matière de sincérité du scrutin, car, d'une part les éléments d'authentification qui permettent le vote peuvent été détournés par un tiers, d'autre part le terminal sur lequel est émis le vote peut n'être pas sécurisé. De plus l'absence de cadre formel ne garantit pas l'absence de pression lors de l'expression du vote, s'opposant à son caractère secret. Si aucun débat au Palais Bourbon ne nous éclaire sur le respect de ces principes, ils font l'objet d'une intervention au Sénat. Le groupe communiste demande, sans succès, la suppression de cette modalité, tout comme l'a été le vote par correspondance en France en

[505] Assemblée nationale, *Annales, Documents de l'Assemblée nationale*, 2009, n° 1894, 25 aout projet de loi relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France, assemblée-nationale.fr.

[506] La Documentation française, *Études et documents du Conseil d'État*, 2010, n° 61, Rapport public 2010, Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives, p.148.

1975, car l'un et l'autre sont considérés comme sources de fraudes électorales. La solution proposée pour écarter les risques de faible participation aux élections législatives passe par l'augmentation du nombre de bureaux de vote :

« Soit on souhaite rapprocher les Français de l'étranger de la France elle-même, et on approche le plus possible les bureaux de vote des électeurs ; soit on cherche, de manière incidente, à favoriser un ensemble de manipulations du suffrage pouvant nuire à la sincérité du scrutin. En effet, moins l'électeur sera mis directement en situation de voter, plus les risques de fraude électorale seront grands »[507].

L'exécutif, écartant ces risques éventuels, instaure quatre modalités de vote pour les élections législatives à l'étranger : urne, correspondance, correspondance électronique, procuration. La seconde et la troisième n'existent pas sur le territoire français. Le même souci de participation des électeurs ne mène pas à l'instauration de règles identiques pour l'élection présidentielle de 2012 : seuls sont possibles les votes à l'urne et par correspondance, comme en France. L'éloignement des Français de l'étranger des lieux de vote ne pèse pas face au risque d'annulation de l'élection si des irrégularités remettaient en cause le résultat du scrutin pour l'ensemble du corps électoral français. Le risque d'incertitude politique qui s'ensuivrait est jugé trop important.

L'innovation du vote électronique est toutefois de courte durée, ce qui montre que la notion de risque peut être rapidement reconsidérée. A moins de trois mois des élections législatives de 2017, le Gouvernement suspend le vote électronique en raison des menaces qui ne permettent pas de garantir sa sécurité :

« Il y a aujourd'hui un contexte très particulier, qui pèse sur les élections dans plusieurs grandes démocraties, avec des menaces de cyber-terrorisme, de cyber attaques, qui sont diffuses, mais qui sont omniprésentes.[508] »

Matthias Fekl, Secrétaire d'Etat chargé des Français de l'étranger, précise que des tests ont montré l'intensité de menaces pouvant conduire à l'annulation des élections dans certaines circonscriptions, et donc à un doute sur la sincérité du scrutin tout entier[509]. C'est donc une possible remise en cause d'un résultat national, ici la composition de l'Assemblée nationale, qui justifie que cette modalité soit écartée, tout comme elle l'avait été précédemment pour l'élection présidentielle.

En 1977, le projet de loi concernant le vote des Français de l'étranger aux élections législatives, avait été qualifié d' « expérience aventureuse » et repoussé

---

[507] Sénat, *Annales,* 2011, 2 mars, Josiane Mathon-Poinat, sénatrice communiste de la Loire, p.1755.

[508]Assemblée des Français de l'étranger, 2017, 6 mars, *intervention de Matthias Fekl*, assemblee-afe.fr

[509] Ibid.

car il pouvait remettre en cause la légitimité de l'élection des députés du fait du vote des Français de l'étranger pour des députés métropolitains. La création de députés des « Français établis hors de France » ayant été d'abord rejetée. L'incertitude du vote des Français de l'étranger trouve ici une autre illustration. Elisant maintenant leurs propres députés, les risques d'annulation ont été considérés en 2012 comme cantonnés aux circonscriptions hors des frontières : des innovations y sont possibles. Cinq ans plus tard l'évaluation des risques est différente, et la sincérité du scrutin est privilégiée. Les procédures doivent être au-dessus de tout soupçon car elles pourraient peser sur la composition de la représentation parlementaire. Comme pour les élections présidentielles et les référendums, où leurs voix sont comptées avec celles des autres Français, il n'est pas question de déroger aux règles communes pour tenir compte de l'extériorité des Français de l'étranger. L'innovation institutionnelle bute sur le risque d'une instabilité jugée inacceptable dans le système politique français.

Du vote aux résultats

La question de la sincérité du scrutin étant au centre des règles appliquées lors de l'expression du vote, qu'en est-il lors de son dépouillement et de la proclamation des résultats ? Comment ces règles vont-elles être dupliquées, ou non, lorsque des choix politiques sont émis à l'étranger ? Leur similitude est régulièrement affirmée, tant par les électeurs que par les diplomates. Mais au-delà de cette assertion, comment la dimension symbolique et rituelle du vote marquant l'appartenance à la communauté nationale, mise en évidence par Déloye[510], est-elle perçue par les électeurs français à l'étranger ?

Pour certains d'entre eux c'est non seulement la même procédure qu'en France, mais entrer dans un bureau de vote c'est être en France. Le fait que les locaux soient placés sous la surveillance de gendarmes en uniforme y contribue : « J'ai voté à l'ambassade, le bureau de vote est gardé par des gendarmes, on arrive en France […] c'est une petite portion du territoire français »(Aziliz). L'impression de cette Française qui vote en Irlande est partagée par un électeur dans un pays d'Asie : « C'est un bureau de vote comme en France. Les gendarmes assurent la sécurité, il y a des assesseurs » (Jacques).

Flore, qui vit à New York, évoque aussi cette dimension symbolique du vote :

«En 2007 pour la présidentielle il y avait un seul bureau de vote, au consulat, sur la Cinquième avenue, il y avait une énorme queue. Par contre en 2012 des bureaux secondaires ont été ouverts, le mien était installé dans une école internationale, c'était comme en France où je votais aussi dans une école. »

[510] Y. Déloye, O. Ihl, 2008, p.37.

Mais la similitude avec la France ne s'arrête pas là, car ayant été sollicitée pour participer au dépouillement, mon interlocutrice observe son déroulement « Il y avait à la fois les représentants des partis politiques et des gens de la communauté, un vrai contrôle a été effectué. »

Pendant le temps du vote les différents symboles renforçant le sentiment d'appartenance nationale à la communauté sont d'autant plus perçus qu'ils marquent une rupture avec l'univers quotidien des électeurs. La distance au pays d'origine est abolie.

C'est aussi la similitude qui est d'abord souligné par les diplomates « Il n'y a pas de particularité, c'est la même procédure qu'en France, elle est lourde », sont les premiers propos de ce consul. Mais au-delà de cette affirmation comment se traduit le fait que l'organisation qui est, en France, à la charge des maires relève à l'étranger des ambassades ? En 1976, lors du débat parlementaire sur l'élection du Président de la République, la question est posée. Le projet du Gouvernement prévoit que la présidence du bureau de vote sera confiée à un fonctionnaire alors qu'en France elle est assurée par un élu entouré d'assesseurs, désignés par les candidats, et d'un secrétaire, choisi parmi les électeurs et qui est chargé de rédiger les procès-verbaux. A l'Assemblée nationale, le groupe socialiste s'oppose à cette formule au nom de la sincérité du scrutin, car le président du bureau de vote dépendra du Gouvernement. Il propose que ce rôle soit tenu par un magistrat, garant de l'impartialité du scrutin :

« Nous craignons que cette présidence ne donne pas les garanties qu'on est en droit d'attendre ; en tout cas, elle est dérogatoire à nos principes juridique. C'est la raison pour laquelle, cherchant un président impartial, nous avons estimé que la meilleure formule consistait sans doute à désigner des magistrats pour présider les bureaux de vote dans les différents centres. [511]»

Deux types d'arguments sont avancés pour repousser cet amendement émanant de l'opposition. Pour le rapporteur, cette solution est impossible à mettre en œuvre en raison de contraintes géographiques :

« Je ne vois pas du tout comment, pour chaque centre, le premier président de la Cour de cassation pourrait désigner un magistrat de l'ordre judiciaire et l'obliger à se rendre dans des terres lointaines et arides, parfois aux seules fins de présider un bureau de vote.[512] »

---

[511] Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaires,* 1975, 17 décembre, Jean-Pierre-Cot, p.9924.

[512] Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaires,* 1975, 17 décembre, p.9924.

Le ministre de l'Intérieur se situe sur un autre plan. Il garantit la sincérité du scrutin, préoccupation des auteurs de l'amendement, en déplaçant la question du président du bureau de vote vers celle des représentants des candidats. Ils seront, comme en France, désignés par les électeurs dans chaque centre de vote pour contrôler, en leur nom, la sincérité des opérations. Même si l'absence d'élus locaux ne permet pas la duplication des règles, la différenciation des rôles au sein du bureau, à l'étranger comme en France, permet d'atteindre le but recherché.

Outre le processus de contrôle relevant des différents membres du bureau de vote, le rôle joué par le personnel du ministère des Affaires étrangères est justifié, lors d'un entretien, par un diplomate. A l'étranger la seule personne à détenir une autorité au nom de l'Etat, quelle émane du suffrage populaire, ou qu'elle soit administrative, est l'ambassadeur, et, par délégation, ses collaborateurs. C'est donc lui qui est responsable du processus électoral. L'absence d'élections locales fait de l'exécutif la seule autorité.

Après l'expression du vote, le dépouillement est une autre séquence ou la sincérité du scrutin doit être garantie. La question a également été soulevée lors de l'examen du projet de loi sur le vote des Français de l'étranger à l'élection présidentielle, en 1975. Le lieu où il est réalisé a donné lieu à discussion. La territorialisation du dépouillement et celle de la proclamation des résultats sont demandées par certains sénateurs car l'opinion politique des Français résidant dans un pays donné ne doit pas être connue des autorités locales. Le Gouvernement ne donnera pas suite à cette demande, s'en tenant au caractère public du dépouillement auquel tout électeur peut participer ou assister, et à l'affichage immédiat des résultats. C'est là un second élément, se conjuguant avec les contrôles effectués par les membres du bureau de vote, qui contribue à garantir la sincérité de résultats.

A l'étranger aujourd'hui une autre dimension est ajoutée : participer et assister au dépouillement a certes une dimension de contrôle mais c'est aussi un moment de convivialité entre Français, et pour l'ambassade l'occasion de remercier les électeurs de leur appui pour la tenue du bureau de vote et lors du dépouillement. Telle est l'expérience de Caroline au Népal :

« Les membres de l'ambassade sont présents en permanence mais ils demandent des volontaires pour aider à pour tenir le bureau de vote, les volontaires sont nombreux. Au dépouillement, auquel je participe, il y a une trentaine de personnes, c'est aussi un moment de rencontre autour d'un pot. »

A New York la diffusion des résultats, qu'ils concernent les Etats-Unis ou la France, est organisée par les associations. C. Monnier, qui appartient à l'ADFE, m'explique l'enchainement des séquences mais aussi l'importance d'une soirée pour partager les résultats. Les jours d'élections sont , pour les associations, l'occasion

d'instaurer des moments de convivialité qui remplacent ceux initiés par les diplomates :

« Le vote à l'urne est le samedi, en raison du vote anticipé. Les résultats sont annoncés uniquement par bureau de vote puis synthétisés au consulat, mais ils ont alors sous embargo. Le dimanche c'est le dépouillement du vote par correspondance électronique, et les résultats sont publiés. En 2012 nous avons organisé une soirée électorale dans un bar avec les militants et la population française. Un abonnement à TV 5 permet d'avoir l'info en direct de France alors que le consulat n'a rien fait. »

La dématérialisation des résultats fait que l'intérêt pour l'affichage dans les locaux diplomatiques a disparu. Ils sont disponibles via de multiples canaux, non seulement le site des ambassades mais aussi ceux des associations, ADFE[513] et UFE, des partis politiques et des journaux en ligne destinés aux Français[514]. Les choix électoraux des Français de l'étranger français sont maintenant clairement connus dans les pays où ils s'expriment. Contrairement à ce qu'affirmait le Président Edouard Herriot la politique intérieure est devenue « un article d'exportation »[515].

4 - 2 - La citoyenneté comme pratique

Citoyenneté et vote

L'expression des choix lors des élections a fait voler en éclat la fiction du « bon Français » qui n'exprime pas d'opinions politiques hors des frontières. L'universalité du droit a prévalu sur les incertitudes liées à l'application des règles communes à l'extérieur du territoire que contrôle l'Etat.

Interrogeons-nous maintenant sur les pratiques de la citoyenneté qui sous-tendent l'expression de ces choix. En considérant la citoyenneté comme un « procès d'acquisition et d'accès »[516] nous avons mis en évidence la construction sociale et politique qui a permis la « reconnaissance » du droit de vote des Français de l'étranger. Comment, aujourd'hui, ces mêmes frontières, dont l'ambivalence est montrée par Balibar car elles ont la double propriété de fixer à la fois les identités politique et de les rendre incertaines, sont-elles pour les Français de l'étranger

[513] Français de monde ADFE, 2012, 18 juin, *Résultats du deuxième tour des législatives*, francais-du-monde.org.

[514] French morning, 2012, 18 juin, *Les résultats aux Etats-Unis*, frenchmorning.com (consulté le 19 juin 2012)

[515] *La voix de France*, 1932, octobre.

[516] E. Balibar, 2001, p.211.

« des lieux d'épreuve pour la citoyenneté »[517] , des sources d'incertitudes ? En quoi vivre hors des frontières nationales place-t-il ces Français au-delà du « mono patriotisme »[518] , ce trait d'union exclusif avec un Etat qu'Appadurai repense en mettant l'accent sur les réseaux diasporiques et non plus seulement sur les territoires ? Ces Français de l'étranger sont-ils alors une « transnation délocalisée »[519] dont l'identification au territoire et à l'Etat s'efface ?

Quel rôle les technologies de la communication jouent-elles, alors que nous avons vu leur importance dans la modification les relations sociales et politiques ? Permettent-elles l'ubiquité ? Augé marque les limites de cette possibilité d'« être partout en même temps et dans la simultanéité »[520]. Ces moyens, qui permettent la mise en relation, ne doivent pas être confondus avec celle-ci, « la transmission n'est pas l'échange et le propos n'est pas le message »[521]. Quels sont le rôle et les limites de ces technologies de la communication en matière d'expression politique ? Transmettant les informations concernant la vie politique française et permettant aux Français de l'étranger de la partager au quotidien, ces moyens les conduisent-ils à participer à la vie politique par le vote ?

Tel n'est pas le cas de certains Français de l'étranger pour lesquels s'abstenir de voter est un choix politique : « Je suis inscrit sur la liste électorale consulaire mais voter ne m'intéresse pas, d'ailleurs je ne votais pas en France car le monde politique a de moins en moins de poids sur la réalité » (Daniel). Ce retrait n'est donc pas lié à un manque d'informations. Celles-ci sont disponibles pour cet interlocuteur via divers canaux, tels que la presse dématérialisée, les chaines de télévision françaises à destination de l'étranger, les sites d'informations. De plus, en raison de sa position professionnelle il fait partie des Français invités à l'ambassade lors des visites de parlementaires. Les relations directes qu'il a avec ces élus confortent sa position : « Ce sont des réunions mondaines et non de travail, je n'ai pas l'impression d'être défendu car un député ne peut rien faire.»

Cette abstention liée aux doutes sur le rôle des élus à l'étranger est aussi celle d'Illan. Il ne vote à aucune élection bien que son rôle dans la « *French Tech* » newyorkaise le conduise à rencontrer de nombreux hommes politiques français lors de leurs déplacements :

---

[517] E. Balibar, 2001, p.7.

[518] A. Appadurai, 2005, p.255

[519] M. Cuillerai, M. Abélès, 2002, p.11-28.

[520] P. Virilio cité par M. Augé, 2011, p.49-79.

[521] R .Bessis, 2004, p.102.

« Je n'ai jamais voté, ni ici, ni en France. Je n'ai pas de préférence politique car je trouve les politiques inefficaces. Cela ne m'empêche pas d'aimer la personnalité de certains d'entre eux, par exemple Sarkozy et Macron que j'ai tous les deux rencontrés. J'ai aussi été contacté par les candidats aux législatives mais je n'ai pris position pour aucun d'entre eux et n'ai rien demandé à Frédéric Lefebvre, qui a été élu député, et que j'ai reçu dans mon entreprise. »

Cette abstention se nourrit, de plus, d'un désaccord avec les positions que prennent ces hommes politiques. Pour Illan il ne s'agit pas d'inciter des entrepreneurs français à revenir sur le territoire national, en raison de l'existence d'opportunités pour innover en France, mais de mette en évidence leur action où qu'ils se trouvent dans le monde :

« Je considère que les politiques se trompent de combat, il ne s'agit pas d' essayer de nous faire revenir mais de rendre espoir aux Français en montrant que les Français font des choses incroyables , que ce soit en France ou à l'étranger cela n'a pas d'importance , cela fait rayonner la France. »

Pour d'autres Français de l'étranger l'abstention est liée à leur extériorité sociale et territoriale par rapport à la France. Elle se résume par la formule « je ne vis pas là-bas, donc je ne me prononce pas » (Emmanuel). Pour eux connaitre la vie politique française, et éventuellement des élus, ne modifie pas leur pratique abstentionniste, et ce, quelle que soit la campagne faite et les modalités de vote. L'extériorité prime.

Parmi ces Français l'importance des binationaux, qui représentent 40% de la population enregistrée dans les consulats en 2013[522], est régulièrement avancée. L'extériorité est renforcée pour ceux qui ne vivent pas dans un environnement français, « ils ne comprennent ni les enjeux ni l'utilité de voter » (C. Monnier). Désintérêt d'autant plus grand que la nationalité française est, pour certains d'entre eux, dissociée de la connaissance ou de la pratique de la langue.

A l'inverse, pour d'autres binationaux cette extériorité n'entre pas en ligne de compte car il s'agit de l'exercice d'un droit qui correspond à une double appartenance. Gabrielle, qui est franco-américaine, souligne que ce droit s'inscrit, en outre, dans son histoire familiale. Née en Argentine, elle a fui son pays avec ses parents, opposants à la dictature. Les combats menés pour pouvoir exprimer des choix politiques comptent pour elle, hier comme aujourd'hui :

« Je vote à toutes les élections, ce n'est pas négociable. Je me suis inscrite sur la liste électorale consulaire en arrivant aux Etats-Unis car je viens d'une dictature. Une de mes tantes est la fille d'un républicain espagnol qui avait émigré en

[522] Ministère des Affaires Etrangères, 2013, mai, *Enquête sur l'expatriation*, diplomatie.gouv.fr.

Argentine puis elle est revenue à Madrid. Elle est une Espagnole de l'extérieur, moi je suis une Française de l'extérieur, je n'ai pas abandonné mon pays. »

A la différence de cette participation, ou non, à toutes les élections, d'autres Français de l'étranger introduisent une hiérarchie entre la présidentielle et les autres niveaux. La citoyenneté française passe par ce vote, l'utilité des autres degrés de représentation n'étant pas perçue :

« Je vote pour les présidentielles car c'est fort, il s'agit de l'identité de la France qui s'exprime dans cette fonction, de l'évolution politique de la France. Je suis informé comme si j'étais en France via Internet, les journaux numérisés, la télévision française. Par contre je ne vois pas à quoi servent les autres élections, et je n'ai pas envie de m'y intéresser. »(Jacques)

Ce point de vue est partagé par plusieurs interlocuteurs. François, qui a voté à l'étranger avant l'instauration de députés des « Français établis hors de France », met l'accent sur l'importance de l'élection présidentielle : elle est d'autant plus ressentie que l'on vit à l'étranger car c'est l'occasion de réaffirmer sa citoyenneté française. De même Franck ne vote que pour la présidentielle, « Je suis très concerné par les décisions qui m'affectent en tant que Français mais je ne m'intéresse pas à leur traduction législative. » Quant au niveau local de représentation des Français en Grande Bretagne il n'en connaît pas l'existence.

Cette distance par rapport aux élections législatives est partagée par Pascal bien qu'il y vote. Les mails de son député qu'il lui « arrive de parcourir » et les rencontres avec le parlementaires lors des réceptions organisées par l'ambassade nourrissent son scepticisme :

« Ces gens ne servent à rien car ils n'ont pas beaucoup de possibilités de nous représenter, on n'a droit à rien. Lors des réceptions on échange trois mots et cela s'arrête là. Ils font des voyages éclair lors desquels ils n'ont pas le temps de s'intéresser à nos activités professionnelles. »

Une ou deux communautés ?

A l'inverse des interlocuteurs précédents ceux qui participent aux élections locales s'interrogent sur ce niveau de représentation. Appartiennent-ils à deux communautés situées dans des pays différents ? Du fait de cette appartenance, s'expriment-ils des deux côtés de la frontière ?

La réponse de Caroline est sans ambigüité. Son implication dans une association locale de bienfaisance et son activité professionnelle (elle tient un restaurant français) font qu'elle connait le rôle des élus de différents niveaux et les sollicite. Elle participe aux élections locales, comme aux autres, en raison de cette implication dans « la vie de la communauté ». Mais elle a aussi une maison en France, où elle revient tous les ans, « l'évolution de la commune où elle est située

est importante pour moi », aussi y vote-t-elle aussi lors des élections locales. Elle appartient à deux communautés et exprime donc des choix politiques pour l'une et pour l'autre.

Cette double appartenance n'est pas celle de Christian. Son vote à l'élection des conseillers locaux à Londres, tout comme aux présidentielle et aux législatives, est rapproché de son implication dans une association française. Cette association organise des cours de langue et de culture, française pour les enfants non scolarisés dans le système français. Au titre de cette activité il rencontre les parlementaires et les conseillers consulaires de sa circonscription pour solliciter leur soutien. Ce rôle dans la vie de la communauté française l'amène donc à exprimer ses choix politiques à l'étranger, mais il considère qu' « il ne serait pas cohérent de voter pour des élections locales en France. » Vivant en dehors des frontières nationales il ne peut voter dans deux pays.

Vivre à l'étranger peut conduire à une autre position, consistant à revendiquer la possibilité de voter pour les élections locales du pays de résidence sans en avoir la nationalité. A New York plusieurs interlocuteurs ont abordé ce sujet. Par exemple Flore s'interroge :

« Quelle est notre voix au chapitre ici ? J'aimerais aussi avoir une voix à New York, comme en France, car je pense que le local c'est important ». Pour A. Peyrache, le fait de payer des impôts dans un pays dont la Révolution s'est construite sur le principe de « *no taxation without representation* » justifie sa demande de participer aux élections locales :

« J'ai fait un choix, celui de venir travailler ici tout en étant très attaché à mon pays. Je n'attends rien de la France car je n'y paie pas d'impôts. Par contre je souhaiterai voter aux élections locales ici, pour avoir un droit de regard sur le milieu où je vis et où je paie des impôts. De même en France je suis favorable au droit de vote des étrangers aux élections locales. »

Une demande qui est aussi exprimée par C. Monnier car, non seulement les Français de l'étranger payent des impôts aux Etats -Unis, mais « Notre vie est ici, nous avons des besoins spécifiques que seuls des élus américains peuvent porter. Notre quotidien dépend du maire de New York, pas des élus français. »

La spécificité de cette revendication est-elle liée à l'importance du lien entre impôt et représentation dans l'histoire américaine ? Dans d'autres pays le fait que la vie quotidienne dépend des règles en vigueur dans le pays de résidence, sur lesquelles les élus français n'ont pas d'influence, est soulevé mais sans demande de vote. Ainsi Aziliz met l'accent sur le décalage entre les questions soulevées par les élus français et celles qui se posent dans sa vie de tous les jours :

« Les problèmes posés par les élus français sont hors sol car ma vie se passe dans un milieu irlandais. Je ne travaille pas dans une entreprise française, ma protection

sociale ne dépend pas de la France et mes enfants ne vont pas dans une école française. »

Cette même situation est décrite par Jacques : « Je n'ai aucune demande vis-à-vis des élus français, mes demandes s'adressent aux autorités du pays ». L'un et l'autre sont Français mais leur vie au quotidien ne l'est pas.

Vivre en dehors des frontières nationales conduit à s'interroger sur l'expression de choix politiques concernant le pays d'origine : ce sont bien « des lieux d'épreuve pour la citoyenneté »[523]. Si, comme en France, la gradation des positions va de l'abstention systématique à la participation sans faille, la question du rapport au politique français se pose différemment suivant les élections.

Elle se traduit d'abord par une participation sensiblement moindre à l'étranger, quelles que soient les élections, renvoyant à l'extériorité sociale et territoriale des émigrés. S'exprimer à l'occasion des élections présidentielles a été souligné par nombre d'interlocuteurs comme renvoyant au fait même d'être Français, et donc à leur rôle dans le choix des grandes orientations de la politique nationale. C'est certes la participation la plus élevée des toutes les élections mais elle n'est, en 2012, que de 42% des inscrits sur les listes électorales consulaires, contre 80% en France[524] . La tension entre nationalité et extériorité sociale et territoriale trouve là sa première traduction.

Le phénomène s'amplifie pour les autres niveaux de représentation. L'extériorité prime sur la nationalité, nourrie par les interrogations sur l'utilité de l'action des élus en ce qui concerne leur vie quotidienne. Ainsi au second tour des élections législatives 2012 elle est de 20 %, contre 55% en France [525] et se situe à 16,5% pour celle des conseillers consulaires en 2014[526].

Les technologies de la communication permettent, par divers canaux, d'être informé de l'action des élus, y compris par des messages personnalisés adressés à chaque inscrit de la liste électorale consulaire, mais elles ne suffisent pas à lever l'incertitude concernant leur action. A l'exception des Français de l'étranger impliqués dans des associations françaises pour les lesquels ces élus interviennent, l'écart entre les questions qui se posent à eux quotidiennement, et sur lesquels ces élus n'ont aucune prise, fait qu'ils ne prennent pas part à leur élection et se désintéressent de leur rôle. Le « mono patriotisme » de ces Français se teinte d'une dimension locale qui dépend d'un autre système politique.

---

[523] E. Balibar, 2001, p.7.

[524] Ministère de l'Intérieur, 2012, *Elections, les résultats, présidentielles*, interieur.gouv.fr.

[525] Ibid.

[526] Ministère des Affaires étrangères et du développement international, 2014, *Rapport du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France 2014*, assemblee-afe.fr.

4 - 3 - Le contenu du lien

La participation aux élections est une traduction de la tension entre citoyenneté et extériorité, sociale et territoriale, mais la citoyenneté ne se réduit pas au rôle d'électeur. Loin d'être une équivalence abstraite entre les individus, c'est une pratique qui se traduit dans les relations sociales entretenues par les Français de l'étranger tant au plan local que transnational, et qui pour certains inclut un lien politique. Mais les élections sont aussi l'occasion de revenir sur les rapports avec le pays d'origine qui est, selon l'analyse de Wahnich, « avant tout une communauté politique[527] ». Cette communauté se définit comme telle en référence aux positions des révolutionnaires pour lesquels le critère d'appartenance, le sang étant exclu, est l'adhésion à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Aussi dans cette communauté les « rapports de secours réciproques et d'élaboration collective de la loi[528] » priment-ils sur la dimension culturelle.

Comment ces Français, qui organisent leurs activités sur la base de flux transfrontaliers, s'inscrivant dans le mouvement de diasporisation qui leur fait partager deux univers, articulent-ils cette dimension avec la transmission de la langue et de la culture qui est au cœur de leurs préoccupations ? Comment ces préoccupations sont-elles à mettre en regard des projets culturels des Etats s'adressant à leurs citoyens de l'étranger ? Kearney a montré les spécificités des projets « inter étatiques » *(trans- statal*), transcendant les Etats-nations, qui s'inscrivent dans l'espace global mais s'ancrent dans des territoires[529]. Comment des projets, initiés en France, concernent-ils potentiellement ses ressortissants habitant l'ensemble des pays de la planète ? Rivalisent-ils en matière d'hégémonie sur leurs citoyens par rapport aux politiques développées par l'Etat-nation de résidence ?

L'analyse de Gossiaux des « élaborations culturelles » propres à chaque nation permet de déterminer à quelle sphère s'intéresser, car le lien entre nation et culture se décline dans des domaines préférentiels : « D'un siècle à l'autre, l'Ecole, l'Université, l'Académie, le Musée restent les terrains privilégiés des combats nationaux, hors des champs de bataille.[530] » Nous nous intéresserons ici au domaine de l'école, dont nous avons vu l'importance dans la discussion politique lorsque les droits des Français de l'étranger ont été débattus, et qui a été régulièrement abordé lors des entretiens menés.

---

[527] S. Wahnich, 1997, p. XIII.

[528] Ibid.

[529] M. Kearney, 1995.

[530] J.F Gossiaux, 2016, p.40.

Une communauté politique

Dans les pays de résidence l'usage du terme « communauté » renvoie non à l'ensemble des Français de l'étranger mais à des groupes particuliers avec lesquels s'établissent des relations sociales en fonction des intérêts de chacun. Le primat du collectif sur l'individuel n'est souligné que dans des circonstances exceptionnelles. Mais parallèlement le lien avec la communauté nationale peut être renforcé par le fait de vivre à l'extérieur de celle-ci, en raison de la singularité de l'histoire dans laquelle on s'inscrit en tant que Français, et en particulier de l'importance accordé à la Révolution française : « On ne ressent pas en France la fierté d'être Français comme on la ressent à l'étranger. Cela représente quelque chose de plus que les autres, les Droits de l'homme, la Révolution française et son impact sur l'histoire du monde. » (Christian)

Etre membre de cette communauté, c'est exprimer des choix sur l'avenir de son pays d'origine en votant, mais cela comporte également une dimension de solidarité envers ses compatriotes, non seulement dans le pays de résidence mais aussi avec ceux qui vivent en France. Le lien entre les deux espaces de sociabilité auxquels appartiennent les Français de l'étranger est ainsi réaffirmé :

« Être citoyen français c'est faire son devoir de citoyen, qui est de voter, participer au destin collectif de la nation en apportant sa voix. S'est aussi se sentir Français dans l'adversité, même si l'on n'est pas enregistré au consulat, en participant à Tokyo à une manifestation de solidarité après les attentats de Janvier 2015. » (M. Séguéla)

Cette appartenance citoyenne conduit à se poser, dans les pays où elle est possible pour les Français, la question de la binationalité. Interrogation qui s'inscrit dans des débats antérieurs puisqu'elle remonte à la période napoléonienne. Le principe d'allégeance perpétuelle interdit alors à un homme en âge de porter les armes d'être naturalisé dans un pays étranger. Cette conception est la source de multiples conflits entre pays d'origine et pays de résidence pour déterminer la nationalité des Français vivant à l'étranger et donc le nombre d'hommes susceptibles de défendre la nation. A partir des années 1920, suite au rôle joué par les Français vivant à l'étranger dans la Grande Guerre, la question est posée au Parlement et aboutira, après de multiples débats, à la possibilité de la binationalité pour les ressortissants français.

Aujourd'hui, être appelé à combattre pour le pays d'origine, ou celui de résidence, n'est plus évoqué, mais les « conflits de nationalité » du XXe continuent à renvoyer à un engagement vis-à-vis d'un pays ou un autre. La décision de sortie de la Grande Bretagne de l'Union européenne (Brexit) en a été l'occasion pour des Français qui réunissaient les conditions requises pour devenir franco-britanniques. L'impossibilité de s'engager simultanément vis-à-vis de deux pays qui ont des

politiques contradictoires l'exclut pour cet interlocuteur qui vit à Londres depuis vingt ans, où il travaille dans le monde de la finance :

« C'est *business as usual* mais le Brexit provoque une grande tristesse, le monde que je connais s'est écroulé. Les Français se sentent rejetés mais demander la double nationalité est, pour moi, exclu car cela supposerait que je prête un serment d'allégeance à la reine. » (Franck)

Les conflits actuels entre pays continuent donc être l'occasion de réaffirmer son appartenance à une communauté politique, tout comme les conflits militaires conduisaient, aux siècles précédents, à choisir entre le pays de résidence et le pays d'origine celui du côté duquel l'engagement se concrétisait.

Parler la langue

Tournons-nous maintenant sur deux autres composantes de la « *nationness* », suivant l'expression d'Anderson, signes d'allégeance à un Etat : la langue et la culture. Quelle place occupent-elles, pour mes interlocuteurs, alors que la France « entretient un lien d'exclusivité avec sa culture nationale, en particulier sur le plan linguistique» [531] ?

La place du français dans le monde, et donc son enseignement, sont un des thèmes du débat politique qui suit la Grande Guerre, car l' « expansion intellectuelle » à l'étranger est considérée comme le vecteur de l'expansion économique nationale alors qu'il s'agit de développer une nouvelle forme de colonisation, garante du rôle de la France dans le monde. Le combat culturel, et économique, hors des frontières succède à la lutte armée, et les Français de l'étranger doivent en être le vecteur, tout comme ils ont fait preuve de leur attachement en participant aux combats militaires.

La pratique et la transmission de la langue française est, aujourd'hui aussi, une préoccupation partagée des Français de l'étranger concernés, même si elle ne passe pas obligatoirement par la fréquentation d'établissements français pour les enfants. Si la scolarisation dans une autre langue est privilégiée, l'apprentissage du français suit des voies différentes, dont la vie familiale et sociale :

« Je transmets la langue et la culture française à mes enfants pour qu'ils ne perdent pas le lien avec la France. Cela ne passe pas obligatoirement pas un enseignement en français mais par des activités sociales en français, une façon de vivre à la française, une sociabilité qui a une dimension française. » (L. Pallez)

Choisir une autre langue et un autre système pour l'éducation des enfants peut être considéré comme une opportunité malgré les contraintes inhérentes à une éducation bilingue. C'est le choix qui a été fait par Daniel, résidant au Kenya, dont

[531] J.F Gossiaux, 2016, p.48.

les enfants, scolarisés en anglais, suivaient aussi les cours du Centre national d'enseignement distance (CNED) pour le français. Ce bilinguisme a supposé « un investissement important des parents pour les accompagner » mais ils le considéraient comme nécessaire dans un monde globalisé.

Dans les agglomérations où le nombre d'enfants francophones est important, le rôle des parents peut être relayé par des associations qui proposent des programmes d'éducation en français. Elles s'adressent aux parents qui ne peuvent pas, ou ne souhaitent pas, inscrire leurs enfants dans les établissements français. Les cours se déroulent après l'école, quelques heures par semaine. Ils ont pour but de faire pratiquer la langue et de renforcer le lien avec la culture française. Le président d'une de ces associations londoniennes, précise la genèse de ce projet :

« Des parents, face aux difficultés d'inscription des enfants dans le système français, qu'elles soient liées au coût, qui n'est pas négligeable, ou à l'éloignement des établissements, ou qui préfèrent une éducation en anglais, se sont constitués en association pour créer la petite école d'Ealing en 1986. C'est la plus ancienne existante à ce jour, elle s'adresse à des enfants de langue française et propose des cours en français ». (Christian)

Aujourd'hui les initiatives se sont multipliées. Tel est le cas à San Francisco. Une responsable de cette association insiste sur la multiplicité des activités proposées pour combiner la transmission de références culturelles et élargir la connaissance de la langue :

« Les cours après l'école ne suffisent pas pour rendre élèves bilingues, d'autres activités sont mises en place telles que des centres aérés durant l'été lors desquelles des références culturelles sont transmises, par exemple des jeux mobilisant des acteurs de l'histoire de France. Pendant le weekend nous organisons des programmes culturels, des sorties dans les musées de la *Bay area* pour vivre une expérience esthétique en français. Nous développons aussi des programmes scientifiques en français pour élargir la pratique des élèves. »(Gabrielle)

Dans ces situations la transmission d'une langue et d'une culture est visée, mais vivre à l'étranger suppose de combiner le lien d'exclusivité qui prévaut sur le territoire national avec la langue pratiquée localement. Le bilinguisme est alors considéré à la fois comme un facteur de meilleure compréhension du pays de résidence mais aussi comme source de possibilités démultipliées de vie et de travail dans un monde globalisé.

Ce développement récent d'initiatives privées s'ajoute à un réseau d'établissements français d'enseignement, régulièrement qualifié « d'unique au monde », car il est sans commune mesure avec celui des autres pays et qui est le fruit de la politique menée depuis plus d'un siècle. Ces établissements, également privés, bien que le terme de « lycée français » leur soit souvent appliqué, ont des statuts hétérogènes, hérités en particulier de leur caractère d'origine laïc ou

religieux. Ils reçoivent des financements de l'Etat, à condition de respecter les programmes français définis par le ministère en charge de l'Education nationale, car ils sont l'un des vecteurs de la présence française à l'étranger. Cette première politique peut être qualifiée, selon les termes de Kearney, d' « interétatique » (*trans- statal*), car elle prend place dans l'espace global, transcendant les Etats-nations. Elle se complexifie maintenant pour répondre aux nouvelles initiatives privées. L'exécutif, pour lequel l'Ecole demeure un terrain privilégié d'action, intervient alors de deux façons nouvelles.

D'une part l'Etat finance, via un dispositif appelé FLAM (Français langue maternelle), le démarrage des projets associatifs sous réserve du respect des programmes pédagogiques de l'Éducation nationale. Et d'autre part il encourage la création de structures de coopération entre les associations pour mutualiser leurs expériences[532]. Ce type d'organisation est pour l'Etat une façon d'entrer dans le fonctionnement de ces associations privées et d'intervenir dans les conflits entre elles. L'exemple du Royaume-Uni, où le mouvement a été initié en 2013 avec le premier « Parapluie FLAM », illustre ce nouveau mode d'action :

« L'ambassade est à l'origine du Parapluie FLAM car elle avait plusieurs problèmes avec les associations FLAM. Mais, n'étant pas présente dans les conseils d'administration de ces associations, elle ne pouvait pas contrôler l'utilisation des financements accordés par l'Etat. D'autre part les FLAM intervenant aussi dans le domaine culturel, lors de leur recherche de financements elles peuvent être en compétition avec les Alliances françaises, dont le rôle est la diffusion de la culture française. L'ambassade voulait régler les conflits entre ces deux types d'associations qui reçoivent des financements publics. » (Christian)

Ce nouveau projet a également un caractère « inter étatique », il correspond actuellement à une implantation dans une quarantaine de pays des six continents. Ce caractère est redoublé par la mise en place de structure de coopération non seulement au sein des associations d'un pays étranger, comme celles existant au Royaume-Uni, mais qui peut être étendu à plusieurs pays, telle celles qui se développe en Europe du Nord.

Les différences d'appellations entre les établissements relevant de ces deux types de projet s'inscrivant dans l'espace global illustrent leur différence. D'un côté les élèves fréquentent le lycée Stendhal de Milan ou le lycée Bonaparte de Doha, de l'autre ils vont, après l'école, aux « Petits Princes de Brisbane » ou aux « Petits Ecoliers de Recife »[533]. A l'appellation « lycée » renvoyant à un système scolaire français dupliqué à l'étranger répond la diversité des 157 associations FLAM, dont

[532] Associations FLAM français langue maternelle, associations-flam.fr (consulté le 8 mars 2017).

[533] Associations Flam français langue maternelle, associations-flam.fr (consulté le 8 mars 2017).

les fonctionnements variés n'indiquent pas systématiquement l'appartenance à un projet commun, ni leur lien avec l'Etat.

Ces deux projets, dont l'histoire et la taille différent, font exister la France au-delà de ses frontières. Ils sont « interétatique », mais la rivalité pour diffuser la langue et la culture française, qui est à leur origine, prend des formes dissemblables. D'un côté, l'initiative s'adresse à des enfants français et étrangers, à qui est proposée une éducation française, de l'autre il s'agit d'enfants, dont la langue maternelle est le français, et à qui est offert un complément en français à l'enseignement dispensé localement.

Face au choix croissant d'une éducation bilingue, les politiques développées par l'Etat-nation pour les Français résidant à l'étranger prennent en compte la possibilité de pratiquer deux langues et d'avoir deux univers culturels de référence. Une politique culturelle se décline bien dans le domaine préférentiel de l'Ecole : elle vise à « accompagner tous les enfants dans leur trajectoire singulière et dans leur lien à langue française » [534] , mais il n'est pas question aujourd'hui d'hégémonie.

Cette pratique de plusieurs langues, conjuguée à des références culturelles multiples, est décrite par Aziliz qui vit en Irlande. L'empreinte de l'université française perdure alors que d'autres composantes se sont effacées :

« Mon identité est complexe mais l'identité européenne est pour moi une réalité. Je ne sens pas complètement irlandaise même si ma vie quotidienne s'y déroule. En France je me sens en visite mais j'ai eu une formation supérieure française, ma façon de penser est française, ma façon de structurer mes idées est française. »

Tenir compte de la complexité de références des Français de l'étranger, et de l'importance du bilinguisme, a infléchi la politique transétatique en matière d'enseignement. Elle combine différemment des éléments territorialisés, les programmes pédagogiques du ministère chargé de l'Education nationale, avec des éléments déterritorialisés, des organisations privées et associatives, sur lesquelles l'exécutif exerce un contrôle. La langue et la culture française ne sont plus les seules à être valorisées.

Mais le lien entre nation et culture conduit chacun à ses « propres élaborations culturelles » selon l'expression de Gossiaux. Elle n'exclut pas une appartenance affirmée à la communauté politique française : « La France compte, je vote et je suis fière que la France attache de l'importance à la solidarité. Ma culture est française mais je connais et m'intéresse aux autres cultures telles que les cultures népalaise et indienne » (Caroline)

---

[534] Christophe Premat, 2014, 13 juin, Grande *Bretagne : association parapluie Flam*, christophe premat .com (consulté le 8 mars 2017)

Appartenance dont les crises sont les révélateurs, hier comme aujourd'hui, car elles montrent au nom de quoi des Français de l'étranger se sentent partie prenante du même « nous » que ceux résidant dans leur pays d'origine. Les deux dernières guerres ont constitué des moments forts de cette fabrique de commun. En 1914-1918, des Français de l'étranger français ont montré leur appartenance à la communauté nationale en venant combattre pour défendre un pays dont ils ne partageaient pas la vie au quotidien. Pendant la Seconde Guerre mondiale des Français libres, dispersés à travers le monde, ont participé à la reconquête de la patrie. Aujourd'hui les moments de crise, même s'ils sont d'une ampleur très différente, sont aussi des moments d'interrogation et d'action, pour renouer, ou non, son identification nationale et manifester sa solidarité.

Conclusion

La dichotomie entre élections nationales et élections locales résulte d'un enchaînement d'innovations institutionnelles. Les premières sont déterritorialisées, tandis qu'un double système, déterritorialisé et territorialisé, est mis en place pour les secondes. En rupture avec le principe d'unité de la liste électorale, considéré comme un élément de garantie de la sincérité des élections, un électeur peut voter en France, ou à l'étranger, lors de certaines élections. La citoyenneté française, qui s'exprime lors du vote, combine une dimension nationale et une double dimension locale, en France et dans le pays de résidence.

Les règles concernant les campagnes électorales renvoient aussi à un double système national et local, car l'expression des choix politiques des Français de l'étranger doit aussi faire coexister les règles des Etats où ils s'expriment et celles qui prévalent en France. Le processus de campagne électorale, au cours de laquelle se forme l'opinion, est l'objet d'ajustements progressifs. Mais revenir sur l'impossibilité d'exprimer un vote hors des frontières ne s'est pas accompagné de la duplication des règles concernant la campagne électorale. Les élections sont considérées comme compatibles avec la souveraineté du pays de résidence, sous réserve qu'il donne son accord. Le respect de cette souveraineté suppose alors une absence de campagne électorale dans le pays. En plus de l'argument du respect des « convenances internationales », l'impossibilité d'un débat politique entre Français, hors des frontières, justifie cette position.

La conception précédente est remise en cause lors de l'examen du projet de loi instaurant des députés des « Français établis hors de France » élus en 2012. La liberté d'organiser des réunions publiques est instaurée, à l'initiative de parlementaires, qui la considèrent comme une liberté fondamentale associée à l'élection. Mais son exercice à l'étranger pose une limite. Les élections ne peuvent se tenir que dans des locaux qui dépendent de la République française. Demeure donc l'interdiction d'une expression politique portant sur la politique française

dans l'espace public du pays de résidence. Ne sont autorisés, ni affichage, ni distribution de tracts, ni réunion.

Cette conception élargie de l'espace pouvant accueillir des réunions publiques se combine avec un autre élargissement. Les possibilités de contacts directs multiples, et individualisés, via différents réseaux de communication entre candidats et électeurs, génèrent de nouvelles pratiques. Des réunions électorales sont organisées en dehors des circuits diplomatiques, dans des espaces commerciaux, tels que des hôtels ou des restaurants, privatisés pour la circonstance. Ces réunions électorales alimentent un processus où se forme l'opinion, qui, s'il n'est pas totalement public, est largement ouvert, à l'inverse de l'entre-soi des militants et des sympathisants qui régnait précédemment.

La plasticité de la souveraineté trouve là une nouvelle illustration. Elle n'est pas un attribut de l'Etat mais, produite par l'organisation politique de la société, dépend des relations complexes entretenues entre les individus[535]. Les pratiques sociales peuvent se situer hors des normes juridiques, en tenant compte des relations entretenues avec des Etats étrangers aux positions hétérogènes. A ces relations entre Etats, au sein de l'Etat, médiatisées par l'Etat se sont ajoutées des relations de personne à personne démultipliées par les réseaux sociaux et Internet où les frontières sociales se substituent aux frontières géographiques, élargissant le processus au cours duquel se forme l'opinion.

Cette dimension transnationale écorne un autre principe, celui de la simultanéité du vote en France, même jour et mêmes heures, qui contribuait à en garantir le secret. Au terme de plusieurs années de d'échanges, l'hétérogénéité se substitue à la simultanéité à partir de 2006. Les élections sont avancées d'un jour sur le continent américain et dans le Pacifique pour que les résultats ne soient pas connus lorsque le vote est exprimé.

Satisfaire le secret du vote dans sa dimension transnationale, et le combiner avec les deux autres principes, le vote de tous et la sincérité du scrutin, ouvre un autre débat, celui du vote par correspondance électronique, qui n'existe pas en France. Il est présenté comme contribuant à la possibilité pour tous de voter en raison de l'éloignement des bureaux de vote. Instauré pour les élections législatives en 2012, car la légitimité de ces députés, élus pour la première fois passe par une participation aussi forte que possible. Mais la prise en compte d'un autre principe, celui de la sincérité du scrutin, prévaut en 2017. Dans un contexte transnational de cyber attaque, l'exécutif supprime cette modalité de vote. La composition de l'Assemblée nationale ne doit pas être sujette à débat si des irrégularités étaient constatées. Il n'est pas tenu compte des contraintes liées à l'extériorité des Français de l'étranger pour exprimer leur vote si elles peuvent introduire des

[535] R. Radcliffe Brown, 1964, p. XXIII.

facteurs d'instabilité jugés inacceptables dans le système institutionnel français, pour déroger aux règles communes. L'innovation institutionnelle trouve là, aujourd'hui, une limite.

La tenue d'élections hors de France, malgré les particularismes qui les caractérisent, a donc légitimé l'expression de choix politiques à l'étranger, se substituant à la contradiction longtemps avancée concernant le respect de la souveraineté de l'Etat de résidence. Les pratiques auxquelles elles correspondent, illustrent, non seulement que la citoyenneté n'est pas un statut, mais que les frontières contribuent à en façonner les pratiques car elles remettent en cause le « monopatriotisme »[536] , ce trait d'union exclusif avec un Etat, qui met l'accent sur les réseaux diasporiques et non plus seulement sur les territoires.

Ces pratiques montrent que la participation aux élections est hiérarchisée, comme elle l'est en France, entre la présidentielle et les autres scrutins. S'exprimer lors de cette consultation renvoie au fait même d'être Français et donc à la légitimité de s'exprimer sur les orientations de la politique nationale, même si on ne partage pas la vie de la communauté. Mais l'extériorité territoriale et sociale, malgré les informations relayées via de multiples réseaux, se traduit par un niveau de participation deux fois moindre qu'en France. Ce phénomène s'amplifie pour les autres élections : l'extériorité y prime sur la citoyenneté en raison de l'incertitude concernant l'utilité de l'action de ces représentants. Les questions qui se posent dans la vie quotidienne des Français de l'étranger, dépendent, pour nombre d'entre elles, de décisions politiques prises dans leur pays de résidence. Les élus français n'ont donc de prise que sur une fraction de ces questions, d'où le niveau de désintérêt constaté pour leur élection et leur action. Le trait d'union exclusif avec la France trouve sa limite lorsqu'il s'agit de la vie locale.

Participer à ces élections est aussi l'occasion de s'interroger sur les liens avec la communauté politique d'origine. En quoi ces Français de l'étranger se sentent-ils partie prenante du même « nous » que ceux qui résident sur le territoire national ? Ce sont les moments de crise, tels que les attentats de 2015 ou le Brexit, qui sont porteurs de ce questionnement, tout comme l'ont été, à une tout autre échelle, les deux conflits mondiaux du XXème siècle. C'est alors que l'identification, ou non, aux principes fondateurs de cette communauté est réaffirmée, occasion de manifester une solidarité transnationale.

Au-delà de ce rôle politique, la citoyenneté se traduit dans les relations sociales entretenues par les Français de l'étranger tant au plan local que transnational. Face à cette diversité l'objectif de l'Etat-nation est, à travers le temps, de maintenir un lien avec ceux de ses nationaux qui résident à l'extérieur du territoire qu'il contrôle, via des politiques interétatiques. Les projets initiés par la France

[536] A. Appadurai, 2005, p.255.

concernent prioritairement le domaine de l'enseignement car la place de la langue française dans le monde a été considérée, depuis un siècle, comme le vecteur de son rôle dans le monde. Les Français de l'étranger doivent être les acteurs de ce combat culturel, comme ils l'ont été des combats militaires, manifestant ainsi un attachement similaire à leur patrie. Si parler la langue et transmettre la culture française est une préoccupation très présente chez les Français de l'étranger, cela s'accompagne aujourd'hui d'une inflexion de la politique transétatique dans ce domaine. La rivalité pour faire exister la France au-delà de ses frontières trouve de nouvelles formes : il n'est plus question d'hégémonie, il faut s'inscrire désormais dans des situations de bilinguisme où la langue et la culture française auront leur place. La complexité des références transnationales des Français de l'étranger trouve là une traduction.

La contradiction entre une conception de la souveraineté et le droit à une exprimer des choix politiques l'étranger qui a longtemps prévalu, a été progressivement remise en cause. Différentes élections peuvent se dérouler à l'étranger, selon des règles particulières faisant l'objet de débats récurrents sur la limite des innovations institutionnelles. Avant de nous intéresser au fonctionnement du système de représentation actuel faisons un détour par l'histoire de sa construction, qui comme celle du vote, nous permettra de l'interroger.

2ème partie – Le système de représentation politique

Ch. 5 - Construire un système de représentation

Introduction

Après la reconnaissance de leur nationalité, puis de leur citoyenneté, un enchaînement d'innovations institutionnelles a ouvert la possibilité pour les Français de l'étranger d'abord de voter par procuration, en France, puis, à partir de 1981, dans leur pays de résidence mais uniquement pour élire le Président de la République. Parallèlement siègent, depuis 1948, des conseillers de la République représentant les « citoyens français résidant hors du territoire de la République » puis des sénateurs des « Français établis hors de France », alors que l'équivalent n'existe pas à l'Assemblée nationale avant 2012.

Comment la question de la représentation de ces Français à l'étranger, articulée avec la possibilité d'exprimer un vote, s'est-elle posée dans le débat politique, après en avoir été écartée ? Et quelles réponses ont-elles été apportées pour résoudre, sous cet angle, la tension entre citoyenneté et résidence hors du territoire national ?

En analysant, comme cela a été le cas pour le droit de vote, les articulations entre les séquences successives, on s'interrogera sur le rôle des conflits et des crises comme facteur déclenchant, lors desquelles des solutions innovantes sont trouvées afin de résoudre les contradictions du moment, car, selon Foucault, c'est une « archéologie », qui permet de mettre en évidence la recomposition des différents éléments :

« Les énoncés obéissent à de nouvelles règles de formation mais tous les objets, concepts, énonciations, choix théoriques ne disparaissent pas. Un ou plusieurs éléments peuvent demeurer identiques mais appartenir à des systèmes différents de dispersion et relever de lois de formations distinctes.[537] »

La conception de la souveraineté est, ici aussi, au cœur du débat. Comment son contenu, va-t-il connaitre une nouvelle inflexion, illustrant à nouveau qu'elle n'est

[537] M. Foucault, 1966, p. 226.

pas un attribut intangible de l'Etat[538], pour rendre possible une représentation parlementaire des Français à l'étranger ?

Comment, alors que « tous les Etats-nations modernes sont des Etats territoriaux, ils se définissent et se représentent comme des communautés de citoyens sédentaires, ou implantés dans le territoire[539] », cette conception va t-elle s'infléchir pour inclure des représentants politiques, élus au suffrage universel indirect, de ceux qui ne relèvent pas de cette définition ?

Comment l'existence de représentants des Français de l'étranger dans une des deux Chambres du Parlement français, va-t-elle les faire exister dans la vie politique avec le double sens que Marin donne à cette représentation. D'une part rendre présents ceux qui sont ailleurs, et d'autre leur faire une place dans le débat politique, car représenter c'est redoubler une présence[540].

5 - 1 - Qui représente l'étranger ?

Le rôle joué par les Français de l'étranger lors de la Première Guerre mondiale a posé, sous la IIIe République, non seulement la question de la territorialité des lois à l'occasion du débat sur les pupilles de la nation, mais aussi celle de leur participation aux choix politiques. La discussion sur l'universalité du droit de vote des citoyens, indépendamment de leur présence sur le territoire national, est ouverte par des députés. Sont abordées, outre les règles qui président à l'expression de leur vote, la forme de leur représentation à la Chambres des députés. Sont-ils élus uniquement par les Français à l'étranger, ou bien ces derniers doivent-ils voter dans les circonscriptions électorales de métropole ?

La représentation produit une « effet de présence »[541] des absents mais ils sont ici marqués par un éloignement supplémentaire puisqu'il s'agit de « l'étranger », ce territoire disjoint de celui de la nation. Si « le local est par excellence le point d'ancrage de la légitimité »[542] , cet ancrage dans « le dehors » doit être concilié avec la participation au débat politique français. Et la légitimité à représenter l'autre doit se construire dans cette situation particulière.

Face à l'affirmation de ce droit par le législateur, l'UFE marque son opposition. Ni l'un ni l'autre des termes de l'alternative proposée ne répond à son objectif, apporter des réponses aux demandes des Français de l'étranger sans prise de

[538] R. Radcliffe Brown, 1964, p. XX III.

[539] E. Balibar, 2010, p.329.

[540] L. Marin, 1981, p.9.

[541] Ibid.

[542] M. Abélès, 1989, p.253.

position politique, car, pour cette association la qualité de Français, à l'étranger, prime sur tous les clivages.

Dans l'hypothèse où ces députés seraient élus par les Français à l'étranger, ils devraient les représenter tous car ils forment « une communauté d'origine, d'intérêts, de besoins, de sentiments, d'aspirations identiques où qu'ils soient dans le monde »[543]. Et ils devraient s'exprimer « hors de toute appartenance politique », puisqu'il s'agit de « l'intérêt supérieur du pays tel qu'il est conçu en dehors des frontières »[544]. La divergence entre ces positions et le fonctionnement parlementaire explique l'opposition de cette association. Comment concilier cette vision molaire alors que l'éligibilité se bâtit sur des réseaux, des références historiques ? Et comment résoudre la contradiction entre la participation à une assemblée dont les membres ont été choisis en fonction de leurs options politiques et le refus de s'inscrire dans ce fonctionnement ?

Quant à la seconde possibilité, voter dans les circonscriptions de métropole, auxquelles l'histoire ou la proximité géographique rattache les Français à l'étranger, elle fait abstraction de leurs caractéristiques. Des représentants devront alors s'identifier à des électeurs ne vivant pas dans leur circonscription, des liens devront se nouer avec eux malgré cet éloignement. Cette solution semble, de plus, irréaliste, car » leurs voix seront perdues dans la masse et leurs votes ne pourraient avoir qu'une influence très relative sur l'orientation de la politique d'expansion économique des différents Gouvernements »[545]. Leurs députés « ne pourraient qu'à de rares exceptions soutenir leurs intérêts qu'ils ignorent »[546].

La conjugaison de ces difficultés, où l'accent mis sur les dangers du politique est central, explique que les dirigeants de l'UFE proposent une représentation non pas parlementaire mais auprès de l'exécutif :

« Il n y'a pas de ministre en charge du million de Français de l'étranger, pour assurer la prospérité de nos colonies sans pavillon, coordonner leur activité pour le plus grand profit de l'expansion nationale. Ce serait encore mieux que les députés que désirent certains d'entre eux »[547].

Ministre dont l'UFE sera l'interlocuteur car elle a acquis une légitimité « à être considérée par les Pouvoirs Publics comme le représentant qualifié et autorisé des

---

[543] *La voix de France*, 1931, septembre, p.10.

[544]Ibid.

[545] Ibid.

[546]Ibid.

[547]*La voix de France*, 1930, mars.

Français du dehors »[548]. Légitimité qui s'appuie également sur le nombre d'adhérents de cette association et la notoriété acquise grâce aux manifestations qu'elle a organisées.

Alors que le débat parlementaire inclut les Français de l'étranger dans l'application du principe d'universalité du vote, l'UFE ne s'appuie pas sur cette position, dont il n'est d'ailleurs pas fait mention dans ses publications. Elle ne reprend pas à son compte les revendications des associations d'anciens combattants. Ne pas revendiquer le droit de vote la place sur un terrain d'entente avec le Gouvernement, qui ne donnera pas suite aux demandes des députés. Ce débat illustre la stratégie de l'UFE « de collaboration méthodique, régulière, confiante » prônée par les représentants du monde économique. L'UFE propose une solution où elle dialogue avec l'exécutif hors de l'intervention du Parlement, tout en continuant à développer son discours d'unité des Français à l'étranger. Mûs par l'intérêt général et l'amour de la patrie, ils ne peuvent avoir de divergences. Seules les questions économiques et sociales, considérées comme apolitiques et non conflictuelles parmi eux, sont à débattre avec les pouvoirs publics. Répondre à ces questions doit permettre au pays de garder un lien avec ces fils éloignés qui, par leur travail, lui prouvent, au quotidien, leur attachement, et permettent à la France de rester elle-même, c'est-à-dire de se projeter hors de son territoire pour y gagner une guerre économique et culturelle qui bénéficiera à l'humanité entière, puisque son « essence éternelle » est d'être la « sur-patrie » du monde.

Entre le débat sur les pupilles de la nation et les discussions sur la citoyenneté sociale et la représentation, la position des institutions s'inverse. L'exécutif avait alors joué un rôle moteur, grâce à l'action déterminée de quelques personnalités. Lors du second débat le Parlement se prononce pour la mise en place d'un droit, mais le Gouvernement n'y donne pas suite. Substituer la participation à la guerre économique et culturelle au sang versé pour justifier la compensation du « coût d'être français » a donc des résultats limités. L'effectivité du droit de vote n'est pas réclamée par l'UFE au nom de l'amour indivisible de la patrie, mais la dimension économique et culturelle du lien est, elle, prise en compte selon d'autres modalités.

[548] *La voix de France*, 1938, juillet / août.

5 - 2 - La rupture de l'Assemblée consultative provisoire

Une nécessaire représentation populaire

La Seconde Guerre mondiale va modifier la tension entre le principe de l'universalisme du droit de vote et l'identité distincte des Français à l'étranger. La dichotomie opposant ces derniers à ceux vivant en France se combine avec le choix de soutenir, ou non, la Résistance. Pour reconquérir un territoire occupée c'est, aussi, de l'étranger qu'elle va s'organiser avec, en particulier, la création des Comités français à l'étranger qui regroupent ceux qui veulent poursuivre le combat. Le rôle qu'ils jouent les rend légitimes à choisir des représentants à l'Assemblée consultative provisoire au même titre que les autres Français participant à la Résistance. L'expression de choix politiques hors des frontières devient possible.

Unité, tel et le maître mot pour caractériser l'ACP qui se réunit à Alger en novembre en 1943 : « Jamais, sans doute, la France n'aura eu, et peut être n'aura-t-elle plus jamais, une Assemblée qui la figure aussi exactement unie dans son élan patriotique »[549].

Le CFLN, exécutif de la France libre qui est à l'origine de la création de l'ACP, et avec qui elle va dialoguer depuis un territoire libéré, va devoir résoudre une contradiction. Comment concevoir une institution représentative du peuple, qui prenne en compte la dimension territoriale et la diversité politique, après avoir mené le combat au nom de valeurs éternelles qui les transcendent ? Le droit, traduisant la dynamique issue du conflit, va définir la place réservée aux Comités.

Restituer la parole au peuple est affirmé d'emblée comme une nécessité par l'exécutif : l'autorité se trouve dans les décisions du corps électoral. Il lui revient de se prononcer sur les orientations de ce Gouvernement qui n'est que le « gérant improvisé de ses intérêts moraux et matériels »[550]. Une « représentation aussi rapprochée que possible de l'opinion publique et [qui] émet des avis qualifiés à ce titre »[551] doit s'exprimer.

L'affirmation du respect des institutions et des lois républicaines répond en fait à un double objectif. L'un est abondamment affiché : marquer la différence avec le régime de Vichy, puisque le vote des pleins pouvoirs suspend le fonctionnement des organes de représentation. L'autre, qui n'est pas publiquement explicité, est de

[549] E. Katz-Blamont, 1944, p.123.

[550] Archives nationales, *R. Cassin*, 382 AP/71.

[551] Ibid.

favoriser la reconnaissance, par les Alliés, du Comité National Français[552] comme Gouvernement, et non pas seulement comme représentant des Français libres. Reconnaissance qui supposait que le législatif ait une place dans un nouvel équilibre des pouvoirs.

Dès lors l'expression populaire doit être organisée. Représenter renvoie toujours à l'absence puisque « quelque chose est donné présent ici à la place de quelque chose qui est ailleurs »[553] mais ici le peuple est doublement absent du fait du contrôle exercé par le Reich sur le territoire métropolitain. La méthode retenue pour le choix des représentants doit en outre résoudre une contradiction : le peuple ne peut pas s'exprimer librement mais la désignation des représentants par l'exécutif, méthode retenue par le maréchal Pétain en 1941 pour constituer le contre-modèle qu'est le Conseil national, assemblée consultative, est exclue puisqu'elle ne lui rend pas le pouvoir. La solution adoptée illustre la capacité des systèmes politiques à trouver des alternatives : afficher le principe de l'élection mais le relativiser immédiatement. Il sera appliqué en fonction « des moyens permis par la dureté des temps »[554] . Une « consultation de guerre élargie » remplace les élections nationales : à la représentation territorialisée se substitue un système inédit et composite. D'une part les organisations de Résistance, métropolitaine et extra-métropolitaine, et d'autre part des élus, ceux « qui n'ont pas trahi leur mandat »[555], c'est-à-dire ceux qui n'ont pas soutenu le régime pétainiste. Ces derniers représentent la continuité de la République tandis que la Résistance renvoie à l'union sacrée de tous les « bons Français ». Ainsi malgré l'absence d'élections générales qui leur confieraient explicitement un mandat, les membres de l'Assemblée consultative provisoire disposent-t-ils « d'un mandat tacite et général »[556].

En dépit de cette affirmation, s'inspirer de l'esprit des lois de la République à défaut de pouvoir les appliquer, est source des différents majeures avec une assemblée parlementaire. Le titre de « délégué » et non de « député », donné aux représentants, marque bien un autre fonctionnement institutionnel. Ils émettent des « avis » sur des questions dont ils sont saisis par l'exécutif. Leur Assemblée est consultative, ni législative, ni souveraine. Le CFLN n'est pas responsable devant elle, les ordonnances qu'il promulgue peuvent passer outre les positions qu'elle

---

[552] En 1943 le Comité national français (CFN) fusionne avec le Commandement en chef français civil et militaire du général Giraud, pour former le Comité français de la libération nationale (CFLN).

[553] L. Marin, 2005, p.72.

[554] Archives nationales, *R. Cassin,* 382AP/71.

[555]Assemblée consultative provisoire, *Annales de l'Assemblée consultative provisoire*, 1944, 21 janvier, R. Cassin, p. 5.

[556] Assemblée consultative provisoire, *Annales de l'Assemblée consultative provisoire*, 1943, 27 novembre, F. Gouin, p.3.

exprime. Dans ce rapport de pouvoir, les outils à sa disposition- porter à l'ordre du jour toute question d'intérêt national et contrôler l'exécutif par des questions écrites auxquelles il a l'obligation de répondre- ont un impact bien limité.

Si les délégués ne sont pas élus sur une base territoriale, cette caractéristique majeure du système politique français se manifeste par d'autres voies. D'abord l'Assemblée ne peut se réunir que sur un territoire contrôlé par la France libre ; elle est le signe explicite de cette libération. Son président, Félix Gouin, le souligne : « Voulue et conçue sur le sol libre de l'Angleterre, c'est en Algérie, première terre française libérée, qu'elle a vu le jour […] alors que les barbares campaient sur notre sol »[557].

Ensuite son nom d'« Assemblée » est lié à la représentation du territoire métropolitain. Le ralliement des colonies succédant aux soutiens individuels des membres des Comités avait donné à la France libre une première assise territoriale. Puis un premier projet organisant la représentation populaire est élaboré, en 1941, sous la responsabilité de R. Cassin. Pour conforter l'autorité de l'exécutif de la France libre, il propose de réunir les Français libres à Brazzaville, ville alors emblématique du ralliement des colonies[558]. Mais il s'agit alors d'un « Congrès » lors duquel ils exprimeraient publiquement leur adhésion et manifesteraient les liens qui les unissent. L'orientation et le contrôle de l'exécutif ne font pas partie de ses attributions. Un conseil des territoires d'Outre-mer est ensuite envisagé, mais l'étape décisive va être l'établissement de relations avec certains chefs de la Résistance intérieure. Elle conduit à l 'unification des mouvements au sein du Conseil national de la Résistance (CNR). Il est la base populaire indispensable qui était recherchée. Ainsi peut se réunir une Assemblée où les différentes composantes ont des représentants élus, et où ceux vivant à l'étranger siègent avec les autres résistants :

« Une Assemblée comprenant une majorité de Français de la résistance métropolitaine, associée à ceux de l'Empire et de l'étranger, une Assemblée dont les membres ne représentent pas des intérêts mais doivent tous leur autorité à une élection, si variée soit- elle, et à leur origine[559]. »

En 1940 la France existe tant que des Français se reconnaissent en elle, indépendamment d'un territoire, mais réunir une Assemblée les représentant, même si elle est provisoire et que ses pouvoirs sont limités, suppose que des délégués de la métropole y siègent. Leur présence est, non seulement, nécessaire

---

[557] Archives nationales, *Assemblée consultative provisoire*, 1945, A C/15271, ACP, documents n°630, séance du 3 août, F. Gouin, président de l'Assemblée consultative provisoire, allocution avant la séparation de cette Assemblée.

[558]Archives MAE, *Guerre 1939-1945*, Londres, CNF, vol 16.

[559] Archives nationales, *R. Cassin,* 382 AP/50, 25 oct. 1943, message radio de R. Cassin, » les origines de l'Assemblée nationale consultative ».

mais ils y occupent la premier place, l'espace politique est hiérarchisé en leur faveur.

Diversité ?

84 délégués siègent à Alger lors de la première session de 1943[560] . Ils représentent « tous les Français libres et enchaînés ». Leur répartition[561], en quatre catégories, donne une première indication de qui sont ces Français : organismes de la Résistance métropolitaine, de la Résistance extra-métropolitaine, membres du Sénat, de la Chambre des députés et représentants des Conseils généraux. Leur légitimité tient, pour tous, à l'appartenance à la France combattante. Mais l'engagement actuel ne suffit pas. Les choix faits depuis la défaite entrent en ligne de compte. Tout acte ou prise de position en faveur de l'ennemi est rédhibitoire. Pour les parlementaires ces critères ont, en outre, une application spécifique : à la légitimité d'une élection précédente doit s'ajouter une autre condition : ne pas avoir « abdiqué leur mandat en votant la délégation du pouvoir constituant à Philippe Pétain le 10 juillet 1940.[562] »

Au-delà de ce critère unificateur une première question concerne l'équilibre des deux grandes forces en présence : d'un côté, la Résistance, dans ses différentes composantes, métropolitaine, extra-métropolitaine et colonies ralliées[563], de l'autre, les parlementaires. Au plan numérique la lecture de l'ordonnance donne clairement l'avantage à la « France qui naît »[564], le collège incarnant la continuité de la démocratie ne pesant que pour un quart. Mais ce clivage n'est peut-être pas celui de la réalité du fonctionnement. Le retour des partis politiques sur la scène publique va mettre en évidence le fait que, ni la Résistance, ni le Parlement ne sont des groupes homogènes.

Si les parlementaires sont choisis par leurs pairs, sur la base des critères d'adhésion à la France libre, ils doivent aussi respecter « la répartition effective des sièges de la Chambre des députés à la date du 3 septembre 1939 »[565]. Ce sont donc « 5

---

[560] Des ordonnances successives porteront leur l'effectif jusqu'à 296 lors de la session de Paris en juin 1944.

[561] Ordonnance du 17 Septembre 1943 portant constitution d'une Assemblée consultative provisoire, mjp.univ-perp.fr .

[562] Ordonnance du 17 septembre 1943 portant constitution d'une Assemblée consultative provisoire, article 8, mjp.univ-perp.fr .

[563] Outre une partie de la résistance extra-métropolitaine, le collège des Conseils généraux les représentent.

[564] Archives nationales, *R. Cassin*, 382 AP/50, 3 nov. 43.

[565] Décret, 1943, 2 octobre, répartition des sièges entre les membres des partis ou groupes du Sénat et de la Chambre des députés, mjp.univ-perp.fr.

socialistes, 5 radicaux, USR[566], démocrates populaires[567], 3 communistes, 7 représentants des groupes du centre et de droite » qui doivent siéger. De même le CNR, qui désigne les représentants de la Résistance métropolitaine, qui à leur tour choisiront ceux de la Résistance extra-métropolitaine, rassemble outre les mouvements de Résistance, deux syndicats et six partis politiques. Aussi le parti communiste, le parti socialiste, les radicaux socialistes, les démocrates populaires, l'alliance démocratique et la fédération républicaine ont-ils également des délégués au titre de cette composante. Et il peut s'agir de parlementaires chevronnés tels Joseph Laniel, député du Calvados depuis 1932, ancien membre du Gouvernement, ou André Le Troquer, élu de Paris dont la carrière politique a commencé en 1920, ou encore de Fernand Grenier, député de la Seine , qui milite au parti communiste depuis sa création . La distinction entre élus et Résistants n'est donc pas aussi tranchée que la catégorisation pourrait le laisser penser.

Ces recouvrements vont se traduire dans les pratiques d'assemblée. Les votes sont, comme à la Chambre des députés, fonction des appartenances partisanes et viennent renforcer l'expression des groupes parlementaires où la gauche domine. La connaissance du règlement, directement inspiré de celui qui était en vigueur au Palais Bourbon, qui est un élément stratégique pour tout novice, joue ici aussi un rôle amplificateur en faveur des élus[568]. Ainsi la présidence de l'Assemblée, fonction ô combien symbolique, est-elle occupée par Félix Gouin, député des Bouches-du-Rhône. A Alger sur les sept commissions permanentes, éléments essentiels du fonctionnement, cinq étaient présidées par des parlementaires. Des signes qui ne trompent pas.

Les quatre composantes de l'Assemblée peuvent aussi être élues en fonction du territoire auquel appartiennent leurs délégués : la différence entre la Résistance métropolitaine et extra-métropolitaine est clairement énoncée mais l'analyse plus précise du contenu de la seconde rend compte de la complexité du système colonial français. Il faisait coexister anciennes et nouvelles colonies avec des protectorats, auxquels s'ajoutait l'Algérie, qui avait le statut de département. Sous la IIIe République cette dernière et les anciennes colonies (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion, Comptoirs de l'Inde, Sénégal) étaient les seules à avoir des élus au Parlement. Ici le ralliement des colonies, qui constituent le territoire de la France libre, va conduire à une recomposition. Système complexe car à la représentation de la Résistance extra-métropolitaine s'ajoute celle de ces territoires au titre de leurs Conseils généraux. En combinant ces facteurs on arrive, par exemple, à une triple représentation pour l'Algérie : Résistance extra-métropolitaine, Conseils généraux et députés. Situation plus simple pour les

[566] Union socialiste et républicaine.

[567] Le parti démocrate populaire (PDP) rassemble les démocrates chrétiens.

[568] J. Soustelle, 1950, p.336.

nouvelles colonies : leurs délégués ne relèvent que du ralliement des colonies, un des groupes de la Résistance extra- métropolitaine. C'est au titre de celle-ci que les protectorats (Maroc et Tunisie) et les Comités français à l'étranger font l'un et l'autre leur entrée dans le système parlementaire français.

La représentation différenciée des espaces et le retour des partis réintroduisent des éléments de diversité du système politique français mais avec la limite que tous appartiennent à « la *sanior pars* du pays »[569]. Comment, dès lors, les processus électifs, symboles de l'exigence démocratique affichée, vont-ils être adaptés pour résoudre cette contradiction ?

Désigner des délégués

L'impossibilité d'organiser des élections générales conduit à concevoir d'autres mécanismes de choix qui seront, en outre, propres à chacune des catégories représentées. Ainsi les parlementaires désignent-ils parmi eux des délégués en respectant une répartition partisane[570]. La représentation des organismes de Résistance métropolitaine renvoie à sa stratification interne, et donc indirectement à cette même dimension. Elle est désignée par « le Conseil national de la Résistance française parmi les délégués des comités de coordination des deux zones, des organisations syndicales et des groupements politiques adhérant au Conseil national la Résistance française »[571].

S'agissant des douze représentants de la Résistance extra-métropolitaine cette référence disparaît et ce sont les composantes territoriales qui sont visées :

« Trois [représentants] parmi les organisations de Résistance de l'Afrique du Nord, quatre parmi les Comités français à l'étranger, cinq parmi les personnalités ayant participé au ralliement des colonies au lendemain de l'armistice.[572] »

Comment donc les délégués de la Résistance métropolitaine, qui ont le pouvoir de nommer ceux de la Résistance extra- métropolitaine, vont-ils sélectionner les quatre, puis cinq [573] membres des Comités ? Et préalablement comment les Comités vont-ils faire le choix de leurs candidats alors que rien ne paraît l'encadrer ?

---

[569] O. Wieviorka, 2001, p. 314

[570] Ordonnance du 17 Septembre 1943 portant constitution d'une Assemblée consultative provisoire, article 6, mjp.univ-perp.fr .

[571] Ordonnance du 17 Septembre 1943 portant constitution d'une Assemblée consultative provisoire, article 3, mjp.univ-perp.fr .

[572] Ordonnance du 17 Septembre 1943 portant constitution d'une Assemblée consultative provisoire, article 5, mjp.univ-perp.fr .

[573] L'ordonnance du 6 décembre 1943 portera à 102 le nombre de délégués, les deux composantes de la Résistance seront chacune augmentée de neuf membres.

En fait la désignation des Comités comme *dèmos* n'a été qu'une des hypothèses envisagées par le Comité national français. S'approcher le plus possible du suffrage universel conduit d'abord à envisager que tous les Français majeurs résidant dans le pays non soumis au contrôle de l'ennemi, et ayant reconnu l'autorité des pouvoirs publics libres, y participent. Mais ces élections au premier degré émanant de toute la « *sanior pars* », sont, comme en métropole, jugées impossibles au nom d'un argument longuement développé lors de la période précédente : « ne pas empiéter sur les droits souverains des pays qui leur offrent l'hospitalité »[574]. Restaient donc des élections au second degré qui peuvent prendre deux formes : les Comités et les organisations françaises économiques, intellectuelles et sociales les plus représentatives, ou les Comités seuls. L'ajout de ces organisations, dont le soutien à la France Libre aurait été validé par l'exécutif, aurait remédié aux divisions au sein des « colonies » qui restreignaient la base électorale. En effet certains Français favorables à la France libre n'adhéraient pas aux Comités en raison d'oppositions d'un autre ordre. Mais le principe de la représentation de ces intérêts est écarté, car elle renvoyait trop aux choix de Vichy. Ils sont exclus du dispositif.

Ce sont donc les seuls Comités qui envoient des candidats. Mais une ambigüité subsiste : s'agit-il de tous les membres ou des seuls Français ? Leurs statuts distinguaient généralement entre membres actifs, des citoyens français, et membres associés qui ne pouvaient ni élire ni participer aux organes de direction. Or il est vraisemblable que le bureau exécutif du Comité, a, au minimum, pesé dans le choix final. Ainsi, par exemple, en Egypte[575] et aux Etats-Unis[576] l'assemblée générale ne s'étant pas réunie, le bureau seul s'est prononcé. On peut faire l'hypothèse que ces cas ne sont pas isolés : réunir l'ensemble des membres d'une association très territorialisée ou organiser des votes à distance pour que tous s'expriment n'est sans doute pas entré dans les faits. La délégation de pouvoir a joué un rôle central.

Le nombre de délégués représentant les Comités étant fixé à cinq, le Comité national français a-t-il souhaité les répartir entre les Etats ou les groupes d'Etats ? Instaurer des circonscriptions électorales à l'échelle du monde a bien été envisagé lors des travaux préparatoires[577], mais cela ne figurera pas dans la version finale de l'ordonnance. Ainsi les délégués de la Résistance métropolitaine auront-ils toute liberté pour choisir parmi les candidatures qui leur seront transmises par le niveau local.

---

[574] Archives nationales, *R. Cassin*, 382 AP/71, projet du 11 mai 943.

[575] Archives nationales, *Assemblée nationale*, C// 15260 et 15261, validation des délégués.

[576] H. de Kerillis, 1945, p.325.

[577] Archives nationale, *R. Cassin*, 382 AP/71, projet d'ordonnance du 3 avril 1942.

« Comité central San Juan Porto Rico désigne professeur Paul Rivet ». Ce sont des télégrammes laconiques de ce type qui sont envoyés à l'ACP pour donner le nom du candidat choisi. Ni mention des procédures de choix, ni décompte des voix obtenues par les postulants. Ces candidatures auraient été reçues « en grand nombre »[578], mais faute de pouvoir disposer de leur liste complète, l'analyse tourne court. Pour l'Amérique Centrale et du Sud on retrouve ainsi trace de désignation, outre Porto Rico, par les comités de Trinidad, d'Argentine, d'Uruguay[579]. Les travaux menés par le groupe de la Résistance métropolitaine ne donnent pas lieu, non plus, à compte rendu : seuls les noms sont transmis à Félix Gouin, président de l'APC : Félix Boillot, Anselme Carrière, Albert Guérin, Francis Perrin, et Marthe Simard[580].

Une étape supplémentaire leur reste à franchir avant que les délégués puissent siéger effectivement : « L'ACP vérifie la validité des pouvoirs de ses membres »[581]. Tout comme sous la IIIe République ces sont des membres de l'ACP tirés au sort, et répartis en « bureaux », qui se prononcent après avoir pris connaissance des dossiers des candidats et des éventuelles lettres envoyés à la présidence de l'ACP pour contester la validité des désignations. Cette procédure jouera dans un cas pour les Comités : Francis Perrin remplacera le candidat désigné primitivement par le Comité des Etats-Unis.

Faisons donc maintenant connaissance avec ces délégués, parmi lesquels figure la première femme à siéger dans une Assemblée française, et ce avant que le droit de vote ne leur soit donné, en 1944.

Cinq représentants

Un chef de bataillon de la France libre, un professeur de français dans une université anglaise, le supérieur des dominicains du Caire, un industriel en parfumerie à Buenos Aires, un universitaire exilé à New -York où il enseigne la physique, une responsable associative au Canada. En l'absence de circonscriptions, les délégués vivent dans les pays ni contrôlés par le IIIe Reich et ses alliés, ni neutres, où les « colonies » françaises étaient les plus importantes[582].

---

[578] E. Katz-Blamont, 1944, p.27.

[579] Archives MAE, *Guerre 1939-45*, Londres CNF, vol 407.

[580] Archives nationales, *Assemblée nationale*, C/15271.

[581] Ordonnance du 17 Septembre 1943 portant constitution d'une Assemblée consultative provisoire, article 9, mjp.univ-perp.fr.

[582] Service national des statistiques, *Etudes démographiques*, 1943, n°4, données pour 1931, (dernière année disponible) : Etats-Unis: 127 000, Argentine : 80 000, Grande- Bretagne : 22 000, Canada : 21 000, Egypte : 18 000.

Quels sont les itinéraires singuliers de ces cinq personnes qui leur permettent d'incarner les Comités français à l'étranger, à être les premiers représentants de Français de l'étranger dans une Assemblée au rôle, certes, plus symbolique que réel, mais à partir de laquelle va se construire une partie de la légitimité de la France libre ? Interrogeons-nous sur les constructions faites, à partir de situations aussi socialement contrastées, pour répondre aux exigences du moment, même s'il ne s'agit pas d'une élection au sens plein du terme.

Premier élément : le lien au niveau local, dont l'élu est inséparable, n'a pas été transmis par la filiation. Ils sont tous nés en France. Leurs parents ne résidaient pas dans le pays où eux-mêmes se sont installés. Ce sont, pour employer un anachronisme, des immigrés de première génération. Par contre la rapidité de l'engagement est un élément clef. Les Comités ont constitué un des points d'appui initial de la France libre, les Français de l'étranger ayant été sollicités dès juin 1940. Les délégués ont manifesté leur soutien avec célérité. Ainsi durant ce même mois des Comités sont-ils créés au Québec par Marthe Simard [583] et en Argentine par Albert Guérin. Ils en sont les présidents. Anselme Carrière est l'un des huit membres du bureau du Comité égyptien élus par la première assemblée générale en juillet 1940.[584]. L'engagement de Félix Boillot est différent, mais aussi rapide, puisque il est alors attaché à l'état-major militaire interallié à Londres[585]. Seul Francis Perrin se singularise ; arrivé à New York en 1941, il rejoint le comité exécutif de « *France for ever* », l'association qui regroupe les Français libres et les Américains qui les soutiennent.

Cette prompte mobilisation des futurs délégués les mène à « s'opposer souvent avec violence aux Français de la colonie restés vichystes »[586]. Désaccords qui s'expriment publiquement. Tel ce directeur d'une société qui signale à l'ambassade que nombreux sont « les bons Français d'Argentine » à ne pas partager les opinons du délégué Albert Guérin[587]. Comment dès lors sortir de la marginalisation, regrouper la « *sanior pars* » et l'incarner ? Avoir combattu en 1914-18 est un élément majeur pour justifier la poursuite de la guerre. Trois des délégués avaient l'âge d'y participer. Vivant alors à l'étranger, ils sont revenus combattre en France : Félix Boillot, professeur à l'université de Bristol depuis 1905, Anselme Carrière, dominicain en résidence à l'école biblique de Jérusalem à

---

[583] G.H. Levesque, 1983, p. 315.

[584] Archives nationales, *comité d'histoire de la deuxième guerre mondiale et fonds privés relatifs à la période 1939-194*5,72AJ/222, témoignage de Georges Gorse.

[585] B. et M. Wattel, 2005, p.245.

[586] Archives nationales, *Comité français de libération nationale, commissariat aux affaires étrangères*, 3AG/1, juillet 1943.

[587] Archives nationales, Comité *d'histoire de la deuxième guerre mondiale et fonds privés relatifs à la période 1939-1945*, 72AJ/222.

partir de 1902, et Albert Guérin, industriel qui s'est installé en Argentine en 1911. Ils adhérent ensuite aux associations d'anciens combattants, et c'est en raison de cette appartenance qu'ils sont à l'origine des Comités. Anselme Carrière le rejoint en tant que vice-président[588]. Albert Guérin participe à la formation du noyau initial[589]. Le rapport à la guerre est également souligné pour les deux autres délégués, même s'il prend une autre forme : Francis Perrin fut mobilisé jusqu'en juillet 40 et l'origine de l'engagement de Marthe Simard réside dans le comité qu'elle fonde au Québec en 1939 pour venir en aide aux soldats français, base de celui de la France libre qu'elle crée ensuite.

Mais cet engagement commun pour défendre la patrie se croise avec l'insertion dans d'autres réseaux locaux, qui singularise chacun des itinéraires. L'activité professionnelle des délégués se traduit également par un rôle associatif, et, dans ce « mouvement permanent de l'individu vers le collectif se produit un sens politique »[590] : Félix Boillot est vice-président de l'association des professeurs de français en Grande- Bretagne, Albert Guérin est président de la Chambre de commerce et du comité des sociétés françaises. Quand à Anselme Carrière, ses multiples activités articulant le religieux et l'insertion sociale lui ouvrent les portes des divers milieux francophones au Caire : mouvements d'action catholique, cours de philosophie dans les institutions religieuses, conférences. Il a donné la priorité à « l'activité ministérielle auprès d'un milieu francophone majoritairement catholique et non à la recherche »[591] contrairement à nombre de membres de son ordre religieux. Francis Perrin ne se consacre pas uniquement à la recherche fondamentale, il développe des applications militaires pour le bureau scientifique de la France libre. Il est aussi un des dirigeants de l'Ecole libre des hautes études de New York, créée en 1942 et soutenue par la France libre[592]. Marthe Simard sillonne le Canada à la rencontre des communautés francophones pour développer son comité de soutien aux combattants.

Milieux économiques, réseaux de l'enseignement laïc ou religieux, monde universitaire, associations de bienfaisance : ce sont bien, avec les anciens combattants, les principales composantes de l'UFE que nous retrouvons. Elles vont être, pour chacun des délégués, le point à partir duquel il va construire son éligibilité à l'ACP. Les années passées dans le pays de résidence sont mises à profit pour légitimer une capacité à incarner une partie de la collectivité. A l'exception

---

[588] D. Avon, 2008, p.395.

[589] Archives nationales, C*omité d'histoire de la deuxième guerre mondiale et fonds privés relatifs à la période 1939-1945*,72AJ/222.

[590] M. Abélès, 2009, p.3.

[591] *Ut unum sint*, 1957, n°36, juin, p.14.

[592] J.F. Muracciole, 2010, p.501-503.

de Francis Perrin, qui correspondrait ici à la figure du parachuté. Le Comité de New York avait d'abord choisi Henri Torrès, avocat, exilé récent lui aussi, mais les liens qu'il avait entretenus avec « Pierre Laval et le journal Gringoire dont il a été le conseiller juridique et le critique dramatique »[593] font qu'il est récusé par le groupe de la Résistance métropolitaine et que la candidature de Francis Perrin est proposée. Ainsi dans ces deux cas la durée de résidence n'est-elle pas un facteur pertinent. Le nombre élevé d'exilés à New York et leur engagement politique explique sans doute ce particularisme.

La désignation du candidat des Français de Grande- Bretagne met en évidence l'importance de la construction de cette autochtonie. Lors du choix de Félix Boillot il y a un perdant, et non des moindres, puisqu'il s'agit de René Cassin. Arrivé à Londres en juin 1940 il participe immédiatement à l'exécutif de la France libre. C'est en tant qu'éminent juriste mais aussi comme président de l'Union fédérale des anciens combattants que, via radio Londres, il contribue à la mobilisation des Français libres. Bien que membre du Comité anglais depuis sa création, sa candidature a été écartée car écrit-il : « Je n'étais qu'un Français de Grande-Bretagne d'occasion, qui ne pouvait avoir des vues très profondes sur les relations franco-britanniques après la guerre.[594] »

Une autre figure de la Résistance sera écartée, mais cette fois par le groupe de la Résistance métropolitaine de l'ACP, après avoir été désigné au niveau local. Paul Rivet, élu parisien depuis 1935, fondateur du réseau de Résistance du musée de l'Homme en 1940, représentait alors le CFLN en Amérique latine et centrale. Echec qui ne l'empêchera pas de continuer une carrière politique : élu à l'Assemblée constituante en 1945 il siégera à la Chambre des députés jusqu'en 1951, mais il s'agira alors de représenter la Seine.

Les titres, aussi prestigieux et pertinents soient-ils, ne suffisent pas pour que l'identification fonctionne. Une légitimité politique locale doit se construire dans le temps. « Un système d'intelligence et de sentiment »[595] en fonde la cohésion, même si la profondeur historique est réduite, la transmission familiale du mandat ne jouant pas, et que la référence partisane est unique. Au-delà de ces facteurs de cohésion des spécificités existent. Les prises de position des délégués vont en être le révélateur. Les différences d'appréciation sur l'organisation de la France libérée les illustrent.

---

[593] L. Jeanpierrre, 2010, p.1413.

[594] Archives nationales, *R. Cassin*, 382 AP/71, 11 novembre 1943.

[595] A. Farge, 1997, p.122.

Les intérêts de la France

La question de l'enseignement, qui avait occupé une place majeure dans les débats de la IIIe République, revient rapidement à l'ordre du jour. Les interventions d'Anselme Carrière montrent la persistance des oppositions. Lors du débat sur la politique étrangère[596] il demande que les missions qui contribuent à la dimension « spirituelle et morale » du rayonnement de la France, soient soutenues. Appel réitéré lors du débat sur la « France d'Outre-mer » car les colonies « doivent leur prospérité non seulement aux armées et aux efforts d'ordre économique, mais aussi à nos missionnaires qui ont su faire aimer la France »[597]. Position qui s'applique également à la métropole : l'enseignement privé confessionnel devrait aussi y être subventionné, contrairement à la situation qui prévalait avant la guerre. La controverse sur la séparation des églises et de l'Etat réapparaît donc en filigrane. On ne peut s'étonner que le seul ecclésiastique de l'ACP y soit impliqué. La question n'avait-elle pas été anticipée par le président de la Ligue des droits de l'Homme d'Egypte lorsqu'il avait protesté auprès du président de l'Assemblée contre la désignation du père Carrière par un nombre très limité des membres du Comité ? Il a, disait-il, « fait vœu d'obéissance, il a des supérieurs » comment peut-on être sûr « qu'il pensera toujours français et représentera toujours uniquement les intérêts de la France ?[598] »

Il n'existe donc pas de vision unanime des intérêts de la France parmi les délégués. La fusion des traditions, mise en avant par l'exécutif de Londres, pour pérenniser l'influence française dans le monde, ne s'exprime pas dans les débats. À côté des références catholiques, celles renvoyant à la Révolution vont être affirmées par la voix d'Albert Guérin. C'est à l'occasion du débat sur le budget des Affaires étrangères qu'il pose la question du rapport entre le peuple et l'exécutif. La nomination de délégués du CNF chargé de coordonner l'action des Comités à l'étranger avait induit une interrogation sur la légitimité à s'exprimer au nom de la France libre. Malgré les revendications des Comités locaux, la situation était restée, selon eux, insatisfaisante. La défiance récurrente entre les Français de l'étranger et l'administration va s'exprimer publiquement à Alger. Aussi Albert Guérin rappelle-t-il que, sous Vichy, les représentants de l'exécutif ont trahi la France, qui a été sauvée par le peuple :

« Ceux qui avaient la charge de représenter la France, nos ambassadeurs, nos ministres, nos consuls […] abaissaient le drapeau de la France devant l'ennemi, eux

[596] Assemblée consultative provisoire, *Annales de l'Assemblée consultative provisoire*, 1943, 25 novembre, p.16.

[597] Assemblée consultative provisoire, *Annales de l'Assemblée consultative provisoire*, 1944 ; 15 janvier, p.15.

[598] Archives nationales, *Assemblée nationale*, C15260, dossier 505.

qui la représentaient […]. Face aux traîtres, nous répondions par les vérités inscrites avec le sang de notre peuple.[599] »

Il ne saurait donc être question que certains d'entre eux, qui ont été repris par le CFLN, parlent « au nom de nos héros, de nos otages fusillés »[600]. Un changement radical est demandé. En s'appuyant sur les principes révolutionnaires, il faut une nouvelle fois rendre le pouvoir au peuple car lui seul peut sauver la France :

« Ce n'est pas la première fois que nos classes dirigeantes manquent à leur mission et à chaque fois du peuple a surgi une nouvelle élite. Encore faut-il ne pas l'écarter. Rappelons-nous le mot de Danton « de l'audace, encore de l'audace, toujours de l'audace ». [601]»

Critiques qui seront réitérées par Francis Perrin quelques mois plus tard en faisant appel aux mêmes valeurs républicaines. Les Français résidant aux Etats-Unis, qui ont gardé « un patriotisme ardent et clairvoyant », et l'ont prouvé par leur ralliement immédiat à la France combattante, demandent que des changements soient effectuées rapidement car ils ne se reconnaissent pas dans les représentants de l'exécutif : « Des hommes qui haïssent la République ont été nommés et sont encore représentants du Comité de libération dans trop de postes […les diplomates] représentent bien plus l'internationale des salons que la République française.[602] »

La question du manque à l'honneur et au devoir, réprimés au nom de l'indignité nationale occuperont la scène publique pendant encore quelques années[603], concernant bien au-delà des agents de l'administration. Malgré ces divergences, renvoyant à des clivages politiques au-delà de l'appartenance à la « *sanior pars* » des émigrés, une question va réunir les cinq délégués des Comités français à l'étranger, celle de leur présence dans une Assemblée qui ne sera ni consultative, ni provisoire.

---

[599] Assemblée consultative provisoire, *Annales de l'Assemblée consultative provisoire*, 1944,15 janvier, p.10.

[600] Ibid.

[601] Ibid.

[602] Assemblée consultative provisoire, *Annales de l'Assemblée consultative provisoire*, 1944, 15 mai, p.37.

[603]A. Simonin, 2008.

5 - 3 - Représenter les Français des protectorats ?

Une exclusion de fait

Affirmer l'universalité de la citoyenneté va de pair avec l'exclusion. Ces notions sont toutes deux le résultat d'une construction sociale et politique. Les limitations à l'inscription des hommes sur les listes électorales, après 1848, en ont fourni une illustration. L'inscription est alors conditionnée par la résidence en France depuis plus de six mois et par le paiement d'un impôt ou par la participation à la défense de la patrie. Mais, outre ces restrictions, passer de la possibilité de voter, liée à ce droit d'inscription sur les listes électorales, à son effectivité pour les Français de l'étranger, suppose qu'un autre débat soit tranché, celui entre deux principes républicains : l'universalité du vote ou le vote en personne. Or, sous la IIIe République, la présence obligatoire dans le bureau de vote est restée la règle. Le vote par correspondance, qui rendrait possible l'expression des Français de l'étranger, n'a pas été généralisé.

A l'issue de la Second Guerre mondiale, alors que l'universalité de la citoyenneté est réaffirmée par la Commission de réforme de la Constitution de l'Assemblée nationale, la discussion s'ouvre. Le vote et la représentation de l'Outre-mer sont à l'ordre du jour car on considère que les sacrifices des populations de l'Empire durant la guerre ont permis à la France d'être comptée parmi les vainqueurs. Mais l'application du principe de l'universalité de la citoyenneté dans les colonies n'est pas retenue : celle-ci se mérite et doit s'apprendre[604]. Les composantes de la population de l'Outre-mer ne sont donc pas jugées également légitimes à prendre part au débat politique. Vont être mises en place des règles qui excluent, selon les territoires concernés, une partie plus au moins importante des autochtones du droit de vote. La Constitution de 1946, tout en affirmant l'égalité, ouvre la porte à cette inégalité. Elle affirme l'universalité des droits civils et politiques des habitants de l'Union française : « Tous les nationaux français et les ressortissants de l'Union française ont la qualité de citoyen de l'Union française qui leur assure la jouissance des droits et libertés garantis par le préambule de la présente Constitution.[605] ». Mais elle renvoie à des lois d'application qui permettent de réintroduire des inégalités. Aussi tous les citoyens ne disposent-ils pas des mêmes droits de vote: « Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux et ressortissants français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.[606].» En déclarant que tous les nationaux sont électeurs cette phrase réaffirme l'inclusion des Français de l'étranger. Mais des dispositions vont-elles être prises pour qu'ils puissent effectivement voter, et ne soient plus

[604] A.L. Stoler et F. Cooper, 2013, p.7-15.

[605] Conseil constitutionnel, Constitution du 27 octobre 1946, article 81, conseil-constitutionnel.fr.

[606] Conseil constitutionnel, Constitution du 27 octobre 1946, article 81, conseil-constitutionnel.fr.

des « citoyens de seconde classe », alors que l'opposition du ministère des Affaires étrangères a contribué à les exclure de l'Assemblée nationale constituante ?

Le contexte est favorable puisque plusieurs propositions et projets de loi concernant la révision des listes électorales sont déposés sur le bureau de cette l'Assemblée : les importants mouvements de population consécutifs à la guerre, dont celui des dizaines de milliers de prisonniers et de déportés, la rendent nécessaire. Et il n'est pas question de « frustrer des citoyens d'un droit dont le recouvrement a exigé tant de souffrances[607] ». Comme sous la IIIe République de nombreuses propositions de loi visent à l'universalité du vote. Le vote par correspondance doit permettre au plus grand nombre de personnes se trouvant, pour des raisons impérieuses de travail ou de santé, dans l'impossibilité de se présenter dans les bureaux de vote et d'exercer leur droit.

Comment le Gouvernent va-t-il répondre ? Est-ce la fin du « calvaire législatif » de l'avant-guerre pour les Français de l'étranger ? A la différence de la période antérieure, l'exécutif est face à une Assemblée constituante, il ne dispose pas vis-à-vis d'elle de pouvoirs aussi étendus. Aussi le Gouvernement adopte-t-il une autre stratégie : il n'évoque plus le principe du vote personnel mais limite les possibilités de vote. Il dépose pour cela deux projets de loi pour encadrer l'un le vote par correspondance et l'autre le vote par procuration[608]. Ce dernier sera utilisé lorsque l'éloignement ne permet pas d'utiliser la première méthode. Non seulement le lien entre secret du vote et vote personnel, qui a justifié d'écarter ces modalités, n'est plus affirmé, mais l'instauration du vote par procuration, à l'initiative du Gouvernement, va à l'encontre de ce secret.

Principe du secret et sécurité du vote restent toutefois au cœur du débat pour justifier que les dérogations au vote traditionnel soient « rares et occasionnelles» car les conditions de vote dans l'isoloir ne peuvent alors être égalées. Le débat s'oriente alors vers une « législation par catégorie », jugée antérieurement contradictoire avec le principe du suffrage universel. Reste à définir qui peut relever de ces exceptions. D'où une longue négociation entre le ministre de l'Intérieur et les parlementaires[609]. Elle conduit à inclure les marins, les mariniers, les cheminots, le personnel navigant de l'aéronautique mais

[607] Assemblée nationale constituante, *Annales, Documents parlementaires*, 1946, proposition de loi n° 149, 11 juillet, p.121.

[608] Assemblée nationale, *Recueil des lois*, 1946, loi n°46-667 du 12 avril, instituant une procédure exceptionnelle de vote par correspondance en faveur de certaines catégories d'électeurs empêchés de voter dans des conditions normales, p.275 et loi n°46-668 du 12 avril instituant une procédure exceptionnelle de vote par procuration en faveur de certaines catégories d'électeurs, p.278.

[609] Assemblée nationale constituante, *Annales*, 1946, 5 avril, p. 1553.

n'aboutit pas pour d'autres travailleurs itinérants[610]. Au-delà de l'argument de la « vérité des élections », liée à la possibilité pour tous de s'exprimer, les oppositions entre groupes parlementaires, croisées avec les caractéristiques de leur électorat, et entre celles–là et le Gouvernement, font que certaines catégories sont inclues ou non. Ainsi celle des marins, soutenue par le groupe communiste, est-elle à rapprocher du soutien attendu pour conforter ses nombreux élus des circonscriptions maritimes[611]. Le Gouvernement, de son côté introduit le vote par procuration pour permettre l'expression de certains fonctionnaires, civils ou militaires, en poste à l'étranger, mais sans poser la question de façon globale.

Les Français de l'étranger ne sont donc pas, dans ce débat, une partie identifiée de la communauté politique. L'effectivité de leur vote n'est abordée ni lors de l'examen du texte constitutionnel, ni lors de celui de ces deux projets de loi. Non représentés à l'Assemblée nationale constituante suite à l'opposition du Gouvernent provisoire, ils ne disposent apparemment d'aucun relai parmi les députés pour évoquer leur situation. Pourtant Ernest Pezet, vice-président de la Commission des Affaires étrangère, a rappelé récemment leur rôle à la tribune de l'Assemblée, lors d'un débat sur la politique étrangère du Gouvernement. Maniant la métaphore de la parenté, il a souligné leur rôle pour que la France retrouve sa place parmi les grandes puissances mondiales :

« Il y a quelques centaines de milliers de Français, nos frères, qui prolongent l'effort que notre Gouvernement et notre Assemblée veulent accomplir pour relever la France, lui redonner le prestige qui, à certains moments, avait pu faiblir, et affirmer à travers le monde, la foi de toutes nos colonies dans la nouvelle France.[612] »

La symbolique de la parenté ne renvoie plus ici au rôle joué dans le passé mais à l'existence de liens actuels, à une conception partagée de la place de la France dans le monde, qui permettent d'assurer la continuité et marquent l'unité politique entre ceux qui en sont les porteurs, quel que soit l'endroit où ils vivent[613].

La déclaration de ce parlementaire est à rapprocher de son élection, quelques semaines plus tard, en mai 1946, à la présidence de l'UFE. Cette association ne

---

[610] Tels que les saisonniers agricoles, les « commis voyageurs et représentants de commerce » ou encore les ouvriers itinérants dont la situation avait suscité le dépôt de la première proposition de loi, en 1914.

[611] Assemblée nationale constituante, *Annales, Documents parlementaires,* 1945, séance du 26 décembre, proposition de loi sur le vote par procuration des inscrits maritimes et agents du service général, n°210, Paul Cermolacce et les membres du groupe communiste, p.231.

[612] Assemblée nationale constituante, *Annales,* 1946, 17 janvier, p.104.

[613] M. Finley, 1981, p.233.

souhaite-t-elle pas s'inscrire dans le débat sur le droit de vote? En fait les vœux de certaines « colonies »de Français de l'étranger qui demandaient à être inclus dans le champ d'application de ces textes ont été transmis au président de l'Assemblée et au Gouvernement. Mais les dirigeants de l'UFE ne les soutiennent pas, divergence qui illustre la permanence du débat au sein de l'association. Fidèle à son analyse sur les dangers du politique, niant le conflit comme élément constitutif de celui-ci, elle souligne l'avantage de ses propres démarches qui « ne suscitent pas de divergences[614]. ». Cette position conforte-t-elle celle du Gouvernement ? En tout cas lors des débats la question de l'articulation entre vote et territoire où s'exerce la souveraineté n'est pas explicitement posée. Et le vote par correspondance n'est institué que là où la souveraineté est effective. En dehors de cet espace le vote par procuration, qui est un vote territorialisé, puisque le mandataire réside sur le territoire national, s'applique. L'expression du choix politique se fait donc uniquement à l'intérieur des frontières. Les Français de l'étranger restent de fait à l'extérieur de la communauté politique, sauf s'ils sont fonctionnaires. Ils « n'ont pas droit à être comptés comme être parlant » [615] : ce sont bien les désaccords sur l'appartenance qui fondent cette communauté politique, disjointe de la communauté sociale. Mais la question du vote dans l'espace colonial va conduire à réintroduire les Français de l'étranger dans le débat.

Emporter la patrie avec soi

« Sans l'Empire la France ne serait aujourd'hui qu'un pays libéré. Grâce à son Empire la France est un pays vainqueur.[616]». Ce rôle conduit à s'interroger sur la place à donner aux différentes composantes de cet Empire au sein des institutions françaises, et va poser la question du vote sous une nouvelle forme. Après la victoire, les contraintes économiques et financières obligent à s'interroger sur la puissance réelle du pays. Le diagnostic est largement partagé parmi les dirigeants politiques : la crise est passagère, elle sera surmontée grâce à un vigoureux effort national et en s'appuyant sur les territoires coloniaux qui doivent devenir des pôles de développement. Ainsi la France retrouvera-t-elle son rang de grande puissance, déjà reconnu par la communauté internationale, puisqu'elle est membre du conseil de sécurité de l'ONU.[617]. Et son rayonnement culturel étant supposé intact, elle continuera à jouer un rôle mondial. La thématique est identique à celle développée entre les deux guerres : par « essence » la France a une vocation universelle.

---

[614] *La Voix de France*, 1946, n°10, juin, p.4.

[615]J. Rancière, 1995, p.49.

[616]Assemblée consultative provisoire, *Débats*, 1945, Tome III, 15 mai, Gaston Monnerville, p.1049.

[617] R. Girault, 1988, p.11-30.

L'UFE, qui avait développé cette position, va la reprendre en proposant que, au-delà des frontières de l'Empire, les Français de l'étranger jouent également un rôle : « La France a besoin de leur activité économique, de leur témoignage national, de leur coopération à l'œuvre de relèvement par l'expansion à la fois culturelle et commerciale[618] ». Cette association ne doute pas qu'ils répondent à cet appel : « Ils partirent avec de la terre de France à leurs souliers, une terre qui ne s'en détache jamais à moins que la France ne cesse de mériter le titre de mère-patrie et de terre natale.[619] »

Cette inversion de la formule de Danton, « on n'emporte pas sa patrie à la semelle de ses souliers »[620] illustre, en un raccourci, l'évolution de la conception de la nationalité. Etre Français signifiait adhérer aux valeurs de la Révolution. Ceux qui étaient en désaccord quittaient le pays, et ces émigrés sont assimilés, même si la réalité est plus complexe, à des aristocrates alliés avec l'étranger pour rétablir l'Ancien Régime. Un émigré devait, au retour, de façon à lever l'ambigüité, prêter un serment civique, qui formalisait son adhésion aux valeurs de la Révolution. Les lois de la République coïncident avec son territoire, même si elles ont vocation à être universelles. Ceux qui ont marqué leur opposition à ces lois républicaines, avec qui Danton ne veut sans doute ne pas être confondu, ont bien fait aussi cette dissociation : leur pays n'est plus leur patrie puisqu'ils en récusent le Gouvernement. Échapper aux lois qui s'y appliquent est leur objectif. D'un côté comme de l'autre l'accord se fait sur un point : les lois s'appliquent sur le territoire de la République, et uniquement là.

Cent cinquante ans plus tard, la question de la territorialité des lois se pose différemment. Le Code civil de 1804 a rendu la nationalité inaliénable. On ne la perd pas en quittant son pays, et au nom de ce lien avec le pays d'origine, l'UFE, utilisant la métaphore de la parenté qui marque cette inscription dans le temps, demande que la France soit une bonne mère, c'est-à-dire que les lois sortent du cadre territorial pour s'appliquer aux Français de l'étranger. Car, à l'inverse de la période révolutionnaire, ils se posent en défenseurs des intérêts vitaux de leur pays, qui correspondent aux leurs. En cette période de redressement, ils emportent bien leur patrie avec eux, et souhaitent vivre sous l'empire de ses lois.

Les Français de l'étranger veulent donc faire partie de l'ensemble complexe composé des départements et des territoires d'outre-mer, des colonies, des territoires sous mandat, des protectorats, pour permettre à la France de retrouver sa place de grande puissance. Reste à définir « la légitimité d'une structure à la

---

[618]Assemblée nationale constituante, *Annales,* 1946, 17 janvier, E. Pezet p.104.

[619] G. Wernlé, 1957, p.39.

[620] L. Madelin, 1914, p.285. En mars 1794, Danton est averti que le Comité de salut public a signé un décret d'arrestation contre lui, aussi doit-il comparaitre devant le tribunal présidé par Fouquier Tinville. Par ses mots il manifeste son refus de quitter le pays et d'échapper à une mort probable.

fois inclusive et hiérarchisée »[621] . La création, par la Constitution de 1946, de l'Union française, se substituant à l'Empire colonial, définit cette construction. L'égalité des droits est affirmée : « La France forme avec les peuples d'Outre-mer une Union fondée sur l'égalité des droits et des devoirs, sans distinction de race ni de religion.[622] »

Mais au-delà de l'affirmation du principe d'universalité, si les ressortissants de l'Union ont la nationalité française, ils ne sont pas nécessairement citoyens. Les restrictions au droit de vote, segmentées selon les composantes, et les règles de représentation, rendent possible l'élection d'une dizaine de députés, majoritairement africains, tout en garantissant la prépondérance de la métropole. Et elles ouvrent une interrogation sur le lien entre la représentation des territoires et celle des personnes. La situation des protectorats, qui se greffent aux départements et territoires d'Outre-mer, et sont destinés, en tout cas du point de vue français, à adhérer à l'Union, illustre la tension entre ces deux conceptions.

Protectorats

« Les citoyens français de Tunisie éliront deux représentants et les citoyens français de la zone française du Maroc trois représentants.[623] » à l'Assemblée constituante. Cette disposition pose la question de l'exercice des droits politiques à l'étranger. En effet à la différence des autres territoires de l'Empire[624] les protectorats sont des territoires étrangers et la tenue d'élections n'y dépend pas entièrement des autorités françaises.

En réponse à cette décision prise par la France, le sultan du Maroc, relayant les positions de l'Istiqlal, premier parti politique marocain fondé en 1943 pour obtenir l'indépendance[625], proteste immédiatement auprès du Gouvernement français[626]. La « colonie » française ne peut prétendre exercer des droits politiques au Maroc, c'est une menace directe pour l'Etat et le peuple marocain. Les seuls droits de cette population sont ceux des autres étrangers, des droits privés, prévus et

[621] F. Cooper, 2011.

[622] Conseil constitutionnel, *Constitution du 27 octobre 1946*, préambule, conseil-constitutionnel.fr.

[623] Empire chérifien, Protectorat de la République française du Maroc, *Bulletin officiel*, 1945, ordonnance du 15 septembre relative la participation des Français de Tunisie et de la zone française du Maroc au référendum et aux élections générales du 21 octobre 1945, p.645.

[624] Le statut de l'Union française n'est pas encore adopté à la date de promulgation de l'ordonnance.

[625] Le protectorat colonial français serait remplacé par une monarchie constitutionnelle.

[626] Archives nationales, *Secrétariat général du Gouvernement et services du Premier ministre*, Maroc questions politiques (1944-46), F 60/885), protestation du parti de l'Istiqlal, 13 octobre 1945.

réglementés par le traité international qui lie les deux pays depuis 1913. La France ne peut modifier unilatéralement ces dispositions.

L'exercice de la souveraineté renvoie donc au contrôle de l'exercice des droits politiques. Il ne peut être admis que ceux exercés par des ressortissants étrangers lui échappent. En réponse le gouverneur général, Paul Puaux, justifie cette innovation par les circonstances exceptionnelles liées à la consultation sur les nouvelles institutions françaises, mais n'aborde pas la question de la tenue d'élections en territoire étranger.

Face aux mouvements nationalistes, qui se développent aussi en Tunisie, régie par le même statut de protectorat, les représentants des colons, qui occupent une position économique et politique de premier plan, ne veulent pas renoncer à une expression politique et font pression sur les autorités françaises[627]. Ils revendiquent de voter au nom de leur participation à la libération de la patrie. Ils se considèrent aussi légitimes que les Français vivant dans les territoires de l'Empire à se prononcer sur l'avenir du pays. Les nationalistes marocains font, eux, une analyse inverse. Leur propre participation aux combats justifie la fin de la dépendance : « Le Maroc, qui contribua à la lutte commune et mit son territoire et ses ressources à la disposition de ceux qui se battaient pour la Liberté, attendait impatiemment sa part dans la victoire et le jour où la France lui annoncerait la restitution de ses droits légitimes.[628] »

Ces messages idéologiques antinomiques, utilisant tous deux le symbolisme du sang, illustrent la plasticité de celui-ci, analysée par Michael Herzfeld comme un *empty semantic vessel*[629]. Versé pendant les combats il peut justifier le maintien des droits des colons ou l'indépendance. Pour les uns il est le symbole de la vie donnée pour la survie de la patrie et légitime donc de se prononcer sur son avenir même si on réside dans un pays étranger. La participation aux combats justifie des droits extra territoriaux qui prévalent sur ceux du pays où ils s'exercent. Pour les autres, les sacrifices faits, sang versé et contributions économiques, pour la libération du pays qui exerce une tutelle, doivent, en retour, mettre la fin de la situation de dépendance partielle instaurée par le protectorat.

Mais face à l'opposition des indépendantistes, les ressources économiques du Maroc et de la Tunisie, les investissements faits depuis quelques décennies, et qui doivent être rentabilisés, sont des facteurs décisifs dans la politique de redressement économique engagée par la France. Retrouver sa prospérité, en s'appuyant sur l'Union française, permettra au pays de renouer avec sa mission civilisatrice,

---

[627] C. Coquery-Vidrovitch, Ch.–R. Ageron, 1991, p.250.

[628] Archives nationales, *Maroc questions politiques (1944-46*), F 60/885, protestation du parti de l'Istiqlal, 24 juillet 1946.

[629] M. Herzfeld, 1992, p.25.

éléments matériels et immatériels jouant de façon complémentaires. Les « colonies » de ces deux protectorats, qui disposent à Paris de solides relais [630] vont être entendues. Leur rôle, hier, durant un conflit décisif pour l'existence même de la patrie, auquel s'ajoute aujourd'hui la rhétorique de la synergie entre les intérêts vitaux du pays et les leurs, manifestent leur appartenance à la communauté nationale et justifient leur représentation au Parlement. Pour la première fois des opérations de vote se déroulent hors du cadre territorial, dans un pays étranger. Les ambigüités du statut de protectorat et les enjeux économiques ont conduit à cette rupture.

Députés des citoyens français du Maroc et de Tunisie

Octobre 1945 et juin 1946 : en moins d'un an c'est à deux reprises que les citoyens français du Maroc et de Tunisie votent, car le rejet du la première Constitution provoque l'élection d'une seconde Assemblée constituante chargée de proposer un nouveau texte. Trois députés y représentent « les citoyens français du Maroc » et deux « les citoyens français de Tunisie ». La mobilisation des électeurs - sept sur dix participent aux scrutins[631] - traduit clairement leur désir d'être partie prenante aux décisions organisant la communauté nationale.

Faisons d'abord connaissance avec les élus en Tunisie, Louis Brunet et Antoine Colonna. Tous deux ont un fort lien au local : nés dans le pays, ils y disposent de puissants relais dans les milieux professionnels. Pour L. Brunet, celui des propriétaires agricoles, catégorie à laquelle il appartient, pour A. Colonna la fonction publique. Ce dernier joue, depuis les années 1930, un rôle syndical majeur en présidant la fédération générale des fonctionnaires de Tunisie. Présidence à laquelle s'ajoute celle des Corses de Tunisie, soit plusieurs dizaines de milliers de personnes. L'engagement de L. Brunet dans la Résistance, il sera déporté en Allemagne, est une autre dimension de son éligibilité. En raison de cet engagement il a siégé à l'Assemblée consultative provisoire. Son élection à l'Assemblée nationale constituante s'inscrit dans la suite de ce parcours. Ces deux députés, ayant en commun une indéniable autochtonie, s'appuient sur des réseaux complémentaires qui constituent une partie importante de la population française du pays, et se réclament tous les deux du parti gaulliste. La solidité de leur base électorale ne se démentira pas. Elle leur permettra d'inscrire leur carrière politique dans la durée. Membres des deux Assemblées constituantes, ils siégeront ensuite au Conseil de la République.

Au Maroc, c'est au contraire la diversité des appartenances partisanes qui prévaut : les trois parlementaires appartiennent à trois tendances politiques qui vont des

[630] R. Girault, R. Franck, J. Thobie, 1993, p.260.

[631] Les taux de participation sont de 75 et 72 % au Maroc, 68 et 60 % en Tunisie, légèrement inférieurs à ceux de métropole.

libéraux à la gauche. A la différence de leurs homologues de Tunisie aucun d'entre eux n'est né en Afrique du Nord : ils y ont émigré à l'âge adulte pour des raisons professionnelles. Pierre Parent rejoint l'administration protectorale après avoir combattu en métropole durant la Grande Guerre. Il y plaide pour le respect des institutions marocaines, à l'inverse d'une administration directe prônée par d'autres, et pour le développement de l'éducation. Son élection, d'abord à la tête de l'association des anciens combattants du Maroc puis à celle de l'inter fédération nord-africaine des victimes de guerre en fait, dès les années 1920, une personnalité connue. Sa participation à la Résistance à partir de 1941 va amplifier cette notoriété. A ce titre il siège à l'ACP, puis devient président des anciens combattants de l'Empire français. Elu à la première Assemblée nationale constituante sur la liste d'Union démocratique et antifasciste, il siège au groupe Républicain et résistant, apparenté au groupe communiste. Mais le soutien qu'il apporte ensuite aux nationalistes marocains, déniant aux Français tout droit politique dans ce pays pour ne pas empiéter sur la souveraineté du sultan[632], l'amène à ne pas se représenter.

Tout autre est le parcours de Louis Dumat, militant des « Jeunesses patriotes », ligue d'extrême droite créée en réaction à la victoire électorale du Cartel des gauches. Elu député de la Seine en 1928, il est membre de l'Union républicaine démocratique, principal groupe des députés libéraux et conservateurs, mais son échec aux élections suivantes suspend sa carrière politique. Pendant l'Occupation il met ses compétences en matière de publicité au service de l'Etat français, qui est alors à la recherche de ces spécialistes pour élaborer sa propagande[633]. Avant la fin de la guerre il s'installe au Maroc où il dirige plusieurs sociétés. Aux élections de 1945 il prend la tête de la liste d'action patriotique « France d'abord ». Elu, il siège avec les Républicains indépendants parmi les groupes de droite. Mais, comme sous la IIIe République ses fonctions législatives seront brèves, le « Parti républicain de la liberté », à l'occasion de l'élection de la seconde Assemblée constituante lui préférera un autre représentant.

Le troisième député du Maroc, Jean Léonetti, est le seul à avoir une action législative dans la durée. Fonctionnaire au ministère de l'Instruction publique, alors qu'il est originaire de Corse, son engagement syndical se manifeste dès les années 1920. Il est alors secrétaire de la fédération des fonctionnaires du Maroc. Ce rôle va de pair avec celui joué lors de la création de la fédération socialiste SFIO du Maroc, dont il devient également le secrétaire général, s'opposant « aux oligarchies capitalistes qui ont trouvé dans ces pays neufs un terrain véritablement

[632] P. Parent, 1953.

[633] I. Di Jorio, 2004. p.9-10.

merveilleux pour l'exploitation de l'homme[634] ». Pendant la guerre c'est une figure de la Résistance : il est membre du comité directeur de la France combattante au Maroc. La légitimité acquise au sein de la SFIO en fera la tête de la liste socialiste aux deux élections législatives et lui permettra de continuer sa carrière parlementaire. Nous le retrouverons au Conseil de la République puis au Sénat, où il siégera jusqu'à la fin de la IVe République.

L'insertion dans des réseaux entrecroisés renvoyant à des parties importantes de leur électorat, permet à Louis Brunet, Antoine Colonna et Jean Léonetti, de représenter durablement une population dont ils font partie depuis plusieurs décennies. Ce sont bien les mêmes caractéristiques qui avaient prévalu pour les représentants des Comités français de l'étranger à l'Assemblée consultative provisoire. Les modifications du système institutionnel vont permettre à ces trois députés de construire, sur ces bases, une carrière politique dans la durée.

Un faux pas de l'Assemblée ?

Représentation pérenne ou exceptionnelle au Parlement : tel est le débat qui va opposer exécutif et législatif au cours des mois suivants. Il s'agit en effet de décider si les députés des citoyens français du Maroc et de Tunisie siégeront à l'Assemblée nationale qui doit succéder à l'Assemblée nationale constituante.

L'élaboration de la loi électorale générale est l'une des tâches de la première Assemblée nationale constituante, début 1946. S'agissant du Maroc et de la Tunisie le projet de loi du Gouvernement soumis à cette Assemblée est clair : les Français résidant dans ces deux pays sont assimilés à ceux de l'étranger, leur représentation à l'Assemblée constituante obtenue sous la pression de la « colonie » française en raison de son rôle durant la guerre, pour s'exprimer sur la Constitution, ne peut être, aux yeux de l'exécutif, pérennisée :

« Les citoyens français qui exercent une activité économique ou qui sont employés dans une administration chérifienne ne peuvent y jouir des mêmes droits que dans la métropole. Leur situation est, à cet égard, analogue à celle de tous les Français de l'étranger. Sans doute la colonie française a-t-elle été appelée à élire des députés à l'Assemblée nationale constituante, mais il s'agit là d'une mesure exceptionnelle pour permettre à ceux qui avaient pris une part active à la libération de la patrie de faire entendre leur voix au moment où la France était appelée à se donner une Constitution nouvelle. [635]»

---

[634] J. Léonetti, 1951. https://www.yumpu.com/fr/document/view/16633332/congresnational-extraordinaire-4-5-juillet-1951-ourouk

[635] Archives nationales, *G. Bidault*, 457 AP 15, 5mars 1946, P. Puaux, Commissaire résident général au Maroc à G. Bidault, ministre des Affaires étrangères.

Pour l'exécutif des élections ne peuvent se dérouler dans ces pays qu'avec l'accord du Sultan pour le Maroc et du Bey pour la Tunisie car « il s'y attache un caractère de souveraineté »[636], or les protestations émises au Maroc montrent clairement que ce pays n'est pas prêt à collaborer pour permettre la tenue de ces opérations sur son territoire.

Arguments qui ne sont pas entendus par l'Assemblée nationale constituante. Emmanuel d'Astier de la Vigerie joue alors un rôle clef. Président du groupe de l'Union Républicaine et Résistante, qui regroupe des élus attachés aux idéaux de la Résistance mais de tendances politiques diverses, il préside également la commission de l'intérieur qui est en charge de ces textes. Selon lui il n'est pas possible de revenir en arrière. Des représentants ont été élus ; il faut maintenir le statu quo[637]. Nous retrouvons la logique du précédent : pour légitimer une décision qui pourrait être jugée arbitraire, l'existence d'une mesure analogue, en l'occurrence l'existence d'une représentation par le passé suffit à la justifier. De plus l'accent est mis sur l'injustice qui priverait « ces importants éléments de la métropole de toute représentation »[638]. Par contre il n'est pas tenu compte des relations qui unissent la France et ces deux pays et des oppositions qui s'y sont exprimées. Le statut des territoires sur lequel vivent ces Français ne peut les empêcher de voter :

« Il s'agit de territoires soumis au protectorat français mais en même temps soumis à la suzeraineté du Sultan ou du Bey selon qu'il s'agit du Maroc ou de la Tunisie. Par conséquent les intérêts qui doivent être représentés à l'Assemblée nationale sont essentiellement ceux des ressortissants français installés dans ces protectorats.[639] »

L'existence d'un gouvernement dans ces deux pays, qualifiée de « suzeraineté » - la connotation féodale tombe à propos - n'est pas jugée suffisante pour empêcher la représentation d'intérêts français. Leur contribution au redressement économique de la France prévaut sur ce pouvoir politique dont il est fait peu de cas.

Le désaccord avec l'exécutif, même s'il ne s'exprime pas en séance publique, car l'Assemblée nationale constituante est souveraine en matière de législation électorale, est total. Pour celui-ci la loi qui vient d'être votée « doit être

---

[636] Archives nationales, *G. Bidault*, 457 AP 15, 30 mars 1946, ministère des Affaires étrangères, secrétariat général.

[637] Archives nationales, *Assemblée nationale*, C/15291, 20 mars 46, commission de l'Intérieur.

[638]Assemblée nationale constituante, *Annales, Documents parlementaires,* 1946, 5 avril, rapport de M.J. Biondi au nom de la commission de l'Intérieur, n°764, p.748.

[639]Assemblée nationale constituante, *Annales,* 1946, volume IV, 5 avril, p.1545.

rapportée comme contraire aux traités internationaux »[640] qui reconnaissent la souveraineté de ces deux pays. Le droit à représentation des résidents français n'est pas en question mais des opérations de vote ne peuvent se dérouler sur un territoire sans que ceux qui y détiennent le pouvoir politique, en l'occurrence le Sultan ou le Bey, donnent leur accord. Les protestations à nouveau émises par le sultan du Maroc face à ce texte sont relayées par le ministère des Affaires étrangères. Et dans les jours suivants une nouvelle proposition de loi est déposée à l'Assemblée nationale par Emmanuel d'Astier de la Vigerie[641]. Il renverse sa position. Le précédent est oublié. La loi adoptée n'entrera en application qu'après un décret en Conseil des ministres. La formule est élégante. L'adoption sans aucun débat permet à l'exécutif de reprendre la main, les élections ne seront organisées dans ces deux pays que si les accords locaux sont obtenus. Le faux pas de l'Assemblée est gommé.

Sortons de l'Hémicycle pour éclairer ce conflit. Dès qu'ils ont connaissance du revirement d'E. D'Astier de la Vigerie, Louis Brunet et Antoine Colonna, les deux députés des Français de Tunisie, interpellent Georges Bidault, ministre des Affaires étrangères : ils en « appellent solennellement à la conscience française et démocratique ». La question n'est pas pour eux la souveraineté des protectorats mais de celle de la France, de l'Assemblée nationale constituante car le projet est « attentatoire aux droits nationaux imprescriptibles et sacrés des Français de Tunisie »[642]. Ces droits sont liés à leur participation aux combats. Ils se sont battus pour défendre la France : « le Mort inconnu de la campagne de Tunisie qui repose au centre de la ville de Tunis en témoigne pour l'éternité ». Et si leur droit à représentation n'est pas maintenu « c'est autour de sa tombe sacrée, gardienne de notre espérance française que nous appellerons les Français de Tunisie à se rassembler pour défendre leurs droits nationaux et civiques, reconnus et consacrés par la France de la Libération ». C'est en tant que représentants des combattants que ces députés s'adressent à un des leurs, Georges Bidault, Président du CNR après la mort de Jean Moulin en 1943, et actuel ministre des Affaires étrangères. Le rôle de combattant ne peut être séparé de celui de citoyen. La guerre, cette crise majeure, a été une fabrique de commun, des preuves d'appartenance ont été données. Elle renvoie au sacré car dans ce combat, où la vie et la mort sont en jeu, c'est l'existence même de la patrie qui était en question. Ayant participé à sa refondation ils ont acquis le droit de s'exprimer sur son avenir par le vote et de prendre part à l'élaboration des textes qui en organisent l'existence. Ils pourraient faire leur la conception de Saint- Just, « la patrie n'est point le sol, elle est la

[640] Archives nationales, *R. Cassin,* 382 AP 75.

[641] Assemblée nationale constituante, *Annales, Documents parlementaires,* 1946, 26 avril, proposition de loi n°1225, p.1217.

[642] Archives nationales, G. Bidault, 457 AP 112, 27 avril 1946.

communauté des affections qui fait que chacun combattant pour le salut ou la liberté de ce qui lui est cher, la patrie se trouve défendue.[643] ». Ces droits transcendent les limites territoriales : ceux des Français de Tunisie sont identiques à ceux des citoyens français même s'ils ne résident pas sur le territoire national.

Le rejet du projet de Constitution lors du référendum du 5 mais 1946 va stopper ces échanges. Et les accords locaux ne seront pas demandés. Mais les débats ont permis de marquer clairement la différence entre les protectorats et les Français de l'étranger. Et de poser la question de la forme de la représentation qui n'avait pas abouti à ni sous la IIIe République, ni en 1944. Sa légitimité est reconnue. Mais elle divise les pouvoirs législatif et l'exécutif ; le premier est, comme sous la IIIe République, majoritairement favorable au suffrage universel, droit ancré dans la défense de la patrie et faisant abstraction du cadre territorial. Alors que l'exécutif s'attache à défendre les intérêts économiques considérés comme stratégiques pour rétablir la place de la France sur la scène mondiale, et la mission civilisatrice qui va de pair avec eux. Ce type d'opposition n'est pas limité à la question de la représentation ; il renvoie plus généralement à la position intrinsèquement contradictoire de l'Etat colonial entre défense d'intérêts économiques et nécessité politique[644] . Reste donc à définir comment rendre cette représentation effective et affronter la question de l'expression du suffrage universel sur un territoire où l'accord d'un gouvernement étranger est nécessaire. Ou bien trouver un moyen de remplacer ce suffrage.

5 - 4 - Remplacer le suffrage universel

19 novembre 1948, trois conseillers de la République représentant les « citoyens français résidant hors du territoire de la République »[645] sont élus par l'Assemblée nationale. Quatre ans après le débat ouvert à l'ACP des parlementaires représentant Français de l'étranger sont élus *par* l'Assemblée nationale et non *à* l'Assemblée nationale. Cette particularité instaurée par la Constitution de 1946, qui refonde la République, permet de résoudre les contradictions entre le droit de vote des Français de l'étranger et son effectivité.

A la faveur de cette innovation des Français de l'étranger vont être représentés alors que, en 1944, l' opposition de l'exécutif a réduit à néant la tentative de l'ACP de leur donner une place à l'Assemblée nationale constituante. Bien que l'existence du Gouvernement provisoire se soit appuyée sur l'action des Français

[643] St Just, 1834, p.378.

[644] A. L. Stoler, F. Cooper, 2013, p.58.

[645] JORF, L*ois et décrets,* 1948, loi 48-1471 du 23 septembre relative à l'élection des Conseillers de la République, article 1er, p.9348.

libres, qui avaient fait le choix politique de poursuivre le combat, ce même exécutif avait récusé la possibilité de leur expression politique. Mais lors des années suivantes, alors que les combattants venant de l'extérieur du territoire portent la mémoire des deux guerres mondiales, les champs normatifs sont repensés pour intégrer les Français de l'étranger à la nécessaire refondation et réunification de la société profondément divisée durant la guerre, et à la reconquête de la place de la France dans le monde. Le contenu du lien qui les unit à la métropole est redéfini en prenant en compte l'expérience des années précédentes. Le refus du Gouvernement, à l'occasion de la révision de la Constitution, d'une représentation des Français de l'étranger à l'Assemblée nationale constituante puis à l'Assemblée nationale, mais son existence au Conseil de la République est à analyser dans cette nouvelle perspective.

D'une Chambre à l'autre

Les contextes de rupture et de changement radicaux, sont, selon Détienne, « un terrain éminemment favorable pour analyser les pratiques et les manières de penser le commencement, la fondation »[646]. Le passage d'une République à une autre, de la IIIe à la IVe, en offre une illustration. S'inventent et s'articulent de nouvelles pratiques privées, sociales et politiques. Parmi celles-ci, quel est le système des transformations de la relation Etat, peuple, territoire, et, à l'intérieur de ce système comment le lien avec les Français de l'étranger se modifie-t-il ? Comment concilier sang versé, mémoire de l'extra-territorialité de la France libre, développement économique et conception de la souveraineté ? Est-ce en les combinant différemment suivant de nouvelles règles de formation[647] que la solution sera trouvée ?

La reconnaissance de la légitimité d'une représentation en dépit du maintien de l'impossibilité du vote hors des frontières, à l'exception des deux protectorats du Maroc et de la Tunisie, pose la question du remplacement de ce vote et de l'invention de pratiques électives inédites au Parlement. Les acteurs vont mobiliser la plasticité du système étatique pour construire les normes adéquates à la situation du moment et tenter d'en résoudre les contradictions. Pendant deux ans, les Assemblées qui se réunissent à partir de juin 1946 élaborent un système où coexistent des éléments apparemment contradictoires, participation au pouvoir législatif mais sans élection hors du territoire national.

L'Assemblée nationale constituante n'accorde alors que des prérogatives limitées au nouveau Conseil de la République qui remplace le puissant Sénat de la IIIe République. Organe de réflexion et non de décision, il émet des avis et n'a pas d'initiative législative. Et l'inégalité entre les deux Chambres est renforcée par

[646] M. Détienne, 1994, p.17.

[647] M. Foucault, 1969. p. 226.

l'élection de membres de la Chambre haute par l'Assemblée nationale, complétant le collège des conseillers de la République choisis au suffrage universel indirect par les élus locaux. La question de la représentation non seulement des Français des protectorats mais de l'ensemble des Français de l'étranger, va se poser dans cette architecture institutionnelle.

Le contrôle politique de cette Chambre haute est un enjeu important pour la nouvelle République. Or l'élection de ses membres par des élus locaux, aurait pour conséquence une structure partisane forte différente de celle de l'Assemblée nationale. Pour les grands partis qui siègent dans cette dernière il ne saurait en être question : il faut « avoir la certitude que dans les Conseils de la République chaque parti aura une certaine représentation[648] ». L'Assemblée nationale élira donc à la proportionnelle de ses groupes une quarantaine de conseillers de la République pour assurer cet équilibre. En complément de cet objectif majeur le système de désignation des membres d'une Assemblée par une autre va permettre de résoudre une « délicate question », celle de la représentation « des grands intérêts français que nous avons en Tunisie et au Maroc »[649]. Pas de remise en cause donc du précédent de l'Assemblée nationale constituante, mais nul besoin d'organiser des élections génératrices de conflit avec les pouvoirs locaux. Et sans que l'objet du litige soit débattu dans l'Hémicycle, car se sont « des raisons qu'il n'est pas besoin de rappeler ici »[650].

La contradiction est résolue au prix du passage d'une Chambre à l'autre. La question n'a pas été évoquée lors des travaux préparatoires. Un amendement[651] déposé à l'instigation du pouvoir exécutif, étend ce système à « tous ces Français des cinq parties du monde ». Le droit à représentation des Français de l'étranger, récemment reconnu par le ministère des Affaires étrangères, trouve sa traduction législative, après deux décennies de débat.

Pour justifier cette représentation, des preuves d'appartenance à la communauté nationale sont rappelées. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la participation à la Résistance est au cœur du débat. Son rôle est rappelé par Jacques Augarde, député MRP, qui avait rejoint le Maroc en 1943 et participé aux campagnes d'Italie, de France et d'Allemagne: « Cette Résistance extra-métropolitaine a affirmé sa valeur et sa grandeur pendant des années qui ont été particulièrement difficiles, aussi avons-nous jugé indispensable qu'il y eût un lien

---

[648] Assemblée nationale constituante, *Annales*, 1946, 27 septembre, M. Boisdon, rapporteur au nom de la commission de la Constitution, p.4152.

[649] Ibid.

[650] Assemblée nationale constituante, *Annales*, 1946, 27 septembre, M. le sous-secrétaire d'Etat à l'Intérieur, p.4177.

[651]Assemblée nationale constituante, *Annales*, 1946, 27 septembre, article 16, p.4177.

plus solide entre nous et les Français de la métropole.[652]» C'est bien l'action menée par les Français libres, ces patriotes sans terre, qui justifie que le lien établi dans une période de danger, ait, aujourd'hui, une autre traduction.

Comme lors du premier conflit mondial le sang versé par les combattants signe l'appartenance. Avoir échangé sa vie contre la survie de la patrie, est un gage d'immortalité garanti par le souvenir et la reconnaissance du pays. C'est la thématique développée par Luc Durand-Réville, conseiller de la République, qui avait lui-même vécu à l'étranger entre les deux guerres. Par sa voix les combattants s'expriment dans l'Hémicycle pour réclamer cette représentation : « Au nom de ceux qui ont signé leur message de fidélité du sang de leur vie même et qui pour avoir voulu jusqu'au sacrifice que la France demeure, ne sont plus là aujourd'hui pour en appeler à votre justice.[653] »

L'appartenance à la patrie est ainsi accentuée par l'appel aux émotions. Il s'agit bien, pour reprendre l'analyse de Wahnich, d'une « faculté de juger les situations, non avec des critères absolus mais avec des critères contingents qui leur donnent malgré tout l'énergie de cette déchirure »[654]. Or demander « un droit imprescriptible de participer, comme tous les citoyens en démocratie, au vote des lois et par conséquent être représentés au Parlement »[655], est bien une rupture justifiée par cet impôt du sang et le fait qu'ils sont astreints au service militaire. Ainsi s'exprime René Capitant, député de la Seine. Ce professeur de droit, ancien membre de l'ACP au titre de la Résistance, est l'un des orateurs écoutés en matière constitutionnelle. Il soutient cette proposition.

A ces raisons ancrées dans le passé s'ajoute le rôle attendu des Français de l'étranger, souligné par E. Pezet[656], pour permettre à la France de retrouver son rang de grande puissance étant donnée la multiplicité de leurs activités dans les domaines économiques et culturels. Son intervention s'inscrit dans le droit fil des positions du MRP dont il est membre. Il faut « rendre à la France l'audace des entreprises hardies et généreuses et le sens de sa mission civilisatrice »[657], car si elle est fidèle à ses idéaux de liberté, de justice et de fraternité, elle gardera son prestige et son influence, surmontant ses difficultés passagères.

---

[652] Assemblée nationale constituante, *Annales,* 1946, 27 septembre, article 16, M. Augarde, p.4177.

[653] J.O.R.F, *Conseil de la République, Débats parlementaires,* 1948, 15 septembre, L. Durand-Réville, p. 3006.

[654] S. Wahnich, 2011, p.118.

[655] Assemblée nationale, *Annales, Documents parlementaires,* 1948 ,16 juillet, n°4982, proposition de loi de R. Capitant relative à l'élection des Conseillers de la République, p.1607.

[656] JORF, *Conseil de la République, Débats parlementaires,* 1948, 15 septembre, p. 3006.

[657] Archives nationales, *Mouvement républicain populaire*, 350 AP 12, projet pour rebâtir la France, p.1.

Ce rôle rempli par les Français de l'étranger, malgré les « problèmes sociaux considérables » qu'ils rencontrent, exige une représentation qui permettra d'y apporter remède. Comme lors des périodes précédentes, le risque de « dénationalisation », amoindrissant d'autant la position de la France dans le monde, est rappelé par ce parlementaire, qui est aussi le président de l'UFE. Il faut donc remédier à « la méconnaissance et à l'indifférence de la mère-patrie ». Le recours réitéré au symbolisme de la parenté « qui tisse entre les citoyens assez de liens pour que ce qui les unit permette d'éviter la pensée de ce qui sépare »[658] vient à propos marquer que les Français de l'étranger, malgré leur éloignement, font partie de la communauté, en temps de paix comme de guerre.

Justifier la représentation des Français de l'étranger s'appuie sur deux éléments constitutifs du lien social depuis le débat sur les pupilles de la nation : verser son sang pour défendre la patrie, alors que son existence est en question, génère des droits sacrés, mais il s'agit aussi de défendre les intérêts économiques et culturels de la France lui permettant de jouer un rôle mondial. Sortir du principe de territorialité des lois, cette revendication émise sous la IIIe République, à la suite du débat sur les pupilles de la nation, en est une conséquence. Le sang versé avait obligé la nation à prendre en charge les survivants, la participation au combat conduit maintenant à reconnaître un droit des Français de l'étranger à être représentés au Parlement. Le combat se poursuit, sous d'autres formes, en temps de paix, de façon à restaurer la puissance française. Le rôle attendu des Français de l'étranger dans ce domaine est dorénavant un élément important de la relation établie avec eux.

Un choix politique ?

Aux cinq représentants des citoyens français du Maroc et de Tunisie, chiffre identique à celui des Assemblées nationales constituantes, viennent s'ajouter trois conseillers de la République représentant les « citoyens français résidant hors du territoire de la République ». Mais contrairement aux membres du Conseil de la République désignés par l'Assemblée leur répartition ne se fait pas à la proportionnelle des groupes qui y sont présents. La commission du suffrage universel propose, après examen de leurs titres, des candidats, eux mêmes présentés par des membres de l'Assemblée, laquelle se prononce ensuite en séance plénière.

Choisir des critères de compétence pour désigner des parlementaires, procédure tout à fait inédite, a en fait deux objectifs. Pour les protectorats il s'agit de reconduire les mêmes représentants, ou au moins la même structure partisane. Pour les Français de l'étranger la compétence prime car « dans les colonies

[658] N. Loraux, 1997, p.25.

françaises à l'étranger on ne fait pas de politique.[659] ». Nous retrouvons la position de l'UFE et de l'Union des Chambres de commerce qui a d'ailleurs été communiquée au président de l'Assemblée et aux différents groupes politiques. Le choix doit se faire en fonction de leur « qualification c'est-à-dire de leur connaissance des Français de l'étranger et de leurs intérêts »[660]. Ils doivent contribuer ainsi à ce que soient adoptées des solutions différentes de celles qui valent en métropole.

Pour exclure le politique, source de dangers, l'UFE, dans les années 1930, avait demandé non une représentation parlementaire mais un comité central de la « colonie » où l'ordre du jour porterait uniquement sur l'économique et le social. La question de la dissociation de ces questions de choix politiques, pour les Français des protectorats comme pour ceux de l'étranger, se pose à nouveau dans une Assemblée dont le politique est la raison d'être. L'interrogation est soulevée par Pierre Dreyfus-Schmid, député du territoire de Belfort. Ancien combattant de la France libre, il est membre de l'Union des Républicains et Résistants, apparenté au groupe communiste. Il souligne que ces candidats « entreront dans une Assemblée, s'inscriront ou s'apparenteront à un groupe. En tout cas ils voteront et, de ce point de vue, on ne peut pas dire qu'un membre d'une Assemblée puisse ne pas faire de politique. Quant aux représentants des citoyens français du Maroc et de Tunisie il est dangereux de les rendre inamovibles, en prenant pour base des élections passées.[661] ». Suivant cette logique Il dépose un amendement instaurant une représentation proportionnelle, qui est repoussé.

En fait c'est à la majorité, après accord entre les groupes que ces conseillers de la République seront choisis. Système qui permet à des partis minoritaires, grâce des alliances, d'obtenir des représentants. La désignation des représentants du Maroc et de la Tunisie, lors d'une séance publique émaillée de suspensions [662], illustre ce jeu des partis dont les coalitions reposent sur un équilibre de l'échange. L'accord entre deux groupes minoritaires de centre droit [663] leur permettant d'éliminer un candidat communiste et un de la SFIO, donne à chacun d'entre eux un élu. En arrière-plan de cet accord national de circonstance, des pressions sont organisées en Tunisie pour reconduire les députés sortants et écarter un candidat SFIO : une majorité d'élus locaux représentant les citoyens français, qui forment le « Grand conseil »[664], refusent de se réunir pour voter le budget[665] . Pour les trois

---

[659] Assemblée nationale, *Annales*, *Débats parlementaires*, 1946, 13 décembre, p. 95.

[660] *La Voix de France*, 1947, n°14, février.

[661] Assemblée nationale, *Annales*, *Débats parlementaires*, 1946, 13 décembre, p. 95.

[662] Assemblée nationale, *Annales*, *Débats parlementaires*, 1946, 27 décembre, p.377.

[663] Les libéraux du Rassemblement des libertés et les radicaux du Rassemblement des gauches.

[664] Assemblée locale élue par les citoyens français.

représentants des Français de l'étranger l'accord entre les groupes communiste et socialiste leur permet, avec l'appui cette fois du Rassemblement des gauches, d'avoir chacun un élu, éliminant les candidats du MRP et des autres groupes de droite.

Ces jeux d'alliances illustrent, si besoin était, qu'il n'est pas possible d'éliminer le politique au profit de la compétence au Parlement, dont le rôle même est de représenter les choix politiques exprimés par les électeurs. De même, vouloir supprimer le niveau local en cantonnant l'élection au sein de l'Assemblée, qui est ainsi elle-même assimilée à un échelon local, trouve vite ses limites. Les actions menées en Tunisie pour maintenir des députés élus au suffrage universel en témoignent. Aussi d'autres solutions institutionnelles vont-elles être explorées.

Un nouvel échelon local

Le mode de désignation de ces conseillers de la République, fruit des travaux de la seconde Assemblé nationale constituante, est transitoire. C'est à l'Assemblée législative qui lui fait suite de fixer des règles plus pérennes. Elle met en place un système complexe [666] : des modes d'élection multiples, de l'élection locale à la désignation par l'Assemblée nationale, en passant par des solutions intermédiaires attribuant un rôle à des associations. Différences qui renvoient à la multiplicité des statuts territoriaux au sein de l'Union française, auxquels s'ajoutent « les citoyens français résidant en Tunisie, au Maroc, en Indochine et à l'étranger ». Pour ces derniers il s'agit de trouver une traduction du principe constitutionnel selon lequel le Conseil de la République est élu par les collectivités communales et départementales, au suffrage universel indirect.

Le suffrage indirect suppose l'existence d'un échelon local, qui doit lui-même avoir été élu. La définition de ce niveau local va être au cœur des débats. Peut-on, malgré son appellation, qualifier ainsi l'Assemblée nationale élue au suffrage universel ? Cette possibilité est ouverte par la Constitution[667] puisque l'Assemblée peut élire à la proportionnelle une partie des conseillers de la République. Mais le Gouvernement et le rapporteur de la commission du suffrage universel refusent de

---

[665] Archives nationales, *G. Bidault*, 457 AP 11, ministère des Affaires étrangères, direction d'Afrique- Levant, note pour le ministre, 31 janvier 1947.

[666] Assemblée nationale, *Recueil des lois*, 1948, loi n°48-1471 du 23 septembre, p.849.

[667] Conseil constitutionnel, *Constitution du 27 octobre 1946*, article 6. » La durée des pouvoirs de chaque assemblée, son mode d'élection, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et incompatibilités sont déterminés par la loi. Toutefois, les deux Chambres sont élues sur une base territoriale, l'Assemblée nationale au suffrage universel direct, le Conseil de la République par les collectivités communales et départementales, au suffrage universel indirect. Le Conseil de la République est renouvelable par moitié. Néanmoins, l'Assemblée nationale peut élire elle-même à la représentation proportionnelle des Conseillers dont le nombre ne doit pas excéder le sixième du nombre total des membres du Conseil de la République, conseil-constitutionnel.fr.

donner un tel « privilège » de l'Assemblée au détriment des assemblées communales et départementales. Il pouvait se justifier lors de la mise en place de la nouvelle République, mais ne le peut plus lorsque les institutions fonctionnement normalement[668]. Au-delà de cet argument, le départ des communistes du Gouvernement, qui étaient à l'origine de cette innovation, explique son rejet, car il conduisait à renforcer leur groupe. Affirmer comme critère de choix la « compétence », ce qui ouvre la voie au jeu des partis, plutôt que la proportionnelle, a montré une efficacité certaine pour éliminer les communistes de la représentation des Français de l'étranger du Maroc et de la Tunisie. C'est dans cette voie que va être cherchée la solution conciliant création d'un niveau local et reproduction des équilibres politiques de la majorité gouvernementale.

La sortie des communistes du Gouvernement et de la majorité parlementaire en 1947, et l'exclusion des quelque cent cinquante députés élus sous cette étiquette de toutes les coalitions parlementaires va avoir une autre conséquence : faire voler en éclat le consensus sur la légitimité de la représentation des protectorats et des Français de l'étranger. Les communistes soutenant les nationalistes malgaches et magrébins, dénoncent la représentation des Français résidant dans les protectorats comme un « nouvel outrage à la dignité de ces peuples »[669]. Et rappellent que si elle était malgré tout mise en place, elle pourrait donner lieu à une demande de réciprocité, jugée inacceptable par le ministre des Affaires étrangères, G. Bidault, pour qui la souveraineté d'un pays exclut que des étrangers exercent des droits politiques sur le territoire français :« Il est capital que nous conservions notre pleine souveraineté sur notre territoire, ce qui ne serait plus possible si des centaines de milliers d'étrangers vivant en France, exerçaient à leur tour des droits politiques.[670] »

Pour les communistes établir cette réciprocité est aussi un argument pour refuser la représentation des Français de l'étranger. Elle battrait en brèche la politique d'assimilation des étrangers qui doit être menée en France. Participer à la vie politique de leur pays empêcherait « qu'ils ne deviennent vite des citoyens français qui tiennent honorablement leur place dans notre société »[671].

Face à cette position minoritaire les autres groupes rappellent les raisons d'établir des liens avec ces Français, celles qui renvoient au passé : la participation aux

---

[668] Assemblée nationale, *Annales*, *Documents parlementaires*, 1948, 15 juillet, n°4953, rapport de M. Bardoux au nom de la commission du suffrage universel, p.1569.

[669] Assemblée nationale, *Annales*, *Débats parlementaires*, 1948, 18 août, p.5877.

[670] Assemblée nationale, *Annales*, *Débats parlementaires*, 1948, 18 août, ces propos sont rapportés par M.J. Pronteau, député communiste, p.5878.

[671] Assemblée nationale, *Annales*, *Débats parlementaires*, 1948, 18 août, ces propos sont rapportés par M.J. Pronteau, député communiste, p.5882.

guerres, mais aussi à la défense des intérêts économiques, le risque d'abandon de la nationalité française, auxquels s'ajoute un appel au sensible, la souffrance de ne pas être représenté. Le principe d'une représentation étant adopté à une très large majorité, la détermination du nombre de conseillers de la République représentant les Français de l'étranger est rapidement résolue, la principale préoccupation étant la place des différentes composantes de l'Union française. Il est donc décidé, sans débat, qu'il s'agit de trois sièges : Europe–Afrique, Amérique, Asie Océanie. Choix contesté, sans succès, par l'UFE car il ne correspond pas à la répartition démographique des Français de l'étranger qui se partagent à peu près également entre l'Europe et l'Amérique , l'Afrique, l'Asie et l'Océanie étant marginales. La représentation choisie est plus fonction du territoire que de la population.

Désigner ou élire ?

Reste à définir quels électeurs vont choisir ces représentants, car l'exécutif, par la voix de Jules Moch, ministre de l'Intérieur, donne son accord « sous réserve d'un mode de désignation, et j'emploie à dessein le terme « désignation », qui ne soit pas « en contradiction avec les accords internationaux signés » [672]. La limitation du nombre de personnes appelées à se prononcer rappelle le système censitaire, où seuls les citoyens dont les revenus dépassent un certain seuil peuvent participer. Déloye montre que, lorsqu'il était en vigueur en France, avant 1848, l'interconnaissance entre électeur et élu modifie la légitime électorale : « [elle] procède de l'autorité et de l'estime sociale dont elle est le prolongement « naturel » »[673]. Ces facteurs de reconnaissance dans un milieu social limité vont-ils de même jouer, et comment, dans cette désignation puisque ces conseillers de la République doivent l'être sans élection ? Exclure le suffrage universel pose la question de son remplacement. Qui va être en charge de cette désignation ? L'imprécision du terme, ouvre la voie à d'autres formes de choix.

Preuve de la difficulté à créer un nouvel échelon local, les réponses données vont être différentes selon qu'il s'agit de la Tunisie, du Maroc, de l'Indochine ou des Français de l'étranger, l'Assemblée jouant un rôle spécifique dans chacune de ces situations. Dans un cas, celui des citoyens français résidant en Indochine, la représentation nationale se substitue entièrement à l'expression locale. Les « circonstances tout à fait exceptionnelles » - la guerre menée par la France contre les mouvements indépendantistes fait l'objet de ce non-dit - empêche en effet l'organisation d'élections. Mais l'existence même d'un représentant de l'Indochine symbolise la volonté de maintenir cette présence, même si, de fait, ce territoire n'est pas contrôlé par la France. A l'inverse l'Assemblée ne joue aucun rôle dans

[672] Assemblée nationale, *Annales*, *Débats parlementaire*, 1948, 18 août, M. Jules Moch, ministre de l'Intérieur, p.5880.

[673] Y. Déloye, 2003, p.95.

l'élection des deux conseillers représentant les citoyens français de Tunisie. Les élus locaux français, qui forment le Grand conseil, voteront par correspondance pour désigner leurs deux représentants. Il s'agit donc, comme en métropole, d'une élection au second degré, avec l'accord, au moins implicite, des autorités tunisiennes. Le rapport politique est ici tel que le vote par correspondance, récusé dans toutes les autres situations, est mis en place.

Entre ces extrêmes, dans les deux autres cas des candidatures vont être soumises à l'Assemblée nationale qui choisira parmi elles. Au Maroc, les membres français du Conseil de Gouvernement, organisme où siègent trois collèges professionnels, vont faire des propositions auxquelles s'ajouteront celles des groupes de l'Assemblée qui ont eu des élus lors des législatures précédentes. Cette combinaison, adoptée à la suite de longs débats, illustre la tension entre la national et le local. Dans un contexte où la tenue d'élections est refusée par le sultan, le Conseil de Gouvernement, n'étant pas élu au suffrage universel, n'est pas légitime à élire des représentants. Il ne peut avoir qu'un rôle de proposition. D'autre part les groupes parlementaires qui ont actuellement des élus nationaux militent pour leur reconduction. D'où cette combinaison visant à répondre, au moins dans les textes, aux critiques émanant des colons qui dénoncent la « cooptation » parisienne et veulent des élus connaissant les intérêts qu'ils ont au Maroc, gardant le contact avec eux, « ce qui n'est pas le cas des élus actuels »[674].Tension qui illustre, une nouvelle fois , au-delà du discours officiel, les contradictions au sein de l'appareil colonial entre intérêts économiques et organisation politique.

Pour les Français de l'étranger trouver un substitut au suffrage universel va entrainer aussi une solution à double niveau. Les citoyens français désigneront par l'intermédiaire de leurs quatre grandes associations[675] des candidats au Conseil de la République. Parmi ces propositions, l'Assemblée nationale élira trois personnes en séance publique. L'assimilation, proposée par le rapporteur du texte[676], et traduisant la volonté de l'exécutif, entre l'appartenance à ces associations et l'ensemble des citoyens français ne va pas manquer d'être relevée dans les débats. Le groupe socialiste soulève plusieurs raisons d'exclure ces associations du processus. Elles n'ont « aucune valeur officielle »[677], de plus contrairement aux électeurs leurs membres peuvent avoir été déchus de leurs droits civiques et

[674] Assemblée nationale, *Annales*, *Débats parlementaires*, 1948, 18 août, M.Bouvier-O'Cottereau, p.5930.

[675] Union des Français à l'étranger, Fédération des professeurs de français résidant à l'étranger, Union des Chambres de commerce françaises à l'étranger, Fédération nationale des anciens combattants résidant à l'étranger.

[676]Assemblée nationale, Annales, *Documents parlementaires*, 1948,15 juillet, n°4953, rapport de J. Bardoux au nom de la commission du suffrage universel, p.1571.

[677] Assemblée nationale, *Annales*, *Débats parlementaires*, 1948, 18 août, G. Desson, p.5932.

politiques. En outre, « elles ne sont pas exclusives »[678], l'équivalence un homme, une voix n'est donc pas respectée. Le groupe communiste conteste aussi le rôle politique de ces associations et tente, comme position de repli, après avoir demandé la suppression de cette représentation, de réintroduire une élection à la proportionnelle des groupes. Raison avancée : les Français de l'étranger sont divers et la diversité de l'Assemblée, élue au suffrage universel, la reflétera. Solution qui aurait en outre le mérite de donner un siège sur les trois au groupe communiste. Les deux principaux groupes de gauche, communiste et socialiste, récusent donc le rôle des associations, mais comme ils ne sont pas d'accord sur un mode d'élection alternatif par la seule Assemblée nationale, la désignation de candidats par les associations est adoptée. Sans qu'il soit répondu aux critiques émises sur l'assimilation de leur rôle au suffrage universel. L'Assemblée nationale qui, constitutionnellement, pouvait garder la maitrise totale de l'élection de ces conseillers, abandonne, à la différence de l'entre-deux-guerres, le principe de l'universalité du vote, y compris pour les Français de l'étranger. Se rangeant à l'avis du Gouvernement elle organise son dessaisissement partiel. Sans que cette solution inédite donne lieu à explication, ni réponse aux critiques de la part de l'exécutif.

Auto -recrutement ?

Pour décrypter les échanges elliptiques au Parlement tournons-nous vers le Conseil d'Etat qui doit se prononcer sur les textes d'application de cet article. Première surprise : ces échanges se déroulent dans un calendrier très contraint, les différentes réunions des sections et l'assemblé générale se tenant la même journée, et ce trois jours après l'adoption définitive du texte par l'Assemblée. Le délai de réflexion est court. Peu de chances donc de retrouver les longs développements concernant les pupilles de la nation. Deuxième surprise : deux textes sont publiés à un mois d'intervalle, le second modifiant le premier[679] . Ce revirement conduit à s'intéresser, au-delà de la norme juridique, aux rapports sociaux entre l'exécutif et les associations. Comme l'a montré Cerutti, l'accord sur la façon de détourner les normes juridiques priment sur celles-ci. Les capacités manipulatrices des acteurs sociaux sont donc à prendre en compte en plus de leurs compétences juridiques[680]. La norme se négocie.

---

[678] Ibid.

[679] JORF, *Lois et décrets*,1948, 25 septembre, décret n°48 -1478 du 24 septembre portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi n°48-1471 relative à l'élection des conseillers de la République, p.9430 et JORF, *Lois et décrets*, 1948, 17 octobre, décret n°48 1622 du 16 octobre modifiant le titre VIII du décret n°48-1478 du 24 septembre 1948 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi n°48-1471 relative à l'élection des conseillers de la République, p.10148.

[680] S. Cerutti, 1995, p.127-149.

En assemblée générale Louis Canet, conseiller d'Etat, rapporte le texte à ses collègues. Il connait bien le Quai d'Orsay pour y avoir été pendant dix ans, à partir de 1919, en charge des affaires religieuses. Il souligne l'accord entre le ministère des Affaires étrangères et l'UFE pour définir les modalités d'élection qui ont été votées par le Parlement. Parmi les quatre associations figurant dans le texte de loi, l'UFE joue un rôle prééminent[681]. Cette différence n'est pas acceptable pour le Conseil d'Etat car le texte de loi met les quatre associations sur un même plan. Il va donc s'attacher à garantir l'égalité entre elles dans le processus d'élection de candidats au Conseil de la République. Au sein des associations, l'élection, dans le projet proposé par le Gouvernement et l'UFE, relève non d'assemblées générales des membres mais des quatre conseils d'administration délibérant en commun. Or la taille de ces conseils ne reflète pas le nombre d'adhérents. En raison de cette rupture d'égalité « une association serait maitresse de l'élection »[682]. Pour la rétablir le Conseil d'Etat propose une commission de seize membres représentant également les quatre associations. Solution acceptée par le Gouvernement, qui figure au premier décret publié.

Par contre les critiques sur l'assimilation du suffrage universel des Français de l'étranger aux votes d'un nombre réduit des membres d'association, qui avaient déjà été faites à l'Assemblée, ne sont pas retenues. Elles sont pourtant exprimées par le vice-président, René Cassin, dont on se rappelle le rôle pour mobiliser les Comités français de l'étranger durant la Seconde Guerre mondiale : « Le danger à redouter, puisqu'il n'y a pas de suffrage direct, c'est de se trouver devant un corps électoral trop étroit qui se recrute lui-même.[683] »

Une autre des contributions de R. Cassin, renvoyant elle aussi à une des critiques énoncées à l'Assemblée nationale, va, par contre, être prise en compte : tous les membres des conseils d'administration doivent avoir leurs droits électoraux pour participer au scrutin, comme cela est nécessaire à tout électeur. L'exigence a beau être jugée « offensante » par certains, la mobilisation par R. Cassin d'un précédent conduit à intégrer cette exigence. Il s'appuie sur l'exemple des Offices d'anciens combattants : les électeurs à chaque degré doivent prouver qu'ils ont un casier judiciaire vierge et qu'ils bénéficient de leurs droits électoraux. Ces obligations doivent donc s'appliquer a fortiori à une élection parlementaire.

---

[681] Archives Nationales, *Conseil d'Etat*, 19990026/7, annexe 102, Assemblée générale, 23 septembre 1948, « Nous nous sommes trouvés devant une situation très difficile pour la raison que voici : le ministre des Affaires étrangères, qui a coutume de régler ces sortes de question avec l'association des Français résidant à l'étranger, avait préparé un texte que nous avons utilisé et qui donne un rôle tout à fait prééminent à l'association des Français de l'étranger ».

[682] Ibid.

[683] Ibid.

Au-delà de cet ajout et de la présence d'un magistrat lors des opérations de vote, le débat sur le principe d'égalité se restreint à la place respective des quatre associations. Et pourtant, même cette mesure limitée n'entrera pas en application. Le second décret, publié un mois plus tard, revient sur cette disposition. Ce sont les membres des quatre conseils d'administration qui se prononceront. Entre temps l'UFE a réagi. Un courrier, signé des présidents de ces quatre associations, conteste la position du Conseil d'Etat : « La loi a chargé nos associations d'une mission qu'elles doivent remplir directement et non par l'intermédiaire d'un nombre restreint de délégués.[684] »

Un collège électoral doit être assez nombreux « pour avoir de l'autorité ». C'est l'argument du nombre qui va finalement prévaloir contre celui de l'égalité. Evolution qui renvoie aux divergences au sein de l'exécutif. Le ministère de l'Intérieur, qui exprime le point de vue du Gouvernement au Conseil d'Etat, avait été réceptif à l'argument d'égalité. Les Affaires étrangères maintiennent leur position initiale élaborée avec l'UFE, lui donnant un rôle prééminent, et insistent sur le caractère transitoire de la disposition. Le rôle des associations n'est pas appelé à perdurer. Une nouvelle instance, le CSFE, « qui sera réellement l'émanation des Français de l'étranger »[685], élira les conseillers de la République. Le Conseil d'Etat justifie son revirement en raison du caractère temporaire de la mesure. Il n'est plus ici question de « la justice du mouvement d'ensemble » qui avait conduit cette même institution à poser, lors du débat sur les pupilles de la nation, le principe d'égalité entre les enfants de soldats étrangers ayant combattu au nom de la France et ceux des soldats français résidant à l'étranger. Il s'était alors opposé à l'exécutif sur l'application du principe de territorialité des lois.

Arguments d'opportunité et juridique coexistent, comme l'analyse Latour. Ici celui d'opportunité, le caractère transitoire de la mesure, l'emporte sur l'argument juridique, le respect du principe d'égalité. Les arguments ne s'appuient pas sur des principes intangibles mais résultent de rapports sociaux et de pratiques sociales. Entre le débat sur les pupilles de la nation et celui-ci, des acteurs sociaux différents interviennent. Dans le premier, des conseillers d'Etat, actifs dans les organismes de développement de la langue et de la culture française à l'étranger, avaient joué un rôle décisif, en lien avec certains parlementaires, pour contraindre l'exécutif. Ici la question du remplacement du suffrage universel par des élections associatives ne trouve pas un écho suffisant au sein de l'institution et le point de vue de l'exécutif l'emporte sur le législatif, l'un et l'autre étant eux-mêmes traversés par des positions divergentes.

---

[684] Archives Nationales, *Conseil d'Etat*, 19990025/91, lettre du 1er octobre 1948.

[685] Archives Nationales, *Conseil d'Etat*, 19990026/7, annexe n°106, dossier n°245 482, assemblée générale, 6 octobre 1948.

La tension entre les dimensions économiques et politiques de la relation Etat, peuple, territoire conduit à un accord entre l'exécutif et le législatif, non remis en question par le Conseil d'Etat, pour mettre en place un système inédit où des associations suppléent au suffrage universel. Les conceptions du politique qui prévalent dans ces associations éclairent le rôle qu'elles vont jouer dans la vie parlementaire.

Des associations antipolitiques

Au cours des débats où la représentation parlementaire des Français de l'étranger a pris corps, l'UFE joue un rôle central. Pour son nouveau président, E. Pezet, membre du Conseil de la République, les Français de l'étranger sont un élément de la place de la France dans le monde, qui doit continuer à être un « phare pour l'humanité » car c'est une carte maitresse pour réaffirmer sa puissance mondiale[686]. Les Français de l'étranger sont donc un élément de cette reconquête mais leur défense ne passe pas par le politique :

« L'UFE ne prendra en main la cause des Français de l'étranger avec succès que si elle reste en dehors de toutes questions d'ordre politique ou confessionnel. Elle se tient sur le terrain objectif qui doit être le sien et qu'elle a eu la sagesse de délimiter pour n'en pas en sortir.[687] »

La reconnaissance des droits des Français de l'étranger dépend de leur unité, et exclut les conflits. Le débat politique, où les oppositions s'expriment lors d'un débat contradictoire, et qui se traduit par un vote, est donc récusé. Position qui peut être rapprochée de celle tenue par les démocrates athéniens lors de leur victoire, en 403 avant J.C, contre l'oligarchie des Trente tyrans. Loraux montre qu'il s'agit d' « oublier le temps du débat lors duquel la cité nécessairement se divise », au nom d'un idéal, « celui des décisions prises à l'unanimité qui proclament l'unité de la *polis* »[688]. Pour les Français de l'étranger il faut aussi occulter ce qui divise et donc le politique qui le prend en charge. Cela est jugé d'autant plus nécessaire au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Le discours qui domine alors dans l'association est d'avoir « été une véritable providence pour des milliers de Français à l'étranger »[689], manière de s'inscrire dans « l'épopée patriotique unanimiste » [690] qui inclut dans la Résistance une large partie de la population. Le contexte dans lequel l'UFE a mené ces actions, l'approbation de la politique pétainiste, sont oubliés. Pour assurer la pérennisation de l'UFE il faut

[686] D. Zeraffa, 1988, p.385-405.

[687] *La Voix de France*, 1945, n°6, décembre, l'assemblée générale s'est tenue le 18 octobre 1945.

[688] N. Loraux, 1997, p.18.

[689] *La Voix de France*, 1946, n°13, décembre.

[690] J.-Y. Boursier, 2010, p.255.

rendre le passé utilisable et « écarter de la mémoire tout ce qui pourrait séparer les individus, éloigner les groupes les uns des autres »[691]. Parmi les souvenirs sont choisis ceux qui préservent l'unité sociale du moment.

Cette négation du conflit, hier comme aujourd'hui, conduit à demander que les représentants défendent les intérêts des « colonies » sans les diviser. « Les Français de l'étranger ne veulent pas être représentés par des hommes politiques, aussi éminents soient-ils »[692] mais par des « personnalités dont l'autorité est assez grande pour s'assurer l'audience des différents milieux dont il faut emporter la conviction et la décision.[693] ». Le recours aux experts, cette forme d'antipolitique, est jugée plus efficace. Mais ne permet-il pas aussi, en court-circuitant les procédures électives, de contrôler le droit à la parole et donc de déterminer les questions à débattre ?

« Un projet orthodoxe »

Privilégier l'expertise au détriment du politique n'est pas une position unanimement partagée au sein de l'UFE. Le congrès de 1947 illustre la tension entre ces deux positons. La majorité des délégués est favorable à la représentation directe des Français de l'étranger au Parlement. Cette position est soutenue par de nombreuses « colonies » telles que le Portugal, la Grande-Bretagne ou le Brésil, et notamment par les anciens combattants qui s'étaient déjà exprimés dans ce sens entre les deux guerres. Pour eux l'égalité avec les citoyens de métropole, pour désigner eux-mêmes leurs représentants au Parlement, est un droit sacré. Cet appel au sacré ne relève pas du théologique mais il dépasse les hommes car il renvoie aux principes et aux textes qui donnent naissance à la patrie et en assurent la cohésion. Leur non-respect fait que la communauté n'est plus ce qu'elle est[694]. Ne pas accorder aux Français de l'étranger le droit de désigner eux-mêmes leurs représentants parmi ceux qui le demandent entre en contradiction avec un de ces principes républicains fondateurs : l'égalité des citoyens.

Au nom de cette égalité, il est demandé que dans les deux Assemblées, des représentants spécifiques soient élus en utilisant le vote par correspondance. Il a été instauré pour les fonctionnaires en poste à l'étranger, il doit l'être pour tous les Français de l'étranger. L'expression du suffrage universel ne pose « aucun obstacle pratique ou théorique » mais relève de la crainte de la nouveauté. Cette

---

[691] M. Halbwachs, 1935, p.391 et suivantes.

[692] *La Voix de France*, 1949, n°35, décembre, déclaration du président de la Chambre de commerce de Bruxelles lors de la visite du ministre des Affaires étrangères.

[693] La Voix de France, 1950, n°40, mai.

[694] S. Wahnich, 2011(2), p.15.

attitude conservatrice surprend de la part de la France. « Doit-elle attendre des modèles de l'étranger alors qu'elle a si souvent montré la voix au monde ?[695] »

Mais nous connaissons l'opposition de l'exécutif à l'extension de ce suffrage. L'assemblée générale de l'UFE la prend en compte et propose deux moyens de participer à la « gestion des affaires publiques[696] » : une représentation à l'Assemblée nationale et la création d'un CSFE auprès du ministère des Affaires étrangères. Composé de délégués élus par les Français de l'étranger il sera chargé d'étudier les questions les intéressant plus particulièrement. Cet organisme purement consultatif serait la première étape d'une représentation parlementaire, dont l'étude est demandée aux pouvoirs publics. Signe de l'accord entre la présidence de l'UFE et l'exécutif, c'est E. Pezet qui est chargé de ce projet de Conseil[697]. Moins d'un an après, en juillet 1948, un décret institue le dit Conseil[698]. L'étude sur la représentation à l'Assemblée nationale prendra, elle, beaucoup plus de temps.

Comment, alors, organiser l'élection de ce CSFE alors que l'expression du suffrage universel est récusée ? Plusieurs méthodes vont être utilisées pour le contourner. D'abord au poids démographiques des « colonies » s'ajoutent d'autres critères. Il faut tenir compte du « nombre de leurs groupements et de leurs œuvres », c'est-à-dire des associations existantes, pour que « la diversité des intérêts culturels, moraux, intellectuels, spirituels »[699] soient représentée. Les différents types d'organismes français à l'étranger, sociétés d'assistance, mutuelles, amicales, cercles, associations sportives, de jeunesse, d'anciens combattants, Chambres de commerce, enseignement religieux et laïque, doivent donc trouver leur place. Une trentaine de délégués est élue par une liste de « groupements », autorisés par l'administration à participer au suffrage et non au suffrage universel, qui n'est ni possible ni souhaitable [700]. A cette première restriction s'en ajoute une seconde. Tous les adhérents de ladite association ne votent pas, mais seulement leurs conseils, voire leur président. Le suffrage universel, même au sein d'un organisme consultatif, est donc à nouveau réputé impossible. Pour le remplacer, un corps électoral restreint, composé d'associations, est constitué, dont la composition est fixée par l'administration sur la base de critères non transparents. A ces limites s'en ajoute encore une : réunir à Paris des délégués dispersés dans le monde étant

---

[695] *La Voix de France,* 1948, n°20 janvier.

[696]*La Voix de France,* 1948, n°21, mars.

[697] Centre d'histoire de Sciences Po (CHSP), *E. Pezet*, PE 7.

[698] JORF, *Lois et décrets,* 1948, 9 juillet, décret n°481090 du 7 juillet 1948 instituant un Conseil supérieur des Français de l'étranger auprès du ministère des Affaires étrangères, p.6645.

[699] *La Voix de France*, 1949, n°31, juin-juillet.

[700] Ibid.

jugé impossible, peuvent être élus des résidents en France, leur connaissance des pays en question justifiant qu'ils soient choisis[701]. Ainsi est ouverte la voie à la désignation d'experts non autochtones. Ce recours à l'expertise va être conforté par la nomination de personnalités compétentes par le ministre des Affaires étrangères auxquelles s'ajoutent des membres de droit, les présidents des quatre associations[702] qui participent à l'élection des conseillers de la République ainsi que ces derniers.

Mais ces décisions ne sont pas acceptées par tous. La création du CSFE est l'objet de vives critiques de la part de certains Français de l'étranger qui ne s'inscrivent pas dans les choix faits par le ministère des Affaires étrangères et la direction de l'UFE. Le caractère consultatif de cet organisme, qualifié par ces opposants de « projet orthodoxe »[703], le rend inefficace, d'autant que ce seront les « membres résidant à Paris qui feront entendre leur voix », les Français de l'étranger eux-mêmes étant, de fait, exclus des débats. Est donc réitérée la demande d'élire directement leurs représentants au Parlement, dont la spécificité par rapport à des représentants associatifs est soulignée :

« Faire connaitre leur manière de voir avec l'autorité que leur confèrera leur mandat et le retentissement que la tribune parlementaire donne à leurs déclarations, mais qui pourront également prendre part aux discussions et aux décisions, donc agir.[704] »

C'est donc dans ce « lieu du politique » [705] que certains Français de l'étranger veulent se faire entendre, celui ou des points de vue contradictoires s'expriment et où la décision résulte d'un vote. Demandes qui sont récusées. L'essentiel est que le CSFE soit l'interlocuteur du pouvoir exécutif sur des questions importantes concernant les Français résidant à l'étranger ou l'expansion française. Il ne doit pas devenir « une machine à revendiquer mais garder son caractère supérieur »[706]. Ses avis doivent être inspirés par le souci de l'intérêt général qui n'est autre que l'intérêt national. La ligne de fracture entre l'expertise et le politique est clairement tracée. Les experts, s'appuyant sur leur savoir, sont supposés proposer une solution acceptée par tous car elle rejoint l'intérêt général, à l'inverse d'une autre représentation qui génère la division. Il s'agit, comme dans les années 1920,

---

[701] *La Voix de France,* 1949, n°27, janvier.

[702] Union des Français de l'étranger, Union des Chambres de commerce françaises à l'étranger, Fédération nationale des anciens combattants, Fédération des professeurs français résidant à l'étranger, pour l'UFE siège aussi le directeur.

[703] *La voix de France*, 1949, n°28, février.

[704] Ibid.

[705] M. Abélès, 1983.

[706] *La voix de France*, 1948, n°26, décembre.

d'éviter les dangers du politique et de donner la priorité aux questions économiques et sociales, considérées comme non conflictuelles.

Le CSFE est créé, en juillet 1948, alors que l'UFE a considéré inopportune la représentation des Français de l'étranger à l'Assemblée nationale. Mais cette association a obtenu qu'une fonction officielle lui soit reconnue dans une autre élection parlementaire, celle au conseil de la République[707]. Le rôle joué dans l'élaboration du décret sur l'élection des conseillers de la République par l'UFE montre que c'était le contrôle de l'élection qui était en jeu et non le principe de la représentation. Avec ce texte donnant un rôle officiel aux associations le but est atteint.

« Un vote d'opérette »

Le particularisme des règles adoptées, la place des associations dans la présentation des candidats au Conseil de la République ont donné lieu à critique par certains membres des institutions concernées. Des griefs d'un autre ordre sont émis au sein de l'UFE. La représentativité des conseils d'administration des quatre associations chargées de présenter des candidats est mise en question. L'ensemble des adhérents de ces associations demandent à s'exprimer, possibilité ouverte par le texte de loi, mais supprimée par le décret d'application qui réduit le corps électoral aux membres des conseils d'administration. Faute de la participation de l'ensemble des adhérents, il s'agira d' « un simulacre, d'un vote d'opérette »[708]. A cette demande d'élargissement du scrutin il est répondu qu' « il est vain d'objecter que les quatre associations ne représentent pas l'unanimité des Français de l'étranger car dans la métropole même, les élus ne représentent jamais l'unanimité des électeurs.[709] »

Le parallèle est intéressant car il pose la question de la représentation des élus. Parlent-ils au nom de ceux qui se sont exprimés en leur faveur ou de l'ensemble des électeurs de leur circonscription ? Mais il ne répond pas à la critique du fonctionnement de ces associations qui comportent deux sortes de membres, des « groupements », c'est-à-dire des associations locales, et des membres individuels, et dont seuls les groupements peuvent participer aux élections des conseils d'administration. Les limites apportées à l'expression du droit d'expression ne sont pas remises en question.

Assurer une représentation parlementaire des Français de l'étranger, tout en considérant que l'exercice du suffrage universel à l'étranger est impossible a conduit le législatif et l'exécutif à mettre en place un système inédit où des

---

[707] *La voix de France*, 1948, n°22, avril.

[708] *La voix de France*, 1948, n°26, décembre.

[709] *La voix de France*, 1948, n°24, juillet-août.

associations participent à l'élection des parlementaires et à créer en parallèle un organisme consultatif auprès de l'exécutif. Mais à l'intérieur de chacune de ces deux composantes, de nouvelles restrictions sont apportées à l'expression des Français de l'étranger. D'un côté les conseils d'administration qui proposent des parlementaires ne sont pas élus par l'ensemble des membres des associations concernées. De l'autre les délégués au CSFE élus localement le sont sur des bases non démographiques et voient leur pouvoir contrebalancé par celui d'experts nommés par l'exécutif.

C'est au prix de ces particularismes que l'UFE peut se féliciter d'être devenue « une sorte d'organisme officieux, habilité et accrédité auprès des plus hautes autorités Gouvernementales et administratives, comme auprès des Assemblées ». Et d'être assimilée à « une sorte de préfecture [710] » pour l'élection au Conseil de la République. La question de la relation politique Etat, peuple, territoire semble résolue par assimilation des associations de Français de l'étranger aux élus locaux. Ces associations ont donc été constituées en *dèmos*, comme les Comités français à l'étranger l'avaient été pour envoyer des délégués à l'Assemblée consultative provisoire en 1943. En temps de guerre comme de paix, l'impossibilité d'organiser des élections à l'étranger, conduit à désigner, et non à élire, des représentants des Français de l'étranger qui siègent dans une Assemblée consultative puis législative.

5 - 5 - Représenter les Français de l'étranger sous la Ve République

Reconnaitre, après la Seconde Guerre mondiale, un droit à représentation parlementaire des Français de l'étranger se heurte à une contradiction : la conception de la souveraineté interdit le vote hors des limites territoriales. Le système imaginé alors pour la résoudre fait l'impasse sur le suffrage universel, lui substituant une représentation de la population issue du choix des associations. Il conduit des élus à la Chambre haute, le Conseil de la République, dont le rôle est consultatif, mais ne franchit pas les portes de l'Assemblée nationale. Lors des travaux constitutionnels de 1958 les gaullistes au pouvoir vont avoir à traiter cette tension alors même que leur doctrine politique accorde une place prépondérante au suffrage universel ainsi que l'illustre l'innovante participation des Français de l'étranger au référendum de septembre 1958.

L'élaboration de cette Constitution se fait en quelques semaines après le vote d'une loi d'habilitation par l'Assemblée nationale, qui tient alors sa dernière séance de la IVe République. L'exécutif est maître du jeu, la décision appartenant au Conseil de Cabinet présidé par Ch. de Gaulle, où le Garde des Sceaux, Michel

[710] G .Wernlé, 1957.p.28.

Debré, joue un rôle central. Seuls des avis seront demandés à deux instances extérieures : le Comité consultatif constitutionnel, composé de membres du Parlement et de personnalités qualifiées choisies par l'exécutif, et le Conseil d'Etat.

Modifier l'équilibre des pouvoirs en faveur de l'exécutif est au cœur de la conception gaulliste. Le discours prononcée à Bayeux[711] en 1946 affichait déjà cette orientation, et précisait le rôle du Parlement. La seconde Chambre, qui retrouve son nom de Sénat, sort de son rôle consultatif. Elle doit « formuler des amendements, proposer des projets » et représenter « la vie locale [qui a] ses tendances et ses droits » mais le vote définitif des lois et des budgets appartient à l'Assemblé nationale, seule élue au suffrage universel. La prééminence lui appartient. Représenter la « vie locale » signifie, dans un premier temps, inclure parmi les électeurs les cent dix millions d'hommes et de femmes de l'Union française et des représentants des organisations économiques, familiales, intellectuelles de façon à ce que les activités du pays soient prises en compte. Ce niveau local est assimilé à tous ceux qui vivent « sous notre drapeau ». Mais, lors des travaux constitutionnels, la représentation de l'Union française et des organisations socio -économiques du pays donne lieu à débat. Incertitudes qui mènent à une rédaction partielle de l'article concernant le Parlement:

« L'Assemblée nationale est élue au suffrage universel direct. Le Sénat est élu par un collège électoral représentant les collectivités locales.[712] »

Même si la représentation des Français de l'étranger au Sénat n'est pas mentionnée, elle est, dès l'origine des travaux, en Juin 1958, envisagée par l'exécutif[713], mais sans donner lieu à rédaction, la question de l'Outremer étant alors en suspens. C'est à l'issue d'un comité interministériel que la décision est prise sur proposition de M. Debré, Garde des Sceaux : « Les Français résidant hors de France sont représentés au Sénat »

L'absence du mot « élection » reflète à nouveau la tension entre représentation et élection. Il ne saurait être question d'envisager des élections dans des pays étrangers, et particulièrement dans les anciens protectorats :

« Il convient de remarquer à cet égard la différence de situation entre les Français habitant la Tunisie et le Maroc d'une part, les autres Etats d'autre part. Pour les premiers, en effet, la désignation prendra un aspect politique que ne prendra pas la désignation des représentants des autres. De plus il faut éviter de faire élire directement les sénateurs représentant les Français de l'étranger car les Etats

[711] Ch. de Gaulle, 1970 (1), p.5-11.

[712] Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve république, 1987, p.343.

[713] Centre d'histoire de Sciences Po (CHSP), *M. Debré*, 1DE 301, comité interministériel 30 juin 1958.

étrangers, surtout ceux qui ne sont indépendants que depuis peu de temps, verront très mal s'engager une campagne électorale sur leur territoire.[714] »

Le texte proposé pour le Sénat aux instances consultatives marque donc la différence entre deux catégories de sénateurs, ceux qui représentent les collectivités territoriales, et ceux qui représentent les « Français résidant hors de France » : « Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français résidant hors de France sont représentés au Sénat.[715] »

Si les uns et les autres sont élus au suffrage indirect l'ensemble à représenter est hétérogène : d'une part un territoire, de l'autre une population qui vit hors de ce territoire. Mais le sol est un attribut majeur de l'Etat-nation, le peuple étant défini par la « coprésence territoriale » [716]. La résidence hors du territoire d'une partie de la population nationale entraîne des constructions qui permettent à ces flux de population de trouver leur place dans une nouvelle localité, à la fois distincte et reliée à l'État-nation. La formulation prudente adoptée ici pour marquer ce lien en est une illustration. Elle ne va pas manquer de provoquer des débats dans les instances consultatives. Et d'ouvrir une nouvelle étape de la réflexion sur la façon dont peuvent être représentés ceux avec lesquels on ne partage pas le quotidien.

Un cas étonnant

Que veut dire représenter ? Telle est la question que vont poser des membres du Comité consultatif constitutionnel auquel le texte est soumis et où siègent des parlementaires[717]. Ainsi Lucien Degoutte, député radical du Rhône, membre de la commission du suffrage universel, demande de sortir de l'ambigüité et que la formule proposée, « les Français résidant hors de France sont représentés au Sénat », soit remplacée par « les Français résidant hors de France élisent des représentants au Sénat ». Raymond Janot intervient alors dans le débat. Ce conseiller d'Etat joue auprès Michel Debré un rôle central dans l'élaboration de la Constitution. Chargé de mission au cabinet de Ch. de Gaulle, Président du Conseil, il a été nommé secrétaire général du Comité consultatif constitutionnel, tout en demeurant secrétaire général du Conseil d'Etat. Il est donc investi d'une autorité certaine. Son opposition est totale car « cela pose des problèmes extrêmement

[714] Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve République, 1987, p.377.

[715] Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve République, 1987, p.577.

[716] A. Appadurai, 2013, p.107.

[717] Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve République, 1988, p.455.

complexes »[718]. Il précise qu' « organiser des élections sur un territoire étranger peut se concevoir, mais sous réserve de conventions qui, vraisemblablement, peuvent engendrer la réciprocité. On se lance dans des complications extrêmes.[719] » Pour éviter de mener des négociations avec les Etat étrangers et d'accorder éventuellement la réciprocité le vote par correspondance est alors proposé. Il a été utilisé en Tunisie pour les élections au Conseil de la République, c'est donc un précédent sur lequel on peut s'appuyer. Il pourrait être généralisé. Mais l'exécutif s'oppose aussi à cette solution, l'état des relations avec certains pays, en particulier le Maroc dont l'indépendance est récente, ne le permettant pas.

Reste une autre voie : faire élire ces sénateurs par l'Assemblée. Elle est proposée par Paul Reynaud, le président de ce Comité, dont la longue carrière politique sous les IIIe et IVe Républiques, et le soutien apporté à de Gaulle en 1958, ont joué dans sa nomination à cette fonction. Mais R. Janot s'oppose à nouveau à cette proposition. Il fait remarquer que « le texte n'empêche pas l'élection, il ne l'impose pas.[720] ». Le président Reynaud considérant que la précision n'est pas utile, conclut que « la question reste ouverte.[721] ». Ainsi s'achèvent les échanges.

Siégeant dans une instance consultative, les membres du Parlement disposent d'un espace de discussion restreint, sans réels moyens de faire prendre en compte leur point de vue. La question du suffrage universel, bien qu'il soit parallèlement mis en place par l'exécutif pour le référendum, est écartée sans que les modalités de représentation soient précisées. Mais le débat va rebondir dans la seconde instance consultée, le Conseil d'Etat.

Lorsque celui-ci examine le projet de Constitution, il s'est déjà prononcé en faveur du vote des Français de l'étranger dans leur pays de résidence lors du référendum constitutionnel en raison du caractère exceptionnel de la consultation. Pendant le débat sur la représentation au Parlement, M. Périer du Féral va faire le lien entre les deux sujets : puisque le vote au référendum est pratiqué hors des frontières, pourquoi ne pas l'utiliser pour les élections législatives ? Ce conseiller d'Etat[722], dont la longue carrière a commencé dans les cabinets ministériels sous la IIIe République, a ensuite été nommé au secrétariat général du protectorat chérifien. Une fonction qui l'a familiarisé avec les positions de la communauté française de ce pays en matière d'expression politique. Sa question contraint André Gros,

---

[718] Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve République, 1988, p.455.

[719] Ibid.

[720] Ibid.

[721] Ibid.

[722] R. Drago, J, Imbert, J. Tulard, 2004, p. 570.

conseiller d'Etat en service extraordinaire, c'est-à-dire nommé par l'exécutif en raison de ses compétences, à justifier la différence. Le Gouvernement sait pouvoir compter sur ce juriste du ministère des Affaires étrangère. Ayant rejoint Londres en 1943, il a été conseiller juridique au CNF, qui tenait alors lieu de Gouvernement en exil. Il précise la position de l'exécutif : le référendum, bien qu'il soit « une opération administrative, non compromettante pour la souveraineté de l'Etat sur le territoire duquel les Français sont appelés à voter[723] », soulève déjà des difficultés avec certains Etats étrangers. Elles seront amplifiées s'il est demandé à des Etats étrangers d'autoriser les Français résidant sur leur territoire à voter en d'autres circonstances.

Qualifier le référendum « d'opération administrative », le différenciant ainsi des autres élections qui sont politiques, peut sembler paradoxal alors qu'il s'agit de décider du texte fondant une nouvelle République. Et cela pose la question de ce qu'est le politique. Le référendum est organisé par le seul exécutif, sans que le Parlement ait à se prononcer sur ses modalités, car il ne relève pas du Code électoral. Est-ce l'absence de débat public parlementaire, où les différents points de vue s'expriment avant le vote, qui justifie cette opposition ? Mais si la conflictualité est inhérente aux rapports politiques entre élus[724]car elle renvoie aux oppositions entre groupes sociaux et les prend en charge pour éviter la division, elle l'est aussi au sein de l'exécutif lors de la production de règles. Qualifier les décisions prises par le seul Gouvernement d' « administratives », c'est à dire consistant à appliquer une règle, c'est faire abstraction des rapports de pouvoir internes, eux aussi conflictuels, même s'ils ne donnent pas lieu à débat public, qui en ont marqué la genèse.

Cette réponse permet de comprendre que non seulement l'élection à l'Assemblée nationale n'est pas envisagée mais aussi que le suffrage universel indirect à l'étranger n'est pas d'actualité pour élire des sénateurs. Le Conseil d'Etat, suite à cette fin de non-recevoir de l'exécutif, ne s'interroge pas sur la cohérence entre le principe constitutionnel selon lequel le suffrage, direct ou indirect, est toujours universel, et la représentation des Français de l'étranger, dont le mode d'élection n'est pas précisé. Il apporte une seule modification : les Français « résidant » hors de France sont remplacés par « établis » car la résidence est une notion moins précise que l'établissement. Cette appellation est reprise par le pouvoir exécutif.

Mais certains membres de cette institution n'ont pas désarmé. Leur opposition va se manifester quelques mois plus tard lors de l'examen d'un projet d'ordonnance

[723] Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve République, 1991, p.338.

[724] M. Abélès, 2000, p.184.

portant sur la composition du Sénat[725]. Le conseiller d'Etat Jean Morellet [726], dont la carrière au ministère des Affaires étrangères, puis dans plusieurs organismes internationaux, tels que la Société des nations et le Bureau international du travail, avant une affectation au ministère de l'Intérieur, en font un spécialiste à la fois des questions internationales et du droit électoral, s'interroge sur le maintien de cette exception :

« Ce projet est muet quant à la façon dont on choisit les sénateurs représentant les « Français établis hors de France ». Ces sénateurs ne seront pas élus. Ils seront élus dans des conditions tout à fait exceptionnelles comme c'est le cas actuellement. C'est un cas tellement étonnant que je me demande s'il convient de le conserver dans le nouveau régime que nous allons avoir.[727] »

Face à cette question deux solutions vont être proposées. Pour un autre conseiller d'Etat, Julien Reinach, l'élection des sénateurs spécifiques n'a pas lieu d'être, car le texte de la Constitution, « les « Français établis hors de France » sont représentés au Sénat », signifie qu'ils sont représentés « par l'ensemble des sénateurs » et non par des sénateurs particuliers. Interprétation qui conduit à supprimer la représentation spécifique qui existait sous la IVe République. A l'inverse pour J.H. Delvolvé ce même article de la Constitution, en spécifiant le mode d'élection des sénateurs, « le Sénat est élu au suffrage indirect », implique que les Français établis hors de la France d'Outre-mer éliront leurs sénateurs, sans exception.

L'ambigüité du texte de la Constitution sur ce point est donc parfaitement perçue, et critiquée ; au Conseil d'Etat. Mais les rapports au sein de l'appareil d'Etat font que ces critiques ne sont pas prises en compte, à la différence de ce qui a pu se passer à d'autres périodes. Cette même institution avait eu un rôle déterminant dans la prise en compte d'enfants nés à l'étranger parmi les pupilles de la nation car elle avait été relayée par des parlementaires influents qui ont infléchi la position de l'exécutif. En 1948, lors de l'examen de la question du remplacement du suffrage universel par des élections au sein des associations lors de l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger , la mobilisation pour faire prévaloir un argument juridique, le principe d'égalité, au lieu d'un argument d'opportunité n'avait pas été suffisante au sein de l'institution, mais des inflexions en faveur du premier avaient été obtenues. Dix ans plus tard, lorsque cette même

[725] Archives nationales, *Conseil d'Etat*, 19990026/ 27, dossier 140, n° 275 591, 4 novembre 1958, projet d'ordonnance portant loi organique relative à la composition du Sénat et à la durée du mandat des sénateurs.

[726] R. Drago, J, Imbert, J. Tulard, 2004, p. 557.

[727] Archives nationales, *Conseil d'Etat*, 19990026/ 27, dossier 140, n° 275 591, 4 novembre 1958, projet d'ordonnance portant loi organique relative à la composition du Sénat et à la durée du mandat des sénateurs.

question revient à l'ordre du jour, le poids de l'exécutif au sein de l'appareil d'Etat fait qu'aucune modification n'est apportée à son texte qui, de plus, est examiné de façon limitée par le Parlement puisqu'il fait l'objet d'une ordonnance.

Il n'y aura pas d'autres débats et la réflexion sur l'application du principe constitutionnel selon lequel « c'est du suffrage universel ou des instances élues par lui que dérivent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.[728] » arrive à son terme. Mais l'utilisation de la notion de suffrage universel indirect qui prévaut au Sénat implique qu'une autre territorialité est à construire, qui renvoie à une résidence hors de France. Et à définir le *dèmos* qui va légitimer l'exercice du pouvoir.

Définir l'étranger

Penser la frontière est pour Lévi-Strauss une activité symbolique nécessaire pour donner un sens à l'univers. Des catégories telles que le masculin/féminin ou le ciel et la terre ont ce rôle[729] . La différenciation étranger/ France qui nous intéresse ici relève de cette même activité. La question va se poser dans le débat politique à deux reprises. Après l'indépendance des protectorats, puis après la décolonisation, la relation avec la population des Français qui vivent ces pays, maintenant distincts de l'Etat-nation français, doit être repensée pour les intégrer dans « le tout social [qu'] est la nation »[730] . Il s'agit désormais de raisonner en termes de flux de population et non de résidence sur un territoire commun. Mais cette dimension spatiale ne se dissocie pas de celle du temps. Ce sont les pratiques politiques menant aux indépendances qui ont conduit à redéfinir la relation avec ceux qui deviennent au sens propre des « ex-patriés ». Si la frontière dont il est question ici a une dimension spatiale, elle a aussi une dimension temporelle. Ce présent est « lesté d'histoire »[731].

Dans les derniers jours de la IVe République, un projet de loi vient en discussion à l'Assemblée pour fixer le régime d'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger vivant en Tunisie, au Laos, au Cambodge et au Vietnam, désormais indépendants [732] . Le système électif en vigueur, hétérogène, reflétait les tensions différentielles au sein de l'univers colonial : en Tunisie le vote se faisait par correspondance, tandis que la guerre, empêchait la tenue d'élections dans les pays

[728] Centre d'histoire de Sciences Po (CHSP), *M. Debré*, 1DE 309.

[729] M. Augé, 2009, p.11.

[730] A. Appadurai, 2013, p.106.

[731] M. Abélès, 1992, p.21.

[732] JORF, *Lois et décrets*, 1958, loi modifiant en ce qui concernant l'élection des conseillers de la République représentant les citoyens français résidant au Maroc, en Tunisie, au Cambodge, au Laos, et au Vietnam, les dispositions de la loi du 23 septembre 1948 relative à l'élection des conseillers de la République, 1 Juin, n°58-514 du 31 mai 1958, p.5247.

du sud-est asiatique. Le sénateur représentant les Français de ces pays était donc élu par l'Assemblée nationale.

L'objectif de l'exécutif est d'aligner le mode d'élection de ces parlementaires sur celui des autres sénateurs représentant les Français de l'étranger. Des associations membres de l'UFE sont donc à créer pour constituer un collège primaire. Dans cette attente une solution transitoire est adoptée : l'élection se fera par l'Assemblée, les groupes politiques présenteront des candidats qui seront élus en séance publique. C'est un retour au système qui existait en 1946, les élus nationaux se substituant entièrement à l'expression locale. Mais le choix des groupes politique est maintenant encadré. Les candidats doivent, pour la première fois faire preuve de leur autochtonie, un an de résidence ou d'activité professionnelle étant nécessaire. Seul le groupe communiste s'oppose au projet, la guerre d'indépendance menée par ces pays excluant selon lui toute représentation des Français qui y vivent. Le texte, adopté le 31 mai 1958, le jour même ou Ch. de Gaulle constitue son Gouvernement, ne sera pas appliqué. Mais il montre qu'en l'absence d'élections locales pour représenter les Français de l'étranger deux solutions sont alternativement utilisées. Faire élire les conseillers de la République par les députés permet de ne pas sortir du suffrage universel, mais suppose une dépendance d'une Chambre par rapport à l'autre. Ce système, adopté pour élire les premiers conseillers de la République représentant les Français de l'étranger, avait été rapidement abandonné au profit des associations au nom de la nécessaire compétence des élus. Mais ici l'absence de ces associations fait que les députés sont à nouveau électeurs de conseillers de la République. La question de l'extension du suffrage universel n'est pas abordée. Le régime exceptionnel permettant aux associations de s'y substituer n'est pas remis en cause.

Pendant la période de transition entre la IVe et la Ve République, puis pendant les premiers mois de cette dernière, malgré l'absence de débat parlementaire, la réflexion continue au sein du Gouvernement sur la façon dont les anciens protectorats doivent être représentés. Doivent-ils continuer à être individualisés ou fondus dans l'ensemble de l'étranger ? Pour les nouveaux pays indépendants seule la seconde solution est possible. Ainsi l'exécutif vietnamien proteste-t-il contre le texte précédemment adopté qui a maintenu le caractère spécifique de cette représentation au lieu d'inclure celle-ci dans la représentation des Français de l'étranger. C'est « une décision unilatérale d'une instance française qui porte atteinte à la souveraineté vietnamienne.[733] »

L'UFE adopte une position diamétralement opposée. Elle refuse d'admettre les Français des anciens protectorats. Ils « ont des problèmes particuliers qui sont d'une nature différente de ceux qu'ont à résoudre nos compatriotes résidant dans des pays de pleine souveraineté […] ils ne sont pas des citoyens tout à fait

[733] Archives ministère des Affaires étrangères, *M. Couve de Murville*, 12QO/ 317.

étrangers.[734] » De plus « ils ne sont pas actuellement et ne seront pas avant longtemps groupés en associations représentatives non politiques[735] ». Enfin l'UFE réitère sa position, elle ne veut pas prendre de position politique, et l'entrée de ces Français entrainerait rapidement la politisation de l'association.

La catégorie « étranger » n'a donc pas le même sens pour les uns et pour les autres. Les Français de l'étranger, selon l'UFE, ne sont pas dans ces pays tout à fait des étrangers, tandis que pour les pays concernés, ce caractère doit être clairement affiché. Pour les uns l'identité des Français de l'étranger est hybride car leur situation actuelle ne peut être comprise en faisant abstraction de l'histoire de leur présence dans le pays. Pour les autres il n'y pas de particularisme hérité de la colonisation : ces Français vivent à l'étranger, et toutes les conséquences doivent être tirées de la nouvelle indépendance. Différence d'interprétation qui est tranchée en juillet 1958 par le ministère des Affaires étrangères. L'UFE est désavouée : « Il est désormais impossible, vis-à-vis des nouveaux Etats souverains, de justifier un refus d'intégrer la représentation des Français résidant dans les anciens Etats protégés, ou associés, dans celle des Français de l'étranger.[736] »

Il n'y aura plus de représentants spécifiques de ces pays, et considérer les anciens protectorats comme des pays étrangers oblige l'exécutif, en l'absence d'associations représentatives, à nommer des représentants des Français de l'étranger résidant dans ces pays au CSFE, avec les mêmes pouvoirs que les membres élus par les associations. Le parti retenu entraine une modification importante du corps électoral car la population française du Maroc et de la Tunisie est estimée à environ 400 000 personnes soit une chiffre du même ordre que celui des résidents à l'étranger estimés à partir des inscrits dans les consulats.

La suppression de la représentation spécifique de ces pays entraine une autre modification. Les anciens protectorats sont intégrés dans les trois sections géographiques nouvellement créées : Afrique, Amérique-Europe-Levant, Asie-Océanie. C'est un changement statutaire notable car les sections disposent d'une autonomie certaine, votant de façon indépendante pour désigner les sénateurs pressentis. Parallèlement les membres des conseils d'administration des quatre organisations composant l'UFE[737] , soit soixante personnes, ne sont plus membres du CSFE. Seuls les présidents de ces associations, et le directeur de l'UFE, continuent à y siéger. Sur une centaine de votants la moitié n'émanent plus des

[734] Ibid.

[735] Ibid.

[736] Archives ministère des Affaires étrangères, *M. Couve de Murville*, 12QO/ 317, cabinet du ministre, 30 juillet 1958.

[737] Union des Français de l'étranger, Union des Chambres de commerce françaises à l'étranger, Fédération nationale des anciens combattants, Fédération des professeurs français résidant à l'étranger.

associations. C'est une indéniable perte de pouvoir pour l'UFE qui exprime son désaccord : « la solution adoptée est infiniment regrettable, il n'a pas été tenu compte des vœux émis par les intéressés »[738]. De plus elle n'assure plus le fonctionnement, les réunions se tenant dorénavant dans les locaux du ministère des Affaires étrangères. Et celui-ci contrôlera le processus de désignation des sénateurs, en collectant les déclarations de candidatures et en en assurant la publicité des déclarations de candidatures. Des changements lourds de sens.

L'UFE avait pu se prévaloir, au nom d'un apolitisme régulièrement proclamé, d'avoir écarté « un système de cooptation pur et simple par l'Assemblée nationale[739] » car les Français de l'étranger doivent rester à l'écart de toutes les préoccupations d'ordre politique. Ce qui lui avait permis d'asseoir son rôle dans l'élection des sénateurs. La reprise de cette rhétorique de l'unité des Français de l'étranger, qui avait éliminé le politique au profit de l'expertise, bute toutefois sur un obstacle. L'UFE refuse d'intégrer les Français des anciens protectorats au nom de leurs problèmes spécifiques. Mais le Quai d'Orsay ne s'inscrit pas dans cette logique et modifie le fonctionnement du système représentatif. La rupture est marquée pour l'UFE qui, depuis la création de la représentation parlementaire, a bénéficié du soutien de l'exécutif. Grâce à celui-ci ces associations avaient alors été assimilées à l'ensemble des citoyens français de l'étranger, malgré les critiques émises par certains parlementaires et certains conseillers d'Etat. Assimilation qui avait permis de résoudre la contradiction entre la reconnaissance d'une représentation parlementaire et l'impossibilité du suffrage universel hors du territoire national. La nomination par le ministère des Affaires étrangères de représentants des anciens protectorats, même si elle est présentée comme temporaire, ainsi que la prise en charge du fonctionnement du CSFE, ne permettront plus à l'UFE de se considérer comme « une sorte de préfecture »[740] lors de l'élection des sénateurs. L'assimilation à l'Etat n'est plus possible.

Le CSFE demeure le *dèmos* pour l'élection des sénateurs mais sa composition et ses règles de fonctionnement passent, pour partie, du contrôle de l'UFE à celui de l'exécutif. La définition de ce qu'est l'étranger a induit un conflit avec l'UFE, dont elle sortira affaiblie. L'indépendance des protectorats a eu des conséquences sur les règles de représentation de l'ensemble des Français de l'étranger. Tout comme la pérennisation d'une représentation parlementaire des citoyens Français du Maroc et de Tunisie, au-delà des Assemblées constituantes de la IVe République, avait servi de levier pour l'instauration de celle de l'ensemble des Français de l'étranger. Dans ces deux situations, les frontières sont « bonnes à penser »[741] car

[738] *La Voix de France*, 1959, n°136, février, p.1438.

[739] *La Voix de France*, 1959, n°135, janvier, p. 1420.

[740] G. Wernlé, 1957, p.28.

[741] M. Augé, 2009, p.11

elles obligent à sortir de l'ambigüité en définissant les limites du territoire sur lequel s'exerce le pouvoir étatique. Et à s'interroger sur la signification des délimitations au sein de l'ensemble « étranger ».

La participation des Français de l'étranger aux référendums, depuis leur pays de résidence, par correspondance ou par procuration, est à l'origine d'une réflexion sur les règles qui leur sont applicables lors des autres élections. Et là aussi le concept de frontière, et son évolution, va entrer en compte. La réflexion sur le lien politique avec les Français qui résident dans ces territoires nouvellement indépendants va se poursuivre.

Population ou territoire ?

« Les Français résidant hors de France sont représentés au Sénat », la formule arrêtée par l'exécutif amène à s'interroger sur le sens à donner à la représentation d'une population dans une institution consacrée à la représentation des territoires. Français de l'étranger qui sont non seulement hors du territoire national mais dont la marginalité s'étend à l'ensemble du monde. Les débats sur l'élection du Président de la République et le mode de délibération du Sénat vont illustrer la façon dont l'Etat-nation va traiter la complexité de cette marge. Interrogeons-nous donc non sur ce qui est commun mais sur les décalages qui apparaissent dans la pratique politique et sur la façon dont ils sont traités[742].

« Un des articles les plus importants, peut-être le plus important de tous, est celui qui doit déterminer les principes du futur collège électoral du Président de la République.[743] ». Ainsi s'exprime Michel Debré en 1958 alors que la Constitution est en cours d'élaboration. Un point clef de la rédaction est de déterminer comment doivent être pondérés les différents types d'élus nationaux, locaux et d'outre-mer. Le Président, « futur garant de l'unité nationale », ne doit pas être élu d'une partie du territoire, la seule métropole, l'Outremer, c'est-à-dire la future Communauté française, doit être partie prenante. La réunion du corps électoral dans un lieu unique renforcera ce caractère unitaire. Ce sont donc les représentants d'un ensemble complexe de territoires qui vont former le collège électoral, parmi lesquels figurent les sénateurs. L'ordonnance [744]qui fixe la composition du collège des électeurs présidentiels charge donc les représentants locaux de l'Etat, préfets et chefs de territoire, de dresser la liste pour la zone dont ils ont la responsabilité.

---

[742] M. Abélès, 2014, p.97.

[743] Centre d'histoire de Sciences Po (CHSP*)*, *M. Debré*, 1DE 303, lettre au ministre de l'Intérieur, 11 août 1958.

[744] JORF, *Lois et décrets*, 1958, ordonnance n°58-1064 du 7 novembre portant loi organique relative à l'élection du Président de la République, 9 novembre 1958, p.10126.

Le texte adopté par l'exécutif, une nouvelle fois par ordonnance, par conséquent avec un débat parlementaire limité, exclut les sénateurs représentant les Français de l'étranger puisqu'ils ne peuvent être rattachés à aucun territoire sur lequel s'exerce l'autorité de l'Etat. Ce point n'échappe pas à François Goguel qui est alors secrétaire général du Conseil de la République. Aussi alerte-t-il Michel Debré :

« Aucun d'entre eux ne figurera, et pour cause, sur les tableaux des électeurs présidentiels que doivent dresser par département et territoire, les préfets et chefs de territoire. Membres du Parlement, l'article 6 de la Constitution leur donne évidement vocation à participer au vote.[745] »

Et pour remédier a cette anomalie il propose de « les intégrer au collège de la Seine, département où siège le Parlement ».

Résoudre la contradiction entre l'appartenance au Parlement et la non-représentation d'un territoire passe donc par la territorialisation des sénateurs concernés. Dans le jeu entre intérieur et extérieur, cette solution a déjà été mise en place par l'Etat-nation lorsqu'il ne peut dupliquer son fonctionnement hors des frontières. Ainsi l'adoption des pupilles de la nation ne peut être prononcé à l'étranger car il n'y pas d'autorité française qui puisse y être investie d'un tel pouvoir. La territorialisation des électeurs français de l'étranger, conséquence de l'impossibilité du vote à l'étranger est un autre exemple. Dans les deux cas des critères doivent être trouvés pour justifier le choix du lieu de rattachement. Au-delà des liens brisés par l'émigration, la reconstitution de l'histoire de la famille, permet d'affecter les pupilles à une partie du territoire métropolitain. Il en est de même pour l'inscription sur les listes électorales où les derniers lieux de résidence ou de naissance, permettent d'associer une personne à un lieu.

Outre la dimension temporelle la référence à l'espace a également été envisagée sous la IIIe République pour l'inscription sur les listes électorales. Une des solutions envisagées est que les Français de l'étranger votent dans la commune métropolitaine la plus proche de leur résidence à l'étranger. Ici la solution proposée s'appuie aussi sur la dimension spatiale. Ces sénateurs voteront dans la Seine car c'est le lieu où leur institution d'appartenance est implantée. Leur institution les ancre dans un lieu où il est considéré comme légitime qu'ils s'expriment.

Un autre débat porte sur la part à réserver aux territoires d'Outremer dans les institutions de la nouvelle Communauté française. Il va donner lieu à plusieurs hypothèses concernant le fonctionnement du Sénat. Et là aussi la tension entre représentation d'un territoire ou d'une population va s'exprimer car il est envisagé

[745] Centre d'histoire de Sciences Po (CHSP), *F. Goguel*, FG 2, 13 novembre 1958.

que : « Les élus des départements et des territoires d'Outre-mer de la République délibèrent séparément sur les affaires qui leur sont propres.[746] »

Les sénateurs représentant les Français de l'étranger, ne pouvant se prévaloir d'aucun territoire, sont *de facto* exclus des débats de l'institution à laquelle ils appartiennent. Paradoxe qui est souligné par F. Luchaire. Ce professeur de droit, alors conseiller à la Présidence du Conseil participe aux travaux de rédaction de la Constitution. Il réagit en ces termes : « Les sénateurs représentant les Français de l'étranger seront les seuls à ne pas intervenir dans les affaires de la République française. Pourquoi les en exclure ainsi ?[747] »

Les deux débats tourneront court. La première question, celle du collège électoral, ne se posera pas car le Congrès élisant le Président de la République se prononcera le 21 décembre 1958, avant que sénateurs représentant les Français de l'étranger ne commencent à siéger. Leur élection, décalée par rapport à celle de leurs collègues n'interviendra que début 1959, autre illustration de leur particularisme. Quant à la place des territoires d'Outre-mer dans les institutions de la nouvelle Communauté française, elle sera résolue par la création d'un Sénat de la Communauté distinct, les interrogations sur les instances multiples de délibération ne sont plus d'actualités. Les méthodes de territorialisation utilisées précédemment, qui s'appuyaient sur des critères temporels ou spatiaux, ne sont pas utilisées . C'est au travers d'autres pratiques politiques que l'hétérogénéité de ces parlementaires sera à analyser. Que signifie représenter un échelon local qui n'est pas territorial ?

Quel corps électoral ?

L'inclusion différentielle des sénateurs des Français de l'étranger renvoie également à leur mode d'élection et en premier lieu au corps électoral dont ils sont issus, le CSFE. En ce début de Cinquième République, ce sont six sénateurs qui représentent les Français de l'étranger, se substituant aux neuf sièges précédemment occupés au titre du Maroc, de la Tunisie, de l'Indochine et de l'étranger. Le CSFE propose six candidats dont les noms sont communiqués au Président du Sénat. Sauf opposition de trente sénateurs au moins, ils sont déclarés élus. Dans le cas contraire un scrutin à bulletin secret est organisé. Si une majorité ne se dégage pas en faveur d'un candidat, le CSFE doit communiquer de nouvelles propositions, ce qui relance la procédure. Par rapport à la IVe République, l'équilibre des pouvoirs entre le CSFE et le Parlement se déplace en faveur du premier. Lors des précédentes législatures, les candidats étaient proposés en

[746]Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve république, 1987, p.461.

[747] Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve république, 1987, p.531.

nombre triple à l'Assemblée nationale, qui se prononçait en séance publique. Méthode qui avait été alors critiquée par le groupe socialiste de l'Assemblée comme limitant les droits du Parlement. Ici la liberté de choix se réduit encore.

Mais intéressons-nous d'abord à ce corps électoral particulier puisqu'il est composé d'une part de membres nommés par le Gouvernement et d'autre part de membres élus par des associations locales. Les premiers ayant vocation à suppléer à l'absence temporaire d'associations locales, leur répartition géographique correspond à celle des anciens protectorats. La section Afrique, qui doit élire trois candidats, est donc constituée très majoritairement de personnes nommées, étant donnée le poids démographique des Français de Tunisie et du Maroc, où il n'existe pas d'associations représentant les Français. Les deux composantes sont équilibrées dans la section Asie-Océanie, et seuls des élus siègent dans la zone l'Amérique-Europe-Levant. Les sénateurs pressentis sont donc choisis sur une base géographique, alors que tous représenteront les Français de l'étranger sans référence territoriale précise. Cette appellation de Français de l'étranger tient compte des remarques faites par les Gouvernements des pays nouvellement indépendants pour lesquels des références territoriales auraient été une atteinte à leur souveraineté.

Les critères qui ont présidé à ces nominations, sont loin de faire l'unanimité. L'exécutif jouit pour cela d'une grande latitude, la seule contrainte étant de choisir « parmi les personnalités les plus représentatives des Français résidant dans ces pays »[748]. Cette liberté suscite des critiques. Elle aurait eu pour conséquence de désigner des représentants des intérêts économiques au détriment de ceux de l'ensemble de la population : « Les auteurs de ce choix n'ont paru guidés que par le souci de confier la représentation des Français du Maroc aux dirigeants de la grande colonisation et de l'industrie casablancaise. Pour un enseignant, deux fonctionnaires de rang moyen et deux retraités, on trouve six grands propriétaires terriens et six industriels importants.[749] »

Position qui est partagée par l'UFE : « Sont entrées dans le CSFE des personnalités éminentes, certes, mais jusque-là étrangères à la vie et aux préoccupations de la collectivité, et surtout de ses éléments les moins favorisés ». Inflexion qui ne permettra pas de « faire savoir dans la mère-patrie ce qu'ils sont, ce qu'ils font, quelles difficultés ils rencontrent, quels services ils rendent ou peuvent rendre.[750] ». L'utilisation de la métaphore de la famille renforce la distance qu'instaure le nouveau système : alors qu'auparavant l'ensemble de ses membres pouvait exprimer ses préoccupations à la mère-patrie, les représentants des

[748] JORF, *Lois et décrets*, 1959, 11mars, décret n°59-389 portant statut du Conseil supérieur des Français de l'étranger, p.2930.

[749] *Le Monde*, 1959, 17 avril, p.6.

[750] *La Voix de France*, 1959, n°139, mars, p.1464.

intérêts économiques vont restreindre cette expression. Au lieu de l'unité supposée la famille est maintenant éclatée.

Substituer au suffrage universel un choix de l'exécutif, qui n'est pas encadré, amène à s'interroger sur la représentativité des conseillers. Et des questions du même ordre concernent les élus du CSFE. Lors de la création de cette institution, en 1948, le poids démographique de la « colonie » d'un pays avait été modulé par le nombre d'associations agréées par les ambassades et représentant « la diversité des intérêts culturels, moraux, intellectuels, spirituels »[751]. C'est à l'intérieur de ces associations que des délégués, dont les critères de choix, faute d'être précisés, sont variables, vont procéder à l'élection des conseillers. Seul le nombre de délégués est fixé en fonction du nombre de membres de l'association. Ces règles ne sont ni complétées ni modifiées au début de la Ve République.

L'exemple des Etats-Unis illustre la différence entre ce processus électif et le suffrage universel[752]. Quinze associations agréées regroupant 1300 personnes choisissent vingt-quatre électeurs qui vont, à leur tour, élire les deux délégués des Français des Etats-Unis au CSFE. Si l'on compare ce schéma à celui appliqué pour les sénateurs qui représentent les collectivités territoriales de la République, des restrictions apparaissent à un double niveau. L'impossibilité de faire voter les Français de l'étranger substitue au suffrage universel celui des membres des associations agréées par le ministère des Affaires étrangères. Ensuite, au sein de ces associations, le processus de choix des délégués est laissé à leur discrétion. Ainsi aux Etats-Unis 1300 membres d'associations remplacent plus de 100 000 électeurs[753]. La différence de taille du corps électoral n'est pas mince, et au sein de celui-ci les équivalents des élus locaux que sont les délégués au CSFE sont plus désignés qu'élus, l'ambigüité présidant à la méthode de choix. Le corps électoral CSFE, qu'il soit désigné par l'exécutif ou issu du monde associatif résulte d'un processus tout à fait spécifique par rapport à celui des autres sénateurs. Malgré la place centrale que la Ve République affirme donner au suffrage universel dans le fonctionnement politique, elle lui substitue un système de désignation de certains sénateurs qui en fait abstraction et introduit des distorsions, à l'image de ce que qui était fait sous la République précédente. Pour éviter de solliciter des accords internationaux le droit de vote continue à n'être universel que potentiellement.

---

[751] JORF, *Lois et décrets*, 1948, 9 juillet, décret n°48-1090 du 7 juillet instituant un Conseil supérieur des Français de l'étranger auprès du ministère des Affaires étrangères, p.6645.

[752] Archives ministère des Affaires étrangères, *M. Couve de Murville*, 12QO/317, UFE, 29 septembre 1959, notice historique sur le CSFE.

[753] 200 000 personnes sont immatriculées dans les consulats, la part des électeurs étant estimée à 62% de la population totale, les électeurs seraient 124 000.

Une représentation équitable

5 mai 1959 : six sénateurs représentant les « Français établis hors de France » prennent place auprès de leurs collègues qui ont commencé leurs travaux depuis quelques mois. Décalage dans le temps nécessaire puisque leur élection est validée par leurs pairs, sur proposition des délégués au CSFE. Mais comment ce nombre de sièges a-t-il été fixé ? La rédaction de la Constitution, « les Français résidant hors de France sont représentés au Sénat » renvoyant à une population, on aurait pu imaginer que la taille de celle-ci entrerait en ligne de compte. Mais lors de l'examen du projet d'ordonnance concernant la composition du Sénat et la durée du mandat des sénateurs[754] par le Conseil d'Etat[755], un de ses membres, Pierre Join-Lambert, s'étonne qu'aucune référence démographique ne soit faite, alors que la taille de la haute Assemblée est déterminée sur cette base : « Aucune indication n'est donnée sur le mode de calcul du nombre de sièges, alors que la règle est d'un sénateur pour 154 000 habitants, les tranches étant de 250 000 habitants au-delà de ce chiffre.[756] »

La question est immédiatement évacuée par le président : « Le nombre actuel est de trois auquel s'ajoutent le Maroc, la Tunisie et l'Indochine ». La référence est donc non démographique mais à la fois historique et géographique. La taille du collège des représentants des Français de l'étranger au Conseil de la République est maintenue dans la nouvelle assemblée. S'y ajoute un sénateur pour chacun des trois anciens protectorats.

Les échanges sont lapidaires au Conseil d'Etat mais le débat se poursuit dans la presse, sous l'impulsion des « associations traditionnelles des « Français établis hors de France »[757] », formule qui renvoie à l'UFE, qui continue à s'opposer à la représentation accordée aux Français de l'étranger des anciens protectorats :

« Le nouveau mode de représentation est considéré comme peu équitable puisqu'il accorde un sénateur aux trente mille Français d'Asie et trois aux deux cent soixante-dix mille Français d'Afrique (en dehors de la Communauté) alors que les quatre cent mille à cinq cent mille Français dispersés à travers le monde doivent se contenter de deux représentants au Sénat.[758] »

---

[754] JORF, *Lois et décrets*, 1958, 16 novembre, ordonnance portant loi organique relative à la composition du Sénat et à la durée du mandat des sénateurs n°58-1087 du 15 novembre 1958, p.10303.

[755] Archives nationales, *Conseil d'Etat*, 19990026, art 27, dossier 140 n° 275 591, 4 novembre 1958, projet d'ordonnance portant loi organique relative à la composition du Sénat et à la durée du mandat des sénateurs.

[756] Ibid.

[757] *Le Monde*, 1959, 25 avril, p.5.

[758] Ibid.

Le chiffre de la population émigrée avancée ici, 820 000 correspond aux estimations faites par le ministère des Affaires étrangères[759]. Il aurait pu être répondu à M. Join-Lambert que l'application des règles prévalant en métropole conduirait à élire trois sénateurs et non six. Par rapport aux neuf conseillers de la République sortant (trois pour les Français de l'étranger, trois pour les Français du Maroc, deux pour ceux de Tunisie, et un pour ceux d'Indochine), c'eût été une division drastique du nombre de sièges. Le Gouvernement n'a pas pris cette décision.

Par ailleurs la nouvelle organisation du CSFE, où chacune des trois sections vote séparément, aurait eu pour conséquence d'avoir un sénateur pour chacune d'entre elles (Afrique, Amérique-Europe- Levant, Asie-Océanie). La combinaison des deux contraintes que sont le découpage géographique du monde faisant abstraction de la population française y résidant, et l'application de règles démographiques, conduit à une aporie. Pour construire cette nouvelle territorialité, l'Etat élabore, sans qu'elle soit clairement énoncée et débattue, une exception supplémentaire aux règles de l'institution sénatoriale. Non seulement il s'agit de représenter une population et non un territoire, mais de plus cette logique ne va pas à son terme, une référence territoriale, celle qui préside à la composition du corps électoral, étant réintroduite. L'adoption de cette loi organique par ordonnance nous prive d'un débat parlementaire qui aurait vraisemblablement proposé plusieurs solutions pour résoudre la contradiction entre l'histoire de cette représentation et sa dimension spatiale.

Quelle autochtonie ?

A cette innovation va s'en ajouter une autre : le candidat doit faire la preuve de son lien au local qu'il représente. Mais, bien qu'il s'agisse une nouvelle fois d'une ordonnance[760], la définition de cette autochtonie va faire l'objet d'une divergence entre le législatif et l'exécutif. Pour le Gouvernement, elle passe soit par résidence soit par l'activité exercée. D'où le projet suivant : « Nul ne peut être sénateur au titre des « Français établis hors de France » s'il ne possède soit en raison du lieu de sa résidence, soit de ses activités, les qualifications nécessaires pour exercer d'une manière représentative son mandat.[761] »

Texte qui est jugé insuffisant par le secrétaire général du Sénat, François Goguel, dont nous avons vu, à l'occasion de la composition du corps électoral du Président de la République, qu'il suit ces questions avec attention. Le courrier qu'il adresse à Michel Debré, alors Premier Ministre, demande de remédier à l'extrême

[759] Archives du ministère des Affaires étrangères, *M. Couve de Murville*, 12QO/358.

[760] JORF, *Lois et décrets*, 1959, 10 février, ordonnance complétant l'ordonnance du 15 novembre 1958 relative à l'élection des sénateurs, n°59-260 du 4 février 1959, p.1795.

[761] Centre d'histoire de Sciences Po (CHSP), *F. Goguel*, FG 2.

imprécision du texte : « Des difficultés peuvent se présenter dès la désignation des candidats par le CSFE. On ne voit pas qui serait appelé à trancher ces difficultés préalables à l'élection. Il serait souhaitable de s'inspirer de la loi du 31 mai 1958.[762] »

Cette loi[763], non appliquée car adoptée à l'extrême fin de la IVe République, concernait les anciens protectorats. Elle disposait que les candidats au Conseil de la République devaient avoir résidé ou exercé une d'activité professionnelle pendant un an dans les pays qu'ils souhaitaient représenter. Le Premier Ministre, sensible à l'argumentation, transmet au Conseil d'Etat un texte intégrant cet élément quantifié. Pour être candidat à un siège de sénateur il faut : « Soit avoir résidé au moins un an hors de France dans la zone correspondant à celle des sections [764]au titre de laquelle ils sont candidats, soit y avoir exercé une activité professionnelle pendant au moins un an.[765] »

Mais intervient un rebondissement de dernière minute : le ministère des Affaires étrangères, qui avait rédigé le premier texte, demande un nouvel arbitrage au Premier Ministre. Il lui est favorable. Le Conseil d'Etat va donc se prononcer sur un projet sans précision quantitative. Texte qui est examiné en urgence par une formation particulière, la commission permanente[766] . Cette instance à effectif restreint se prononce très rapidement car elle se subsiste à l'examen en section et en assemblée générale. Créée en 1945, sur le modèle du Comité juridique qui fonctionnait auprès du CFLN sous la présidence de R. Cassin, c'est un organe qui a d'abord été destiné à répondre aux circonstances du temps de guerre, puis a été largement utilisé pendant les années 1958 et 1959. Les comptes rendus de cette commission sont d'une extrême brièveté : aucun débat ne nous éclaire sur ce qui peut qualifier l'autochtonie.

Le texte promulgué laisse toute liberté au ministère des Affaires étrangères, qui a en charge le fonctionnement du CSFE, pour apprécier la représentativité des candidats. De plus il ne concerne que les nouveaux élus. Les conseillers de la République sortant dont plusieurs n'ont qu'une autochtonie indirecte, liée plus aux réseaux qu'ils entretiennent dans les pays étrangers, qu'à leur présence effective, ne peuvent pas être empêchés de se présenter au Sénat :

---

[762] Centre d'histoire de Sciences Po (CHSP), *F. Goguel*, FG 2.

[763] JORF, *Lois et décrets*, 1958, loi n°58-514 du 31 mai modifiant en ce qui concernant l'élection des conseillers de la République représentant les citoyens français résidant au Maroc, en Tunisie, au Cambodge, au Laos , et au Vietnam , les dispositions de la loi du 23 septembre 1948 relative à l'élection des Conseillers de la République, 1 juin, p.5247.

[764] Il s'agit des trois sections correspondant au découpage géographique Afrique, Amérique-Europe-Levant, Asie–Océanie.

[765] Archives nationales, *Conseil d'Etat*, 1990025/549, commission permanente du 30 janvier 1959.

[766] J. Massot, T. Girardot, 1999, p.67.

« Les candidats aux sièges de sénateurs représentant les « Français établis hors de France » doivent, soit avoir déjà siégé au Parlement français au titre de cette représentation, soit posséder, en raison de leurs activités ou du lieu de leur résidence, les qualifications nécessaires pour exercer leur mandat d'une manière représentative.[767] »

Conclusion

L'inflexion des critères de la mêmeté lors des deux conflits mondiaux permet de résoudre les contradictions du moment, ouvrant la voie à des recompositions au sein du système politique. Lors de la Grande Guerre, la tension, pour les combattants français de l'étranger, entre appartenance à la communauté nationale et résidence hors du territoire trouve une solution, ce qui modifie la conception de la territorialité des lois. Lors de la Seconde Guerre mondiale le droit à représentation se détache du territoire. Il est conditionné par le soutien à la Résistance. Il est reconnu à tous les Français résistants indépendamment de leur lieu de résidence. Aussi les Comités français de l'étranger, qui regroupent, dans leur pays de résidence, les Français de l'étranger ont–ils des représentants à l'ACP. Leur représentation parlementaire, objet de débats inaboutis sous la IIIe République, est instaurée. Mais ce droit est dissocié d'une élection au suffrage universel, qui est alors impossible sur le territoire métropolitain occupé, et impossible, aussi, à l'étranger car contraire à la conception du moment des droits souverains des pays.

Cette innovation pose question lors des modifications institutionnelles suivantes. A l'issue du second conflit mondial, même si l'universalité de la citoyenneté est réaffirmée dans la Constitution, tous les nationaux français jouissant de leurs droits civils et politiques peuvent être électeurs, les Français de l'étranger continuent à ne pas pouvoir s'exprimer hors du territoire national. Cependant la question du vote dans l'espace colonial réintroduit les Français de l'étranger dans le débat. Les ambigüités du statut des protectorats, et les enjeux économiques qu'ils représentent, font que des élections sont organisées pour que les Français de l'étranger français au Maroc et en Tunisie élisent des représentants aux Assemblées nationales constituantes. Pour la première fois des opérations de vote se déroulent dans un pays étranger.

Maintenir cette représentation à l'Assemblée nationale oppose les pouvoirs législatif et exécutif. Le premier est, comme sous la IIIe République, favorable au suffrage universel, alors que l'exécutif s'y oppose mais défend les intérêts économiques, considérés comme stratégiques pour rétablir la place de la France

[767] JORF, *Lois et décrets*, 1959, ordonnance complétant l'ordonnance du 15 novembre 1958 relative à l'élection des sénateurs, n°59-260 du 4 février 1959, 10 février, p.1795.

sur la scène mondiale, et la mission civilisatrice qui va de pair avec eux. Le pouvoir exécutif l'emporte, d'autant que des protestations ont été émises par les autorités marocaines et tunisiennes. Ce précédent n'est pas pérennisé mais une autre forme de représentation parlementaire est imaginée.

La contradiction est résolue en limitant la représentation des Français de l'étranger à l'assemblée parlementaire élue au suffrage indirect, le Conseil de la République, dont les prérogatives sont limitées sous la IVe République. C'est un organe de réflexion et non de décision, dépourvu d'initiative parlementaire. Les candidatures au poste de conseiller de la République représentant les « citoyens français résidant hors du territoire de la République » sont institués. Les candidatures sont proposées par l'UFE, et validés par cette Chambre haute. Le pouvoir législatif a renoncé à défendre le principe de l'universalité du vote. Il s'aligne sur la position de l'exécutif, qui est à l'origine de cette proposition et permet de concilier la représentation des Français de l'étranger sans que le suffrage universel soit effectif hors des frontières. Au nom du caractère transitoire du rôle des associations dans le processus électif le Conseil d'Etat se prononce au détriment du principe d'égalité devant le vote. La question de la relation politique Etat, peuple, territoire est donc résolue en assimilant les membres d'une association, l'UFE, à des élus locaux.

En parallèle est créé un organisme consultatif auprès de l'exécutif, le CSFE, proposition faite par l'UFE sous la IIIe République. Y siègent à la fois des membres de l'UFE et de experts désignés par le Gouvernement. L'expression des Français de l'étranger y est, comme au Parlement, limitée car les représentants de l'UFE sont élus sur des bases non démographiques, de plus leur pouvoir est contrebalancé par celui d'experts. Experts, dont le savoir permet de proposer une solution unique, qui est supposée éviter les conflits dont sont potentiellement porteurs les représentants associatifs, au nom des intérêts locaux qu'ils défendent.

Ces associations, regroupées au sein de l'UFE, sont donc constituées en *dèmos*, comme les Comités français à l'étranger l'avaient été pour envoyer des délégués à l'Assemblée consultative provisoire en 1943. En temps de guerre comme de paix, l'impossibilité d'organiser des élections à l'étranger, conduit à désigner, et non à élire, des représentants des Français de l'étranger qui siègent dans des institutions qui n'ont qu'un pouvoir consultatif. Dans l'une comme dans l'autre de ces institutions l'exécutif reste maitre du jeu politique.

Les pouvoirs exécutif et législatif dérivent du suffrage universel : ce principe est affirmé lors de l'élaboration de la Constitution de la Ve République. En application de celui-ci quelle solution va-telle être trouvée pour satisfaire la tension entre représentation et réalité du suffrage universel des Français de l'étranger ? Cette solution doit inclure une nouvelle territorialité alors que le mouvement de décolonisation s'amorce, et que le rôle du Sénat, qui a retrouvé un pouvoir législatif, est, contrairement à l'Assemblée nationale, de représenter les territoires

et non la population. Cette solution est largement élaborée par l'exécutif, non seulement les discussions publiques sont limités, mais le place du pouvoir législatif et du Conseil d'Etat est réduite à la portion congrue.

Le monde est divisé en trois zones, auxquelles correspondent trois circonscriptions sénatoriales, Afrique, Asie-Océanie, Amérique-Europe. Aucune référence n'est faite au nombre de Français y résidant, qui pourrait justifier ce découpage, à l'image des règles prévalant en métropole. En l'absence de vote au suffrage universel à l'étranger, le poids démographique, renvoyant à l'égalité d'expression, n'entre pas plus en compte que ce ne fut le cas à l'ACP. Mais alors que dans cette Assemblée étaient représentés les Comités français à l'étranger et non la totalité des citoyens, le monde étant un ensemble indifférencié, sont instaurées ici les premières circonscriptions électorales à cette l'échelle.

Par ailleurs cet étranger n'épuise pas la totalité du globe. S'y ajoutent les cinq sénateurs qui représentent les citoyens français du Maroc et de Tunisie. Ces anciens protectorats sont individualisés et leur nombre d'élus, identique à celui des Assemblées constituantes, est sans commune mesure avec les trois sénateurs représentant les Français de l'étranger de cinq continents. Les Français des anciens protectorats, potentiellement générateurs d'importantes retombées économiques, continuent à se voir reconnaitre un poids particulier dans le débat politique. A cette inflexion s'ajoute celle du corps électoral. Il s'agit maintenant du CSFE, à l' exclusion des experts nommés par le Gouvernement. Il est composé d'une part de membres élus par des associations locales et d'autre part de membres nommés par le Gouvernement qui suppléent l'absence temporaire d'associations locales dans les anciens protectorats. Le pouvoir exécutif participe donc à l'élection de certains sénateurs, ceux représentant les Français de l'étranger résidant dans ces pays où les intérêts économiques français sont importants. Un rôle aussi inédit dans le système institutionnel que ne l'est celui des associations.

Ce remplacement du suffrage universel, malgré l'affirmation qu'il est source de tout pouvoir, conduit à s'affranchir de la règle « un homme, une voix » et à infléchir la composition du Sénat. Mettre en place une représentation parlementaire des Français de l'étranger sans modification de la conception de la souveraineté, conduit à enchainer les innovations institutionnelles, marquées par l'équilibre des pouvoirs du moment. Pour éviter de solliciter des accords internationaux, le droit de vote des Français de l'étranger continue à n'être que potentiellement universel.

L'engagement dans la Résistance des cinq personnes représentant les Comités français à l'étranger se conjuguait avec l'insertion dans des réseaux locaux français qui distinguent chacun d'entre eux et fondent leur éligibilité. Tournons-nous maintenant vers les élus qui leur ont succédé sous les IVe et Ve Républiques, en nous interrogeant, de même, sur la construction de leur éligibilité.

Ch. 6 - Quels élus pour quel territoire ?

Introduction

A l'issue des deux guerres mondiales, lors desquelles la participation aux combats a résolu pour les Français de l'étranger la tension entre appartenance à la communauté nationale et extériorité, un droit à une représentation parlementaire leur est reconnu. Mais la conception de la souveraineté qui prévaut alors exclu le vote à l'étranger. Pour résoudre cette contradiction l'élection de sénateurs au suffrage universel indirect est remplacée par une désignation par des associations, ratifiée par le Sénat. Une exception dans le système institutionnel français.

Cette impossibilité pour les Français de l'étranger de participer directement à l'élection de leurs représentants au Parlement se conjugue progressivement, sous la Ve République, avec leur vote dans les pays de résidence d'abord pour les référendums à partir de 1958, puis à partir de 1981 pour l'élection du Président de la République. En 1982, une nouvelle rupture intervient, il leur est possible de désigner au suffrage universel le corps électoral des sénateurs, puis en 2012 ils élisent les premiers députés représentant les « Français établis hors de France ». C'est aux élus issus de ce système renouvelé que nous allons nous intéresser.

Comment les différents niveaux de représentation sont-ils articulés et quels sont les découpages du monde qui sont inventés pour s'insérer dans le système politique français conçu à une autre échelle ? Quelles sont les questions posées par cette projection sur la planète et comment ont-elles été résolues ? Comment ces élus incarnent-ils un niveau local hors du territoire national ?

Deux concepts sont au centre de ces questionnements, celui de territoire et celui d'éligibilité. Le territoire est subdivisé par l'Etat, il y imprime une organisation administrative, foncière et résidentielle. C'est le lieu d'action de la « machine territoriale »[768], qui détermine les frontières à l'intérieur desquels son pouvoir s'exerce, où s'appliquent les lois qu'elle édicte. L'espace où elle s'inscrit est le fondement même de son unité. Comment cette territorialité est-elle prise en compte pour projeter l'organisation de l'Etat hors de son espace, dans celui d'un autre Etat, où résident des Français qui y exercent leur droit de vote, tout en gardant les principes qui gouvernent cette organisation ?

La définition de la ligne de partage entre les processus qui se déroulent sur et hors du territoire que l'Etat contrôle se pose dans chaque domaine de son activité, nous

[768] G. Deleuze, F. Guattari, 1972, p.170.

l'avons vu lors des débats sur le pupille de la nation où ceux concernant la représentation. En matière de vote, les modifications intervenues en France, et dans de multiples pays, montrent que l'intérêt des Etats consiste, de plus en plus, à rendre sa pratique possible hors des frontières pour leurs nationaux, et réciproquement à autoriser celle des immigrés résidant dans leur pays , contrairement aux traditions qui ont prévalu :

« Les Etat nationaux se comprennent désormais, dans leur propre intérêt, comme des membres de la communauté internationale. La politique a cessé d'être conforme à elle-même, son niveau d'agrégation change, les gouvernements ne sont plus des acteurs collectifs décidant souverainement selon la tradition du XVII ème siècle.[769] »

Comment, une fois ces principes adoptés, trouvent-ils une traduction dans le processus électif ? La compression de l'espace et du temps qui, progressivement, modifie les contraintes d'organisation des activités humaines[770], intervient-elle dans le déroulement de ces élections ?

Comment se construit hors des frontières l'éligibilité, dimension qui permet à certains d'accéder au pouvoir, indépendamment de leur appartenance politique ? Quelle forme prend cette construction où « le terroir, la mémoire, les appartenances, les liens et réseaux en tous genres sont inséparables du processus de subjectivation politique »[771] ? Comment ces élus fabriquent-ils « [leur] propre agencement avec ce qui est historiquement et socialement mis à leur disposition [772] ? »

Et comment ces élus, dont l'activité se déploie à la fois sur le territoire national et à l'étranger dans leur circonscription, combinent-ils action politique et double dimension territoriale ?

6 - 1 - Les élus

Députés et sénateurs

Le système de représentation des Français de l'étranger est, actuellement, composé de parlementaires appartenant aux deux Chambres et d'élus membres de deux organes consultatifs.

---

[769] J. Habermas, 2011, p.33.

[770] J.X. Inda et R. Rosaldo, 2002, p.8.

[771] M. Abélès, 2009, p.3.

[772] A. Farge, 1997, p.112.

A l'Assemblée nationale siègent, depuis 2012, onze députés. Leur création jugée impossible par le Parlement en 1977, après que l'élection du Président de le République dans les pays de résidence ait été adoptée, n'est pas débattue sous la présidence de F. Mitterrand bien qu'elle figure parmi les 110 propositions du programme électoral du parti socialiste. La question ne reviendra pas dans le débat politique avant les élections présidentielles de 2007, la candidate et le candidat qui s'affrontent au second tour proposent que des députés représentent les Français de l'étranger. Le Président élu, N. Sarkozy, soumet cette proposition, avec d'autres réformes institutionnelles, à un comité d'experts qui s'y oppose. La tenue de ces élections n'est plus considérée comme contradictoire avec la souveraineté des pays de résidence, les arguments concernant la sincérité du scrutin, antérieurement utilisés, ne sont pas évoqués mais d'autres raisons sont avancées pour exclure la tenue de ces élections hors des frontières. Elles portent sur le découpage des circonscriptions, le mode de scrutin et l'impossibilité de substituer, à nombre constant de députés, des élus représentant des Français de l'étranger à ceux dont les électeurs habitent le territoire national :

« S'il fallait assurer l'élection de députés des Français de l'étranger à l'Assemblée nationale, cela ne pourrait se concevoir que par le biais d'un scrutin de liste appliqué à de vastes circonscriptions regroupant plusieurs régions du monde. Cela supposerait, par ailleurs, l'élection d'une vingtaine de députés au moins. Compte tenu des contraintes qui ont été rappelées quant à l'impossibilité d'augmenter le nombre des députés, à l'éventualité de désigner de vingt à trente députés à la représentation proportionnelle et aux difficultés inhérentes aux opérations de découpage des circonscriptions, il est apparu au Comité qu'il était inopportun de modifier le mode de représentation des Français de l'étranger.[773] »

Cet avis n'est pas suivi par le Président de la République. Un projet de loi constitutionnel est déposé. Les conditions politiques sont réunies pour trouver une majorité qualifiée qui vote cette réforme au Parlement. Le texte de la Constitution est modifié : « Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat. [774] »

Ces députés s'insèrent dans un système parlementaire où les « Français établis hors de France » sont également représentés par douze sénateurs. A la différence de leurs collègues députés, ils ne représentent pas les Français vivant dans une zone géographique donnée, ils ont tous pour circonscription le monde moins la France. Ils sont élus au suffrage universel indirect à partir de 1983 par les délégués au CSFE, dont une partie est élue au suffrage universel et l'autre nommée par

[773] Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, 2007, 30 octobre, *Une Ve République plus démocratique*, ch. 3, p.72.

[774] JORF, *Lois et décrets*, 2008, loi constitutionnelle, n° 2008-724 du 23 juillet de modernisation des institutions de la Ve République, article 9, p.11890.

l'exécutif puis, à partir de 2004[775], par les délégués à l'AFE, institution consultative qui succède au CSFE, dont seuls les membres élus participent au vote. Un terme est alors mis au rôle du pouvoir exécutif dans l'élection des sénateurs, après qu'il ait été mis fin, en 1982, au rôle des associations représentant des Français de l'étranger.

Une nouvelle mutation de ce *dèmos* intervient en 2013 lors de la réforme de l'AFE[776]. La taille de son collège électoral, cent cinquante-cinq personnes, conduit à un « quotient électoral qui a de quoi surprendre » selon les termes d'Hélène Conway-Mouret, ministre en charge du projet de loi qui introduit cette réforme ; le nombre de listes en présence fait qu'un un sénateur est élu en moyenne par vingt-cinq électeurs, alors que ce chiffre est de l'ordre de 1000 en France. Pour élargir la base démocratique de cette élection, objectif du Gouvernement, le corps électoral est porté à 525 membres élus au suffrage universel dans le pays de résidence, auxquels s'ajoutent les onze députés des « Français établis hors de France »[777]. Les membres de l'AFE ne sont plus les seuls à se prononcer. Le réseau d'interconnaissance et de proximité tissé entre les sénateurs et leurs électeurs, bien qu'ils soient dispersés sur l'ensemble de la planète, est à reconstruire sur une base très élargie, changeant les conditions de leur élection.

Conseillers consulaires et conseillers à l'AFE

L'action de ces parlementaires se combine avec celle d'élus de deux niveaux, conseillers consulaires et conseillers à l'AFE, dont le rôle est consultatif. Les premiers, au nombre de 444, sont élus au suffrage universel direct dans 130 circonscriptions délimitées en fonction du nombre de Français inscrits au registre tenus par chacun des consulats. Elles ont été créées en 2013 pour élire les conseillers à l'AFE, instituer une représentation des Français de l'étranger au niveau local et élargir le corps électoral des sénateurs. Echelon le plus proche des Français de l'étranger ils sont placées auprès des ambassades. Ils siègent, avec rôle consultatif, dans des commissions, qui traitent l'attribution des bourses scolaires, de la sécurité, de l'action sociale, de l'emploi. Lors de leur première, et seule élection à ce jour, le taux de participation a été de 16.5 %, renvoyant à une interrogation sur la perception de leur action par les Français de l'étranger, qui considèrent leur vie quotidienne comme dépendant des autorités du pays de résidence.

---

[775] JORF, *Lois et décrets*, 2004, loi n° 2004-805 du 9 août relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger, p.14275.

[776] JORF, *Lois et décrets*, 2013, loi n° 2013-659 du 22 juillet relative à la représentation des Français établis hors de France, p. 12224.

[777] Assemblée nationale, *Annales, Documents de l'Assemblée nationale*, 2013, n° 1146, 3 avril, rapport de la commission des lois, p.38 et suivantes.

Le second niveau est composé des 90 conseillers à l'AFE, qui s'inscrit dans la suite du CSFE avec les ruptures que nous avons analysées. Ils sont élus à la proportionnelle par les conseillers consulaires dans quinze circonscriptions, qui sont des regroupements de circonscriptions consulaires. Ces conseillers tiennent deux sessions plénières par an à Paris. Cette assemblée est organisée, suivant un schéma inspiré du Parlement, en groupes politiques, trois y siègent actuellement, l'un située à droite de l'échiquier politique, l'Alliance de la droite du centre et des indépendants, l'autre à gauche, Français du monde, écologie et solidarité, entre lesquelles se situent les Indépendants pour la démocratie et l'environnement. Ils élisent, depuis 2013, leur président alors que cette fonction était jusqu'à présent assurée par l'exécutif, marquant la place déterminante qu'il occupait dans le fonctionnement de cette assemblée. Les travaux en séance plénière sont préparés par celui des six commissions, entre lesquelles se répartissent les conseillers, dont le champ d'action se rapprochent de ceux du Parlement (finances, lois, enseignement, affaires sociales) et marquent, à ce niveau de généralité, la similitude des domaines d'intervention de l'Etat sur et hors du territoire.

Si l'organisation est inspirée de celle du Parlement et des assemblées locales françaises son fonctionnement s'en distingue. L'AFE ne dispose pas de locaux. Alors que le lieu du débat politique est symboliquement important dans le système institutionnel français, elle tient ses séances dans une salle de réunion du ministère des Affaires étrangères, loin de la solennité chargée d'histoire des Hémicycles du Palais Bourbon et du Palais du Luxembourg. Elle est aussi financièrement dépendante de ce ministère car elle n'a pas d'autonomie budgétaire, contrairement aux assemblées parlementaires. Son fonctionnement dépend des crédits du MAE qui exerce ainsi un contrôle indirect. L'absence d'administration propre, la différenciant là aussi du Parlement, renforce cette dépendance de l'exécutif. « C'est comme si le Conseil général dépendait du préfet pour son fonctionnement », me dit un parlementaire. Une situation antérieure à la politique de décentralisation des années 1980 en quelque sorte.

Les sessions sont un moment de débat entre l'exécutif et les élus, présentation de la politique menée par le ministre en charge des « Français établis hors de France » puis questions des élus, mais le travail d'élaboration des textes est dissemblable. Les différentes commissions présentent en séance plénière des projets de résolution issus de leurs travaux préparatoires. Elles sont débattues par les élus, amendés par les groupes puis adoptées, mais l'exécutif n'exprime pas de position sur ces textes. La discussion des amendements, entre les groupes politiques et le Gouvernement, cœur de la procédure législative qui permet, au gré des oppositions, des négociations et des accords, d'élaborer un texte dont chaque mot est pesé n'existe pas dans cette assemblée consultative, marquant ici aussi la différence avec une instance législative. Les textes des résolutions sont transmis à l'exécutif qui leur réserve la suite qu'il juge bon. Ils sont aussi communiqués aux parlementaires représentant les Français de l'étranger qui sont invités à participer

à ces travaux. La suite qui leur est donnée peut donc relever également de l'initiative parlementaire. Nous reviendrons sur ces pratiques pour analyser l'articulation entre la représentation parlementaire des Français de l'étranger, dont les membres disposent des mêmes pouvoirs que leurs homologues, et les élus aux autres échelons territoriaux, qui contrairement aux élus locaux en France, n'ont pas de pouvoir de décision pour prendre en compte, par exemple, les demandes de leurs électeurs.

6 - 2 - Le territoire représenté

Des circonscriptions législatives à l'étranger

L'élection de députés représentant les Français de l'étranger pose la question de l'application sur le territoire d'un autre Etat des règles qui prévalent à l'intérieur des frontières françaises. Jusqu'à quel point peuvent-elles faire l'objet d'adaptations dans le respect des principes qui sont considérés comme intangibles ? L'analyse du déroulement des campagnes électorales et des opérations de vote a mis en évidence à la fois des innovations institutionnelles et les limites jugées acceptables qui coexistent dans un équilibre instable car régulièrement remis en question.

L'élection des députés, représentants de la nation, est le fait de citoyens appartenant à une partie du territoire, une circonscription. Comment définir des circonscriptions déterritorialisées, fondement du lien entre électeur et élu ? Tel a été un des objets du débat qui s'est tenu lors de l'examen des textes créant ces députés. Ces échanges se déroulent dans un contexte législatif où, après l'adoption, en 2008, de la modification constitutionnelle créant ces élus, le Gouvernement procède largement par ordonnance. Une fois que les projets de loi fixant les grandes lignes des mesures à prendre sont adoptés par le Parlement, le Gouvernement élabore un texte qui est soumis à sa ratification. C'est dans ce contexte qui limite le rôle du Parlement, que la question du découpage des circonscriptions est examinée. Lors des débats s'expriment, d'une part une opposition à la création de ces députés, et d'autre par des propositions de modification des règles régissant leur élection pour tenir compte de l'extériorité.

Le rejet de cette création émane tant de certains bancs de la majorité que de l'opposition. C'est au nom de l'impossibilité à projeter sur le monde le découpage législatif conçu pour la France que les premiers, membres du groupe UMP, prennent cette position. La taille des circonscriptions à l'étranger vide de son sens la fonction même de l'élu qui est de représenter ses électeurs, ceux-ci doivent connaitre leur député et réciproquement, ce qui ne sera possible. La représentation à l'Assemblée nationale de ces Français passe, selon eux, par leur inscription dans un bureau de vote métropolitain, donc par une territorialisation de

ces citoyens. Cette solution qui avait été envisagée dans les années 1930, reste d'actualité, le rôle joué par la compression de l'espace et du temps dans l'organisation des activités des élus n'est pas pris en compte par les auteurs de cet amendement, qui n'est pas adopté :

« La représentation des Français de l'étranger à l'Assemblée conduirait soit à instaurer une élection à la proportionnelle, dont nous ne voulons pas, soit à un découpage absurde de grandes circonscriptions, lesquelles vident de sens la représentativité elle-même. L'intérêt d'une circonscription est que l'élu connaisse ses électeurs, et réciproquement. Une circonscription qui irait de la Patagonie au Groenland ne le permettrait certes pas.[778] »

La demande de suppression revient ultérieurement dans le débat, lors de l'examen du projet de loi de ratification, alors qu'un nombre maximal de députés, 577, est introduit dans la Constitution. La création des députés des « Français établis hors de France », diminue d'autant le nombre de ceux élus sur le territoire national. Cette substitution est refusée par les membres du groupe d'opposition Gauche démocrate et républicaine qui regroupent des députés communistes et Verts. Ces députés introduisent une hiérarchie entre les élus : la représentation des résidents sur le territoire national est jugée plus utile que celle des Français de l'étranger. Leur création est d'autant plus refusée que ces députés d'opposition voient là un matelas électoral qui va conforter la majorité actuelle. Les raisons sur lesquelles s'appuie la demande de suppression différent de celles avancées par des députés de la majorité qui portaient sur la taille de la circonscription, mais la solution est la même, il faut territorialiser le vote des Français de l'étranger :

« Pourquoi inventer des circonscriptions qui ne serviront à rien alors qu'il existe un réel besoin sur notre territoire de davantage de députés ? [779]»

« Les citoyens expatriés sont évidemment aussi légitimes à intervenir dans le débat démocratique que ceux demeurant sur le territoire national mais pourquoi ne pas rattacher les premiers à leur circonscription d'origine ? [780]»

Résoudre la tension entre découpage de la planète en circonscriptions et exercice de la fonction d'élu ne passe pas pour l'autre composante de l'opposition, le groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, par une suppression de ces nouveaux députés mais par des modalités de vote spécifiques. Les élire au scrutin proportionnel fait largement abstraction du territoire, il y aurait une ou deux circonscriptions où ce mode de scrutin permettrait l'expression de la diversité des opinions politiques, élément considéré comme prioritaire : « Les Français de

[778] Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaires*, 2008, 26 mai, Christian Vanneste p. 2469,

[779] Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaires*, 2009, 14 octobre, p.7882,

[780] Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaires*, 2009, 14 octobre, Yves Cochet, p.7893.

l'étranger doivent avoir des députés qui les représentent dans leur diversité à l'Assemblée nationale et non des députés par zones géographiques »[781].

À l'appui de cette solution le vote de l'AFE, qui exprime la position des Français de l'étranger est rappelé. Elle s'est prononcée à l'unanimité pour un scrutin proportionnel à un tour en raison de l'éloignement des bureaux de vote. Le maillage du territoire à l'étranger par des ambassades et des consulats introduit une autre dimension qui milite en faveur de la proposition. L'exemple de pays étrangers nourrit aussi l'argumentaire. Le découpage, au scrutin proportionnel, pourrait s'inspirer de celui pratiqué par le Portugal, soient deux circonscriptions, l'une pour l'Union européenne, où vivent la moitié des Français de l'étranger, et l'autre pour le reste du monde.

Mais privilégier la diversité des opinions au détriment du lien entre un député et ses électeurs n'est pas le choix du Gouvernement et de la majorité. C'est l'inscription dans un territoire local, quel que soit sa taille, qui fonde leur légitimité de ces élus : « L'objectif est la représentation des Français nos compatriotes établis hors de France par un député qui leur soit attaché.[782] »

A l'occasion de ce débat concernant la projection sur la planète de circonscriptions législatives, le rôle de l'institution parlementaire est questionné, quelle est l'importance relative à accorder à la diversité des opinions politiques par rapport au lien entre un élu et ses électeurs ? Deux modes de scrutin, élection à la proportionnelle et au scrutin majoritaire, peuvent-ils y coexister dans une assemblée marquant les contraintes du vote hors des frontières ? Cette possibilité ayant été écartée au cours du débat, des questions sur la projection du découpage hors des frontières vont se poser.

Quelles sont règles électorales qui prévalent pour définir ces circonscriptions extraterritoriales ? Les circonscriptions législatives ont une base démographique ; pour tenir compte de l'évolution de la population et de sa répartition, elles sont révisées périodiquement. Mais quelle population de référence pendre en compte à l'étranger ? Sur le territoire français il s'agit du nombre d'habitants issus des recensements généraux de la population, le territoire étant découpé de telle sorte que la taille moyenne des circonscriptions soit de 125 000 habitants. En l'absence de ceux-ci pour la population française vivant à l'étranger, le projet de loi organique [783] autorise le Gouvernement à délimiter, par ordonnance, ces circonscriptions législatives en « prenant en compte » le nombre de ceux qui sont

---

[781] Assemblée nationale, *2008,* commission *des lois,* examen du rapport sur l'application de l'article 25 de la Constitution, 7 octobre, Bruno Le Roux, assemblee-nationale.fr .

[782] Assemblée nationale, 2008, c*ommission des lois, examen du rapport sur l'application de l'article 25 de la Constitution*, 7 octobre, assemblee-nationale.fr.

[783] Loi dont l'objet est de préciser les conditions d'application de la Constitution.

immatriculés dans chaque circonscription consulaire, c'est-à-dire les Français qui ont fait volontairement acte de s'enregistrer et non la totalité de cette population dont le chiffre ne peut être qu'estimé. D'où la différence avec les autres circonscriptions : « Elles sont mises en œuvre sur des base essentiellement démographiques, sous réserve des tempéraments commandés par de motifs d'intérêt général.[784] »

En quoi consistent ces tempéraments ? Faut-il considérer comme l'un d'eux la précision apportée par le membre du Gouvernement qui est en charge de ce projet de loi, le secrétaire d'Etat à l'Intérieur et aux Collectivités territoriales, Alain Marleix, lors de son audition par la commission des lois de l'Assemblée nationale ? Après avoir rappelé qu'en l'absence de tout recensement, l'immatriculation volontaire constitue la seule donnée possible d'évaluation, il indique que celle-ci « devra être corrigée à la baisse par le nombre de personnes qui restent inscrites en France pour les élections présidentielles et législatives, car elles ne manifestent pas vraiment une volonté de s'établir hors de France.[785] »

Aucune précision supplémentaire sur ce point n'est apportée au cours des débats. Mais la question revient lorsque le Conseil constitutionnel est consulté quelque mois plus tard. Il s'oppose à l'exécutif, aucune correction n'est à apporter à la population immatriculée, c'est elle qui doit être prise en compte : « Le nombre de députés représentant les Français établis de hors de France devra être fixé en fonction de la totalité de la population inscrite sur les registres consulaires.[786] »

La diminution de la population de référence conduisant à baisser d'autant le nombre de députés à créer ne sera pas mise en œuvre. Cette réduction se serait ajoutée à celle liée à la prise en compte des immatriculés qui supplée l'absence de population recensée. Les 1 400 000 personnes immatriculées sur les registres consulaires sont largement inférieure à la population totale résidant à l'étranger évaluée à plus de deux millions. Différence qui contribue déjà à diminuer le nombre de ces députés.

La seconde est celle du découpage des circonscriptions législatives qui est également du ressort de l'exécutif. Il s'appuie pour toutes les circonscriptions sur des principes identiques : continuité territoriale d'une circonscription, écarts de population limités à 20 % de la population moyenne des circonscriptions et respect des limites de la circonscription utilisé pour une élection cantonale. Ce dernier

---

[784] Assemblée nationale, *Annales, Documents de l'Assemblée nationale*, 2008, n°1111, projet de loi relatif à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés, 17 septembre, article 2, assemblee-nationale.fr.

[785] Assemblée nationale, 2008, *commission des lois, audition de M. Alain Marleix, secrétaire d'Etat à l'Intérieur et aux Collectivités locales,* 1er octobre, p.3, assemblee-nationale.fr .

[786] Conseil constitutionnel, 2009, *décision n°2008-573*, 8 janvier, conseil-constitutionnel.fr .

principe ne donne pas lieu à débat. Les 52 circonscriptions définies pour l'élection des membres de l'AFE, remplacent les cantons utilisés en France. Par contre les difficultés à respecter les deux autres principes sont soulignées, avant même le débat parlementaire, par le Conseil constitutionnel :

« Les exceptions aux règles de redécoupage, par exemple la règle du territoire continu d'une circonscription ou celle des écarts limités de population entre circonscriptions, ne pourront être utilisées que dans une mesure limitée et en s'appuyant sur des impératifs précis d'intérêt général.[787] »

Reste à déterminer quels sont les « impératifs précis d'intérêt général » qui ouvrent la voie à des exceptions. C'est autour de cette question que va se cristalliser le débat parlementaire. Lorsque l'exécutif présente son découpage des circonscriptions législatives, au nombre de onze, il ne respecte pas le principe de continuité territoriale et les écarts de population entre circonscriptions dépassent largement les 20% dans trois d'entre elles.

La première circonscription qui correspond à l'Amérique du Nord (Canada et Etats-Unis) est affectée par un écart démographique de + 38,53 %, tandis que celui de la seconde, Amérique centrale et Amérique du Sud, est de – 30,83%. Quant à la onzième circonscription (Asie-Océanie) elle est largement déficitaire (– 30,14 %). La raison avancée par le Gouvernement est que « la géographie », c'est à dire le respect des frontières nationales, a été privilégiée par rapport à l'égalité démographique[788] . Ainsi la limite les deux circonscriptions du continent américain ne peut être déplacée car elle doit respecter la frontière entre les Etats-Unis et le Mexique. Quant au déficit de la circonscription Asie–Océanie, il est justifié par son caractère extrêmement étendu, allant « de Kiev à Wellington, en passant par Tokyo et Téhéran elle ne peut ne pas être encore agrandie.[789] »

Le principe de continuité territoriale n'est pas non plus respecté dans deux circonscriptions. La cinquième regroupe Andorre, l'Espagne, le Portugal mais aussi Monaco, et la neuvième est composée de Malte, Chypre, de la Grèce, de la Turquie, de l'Italie mais aussi d'Israël. Pour le Gouvernement cette discontinué tient dans le premier cas au respect d'un autre principe, celui de la population : « Si nous avions regroupé Monaco, où les Français inscrits sont nombreux, avec

[787] Conseil constitutionnel, 2009, *décision n°2008-573*, 8 janvier, conseil-constitutionnel.fr .

[788] Assemblée nationale, 2009, *Annales, Débats parlementaires*, 13 octobre, M. Alain Marleix, secrétaire d'Etat à l'Intérieur et aux Collectivités locales, assemblee-nationale.fr.

[789] Assemblée nationale, 2009, *Annales, Documents de l'Assemblée nationale*, n° 1949, 6 octobre, rapport fait au nom de la commission des lois, ratifiant l'ordonnance portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, p.15, assemblee-nationale.fr.

l'Italie, ce qui eût été logique, nous aurions créé un déséquilibre important entre circonscriptions.[790] »

L'inclusion d'Israël repose sur une raison qui tient à l'impossibilité de franchir les frontières des pays limitrophes, ce qui entraverait l'exercice du mandat parlementaire : « Il n'est pas physiquement possible pour un député représentant les Français de l'étranger de passer la frontière entre le Liban ou la Jordanie et Israël. [791]»

Les circonscriptions législatives sont découpées en introduisant, dans certains cas des critères liés à l'extériorité, sans équivalent sur le territoire national : tenir compte des limites territoriales des Etats étrangers, ou faire entrer un critère de surface, ou bien prendre en considération les possibilités de circulation entre les Etats d'une même circonscription. Cette introduction, dérogeant partiellement aux principes qui encadrent les élections en France, est jugée conforme à l'intérêt général par le Gouvernement. Telle n'est pas l'analyse de l'opposition socialiste. Le député Jean-Jacques Urvoas précise, au nom de son groupe, les conséquences des critères introduits, ils instaurent un déséquilibre potentiel en faveur de la majorité du moment :

« Lors des dernières élections présidentielles, 52 % des Français de l'étranger ont voté pour Nicolas Sarkozy, contre 48 % pour Ségolène Royal. Or, neuf des onze circonscriptions nouvellement créées devraient être acquises à la majorité. On m'accordera que cela peut constituer un déséquilibre.[792] ».

L'argument est régulièrement utilisé lors de l'examen de des projets loi traitant de ce sujet, il trouve là une dimension supplémentaire. Le Conseil constitutionnel saisi de cette question rappelle que son rôle, à la différence du Parlement, n'est pas de rechercher les délimitations les plus justes possibles, ni de faire des propositions en la matière. Il s'agit pour cette institution de se prononcer sur les exceptions aux règles de découpage, qui doivent s'appuyer sur des impératifs précis d'intérêt général. La définition des « deux circonscriptions géographiquement cohérentes » en Amérique relève de cette définition, de même que la difficulté à agrandir celle d'Asie Océanie[793]. Le découpage proposé par l'exécutif est donc validé.

---

[790] Assemblée nationale, 2009, c*ommission des lois,* audition de M. A. Marleix, secrétaire d'Etat à l'Intérieur et aux Collectivités locales, 6 octobre, assemblee-nationale.fr .

[791] Ibid.

[792] Ibid.

[793] Conseil constitutionnel, d*écision n°2010-602, 18 février 2010*, conseil-constitutionnel.fr.

Population ou territoire ?

Si les questions de découpage territorial font l'objet d'un débat, celle concernant l'appellation de ces députés n'est pas abordée, alors qu'elle renvoie également à une tension entre population et territoire. Les appellations utilisées par les Français de l'étranger montrent leur difficulté à formaliser leur inclusion / exclusion, en faisant référence aux deux pôles de leur existence, celui qui les unit à la France et celui qui les ancre à l'étranger. Qu'en est-il de celles utilisées pour les députés ? Sur le territoire national un député représente un département, sa circonscription étant précisée. Par exemple Dominique Baert est député du Nord, 8ème circonscription[794], la référence est territoriale, il est l'élu d'un département, la partie du territoire qu'il y représente étant indiquée par un chiffre. Par contre c'est la référence à une population celle des « Français établis hors de France », précisée par le numéro d'une circonscription, qui décrit ces députés, le territoire n'étant pas nommée : Philip Cordery est député des « « Français établis hors de France , 4e circonscription »[795]. Contrairement aux députés élus sur le territoire national, aucun ancrage territorial n'est directement lisible ; il faut savoir, dans le cas présent, que la 4e circonscription correspond à la Belgique, au Luxembourg et au Pays-Bas.

Mais au-delà de cette appellation officielle comment ces députés se qualifient-ils ? Outre sa complexité, la formule officielle est récusée par un député en raison de l'exclusion à laquelle renvoie l'usage de « hors » : « Le titre officiel est député des Français établis hors de France, c'est pompeux et l'utilisation de « hors » vous exclut, je ne l'utilise pas, je suis député des Français de l'étranger. » (P. Y. Le Borgn')

Une partie d'entre eux se définit par le territoire qui l'a élu : « Je suis député des Français du Benelux, je précise éventuellement à l'Assemblée nationale pour qu'il n'y ait pas de confusion avec un député européen. » (P. Cordery). C. Premat se présente comme « député de Français établis en Europe du Nord » car me dit-il « Je conserve la notion d'établissement car elle renvoie pour moi à la binationalité, au bilinguisme. »

Si certaines circonscriptions peuvent renvoyer à une entité géographie aisément descriptible l'hétérogénéité d'autres fait que leurs représentants ne trouvent pas de terme satisfaisant pour les nommer. Tel est le cas de cette circonscription qui s'étend sur seize pays de l'Allemagne à la Russie : « Si j'appelle ma circonscription Europe centrale et balkanique l'Allemagne ne se reconnait pas dans Europe centrale. Si je l'appelle Allemagne et Europe centrale et balkanique pourquoi individualiser un pays et pas les autres ? » (P. Y. Le Borgn')

---

[794]Assemblée nationale, *députés de la XIVe législature*, juin 2012-juin 2017, assemblée-nationale.fr.

[795] Ibid.

De même comment appeler une circonscription qui comprend 49 pays dont certains appartiennent au continent africain et d'autres au Moyen –Orient ? Son représentant, Alain Marsaud, se dit « député des Français de l'étranger », sans autre précision. Cette appellation peut aussi être revendiquée en dehors de considération géographique mais en raison de la conception du député comme élu de la nation dont l'action doit concerner l'ensemble des Français : « Je suis député des Français de l'étranger mais je refuse de représenter uniquement les intérêts de ces Français car je suis député de la nation. Je ne donne pas de nom à ma circonscription. Je ne fais pas référence à un échelon local. » (A. Leroy)

Tout comme les Français de l'étranger, les députés n'utilisent pas le terme officiel qui les qualifie, et les appellations qu'ils utilisent correspondent également à un choix personnel. Ce choix conduit certains d'entre eux à faire abstraction du territoire dont ils sont l'élu et à se présenter comme « député des Français de l'étranger », tout comme les sénateurs, qui ont le monde moins la France pour circonscription, se disent « sénateur des Français l'étranger ».

Dupliquer le système de représentation parlementaire hors du territoire national pose sous un jour nouveau la question du lien entre un député et ses électeurs, qui, en France passe par une inscription dans le territoire représenté. Reproduire cette dimension territoriale hors des frontières modifie les règles existantes, construction qui complexifie le débat sur le découpage du territoire à représenter. Elle génère un nouveau désacord car le caractère juste de la norme proposée est contesté. L'instabilité du système mis en place se traduit, sous un autre aspect, par la diversité des termes utilisés par ces députés pour parler d'eux. Ces députés rejettent le terme officiel les concernant, mais la diversité des formules qu'ils utilisent, traduit aussi les difficultés à qualifier qui sont leurs électeurs, faute de pouvoir définir le territoire dont ils ont les élus. Le cadre normatif étant posé, comment ces particularismes vont ils influer sur leur l'éligibilité et comment se différencie-t-elle des leurs homologues sénateurs ?

6 - 3 - L'éligibilité des parlementaires

Analyser les facteurs de l'éligibilité des députés et des sénateurs conduit à s'interroger sur leurs corps électoral. Celui des députés, élus au suffrage universel, s'est prononcé pour la première fois en 2012. Par contre celui des sénateurs a varié depuis 1948, passant de choix faits par des associations, puis ratifiés par le Sénat, à leur élection au suffrage universel indirect par les Français de l'étranger. Cette évolution combinée avec celle du partage de leurs activités politiques entre le territoire national et celles qui lui sont extérieures, permet-elle d'éclairer de façon diachronique la construction de cette éligibilité ?

Une autochtonie indirecte

Pallier l'absence de suffrage universel des Français de l'étranger amène à définir quel est le *dèmos* dont la diversité d'opinons va s'exprimer pour élire le Parlement. Ce pouvoir de choisir des candidats est successivement assimilé aux groupes politiques de l'Assemblée nationale, puis à des associations représentant les Français de l'étranger. Même si dans les deux cas l'élection de représentants au Conseil de la République par l'Assemblée nationale se fait en séance publique, le processus préalable de présentation des candidats est profondément modifié entre les élections au premier Conseil de la République, en 1947, et le second qui se réunit l'année suivante. Et les critères qui sous-tendent les choix faits dans chacune de ces situations se révèlent différents.

L'Assemblée nationale refuse d'élire les représentants des Français de l'étranger, et ceux des protectorats, à la proportionnelle des groupes, comme elle le fait pour les autres conseillers de le République qu'elle élit, préférant des critères de compétence, d'ailleurs non précisés dans les débats parlementaires. Cette élimination du politique n'est qu'apparente. L'élection se fait à la majorité des groupes politiques, ouvrant la possibilité à des alliances de circonstances. Au-delà de l'affichage de la compétence, les groupes choisissent des candidats dont l'engagement politique correspond au leur. Henri Longchambon est présenté par Edouard Herriot, au nom du parti radical qui en est une des grandes figures. Marius Viple, soutenu par le groupe socialiste, est de longue date membre de la SFIO. Il a travaillé avec J. Jaurès et collaboré, sous la IIIe République avec des ministres socialistes tels que J. Guesde et A. Thomas[796]. Marcel Baron, candidat du groupe communiste est membre de ce parti[797]. Leur appartenance partisane, ou leur accord avec les idées défendues, est une dimension clef de leur élection.

Mais comment incarnent-ils cette connaissance du niveau local que sont les « colonies françaises », qui va leur permettre de les représenter dans l'enceinte parlementaire ? Leur enracinement à l'étranger est récent, quand il existe. Tous sont nés en France métropolitaine, mais les activités professionnelles de deux d'entre eux les ont conduits à s'expatrier. Marcel Baron a été professeur de la Mission laïque au Moyen-Orient avant le second conflit mondial. Cette association a été créée au tout début du XXe siècle afin de faire contrepoids à l'enseignement des congrégations religieuses dans les colonies et à l'étranger. La place prise par la question de l'enseignement, laïc ou religieux, dans le débat politique, aussi bien sous la IIIe République qu'à l'ACP, et le rôle des enseignants parmi les Français de l'étranger , la fédération des professeurs de français à l'étranger est l'une des associations constitutives de l'UFE, font que M. Baron est porteur d'une des

[796] J.O.R.F, *Conseil de la République, Débats parlementaires,* 1949, 4 novembre, p.2447.

[797] G. Perrault, 2006, p.161.

questions qui clivent la société française aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières.

Le parcours de Marius Viple, est aussi marqué par son engagement politique. Après avoir été journaliste en France, il vit et travaille à Genève depuis les années 1920. Fonctionnaire au Bureau International du Travail, il y est entré dans le sillage d'Albert Thomas qui en est le premier directeur. Pendant plusieurs décennies il accomplit de multiples missions à l'étranger au cours desquelles il a de nombreux contacts avec les résidents français. Ses connaissances en matière de législation internationale du travail et de droit social se conjuguent aux réseaux établis dans divers pays pour construire sa légitimité à représenter ses compatriotes.

Quant à Henri Longchambon, professeur à la faculté des sciences de Lyon, il n'a jamais résidé à l'étranger mais y a fait de fréquentes missions et a en particulier noué des contacts avec des Français résidant en Amérique, qui soutiennent sa candidature. Au début de sa vie professionnelle son expertise en minéralogie intéresse à la fois les industriels et la municipalité de Lyon, alors dirigé par E. Herriot, avec lesquels il entretient des relations suivis[798]. Cette volonté de rapprocher milieux scientifiques et industriels va marquer sa carrière et démultiplier ses réseaux. Sa participation à l'Union rationaliste, où se retrouvent principalement des savants de gauche considérant que les méthodes scientifiques peuvent être appliquées avec profit aux domaines politiques et sociaux, renvoie aussi à cette préoccupation. Un autre élément de son éligibilité est la rapidité de son engagement lors deux conflits mondiaux, il devance l'appel en 1914 et entre dans la Résistance dès juin 1940. Le rôle qu'il y joue lui vaut d'être nommé, à la Libération, préfet du Rhône puis commissaire de la République pour la région Rhône-Alpes. Avoir ensuite été appelé par Félix Gouin à entrer au Gouvernement provisoire comme ministre du Ravitaillement, poste alors stratégique, ajoute à sa notoriété et l'insère dans des réseaux complémentaires, à l'articulation du politique et de l'expertise sous laquelle il place sa carrière. Sa nomination comme secrétaire d'Etat à la Recherche scientifique dans le Gouvernement Mendès France, en 1954, en est une autre illustration. La création de ce portefeuille, qui témoigne de la prise de conscience, dans certains milieux, du retard scientifique du pays, et de ses conséquences, est la première occasion importante pour les scientifiques de faire entendre leur voix depuis la Libération[799]. Elle ne l'éloignera du Sénat que peu de mois.

Les conseillers de la République choisis par les groupes politiques de l'Assemblée ne sont pas des Français de l'étranger résidant dans la zone qu'ils représentent, mais des hommes porteurs des intérêts stratégiques de leurs partis politiques qui appartiennent aussi à de multiples réseaux, où ils incarnent une dimension

[798] G. Kropfinger, 1987.

[799] P. Papon, 1978, p.44.

internationale. Faute de partager au quotidien de la vie d'une communauté de Français de l'étranger durant leur mandat, les liens établis avec plusieurs d'entre elles au cours de leur vie professionnelle, suppléent à leur absence d'autochtonie. Le politique se combine avec une capacité à mobiliser divers réseaux territorialisés. Cette autochtonie indirecte justifie, aux yeux de ceux qui les élisent, leur capacité à représenter une communauté dont ils ne sont pas issus.

Le rôle de l'UFE

Avec le second Conseil de la République les règles changent, les associations jouent maintenant un rôle dans le processus électif, se substituant aux groupes politiques de l'Assemblée nationale. Le 4 novembre 1948 c'est au siège de l'UFE que sont choisis, par les conseils d'administration des quatre associations qui la composent, dont le nombre de votants n'est pas précisé, les neuf personnes dont les noms seront transmis à l'Assemblée nationale pour qu'elle élise, parmi elles, trois conseillers de la République[800].

Dix-neuf candidats sont en lice. Nous en connaissons certains. Félix Boillot, chef de bataillon de la France libre a été membre l'ACP. Paul Rivet a été candidat du Comité des Français libres de Puerto-Rico, puis élu député de la Seine en 1945, sous l'étiquette SFIO. Il siège depuis à l'Assemblée nationale. Les trois conseillers de République sortant sont également sur les rangs. Parmi ces dix -neuf postulants, une majorité réside à l'étranger et les dirigeants d'associations, que ce soient des Chambres de commerce, des associations d'anciens combattants ou des unions locales de Français résidant dans un pays, dominent. Il s'agit donc de personnes ayant non seulement une réelle autochtonie mais dont le rôle joué dans des réseaux associatifs locaux démontre des capacités à être des représentants.

Les associations devant élire des candidats en nombre triple des postes, neuf hommes[801] sont proposés à l'Assemblée pour les trois sièges à pourvoir. Ce sont, très majoritairement, des résidents à l'étranger et des dirigeants d'associations locales, Chambre de commerce et associations d'anciens combattants. Nous retrouvons là deux des grandes composantes de l'UFE depuis sa création. Mais ils se singularisent aussi par le fait d'avoir ou d'avoir eu un mandat national : un ancien membre de l'ACP, deux élus au CSFE[802] et trois au Conseil de la République.

Etape finale, l'Assemblée nationale, en séance publique le 19 novembre 1948 [803]élit Henri Longchambon, Marius Viple, Ernest Pezet. Et pour chacun d'entre eux il s'agit de poursuivre un mandat au Conseil de la République. Nous savons sur

[800] Archives nationales, *Assemblée nationale*, C/15324, 4 novembre 1948.

[801] Aucune femme ne figure parmi les candidats.

[802] Le CSFE a été constitué le 28 septembre1948.

[803] Assemblée nationale, *Annales*, *Débats parlementaires*, 1948, 9 novembre, p.7122.

quelles bases les deux premiers ont été désignés précédemment par les groupes de l'Assemblée. Quant au troisième il n'est autre que le président de l'UFE.

Remontons le fil du temps pour éclairer cette élection. E. Pezet est un parlementaire chevronné, député du Morbihan sous la IIIe République, il est un des fondateurs du parti démocrate populaire (PDP). En 1928, Il est élu sous cette étiquette dans cette circonscription où il n'a pas d'attache. Ses orientations à la fois catholique, républicaine, et favorable au progrès social correspondent à une majorité de la population locale. A la Chambre des députés son intérêt pour la politique étrangère, et en particulier pour l'Europe centrale, le mène à la vice-présidence de la commission des Affaires étrangères. Engagé durant la guerre dans les groupes démocrates-chrétiens de la Résistance, il devient à la Libération un des leaders du MRP, étiquette sous laquelle il est élu à la première Assemblée constituante en 1945. Mais l'intégration du parti démocrate populaire dans le MRP ne va pas sans heurt car ce « parti de masse tranche avec la confidentialité du PDP » [804]. E. Pezet « fait partie de la vielle garde face à une jeune génération ambitieuse et il juge la discipline stricte du parti incompatible avec son indépendance d'esprit.[805] ». Dans ce contexte, il annonce, en avril 1946, qu'il ne présentera pas aux élections à la seconde Assemblée constituante.

Mais alors qu'il est encore député pour quelques jours il est élu, en mai 1946, à la présidence de l'UFE, vacante depuis la démission, en 1945, d'Henry Bérenger. Les profils sont identiques, un vice-président de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale succède à celui du Sénat. Tout comme les précédents dirigeants de cette association, ce n'est pas l'autochtonie qui prévaut mais le fait d'être un parlementaire spécialiste des relations internationales et ayant une capacité d'influence auprès des pouvoirs publics. Le passé de résistant d'E. Pezet et sa défense des anciens combattants après la première guerre mondiale, il est un des fondateurs de l'Union nationale des combattants, sont également des dimensions de son éligibilité. Les relations étroites qu'il entretient avec G. Bidault, fondateur du MRP, alors ministre des Affaires étrangères, ne peuvent que la renforcer[806] .

En complément de ce mandat il ne va rester éloigné du Parlement que quelques mois. Dès décembre 1946, il est élu conseiller de la République par l'Assemblée nationale pour y siéger au titre du MRP. La suppression de cette représentation à la proportionnelle des groupes de cette Assemblée au second Conseil de la République met fin à son mandat. Mais l'UFE le propose alors pour représenter les Français de l'étranger. Et parallèlement elle écarte M. Baron, seul parlementaire sortant à ne

[804] Centre d'histoire de Sciences Po (CHSP), *E. Pezet*, PE 7.

[805] F. Brunel, 2002, p.226.

[806] Centre d'histoire de Sciences Po (CHSP*), E. Pezet*, PE 7.

pas figurer sur la liste soumise au choix de l'Assemblée nationale. L'élimination de cet élu communiste n'intervient pas par hasard, les communistes ayant quitté le Gouvernement et se situant dans l'opposition parlementaire, ils disposent dorénavant d'appuis limités dans ces deux institutions.

Parmi les neuf candidats proposés à l'Assemblée nationale, l'élection des trois élus sortants, H. Longchambon, M. Viple, E. Pezet, est d'une absolue netteté, plus de 200 voix pour chacun d'entre eux, alors que des candidats pouvant se prévaloir d'une autochtonie, d'une insertion dans les associations locales, et d'une implication forte dans la France libre recueillent dix fois moins de suffrages. L'appartenance préalable au monde parlementaire, et au sein de celui à sa majorité, priment. Avoir déjà été élu par ses pairs en raison de l'appartenance à des réseaux internationaux qui induisent une autochtonie indirecte l'emporte sur l'insertion dans des réseaux locaux.

La question du lien entre un sénateur et le territoire qu'il représente revient dans le débat à l'initiative de l'exécutif dès le début de la Ve République. En 1959 le Gouvernement impose aux candidats d'avoir des activités ou une résidence à l'étranger, changeant les conditions de leur éligibilité, puis en 1982, une loi modifie le CSFE qui est dorénavant élu au suffrage universel dans les pays de résidence[807]. Ce sont les Français immatriculés dans les consulats ou inscrits sur les listes électorales des circonscriptions électorales [808] qui ont été créées à cette fin[809] , qui élisent le corps électoral des sénateurs les représentant. Les candidats doivent être inscrits sur l'une des listes de la circonscription, aucune durée de résidence dans le pays n'est requise, cette inscription témoigne d'un lien effectif avec la circonscription où il souhaite se faire élire. Les membres élus de ce CSFE forment le collège électoral de sénateurs[810] . Il est mis fin à l'absence de lien direct entre les citoyens et les élus qui avait été souligné par le Conseil d'Etat :

« Une assemblé constitutionnelle n'avait aucun lien avec les citoyens intéressés et comme on souffrait un peu de ce manque de lien, l'assemblée choisie statuait sur une présentation se référant, non pas aux citoyens mais au milieu socioculturel que l'on considérait être celui des citoyens »[811].

---

[807] JORF, *Lois et décrets,* 1982, loi n°82-471 du 7 juin relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger, p.1810.

[808] L'existence de deux listes est liée au caractère facultatif de l'inscription sur la liste consulaire pour les doubles nationaux.

[809] JORF, *Lois et décrets,* 1982, loi n°82-471 du 7 juin relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger, p.1810.

[810] JORF, *Lois et décrets,* 1983, loi n°83-390 du 18 mai, relative à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France, p.1510.

[811] Archives nationales, *Conseil d'Etat*,1983, 20090181 dossier 333 211.

Comment les sénateurs qui siègent aujourd'hui, dont l'élection résulte de cette réforme, et de celle de 2013 qui a élargi à nouveau leur corps électoral, représentant des Français de l'étranger vivant dans un monde globalisé, construisent-ils leur éligibilité ? La compression de l'espace et du temps y joue-t-elle un rôle permettant de transformer l'autochtonie indirecte de leurs prédécesseurs ?

Sénateurs et députés : quelle autochtonie ?

Après avoir longtemps fréquenté les sénateurs des « Français établis hors de France » à travers les archives, Robert del Picchia est le premier que je rencontre[812]. Il me donne rendez-vous au Palais du Luxembourg un matin, en début de semaine, avant la réunion hebdomadaire de son groupe politique, les Républicains. Nous devons nous retrouver au salon Victor Hugo, proche de l'Hémicycle où se tiennent les séances publiques. Pour y arriver, je parcours, lentement, la salle des conférences. La richesse de son décor est souvent comparée à celle de la galerie d'Apollon du Louvre. Opulence voulue par Napoléon III qui rétablit un régime bicaméral existant sous le Premier Empire, d'où les peintures célébrant l'apothéose de Napoléon 1er. Avant et pendant les séances publiques c'est un lieu d'échanges et de négociations mais en ce début de journée le calme règne.

Lors de ce premier rendez-vous le sénateur del Picchia me parle de son parcours. Il siège à la haute Assemblée sans discontinuité depuis 1998, une élection et deux réélections. Loin de l'autochtonie indirecte qui a prévalu précédemment, il réside en Autriche depuis le début des années 1970. Journaliste, il a été recruté par la radio autrichienne pour créer, à Vienne, une émission en français et en anglais, innovation liée à la présence de nombreux fonctionnaires internationaux ne parlant pas allemand. « J'étais la seule source d'informations en français », me dit-il. Son activité professionnelle lui confère une notoriété parmi les Français qui se combine avec l'appartenance à d'autres réseaux. Il est délégué du RPR pour l'Europe centrale à partir de 1976, la fédération regroupant les Français de l'étranger venait d'être créée car ils allaient, pour la première fois, voter à l'étranger lors de l'élection présidentielle en 1981. Réseau qui se combine à celui de la Chambre de commerce franco-autrichienne dont il est membre.

Sa carrière politique débute en 1988, date de son élection au CSFE, sa circonscription est l'Autriche, où il vit depuis quinze ans et où il a pu s'appuyer à la fois sur ces réseaux et sur une notoriété qui les amplifie. Pour tisser des liens avec ses homologues, utilisant ses compétences journalistiques, il crée un bulletin, envoyé à tous les membres du CSFE, où il présente une synthèse de la politique

[812] Les sénateurs rencontrés siègent en 2018. Les députés ont siégé au cours de la XIVe législature (2012- 2017), Ils n'ont pas été réélus, ou ne se sont pas représentés, aux élections de juin 2017.

française et internationale. Cette innovation, et son investissement dans le fonctionnement de l'institution, contribuent à le faire connaitre de ces élus dispersés à travers le monde, qui forment les 155 membres du collège électoral des sénateurs. Ils l'élisent sénateur en 1998, dix ans après son arrivée au CSFE : « J'appartenais à un groupe, le Rassemblement des Français de l'étranger[813] qui avait dix-huit membres mais j'ai eu trente et une voix car au groupe RPR il y avait un conflit sur les candidatures à présenter pour les sénatoriales. » Les réseaux locaux et internationaux, entretenus pendant vingt ans, sont entrés en synergie .

Les composantes de cette éligibilité, résidence et activité professionnelle à l'étranger, appartenance à plusieurs réseaux, puis élection au CSFE pour y représenter une circonscription sont aussi celles d'autres sénateurs et sénatrices. Hélène Conway-Mouret a vécu vingt-cinq ans en Irlande. Après y avoir fait une partie de ses études, elle enseigne à Dublin dans des établissements irlandais. Ses relations avec les Français de l'étranger ne passent pas par ses activités professionnelles mais sont liées, selon ses termes, à un « besoin de retour vers les miens ». Elle participe aux activités, culturelles et conviviales, de l'Alliance française. Puis franchit une autre étape en s'impliquant dans la création de l'ADFE en Irlande, association qui affiche son appartenance politique de gauche, sans se confondre avec le PS, dont elle devient présidente. Les questions d'éducation sont alors au centre des discussions car la fermeture de l'établissement français d'enseignement à Dublin est envisagée. Elle met à profit son expérience dans ce domaine et s'investit dans le dossier. Mais elle mesure les limites de l'action menée par une association et décide, après avoir adhéré au PS, de se présenter aux élections au CSFE, où elle est élue en 1997. Son activite au sein du groupe socialiste lui permet, après y avoir siégé une décennie, de figurer sur la liste des candidats de son groupe à l'élection sénatoriale de 2008, mais il s'agit de la cinquième place, ce qui exclut le succès. Trois ans plus tard elle est placée en tête de la liste, l'importance du groupe socialiste au CSFE assure son entrée au Palais du Luxembourg en 2011. La combinaison de réseaux associatif et politique, dans un pays où se déroule sa vie quotidienne et professionnelle fait qu'elle est élue par les Français qui y résident. Elle les représente dans une assemblée consultative mais qui constitue également le corps électoral des sénateurs et sénatrices. Puis dans le scrutin de liste utilisé pour l'élection à la haute Assemblée les choix effectués au sein des groupes politiques sont déterminants pour occuper une place éligible.

Etre membre du CSFE, puis du Sénat, au terme d'un long parcours à l'étranger n'est pas le cas de Christophe André Frassa. En 1994, à 26 ans il est élu au CSFE. Et il siège au Palais du Luxembourg depuis 2008, ce qui lui a valu de faire partie du bureau d'âge, les six plus jeunes sénateurs qui assistent le président d'âge lors de la séance où est élu le président, après des élections sénatoriales[814]. A la

[813] Groupe issu d'une scission du groupe RPR.

[814] Sénat, *Annales,* 2008, 1er octobre, sénat.fr

différence de ses homologues C.A. Frassa représente la figure de l'héritier, ceux dont « la carrière se présente comme une suite d'opportunités habilement saisies »[815]. Né à l'étranger, à Monaco, la proximité avec la France lui permet de trouver rapidement sa place dans le réseau RPR des Alpes-Maritimes car « faire de la politique », ce qui passe par un mandat électif, est son projet. En 1968, il a alors vingt ans, il fait la campagne électorale d'Emmanuel Aubert, qui est élu député RPR des Alpes -Maritimes. C'est, me dit-il, « mon parrain, il m'a tout appris », d'autres campagnes à ses côtés suivront. En 1994, le renouvellement partiel du CSFE est une opportunité. E. Aubert le recommande auprès de l'un des deux élus de Monaco, qui cherche un suppléant. René Meffre, à 83 ans, se représente, il siège au groupe RPR. Mais deux jours avant la date limite de dépôt des candidatures il se retire. C.A. Frassa décide alors de se présenter avec l'appui du RPR, mais il est aussi soutenu par l'Union des Français de Monaco, car outre son réseau politique, son héritage familial joue :

« J'étais inconnu mais ma famille ne l'était pas. J'étais le petit-fils Paradis, dont le grand père avait joué un rôle dans la Résistance, et dont la grand-mère était un pilier de la cathédrale. Il y avait quatre candidats pour deux sièges, dont le sortant UDF. J'ai été le mieux élu, et lorsque je me suis représenté en 2000 j'ai fait également le meilleur score. »

En 2008, lorsqu'il candidate aux sénatoriales après avoir siégé quatorze ans au CSFE, devenu AFE en 2004, il a démultiplié ses réseaux. Il les a étendus au plan mondial, par la voie associative d'abord, il est secrétaire général de l'UFE, puis au sein de l'AFE dont il préside la commission de lois. Grâce à ces appuis, il se présente comme candidat dissident divers droite car l'UMP a investi son porte-parole, Dominique Paillé, ancien député des Deux- Sèvres, battu en 2007. Il l'emporte facilement face à celui qui fait figure de parachuté. Les réseaux entretenus au plan local puis international permettent une élection qui s'affranchit, provisoirement, d'une appartenance à un parti politique.

Etre élu dans la circonscription de son pays de résidence pour siéger dans une assemblée qui constitue l'équivalent d'un niveau politique local en France, même si elle n'est que consultative, est une étape du cheminement vers le Sénat. Qu'en est-il pour les députés ? A la différence des sénateurs, qui s'inscrivent dans un parcours institutionnel existant, avec des mutations, depuis 1948, les députés des « Français établis hors de France » relèvent d'une autre temporalité, créés lors du processus législatif qui s'est déroulé entre 2008[816] et 2011[817], leur élection est

[815] M. Abélès, 2000, p.13.

[816] JORF, *Lois et décrets,* 2008, loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet de modernisation des institutions de la Vème République, legifrance.gouv.fr.

[817]JORF, *Lois et décrets,* 2011, loi n°2011-411 du 14 avril ratifiant l'ordonnance n° 2009- 936 relative à l'élection des députés par les Français établis hors de France, legifrance.gouv.fr .

intervenue en juin 2012.Comment, alors que leur création précède de peu leur élection et que l'AFE n'a pas d'influence sur cette élection, se construit leur éligibilité ?

Les rencontres avec ces députés se déroulent principalement au « 3AB », ce qui dans le vocabulaire de l'Assemblée nationale veut dire « 3 rue Aristide Briand », où sont installés des bureaux d'élus. Ils sont à proximité immédiate du « 126 », comprendre le 126 rue de l'Université, où se trouve l'Hémicycle. Ces entretiens ne sont donc pas l'occasion de traverser les salons qui le jouxtent. Je ne verrai ni le bronze de Dalou représentant Mirabeau à la séance des Etats-généraux du 23 juin 1789, ni les peintures de Delacroix mais entrer dans le bureau de ces parlementaires permet de partager l'ambiance de leur circonscription que photos et objets rappellent.

Parmi ces onze députés deux d'entre eux ont siégé au CSFE. Claudine Schmid, qui représente la Suisse et le Lichtenstein, y était élue depuis douze ans lorsqu'elle a sollicité l'investiture de son parti, l'UMP. Ce mandat correspond à une inscription locale de long terme. Vivant en Suisse depuis trente ans, elle s'est investie dans des réseaux économiques, culturels, tels que l'Alliance Française, scolaires mais aussi les associations d'anciens combattants ou de bienfaisance. Présidente de l'Union des Français de Suisse, qui regroupe soixante associations, elle siège aussi au bureau de l'UFE. Cette fonction élargit ses réseaux, tout comme le fait son mandat à l'AFE, et son appartenance au conseil national de l'UMP. Mais c'est son investissement local qui justifie, à ses yeux, sa candidature :

« Lorsque la fonction de député des Français de l'étranger a été créé j'ai fait valoir mon droit à avoir l'investiture du parti car j'avais la connaissance du terrain, je vivais en Suisse depuis 30 ans, je connaissais la communauté et ses problèmes. Je l'ai obtenu. J'étais au bon endroit au bon moment. »

Pierre Yves Le Borgn' est député de la circonscription qui regroupe l'Allemagne et l'Europe de l'Est, soient seize pays. Il a été aussi élu à l'AFE. Cette élection, en 2002, précède de dix ans son entrée à l'Assemblé nationale. Toute sa vie professionnelle s'est déroulée à l'étranger, en Europe et aux Etats-Unis. Et il milite au PS depuis les années 1980, son investissement à la fédération des Français de l'étranger se concrétise par un poste de premier secrétaire en 2003. C'est dans la circonscription où il travaille, où il milite, qu'il est choisi comme candidat. Son rôle dans les instances du PS allié à sa connaissance des questions posées par les Français de l'étranger légitiment sa candidature : « les Français de l'étranger ont envie qu'on leur parle d'eux, de leurs problèmes et non de questions géostratégiques, or je suis comme eux, je suis dans la vraie vie, j'ai les mains dans le cambouis. »

Connaitre et partager la vie quotidienne des Français de l'étranger justifie la légitimité à se présenter, même si elle ne passe pas par un mandat local. Cet

enracinement peut faire qu'une seule circonscription est possible. Sergio Coronado, député d'Amérique centrale, du Sud et des Caraïbes, soit 33 pays, met l'accent sur celui-ci. Il est né au Chili, a vécu en Argentine et en Colombie : « Dans cette circonscription je suis en partie chez moi, cela m'a rendu les choses plus aisé, cela a joué dans mon élection. C'est un territoire que je connais, j'y suis à l'aise, je ne me serai pas présenté ailleurs. ». Sa binationalité, il est franco-chilien, est une autre composante de son éligibilité car elle est largement répandue parmi ses électeurs : « Tout à fait Français et tout à fait Mexicain, il faut appréhender ce dosage, j'ai pu le pratiquer car j'ai vécu la bas. Cela façonne l'électorat en profondeur. »

Cette autochtonie se combine à de multiples engagements associatifs, puis politiques chez les Verts, qui lui permettent d'être connu des dirigeants du PS. Ces trois dimensions font que la circonscription lui est proposée : « Je n'ai pas fait de démarche car je vivais alors en Colombie. Le PS et les écolos m'ont proposé cette circonscription qui n'était pas réputée gagnable. Ce qui a joué c'est mon appartenance au syndicalisme lycéen puis à l'UNEF, et à des associations comme SOS Racisme. J'ai été aussi-porte–parole des Verts avec Cécile Duflot et Noel Mamère en 2005-2008, puis porte-parole d'Eva Joly pour la campagne présidentielle de 2012. »

C'est ce même lien avec un territoire qui est mis en avant par Axelle Lemaire, députée de la circonscription Europe du Nord, pour justifier sa légitimité à le représenter : « Je suis contre les parachutages, je vais me représenter en Europe du Nord car c'est ma double culture, ma double appartenance »[818]. Cette double appartenance renvoie à sa binationalité franco–canadienne et au fait qu'elle réside et travaille à Londres depuis dix ans lorsqu'elle se présente en 2012. Eligibilité qui se combine avec son militantisme au PS, elle est la secrétaire de sa section, à Londres, depuis 2008. Ces militants l'ont élue comme candidate aux élections législatives en 2012. Elle a siégé deux ans à l'Assemblée nationale avant d'entrer au Gouvernement en 2014. Elle se considère comme légitime à se représenter en raison des liens tissés avec les Français de la circonscription.

Tout autre est le parcours de trois députés, le lien avec leur circonscription fait l'objet d'une construction différente. Fréderic Lefebvre, est député d'Amérique du Nord. Il avait précédemment siégé à l'Assemblée nationale, comme député des Hauts-de-Seine, en tant que suppléant d'André Santini lorsque celui-ci était entré au Gouvernement. Il a été adjoint au maire de Garches, dans ce même département, et conseiller régional d'Ile-de-France. Son parcours politique s'est déroulé dans l'Hexagone mais il n'est pas évoqué lors de notre entretien. Il fait un bond dans le temps : sa relation à sa circonscription est présentée comme

[818] Intervention à la fédération des Français à l'étranger du parti socialiste, convention fédérale, 29-30 août 2016.

indissociable de son histoire familiale : « Mon père était médecin à New York, j'y ai passé une partie de mon enfance, j'ai toujours eu l'Amérique dans les gènes. »

Pour le second, Alain Marsaud, député de la circonscription comprenant l'Afrique australe et de l'Est ainsi qu'une partie du Moyen-Orient, ce ne sont pas des raisons familiales mais ses activités professionnelles qui sont la base de son éligibilité. Pendant quinze ans il a fait de nombreuses missions en Afrique et au Moyen-Orient, alors qu'il travaillait dans le secteur de l'eau, des déchets et de la propreté. Aussi connaissait-il ces pays où il a noué des relations avec les dirigeants. Sa participation au secrétariat national des Français de l'étranger de l'UMP, vient en complément de cette activité, lui apportant la connaissance de ces Français et le soutien des réseaux militants de son parti. Alors que sa carrière est marqué par des ruptures, il a élu député de la Haute- Vienne deux fois (1993 et 2002) et battu deux fois (1997 et 2007), la création des députés des » Français établis hors de France » est une opportunité qu'il saisit : « J'en avais assez de jouer les intermittents du spectacle politique dans mon département, cette opportunité des Français de l'étranger m'a attiré car je connaissais cette circonscription, contrairement à d'autres qui m'ont été également proposées. »

Quant à Thierry Mariani, il est député d'une circonscription qui comprend quarante-neuf pays d'Europe de l'Est, d'Asie et d'Océanie. Etablir des liens avec des électeurs aussi dispersés va passer par la combinaison de réseaux familiaux, professionnels et politiques. Ils sont d'abord mobilisés dans les deux principaux pays, la Russie et la Chine :

« J'étais député dans le Vaucluse depuis vingt ans et j'en avais fait le tour. J'ai choisi cette circonscription car mon épouse est russe, je parle cette langue, j'y avais fait de nombreux séjours. J'ai été aussi en charge pour l'UMP des relations avec le parti communiste chinois, aussi y ai-je fais plus de dix voyages dans ce pays où j'ai beaucoup connexions. »

A ces réseaux localisés s'ajoutent ceux qu'il a animés pendant douze ans lorsqu' il était en charge pour le RPR, puis pour l'UMP, de la fédération des Français de l'étranger : « De 2000 à 2012, j'étais le monsieur Français de l'étranger, mon rôle était d'organiser les militants du parti pour qu'ils se connaissent et travaillent ensemble, de recueillir leurs idées, et de les utiliser comme relais efficace pendant les élections ».

En complément de ces réseaux entretenus dans la durée, ses fonctions de ministre des Transports, dans l'année précédant son élection, l'ont conduit à faire des voyages dans plusieurs pays de cette circonscription. Ainsi il se rend en Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, Corée, Japon, Indonésie, Cambodge.

L'élection à l'Assemblée nationale, à la différence de celle des sénateurs, ne repose pas sur un mandat systématique à l'AFE, pour lesquels elle est un lieu d'articulation des réseaux locaux et internationaux et la marque d'une autochtonie

qui les différencie de leurs prédécesseurs de la IV République. Pour ces députés l'insertion dans une circonscription ne passe pas par une élection locale dans une fraction de celle-ci, ce qui les singularise par rapport à leurs homologues de l'Assemblée nationale. Mais leur éligibilité repose, comme celle des sénateurs sur la construction de réseaux professionnel, associatif et politique. Elle se fait soit lors d'une résidence de long terme dans la circonscription choisie, soit elle s'appuie sur la capacité à y mobiliser ces mêmes réseaux, en raison de fonctions politiques et professionnelles occupées en France. La compression de l'espace et du temps permet alors démultiplier les déplacements ou les échanges dématérialisés, tendant à effacer la différence avec une présence continue. Dans un cas de figure comme dans l'autre, la connaissance des préoccupations des Français, fruit des multiples rencontres qu'ont permis ces réseaux, est le maitre mot de l'éligibilité. Et comme pour les sénateurs elle se fonde sur un entrecroisement réseaux locaux et internationaux. Etre à l'écoute des préoccupations des Français de l'étranger et leur apporter des réponses en fonction de l'appartenance politique de chacun des candidats, tel est l'objet des campagnes électorales auxquelles nous allons maintenant nous intéresser.

6 - 4 - Faire campagne

Le même et le différent

Territoire et éligibilité sont deux concepts à partir desquels les campagnes électorales peuvent être analysées. D'une part ces campagnes se déroulent sur un territoire où coexistent les règles des Etats de résidence des Français de l'étranger, et celles issues du droit français, d'autre part le candidat doit faire preuve de son éligibilité en mobilisant les réseaux auquel il appartient pour rencontrer ses électeurs.

Solliciter les suffrages des électeurs lors d'un processus public, partie intégrante de la vie politique française aujourd'hui, est entré progressivement dans les pratiques politiques à l'étranger. Sous la IIIe République, lorsqu'est débattu le droit de vote des Français de l'étranger, dont l'expression politique hors des frontières est exclue, il est proposé de les inscrire sur les listes électorales dans des circonscriptions métropolitaines. L'impossibilité que les candidats aillent faire campagne à l'étranger, pour convaincre ces Français, est un des arguments mis en avant pour repousser la possibilité qu'ils s'inscrivent sur la liste électorale dans une circonscription française .

Lorsque le principe de la représentation parlementaire des Français de l'étranger est adopté, sous la IVe République, c'est l'Assemblée nationale qui élit les conseillers de la République, les personnes issues de ce scrutin sont porteuses des intérêts stratégiques des partis qui les choisissent. Puis, à partir de 1948 les règles

changent, les associations, puis le CSFE, se substituent aux groupes politiques de l'Assemblée nationale et présentent des candidats au suffrage de la haute Assemblée. La campagne, dont nous n'avons pas trouvé trace dans les deux cas de figure, n'est pas publique. Son déroulement au sein des groupes politiques du Parlement et des associations reste à explorer.

Depuis 2012 avec la campagne pour l'élection des députés, le processus où se forme l'opinion, s'il n'est pas totalement public, est largement ouvert à l'inverse de l'entre-soi des militants et des sympathisants qui régnait précédemment. Comment, dans leurs pratiques, les députés ont-ils combiné le même, faire comme les autres candidats une campagne pour une élection au Parlement français, et le différent, les règles qui s'appliquent à cette campagne sont autres ? Comment la globalisation et la compression de l'espace et du temps modèlent-elles leur action politique[819] **?**

Ce balancement entre le même et le différent est partie intégrante de la pratique des députés qui ont fait précédemment des campagnes législatives en France. Avec un objectif identique, convaincre les électeurs de voter pour vous, A. Marsaud a mené à l'étranger une campagne différente, non pas tant en raison d'un autre électorat, mais de la taille de sa nouvelle circonscription qu'il n'est pas possible de labourer, selon le terme consacré, de la même façon :

« Une campagne finalement comme celle que l'on fait en métropole, il s'agit de convaincre des Français, certes un peu différents, de voter pour vous, mais une campagne très différente de celle de métropole où ma circonscription avait quatre communes. »

Ce balancement lié à la territorialité est aussi exprimé par T. Mariani :

« J'ai mené campagne comme celle que je faisais dans le Vaucluse, en étant présent sur le terrain, en me rendant dans les manifestations organisées par la communauté dans les Chambres de commerce, les Alliances française, les lycées, en essayant de participer à chaque concentration importante de Français dans un pays, mais j'étais député du Vaucluse, représentant 49 communes, maintenant je représente les Français de 49 pays. »

Cette territorialité renvoie non seulement au nombre de pays de la circonscription mais aussi à leur diversité. Elle est prise en compte lorsque le plan de campagne est élaboré. Celle de P.Y Le Borgn' se compose de seize pays, Allemagne et Europe de l'Est, où sont enregistrés 142 000 Français. Parmi eux un millier réside dans cinq pays, Slovénie, Monténégro, Kosovo, Macédoine et Albanie, dont les quatre premiers sont issus de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie. Outre les problèmes d'accessibilité, franchir les frontières entre eux donne lieu à de multiples

[819] M. Abélès, 2008, p.140.

contrôles, les déplacements y sont longs et aléatoires. Le faible nombre d'électeurs conjugué aux difficultés matérielles font qu'il décide ne pas s'y rendre.

Hiérarchiser le territoire en fonction du nombre d'électeurs est pratiqué par tous les candidats. Leurs déplacements sont organisés en fonction de ce critère démographique. Pour S. Coronado la campagne s'est déroulée dans quinze pays sur trente-trois : « J'ai fait campagne dans quinze pays, là où il y avait un grand vivier d'électeurs, et d'abord le Brésil, l'Argentine, le Chili, le Mexique. »

Ce critère peut être croisé avec les choix politiques des électeurs. Même s'il s'agit d'une première élection législative les votes lors des élections présidentielles sont une indication. Chaque candidat décide alors de ses lieux de campagne, pour rencontrer le plus d'électeurs possibles susceptibles de lui être favorables. Les réseaux que le candidat peut mobiliser ont d'autant plus d'importance qu'à l'étranger la propagande électorale est interdite : ni diffusion de tract, ni affichage sur la voie publique, ni réunion dans l'espace public. A cette particularité s'ajoute le fait que les partis politiques n'ayant pas la même importance qu'en France, il faut innover, en s'appuyant sur tous les réseaux mobilisables. Suivant les candidats les deux principales associations, UFE et ADFE, mais aussi les différentes composantes des communautés françaises liées au réseau éducatif, association de professeurs ou de parents d'élèves , à la diffusion de la culture française, aux milieux économiques, ainsi que les association régionalistes et mémorielles, les associations d'anciens élèves des grandes écoles. À cette diversité de réseaux correspond une diversité de formes de rencontres, des réunions publiques, ou sur invitation, qui se tiennent dans des lieux privés, hôtel ou restaurants, loués pour l'occasion, des réunions d'appartement pour des groupes plus restreints, mais aussi des permanences qui permettent de rencontrer individuellement ceux qui le souhaitent.

Campagne virtuelle et campagne physique

En parallèle se déroule une campagne virtuelle. Une première possibilité est ouverte par l'accès des candidats à l'adresse électronique des électeurs qui figure sur la liste électorale tenue par les consulats, mais il faut que l'électeur la renseigne et la mette à jour, ce qui est optionnel. Malgré la fiabilité partielle de cette information, et l'effet de saturation pour les destinataires liés à la multiplication des envois émanant des divers acteurs politiques et associatifs, c'est une possibilité de s'adresser directement aux électeurs. Cette modalité est utilisée par tous les candidats pour l'expédition de documents, tels que les lettres d'informations régulières, car le coût des envois postaux, autre dimension de la territorialité, pèserait trop lourdement sur les dépenses de campagne qui sont plafonnées :

« J'ai fait des réunions publiques dans des lieux privés, le plus souvent des hôtels, mais elles n'ont pas grand intérêt car la participation est faible. Le principal mode

de campagne est Internet. L'envoi de document par courrier est exclu car son coût, à la charge du candidat, est incompatible avec le plafonnement des frais de campagne. Mais par Internet il y a un effet de saturation lié à la multiplication de envois émanant des partis politique, des associations et des candidats » (C. Schmid)

A cette limite s'ajoute la fiabilité de cette liste. Suivant les circonscriptions entre la moitié et les trois quart des adresses électroniques sont renseignées sur la liste électorale consulaire. Aussi les candidats la complètent-ils avec d'autres méthodes. Au lieu de partir de la liste gérée par l'exécutif, ils construisent leurs communautés à partir du programme électoral qu'ils proposent. Cette construction passe par la création d'un compte Facebook, d'un compte Twitter et d'un site de campagne où les échanges avec les électeurs sont directs, même s'ils sont asynchrones. Tout comme la campagne physique, la campagne virtuelle prend de multiples formes. F. Lefebvre, pour qui « la combinaison des deux est indispensable », a adressé des lettres d'informations à 150 000 personnes aux Etats-Unis et au Canada, et échangé avec 20 000 personnes sur son compte Facebook [820] et 44 000 sur Twitter[821], auxquels s'ajoute le site de son *think-tank*, Nouveaux Horizons .fr[822], où les électeurs sont invités à s'exprimer sur l'élaboration des lois[823] .

[820] facebook.com/FredericLefebvre.Officiel/ (consulté le 10 juillet 2016).

[821] twitter.com/flefebvre_rf?lang=fr (consulté le 10 juillet 2016).

[822] nouveaux-horizons.fr/home (consulté le 10 juillet 2016).

[823] Communication à titre privé d'un courriel reçu par un inscrit sur la liste électorale à New York, janvier 2016.

Retrouvez toute l'actualité de Frédéric Lefebvre sur Twitter

Retrouvez toute l'actualité de Frédéric Lefebvre sur Facebook

Mes chers compatriotes,

2015 aura été une année de grande souffrance pour notre pays.

Dans ces temps troublés **j'ai rappelé dans une tribune** mon attachement au principe de la double nationalité et insisté sur la nécessité d'abandonner les postures politiciennes.

LIRE LA TRIBUNE

Plus que jamais je pense que la France a un avenir mondial et que vous êtes, vous aussi, la France.

Que 2016 vous apporte joie et succès pour tous ceux que vous aimez.

Fraternellement,

Frédéric Lefebvre
Ancien Ministre
Député des Français d'Amérique du Nord
www.frederic-lefebvre.org

La construction de ces communautés peut s'appuyer sur la pratique du candidat et sur celle de ses réseaux, mais il lui est également possible d'acheter à Facebook l'accès à des groupes à partir des critères qu'il aura définis tels que l'âge, le sexe, la résidence, l'orientation politique[824]. Ainsi il démultiplie ses interlocuteurs.

Cette première élection, où les candidats ont été imaginatifs pour dépasser la pesanteur territoriale, en combinant contacts physiques et réseaux virtuels leur permet de rencontrer des Français de l'étranger qui sont hors des circuits fréquentés par les décideurs publics français, et de réactiver un lien avec la France :

« J'ai découvert tous ces Français qui n'ont pas de lien avec la France. Ils sont venus à une réunion car-ils ont eu l'information par les réseaux sociaux et non par l'ambassade, n'étant pas inscrits sur la liste électorale. Ils n'ont jamais rencontré un responsable politique français dans leur pays de résidence. Une minorité est revenue vers la France via cette élection, un lien de citoyenneté est réactivé. » (A. Lemaire)

Ces innovations, et leur éligibilité liée aux réseaux mobilisés, se combine avec le soutien d'un parti politique. Parmi les candidats, ils sont entre dix et dix-neuf selon les circonscriptions, seuls ceux qui appartiennent aux cinq principaux partis politiques, EELV, FN, MoDem, UMP, PS obtiennent plus de 5% des voix. Les députés élus se différencient des multiples candidats indépendants qui vivent de longue date dans la circonscription, ou en sont originaires. Ces derniers y disposent de réseaux mais ceux-ci ne se déploient pas dans l'ensemble de son territoire, leur notoriété en dépasse pas une fraction de celui –ci. L'appartenance à un parti politique qui maille cet espace se révèle nécessaire pour l'emporter, car ses membres sont à la fois force de proposition en matière de personnes à rencontrer, et d'organisation, participant au choix des modalités à adopter : « Nous étions 10 candidats, certains croyaient avoir une notoriété personnelle car ils sont installés depuis longtemps, d'autres venaient de France mais avaient des origines binationales. Ils ont fait 2% car ils n'appartenaient pas à un parti politique. » (A. Leroy)

La combinaison des réseaux physiques et virtuels a été utilisée par tous les députés lors de leur campagne en raison de la dispersion de leurs électeurs et des règles particulières d'une campagne à l'étranger, qu'en est-il des sénateurs dont les électeurs résident sur une circonscription qui est le monde ? Comment à travers le parcours de certains de ces sénateurs et sénatrices, élus et réélus, cette campagne au suffrage universel indirect se construit-elle ?

C.A. Frassa a fait deux campagnes, la première en 2008, la seconde en 2014 à la suite de laquelle il a été réélu. Une campagne sénatoriale ne se déroule pas,

[824] *Le Monde*, 2007,10 novembre, lemonde.fr.

contrairement à celle d'un député dans l'espace public, elle consiste d'abord en rendez-vous individuels. Lors de ces entretiens le candidat doit convaincre des élus que sa connaissance des Français de l'étranger, s'appuyant sur une pratique dans sa circonscription et à l'AFE, le rend apte à porter, dans une assemblée législative, les demandes et les spécificités qui sont les leurs et à se faire leur interprète auprès du Gouvernement. En 2008 les grands électeurs sont 155, malgré les liens entretenus avec eux, fruit de longues années de travail commun à l'AFE, C.A. Frassa juge indispensable d'aller sur le terrain. Il se rend dans de nombreux pays étrangers pour partager les réalités locales de ses électeurs et des Français qui y vivent. Comme il lui est impossible matériellement de parcourir le monde entier, il choisit de le hiérarchiser en fonction des continents : « Pendant six mois je parcours l'Afrique et l'Europe pour rencontrer les grands électeurs et je rencontre ceux d'Asie d'Amérique lors de leur passage en France. »

Durant cette première campagne les réseaux virtuels ne sont pas utilisés. Six ans plus tard, en 2014, c'est une autre stratégie qui est employée pour convaincre un électorat élargi, les grands électeurs sont 533, allant bien au-delà des membres de l'AFE. L'entre-soi qui prévalait précédemment ne fonctionne plus, c'est d'ailleurs l'un des objectifs de cette réforme. Une combinaison de relations physiques et virtuelles est mise en œuvre pour constituer et entretenir un réseau d'électeurs. Son premier mandat a été mis à profit pour accomplir 150 missions qui ont été autant d'occasions de rencontrer ces grands électeurs, de prendre en compte leurs demandes et d'en nourrir sa pratique parlementaire. D'autre part il a établi un lien virtuel avec eux, entretenu de façon permanente, qui passe par plusieurs canaux. Une lettre d'information hebdomadaire les tient au courant de ses activités et recueillie leur réactions. Au-delà de ce premier cercle des échanges sont entretenus via les 5 000 personnes de son compte Twitter[825] et les 2 000 de sa page Facebook[826] , auxquels s'ajoutent le compte rendu de son activité au Sénat, retracée sur la page qui lui consacrée sur le site de cette Assemblée[827]. La campagne de terrain des derniers mois se limitera à trois déplacements.

Ne pas faire de distinction entre le temps du mandat et celui de la campagne est aussi la pratique du sénateur Del Picchia : « La campagne commence le lendemain de l'élection, le mandat est une campagne ». Durant ses deux premiers mandats, de 1998 à 2014, il répond à toutes les demandes des membres de l'AFE, qui sont alors ses seuls électeurs, et intervient en leur nom. Sa capacité d'action auprès de l'exécutif et son rôle législatif renforce sa notoriété au sein des réseaux concernés ainsi que son éligibilité. Elles lui permettent de contribuer à transformer les positions émanant d'une assemblée consultative en norme juridique. Mais, au-delà

[825] twitter.com/C_Frassa (consulté le10 juillet 2016)

[826] facebook.com/cfrassa (consulté le 10 juillet 2016).

[827] senat.fr/senateur/frassa_christophe_andre08018u.html.

de ce premier réseau, cette éligibilité s'élargit grâce à l'envoi d'un bulletin d'informations hebdomadaire à 170 000 inscrits sur les listes consulaires. Aussi lorsque le collège électoral est agrandi en 2014 il s'appuie d'une part sur cette notoriété, mais aussi en accompagnant la campagne des candidats. Il ne s'agit pas de déplacements sur le terrain mais de l'envoi de dossiers sur des questions à traiter au cours de leur campagne. Aider à faire élire ses futurs électeurs, telle est une des clefs de sa réélection, qui fait abstraction de la dimension territoriale car elle s'appuie sur des pratiques dématérialisées.

Claudine Lepage a également été élue au Sénat en 2008 après avoir été présidente du groupe PS à l'AFE puis vice-présidente de cette Assemblée. « J'avais une certaine notoriété », me dit-elle, C'est sur celle-ci qu'elle va s'appuyer en concentrant sa campagne, physique et dématérialisée, sur les réseaux du PS et de l'ADFE. Les réunions de la fédération PS des Français de l'étranger qui se tiennent à Paris, tout comme celle de l'ADFE, sont des occasions de débat qui lui permettent d'élaborer son programme. Celui-ci prend en compte la dimension territoriale, sans avoir à parcourir le monde. Elles sont complétées par quelques réunions organisées par l'ADFE en Allemagne, où elle réside, et dont elle est une représentante à l'AFE. En 2014, lorsqu'elle se représente, ses six ans de mandat sénatorial lui ont permis d'élaborer progressivement son programme. L'utilisation de moyens dématérialisés a nourri les échanges au-delà du cercle des grands électeurs, un blog[828], une lettre d'informations ouverte à tous[829], une page Facebook [830] (1400 personnes), et sa page sur le site du Sénat[831], tout comme les missions qu'elle a effectuées. Ce programme peut, alors, être envoyé au corps électoral élargi qui se prononce pour la première fois. Reste l'incertitude qui repose cette fois-ci sur sa composition, contrairement aux membres de l'AFE qui appartiennent un groupe politique, « Une partie d'entre eux n'est pas identifiée politiquement, leurs opinions peuvent varier. »

La combinaison entre monde virtuel et monde réel permet aux sénateurs et aux sénatrices des « Français établis hors de France » de contourner la dimension mondiale de leur circonscription en faisant de leur campagne électorale non pas une période mais un état permanent, qui s'inscrit dans la durée du mandat et se traduit par un engagement constant auprès des grands électeurs qui les sollicitent.

Tout comme les sénateurs, les candidats à la fonction de député des « Français établis hors de France » modèlent les processus de campagne en combinant monde réel et virtuel, selon un assemblage propre à chacun, pour y intégrer les relations

[828] claudinelepage.eu/ (consulté le 10 juillet 2016)

[829] claudinelepage.eu/?page_id=4071 (consulté le 10 juillet 2016).

[830] facebook.com/claudinelepage (consulté le 10 juillet 2016).

[831] senat.fr/senateur/lepage_claudine08017t.html.

qu'ils ont avec leurs électeurs dans un monde globalisé. Cette construction leur permet d'acquérir une légitimité à représenter leurs concitoyens qui passe par la capacité à mobilier des réseaux multiples, le support d'un parti politique leur permettant de démultiplier leur action à l'échelle de leur circonscription.

Conclusion

Les quatre niveaux du système représentatif avec lesquels l'Etat déterritorialise son organisation, reproduisent un emboîtement existant en France. Des conseillers consulaires, niveau de proximité, élisent des conseillers à l'AFE, niveau régional à l'échelle de la planète mais ces élus, à la différence des élus locaux en France, n'ont qu'un pouvoir consultatif, ce sont des « conseillers » donnant des avis à l'exécutif, soit dans le pays de résidence, il s'agit alors de l'ambassade, soit au niveau national, au Gouvernement. La similitude de niveaux ne correspond pas à une similitude de pouvoir et de fonctionnement. Déterritorialiser l'organisation de l'Etat français hors de son espace, dans celui d'un autre Etat où résident des Français, trouve là une limite. La reproduction hors du territoire de la forme des collectivités territoriales correspond à une autre répartition des pouvoirs, les élus ne constituent pas un organe exécutif hors de France. Leur rôle consultatif dans des domaines limités fait que leur action ne peut que concerner partiellement la vie des Français de l'étranger. Il n'en n'est pas de même pour les parlementaires qui siègent dans les mêmes Assemblées que leurs homologues. Si les sénateurs, en représentant les Français qui vivent dans le monde, constituent un cas particulier parmi leurs collègues, les députés sont élus par des Français résidant dans une partie du territoire de la planète, tout comme leurs alter ego le sont par des Français résidant dans une partie du territoire français.

Instituer des parlementaires représentant les Français de l'étranger dans les deux Assemblées législatives suppose de fixer des règles encadrant une élection déterritorialisée, dont celles concernant le territoire représenté. Pour les sénateurs l'assimilation de ce territoire au monde a évité les discussions. A l'Assemblée nationale cette solution ayant été exclue, l'application, à l'étranger, des principes qui président au découpage des circonscriptions législatives- population à prendre en compte et continuité territoriale- ouvre un débat. Le découpage est ponctué par des exceptions sous un double aspect. D'une part les règles qui prévalent en France ne sont pas appliquées systématiquement hors des frontières, d'autre part des règles nouvelles sont ajoutées, telle que le respect, pour une circonscription législative, des frontières des pays étrangers. Exceptions qui ne sont pas liées à des conditions posées par les pays étrangers mais relèvent de la décision du Gouvernement français, qui dit agir au nom de l'intérêt général.

L'ajout de cette nouvelle dimension territoriale, à l'occasion de laquelle la notion d'intérêt général, objet d'un dissensus récurent, est utilisée pour infléchir les

principes en vigueur, génère des oppositions inédites. Le découpage électoral peut être âprement discuté, mais il se fait en France au sein des départements, entités inscrites dans l'histoire française depuis 1789. Définir un nouvel espace du politique, pour tenir compte de la globalisation dans le fonctionnement des institutions, démultiplie les conflits et les questions, dont celle des facteurs de l'éligibilité de ces parlementaires.

Cette éligibilité, se construit différemment pour les députés et les sénateurs car elle est fonction de leur corps électoral. La composition de celui des sénateurs a été marquée par des particularismes, le suffrage universel n'y intervenant pas avant 1982. Leur élection, à partir de 1948, alors que la compression de l'espace /temps n'a pas l'ampleur actuelle, est liée, au début de cette période à l'appartenance à des réseaux internationaux qui induisent une autochtonie indirecte. Dans le monde globalisé actuel, cette éligibilité s'appuie d'abord sur une autochtonie. Leur résidence et l'activité exercée dans un pays étranger permet de constituer des réseaux locaux qui ouvrent la voie à une élection à l'AFE, appartenance qui est source de réseaux internationaux complémentaires. Siéger dans une assemblée, qui n'est que consultative, mais dont les membres font partie du corps électoral des sénateurs, est un élément clef de leur éligibilité qui se combine à une diversité de réseaux entretenus dans la durée.

L'éligibilité des députés relève d'une autre temporalité, crées en 2011, ils ont élus en 2012. A la différence des sénateurs elle ne s'appuie pas systématiquement sur un mandat local dans le territoire représenté. Mais comme les membres de la haute Assemblée elle est repose sur un entrecroisement de réseaux locaux. Résider, travailler et militer depuis plusieurs années dans une circonscription a permis de constituer des réseaux locaux dans la durée. Cette connaissance du terrain peut être plus partielle, liées à des activités professionnelles ou familiales, mais elle s'articule alors avec des responsabilités dans un parti politique et à l'exercice antérieur d'un mandat de député dans une circonscription métropolitaine. Dans un cas de figure, comme dans l'autre, tous les élus appartiennent à un parti politique, ce qui leur permet de démultiplier leurs réseaux à l'échelle internationale de leur circonscription.

Transformer l'éligibilité en élection est l'objet même d'une campagne électorale. Ce processus marquant de la vie politique en France, est entré progressivement en pratique à l'étranger. Les règles qui l'organisent croisent législation française et conditions posées par les pays de résidence. La campagne des sénateurs et sénatrices au suffrage universel indirect, dans une circonscription qui est le monde hors la France, n'est pas concentrée sur une période, c'est un état permanent pendant tout le mandat. Répondre aux sollicitations des grands électeurs est au cœur de leur activité. Elle se traduit dans leur action législative, ainsi que dans les demandes adressées au Gouvernement, sous différentes formes, questions orales posées dans l'Hémicycle, questions écrites, courriers, rendez-vous avec un membre

de l'exécutif, en France mais aussi à l'étranger lors de leurs déplacements. Se faisant ainsi les interprètes de leurs électeurs de l'AFE, qui n'ont qu'un pouvoir consultatif, ils fidélisent un réseau susceptible de voter pour eux et peuvent se prévaloir auprès des Français de l'étranger de leur capacité à résoudre les questions qu'ils posent.

Les pratiques des candidats député à l'étranger, associe également les monde virtuel et réel. Leur combinaison permet de contourner l'interdiction de campagne électorale dans l'espace public et la pesanteur territoriale. Lors de la campagne physique le territoire est hiérarchisé en fonction de critères tels que le nombre de Français y résidant et la possibilité de s'appuyer sur des réseaux qui organisent les rencontres. La campagne virtuelle, outre l'envoi de documents à tous les inscrits de la liste électorale consulaire, passe par la construction de communautés à partir du programme électoral proposé par chacun. Des documents personnalisé leurs sont alors envoyés. Ces innovations, et l'éligibilité des candidats, liée aux réseaux mobilisés, se combinent pour ceux qui sont élus, avec le soutien d'un parti politique qui maille la circonscription. C'est vers ces élus que nous allons maintenant nous tourner, en nous interrogeant sur le rôle de représentant.

3ème partie – Représenter au quotidien

Ch. 7 - Etre présent

Introduction

Les transformations, sur la longue durée, du système de représentation des Français de l'étranger mettent en évidence les innovations institutionnelles qui ont permis de résoudre les contradictions entre expression d'un choix politique et conception de la souveraineté, qui excluaient la tenue d'élections hors des frontières. A l'impossibilité affirmée au nom de cette souveraineté succède une conception où l'intérêt des Etats est de rendre possible le vote hors des frontières pour leurs nationaux et, réciproquement, d'autoriser celui des immigrés résidant sur leur territoire. Ces nouveaux principes s'accompagnent d'un changement dans la conception des liens qu'entretiennent les Français de l'étranger avec leur patrie : leur participation effective aux choix politiques français est légitime, où qu'ils résident, pour les élections présidentielles mais aussi pour élire, indirectement ou directement, quatre niveaux de représentants, dont des parlementaires dans les deux Assemblées.

La fonction de parlementaire renvoie à l'absence, car « quelque chose est donné présent ici à la place de quelque chose qui est ailleurs »[832]. Comment l'exercice de cette fonction pour des élus des « Français établis hors de France » va-t-il tenir compte de la dimension particulière de leur mandat, à savoir être élu de compatriotes vivant hors du pays où ils s'expriment, en leur nom, dans les débats politiques ?

Comment leurs pratiques vont-elles intégrer cette dimension transnationale, où le rôle des frontières est minoré[833], tout en s'ancrant dans un niveau local dont ils sont les élus ? Comment ces élus articulent-ils une communication politique qui s'adresse à des électeurs habitant plusieurs pays, voire un continent, et des pratiques qui mettent en scène ce territoire à une autre échelle ? Comment résolvent-ils la tension entre le fait de représenter des électeurs qui résident hors du territoire national, et leur propre place dans les institutions françaises ?

[832] L. Marin, 2005, p.72.

[833] N. Glick Schiller, L. Basch, C. Szanton Blanc, 1995.

L'intrication du politique et du sacré, que nous avons rencontrée à plusieurs reprises, s'exprime dans des rituels où les actes accomplis et les paroles prononcées ont une portée symbolique qui renvoient à une tradition, mais dont les pratiques sont inédites[834]. Comment ces rituels sont-ils accomplis par des élus lorsqu'ils s'adressent à des Français de l'étranger habitant plusieurs pays ? Pour cela les élus utilisent-ils des symboles et des rites républicains qui fabriquent ou délimitent explicitement un domaine du sacré et ont donc, en ce sens, un caractère religieux ?

Les oppositions entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif ont emmaillé les débats concernant les Français de l'étranger. Quelle forme prennent aujourd'hui les rapports entre les élus et les membres du pouvoir exécutif dans les pays étrangers où, les diplomates comme les élus, sont des représentants ? Lequesne[835] dans son étude du quai d'Orsay souligne qu'aux yeux des diplomates, leur logique d'expert, considérée comme désincarnée des choix politique, se confronte à celle, partisane, des élus. Comment, de leur côté, les élus établissent-ils cette relation avec les représentants de l'exécutif ?

Avant de nous tourner vers les pratiques des élus, arrêtons-nous sur le système de transformations qui a ouvert la possibilité pour les Français de l'étranger d'élire leurs représentants à l'Assemblée nationale. Alors que leur participation effective, dans leurs pays de résidence, aux choix politiques français est reconnue par la loi en 1976, pour les élections présidentielles, l'application de ce même principe pour les élections législatives de 1978 ouvre un débat dont la conclusion va être tout autre. Comment s'y articulent principes juridiques et opportunité politique, qui se traduisent, là aussi, par une opposition entre pouvoirs exécutif et législatif ?

7 - 1 - Des circonscriptions à l'étranger ?

Une volonté politique

« L'énergie sociale des configurations politiques déborde toujours le sage ordonnancement dans lequel on prétend les enfermer ». L'analyse de Boucheron[836] concernant Machiavel comme penseur de la disjonction, s'applique à la surprenante et rapide remise en chantier des règles électorales concernant le vote des Français de l'étranger après l'adoption, en 1976 , de la loi fixant leur participation à l'élection présidentielle. Lors de ce débat, l'exécutif, appuyé par les groupes politiques de l'Assemblée nationale, avait repoussé la demande des

[834] M. Abélès, 1989(2), p.127-141.

[835] C. Lequesne, 2017.

[836] P. Boucheron, 2017, p.132.

sénateurs de la majorité concernant la déterritorialisation de l'ensemble des élections ; seules celles se situant dans un cadre national pouvant en bénéficier, et ce avec des limites concernant les inflexions aux principes fondateurs du droit électoral. Mais, l'année suivant la promulgation de cette loi, le dépôt par l'exécutif d'un nouveau projet rouvre le débat. Il s'agit des élections législatives. Les Français de l'étranger voteraient dans leurs pays de résidence pour des députés représentant une des circonscriptions existantes. Des questions qui ont été soulevées lors du débat sur l'élection présidentielles -unicité des listes électorales, égalité de traitement des Français de l'étranger, déroulement de la campagne, dépouillement et affichage des résultats- reviennent en discussion pour tenir compte des particularités d'une élection législative.

Dès l'examen du Conseil d'Etat de vives critiques sont émises[837]. L'ouverture de centres de vote dans les locaux diplomatiques s'accompagne d'une série de particularismes inédits en matière de droit électoral. Leur combinaison aboutit, selon cette institution, à ne pouvoir assurer simultanément secret et sincérité du vote.

La contrainte de temps - disposer de l'ensemble des résultats simultanément - oblige d'une part à avancer les élections à l'étranger et d'autre part rend impossible l'envoi de documents électoraux pour le second tour. La règle du dépouillement sur place est également remise en question, car pour assurer le secret du vote des Français de l'étranger, qui peut porter sur chacune des 490 circonscriptions législatives, celui-ci devra se faire à Paris, le nombre de votants par circonscription pouvant être très réduit. Ceci suppose que le transport des urnes se fasse dans des conditions de sécurité qui garantissent la sincérité du scrutin. Cette dernière contrainte implique de limiter le nombre de pays où des centres de vote seront établis. De telles modifications sont-elles compatibles avec le principe d'égalité entre citoyens ?

Par ailleurs l'unicité de la liste électorale, principe qui avait déjà été écarté à l'occasion des présidentielles, est à nouveau mis de côté. Une nouvelle liste, spécifique, sera établie dans les consulats et elle ne devra comprendre que des électeurs inscrits sur une liste électorale en France. Le choix de l'exécutif est donc l'inverse de celui fait pour la présidentielle, où les inscriptions étaient indépendantes, un électeur pouvait figurer sur une liste consulaire sans figurer sur une liste en France. Expliquer ce renversement eût été intéressant, d'autant que le rapporteur, L. Tinguy du Pouët, considère que cette disposition est de nature à favoriser la fraude. Mais des commissaires du Gouvernement, ces représentants de l'exécutif, affirment avec force qu'il s'agit d' « une option politique »[838]. Propos lapidaires qui n'expliquent pas le contenu de ce « politique », mais n'empêchent

[837] Archives nationales, *Conseil d'Etat*, 20070175/36, dossier 319 576.

[838] Ibid.

pas d'autres voix de s'élever contre cet argument. Ainsi Paul Coste-Floret demande-t-il le rejet de ce texte :

« C'est un projet absolument déraisonnable en raison des entorses graves aux principes généraux du droit électoral. Pour la première fois on va dépouiller le vote où il n'a pas été émis. En second lieu le vote n'aura pas lieu partout le même jour et aux mêmes conditions. Enfin on va établir une procédure extrêmement lourde et complexe qui va ouvrir un contentieux[839]. »

Ce docteur en droit est une figure éminente de l'institution, où il entre en 1944, après avoir lutté dans les rangs du mouvement Combat, et siégé comme procureur au tribunal international de Nuremberg. Et, comme L. Tinguy du Pouët, il est familier du « politique » car il a occupé plusieurs fonctions électives. Député de Haute-Garonne, au titre du MRP, sous la IVe République, il sera maire de Bagnères de Luchon pendant plus de 20 ans. Son opinion rejoint celle du président de la section sociale, Pierre Laroque, dont l'intervention vise la sincérité des élections : « Le système n'offre aucune garantie pour la validité des votes »[840]. Question qui est récurrente dans les textes électoraux, à l'image des débats entre vote par procuration et vote par correspondance, pour déterminer lequel présente le plus de garanties et pourrait être utilisé hors des frontières.

Tout autre va être, *in fine*, l'analyse du rapporteur, L. Tinguy du Pouët, sur l'articulation entre l'opportunité politique d'un texte et les principes juridiques. La première prime. Il faut « sortir d'une situation indéfendable »[841], où un faible nombre de suffrages est exprimé. Face à cette exigence, les différentes questions soulevées trouvent des réponses. Le lieu de dépouillement dissocié de celui du bureau de vote ? Il y a quelques précédents. Des élections corses ont été dépouillées au tribunal administratif, voire au Conseil d'Etat. Quant au risque de contentieux lié à l'insincérité du scrutin, « il existe toujours quelle que soit la mesure prise mais les garanties sérieuses offertes par le personnel diplomatique permettent d'y répondre »[842]. Enfin l'absence d'envoi de documentation électorale entre les deux tours est certes choquante mais « inévitable »[843]. Devant la volonté politique nettement affirmée que les Français de l'étranger s'expriment là où ils résident, et malgré les votes négatifs exprimés, le texte est approuvé par le Conseil d'Etat. S'ouvre alors le temps de la confrontation entre les choix de l'exécutif et ceux des parlementaires.

---

[839] Archives nationales, *Conseil d'Etat*, 20070175/36, dossier 319 576.

[840] Ibid.

[841] Ibid.

[842] Ibid.

[843] Ibid.

Inégalité inacceptable ?

Au Sénat, où commence l'examen du texte, la pièce va se jouer en deux actes, à quinze jours d'intervalle. C'est le résultat d'une négociation entre l'exécutif et la majorité sénatoriale, aux détails de laquelle nous n'accéderons pas. Lors du premier débat le rapporteur de la commission de lois, Charles de Cuttoli, sénateur des « Français établis hors de France », critique les choix de l'exécutif. Tous les Français de l'étranger doivent avoir le droit de voter suivant la même modalité. Le projet consistant à ouvrir des centres de vote dans un nombre limité de pays est donc inacceptable. C'est une discrimination entre ces Français. Et c'est en leur nom que le rapporteur, s'exprime : « [Ils] ne comprendraient pas que les uns soient admis à voter et que d'autres soient rejetés dans l'ombre électorale. Ou le vote est ouvert à tous les citoyens où qu'ils se trouvent ou bien, provisoirement, il ne doit être ouvert à personne.[844] »

L'absence de dépouillement public sur place, même pour respecter le secret du vote, est une autre raison de s'opposer au texte. Cette rupture transgresse l'exigence de respect porté à l'urne, instaurée au XIXe siècle, car elle contient l'expression du lien social[845]. Le contrôle permanent et contradictoire des électeurs et des membres du bureau de vote en est un élément. Il est rappelé lors du débat que faire abstraction de ce principe de surveillance entraîne la nullité de l'opération : « Les urnes doivent rester sous la surveillance constante des électeurs à l'intérieur des bureaux de vote. Tout déplacement de l'urne constitue une infraction grave qui entraîne l'annulation de l'élection.[846] »

La proposition du Gouvernement prévoyant le transport des bulletins de vote, qui auront été extraits de l'urne, pour être transmis à la commission de dépouillement siégeant à Paris, est donc une raison supplémentaire de rejet par la commission des lois .

Face à ces critiques, Marc Bécam, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur, soutient d'une part que le vote dans certains consulats ne modifie en rien celui des autres électeurs qui continueront à voter par procuration : « les autres citoyens ne verront pas leurs droits diminuer »[847]. Est donc posée en filigrane la question de l'égalité des citoyens devant le vote : des différences de modalités entraînent-elles une rupture d'égalité ? Quant à la méthode de dépouillement, c'est certes une dérogation au droit commun, mais elle est choisie au nom d'un autre principe, celui du secret du vote. Et la sincérité des opérations

[844] Sénat, *Annales*, 1977, 7 juin, p. 1171.

[845] Y. Déloye, O. Ihl, 2008, p.130.

[846] Sénat, *Annales*, 1977, 7 juin, p. 1171.

[847]Sénat, *Annales*, 1977, 7 juin, p. 1173.

sera garantie par la présence de magistrats et d'officiers de police judicaire. La surveillance constante des électeurs lors du dépouillement, dans les bureaux de vote, est donc remplacée par le contrôle de fonctionnaires lors du transport des bulletins de vote. Explications qui ne convainquent pas la majorité sénatoriale puisque le texte du projet de loi est « renvoyé à la commission ». Cette motion de procédure permet aux groupes politiques de marquer leur opposition au projet du Gouvernement en suspendant le débat. Les échanges s'arrêtent donc en séance publique pour reprendre dans des enceintes plus discrètes.

Quinze jours plus tard, le second acte commence. Les accords ont été trouvés avec l'exécutif. Les amendements présentés par le Gouvernement permettent aux sénateurs des « Français établis hors de France » de proposer au Sénat de voter le texte. D'inégalité inacceptable entre les Français de l'étranger, on passe à une « expérience [qui] paraît intéressante à tenter malgré une mise en œuvre laborieuse »[848]. Quelles sont les modifications qui ont permis ce reversement de position ? D'abord, le Gouvernement affiche les critères qui présideront, sous réserve de l'assentiment des Etats concernés, au choix des centres de vote : nombre d'électeurs et facilités de communication. La moitié des électeurs potentiels seront concernés. C'est un argument quantitatif, celui de l'augmentation de la participation par rapport au vote par procuration qui est à nouveau utilisé, comme il l'a été pour l'élection présidentielle.

Quant au respect du principe de surveillance constante des électeurs lors du dépouillement, une série d'innovation s'y substituent. Dans les locaux diplomatiques des magistrats de l'ordre judicaire surveilleront la régularité des opérations ; d'autre part il n'est plus question d'ouvrir les urnes sur place pour en extraire les bulletins avant envoi à Paris : ce sont les urnes elles-mêmes qui seront « obstruées et scellées » puis transportées à Paris sous la surveillance desdits magistrats. La commission électorale dépouillera en présence de scrutateurs désignés par les partis politiques qui participent à la campagne électorale. Substituer aux électeurs des magistrats et des représentants des partis politiques pour contrôler le processus électoral est donc un compromis jugé acceptable par la majorité sénatoriale. Mais cette position n'est pas partagée sur tous les bancs. Pour les groupes socialiste et communiste ce texte introduit une « inégalité des électeurs devant le suffrage universel »[849], alors que selon le principe constitutionnel, celui-ci est « égal et secret ». Par ailleurs les garanties insuffisantes qui président au déroulement du scrutin ouvrent la voie à des contestations quant aux résultats. Il n'est donc pas possible d'approuver « un projet de circonstance, élaboré à la hâte par le Gouvernement, à l'approche

[848] Sénat, *Annales*, 1977, 21 juin, Jacques Habert, sénateur non inscrit des Français établis hors de France, p.1583.

[849] Sénat, *Annales*, 1977, 21 juin, James Marson, sénateur communiste de Seine Saint Denis, p.1588.

d'échéances électorales incertaines.[850] ». Le groupe communiste s'oppose à ce texte, comme il l'avait fait sur celui concernant l'élection du Président de la République, cette mesure étant également suspectée d'être électoraliste. C'est à la fin du débat que le calendrier politique dans lequel ce texte a été conçu est mentionné pour la première fois : des élections législatives doivent avoir lieu dans quelques mois, en mars 1978. Lors de la suite de la navette parlementaire, ces échéances seront bien présentes.

« Une expérience aventureuse »

Au Palais Bourbon où les députés sont directement concernés par ce projet qui modifie les règles de leur prochaine élection, la majorité va faire une tout autre analyse que celle du Sénat. Le rapporteur de la commission des lois, André Fanton, député UDR de Paris, affirme d'emblée son opposition, faisant peu de cas de la position des sénateurs des « Français établis hors de France » en matière d'élections législatives :

« [Ce projet] concerne peut être les sénateurs des Français établis hors de France qui représentent les intéressés que sont les électeurs, mais il concerne surtout notre élection et c'est bien différent. Et encore je parle de leurs électeurs, c'est par personne interposée, parce que s'ils étaient élus au suffrage universel ils auraient une position différente. L'autorité des sénateurs des Français établis hors de France je la reconnais pour tout sauf pour les élections à l'Assemblée nationale française.[851] »

Pour A. Fanton l'objectif de ce texte ne doit pas être de faciliter le vote des Français de l'étranger mais de garantir « un principe d'égalité entre les Français ». Or les dérogations acceptées au Sénat, en termes de campagne électorale et d'organisation du scrutin, pourront « jeter la suspicion non sur les votes des Français de l'étranger qui sont égaux aux Français de métropole et de d'Outremer, mais sur les conditions dans lesquelles leurs votes ont été obtenues.[852] »

Le très faible écart de voix dans certaines circonscriptions - il peut s'agir de moins d'1% - suppose des garanties quant au déroulement du scrutin qui ne sont pas réunies : « Il serait détestable que l'élection de certains députés puisse être contestée parce que des voix venues d'ailleurs auraient changé le résultat.[853] » La

---

[850] Sénat, *Annales*, 1977, 21 juin, James Marson, sénateur communiste de Seine Saint Denis, p.1588.

[851] Archives Nationales, *Assemblée nationale*, série C, 20060509/19, compte rendu de la commission des lois, 1977, 27 juin, audition de M. Bonnet, ministre de l'Intérieur,

[852] Assemblée nationale, *Annales*, *Débats parlementaires*, 1977, 28 juin, André Fanton, rapporteur, p. 4346.

[853] Assemblée nationale, *Annales*, *Débats parlementaires*, 1977, 28 juin, André Fanton, rapporteur. p. 4350.

sincérité du suffrage universel devant être garantie, « l'expérience aventureuse »[854] proposée ne peut être acceptée.

Face à cette critique, une solution est esquissée. Ne serait-il pas plus simple de « créer une circonscription qui serait celle des Français de l'étranger, ce qui lèverait les critiques et obstacles » [855]? Mais si la question est posée, tout comme elle l'avait été au début des années 1930, elle ne donne pas lieu à examen. La création de cette circonscription est liée non à un droit à représentation d'une partie des citoyens, à une rhétorique des droits et des devoirs, telle que celle développée au Sénat. Elle traduit des incertitudes concernant ceux qui, ne participant pas au lien social au quotidien, sont hors des règles communes. Cantonner leur voix apparaît comme la seule façon d'écarter le risque d'annulation d'élections de députés de métropole et d'Outre-mer.

Ce non-respect des principes d'égalité des électeurs et de sincérité du scrutin fait que la commission des lois, à l'unanimité, vote la suppression de tous les articles organisant le vote des Français de l'étranger pour les législatives. Unanimité qui rend minimal le débat en séance publique. Les explications apportées par le ministre de l'Intérieur, Christian Bonnet, ne déplacent pas les positions. Aucune voix ne s'élève pour soutenir l'exécutif. Les risques d'inconstitutionnalité soulevés par l'orateur du groupe socialiste, Raymond Forni, n'auront pas besoins d'être portés devant le Conseil constitutionnel : l'ensemble des articles organisant pour certains Français de l'étranger le vote aux élections législatives est rejeté. Tous continueront à voter par procuration.

Cette rare impuissance de l'exécutif à faire adopter son texte est éclairée par la genèse de ce projet de loi[856]. L'année précédente, en 1976, le ministère de l'Intérieur propose que les « Français établis hors de France » élisent leurs députés. L'objectif est d'augmenter leur participation « en leur donnant le sentiment d'assurer la défense directe de leurs intérêts à l'Assemblée nationale »[857], le vote ayant lieu dans les pays de résidence. Cette proposition est soumise au plus haut niveau de l'exécutif[858] car elle exige une modification de la Constitution, qui

---

[854] Assemblée nationale, *Annales*, *Débats parlementaires*, 1977, 28 juin, André Fanton, rapporteur. p. 4347.

[855] Archives Nationales, *Assemblée nationale*, série C, 20060509/19, compte rendu de la commission des lois, 1977, 27 juin, audition de M. Bonnet, ministre de l'Intérieur, intervention de M. Bignon, député UDR de la Somme, appuyé par M. Foyer, député UDR du Maine-et-Loire, président de la commission.

[856] Archives nationales, *Présidence de la République, V. Giscard d'Estaing*, AG/5(3)/2527, archives Pierre Richard et Alain Lamassoure.

[857] Ibid.

[858]Archives nationales, *Présidence de la République, V. Giscard d'Estaing* ; AG/5(3)/2527, archives Pierre Richard et Alain Lamassoure, 1976,6 octobre, ministère de l'Intérieur, direction générale de

prévoit uniquement la représentation au Sénat[859] . Mais cette solution, qui s'inscrirait dans la prolongation du vote pour l'élection présidentielle, est abandonnée, car réviser la Constitution suppose d'avoir au Parlement des majorités qualifiées, c'est à dire de trois cinquièmes des suffrages exprimés, qui sont jugée inatteignables : « [Il est] improbable dans la situation actuelle que les majorités qualifiées nécessaires à la réforme de la Constitution puissent être obtenues.[860] » Depuis la démission du Premier Ministre, Jacques Chirac, en août 1976, la coalition du groupe gaulliste, des républicains indépendants et des centristes, est mise à mal. Les oppositions entre l'exécutif et le législatif font que la voie constitutionnelle est écartée.

Nous avons vu comment, trente ans plus tard, en 2008, un projet de loi constitutionnel présenté par le Président de la République, N. Sarkozy, introduit une représentation des « Français établis hors de France » à l'Assemblée nationale. L'ampleur de la majorité parlementaire qui soutient l'exécutif permet l'approbation par la majorité requise des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Les députés qui examinent ce texte, et l'ensemble de ceux qui en découlent, ne voient pas, à la différence de leurs prédécesseurs, la composition de leur électorat modifiée puisque de nouvelles circonscriptions sont créées à l'étranger. Les différences dans le déroulement du scrutin, dont certaines sont réduites par rapport au projet de 1977 en raison des possibilités de transmission électronique des informations, qui comportent des risques inédits d'annulation des élections, ne concerne pas les députés qui l'adoptent. Le débat entre les parlementaires et le Gouvernement suit les lignes de partage entre majorité et opposition, mais la création de circonscriptions spécifiques ne crée pas de dissensions dans la majorité. Elle soutient l'opportunité politique de cette création.

7 – 2 - Une double dimension territoriale

En 2012, arrivent à l'Assemblée nationale les premiers députés qui représentent « les Français établis hors de France ». Pour exercer leur fonction il n'y a pas de précédents sur lesquels ils peuvent s'appuyer. Lors de leur campagne électorale ils ont innové en combinant le même et le différent, le réel est le virtuel. Comment ces associations vont-elles se traduire dans leur pratique d'élu ? Comment vont-ils, avoir, à la fois, un rôle national en siégeant au Parlement français, être des élus de

---

l'administration, direction des personnels et affaires politiques, le directeur, Charles-Noël Hardy à M. Marceau Long, secrétaire général du Gouvernement.

[859] Le texte de l'article 24 de la Constitution est alors : « les Français établis hors de France sont représentés au Sénat ».

[860] Archives nationales, *Présidence de la République, V. Giscard d'Estaing*, AG/5(3)/2527, archives Pierre Richard et Alain Lamassoure.

la nation, et représenter des citoyens vivant dans une circonscription située hors du territoire français, et qui, de plus, peut être transnationale ? Comment dans un monde globalisé exercent-ils leur mandat pour dépasser cette pesanteur territoriale alors que leur travail parlementaire est marqué par un balancement régulier entre leur circonscription et Paris, où siège le Parlement ?

Hiérarchiser le territoire

Les députés dont la circonscription est dans l'Hexagone font des allers et retours entre celle-ci et l'Assemblée nationale, passant le plus souvent deux à trois jours à Paris en milieu de semaine. Dans leur circonscription, ils ont des bureaux où ils tiennent des permanences, et où leurs collaborateurs sont présents. Ils sillonnent le territoire dont ils sont les élus à la rencontre de leurs électeurs. Ils traduisent ainsi leur double rôle, être à l'écoute de leurs électeurs et se faire le porte-parole de leurs demandes. Ces demandes, analysées au prisme de leurs choix politiques, sont traduites dans leur rôle législatif et leur action de contrôle du Gouvernement. Comment cette double fonction se traduit-elle pour un député des « Français établis hors de France » ? Comment rencontrer des électeurs formant une minorité de la population, et qui sont dispersés sur un territoire où les réseaux qui les regroupent n'ont pas la même densité qu'en France, et où, de plus, les règles qui encadrent la pratique politique ne sont pas les mêmes ?

La dimension territoriale joue de façons diverses pour ces députés. Ceux élus en Europe alternent, comme leurs homologues, au cours de la semaine, entre le Palais Bourbon et leur circonscription. Tel est le cas de Philip Cordery, dont la circonscription couvre trois pays, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, ou de Claudine Schmidt, pour qui il s'agit de la Suisse et du Lichtenstein :

« J'ai le même rythme qu'un député métropolitain, je passe deux ou trois jours par semaine à Paris et le reste en circonscription. J'ai une permanence à Bruxelles, un local où je reçois mes électeurs et où sont installés mes deux collaborateurs. » (P. Cordery)

« J'alterne au cours de la semaine entre ma circonscription et Paris, trois jours à Paris et le reste en circonscription lors desquels je fais des déplacements. »(C. Schmidt)

La proximité de leur circonscription, « elle est plus accessible que certains départements français » me dit P. Cordery, leur taille, et le fait qu'ils y ont résidé et milité de longue date, font qu'ils présentent l'exercice de leur mandat de la même manière que leurs homologues de l'Hexagone. Mais s'inscrire dans cette catégorie ne se fait pas sans difficultés pour d'autres élus en Europe, même s'ils y sont aussi implantés depuis plusieurs années. Pour eux la dimension territoriale entre en jeu, car il ne s'agit pas seulement de venir siéger à Paris mais aussi de parcourir un vaste territoire. Pour C. Premat ce sont dix pays d'Europe du Nord,

des pays baltes à l'Irlande. Sa permanence est à Londres, où sont installés ses collaborateurs, rencontrer ses électeurs sur tout ce territoire rythme ses semaines. Et comme les nomades, terme qu'il emploie pour se décrire, il a un rapport codifié à l'espace[861], des itinéraires précis en fonction des groupes d'électeurs qu'il prévoit de rencontrer et de ses activités parisiennes liées à son rôle de législateur: « Je suis un nomade. Les incertitudes sont très importantes et la pression permanente. Je passe deux jours par semaine à Paris, le mardi et le mercredi, et je me déplace dans ma circonscription le reste de la semaine. »

C'est aussi en fonction de cette dimension territoriale que Pierre Yves le Borgn' dont la circonscription couvre l'Allemagne et quinze pays de l'Europe de l'Est, organise son emploi du temps, après deux jours passée à l'Assemblée nationale. En dehors de sa permanence de Cologne, où sont installés ses collaborateurs, il sillonne ces pays mais les temps de déplacements et les difficultés pour franchir certaines frontières, expérimentées au cours de sa campagne, font qu'il hiérarchise le territoire. C'est lors des vacances parlementaires qu'il se rend dans les parties les plus éloignées, telles que la Macédoine ou l'Albanie. La dimension spatiale pose là une limite, tout comme elle en pose une autre pour les députés élus par des Français de l'étranger vivant hors d'Europe. L'alternance au cours d'une semaine est exclue. Le partage du temps entre les deux pôles de leur activité se fait sur une base mensuelle, mais le calendrier est fixé pour limiter les conséquences sur le rôle législatif qu'ils entendent jouer. Tels sont les choix faits par les deux députés du continent américain : « Je passe deux semaines par mois en circonscription, et deux semaines à Paris. Je choisis en fonction de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, des sujets sur lesquels j'interviens. » (F. Lefebvre)

Ce partage égal du temps ne passe pas par l'installation d'une permanence à l'étranger. Il n'y pas de lieu fixe associé au député qui circule entre les Etats américains et les provinces canadiennes. Cette mobilité est jugée nécessaire pour établir des contacts avec leurs électeurs malgré leur dispersion : « Aux Etats-Unis je suis allé dans tous les Etats, sauf Hawaï et l'Alaska où il y a très peu de Français, et dans toutes les villes où ils sont plus de mille. » (F. Lefebvre)

De même Sergio Coronado n'a pas choisi d'avoir une implantation préférentielle. Chaque mois il sillonne certains des trente-trois pays d'Amérique centrale du Sud, pour y tenir réunions et permanences. Pour lui, il est indispensable de connaître en profondeur sa circonscription pour mieux la représenter et mieux la défendre, même si « C'est difficile car c'est assez physique ».

Mais comment cette connaissance se construit-elle pour les députés qui ont à couvrir des zones encore plus vastes, se déployant sur plusieurs continents ? Telle est la situation de Philippe Mariani pour qui il s'agit de 49 pays, de la Russie à

[861] M. Augé, 2017, p.52.

l'Océanie. Le nombre de déplacements liés à son mandat est d'emblée souligné lors de notre entretien : « L'année dernière j'ai pris 204 fois l'avion ». Pour organiser ces multiples voyages, le territoire concerné est hiérarchisé. D'abord sont exclus onze pays, parmi lesquels des iles d'Océanie telles que les Samoa ou Tonga. Aucun Français n'y étant enregistré, il n'a personne à représenter. Puis le choix de la destination est fait en fonction de la tenue d'une manifestation réunissant des Français. Le salon qui se tient à Moscou, « *Foreignerslife* », auquel est associé un forum où il intervient, en est un exemple. A ce type de manifestation se greffent, au cours de son séjour, des visites d'établissements français, lycée, Alliance française, Chambre de commerce pour rencontrer les différentes composantes de son électorat. Lors ces réunions il est accompagné des élus consulaires et des élus à l'AFE partageant ses choix politiques et qui ont contribué à les organiser. Rencontres collectives auxquelles s'ajoute une permanence où les électeurs sont reçus individuellement pour évoquer leurs questions particulières. Voir le plus possible d'électeurs conduit à privilégier, comme lors de la campagne électorale, les pays où ils sont les plus nombreux. Ainsi les déplacements sont-ils multiples en Chine, de Pékin à Hongkong en passant par Shenzhen, Canton, Shanghai, Chengdu, Shenyang et Wuhan, alors que dans nombre d'autres pays la capitale est seule visitée.

La circonscription d'Alain Marsaud s'étend aussi sur 49 pays, en Afrique et au Moyen-Orient, mais, outre ceux où aucun Français n'est enregistré (Erythrée, Lesotho, Malawi, Sao Tomé et Principe, Somalie), intervient un autre facteur, à savoir la situation politique, qui rend les déplacements impossible dans certains pays (Irak, Soudan du Sud, Yémen). Le territoire visité se réduit le plus souvent à la capitale. C'est là que sont implantés les établissements français, et où se déroulent les rencontres avec les électeurs, même s'ils n'y résident pas.

Tout comme lors de leur campagne électorale, ces députés hiérarchisent le territoire en fonction de leur capacité à mobilier des réseaux locaux, associatifs et politiques, qui ont contribué à l'élaboration de leur programme. Ces deux facteurs font que, à la différence d'un député de l'Hexagone qui raisonne en termes de communes à visiter, c'est le pays, et le nombre de Français enregistrés, qui sont pris en compte.

Pour pallier les limites de leur présence, ainsi que l'impossibilité de s'exprimer dans l'espace public des pays étrangers, le réel et le virtuel sont utilisés. Mais quelle forme cette combinaison utilisée durant leur campagne prend-elle, après l'élection ?

Députés, instaurer des relations dématérialisées

Combiner les pratiques virtuelles et réelles dans l'exercice de leur mandat est partie intégrante du quotidien de ces députés. Pour ceux qui ont eu précédemment un mandat dans l'Hexagone, la place qu'occupent les relations virtuelles marque

une rupture. Ces relations permettent d'assurer un rapport qui est perçu comme direct, continu, avec les électeurs : « Depuis 2012 les rapports directs entre l'élu et ses électeurs via les réseaux sociaux sont devenus mon quotidien et m'assurent une proximité sans faille avec les Français des 49 pays de ma circonscription » (A. Marsaud)

L'importance attachée à ces pratiques est partagée par tous ces députés. Leur place peut même être considérée comme une condition même de l'existence de représentants des Français de l'étranger à l'Assemblée nationale :

« Nous sommes des députés comme les autres, mais il n'y aurait pas député des Français de l'étranger s'il n'y avait pas d'Internet et de technologies de la communication qui rendent possible le travail à distance. Je ne vois pas comment on pourrait s'en sortir autrement. L'évolution technologique actuelle permet notre existence. » (C. Premat)

Un premier facteur favorisant cette utilisation découle des modalités de la campagne. Ces députés ont, à la différence de leurs homologues de l'Hexagone, accès aux courriels d'électeurs figurant sur la liste électorale tenue par les consulats. Ils peuvent, comme lorsqu'ils étaient candidats aux élections législatives, s'adresser à eux de façon dématérialisée. Même si la fiabilité de ces renseignements est limitée, cette possibilité est utilisée par tous pour faire part de leur venue dans tel ou tel pays ou ville et envoyer à intervalle régulier une lettre d'information. Leurs rubriques différent peu d'un député à l'autre : compte-rendu de leur activité à l'Assemblée nationale, positions adoptées lors des débats législatifs, questions soulevées concernant leurs électeurs, interpellations du Gouvernement. A cet éclairage sur leur activité de législateur s'ajoutent les informations concernant la circonscription, visites faites, réunions tenues, personnes rencontrées lors de manifestations auxquelles ils ont assisté. Pour pallier les limites de cette communication à la liste électorale, les communautés qui ont été construites sur les réseaux sociaux lors de la campagne électorale continuent d' être utilisées. Tous les députés ont, au moins, des comptes Facebook et Twitter qui peuvent être alimentés journellement et où leur activité, à l'Assemblée nationale et à l'étranger, est mise en images.

La combinaison entre la part de leur activité qui se déroule sur le territoire dont ils sont l'élu et celle qui est dématérialisée est fonction des choix de chaque parlementaire. Comme tous les députés, ils tiennent des permanences, où leurs électeurs sont reçus individuellement. Elles sont l'occasion de recueillir leurs questions, de les orienter auprès des interlocuteurs compétents ou d'apporter des éléments de réponse, mais aussi d'interroger l'exécutif si tel n'est pas le cas. Son annonce se fait, pour tous, par message électronique. Ainsi A. Leroy, député des Français établis en Europe du Sud fait part, deux semaines avant son arrivée à Madrid, de sa disponibilité :

« J'ai le plaisir de vous informer que je serai à Madrid le mardi 23 juin prochain, pour venir à votre rencontre lors de ma permanence parlementaire. La permanence est ouverte à toutes et à tous, je vous y attends afin que vous puissiez m'exposer vos difficultés et aborder les sujets qui vous importent. Elle aura lieu de 14h à 18h dans les locaux du Consulat de France à Madrid. (Marques de la Ensenada, 10. Métro Colon) »

En plus de ces rencontres, d'autres députés, pour pallier la dispersion des électeurs dans un pays, ont mis en place des permanences téléphoniques. Non seulement l'annonce est dématérialisée mais la rencontre l'est aussi :

« J'organise une permanence téléphonique par semaine. J'envoie un message à la liste électorale consulaire du pays en annonçant le jour et un horaire, en fin de journée. Les personnes intéressées s'inscrivent et indiquent leur question. Je les rappelle au jour dit. » (C. Premat).

Lors de ces échanges les divers sujets qui préoccupent les Français de l'étranger sont abordés, parmi lesquels reviennent fréquemment les questions fiscales, celles liées à la retraite, l'équivalence des diplômes, l'emploi, la protection sociale.

A ces rencontres individuelles s'ajoutent des réunions publiques, ou limitées aux membres d'une association. Parmi celles-ci sont cités des réseaux similaires à ceux rencontrés durant la campagne : parents d'élèves, anciens combattants, associations régionales, associations d'accueil et d'entraide, Chambre de commerce, anciens élèves de grandes écoles, UFE et ADFE. Et pour chacune, au parlementaire se joignent des adhérents du parti politique auquel il appartient, des élus consulaires et des conseillers à l'AFE qui en sont également membres. L'information concernant ces débats circule à l'intérieur du cercle concerné, contrairement aux réunions publiques, auxquelles sont invités tous les électeurs inscrits. Elles peuvent être consacrées à un thème particulier, tel que le projet de loi sur la nationalité débattu en 2016, ou balayer l'ensemble de l'activité de l'élu. Tout comme les permanences, elles sont toutes annoncées par voie électronique, mais leur tenue peut aussi être dématérialisée.

C'est la pratique de F. Lefebvre, qui convie tous les inscrits de la liste électorale au Canada et aux Etats-Unis à une « web conférence » dont il choisit les sujets. Les électeurs envoient leurs questions à *French district*, magazine en ligne qui est en charge de l'organisation, et dont un journaliste anime les débats. Les réponses sont apportées lors de cette conférence :

Le French District organise une nouvelle permanence parlementaire par webconférence en compagnie de Frédéric Lefebvre, le député des Français établis en Amérique du Nord, qui abordera les sujets de la scolarité et de la fiscalité des Français à l'étranger – Le mercredi 22 avril 2015 à 10h côte ouest, 13h côte est, 19h France.

Les webconférences du French District, ce sont des webinaires au cours desquels l'un de nos membres présente son activité et développe quelques points qui y sont liés avant de répondre aux questions des internautes connectés.

Depuis son élection en juin 2013, le député et ancien ministre Frédéric Lefebvre est au service des Français aux Etats-Unis et au Canada où il rencontre mensuellement les Français.

A l'occasion de la nouvelle permanence organisée par le French District, Frédéric Lefebvre abordera les thèmes de la scolarité et de la fiscalité des Français à l'étranger, avant de répondre à vos questions.

Infos Pratiques

Permanence parlementaire par Webconférence gratuite du French District avec le député Frédéric Lefebvre.
Le mercredi 22 avril 2015 à 10h côte ouest, 13h côte est, 19h France. [862] »

Cette dématérialisation est pour lui un moyen de faire abstraction de l'espace : « Tout en étant à Los Angeles, je peux être partout en même temps dans cette immense circonscription. J'ai 500 à 800 auditeurs à chaque fois, c'est plutôt pas mal. »

La reprise de ces échanges sur You Tube[863] permet aussi de se détacher des contraintes temporelles et de favoriser la diffusion de son action au-delà des électeurs ayant assisté à cette conférence. Mais ces formules conduisent à minimiser la place des électeurs. En effet, ils ne posent pas leurs questions

[862] Communication à titre privé d'une inscrite sur la liste électorale à New York.

[863] youtube.com/watch?v=FQgsthWtcMk (consulté le 25 septembre 2017).

directement ; elles sont choisies par les journalistes. Et contrairement à une réunion publique, aucun débat ne peut s'instaurer entre élu et électeurs.

L'espace et le temps retrouvent leur importance lorsqu'il s'agit de visites d'établissements français chargés de l'enseignement et de la diffusion de la culture française, ou aux entreprises françaises. Débattre à cette occasion avec les différentes composantes de la population française, telles que les enseignants, parents d'élèves ou entrepreneurs, passe par des échanges directs. La partie dématérialisée intervient en amont et en aval. Ainsi A. Marsaud annonce-t-il à ses électeurs son déplacement en Egypte en avril 2015 :

« Mon programme en Egypte :

– Entretien avec l'Ambassadeur de France en République arabe d'Egypte

– Visite du Lycée français du Caire : site de Maadi (école primaire) puis site de Merag (collège et lycée), rencontre avec des représentants des élèves, des professeurs et des parents

– Rencontre avec des représentants des milieux d'affaires français

– Permanence parlementaire au Consulat général de France »

Les participants à ces rencontres sont sollicités par d'autres canaux, à l'exception de la permanence parlementaire ouverte à tous. Lors de la communication dématérialisée en images qui a lieu en aval, sur Facebook ou Twitter, ne seront cités nominativement que les membres du corps diplomatiques, et éventuellement les élus rencontrés :

« Actuellement en Egypte, je me suis entretenu ce matin avec l'Ambassadeur de France, M. André Parant, puis je me suis rendu au lycée français du Caire pour rencontrer et échanger avec des représentants des parents d'élèves, le corps enseignant, et un certain nombre d'élèves. Ce midi, déjeuner de travail avec des représentants des milieux d'affaires français.[864] »

Ici aussi un media social est utilisé pour répéter, et mettre en images, l'information transmise aux électeurs, mais sans apporter de précision par rapport au programme. Ni les questions soulevées, ni les réponses apportées ne sont mentionnées.

Inclure dans leurs pratiques des relations dématérialisées avec leurs électeurs est le fait de tous les députés représentant les Français de l'étranger. Cela leur permet, en faisant partiellement abstraction de leur éloignement et de la dispersion de leurs électeurs, de maintenir des contacts perçus comme continus

[864] facebook.com/search/top/?q=Alain+Marsaud&init=public (consulté le 25 septembre 2017).

avec eux, tout en étant présents à l'Assemblée nationale. Mais l'instauration de ces nouvelles modalités pose la question de la façon dont sont perçus ces flux d'informations par leurs destinataires, et de la place qu'ils réservent au débat entre élus et électeurs.

Sénateurs, le monde comme circonscription

La combinaison du réel et du virtuel qui imprègne la vie des députés aujourd'hui joue-t-elle un rôle similaire dans l'exercice du mandat de sénateur ? Ces deux fonctions sont marquées par des différences dans le temps mais aussi dans l'espace. Comment, les sénateurs, représentent-ils, dans un monde globalisé, l'ensemble des Français vivant hors de France, se différenciant de leurs homologues de la haute Assemblée, élus d'une fraction de département ?

Les sénateurs élus dans l'Hexagone, comme les députés, pratiquent un va–et-vient hebdomadaire, voire plus fréquent, entre le département dont ils sont l'élu et le Palais du Luxembourg. Des bureaux, où ils tiennent des permanences, et où sont installés leurs collaborateurs, traduisent leur ancrage dans le territoire dont ils sont les représentants. Contrairement aux députés qui comparent leurs pratiques à celles de leurs alter ego en soulignant les similitudes, les sénateurs représentant les « Français établis hors de France» n'y font pas référence ; l'alternance hebdomadaire est exclue pour eux. Elle est remplacée par des voyages plus longs, par exemple des tournées lors desquelles plusieurs pays sont visités : « Je fais une fois par mois en moyenne un grand voyage, par exemple en mai j'ai fait une tournée en Australie, en Nouvelle Zélande et au Vanuatu. » (C. Lepage)

L'accent est mis sur le nombre de pays où ils se sont rendus. Le sénateur Del Picchia, en dix-huit ans de mandat, est « allé partout » et continue à faire des missions. Lors de notre première rencontre il revenait de Zambie. L'étendue du territoire concerné exclut une implantation territoriale particulière, donc celle d'une permanence, hors de France. C'est au Palais du Luxembourg que sont installés les collaborateurs et c'est lorsqu'ils se rendent dans un pays qu'ils tiennent une permanence. Comment, dès lors, choisissent-ils leurs destinations ? Alors que les députés hiérarchisent leurs déplacements en fonction du nombre de leurs électeurs, mais s'efforcent de sillonner l'ensemble de leurs circonscriptions, les sénateurs se déplacent le plus souvent à la demande de leurs électeurs, eux-mêmes élus :

« Je me rends là où mes électeurs me demandent d'aller. Lors de ces missions j'évalue les problèmes sur le terrain, les questions qui se posent. Je donne aussi de la visibilité à l'action menée par ces électeurs. J'ouvre des portes grâce aux interventions que je peux faire en tant que sénatrice. A ces déplacements s'ajoutent ceux que je fais avec le Sénat, par exemple an tant que membre d'une commission permanente. » (H. Conway–Mouret)

Les conseillers à l'AFE et les conseillers consulaires, grands électeurs des sénateurs, constituent les pivots autour desquels s'organisent ces missions. C'est avec eux que le sénateur rencontre différents groupes de Français, fait des visites d'établissements et d'institutions :

« Je rencontrer les trois communautés françaises **:** la communauté scolaire, élèves, parents d'élèves, enseignants, la communauté culturelle, Alliance française, universitaires, la communauté économique, Chambre de commerce, Ubifrance, entreprises françaises. Pour cela j'évite les réunions dans les salles climatisées. Je vais sur le terrain, je partage leur quotidien. Je tiens des permanences avec le conseiller consulaire pour recevoir ceux qui le souhaitent. Et je rencontre les membres de mon parti, les Républicains, » (C.A. Frassa)

Choisir une destination comporte une dimension politique. Les élus à l'origine de ces propositions appartiennent au même parti politique que le parlementaire, et les sections locales de son parti jouent également un rôle. Ces déplacements augmentent en effet la notoriété de ces grands électeurs grâce au retentissement qu'a la présence du sénateur. Ils peuvent aussi favoriser l'obtention de résultats dont les élus rencontrés localement pourront se prévaloir, car les questions collectées dans le pays visité vont faire l'objet de demandes des sénateurs adressées à l'exécutif:

« Au retour j'ai toujours une dizaine d'interventions à faire. Elles viennent des demandes émanant de la communauté française, des questions posées dans les établissements d'enseignement, de la communauté économique. Je contacte les ministres pour faire avancer les dossiers, je fais aussi du bilatéral avec des autorités exécutives locales pour soutenir des projets en liaison avec le ministère des Affaires étrangères. » (H. Conway-Mouret)

En utilisant la gamme de moyens qui sont à sa disposition, le sénateur appuie l'action de ses électeurs : courriers à l'exécutif, questions écrites au Gouvernement, dont le texte est publié au Journal officiel et qui doivent donner lieu à réponse, publiée elle aussi, questions en séance publique au Gouvernement, dépôt d'un amendement ou d'une proposition de loi. Ces diverses possibilités se conjuguent avec la multiplicité, géographique et thématique, des sujets traités. Citons quelques exemples pour l'illustrer : reconnaissance réciproque des permis de conduire entre la Chine et le France, signature d' une convention fiscale entre la France et le Guatemala, situation du personnel du lycée français Louis-Massignon à Abu Dhabi, difficultés des retraités français qui résident au Maroc dans la constitution de leur dossier de liquidation de retraite, accord franco-allemand portant sur l'imposition des retraites allemandes des travailleurs frontaliers résidant en France…

A ces interventions des sénateurs concernant les Français de l'étranger s'ajoutent celles qui ont trait aux conditions d'exercice du mandat de leurs grands électeurs.

Ces demandes visent à revaloriser, matériellement et symboliquement, l'exercice de ces mandats : frais de déplacements, possibilité d'utiliser un emblème républicain, rang protocolaire lors des cérémonies officielles, possibilité d'usage de la valise diplomatique[865]. Outre le fait d'utiliser leur position de parlementaire pour obtenir des avancées du Gouvernement concernant les Français de l'étranger, et dont le bénéfice peut revenir à un grand électeur qui leur est proche, ils marquent ainsi, de façon redoublée, l'importance qu'ils attachent à ceux qui les élisent.

Importance qui va aussi être démultipliée par l'utilisation de moyens dématérialisés. Tout comme pour les députés, la combinaison du réel et du virtuel leur permet d'établir et de nourrir des relations avec des électeurs dispersés à la surface du globe. Initiée durant la campagne électorale, elle se poursuit au cours du mandat. Elle s'appuie, dans un premier temps, sur l'accès aux courriels de leur corps électoral, soit quelque 500 personnes. Contrairement à celui des électeurs des députés, leur nombre est réduit, et la fiabilité des adresses n'est pas, comme celles qui figurent sur les listes consulaires, sujette à caution.

Tout comme les députés, les sénateurs envoient à intervalles réguliers des informations concernant leurs activités. Parmi les questions abordées au Sénat l'accent est mis sur celles pouvant intéresser les Français de l'étrangers, qu'il s'agisse de compte rendus de la séance publique ou de séances de commissions où sont auditionnés les membres du Gouvernement. L'implication du parlementaire, et les positions qu'il prend sont alors précisées. Ainsi C. Lepage fait-elle part d'une augmentation des crédits consacrés par le Gouvernement aux Français de l'étranger français lors du débat sur le projet de loi de finances, à la suite de l'adoption d'amendements qu'elle a déposés :« Ce mercredi, les sénateurs ont examiné les crédits de la mission action extérieure de l'Etat. Je me réjouis que nous ayons fait adopter deux amendements visant à accroître les crédits, dédiés à l'éducation, de cette mission. [866] » Cette annonce est ensuite illustrée par les images de son intervention en séance publique.

Le travail de circonscription est décrit à l'occasion de déplacements à l'étranger. Les échanges avec les élus locaux, des représentants des associations et les diplomates permettent de dessiner la situation des Français résidant dans un pays et de prendre connaissance des questions qui sont les leurs. La mention des noms des personnes rencontrées valorise l'action du parlementaire, et montre sa capacité à rencontrer les différentes composantes de la société locale. Le compte

[865] Les débats de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France, qui créent les conseillers consulaires illustrent la diversité des demandes faites, legifrance.gouv.fr.

[866] claudinelepage.eu/? p=14971(consulté le 25 septembre 2017)

rendu fait par H. Conway-Mouret d'un déplacement en Arabie saoudite en décembre 2016 illustre cette partie de son activité, mais ni les questions traitées, ni le contenu des échanges ne sont mentionnés :

« La rencontre avec les représentants des associations et des conseillers consulaires est toujours un moment privilégié. Il permet de déceler les problématiques telles qu'elles sont perçues au quotidien dans les pays de résidence. J'ai donc débuté cette visite par une réunion avec Ahmed Figua, conseiller consulaire, Dominique Delbecq, présidente de la Maison des Français, Patrick Amour, Président de l'UFE ainsi que Nathalie Pellay, consule. Celle-ci a été suivie d'une rencontre avec Jacques Bourgeois, président des CCEF sur les questions économiques mais aussi et surtout fin connaisseur des subtilités de la vie politique saoudienne. La vie, en Arabie Saoudite, en dehors des activités professionnelles, s'organise autour des activités dans les compounds pour ceux qui y vivent – malgré leur coût et le renchérissement de la vie dans le pays – et chez les amis pour les autres, en dehors des courses et des visites de la région. J'ai eu beaucoup de plaisir à retrouver l'école française internationale de Riyad, son chef d'établissement, Yannick Ezequel, et son personnel ainsi que le président du comité de gestion »[867].

Le contenu de ces échanges, lors desquels des questions sont posées, ne donnera lieu à communication que lorsque le sénateur, ayant interrogé le Gouvernement, disposera de la réponse de ce dernier :

« En déplacement à Munich en décembre 2015, les représentants des professeurs du collège m'avaient interpellée quant à la réforme du collège et son incidence sur les collégiens. Pour obtenir des éléments circonstanciés, j'ai questionné la ministre de l'Education nationale sur l'esprit de cette réforme en profondeur du Collège. Voici sa réponse.[868] » (H. Conway-Mouret)

Ces interventions auprès de l'exécutif sont, à la fois, un moyen supplémentaire de valoriser l'action des élus dans le pays, qui pourront s'en prévaloir localement, et montrent la capacité du parlementaire à obtenir des réponses de l'exécutif, alors que le statut et le rôle consultatif des élus du pays ne leur donnent pas les mêmes chances d'être entendus. Il s'agit aussi de tenir compte de leur rôle d'électeurs, préoccupation centrale des sénateurs. La campagne électorale fait bien partie de l'exercice du mandat.

Même si les députés et les sénateurs rendent compte d'activités qui sont similaires, leurs pratiques de diffusion d'informations dématérialisées diffèrent. Celles des premiers sont relativement homogène : elles sont adressées aux inscrits sur de la liste électorale consulaire, et accessibles depuis la page qui leur est consacrée sur le site de l'Assemblée nationale. Celles des sénateurs ne le sont pas. Les

[867] helene-conway.com/category/mes-deplacements/page/2/ (consulté le 25 septembre 2017)

[868] La réponse est reproduite dans : helene-conway.com/2016/03/ (consulté le 25 septembre 2017)

informations peuvent être transmises uniquement aux grands électeurs, auxquels s'ajoutent des personnes dûment sélectionnées. Tel est le cas de la lettre hebdomadaire du sénateur Del Picchia ou de celle du sénateur Frassa. D'autres, comme les députés, font le choix de sortir de l'entre-soi, et rendent des informations concernant l'exercice de leur mandat disponible à tous, grâce à un lien sur la page qui leur est consacrée sur le site du Sénat. Les uns privilégient donc leurs électeurs, qui sont en nombre limités, tandis que les autres s'adressent à toutes les personnes intéressées.

L'utilisation des réseaux sociaux est une façon complémentaire de démultiplier les rythmes d'information et le nombre de personnes auxquelles les sénateurs s'adressent, passant de quelques centaines de grands électeurs à quelques milliers de personnes. Aux lettres d'information s'ajoutent de façon journalière, voir multi-journalière, un message d'une phrase rendant compte d'une activité ou d'une position prise. Systématiquement illustré, il peut faire l'objet d'un renvoi à un article plus détaillé pour ceux qui choisissent de s'adresser à un public plus large. Les deux pôles de leur activité, le Parlement et la circonscription, y sont illustrés.

Ainsi C. Lepage annonce-t-elle sur Facebook[869], de façon succincte, sa participation à l'audition d'un membre du Gouvernement par une commission permanente du Sénat. Elle en rendra ensuite compte dans sa lettre d'information. Son rôle est alors souligné car elle pose une question sur le vote par Internet comme facteur d'augmentation de la participation aux élections « de nos compatriotes à l'étranger et en France »[870], à laquelle le secrétaire d'Etat au numérique apporte une réponse qui est elle aussi précisée.

[869] facebook.com/claudinelepage (consulté le 25 septembre 2017)

[870] claudinelepage.eu/?p=16471(consulté le 25 septembre 2017)

« Audition de Mounir Mahjoubi, secrétaire d'Etat au numérique à la Commission Culture »

Les déplacements à l'étranger font l'objet du même traitement. De nombreuses photos des réunions tenues, de manifestations visitées des personnes rencontrées les illustrent, telles que celles publiées par C.A. Frassa lors de sa visite au Kazakhstan en juillet 2017, qui soulignent, entre autres, l'implantation à l'étranger d'une entreprise française [871]:

[871] facebook.com/cfrassa (consulté le 25 septembre 2017)

« Visite de l'usine EKZ d'Alstom à Astana qui fabrique les locomotives pour KTZ, les chemins de fer du Kazakhstan »

Une autre particularité différencie les lettres d'information qui se focalisent sur l'activité liée au mandat sénatorial des medias sociaux. Sur Facebook c'est l'ensemble des fonctions de l'élu qui est retracé. C. Lepage s'y exprime non seulement en tant que sénatrice mais aussi comme responsable associative. Elle est présidente de l'ADFE, militante socialiste, et membre de la fédération des Français à l'étranger. C.A. Frassa en tant que secrétaire national des Républicains chargé des Français de l'étranger et membre de l'UFE, développe ses positions. L'autre

média social utilisé, Twitter, est consacré non à faire part de actions menées, mais à s'exprimer sur l'actualité politique française et internationale. Mais cette expression est rarement celle des parlementaires : ceux-ci reprennent des messages émanant d'autres sources, dont celles de leur parti politique. Les oppositions entre les uns et les autres sont ici clairement marquées.

L'articulation des différents supports permet de garder un contact permanent, en particulier, avec les grands électeurs par des envois allant d'un rythme journalier à mensuel. A ces différentes temporalités correspond un emboitement des informations. Celles publiées quotidiennement peuvent donner lieu à développement ultérieur, leur brièveté étant compensée par les images qui les accompagnent. A cette complémentarité s'en ajoute une autre, l'utilisation des réseaux sociaux comme lieux de mise de mise en perspective de leur action. Les prises de position des sénateurs lors des débats législatifs y sont complétées par celles des responsables des partis auxquels ils appartiennent, rappelant brièvement les enjeux de politique nationale et internationale dans lesquels ils inscrivent leurs choix et leurs actions.

Cette communication dématérialisée permet aux députés et sénateurs de s'abstraire des frontières. En combinant réel et virtuel ils rendent compte de l'alternance qu'ils pratiquent entre Paris et leur circonscription. Mais la question se pose du montage auquel donne lieu le réel. L'utilisation par les parlementaires de certaines de leurs interventions extraites des débats en séance publique, systématiquement filmés par les services de l'Assemblée nationale et du Sénat, leur permet de s'adresser directement à leurs électeurs de façon dématérialisée, et de leur faire partager leur action directement, et en temps réel via les medias sociaux. Les électeurs sont avec l'élu dans l'Hémicycle lorsqu'il est porteur de leurs demandes. Mais la brièveté de ces messages, les décalages entre les titres donnés par le parlementaire et leur contenu peuvent renvoyer à une réalité moins tranchée. Leur décontextualisation, alors que le moment mis en exergue s'inscrit dans un processus de décision, l'effacement du rôle des autres élus, sont une réécriture de la réalité. En polarisant les messages transmis sur le seul acteur qui les émet, abstraction est faite du paysage politique dans lequel il se situe, et du débat parlementaire qui en constitue le cœur. Les arguments échangés pour justifier les choix politiques n'y ont pas leur place. Si cette communication est transnationale dans sa forme, la question de son contenu reste posée.

7 - 3 - Rituels républicains

Dans cette combinaison entre présence réelle et virtuelle certaines manifestations occupent, pour les députés des Français de l'étranger, une place particulière. Ce sont les célébrations où sont commémorés des épisodes de l'histoire nationale, et lors desquelles un système de valeurs et de symboles est réactivé. Quel sens ces

élus donnent-ils à leur participation à ces cérémonies et comment s'articulent valeurs et symboles lors de ces journées ?

Le 14 juillet

Parmi ces commémorations, le 14 juillet occupe une place particulière, de multiples institutions et associations françaises organisent des manifestations dont les formes sont variées, de la réception de l'ambassadeur, où les Français invités appartiennent au « microcosme » avec lequel il a des relations, à celles ouvertes à tous, et dont la variété reflète celle des associations qui en sont à l'initiative. Quelle que soit la formule qu'ils choisissent, tous les députés s'associent à cette célébration.

Etre présent suppose de leur part un double choix, d'une part celui du pays où ils se rendent, et d'autre par celui des manifestations auxquelles ils participent. Se démultiplier est la solution retenue par F. Lefebvre en 2015 : il met l'accent sur sa présence, ce jour-là, non seulement dans les deux pays, Canada et Etats-Unis, où habitent ses électeurs, mais aussi en différents points du territoire de ces pays, sur la côte est et sur la côte ouest :

« Avec Valérie nous nous sommes partagés pour être présents aux côtés de nos compatriotes en ce 14 juillet, avec les bénévoles pour Bastille day à Boston, avec nos conseillers consulaires Roxane Sirotto et Gérard Epelbaum à New York, avec Christophe Lemoine, notre nouveau Consul Général à Los Angeles et Michael Pilater à Montréal. Joli moment d'unité pour la France. [872] »

Mais, au-delà de ce message mettant l'accent sur les multiples personnes rencontrées, quelles manifestations ont-elles été choisies ? La « Bastille day party »[873], à Boston, est organisée à l'initiative du consulat de France afin de lever des fonds pour une association caritative qui organise des cours de français. A New York, le « Bastille Day Ball »[874] est organisé, lui aussi avec le consulat par le Comité des Associations françaises et de langue française, présidé par des conseillers consulaires qui appartiennent au même parti politique que F. Lefebvre, les Républicains. Cette dimension politique est aussi celle choisie à Montréal, où Michael Pilater est conseiller à l'AFE et conseiller consulaire ainsi que délégué les Républicains au Canada. Le message d'unité porté à cette occasion renvoie à des manifestations parrainées par des consulats français, ouvertes à tous car destinée à lever des fonds pour financer des actions au profit des Français. Mais une autre dimension est sous-jacente, celle du soutien apporté à des élus appartenant au

[872] facebook.com/FredericLefebvre.Officiel/ (consulté le 25 septembre 2017)

[873] boston.consulfrance.org/Bastille-Day-Party-a-Royale-14-juillet-2015 (consulté le 25 septembre 2017)

[874] newyork.consulfrance.org/Bal-du-14-juillet-2015 (consulté le 25 septembre 2017)

parti politique du député, les Républicains, et qui sont les relais de l'action qu'il mène dans sa circonscription.

Être présent dans deux pays, le Mexique et la Colombie, appartenant au territoire dont il est l'élu, est aussi l'option de S. Coronado en 2016. Au Mexique il choisit une petite ville de l'Etat de Veracruz, San Rafael, où vivent des familles franco-mexicaines descendant d'émigrants venus de Haute Saône au XIXe siècle. Passer la fête nationale en compagnie de binationaux renvoie à une caractéristique de son électorat à laquelle il attache de l'importance, d'autant que sa double appartenance franco-chilienne le rend plus apte à les comprendre : « Les références culturelles des binationaux sont plus riches, la tolérance est plus grande, la curiosité vis- à-vis de l'altérité également. Cela façonne mon électorat en profondeur qui est aussi l'électorat le plus ouvert au débat. » (S. Coronado)

Outre la référence historique au 14 juillet, le discours du député est centré sur les échanges qui existent aujourd'hui entre ces Franco-Mexicains et la France. Est soulignée l'importance des opérations de jumelage entre des villes de l'Etat de Veracruz et celles de Haute-Saône, ainsi que la création d'une fondation par l'un des descendants de ces Français. Elle promeut des « projets culturels qui conjuguent les relations entre l'art, les hommes et leur milieu naturel »[875], où sont accueillis de jeunes artistes plasticiens issus de pays francophones. La célébration de cette coopération évoque les fondements de la République française, "Liberté, Égalité, Fraternité", qui doivent continuer à être défendus en France et partout dans le monde.

Ce message est repris le lendemain en Colombie, à Bogota, où la célébration de la fête nationale se confond avec un hommage rendu aux victimes de l'attentat de Nice qui vient d'avoir lieu. Face à une assistance française et colombienne, S. Coronado, s'exprimant dans les deux langues, met l'accent sur « la fraternité qui nous permet de vivre ensemble ». Et rappelle que c'est le message que la France adresse au monde depuis la Révolution française.

S'inspirer de l'héritage de la Révolution pour mener l'action politique aujourd'hui est aussi le choix fait par C. Premat. Mais, au lieu de partager cette journée avec certains de ses électeurs d'Europe du Nord, il préfère envoyer à tous un message dématérialisé. L'accent y est mis sur les récents débats de la loi sur le travail, lors desquels la difficulté à trouver des accords consensuels et la faible représentativité des partenaires sociaux illustre une différence de situation avec l'Europe du Nord. C'est un appel à s'inspirer des pratiques que connaissent ses électeurs, y compris en terme de réflexion sur le revenu universel, qui est proposé. A l'occasion de la fête nationale c'est une forme d'échanges entre pays d'origine et pays de

[875] casaproal.org/fr/texte-de-presentation-de-la-fondation-casa-proal/ (consulté le 25 septembre 2017).

résidence qui est suggérée, même si ce message ne passe pas par une présence du parlementaire.

Commémorer les morts pour la patrie

Le 14 juillet est la seule commémoration qui donne lieu de la part de tous les députés des Français de l'étranger à l'envoi de messages à leurs électeurs, associés ou non à leur présence parmi eux. A ce rituel s'ajoute pour certains la participation à des cérémonies marquant la fin de la Grande Guerre, le 11 novembre, sur un site où est enterré un soldat inconnu, symbole de l'ensemble des victimes du conflit, où dans un cimetière militaire. C'est le cas de ceux dont la circonscription a été le siège des combats.

P. Cordery est présent chaque année à plusieurs cérémonies, dont celle organisée à Bruxelles au monument au Poilu Inconnu de Laeken. Il évoque à cette occasion l'importance du devoir de mémoire, celui des femmes et les hommes tombés pour la patrie mais aussi celui des victimes du terrorisme, nouvelle forme de guerre. Et il souligne l'importance, pour assurer cette transmission, de la présence conjointe des associations d'anciens combattants et des enfants d'établissement scolaires. Participer à ces cérémonies est pour lui un moyen de marquer son attachement à certaines valeurs issues du passé et de rappeler comment, via leur transmission, elles doivent s'incarner dans le présent.

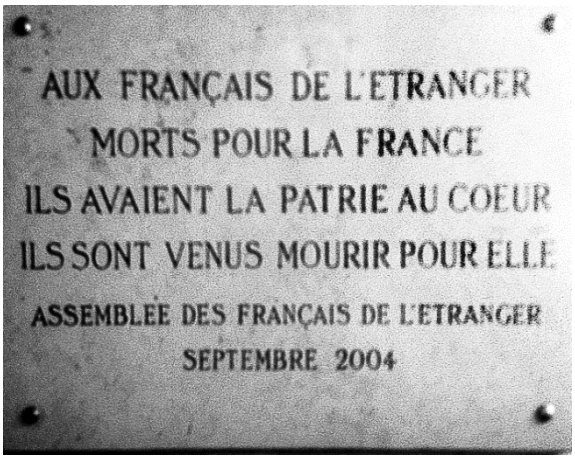
Pour P.Y Le Borgn' la célébration de l'armistice à Belgrade est aussi l'occasion de s'appuyer sur la passé pour se projeter dans l'avenir. Au cimetière de cette ville il honore le souvenir des soldats français de l'armée d'Orient, qui y sont enterrés, ayant combattu aux côtés des Serbes pour la libération de leur pays durant la Grande Guerre, mais aussi des soldats serbes qui y ont trouvé la mort. Ce devoir de mémoire a une traduction aujourd'hui : les valeurs qui animaient ces combattants doivent constituer le socle sur lequel se construit l'avenir européen. Ces commémorations sont l'occasion pour ces députés de souligner que passé, présent et avenir sont liés, car ils renvoient à des valeurs qui traversent le temps. Mais les interprétations diffèrent, chacun mettant l'accent sur ce qui, parmi ces valeurs, guide son action d'aujourd'hui.

Lors de ces cérémonies, en Europe, les députés n'évoquent pas les Français de l'étranger qui ont combattu aux côtés de leurs compatriotes. Mais par contre un hommage leur est rendu, au Mexique, d'où sont venus certains d'entre eux. Leur rôle a été mis en exergue à la Chambre des députés, en 1918, par A. Honnorat[876] lors du débat sur les pupilles de la nation : « [Ils] sont accourus à l'appel de la patrie en danger. Un nombre considérable est mort qui a laissé dans ces pays des orphelins envers lesquels nous avons contracté les mêmes obligations qu'envers

[876] L'action de ce député était inspirée par l'importance de l'émigration, en particulier au Mexique, dans sa circonscription de la vallée de l'Ubaye.

ceux des autres héros de nos armées[877]. ». Dans un cimetière de Mexico un monument, le « panteon de la piedad », a été édifié par la société de bienfaisance française pour commémorer les morts de la Grande Guerre et ceux de l'intervention française au Mexique au XIX e siècle. Chaque 11 novembre une cérémonie est organisée par l'ambassade de France. En 2015, S. Coronado, a pris part à cet hommage, montrant, là aussi, l'intérêt qu'il portait aux Franco-Mexicains.

Cette commémoration de la participation aux combats des Français de l'étranger français donne lieu également à une cérémonie qui se déroule à Paris, mais celle-ci est marquée par un double décalage dans le temps. D'une part la plaque de commémoration[878] n'a pas été apposée dans les années qui ont suivi la Grande Guerre, mais en 2004, à l'initiative des élus des « Français établis hors de France » siégeant à l'AFE :



D'autre part l'hommage qui leur est rendu à l'Hôtel national des Invalides à Paris où cette plaque est apposée, n'a pas lieu le 11 novembre, mais lorsque les membres de cette Assemblée sont réunis en session plénière. C'est l'hommage de tous les élus, et non des seuls d'entre eux qui pourraient être présents à Paris pour cette commémoration.

[877] Chambre des députés, *Annales*, 1918, séance du 4 avril, p.1189.

[878] Marie-Christine Peltier-Charrier, mars 2016.

En mars 2016, lors de la session de printemps, une gerbe est déposée par les présidents des trois groupes politiques de l'AFE[879] :

Puis le président de cette assemblée, Marc Villard, rappelle dans son discours, comme le font les députés des français de l'étranger lors de ce même rituel, les liens entre passé, présent et avenir. Les valeurs de la République qui ont animé ces combattants demeurent aujourd'hui la garantie de l'unité nationale face aux menaces terroristes :

« Vivant un tournant de notre histoire où les valeurs de la République, les valeurs unificatrices de notre nation sont attaquées, il est important que nous leur rendions hommage pour que se perpétue leur souvenir, et l'attachement aux idéaux pour lesquels ils se sont battus. »

La sonnerie aux morts, utilisée par l'armée française lors des cérémonies à la mémoire des hommes et des femmes tombés dans un conflit armé, retentit avant que la Marseillaise ne soit entonnée par les conseillers.

Le décalage dans le temps de cette célébration, pour permettre à tous les élus d'être présents, illustre le fait que le virtuel n'a pas sa place dans déroulement de

[879] Marie-Christine Peltier-Charrier, mars 2016.

ces manifestations, même si celles-ci font ensuite l'objet d'une communication démultipliée qui, elle, est virtuelle. À l'étranger l'élu est présent parmi les électeurs qu'il a choisis pour décliner un message mettant en regard les valeurs républicaines et l'actualité. L'exemple parisien montre que cette commémoration collective peut par contre s'affranchir partiellement de la dimension temporelle. Rendre hommage ensemble, marquer une unité, priment sur le jour de la célébration.

Dans cette combinaison entre le virtuel et le réel, les rituels républicains ne font pas, à la différence de ce qui se passe pour les députés, l'objet de messages des sénateurs. Leur éventuelle présence à l'étranger lors d'une de ces fêtes nationales s'insère dans une mission aux objectifs multiples, ce qui relativise la place qui lui est donnée. Tel est le cas lorsque H. Conway-Mouret participe aux cérémonies du 14 juillet à Zagreb, en Croatie, le 14 juillet 2015. Elle accompagne Harlem Désir, secrétaire d'État aux Affaires européennes, à l'occasion du festival de la France en Croatie, « Rendez-vous », qui met en valeur la scène culturelle française. Ce n'est donc pas elle qui s'exprime sur le sens à donner à cette manifestation, mais le membre du Gouvernement qu'elle accompagne. Elle ne fait que reprendre le thème de l'intervention : la fête nationale, moment de rassemblement populaire, est l'occasion de mettre l'accent sur la construction commune de l'Europe :

« La place Ban Jelačić de Zagreb a dansé sur la musique française pour le grand bal populaire du 14 juillet organisé dans le cadre du festival Rendez Vous. Harlem Désir et Joško Klisović, vice-ministre des affaires étrangères, ont ouvert le bal sur des paroles d'espoir d'une Europe en paix que nous devons continuer à bâtir ensemble.[880] »

La participation des parlementaires à des rituels consensuels est l'occasion de rappeler l'héritage républicain dans lequel ils inscrivent leur action, et de montrer, en fonction de leur position politique, en quoi il est pertinent pour orienter non seulement la politique actuelle en France, mais aussi la politique internationale, car la valeur de cet héritage est universelle. Etre présents parmi leurs électeurs, malgré leur dispersion géographique, marque l'adhésion commune à ces valeurs, ce dont une communication dématérialisée rend ensuite compte pour l'amplifier.

[880] helene-conway.com/2015/07/deplacement-en-croatie-a-zagreb/ (consulté le 25 septembre 2017).

7 - 4 - Elus et diplomates

La coexistence de deux logiques

Le débat parlementaire n'est pas le seul lieu d'échanges entre les élus représentant les « Français établis hors de France » et l'exécutif. Les échanges se poursuivent hors des frontières avec les diplomates, posant sous une autre forme la question de la représentation. Quelle forme ce débat prend-il selon les uns et les autres ? Et quelles relations élus et diplomates entretiennent-ils lors de ces échanges ?

Chacune de ces deux catégories a vu ses membres se multiplier au cours des dernières décennies. Pour les diplomates français cette croissance tient essentiellement à l'apparition d'homologues appartenant à de nombreux organismes internationaux, et elle s'accompagne aussi de celle de nouveaux interlocuteurs, acteurs transnationaux et élus. Ces derniers ont progressivement pris place dans le paysage diplomatique. En 1948, il s'agissait de huit conseillers de la République, dont la présence à l'étranger était exceptionnelle, auxquels se sont ajoutés des conseillers au CSFE dont la taille de la circonscription rendait, elle aussi, la présence peu fréquente. En quoi l'arrivée, en 2012, de députés, puis de conseillers consulaires en 2014, augmente-t-elle leur capacité d'intervention dans un monde globalisé où se combinent le réel et le virtuel? A-t-elle modifié les relations entre les élus et l'exécutif à l'étranger ? Comment s'articulent les logiques qui les différencient, celle fondée sur le suffrage universel et celle s'appuyant sur le pouvoir de décision ?

Pour les diplomates l'opposition entre ces deux logiques est tranchée. Ils détiennent, à la différence des élus, une expertise qui justifie leur action. Un diplomate se perçoit comme un « expert ayant la conviction d'appliquer un raisonnement rationnel à des situations complexes, il considère le responsable politique comme un être se fiant à son intuition pour trouver des solutions rapidement, et parfois trop rapidement.[881] »

Dans la configuration antérieure à 2012, les parlementaires empiètent peu sur l'action des diplomates dans un pays donné, du fait de leur faible présence. Le rôle d'un diplomate est de proposer au sénateur un programme et de mettre à sa disposition les moyens de transport pour l'accomplir. L'accueil à l'aéroport, élément à la fois matériel et symbolique, en est une illustration, de même que l'est l'organisation systématique d'une réception à l'ambassade, où des Français résidant dans le pays peuvent faire part de leurs demandes.

[881] C. Lequesne, 2017, p.114.

Le rôle des conseillers au CSFE, puis à l'AFE, complexifie l'articulation des logiques propres aux diplomates et aux élus mais la présence de ces derniers reste ponctuelle. Leur fonction est bénévole et leurs frais de mission sont limités. Toutefois leur ancrage territorial, les réseaux politiques et personnels qu'ils entretiennent, les visites d'établissement qu'ils font et les permanences qu'ils tiennent nourrissent leur connaissance du pays et leur permettent de souligner ce qu'ils considèrent comme des dysfonctionnements des diplomates :

« Les ambassadeurs respectent le protocole, mais pas plus. J'ai une réunion avec l'ambassadeur en arrivant, un cocktail est organisé à l'ambassade avec les Français enregistrés, ou leurs représentants si leur nombre est trop grand. Puis je fais des visites, je tiens des permanences. Nous sommes des empêcheurs de tourner en rond car nous percevons les défaillances de leur système et nous les faisons remonter à un sénateur, qui interpelle le Gouvernement. » (P. Fabry)

L'interpellation de l'exécutif, au nom de ces élus locaux, présentée par les sénateurs comme étant au cœur de leur activité, est également considérée comme un élément essentiel de leur rôle par les élus au CSFE puis à l'AFE. L'emboîtement des niveaux géographiques de représentation, combiné à celui des pouvoirs législatif et consultatif, permet à l'ensemble des élus, dont le nombre est limité avant 2012, de marquer leur rôle face au Gouvernement.

Tenir compte des élus

Avec l'élection des députés l'articulation des deux logiques se pose en termes plus conflictuels, bien qu'elle soit exprimée par les diplomates avec les termes mesurés qui sont les leurs. Les députés sont, à leurs yeux, éloignés des réalités du pays mais ils disposent d'un pouvoir dont il faut tenir compte :

« L'ambassadeur, comme un préfet, est obligé de tenir compte du député, même si ce n'est pas simple. Il a moins la connaissance du terrain que les conseillers consulaires, c'est une approche parisienne un peu théorique et autoritaire. On essaie de l'accompagner le mieux que l'on peut, même si ce n'est pas de la façon qu'il souhaite. »

Aux difficultés évoquées par les diplomates répondent celles qui le sont par les députés dont l'utilité n'est pas perçue dans un premier temps : « Au départ les relations n'ont pas été simples car les ambassadeurs n 'étaient pas habitués à voir des parlementaires aussi fréquemment » (A. Leroy). Là également les députés doivent innover : « La relation a dû se créer » (C. Schmid). Certains députés mettent l'accent sur l'instauration d'une coopération limitée, même si elle n'est pas la fait de tous les diplomates : « Maintenant les relations sont variables, certains m'ignorent complètement, mais l'ensemble s'améliore au fil du temps. » (T. Mariani). Les différences peuvent être imputées aux choix politique de ces diplomates, « C'est un ambassadeur de droite, je ne suis pas étonné de son

comportement », souligne un député de gauche, mais le commentaire inverse m'est aussi fait. Pour les députés, la neutralité politique de l'administration n'existe pas.

Dans la construction de ces relations, une distinction est posée par les députés entre leur rôle et celui du diplomate. Les premier représentent les Français et les seconds la France : « L'ambassadeur représente la France à l'étranger, moi je représente les Français de l'étranger à l'Assemblée nationale » (S. Coronado). Mais comment cette affirmation se traduit-elle dans le quotidien ? Pour les députés la politique étrangère est du domaine des diplomates car la position de la France ne doit pas faire l'objet de messages contradictoires : « La voix de la France c'est l'ambassadeur, pas le député, la cohérence avec l'ambassadeur est nécessaire, c'est une des limites du député des Français à l'étranger. » (A. Leroy). Mais cette réserve ne vaut que hors des frontières françaises. Sur le territoire national un député s'exprime sur la politique étrangère de la France, y compris celle qui concerne sa circonscription : « Je suis en désaccord avec la politique du Gouvernement vis-à-vis de certains pays de ma circonscription, l'Irak, la Syrie, le Liban, le Yémen. Je fais entendre ma voix à Paris, mais pas sur place. » (A. Marsaud)

Cette ligne de partage se traduit dans les pratiques à l'étrange. Les démarches faites vis-à-vis des autorités locales résultent d'un accord entre député et diplomate : « Je ne vois les autorités locales que si j'ai une question à résoudre pour un de mes compatriotes. Souvent il s'agit de question de sécurité, je viens en appui aux démarches faites par les autorités françaises en accompagnant l'ambassadeur. » (A. Marsaud)

Depuis l'élection de députés des Français de l'étranger se confrontent les logiques des uns et des autres, la légitimité liée à l'élection au suffrage universel, et le pouvoir de décision des diplomates. La confrontation entre pouvoirs exécutif et législatif prend une forme inédite à laquelle s'ajoute celle émanant du récent maillage du territoire par quelques cinq cents conseillers consulaires.

Les conseillers consulaires siègent, avec avis consultatif, comme le faisaient déjà les conseillers à l'AFE, dans les commissions consulaires présidées par des diplomates, et où sont traités des sujets tels que l'attribution des bourses scolaires ou les questions de sécurité[882] . Vivre dans un pays dans la durée leur donne une connaissance de la population française que n'ont pas les diplomates, dont la brièveté du séjour est soulignée de façon récurrente par les élus. Aussi considèrent-ils que leurs interventions introduisent, lors de l'examen des dossiers,

[882] Conseil consulaire pour les bourses scolaires, conseil consulaire relatif à la sécurité, conseil consulaire pour l'emploi et la formation professionnelle, conseil consulaire pour la protection et l'action sociale.

une dimension humaine qui n'est pas celle des diplomates : « Lors de l'attribution des bourses, le fait de vivre dans le pays permet de remettre en perspective l'histoire des personnes, de relativiser les renseignements donnés dans les dossiers. » (P. Fabry)

En dehors du rôle tenu dans ces instances, les conseillers consulaires recueillent, au travers de leurs activités d'élu, des demandes émanant des Français. Ainsi, en Chine par exemple, peuvent-elles concerner des adoptions internationales, ou des demandes de permis de conduire, car il n'y a pas reconnaissance mutuelle avec la France, ou encore des questions de protection sociale ou d'urgence familiale. L'élu transmet alors ces demandes à l'ambassade pour qu'elle y donne réponse. Du fait du maillage du territoire par les conseillers consulaires, ces envois sont nombreux. Les limites du système antérieur, qui reposait sur l'entre-soi, et sur la relation personnelle avec les diplomates, peuvent être atteintes :

« Pour joueur son rôle d'élu, qui est d'intercéder pour ses compatriotes, il faut absolument nouer des relations étroites avec l'ambassade afin de pouvoir présenter des demandes aux services diplomatiques. A chaque changement d'ambassadeur l'effort de renouer les liens pour avoir des relations personnelles doit être fait. » (J. Mac Coll)

Cette présence renforcée fait que les conseillers consulaires ont une autre perception des instances consultatives auxquelles ils appartiennent. Elles sont non seulement des lieux où leur avis est, ou non, pris en compte, mais où, ils ont également un rôle de proposition, celui d'infléchir les critères de fonctionnement. Au Portugal, en 2015, des élus consulaires ne se bornent pas à émettre un avis sur les demandes de bourses scolaires qui leur sont présentées, mais aussi à faire des propositions modifiant les critères d'attribution de ces bourses. Au Japon, pays où la protection et la sécurité sont des enjeux majeurs, à l'initiative des élus, a été mise en place une coordination européenne dans les zones où peu de Français résident, de façon à renforcer les mesures les concernant. Cette irruption des élus dans la définition des règles, qui était considérée par l'administration comme relevant de leur entière responsabilité, génère des tensions, qui peuvent conduire à limiter l'information transmise aux élus : « Nous sommes des empêcheurs de tourner en rond, qui sont perçus comme ayant une fonction de contrôle mais il est difficile d'être associé à la décision. » (M. Benlahcen)

La mobilisation des élus des différents niveaux pour assurer pleinement leur fonction de représentation fondée sur la légitimité de leur élection, génère des tensions au sein de l'exécutif. Le rappel fait aux diplomates par le secrétaire d'Etat chargé des Français de l'étranger quant à l'association des élus au fonctionnement de la diplomatie, l'illustre :

« Vous êtes des élus avec une légitimité démocratique. Il est normal que vous soyez pleinement associés au fonctionnement de notre diplomatie. Des rappels ont été

faits à nos postes sur la transmission de l'information nécessaire au bon exercice de votre mandat de conseiller consulaire.[883] »

La multiplication, pour les diplomates, des interlocuteurs élus contribue à augmenter dans leurs activités la place consacrée aux Français résidant dans le pays, alors que cet aspect n'est pas valorisé à l'égal de la représentation politique de la France auprès d'un pays étranger : « Les services consulaires offerts aux Français restent pour de nombreux ambassadeurs un domaine d'activité à part, géré par des agents expérimentés, sur lequel il n'est pas nécessaire de passer trop de temps.[884] » A cette inflexion quantitative s'ajoute le rôle des élus consulaires qui manifestent leur souhait d'être largement associés aux décisions concernant leurs électeurs. Ils constituent un réseau transnational ayant la possibilité d'interpeller les pouvoirs exécutif et législatif, dont le rôle a été également amplifié avec la création des députés représentant les Français de l'étranger. La confrontation entre les deux logiques, celle d'expert du diplomate et celle des élus ayant à rendre compte à leur électeurs, revoyant aux oppositions entre pouvoirs exécutif et législatif en France s'en trouve renforcée, même si elle peut donner lieu, à certaines occasions, à des coopérations limitées.

Conclusion

La question du territoire et de la population jalonne les débats concernant les députés représentant les « Français établis hors de France ». Le territoire est au centre des débats lors de l'examen, en 1977, du projet de loi créant ces députés. L'argument utilisé antérieurement, la non-participation au lien social au quotidien, pour récuser la légitimité des Français de l'étranger à élire des parlementaires, n'est pas évoqué. Leur expression en matière de choix politiques à l'étranger est maintenant reconnue, ce qui s'est traduit par la récente adoption d'une loi permettant à ces Français de voter dans leur pays de résidence pour l'élection du Président de la République.

La discussion se déplace vers les incertitudes inhérentes aux règles particulières qui s'appliquent à l'expression de ce vote hors du territoire national. Ces modalités ne doivent pas remettre en question l'élection d'un député élu sur le sol national. Cette forme d'incertitude liée à l'extériorité des Français de l'étranger, justifie, en1977, le rejet du projet de loi du Gouvernement. En 2011, les textes présentés par le pouvoir exécutif, qui créent des députés représentant les « Français établis hors de France », prévoient la création de circonscriptions hors du territoire

[883] Assemblée de français de l'étranger, session plénière, 2015, 8 octobre, Matthias Fekl, assemblee-afe.fr.

[884] C. Lequesne, 2017, p.209.

national. L'argument qui avait conduit à rejeter cette création en 1977 est éliminée. La création de ces députés entre dans les faits.

L'inégalité de taille des circonscriptions où les candidats députés se présentent, est la conséquence de la règle qui vise à garantir un nombre égal d'électeurs pour chaque député. Elle génère des différences de pratique entre ces députés. Ceux élus en Europe alternent sur un rythme hebdomadaire entre Paris et leur circonscription, tout comme leurs homologues de l'Hexagone. Les autres choisissent de ne participer qu'aux réunions et débats auxquels ils attachent le plus d'importance, et insèrent leur présence en circonscription dans le temps disponible.

Un choix inverse a été fait pour les sénateurs : celui d'une circonscription identique pour tous, le monde moins la France. Cette ampleur écarte la question d'un rythme similaire à celui des autres sénateurs, qui pratiquent la même alternance hebdomadaire que les députés. Ce sont des absences périodiques qui leur permettent de conjuguer les deux pôles de leurs activités et de représenter un territoire à la taille de la planète.

Être présent auprès des électeurs se traduit pour les députés représentant les Français de l'étranger par la combinaison de séjours réguliers dans leur circonscription et par une communication à distance dématérialisée. Ces flux font largement abstraction du temps, car ils fonctionnent de façon asynchrone, de même, ils s'affranchissent de l'espace. Ils permettent de prendre en compte le caractère transnational de cet électorat. Cette combinaison de flux dématérialisés et de présence physique est considérée par les députés comme la condition même de l'exercice de leur mandat.

Les sénateurs, pour établir des liens avec leurs grands électeurs du monde entier, ont également cette double pratique. L'utilisation de flux dématérialisés permet d'organiser, à la demande des leurs électeurs, les déplacements dans les pays où ils résident. La présence de ces électeurs auprès du sénateur renforce localement la notoriété des uns et des autres. La communication locale est démultipliée par la diffusion d'un compte rendu qui illustre, en images, l'activité de ces deux niveaux d'élus tant en France qu'à travers le monde. De même les demandes faites au sénateur lors de ces missions, et auxquelles une suite positive est donnée par le pouvoir exécutif, peuvent faire l'objet d'une communication dématérialisée. L'effet d'annonce peut être laissé au grand électeur, si elle concerne le territoire dont il est élu. Elle est faite par le parlementaire si le sujet a un caractère plus général. Dans les deux cas l'utilisation de cette communication permet de s'abstraire de la dimension territoriale et de valoriser l'action des grands électeurs, dont le vote conditionne la réélection des sénateurs.

Ces flux d'information utilisés par les parlementaires représentant les Français de l'étranger pour nourrir leurs relations avec leurs électeurs prennent deux formes. A

des lettres d'informations, où leurs activités donnent lieu à des comptes rendus détaillés, s'ajoute l'utilisation des réseaux sociaux qui les démultiplient. De façon journalière, voire pluri-journalière, de brefs messages, qui s'accompagnent d'images illustrent les deux pôles de leur activité, à Paris et dans la circonscription. Ce mode de communication permet aux parlementaires de faire pour partie abstraction de la distance les séparant de leurs électeurs : elle est dans sa forme transnationale. Mais, en se focalisant sur l'action de celui qui en est à l'origine, elle n'intègre pas le déroulement de la discussion parlementaire. La place du politique, ce changement de l'ordre établi qui passe par un débat où s'expriment les dissensus liés aux conflits sociaux, y est minorée. L'utilisation de cette communication virtuelle pose aussi la question des relations qu'elle instaure avec les électeurs. Les éléments recueillis auprès des Français de l'étranger montent qu'elle intéresse surtout ceux qui sont engagés politiquement ou dans des associations. Pour les autres électeurs, ces messages jouent un rôle marginal dans leurs choix politiques, qui sont arrêtés lors des élections présidentielles.

Dans cette combinaison entre présence réelle et virtuelle, les manifestations où sont commémorés des épisodes de l'histoire nationale occupent une place particulière. La participation des parlementaires à des rituels consensuels leur permet, en étant à l'étranger, parmi leurs électeurs, de marquer les liens de ces derniers avec leur pays d'origine, leur appartenance à la communauté nationale. C'est l'occasion, pour les élus, de rappeler l'histoire dans laquelle s'inscrivent ces cérémonies, l'héritage républicain, et le sang versé par les combattants pour défendre la patrie lors des guerres mondiales. Le combat de ces Français, résidant ou non sur le territoire national, prend une dimension sacrée car ils se sont sacrifiés pour que les valeurs collectives qui organisent la patrie se perpétuent. Aussi ces cérémonies sont-elles, pour les élus, l'occasion de rappeler en quoi ces valeurs doivent continuer à guider la politique intérieure et internationale de la France, car les messages portés sont universels, et de rappeler comment leur action politique s'inscrit dans ces valeurs.

Le débat entre les élus et le pouvoir exécutif est au cœur de leur action politique. En France, hors des débats au Parlement, les dialogues moins formalisés sont une pratique quotidienne. Poser des questions émanant des électeurs en fait partie. Ces échanges se poursuivent sous d'autres formes à l'étranger, avec les diplomates. Les élus ont occupé jusqu'en 2012 une place restreinte dans l'activité des ambassades, en raison de leur nombre limité et de l'étendue de leurs circonscriptions. Mais la création des députés, puis des conseillers consulaires, change le rapport entre le pouvoir exécutif et les élus. Les élus consulaires résident dans les pays étrangers, où les diplomates ne séjournent que quelques années. Les députés, quelle que soit la taille de leur circonscription, en ont investi le territoire. Cette présence se combine avec un fonctionnement en réseau entre élus consulaires et parlementaires qui démultiplie l'efficacité de leur action. Cette montée en puissance déséquilibre la confrontation entre la logique d'expertise, sur

laquelle s’appuient les diplomates, et la légitimité issue du suffrage universel des élus, et donne lieu à un jeu de tensions et de coopérations.

Après avoir analysé les pratiques des élus dans leurs circonscriptions, tournons-nous vers le second aspect de leur fonction de représentant, être les interprètes des demandes exprimées par leurs électeurs.

CH. 8 - Rendre légitimes les Français de l'étranger

Introduction

Représenter des « Français établis hors de France » en étant le porteur au Parlement des demandes des électeurs en fonction de ses choix politiques, est le second élément du chiasme du pouvoir et de la représentation[885] . Il fait exister les Français de l'étranger dans l'Hémicycle, où leur présence devient légitime, comme l'est celle des autres électeurs. Ils sont membres de la communauté politique, cette « collectivité qui s'exprime sur le mode du nous, alors que perpétuellement menacée par la division »[886], malgré leur extraterritorialité.

Comment les élus, entre lesquels il n'y a pas d'unanimité, mais qui sont membres d'un système parlementaire où la violence est remplacée par la représentation, ils « oublient la violence révolutionnaire dont ils sont nés »[887], résolvent-ils leurs oppositions ? Comment, dans un débat contradictoire entre les groupes politiques et le pouvoir exécutif puis lors d'un vote où un choix politique va prévaloir sur un autre, les antagonismes qui renvoient à l'extériorité territoriale de leurs électeurs sont-ils résolus ?

À l'issue de ces débats, les textes adoptés, qui traduisent les rapports politiques du moment, ont force de loi. Ce droit s'applique à tous, les choix qui ont présidé à son élaboration et les divisions s'effacent, il est « un régime d'unité de tous les sens du droit, posé comme régime d'identité de la communauté.[888] » Mais comment le principe d'égalité devant la loi, constamment réaffirmé, va-t-il se traduire en égalité des droits ? Le fait d'être Français de l'étranger est-il une différence sociale qui permet de traiter différemment une catégorie de citoyens ? Entraîne-t-il des inégalités réelles[889] comme celles analysés en matière de droits sociaux des pupilles de la nation, et de droits politiques liés au vote ?

Comment, dans ces conflits interviennent, en amont et en aval du débat entre pouvoirs exécutif et législatif, « des puissances juridiques savantes, des

[885] L. Marin, 2005, p.73.

[886] N. Loraux, 1987, p.162.

[887] J. Derrida, 1994, p. 113.

[888] J. Rancière, 1995, p. 150.

[889] J. Holston, 2008, p.25.

sages/experts qui disent ce qui est conforme à la Constitution et à l'essence de la communauté qu'elle définit » [890] ? Quelle place occupe dans ces débats la notion d'équitable, qui renvoie à une conversion entre droits et devoirs ? Lors de ces débats, parmi les raisons avancées pour définir un droit, ce « régime d'identité de la communauté »[891] qui s'applique aussi aux Français de l'étranger, y a-t-il une dimension sensible qui laisse une place aux émotions ?

Les droits sociaux, la fiscalité, l'enseignement et la nationalité, qui font l'objet de demandes récurrentes de la part de ceux qui vivent hors des frontières, illustrent les oppositions qui s'expriment, lors des débats au sein des institutions concernées, pour trouver les traductions successives de l'égalité devant la loi en égalité de droits.

8 - 1 - Quels droits sociaux et quelle fiscalité ?

Maintenir un lien avec les Français de l'étranger, cette préoccupation constante du pouvoir politique, prend après la Grande Guerre la forme d'un débat sur les droits sociaux des enfants des Français revenus de l'étranger où ils résidaient pour participer aux combats. Le sang versé pour la défense de la patrie, qui a un caractère sacré, justifie l'adoption par la nation de leurs enfants et une prise en charge financière. Ce premier droit, qui précède l'instauration du droit de vote, est suivi par des demandes concernant d'autres droits sociaux, dont celui à une indemnisation des dommages de guerre. Les Français de l'étranger n'ont alors pas d'élus pour s'en faire les porteurs. Après la Seconde Guerre mondiale il n'en n'est pas de même. Comment, sous la IVe République, à l'initiative des sénateurs représentant les « Français établis hors de France », la façon dont la question du rapport entre territorialité des lois et lien social avec ces Français a été posée permet-elle de questionner les débats politiques actuels ?

Indemniser les dommages de guerre

Après la Grande Guerre, malgré l'affirmation de l'égalité entre tous les citoyens français devant la guerre en matière de dommages de guerre, l'UFE ne peut pas obtenir son application aux Français de l'étranger en raison de deux arguments avancés par l'exécutif. D'une part ceux-ci ne paient pas d'impôt en France et ne peuvent donc pas demander à bénéficier d'une solidarité qu'ils ne financent pas. D'autre part cette loi concerne uniquement le territoire national, car son objectif est la reconstitution du tissu économique sur son sol.

[890] J. Rancière, 1995, p. 151.

[891] J. Rancière, 1995, p. 150.

Ce raisonnement s'appuie sur des principes adoptés lors de la Révolution, en rupture avec les pratiques de l'Ancien Régime. L'exercice de la puissance souveraine n'emportait pour le prince aucune obligation de réparer les dommages causés à ses sujets. Mais à partir du moment où la souveraineté du peuple se substitue à celle du roi, le sentiment de solidarité nationale s'affirme, la puissance publique reconnaît que sa responsabilité est engagée dans les actes qu'elle accomplit. Un décret du 11 août 1792 consacre ce nouveau principe et souligne sa dimension territoriale :

« Tout citoyen doit à l'Etat le sacrifice de sa vie et de sa fortune dans les guerres où est en jeu la conservation de la liberté, de l'indépendance et de la Constitution française, l'Etat doit à son tour protéger les citoyens qui se dévouent à sa défense dans le cas d'invasion ou de séjour passager de l'ennemi sur le territoire français et qui auraient perdu tout ou partie de leurs propriétés.[892]»

Le principe de la protection des citoyens qui défendent la patrie est posé au nom de la fraternité qui fait qu'« un dommage fait à l'un des membres du corps social le rend commun à tous ». Mais pour en bénéficier il faudra faire preuve « de résidence et de paiement de l'impôt »[893]. Le rapport entre paiement de l'impôt, résidence en France et bénéfice de la solidarité nationale est inscrit, dès son origine, dans cette législation. Ces arguments sont repris en 1929 par R. Poincaré, président du Conseil, pour marquer son opposition à la demande d'indemnisation faite par l'UFE.

Face à cette position la participation à la défense de la patrie des Français de l'étranger, qui ont payé l'impôt du sang, n'est pas considérée comme générant une compensation des préjudices matériels. Toutefois, après plusieurs années de débat, un crédit de 50 millions de francs est voté par le Parlement, malgré l'opposition de l'exécutif ; mais il ne s'accompagne pas de la reconnaissance d'un droit. D'où la qualification d'« aumône » par l'UFE. Elle a fait de ces Français des « assistés alors qu'ils étaient eux aussi des créanciers de la Nation »[894]. Le souvenir de cette fin de non-recevoir étant resté très présent, les conseillers de la République représentant les Français de l'étranger vont s'employer à briser le lien entre l'indemnisation et l'argumentaire issu de la Révolution.

Des contacts sont pris, au printemps 1946, d'une part avec l'exécutif et d'autre part avec la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale [895] lors de

---

[892] J. B. Duvergier, 1824, *Décret qui règle les indemnités à accorder aux citoyens qui ont perdu dans le cours de la guerre, tout ou partie de leurs propriétés*, 11 août 1792, p.350.

[893] Ibid.

[894] J.O.R.F, *Conseil de la République, Débats parlementaires,* 1948, 27 février, E. Pezet, p.507.

[895] Archives nationales, *Seconde Assemblée nationale constituante*, C/ 15308, commission des affaires étrangères.

la préparation de la loi sur les dommages de guerre de façon à y inclure des dispositions spécifiques pour les Français de l'étranger. Démarche qui s'inscrit dans un contexte favorable car le président de l'UFE, E. Pezet, et G. Bidault, président du Gouvernement provisoire et ministre des Affaires étrangères, sont liés par leur commune appartenance au MRP. A ceci s'ajoute le fait que le premier dispose de solides relais à la commission des affaires étrangères où il a siégé depuis les années 1930. La démarche est cette fois-ci couronnée de succès. La loi sur les dommages de guerre prévoit la reconnaissance d'un droit :

« Une loi ultérieure établira dans quelles conditions et dans quelles mesures les personnes physiques et morales françaises possédant des biens sinistrés à l'étranger et qui ne bénéficieraient pas d'accord de réciprocité pourront être indemnisées.[896] »

Mais la prudence de la formulation, en matière de conditions et de niveaux d'indemnisation, montre que les débats précédents peuvent ressurgir, d'autant que le projet de loi déposé par le Gouvernement de G. Bidault rappelait sa filiation avec la tradition révolutionnaire[897]. Le chemin va, en effet, être long entre l'inscription du principe dans la loi, en 1946, et son début de traduction concrète, quelque dix ans plus tard. Les derniers dommages seront indemnisés en 1960. Pendant cette période tous les conseillers de la République concernés en demandent la mise en œuvre. Et ce quel que soit leur groupe politique. Ainsi, un an après l'adoption du principe législatif une proposition de résolution[898] est-elle déposée par les trois conseillers de la République représentant les « Français établis hors de France », le communiste M. Baron, le radical H. Longchambon, le socialiste M. Viple auxquels se joint le MRP E. Pezet, qui a été désigné par l'Assemblée nationale pour siéger au Conseil de la République au titre de ce groupe politique, et qui préside parallèlement l'UFE.

Sur quelles composantes du discours de la mêmeté[899], ces représentations qui justifient l'appartenance à une même collectivité et jouent donc en faveur du principe de solidarité, les parlementaires s'appuient-ils ? Deux types d'argument sont utilisés par les conseillers de la République : la parenté et la place de la France dans le monde. La mère-patrie ne peut être indifférente à ses enfants car, même s'ils vivent loin d'elle, ils la prolongent. Le lien ainsi maintenu contribue à

---

[896] JORF, *Lois et décrets*, 1946, 29 octobre, loi n° 46-2389 du 28 octobre sur les dommages de guerre, article 9, p. 9191.

[897] Assemblée nationale constituante, *Annales, Documents parlementaires*, 1946, 11 septembre, projet de loi n°749, p.573.

[898] Conseil de la République, *Documents parlementaires*, 1947, 13 août, proposition de résolution tendant à inviter le Gouvernement à étudier et faire voter en faveur des sinistrés français de l'étranger, la loi prévue par l'article 9 de la loi du 28 octobre 1946, p.596.

[899] M. Détienne, 2010, p.137.

renforcer le rôle économique et culturel de la France dans le monde. La prospérité des entreprises françaises de l'étranger et les nationaux qu'elles emploient doivent donc être défendus.

La métaphore de la parenté est utilisée ici conjointement avec celle de la défense des intérêts économiques, élément essentiel au redressement de la France et au maintien de sa place dans le monde. Mais, contrairement au débat d'entre les deux guerres, le rôle joué dans la défense de la patrie n'occupe pas une place centrale, même s'il est rappelé dans l'Hémicycle que les « Français de l'étranger ont largement et généreusement pris leur part des sacrifices par une participation importante aux entreprises et aux combats de la France libre.[900] » La minoration de cet élément renvoie à l'importance d'un passé utilisable sur lequel s'appuyer pour élaborer une interprétation commune, qui préserve l'unité du moment[901]. La division des « colonies » durant la guerre qui vient de s'achever, contrairement à l'unanimité affichée lors du conflit précédent, explique que l'accent soit mis sur un discours tourné vers l'avenir, où ces Français doivent trouver toute leur place.

Face à cette demande, traversant les appartenances partisanes, les difficultés d'application liées à la territorialité des lois vont mettre en lumière des divergences au sein de l'exécutif. Pour le ministère des Finances l'insuffisance des ressources affectées à la Reconstruction oblige à un étalement dans le temps, la priorité est le territoire français[902] , et ce quelles que soient les demandes du ministère des Affaires étrangères. Priorité qui va en outre conduire à négocier des accords de réciprocité avec les pays étrangers, chacun prenant en charge l'indemnisation des sinistrés vivant sur son territoire selon ses propres règles. Les Français de l'étranger seront donc indemnisés selon la législation de leur pays de résidence et non selon la législation française qui se singularisait par sa générosité. Solution considérée comme équitable car, pour le ministère des Finances, il est « peu justifié de mettre à la charge du contribuable français, qui a supporté seul les charges fiscales et monétaires »[903], l'indemnisation des Français qui ont émigré.

Nous retrouvons là le lien entre le paiement de l'impôt et le droit à la solidarité nationale, utilisé entre les deux guerres pour écarter ces demandes, et qui, même s'il n'est pas admis par toutes les composantes de l'exécutif, est à l'origine d'un traitement différencié des Français de l'étranger. Pour ceux qui restent à la charge du Gouvernement français, l'indemnisation sera très partielle : « Les fonds ne

---

[900] J.O.R.F, Conseil de la République, *Débats parlementaires*, 1948, 27 février, p.507.

[901] M. Halbwachs, 1935, p.391 et suivantes.

[902] Journal officiel, *Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 1948, 18 décembre, question écrite de Joseph Denais, n°149, p.7739.

[903] Archives du ministère des Finances, *Dommages de guerre Français de l'étranger*, B 136 00/1, 19 juin 1952.

couvriront que de façon infime les pertes réellement subies par ces sinistrés. [904] ». De fait les biens seront indemnisés à 13% de leur valeur, et ce après que les conseillers de la République concernés aient accepté l'exclusion des personnes morales du champ, de façon à augmenter le taux pour les personnes physiques[905].

Se pose ensuite la question cruciale de la monnaie dans laquelle les sinistrés vont être indemnisés, car la disponibilité en devises est un des problèmes majeurs de cette période. Pour éviter la sortie de ces devises, le parti retenu va être celui du versement, en France, d'une indemnité libre d'emploi. Il est par conséquent dérogé au principe de la législation de la Reconstruction qui voulait que le bien détruit soit reconstruit à son emplacement. L'ensemble du processus est donc territorialisé, la commission compétente siégeant elle-même à Paris.

Ce nouvel exemple de prise en compte d'une localité qui dépasse le territoire montre que l'Etat–nation trouve suivant les cas des solutions innovantes pour appliquer une loi concernant un territoire qu'il ne contrôle pas. Lorsque la prise en charge par l'Etat de l'éducation des pupilles de la Nation résidant à l'étranger avait été décidée, il avait été jugé possible que son financement intervienne à l'étranger alors que la décision de son attribution devait être prise sur le territoire national. La frontière entre les fonctions étatiques exercées en France et à l'étranger avait alors été déplacée. Pour les dommages de guerre la contradiction résolue par l'Etat, à l'issue d'un processus social et politique initié par les conseillers de la République et attentivement suivi par eux pendant plus d'une décennie, conduit, au contraire, à une complète territorialisation. La décision, prise par une institution ad hoc siégeant à Paris, aboutit au versement en France d'une indemnité libre d'emploi. Le principe central de la loi sur la Reconstruction n'est pas appliqué car celui de la territorialité prime. Il est exclu de reconstruire un bien à l'étranger. Et les montants attribués tiennent compte implicitement, si ce n'est explicitement, de la non-participation des Français de l'étranger au financement de la solidarité nationale. Ces deux particularités illustrent le fait que, si ces Français entrent dans le champ d'application de cette loi, le rapport entre les deux principes issus de la période révolutionnaire, paiement de l'impôt et bénéfice de la solidarité nationale, n'est pas oublié. Ces innovations législatives s'inscrivent dans la logique de ces principes. La tension entre la résidence et la nationalité ouvre, sous la Ve République, un autre champ de débats lié à la solidarité nationale : les Français de l'étranger peuvent-ils bénéficier de la protection sociale ?

---

[904] Archives du ministère des Finances, *Dommages de guerre des Français de l'étranger*, B 136 00/1, 1956, Maurice Faure, secrétaire d'Etat auprès du ministre des Affaires étrangères.

[905] Archives du ministère des Finances, *Dommages de guerre des Français de l'étranger*, B 136 00/1, 1954,13 octobre.

Protection sociale

La question est posée, en 1964, par l'UFE, sous l'angle de l'égalité des droits pour les Français de l'étranger en contrepartie de la présence de la France dans le monde qu'ils assurent[906]. Au Parlement, les sénateurs des « Français établis hors de France » interrogent le ministre des Affaires sociales, Jean-Marcel Jeanneney. Celui-ci apporte une réponse qui semble positive : le caractère temporaire de leur émigration et le fait qu'ils sont « [une des] deux parties de la collectivité française qui, l'une et l'autre, œuvrent pour notre pays, l'une en métropole, l'autre à l'étranger »[907], justifient qu'ils bénéficient de prestations sociales.

Mais, au-delà de cette affirmation, la politique menée par le Gouvernement depuis plusieurs décennies, qui consiste à signer des accords bilatéraux de réciprocité en matière de sécurité sociale avec les pays étrangers, est jugée inefficace par ces sénateurs car, en dehors de quelques pays européens, la protection sociale est pratiquement inexistante. La réciprocité est donc très limitée. Seul le financement de la protection sociale par le budget national français, comme cela existe pour les pensions des anciens combattants, identiques quel que soit le lieu de résidence, peut y répondre. Cet argumentaire ne trouve pas d'écho. La seule avancée [908] s'inscrit dans une toute autre logique : elle consiste à ouvrir aux Français de l'étranger la possibilité de racheter des cotisations vieillesse. Ce sont donc les intéressés qui financent ces prestations.

Au début du septennat giscardien, en 1974, l'examen d'un projet de loi étendant la sécurité sociale à tous les Français va être l'occasion pour le sénateur P. d'Ornano, qui représente les « Français établis hors de France », de rappeler que ceux-ci n'en bénéficient pas, alors que « c'est une très ancienne revendication »[909] :

« Il est indispensable que ces Français de l'étranger — c'est leur sentiment unanime — ne soient pas exclus du grand effort de solidarité nationale qui a été entrepris. C'est là, d'abord, simple justice et c'est aussi l'intérêt de notre pays. L'expansion économique vers l'étranger, qui est une nécessité impérieuse pour la France, passe par ces Français. Or, nos compatriotes ne s'expatrieront que s'ils sont assurés de bénéficier des mêmes avantages sociaux que les Français de la métropole.[910] »

---

[906] *La Voix de France*, 1964, n°19, juillet, p 5.

[907] Sénat, *Annales*, 22 novembre 1967, H. Longchambon p.1623.

[908] JORF, *Lois et décrets*, 1965, Loi n°65-555 du 10 juillet 1965 dite Armengaud accordant aux Français exerçant ou ayant exercé à l'étranger une activité professionnelle salariée, la faculté d'accession au régime de l'assurance volontaire vieillesse, 11 juillet, p. 5948.

[909] Sénat, *Annales*, 1974, 14 novembre, p.1743.

[910] Ibid.

L'exécutif reprend à son compte cette analyse, qui s'inscrit dans sa logique de développement de la présence économique à l'étranger et du renforcement des liens avec les Français de l'étranger qui en sont le vecteur[911] . Leurs représentants sont associés à la préparation d'un projet de loi [912] qui étend la sécurité sociale aux « salariés français à l'étranger », mais avec des règles différentes. Lors de l'examen par l'Assemblée nationale, la rupture introduite par le texte est soulignée : c'est bien la nationalité qui entre en compte, indépendamment de la résidence: « Pour la première fois un régime de sécurité sociale se fonde sur les critères de la nationalité et non sur celui de la territorialité, il présente donc un caractère très novateur.[913] »

Mais l'innovation ne va pas de pair avec la duplication des règles qui prévalent en France. C'est sur ces limites que va porter le débat. Le salarié doit prendre à sa charge la totalité de ses cotisations. Contrairement au système qui s'applique sur le territoire national, les employeurs ne sont pas d'obligés de participer à son financement. A cette différence s'ajoute le fait qu'il s'agit d'un système autonome, les recettes devant équilibrer les dépenses, sans financement de l'Etat.

Si aucune opposition au texte ne s'exprime au Sénat, à l'inverse, à l'Assemblée nationale, les groupes de gauche, communiste, socialiste et radicaux, rejettent le particularisme que constitue la prise en charge de la totalité des cotisations par les salariés et dépose un amendement pour que, comme en France, les employeurs en financent une partie :

« Nous considérons, suivant le principe de la généralisation de la sécurité sociale, que les investisseurs à l'étranger doivent, comme tous les employeurs français, supporter la totalité des charges de sécurité sociale pour les travailleurs qu'ils occupent à l'étranger. Ceux-ci doivent donc conserver la protection sociale dont ils bénéficiaient en France.[914] »

L'amendement est jugé irrecevable par le Gouvernement : la loi française ne peut imposer à des entreprises situées à l'étranger d'obligations de financement : elles « seraient dépourvues de sanctions, puisque celles-ci, même si elles sont

---

[911] Sénat, *Annales*, 1976, 19 octobre, p .2772.

[912] JORF, *Lois et décrets*, 1977, loi n° 76-1287 du 31 décembre 1976 relative à la situation au regard de la sécurité sociale des travailleurs salariés à l'étranger, 1er janvier, p.23.

[913] Assemblée nationale, *Annales, Documents de l'Assemblée nationale,* 1976, 1er décembre, rapport n°2660 par Antoine Gissinger, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

[914] Assemblée nationale, *Annales*, *Débats parlementaires*, 1976, 8 décembre, Joseph Legrand, député communiste du Pas-de-Calais, p.9079.

françaises, sont régies par le droit local »[915] . En raison du principe de territorialité des lois cette décision relève uniquement de l'entreprise.

Ce premier texte est adopté mais, en 1980, la proposition de loi étendant le champ d'application de la protection sociale aux travailleurs non-salariés et aux retraités est l'occasion de rouvrir le débat. Et cette fois-ci, à l'Assemblé nationale, les voix de la majorité se joignent à celles de l'opposition pour critiquer le nouveau texte en raison du niveau trop élevé de cotisation, liée au paiement de l'intégralité de la part prise en charge par le patronat en France par les salariés. Faute de pouvoir y remédier, une autre modification est proposée par Didier Bariani, député UDF, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales dont il est le rapporteur. Il s'agit de remplacer le taux unique de cotisation, donc indépendant des revenus, par un système de péréquation, dans lequel l'Etat prendrait à sa charge « une partie des cotisations des catégories les plus défavorisées »[916], comme cela se passe en France. Contrairement à la limite établie par l'exécutif, l'Etat financerait pour partie la sécurité sociale des Français de l'étranger. Cette position de la commission reflète les critiques exprimées sur tous les bancs de l'Assemblée. Elles sont liées aux médiocres résultats de la loi de 1976 : 25 000 Français de l'étranger se sont assurés, soit à peine le quart des personnes potentiellement concernées. Les divisions de la majorité, en 1980, à moins d'un an de l'élection présidentielle, ne sont sans doute pas non plus étrangères à ces prises de position.

Malgré l'appui limité de sa majorité, Jacques Barrot, ministre de la Santé et de la Sécurité sociale[917] , s'oppose à cet amendement et à tous ceux allant dans le sens d'une législation faisant abstraction des limites territoriales :« Une transposition pure et simple de la législation obligatoire de sécurité sociale française n'aurait pas permis de répondre aux situations particulières rencontrées par les Français de l'étranger.[918]» Il réaffirme l'objectif du Président de la République, qui est « de mettre les Français de l'étranger à égalité avec les Français résidant et travaillant dans l'Hexagone » [919]. Mais ici l'égalité passe par la différence.

L'affirmation par l'exécutif du caractère « vital » [920] de la présence française à l'étranger, est un point commun entre les prestations sociales mises en place dans les années 1970 et celles qui concernent les pupilles de la nation. Dans les deux cas

[915] Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaires,* 1976, 8 décembre, Christian Beullac, ministre du Travail, p.9084.

[916] Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaires*, 1980, 3 juin, p.1514.

[917] Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaires*, 1980, 3 juin, p.1516.

[918] Ibid.

[919] Ibid.

[920] Sénat, *Annales*, 1976, 19 octobre, Christian Beullac, ministre du Travail, p.2772.

la notion de survie de la nation est mobilisée, mais dans le premier, le terme est à prendre au sens propre, et un financement d'Etat vient compenser la perte d'un parent. L'usage qui est fait ici du même terme, dont l'acception est économique, n'entraîne pas de prise en charge par l'Etat. La conception de la territorialité des lois n'est pas modifiée, l'Etat se borne à mettre en place des instruments, mais la solidarité nationale ne joue pas. Les Français de l'étranger restent, dans ce domaine également, des égaux inégaux.

CSG–CRDS

Trente ans après ces échanges, le débat sur la « CSG –CRDS » a été abordé par tous mes interlocuteurs députés et sénateurs des « Français établis hors de France », quel que soit leur groupe politique. Ce double sigle renvoie à des questions qui sont à l'articulation des deux domaines précédents, la fiscalité et la protection sociale. En quels termes ce débat se pose-t-il aujourd'hui ? Précisons d'abord que la CSG est la « contribution sociale généralisée » et la CRDS la « contribution au remboursement de la dette sociale ». Il ne s'agit pas, pour les Français de l'étranger, comme lors des périodes précédentes, de bénéficier d'un droit à remboursement de dommages, ou de prestations sociales comme il en existe en France. La question se pose à l'inverse ; les Français de l'étranger doivent-ils être soumis à un prélèvement fiscal destiné à financer des prestations sociales, s'ils touchent des revenus en France ?

P. Y. Le Borgn', député PS de la 7e circonscription des Français de l'étranger qui regroupe l'Allemagne, l'Autriche et l'Europe de l'Est, explique son investissement dans ce dossier par le désintérêt du Gouvernement, alors qu'il est interpellé par ses électeurs : « Ce sujet, qui touchait des dizaines de milliers de Français, était considéré comme anecdotique par le Gouvernement et donc non traité, ce qui m'a conduit à le prendre en charge pour répondre aux demandes des électeurs. » Lorsqu'il intervient dans le débat en séance publique à l'Assemblé nationale, en 2015, les échanges entre pouvoirs exécutif et législatif ont commencé trois ans auparavant, en 2012. F. Hollande étant Président de la République, le Gouvernement décide d'assujettir les revenus perçus en France par les Français de l'étranger à la CSG et à la CRDS. Cette décision ouvre un débat contradictoire entre les groupes politiques et le pouvoir exécutif.

L'opposition de droite, qui s'exprime par la voix de ses députés des Français de l'étranger, qui viennent d'être élus, et par les sénateurs d'opposition qui les représentent, s'élève contre cette mesure. Les Français de l'étranger ne doivent pas être assujettis à ces prestations qui contribuent au financement de la protection sociale dont ils ne bénéficient pas :

« Pour bénéficier du régime d'assurance maladie, l'assuré doit s'acquitter de la CSG, qui concourt au financement de la protection sociale. Dès lors, comment peut-on assujettir les non-résidents à la CSG s'ils ne peuvent bénéficier en retour

d'une protection sociale ? Le Gouvernement veut-il, en contrepartie, leur donner les avantages accordés aux usagers de la Sécurité sociale ?[921] » (C. Schmid)

La majorité soutient l'instauration de cette mesure par l'exécutif. Il n'y a pas de lien entre ce prélèvement et l'utilisation qui en est faite, car c'est un impôt qui est affecté au budget général de l'Etat. Il peut financer telle ou telle dépense de la collectivité. Les revenus perçus sur le territoire français par ces Français sont soumis à l'impôt, comme le sont ceux des autres Français, qu'ils utilisent ou non des services tels que l'école, l'université ou les services sociaux. Le fait qu'ils résident à l'étranger n'entre pas en ligne de compte ; c'est l'égalité devant l'impôt de tous les citoyens qui importe :

« Pourquoi payer la CSG quand on ne bénéficie pas soi-même du système de protection sociale ? Par extension, ce raisonnement peut mener loin. Ainsi, les parlementaires ici présents, quand ils ont des enfants ne fréquentant plus ni l'école ni l'université, seraient-ils en droit de considérer qu'ils doivent être exonérés de la part de leur impôt affectée à l'éducation nationale, au motif que le service public de l'éducation nationale n'est plus d'aucune utilité à leur famille ? Ce serait là une conception consumériste et utilitariste, opposée à la conception universelle de l'impôt – la seule à laquelle le Gouvernement se réfère.[922] »

La position de l'exécutif et de la majorité est confortée lorsque le Conseil constitutionnel valide le dispositif[923] ; ces prélèvements ne sont pas liés à une contrepartie, ils n'ouvrent pas droit à des prestations sociales. La mesure est donc adoptée et mise en œuvre. Une première « puissance juridique savante »[924] française, ces experts qui disent ce qui est conforme au droit, s'est prononcée. Mais la France appartenant à l'Union européenne, des instances qui en dépendent se prononcent également, dans certains domaines, sur la conformité du droit. Tel est le cas de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). En 2015 elle rend un arrêt[925] qui s'oppose à celui du Conseil constitutionnel : la CGS /CRDS est un prélèvement social et non un impôt, elle doit donner lieu à contrepartie. Les Français de l'étranger affiliés à un régime de sécurité sociale dans un Etat membre de l'Union européenne autre que la France ne peuvent se voir réclamer des prélèvements sociaux sur leurs revenus de source française puisqu'ils ne

---

[921] Assemblée nationale, *Annales*, *Débats parlementaires*, 2012, Projet de loi de finances rectificative pour 2012, 19 juillet, article 25, assemblee-nationale.fr,

[922] Assemblée nationale, *Annales*, *Débats parlementaires*, 2012, projet de loi de finances rectificative pour 2012, 19 juillet, Article 25, Jérôme Cahuzac, ministre délégué au Budget, assemblee-nationale.fr

[923] Conseil constitutionnel, *Décisions*, 2012, décision n° 2012-654 du 9 août, conseil-constitutionnel.fr.

[924] J. Rancière, 1995, p. 151

[925] Cour de justice de l'Union européenne, *Arrêts*, 2015, Arrêt du 26 février, curia.europa.eu .

bénéficient pas du régime de protection sociale de leur pays d'origine. La France est condamnée à rembourser les Français concernés qui résident en Europe.

Une fragmentation territoriale entre Français de l'étranger, selon qu'ils résident en Europe ou pas, résulte des décisions conjointes des institutions européennes et du Gouvernement français. La France rembourse les sommes perçues, depuis 2012, au titre de la CSG/ CRDS sur les revenus du patrimoine aux Français vivant en Europe mais elle n'étend pas cette disposition à ceux des autres pays étrangers. La conception de la territorialité des lois connaît là une nouvelle mutation : l'imbrication des deux formes de droit introduit un traitement différencié entre les Français selon leur pays de résidence. Cette différence donne une nouvelle dimension au débat parlementaire, elle déplace les lignes de clivage entre majorité et opposition. Pour l'opposition, et certains membres de la majorité, ce prélèvement doit être supprimé pour tous au nom de l'égalité de traitement des Français de l'étranger. Telle est la position de P.Y Le Borgn', qui dépose un amendement dans ce sens : « Mon amendement vise à supprimer le prélèvement de la CSG et de la CRDS sur les revenus immobiliers des non-résidents.[926] », position que partagent les membres de l'opposition.

Au Sénat une même fragmentation de la majorité se produit, des sénateurs PS représentant « les « Français établis hors de France » demandent également l'égalité de traitement pour ces Français : « Si la décision de prélever la CSG sur des revenus du patrimoine est erronée et injuste pour les résidents à l'intérieur de l'Union, ainsi en a jugé la Cour de justice de l'Union européenne–, elle l'est tout autant pour ceux qui sont en dehors de l'Union.[927] »

Le Gouvernement, et la majorité qui le soutient, s'oppose à cette position au nom d'une égalité des droits non seulement entre les Français de l'étranger mais entre tous les Français. Tous sont égaux devant l'impôt, où qu'ils résident. Cette conception est défendue par un autre député PS représentant des Français résidant en Europe, P. Cordery :

« Il s'agit simplement de soumettre tous les contribuables, résidents ou non, affiliés ou non-affiliés, à la même taxation sur les revenus du patrimoine, en partie par l'impôt sur le revenu, en partie par la CSG et la CRDS, et cela ne vaut qu'en cas de plus-value immobilière, d'encaissement de loyers ou de perception de dividendes. Il n'est pas question, comme le répètent certains de nos collègues de

[926] Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaires,* 2015 ; projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, 22 octobre, article 15, assemblee-nationale.fr

[927] *Sénat, Annales, 2015,* projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, 12 novembre, article 15, Richard Yung, senat.fr.

l'opposition, de faire payer une taxe aux Français résidant à l'étranger et qui possèdent un appartement en France.[928] »

Ce débat comporte aussi une dimension sensible qui laisse une place aux émotions. Le logement détenu en France, auquel s'appliquent ces prélèvements, est, au-delà de sa valeur financière, le symbole du lien à la France. L'ancienneté de ce lien entretenu par les familles de Français de l'étranger via la possession d'une maison dans leur province natale est évoquée lors des débats au Sénat. Leur rôle est rappelé, ce sont pour la France des relais essentiels :

« Ils sont dépositaires de la France. Ils ont ainsi construit une grande partie de notre réseau d'écoles, car ils ont voulu conserver notre langue. Ils sont aussi très heureux d'avoir gardé une maison en France, dans leur province natale, comme c'est très souvent le cas. Je puis vous assurer, monsieur le ministre, qu'une grande émotion s'est manifestée dans les réseaux d'expatriés depuis qu'ils ont pris connaissance de votre projet, et les réactions que nous avons recueillies ont été nombreuses.[929] »

Le risque est donc que ces logements soient vendus en raison de cette imposition, conduisant à une rupture de liens existant de longue date, avec des membres de la communauté nationale :

« Je crains qu'en assujettissant les non-résidents à la CRDS, nous ne nous séparions d'une partie de notre communauté, qui se coupera de ses origines en abandonnant la maison familiale et en rompant définitivement avec la France ; je ne le crois pas, j'en suis convaincue. J'ai déjà reçu des messages en ce sens de certains de nos compatriotes.[930] »

Mais la possession d'un logement en France, aussi symbolique qu'elle soit du maintien d'un lien sur la longue durée, n'est pas un argument pris en compte par l'exécutif. Dans ce débat pour définir un droit, ce « régime d'identité de la communauté »[931], le principe d'égalité devant la loi est affirmé par tous les participants, mais il est interprété différemment en termes de droits pour ses membres, reflétant la tension entre nationalité et résidence. Pour les uns, la communauté est d'abord celle des Français de l'étranger. Les différences liées à leur extraterritorialité, dont celles liées à la protection sociale, justifient des

---

[928] Assemblée nationale, *Annales*, *Débats parlementaires*, 2015, projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, 22 octobre, article 15, assemblee-nationale.fr.

[929] Sénat, *Annales*, 2012, projet de loi de finances rectificative pour 2012, 27 juillet, André Ferrand, sénateur UMP, p. 2658 et suivantes, senat.fr.

[930]Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaires,* 2012, projet de loi de finances rectificative pour 2012, 19 juillet, article 25, Claudine Schmid, député UMP des « Français établis hors de France », assemblee-nationale.fr.

[931]J. Rancière, 1995, p. 150.

règles particulières, mais identiques pour tous. Pour les autres, l'égalité liée à la nationalité prime quel que soit le pays de résidence.

Le sujet est évoqué tous les ans lors des débats budgétaires jusqu'à la fin de la législature, en 2017, car le Gouvernement, s'appuyant sur la décision du Conseil constitutionnel considère que la CGS/CRDS est un impôt dû par tous les Français sur les revenus perçus en France. Et, pour satisfaire l'arrêt de la CJUE, l'exécutif change l'affectation de ce prélèvement : il est désormais affecté au Fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui concerne tous les Français de l'étranger.

L'application des deux principes issus de la période révolutionnaire, payer l'impôt et bénéficier de la solidarité, pose une double question lorsque nationalité et résidence sont dissociées. D'une part seuls les revenus perçus par les Français de l'étranger sur le territoire national sont imposés. D'autre part le système de protection sociale est lui aussi lié au territoire. Alors qu'une hétérogénéité supplémentaire est introduite par le droit européen, l'articulation du caractère partiel de l'un et de l'autre renouvelle le débat entre les pouvoirs exécutif et législatif, médiatisé par les institutions qui disent le droit. Territorialité et nationalité comportent dans ce domaine une nouvelle dimension : les Français, selon qu'ils résident en Europe ou non, ont des droits sociaux différents. Egaux devant la loi en raison de leur nationalité, leur inégalité en termes de droits les différencie non seulement de leurs compatriotes mais aussi entre eux selon leur pays de résidence. De binaire le système devient ternaire.

8 - 2 - L'enseignement

Financer l'enseignement

Cette même disjonction entre fiscalité et prise en charge des dépenses liées à la solidarité est au centre du débat concernant l'enseignement. Cette discussion s'ancre dans les profondes divisions que suscite cette question dans la société française. Le développement de l'enseignement à l'étranger est lié à l'action menée par A. Honnorat après la Première Guerre mondiale. Il a alors milité non seulement pour la prise en charge des études, en France, des enfants vivant à l'étranger, à commencer par les pupilles de la nation, mais aussi pour développer l'enseignement français à l'étranger pour tous les enfants français. C'est en effet pour lui le moyen d'éviter les abandons de nationalité, donc de maintenir quantitativement « les colonies », vecteurs d'influence culturelle et économique.

Les conseillers de la République représentant « les Français de l'étranger » vont à leur tour relayer ce discours sous la IVe République. Ils soulignent que l'Etat doit renforcer sa présence internationale, une importance particulière étant donnée au secteur de l'enseignement, qui continue à être considéré par ces élus comme un élément essentiel de l'expansion française. Aussi demandent-ils que la

rémunération des fonctionnaires concernés[932] soit suffisamment attractive pour garantir un recrutement qui réponde quantitativement et qualitativement aux besoins et tienne compte des contraintes différenciées de l'expatriation selon les pays. Ces demandes seront réitérées à de multiples reprises[933]. Elles trouveront une réponse partielle une décennie plus tard. La situation financière française est alors redressée et une commission interministérielle est créée qui ajuste le montant des rémunérations des fonctionnaires français en fonction de l'évolution du coût de la vie selon les pays. L'étranger n'est plus considéré de façon indifférenciée dans le temps et l'espace.

Mais le sujet central va être la prise en charge financière par l'Etat de cet enseignement déterritorialisé, même s'il s'agit d'établissements privés, pour une large part congréganiste. Inflexion qui conduirait, là aussi, à déroger aux règles en vigueur sur le territoire national. La solidarité nationale financerait le fait de rester français, abstraction faite du statut de l'établissement qui dispense l'enseignement. E. Pezet reprend la thématique du « coût d'être français » largement développée entre les deux guerres par l'UFE en se focalisant sur l'inégalité des charges en matière d'enseignement qui pèsent sur les familles françaises selon qu'elles résident ou non sur le territoire national. Déniant toute existence aux conflits scolaires, il plaide pour un financement des établissements privés par le budget de l'Etat au nom d'un argument quantitatif. Ce sont eux qui « accueillant quatre à cinq fois plus d'élèves que l'ensemble du secteur public, représentent à beaucoup près la plus grosse part de l'expansion de la langue française à l'étranger.[934] ». La disparition de ces établissements, « qui ont puissamment servi le rayonnement de la culture française »[935], serait désastreuse pour l'intérêt général.

Le sujet est sensible : en 1948, un décret pris par une ministre MRP de la Santé publique et de la Population, Germaine Poinso-Chapuis, accorde à des associations familiales des crédits pour financer l'éducation des enfants des « familles nécessiteuses » quelle que soit le type d'école. La publication de ce texte ouvre une crise gouvernementale car cette subvention indirecte des écoles privées est dénoncée par les ministres socialistes comme portant atteinte à la laïcité de l'Etat. La SFIO est alors associée au MRP au sein du Gouvernement malgré leurs divergences, dont celles sur les questions scolaires. L'Assemblée nationale s'empare du sujet via l'examen de propositions de loi, dont celle de M. Maurice Deixonne, député socialiste du Cantal, qui tend à « supprimer toute subvention

---

[932] JORF, *Conseil de la République*, *Débats parlementaires,* 1947, 1er août, M. Baron, p.1377.

[933]JORF, *Conseil de la République*, *Débats parlementaires,* 1957, 21mai, A. Armengaud, p.1115.

[934] JORF, *Conseil de la République, Débats parlementaires* 1954, 17 décembre, E. Pezet, p.2267.

[935] JORF, *Conseil de la République, Débats parlementaires* 1954, 17 décembre, E. Pezet p.2268.

déguisée à l'enseignement confessionnel »[936]. Laïcs et cléricaux s'affrontent en séance publique, ces derniers réclamant un financement au nom de la liberté de l'enseignement et de la justice sociale[937] . A l'issue de ce débat le décret litigieux n'est pas appliqué.

Mais les élections législatives de 1951 marquent un glissement à droite et cette thématique va trouver un écho favorable au Gouvernement. Un des axes du discours d'investiture de René Pleven comme Président du Conseil est l'augmentation des crédits pour l'octroi des bourses du second degré, qui « doivent être fixés de manière à permettre de traiter sur un pied d'égalité tous les enfants, que leurs parents les orientent vers un établissement public ou vers un établissement privé »[938]. Cette politique est déclinée par André Marie, ministre de l'Education nationale de 1951 à 1954, au nom, là aussi, d'un argument quantitatif, l'impossibilité d'accueillir dans les écoles publiques tous les enfants issus du baby-boom. Des efforts de construction et de recrutement d'enseignants sont, certes, en cours, mais leur effet n'est pas immédiat. Des parents sont donc obligés de s'adresser à des institutions privées. Au nom de l'égalité la loi Marie [939] étend donc aux élèves considérés comme les plus méritants du secteur privé la possibilité de bénéficier d'une bourse, ce qui était préalablement réservé à l'enseignement public. À l'Assemblée nationale, les groupes socialistes et communistes bataillent pied à pied sans succès. Un contrôle des établissements privés par l'Etat est toutefois instauré par un amendement précisant les conditions auxquelles ils ont soumis pour accueillir des boursiers[940].

Pour bénéficier de ces bourses nationales d'enseignement du second degré deux conditions sont posées pour les enfants français : avoir été reconnus aptes à poursuivre leurs études, c'est-à-dire avoir réussi le concours des bourses, et suivre des études en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer[941]. La territorialité des lois fait donc que pour en bénéficier, les enfants français doivent revenir en France. Pour leur appliquer ces dispositions l'Etat va combiner des éléments d'un répertoire déjà rencontré. En matière de sélection il va s'inspirer d'une dérogation introduite par A. Honnorat dans les années 1920. Les enfants de Français de l'étranger ne sont pas astreints au concours, élément clé de la

---

[936] Assemblée nationale, *Annales, Documents de l'Assemblée nationale*, 1948, annexe n° 4352, 28 mai, p.1064.

[937] Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaires*, 1948, 10 juin, p.3394 et suivantes.

[938] Assemblée nationale, *Annales*, *Débats parlementaires*, 1951, 8 août, p.6253.

[939] JORF, *Lois et décrets,* 1951, 23 septembre, loi n°51-115 du 21 septembre portant ouverture de crédits sur l'exercice 1951, Education nationale, p.9766.

[940] Assemblée nationale *Annales*, *Débats parlementaires*, 1951, 3 septembre, p.6786.

[941] JORF, *Lois et décrets*, 1951, 30 octobre, décret n°51 1225, p.10803.

sélection. Une procédure administrative le remplace. La demande, instruite par le consul, est transmise ensuite aux administrations parisiennes compétentes. Les chances de succès sont apparemment fortes puisque « Les bourses ne sont pas refusées à condition d'avoir été régulièrement demandées par l'intermédiaire du consul.[942] ». La procédure de remplacement choisie illustre une nouvelle fois la séparation entre tâche délocalisable, l'instruction d'une décision, et celle qui ne l'est pas, la décision elle-même, et conduit à déroger au principe fortement ancré dans la culture républicaine, la sélection par concours.

Après cette première « brèche ouverte dans laïcité »[943], André Marie, en accord avec G. Bidault, alors ministre des Affaires étrangères, va s'intéresser au second aspect, l'enseignement français à l'étranger. Pour lui la défense de la patrie doit permettre de dépasser des oppositions considérées comme d'un autre âge :

« Les divergences d'ordre spirituel, qui ont pu, jadis, diviser les Français au point de leur faire oublier la fraternité, nous devons faire en sorte qu'en France, et hors de France, elles sachent désormais se concilier avec l'ardente liberté des convictions et l'estime réciproque qui permet à tous les hommes de bonne volonté de s'unir pour honorer ensemble le nom de la patrie.[944] »

Les conseillers de la République représentant les « Français de l'étranger » s'inscrivent dans cette logique. Ils demandent l'attribution de bourses pour les familles qui ne peuvent financer l'éducation des enfants dans un établissement français. Sans cela les enfants suivent un enseignement dans les écoles locales, ce qui conduit à une moindre connaissance de leur langue maternelle. La différence entre le territoire national et l'étranger est soulignée. En France l'enseignement primaire et secondaire publics sont gratuits et des bourses peuvent être accordées, alors qu'à l'étranger « Il n'existe ni la gratuité de l'enseignement ni le principe des bourses »[945]. Si certains Français peuvent financer l'éducation de leurs enfants, des « familles nécessiteuses »[946] ne le peuvent pas.

Face à ces demandes réitérées pour réduire l'écart lié au territoire, et dans la logique de la loi qui porte son nom, A. Marie élabore, en 1953, un plan[947]. Des bourses sont mises en place pour le primaire et le secondaire, quel que soit le

---

[942] *La Voix de France*, 1952, n°66, octobre, p.299.

[943] Assemblée nationale, *Annales*, *Débats parlementaires*, 1952, 7 novembre, M. Deixonne, p.4989.

[944] *La Voix de France*, 1952, n°67, novembre, p.310.

[945] JORF, *Conseil de la République*, *Débats parlementaires,* 1951, 29 décembre, H. Longchambon, p.3147.

[946] Ibid.

[947] JORF, *Lois et décrets,* 1953, décret n°53-753 du 21 août, p.7396 et arrêté conjoint des ministres des Affaires étrangères et de l'Education nationale du 3 septembre, p.7396.

statut de l'établissement, au nom du maintien de la langue et de la culture française considérées comme un tout, indépendant du statut civil ou religieux de ceux qui l'enseignent. Les principes d'effacement entre les deux secteurs, qui prévalent sur le territoire national, sont donc appliqués également en dehors de celui-ci. Mais, tout comme pour la loi Marie elle-même, l 'Etat élabore des règles innovantes lorsqu'il s'agit des Français de l'étranger. Le principe de gratuité de l'enseignement public, qui prévaut en France, ne s'applique pas, mais une voie oblique est empruntée : accorder des bourses sur critère de ressources à un certain nombre de familles et ce dans les limites d'un budget voté annuellement par le Parlement. La décision étant prise, selon le principe désormais bien connu d'une instruction locale par les consulats mais d'une décision prise à Paris par une instance nationale. Restait à s'interroger sur le contrôle des établissements privés susceptibles de recevoir des boursiers, qui avait été au cœur des débats parlementaires. La réflexion tourne court car il est jugé préférable de « ne pas s'engager dans la voie périlleuse qui aurait consisté à établir la liste des établissements habilités ou non à recevoir les boursiers.[948] ». La question s'était posée pour les pupilles de la nation, elle avait été, comme ici, évacuée. A l'étranger le caractère français suffit à qualifier l'établissement.

Le financement de l'enseignement à l'étranger passant par une indifférenciation des établissements ne suscite pas d'opposition au Conseil de la République, mais celle-ci s'exprimera ultérieurement à l'Assemblée nationale par la voix des députés communistes, en particulier celle de Fernand Marin. Elu du Vaucluse, cet ancien directeur d'école publique s'étonne du déséquilibre qui prévaut à l'étranger entre les « institutions confessionnelles financées et patronnées par la France alors que les institutions laïques y sont fort peu nombreuses[949] ». Il demande de mettre fin à « l'esprit de croisade, ressuscité par l'ancien ministre des Affaires étrangères, M. Georges Bidault, qui proclamait « jamais le croissant ne l'emportera sur la croix » »[950]. Ce député demande aussi d'accorder « des crédits importants aux établissements laïcs qui présenteront de notre pays une image plus rationnelle »[951]. Les divergences concernant la question de l'enseignement renvoyant, selon les uns, à des questions dépassées, sont tout à fait présentes pour d'autres. Mais le droit des enfants français à l'étranger à être instruits dans leur langue et selon leur culture comme ceux qui résident en métropole, est reconnu au nom d'une double raison, d'une part le devoir de l'Etat et d'autre part son intérêt sur les plans politique, culturel, militaire, économique. Face à ces intérêts, les dérogations aux

[948] La *Voix de France*, 1954, n°81, février, p.538.

[949] Assemblée nationale, *Annales*, *Débats parlementaires*, 1956, 13 juin, p.2573.

[950] Ibid.

[951] Ibid.

principes en vigueur en France, faute de dupliquer l'organisation de l'enseignement qui prévaut sur le sol national, ne pèsent pas.

Un enseignement gratuit ?

La question de l'enseignement continue, après 1958, pendant la période gaulliste, à occuper une place majeure dans les débats concernant les Français de l'étranger, mais ses termes s'infléchissent doublement. D'abord la loi Debré instaure, en 1959, un financement de l'enseignement privé. Des contrats peuvent être passés avec les écoles privées, dont les enseignants sont rémunérés par l'État, à condition, en particulier, que celles-ci suivent le même programme scolaire que dans le public. Le statut des établissements n'est plus un point central. L'exception que constituait le financement de l'enseignement privé à l'étranger n'en n'est plus une. Ensuite les caractéristiques de l'émigration, dorénavant décrite comme familiale et temporaire, conduisent les représentants parlementaires et associatifs de ces Français à demander que la continuité des études des enfants soit assurée, en français à l'étranger :

« Autrefois un Français qui quittait la métropole le faisait souvent sans espoir de retour. Il allait fonder une famille à l'étranger et, en général, sa descendance s'intégrait finalement dans la nation qui l'avait reçu. De nos jours, l'émigration française est de plus en plus une émigration temporaire. C'est une émigration de cadres, une émigration de personnes qui savent qu'au bout d'un certain nombre d'années plus ou moins grand, ils reviendront en métropole. Ils ont donc la préoccupation bien naturelle que leurs enfants revenant avec eux se retrouvent à égalité dans leurs études avec leurs petits camarades métropolitains. [952] »

De plus le rôle de cette émigration dans l'économie française a changé ; elle est maintenant nécessaire à l'expansion française. Dans ce contexte H. Longchambon dénonce le désintérêt du Gouvernement, en s'appuyant sur son expérience de sénateur des « Français établis hors de France » :

« Nous recevons constamment des plaintes des grandes affaires françaises qui cherchent à conquérir des marchés à l'étranger. Leurs dirigeants nous disent : nos cadres refusent de partir pour l'étranger parce que étant presque tous, et nous nous en réjouissons, pères de familles nombreuses et jeunes, ils craignent de ne pas pouvoir faire instruire leurs enfants selon les normes de l'enseignement français.[953] »

Sur ces bases les sénateurs représentant les Français de l'étranger vont régulièrement, et pendant plusieurs années, interpeller le Gouvernement, considérant qu'il s'agit d'une responsabilité d'Etat. Ces interpellations vont se

[952] Sénat, *Annales*, 1964, 9 juin, H. Longchambon, p.517.

[953] Ibid.

faire selon des angles différents en fonction des groupes politiques. Pour H. Longchambon, sénateur radical siégeant au groupe de la Gauche démocratique, il est d'intérêt national que l'éducation des enfants à l'étranger soit soumise à la loi d'obligation scolaire. L'Etat a donc la responsabilité de mettre à la disposition des parents les moyens de satisfaire à cette obligation, non pas en agissant directement mais en organisant et en contrôlant des initiatives locales. C'est bien l'application de la loi qui prévaut en matière de financement de l'enseignement privé en France qui est demandée hors des frontières, en raison du principe de la scolarité obligatoire. Le financement de l'enseignement serait donc lié à la nationalité, indépendamment du lieu de résidence.

A l'inverse, Louis Gros, membre du groupe des Républicains et Indépendants, rassemblant des libéraux, n'évoque pas la déterritorialisation du principe de scolarité obligatoire et gratuite. L'absence de financement de celle-ci ne constitue pas, selon lui, un frein à l'émigration, mais c'est une injustice à laquelle il faut remédier car le coût de l'enseignement absorbe une partie du différentiel des revenus par rapport à la France : « Il faut admettre que ces Français, quittant un pays de gratuité d'enseignement, considèrent comme injuste de voir absorber la majeure partie de cette amélioration de revenus familiaux par le paiement de frais de scolarité élevés.[954] »

Face à cette demande, M. Schumann, ancien président de l'UFE, ministre des Affaires étrangères à partir de 1969, manifeste une nouvelle fois son intérêt pour les Français de l'étranger. Sa formule, « La gratuité de l'enseignement des jeunes Français à l'étranger est l'idéal à atteindre »[955], fixe le nouvel horizon sous le signe duquel vont se dérouler les débats parlementaires des années suivantes. Mais, au – delà du terme gratuité, se profile le débat sur le coût de cet enseignement, lors duquel les clivages politiques entre sénateurs vont s'exprimer.

Pour Jacques Habert la question du financement ne se pose pas. Successeur d'H. Longchambon à partir de 1969, il siège parmi les « non–inscrits » c'est-à-dire ceux n'appartenant à aucun des groupes politiques, et défend les mêmes positions que lui, en s'appuyant sur une longue expérience de l'enseignement à l'étranger. Ce résistant des Forces françaises de l'intérieur vit aux Etats-Unis depuis 1945. D'abord enseignant au lycée français de New York, il dirige ensuite « France-Amérique », hebdomadaire destiné aux Français y vivant. Son activité dans la communauté française le conduit à siéger au CSFE avant de rejoindre le Sénat. Il considère que le financement de l'enseignement à l'étranger est un juste retour par rapport aux bénéfices tirés par l'Etat des exportations françaises. Même si le Gouvernement augmente les crédits consacrés à cet enseignement et diversifie son action - nombre croissant de bourses, détachements de professeurs, financement

[954] *La Voix de France*, 1969, n°238, juillet, p.8.

[955] *La Voix de France*, 1969, n°238, juillet, p.29.

de constructions scolaires, participation aux frais de fonctionnement - l'objectif reste la gratuité. Sa mise en œuvre doit faire dès présent l'objet d'une réflexion. Par quel niveau faut-il commencer ? Le primaire d'abord puis le secondaire, ou l'inverse ? Question qui nous retrouverons au début du siècle suivant.

Tout autre est la position d'A. Armengaud, membre du groupe des Républicains et Indépendants. Il rappelle que cette gratuité signifie financement par l'impôt. Or les Français de l'étranger ne sont pas soumis au même régime fiscal que leurs compatriotes résidents. Par exemple ils ne paient pas d'impôt sur le travail en France. Il demande donc une augmentation du financement qui conditionne l'avenir de l'enseignement français à l'étranger et de la présence française dans le monde, mais pas la gratuité [956].

C'est cette dernière position qui va être reprise au nom du Gouvernement par Jacques Limouzy, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Education nationale. L'objectif reste d'étendre la scolarisation mais il n'est pas question de dupliquer la gratuité :

« L'objectif de mon département est de contribuer à la scolarisation des enfants de nos compatriotes résidant à l'étranger et d'étendre à cette population scolaire, importante d'ailleurs, dans toute la mesure du possible et suivant des modalités appropriées, le bénéfice des efforts consentis par la nation pour assurer aux enfants de la métropole l'accueil dans les établissements. C'est une question d'équité, c'est aussi un concours indispensable à l'expansion économique et culturelle française à l'étranger, dans la mesure où une scolarisation satisfaisante de leurs enfants est souvent la condition de l'expatriation de nos cadres. Il s'agit de faciliter la mobilité des familles en assurant un enseignement de nature à permettre la réinsertion des enfants dans le système français, tout en maintenant dans des limites raisonnables la charge financière supportée par elles.[957] »

Substituer l'égalité à l'équité, qui renvoie à des « modalités appropriées », permet de résoudre la tension entre le financement de l'éducation à l'étranger, affichée comme condition de l'expatriation, et la charge pour le budget de l'Etat. Ce terme renvoie à une conversion entre droits et devoirs. Mais cette conversion est l'objet d'un débat permanent, donnant lieu à des définitions successives en fonction des conflits du moment. C'est bien à ces caractères que correspondent les propos tenus par le Gouvernement.

Le jeu entre les deux termes, égalité et équité, va marquer les prises de position de l'exécutif durant le septennat giscardien. Pour le Président de la République, qui fait part aux Français de l'étranger de son souhait de répondre à leurs demandes, le droit à l'enseignement est indépendant du territoire national, il est,

[956] *La Voix de France*, 1973, n°279, novembre, p.3.

[957] Sénat, *Annales*, 1973, 6 décembre, p.2466.

comme d'autres, attaché à la nationalité : « Le droit à l'enseignement national des jeunes Français est un droit qui doit s'appliquer à ces Français, qu'ils vivent en France ou à l'étranger »[958] . Position que le conduit à s'inscrire dans une logique de gratuité : « Le problème est complexe mais la direction doit être la même, c'est-à-dire tendre progressivement à cette gratuité quelles que soient les difficultés d'application »[959].

Le Premier Ministre Jacques Chirac décline ce discours en faisant appel à un « un droit imprescriptible » à l'équivalent de l'enseignement reçu en France[960], mais sans utiliser le terme de gratuité. Par contre ce terme va être clairement récusé par Jean Sauvagnargues, ministre des Affaires étrangères :

« Le Gouvernent a le plus vif désir que ces Français jouissent de tous les droits civiques et de toutes les facilités d'éducation que nous sommes en mesure de leur fournir, malheureusement parmi ces facilités ne peut figurer la scolarité gratuité pour des raisons purement budgétaires »[961].

La modification législative permettant à l'Etat de financer l'enseignement privé, qui supprime la nécessité de règles spécifiques pour l'étranger, amène le débat sur un autre terrain. S'agit-il d'appliquer la loi sur la scolarité gratuite et obligatoire à l'extérieur du territoire national, en considérant qu'elle dépend de la nationalité française ? Ou s'agit-il de favoriser l'expansion française par le biais d'une émigration familiale, temporaire, qui suppose un suivi de l'éducation selon un cursus français pour les enfants ? Que l'une ou l'autre de ces positions soit adoptée, la décision revient au pouvoir politique français, sans qu'interviennent d'accords avec des Etats étrangers, comme c'est le cas en matière de modalités d'expression des droits politiques. La réponse apportée s'articule autour de la reconnaissance d'une responsabilité de l'Etat, mais une dimension temporelle entre en jeu, cette responsabilité ne pourra être effective que dans la durée, en fonction des contraintes financières. Ainsi s'ouvre un débat récurrent.

Quel enseignement dans un monde transnational ?

Un tournant de ce débat intervient en 2007 lors de la campagne présidentielle. L'un des candidats, N. Sarkozy, s'adressant aux Français de l'étranger, leur promet d'une part la gratuité pour les trois classes du lycée, et d'autre part une

---

[958] Ministère des Affaires étrangères, France, Direction de la communication et de l'information, *Textes et documents*, 1976, Valéry Giscard d'Estaing, Voyage officiel en Grande-Bretagne, 22-24 juin, discours devant la colonie française de Londres, 24 juin.

[959] Ibid.

[960] *La Voix de France*, 1975, n° 297, septembre, p.18.

[961] *La Voix de France*, 1976, n° 301, février, p.6.

augmentation des bourses scolaires. La combinaison de ces deux mesures, auxquelles doit s'ajouter une augmentation du nombre d'établissements, doit faire que tous les enfants puissent suivre un enseignement français. Il n'est pas question, comme précédemment, d'étendre la loi sur la scolarité gratuite et obligatoire à l'extérieur du territoire national, mais d'un financement qui la ferait entrer dans les faits. Les différences liées à l'extraterritorialité seraient supprimées, le seul critère serait la nationalité française des enfants vivant à l'étranger :

« J'affirme, tout d'abord, qu'il n'est pas normal qu'un enfant français soit exclu de notre système d'enseignement soit pour des raisons financières, soit pour des raisons géographiques. C'est pourquoi je souhaite que dès la rentrée scolaire 2007, le coût des études de vos enfants dans les lycées français à l'étranger à compter de la classe de 2nde soit intégralement pris en charge par la collectivité nationale. C'est un geste fort que je souhaite que l'on fasse en votre direction. Je souhaite également que les coûts d'inscription de vos enfants au primaire et au secondaire soient fortement diminués grâce à une augmentation des bourses : l'Etat doit assumer son rôle et vous permettre d'offrir à vos enfants les meilleures études possibles. De la même manière, dans les prochaines années, il sera nécessaire d'augmenter l'offre pour présenter une meilleure couverture géographique de notre système d'éducation à l'étranger.[962] »

Après l'élection présidentielle, l'un des volets, la gratuité, appelée « prise en charge des frais de scolarité » (PEC), est mise en place pour les trois classes du lycée.

Mais dès l'année suivante, en 2008, face au coût de cette mesure, la majorité qui soutient le pouvoir exécutif à l'Assemblée nationale se fracture. Un amendement est déposé par le rapporteur lors de l'examen des crédits par la commission des Affaires étrangères. Il plafonne le montant de la somme prise en charge par l'Etat et fixe aussi un plafond de revenu pour les bénéficiaires. Les voix de la majorité et de l'opposition s'accordent pour l'adopter en commission ; il y a unanimité contre la politique mise en œuvre. Mais, lors de l'examen dans l'Hémicycle, l'exécutif a fait taire les voix dissidentes au sein de sa majorité, l'amendement est rejeté. Il n'en sera pas de même l'année suivante.

Face à la croissance du coût de la mesure, un nouvel amendement est adopté, malgré l'opposition de l'exécutif, non seulement en commission des affaires étrangères mais aussi en séance publique. Le principe d'une gratuité générale est remis en cause. Elle doit être modulée en fonction des revenus des parents et du coût de la vie dans le pays de résidence :

[962] Lettre de M. Nicolas Sarkozy, président de l'UMP et candidat à l'élection présidentielle 2007, aux Français de l'étranger sur ses propositions en faveur des expatriés, Paris le 30 mars, discours.vie-publique.fr.

« Il s'agit de ne pas accorder la gratuité à ceux qui n'en ont pas besoin, en plafonnant le montant du revenu brut des familles ouvrant droit à cette prise en charge. Ce plafond serait fixé par voie réglementaire, selon un barème respectant les différences de niveau de vie d'une région du monde à l'autre, comme le Quai d'Orsay sait d'ailleurs très bien le faire pour diverses indemnités ou allocations qu'il accorde.[963] »

Pour la majorité ce plafonnement permet de limiter les coûts tout en continuant à soutenir l'enseignement français à l'étranger, instrument de diffusion de la langue et outil de l'influence de la France dans le monde :

« L'enseignement français à l'étranger est un outil irremplaçable pour notre influence dans le monde […] les 90 000 enfants étrangers scolarisés dans nos lycées français participent au rayonnement de notre pays. Ils sont également les meilleurs avocats de notre pays, de son image et des valeurs d'universalité et d'humanisme qui sont les siennes.[964] »

Pour l'opposition, au coût excessif s'ajoute un autre angle d'attaque, à savoir les effets pervers de cette politique. La mise en place de la PEC a généré une hausse des tarifs des établissements scolaires et les bourses attribuées aux familles ont diminué. Pour ceux non concernés par la gratuité les charges sont croissantes :

« Je souhaiterais maintenant revenir sur les conséquences iniques de la décision que le Président de la République a prise en 2007 s'agissant de la gratuité de la scolarisation des élèves français à l'étranger. La prise en charge intégrale par la collectivité nationale des frais de scolarité pour les lycéens, quel que soit le revenu de leurs parents, a entraîné des effets pervers désastreux, tout le monde l'a constaté. Du fait de la contrainte budgétaire, l'octroi de bourses à caractère social à tous les élèves dont les familles connaissent des difficultés financières a en effet régressé, même si le volume des familles bénéficiaires a augmenté. En outre, l'explosion des frais de scolarité des établissements lors de la dernière rentrée scolaire – 18 % d'augmentation en moyenne – s'est mécaniquement traduite par un coût croissant pour l'État. [965] «

Au Sénat, l'opposition critique non seulement cette absence de plafonnement de la mesure mais aussi la prise en charge par l'Etat de frais qui étaient financés par des entreprises pour certains de leurs salariés :

---

[963]Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaires*, 2009, projet de loi de finance pour 2010,3 novembre, Axel Poniatowski, député UMP du Val d'Oise, assemblee-nationale.fr.

[964] Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaire*, 2009, projet de loi de finance pour 2010,3 novembre, Jean-Claude Guibal, député UMP des Alpes-Maritimes, assemblee-nationale.fr.

[965] Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaires*, projet de loi de finance pour 2010, 2009, 3 novembre, Jean-Paul Lecoq, député Gauche démocratique et républicaine de Seine-Maritime, assemblee-nationale.fr.

« Au nom de quoi, dans cette période si difficile, la collectivité nationale prendrait-elle en charge les frais de scolarité du fils d'un trader français de Wall Street, alors que notre système scolaire ici, dans l'Hexagone, connaît les pires difficultés ? Cela n'a plus de sens, et il faut absolument plafonner cette prise en charge ! Par ailleurs, nous n'avons pas non plus à supporter les frais que les entreprises paient ordinairement pour leurs cadres supérieurs. Ce sont des cadeaux que l'on fait à des personnes et à des entreprises qui n'en ont nul besoin ![966] »

Un plafonnement des dépenses de l'Etat est adopté par les deux Assemblées mais la gratuité de l'enseignement reste en vigueur dans les trois classes du lycée jusqu'en 2012. L'élection de F. Hollande à la Présidence de la République ouvre une nouvelle séquence de ce débat sur l'égalité des droits. Il s'engage à remplacer la PEC par une aide à la scolarité, attribuée sur critères sociaux, au bénéfice de tous les élèves français à l'étranger.

Dès le début du quinquennat, en juillet 2012, le Gouvernement dépose un amendement de suppression de la PEC. Les onze députés représentant les « Français établis hors de France » ont été élus un mois auparavant. Cette disposition est l'un des premières sur laquelle ils peuvent s'exprimer au nom de leurs électeurs. Et pratiquement tous le font. La ligne de partage entre majorité et opposition est sans ambigüité. La majorité, dont P. Cordery est un des orateurs, soutient l'exécutif au nom de la justice sociale. La PEC ne profite qu'à une faible partie des élèves français à l'étranger, au détriment des autres. Les effets induits, critiqués par les groupes de gauche lors de la précédente législature, sont rappelés, augmentation des frais de scolarité et durcissement des critères d'accès aux bourses :

« Quelles ont été les vraies conséquences de la PEC ? L'augmentation drastique des frais de scolarité, le durcissement des critères d'attribution des bourses, donc un accès plus difficile à l'enseignement pour les classes moyennes. Il a bien fallu trouver des ressources ailleurs et, à l'image de l'ensemble de la politique du précédent Gouvernement, on a pris à l'ensemble des familles pour en privilégier quelques-unes. D'un côté, une fausse gratuité pour 7 600 élèves, de l'autre, une augmentation des coûts pour les 290 000 autres : tel est le triste bilan de la PEC ! La suppression de ce dispositif est donc une question de justice. [967] »

Alors que la justice sociale entre les familles françaises de l'étranger réclamée par la majorité, l'égalité républicaine entre Français est prônée par l'opposition. L'école est gratuite en France, elle doit l'être à l'étranger pour les Français. Leur

[966] Sénat, *Annales,* 2009, projet de loi de finance pour 2010, 30 novembre, Robert Badinter sénateur PS des Hauts-de-Seine, senat.fr.

[967] Assemblé nationale, *Annales, Débats parlementaires,* 2012, projet de loi de finances rectificative pour 2012,19 juillet, Philip Cordery, député SRC des Français établis hors de France, assemblee-nationale.fr.

extraterritorialité ne doit pas être un facteur d'exclusion, faute de quoi une partie de ces enfants sera perdue pour la France. Tel est l'argumentaire développé par C. Schmid :

« Nos écoles françaises à l'étranger ne sont pas gratuites, alors qu'elles le sont en France sans conditions de ressources. Payer des frais de scolarité est pourtant contraire à l'égalité républicaine ! […] nos enfants sont une richesse pour la France, une richesse qu'elle ne peut pas se permettre de perdre.» [968].

De même au Sénat, le fait que l'extraterritorialité ne doit pas être un facteur d'exclusion pour les enfants français est largement développé par l'opposition, dont C.A. Frassa est un des orateurs. Il convoque l'histoire, de Danton à Jules Ferry, pour justifier sa position, et l'utilisation répétée du terme « enfants », qui seront les « sacrifiés » de la politique proposée, introduit un appel au sensible pour renforcer son propos :

« Je sais bien que Danton disait que l'on n'emporte pas sa patrie à la semelle de ses souliers, mais il me semble que, dans cette période où la mondialisation est autant une chance qu'une menace et où les Français de l'étranger démontrent quotidiennement l'importance du rôle qu'ils jouent dans le rayonnement de la France, il serait temps de les reconnaître comme des citoyens à part entière. Il n'y a nulle raison pour qu'ils deviennent des « sous-Français » et leurs enfants des sacrifiés. Qu'a donc la République de Jules Ferry contre ces enfants-là ? Ils ne résident pas sur le territoire national ? Et alors ? Depuis quand la France est-elle un pays uniquement de droit du sol et la nationalité française est-elle liée à la résidence sur le seul territoire national ? Leurs parents ne payent pas d'impôt sur le revenu en France ? Et alors ? Depuis quand la présentation de la déclaration d'imposition est-elle exigée à l'inscription d'un enfant dans une école située sur le territoire national ?[969] »

Pour l'opposition de droite, la gratuité de l'enseignement doit s'appliquer à tous les enfants français, où qu'ils résident. Elle est liée à leur nationalité, au rôle qu'ils jouent dans le rayonnement de la France. Ni la participation des Français de l'étranger à ce financement par l'impôt, ni le statut des établissements, et donc les tarifs pratiqués, ne remettent en cause ce principe. A cette égalité d'accès à l'enseignement, indépendamment des conditions dans lesquelles il est dispensé, s'oppose la position du Gouvernement et de la majorité de gauche. L'égalité du droit à l'enseignement doit se traduire par des mesures de justice sociale entre les Français de l'étranger, l'attribution de bourses, financée par l'ensemble de la

[968] Assemblé nationale, *Annales, Débats parlementaires*, 2012, projet de loi de finances rectificative pour 2012, 19 juillet, Claudine Schmid, député UMP des Français établis hors de France, assemblee-nationale.fr.

[969] Sénat, *Annales*, 2012, projet de loi de finances rectificative pour 2012, 27 juillet, Christophe-André Frassa, sénateur UMP des Français établis hors de France, senat.fr.

collectivité nationale. Dans l'affrontement de ces deux logiques, quelles sont les pratiques mises en œuvre pour concrétiser l'égalité ?

Avoir réformé le système des bourses, dès le début du quinquennat, est une des actions dont se prévalent les députés de la majorité de gauche représentant les Français de l'étranger, mais elle doit s'accompagner d'autres mesures. Une autre compatibilité est recherchée entre les principes affichés. Il ne s'agit pas de dupliquer le modèle qui prévaut sur le territoire national car, à l'étranger, le système scolaire n'a pas vocation à accueillir tous les enfants français :

« Il n'y a pas de service universel de l'enseignement mais il faut définir des objectifs, avoir une stratégie pour cet enseignement. L'argument du nombre d'enfants scolarisés a une limite car le système n'a pas vocation à scolariser tout le monde. » (C. Premat)

Cette position se traduit en propositions pour modifier le fonctionnement de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) , l' établissement public du ministère des Affaires étrangères qui met en œuvre la politique concernant les établissements d'enseignement français à l'étranger . Ce réseau constitue une spécificité française. C'est, dans le monde, la plus importante organisation scolaire au-delà des frontières. Seule la France a fait le choix de financer ce réseau, pour une part importante, sur des fonds publics. Ces fonds sont attribués à des établissements divers, mais qui sont privés, même si la fréquente utilisation du terme « lycée », « lycée français Charles-de-Gaulle » à Londres ou « lycée français de New York », peut prêter à confusion. En échange de ces subventions, et des bourses dont peuvent bénéficier certains élèves, des obligations en matière d'enseignement sont imposées, mais les tarifs pratiqués sont libres.

Répondre aux parents, dont les frais de scolarité sont une préoccupation régulièrement affichée, passe pour les députés de la majorité, par une autre forme de contrôle des pratiques de ces établissements. Il doit y avoir des critères financiers : « Dans les conventions passées avec ces établissements, il faudrait trouver un équilibre entre les critères pédagogique et les critères financiers. » (C. Premat) Mais l'intégration de ces critères financiers, tel qu'un plafond des frais de scolarité, bien que demandée par des parlementaires de la majorité, n'est pas entrée dans les faits, faute de soutien de l'exécutif.

Les inflexions concernant cette structure héritée de l'histoire portent sur le développement d'une politique de diversification. Orientation qui est partagée à la fois par l'exécutif et par les parlementaires représentant les « Français établis hors de France ». Pour les parlementaires c'est une réponse aux électeurs qui ne font pas tous le choix d'une scolarité en français ; certains considérant qu'une autre langue et un autre système pour l'éducation des enfants sont des opportunités. La scolarisation passe alors par des filières binationales et bilingues qui sont développées avec les pays tiers. Lancée par l'exécutif en 2012, et mise en œuvre

par l'AEFE, cette politique a pris rapidement de l'ampleur. Elle concerne deux cents établissements répartis dans quarante-quatre pays soit environ 95 000 élèves alors que les établissements d'enseignement français sont environ cinq cents. Les avantages de ce système sont soulignés, à Londres, par un diplomate impliqué dans son développement. Cet enseignement bilingue y est gratuit puisqu'il s'agit des établissements publics du pays :

« De nombreux enfants, par choix des parents, ne sont pas scolarisé dans le système français. Un axe à explorer est de travailler en partenariat avec une école publique anglaise pour faire un enseignement public francophone/anglais. Ce partenariat avec les autorités anglaises permettrait d'offrir un enseignement gratuit puisqu'il s'agit du secteur public anglais. »

A New York c'est un député de l'opposition, F. Lefebvre, qui soutient le développement des «*charter schools* » dans sa circonscription. Ce sont des écoles privées, gérées par des associations laïques ayant un contrat avec les pouvoirs publics, financées essentiellement par des fonds publics américains, où la scolarité est gratuite. Le cursus d'enseignement est bilingue, anglais / français, et biculturel, il s'adresse à des enfants francophones.

Objet de longs débats inaboutis, la gratuité de l'enseignement à l'étranger trouve aujourd'hui une réponse en substituant à une politique culturelle de l'Etat-nation français une politique interétatique. Une autre possibilité pour répondre au choix d'une éducation bilingue est d'organiser la pratique de la langue française, et de renforcer le lien des enfants avec la culture française, lors de cours qui se déroulent quelques heures par semaine en en plus d'une scolarité suivie dans les établissements du pays de résidence. Les associations « Français langue maternelle » (FLAM) qui organisent ces activités peuvent être également financées par l'AEFE. C'est le cas de quarante huit d'entre elles dans vingt pays. Ce troisième axe de la politique menée n'a pas l'ampleur des deux premiers, mais la conjugaison de ces différentes voies marque une nette rupture par rapport au modèle homogène précédent de duplication du système d'enseignement français hors des frontières comme outil de transmission de langue et d'influence culturelle. La conjugaison des contraintes budgétaires, de la perte d'hégémonie du français, de la diversification des souhaits des parents en matière d'enseignement dans le contexte de la globalisation, a déplacé les clivages entre parlementaires et avec l'exécutif. Mais la définition de la double mission de l'Etat, scolariser des enfants en français et disposer d'un outil d'influence, combinée avec une dimension transnationale, ne devait pas manquer de faire apparaitre, de nouveaux débats et de nouvelles lignes de fractures.

8 - 3 - La nationalité

Appartenir à plusieurs univers simultanément a de multiples traductions, dont celle de la nationalité. Cette question est posée avant même que le mot n'existe, sous l'Ancien Régime où des pratiques culturelles et juridiques traduisent la dualité entre rapport au roi et rapport au territoire du royaume. Garder un lien avec ceux qui, après avoir vécu à l'étranger, reviennent en France passe d'abord par la reconnaissance individuelle de leur qualité de « citoyens » à leur retour sur le territoire. Sous la Révolution ces Français sont identifiés comme une catégorie mais la reconnaissance de leur nationalité continue à se poser lors de leur retour sur le territoire national. Le Code civil de 1804 met un terme à cette conception des Français de l'étranger comme une catégorie potentiellement dangereuse, dont l'indétermination doit être levée. La filiation devient la source de la nationalité, indépendamment du lieu de naissance et de résidence. La nationalité se détache du territoire. Un autre débat s'ouvre, celui de la possibilité d'avoir plusieurs nationalités. Cette plurinationalité ne marque pas seulement l'appartenance au pays d'origine, elle est, elle-même, source de multiples tensions. Elle renvoie au rapport entre au moins deux univers, le pays d'origine et le pays de résidence, d'où un de ces décalages qui produisent de la complexité[970], se traduisant dans le débat politique depuis le début du XXe siècle.

Reconnaitre la binationalité

Depuis les années 1920, « d'incessants conflits de nationalité[971] », sont évoqués. Ils tiennent, partiellement, au fait que la binationalité n'est pas reconnue avant 1967. De plus la question se pose différemment selon le sexe. Les femmes perdent la nationalité française si elles acquièrent une nationalité étrangère. A l'inverse pour les hommes le principe d'allégeance perpétuelle instauré par Napoléon en 1809, continue à jouer. Ils ne peuvent pas perdre cette nationalité avant cinquante ans, sauf accord du Gouvernement français, car il faut empêcher les hommes en âge de porter les armes de servir deux nations à la fois. Ainsi était instaurée la participation à la défense de la nation des Français ayant émigré.

A la fin des années 1960, cette disparité entre les sexes fait débat. Il est porté par l'UFE et les cinq sénateurs qui représentent alors les Français de l'étranger. Ces parlementaires déposent conjointement une proposition de loi pour permettre aux personnes ayant perdu la nationalité française de la retrouver. L'argument invoqué n'est plus, comme dans l'entre-deux-guerres, la dénatalité - en période de croissance démographique ce thème n'est plus d'actualité - mais il est d'ordre économique. Cette législation différenciée est jugée « de nature à freiner

[970] M. Abélès, 2014, p.97.

[971] A. Honnorat, *Gazette des Alpes, Journal de défense républicaine*, 5 août 1922.

l'établissement de nos compatriotes à l'étranger, ce qui serait regrettable lorsqu'il s'agit de cadres dont l'activité professionnelle est utile au rayonnement de l'influence française.[972] »

Le texte adopté par le Parlement, quelques mois après le dépôt de cette proposition de loi, ouvre le droit aux personnes « possédant la nationalité française à titre originaire », et l'ayant perdu pour avoir acquis une nationalité étrangère, de « réclamer la qualité de Français ». Il pose pour cela des conditions : il faut avoir avec la France « des liens manifestes, notamment d'ordre moral, intellectuel, professionnel, économique ou familial »[973] .

Mais la législation va bientôt être modifiée : en 1973[974] cette politique s'inverse. Il faut désormais faire une démarche volontaire pour abandonner la nationalité française et non plus demander le retour dans celle-ci. En cas d'acquisition volontaire d'une autre nationalité, la perte de la nationalité française doit résulter d'une déclaration devant le consul de France. Dorénavant une femme garde la nationalité française lors de son mariage avec un étranger sans avoir de démarche à accomplir. Elle doit toutefois, comme précédemment, faire preuve de son attachement à la France[975]. Pour les hommes, une limite demeure posée. Le rôle militaire continue à jouer : jusqu'à 35 ans on ne peut perdre la nationalité française, et l'on est donc mobilisable en cas de conflit. Le principe d'allégeance perpétuelle n'est pas complètement oublié.

Une revendication ancienne de l'UFE est satisfaite : la binationalité est reconnue, les Français de l'étranger peuvent avoir les mêmes droits que les nationaux des pays où ils résident. Cette disposition leur ouvre, en particulier, dans les pays de résidence, la possibilité d'exercer des activités réservées aux nationaux sans perdre la nationalité française[976]. Ces modifications législatives conduisent, en changeant définition de la nationalité, à augmenter la population française vivant à l'étranger, alors que la décolonisation, en modifiant les limites territoriales, avait eu l'effet inverse.

---

[972] Sénat, *Documents parlementaires*, 1967, proposition de loi tendant à permettre à certaines personnes ayant perdu la nationalité française de réclamer, par déclaration, la qualité de Français, n°339, séance du 29 juin, p .813.

[973] JORF, *Lois et décrets*, 1967, loi n°67-1181 du 28 décembre tendant à permettre la réintégration dans la nationalité française, 29 décembre, p.12863.

[974] JORF, *Lois et décrets*, 1973, loi n° 73-42 du 9 janvier complétant et modifiant le Code de la nationalité française et relative à certaines dispositions concernant la nationalité française, 10 janvier, p.467.

[975] JORF, *Lois et décrets,* loi, 1973, n° 73-42 du 9 janvier 1973, article 97-4, p.470, « elles doivent avoir conservé ou acquis des liens manifestes, notamment d'ordre culturel, professionnel, économique ou familial ».

[976] *La Voix de France*, 1979, n°335, juin, p.8.

Déchéance de la nationalité ?

En 2015 la binationalité revient dans le débat politique. Les députés des « Français établis hors de France », élus depuis trois ans, vont avoir à en traiter, mais sous un angle différent de celui des périodes précédentes. Il s'agit non pas de reconnaitre des droits liés à une double appartenance, mais d'ouvrir la possibilité de rompre un lien, car la binationalité est au centre d'un débat sur la déchéance de la nationalité.

Trois jours après les attentats terroristes du 13 novembre 2015 qui se sont produits à Paris, le Président de la République, François Hollande, réunit le Congrès du Parlement à Versailles et propose une révision de la Constitution. Y serait inscrite une disposition permettant de déchoir de la nationalité française une personne qui, née française et ayant également une autre nationalité, aura été condamnée pour un crime constituant une atteinte grave à la vie de la nation :

« Si la déchéance de nationalité ne doit pas avoir pour résultat de rendre quelqu'un apatride, nous devons pouvoir déchoir de sa nationalité française un individu condamné pour une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou un acte terroriste, même s'il est né Français, je dis bien même s'il est né Français, dès lors qu'il possède une autre nationalité.[977] »

La déchéance de la nationalité est inscrite dans le droit français, dans les Constitutions successives, puis dans le Code civil, depuis la Révolution française. La condamnation à certaines peines est, depuis le texte fondateur, une des raisons de l'appliquer :

« Article 6. - La qualité de citoyen français se perd :
1° Par la naturalisation en pays étranger ;
2° Par la condamnation aux peines qui emportent la dégradation civique, tant que le condamné n'est pas réhabilité ;
3° Par un jugement de contumace, tant que le jugement n'est pas anéanti ;
4° Par l'affiliation à tout ordre de chevalerie étranger ou à toute corporation étrangère qui supposerait, soit des preuves de noblesse, soit des distinctions de naissance, ou qui exigerait des vœux religieux.[978] »

Cette possibilité se combine aujourd'hui avec un engagement international pris par la France, celui de ne pas créer d'apatrides. Comment cette complexité, à savoir instaurer la déchéance de la nationalité tout en excluant l'apatridie, est-elle prise en compte ? Pour l'exécutif la combinaison de ces deux éléments implique que cette déchéance ne pourra pas s'appliquer à des Français ayant cette seule

[977] Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaires,* congrès du parlement, 2015, 16 novembre, assemblee-nationale.fr

[978] Conseil constitutionnel, *Constitution de 1791, de* conseil-constitutionnel.frl.

nationalité. Seuls des binationaux seront concernés, car perdant la nationalité française, ils garderont une nationalité étrangère.

Dès le débat au Congrès du Parlement, l'opposition, en l'occurrence le groupe des Républicains, exprime son désaccord sur la procédure choisie. La révision constitutionnelle est inutile car la Constitution offre toutes les possibilités de faire face aux situations actuelles[979]. Le Conseil d'Etat, auquel le projet de texte a été soumis avant le débat parlementaire, a donné un avis favorable mais renvoie la question à une autre « institution juridique savante »[980] , le Conseil constitutionnel, chargé de juger la conformité des textes votés, en se prononçant a posteriori sur les dits textes. Déchoir un citoyen de la nationalité française acquise à la naissance, alors qu'elle est source de droits fondamentaux, pourrait été jugé inconstitutionnel :

« La nationalité française représente dès la naissance un élément constitutif de la personne. […] La mesure envisagée par le Gouvernement poserait, en particulier, la question de sa conformité au principe de la garantie des droits proclamé par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.[981] »

Cet élément d'incertitude au plan du droit se combine avec un mouvement émanant de Français de l'étranger et de leurs élus. L'annonce de cette déchéance de la nationalité a un retentissement à l'étranger car les binationaux y sont nombreux. Parmi les Français enregistrés par les services diplomatiques, 42 % le sont[982]. La spécificité de cette population parmi leurs électeurs est soulignée par mes interlocuteurs députés. Elle requiert une importance particulière, en raison des questions spécifiques que ces Français posent, et de leur taux d'abstention, plus élevé que la moyenne. Les élus doivent donc, à la fois, trouver des réponses sur les sujets qui les concernent et de s'adresser à eux en tenant compte de cette particularité :

« Un jeune habitant dans le Nord de la Grande-Bretagne, scolarisé dans système du pays et intégré dans le pays, même s'il a un intérêt pour la France, comment va-t-il se sentir représenté par un député ? Le lien est plutôt celui au passeport ou le lien aux activités du consulat, aux activités culturelles. » (C. Premat)

Cette interrogation sur le lien des binationaux avec la France est aussi celle de P.Y le Borgn', au-delà des questions spécifiques les concernant qu'il a pris l'habitude

[979] Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaires, congrès du parlement*, 2015, 16 novembre, Christian Jacob, député Les Républicains, Seine et Marne, assemblee-nationale.fr.

[980] J. Rancière, 1995, p.151.

[981]Conseil d'État, Assemblée générale, 2015, 11 décembre, *Avis sur projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation*, assemblee-nationale.fr.

[982] Ministère des affaires étrangères et du développement international, 2015, *Rapport du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France 2015*, p.14.

de traiter. Comment, à l'occasion de ce débat sur la déchéance de la nationalité, va-t-il répondre à ses électeurs, qui lui disent : « On n'est pas tout à fait égal en droit puisqu'on peut nous priver de notre nationalité » ?

Cette question du lien avec la France est aussi relayée par certaines associations, dont l'ADFE, ainsi que par des fédérations des partis politiques regroupant les Français à l'étranger. A New York, le projet du Gouvernement est débattu au sein de la section du PS, et donne lieu à un texte intitulé « Être français, c'est pour la vie ». L'argument soulevé par le Conseil d'Etat est repris, la nationalité confère des droits fondamentaux, et, au nom de ce principe, ces militants s'opposent au projet. Un traitement différent des binationaux ne peut être accepté :

« La Nation française est une communauté politique qui octroie les mêmes droits à tous ses citoyens. Aller à l'encontre de ce principe mettrait en cause certains fondamentaux de notre République et ses valeurs que nous voulons protéger. Par cette mesure, les personnes ayant une double nationalité seraient traitées différemment devant la loi. Cela constituerait une rupture d'égalité, et créerait au sein même de la Constitution des catégories de Français, rompant un des fondements de notre Constitution : le principe d'égalité devant la loi.[983] ».

Cette contribution est transmise à la fédération des Français de l'étranger du PS qui, dès la présentation du projet de loi constitutionnelle en Conseil des ministres, s'y oppose au nom de l'égalité entre citoyens français, car la disposition proposée stigmatise les binationaux :

« En inscrivant la déchéance de nationalité dans la Constitution, ces auteurs arguent qu'il s'agit d'une mesure symbolique. Oui, néfaste, il s'agit d'une rupture symbolique d'égalité qui distinguerait les citoyens français par leurs origines ou leurs ascendances. Les binationaux nés en France seraient plus exposés que les autres, et constitueraient de fait une sous-catégorie de citoyens. Cette mesure stigmatise donc inutilement 5 millions de binationaux et constitue une porte ouverte aux amalgames. [984] »

Une pétition est lancée, « Oui à l'égalité pour tous, non à la déchéance de nationalité dans la Constitution », et signée en particulier par tous les parlementaires de la majorité représentant les « Français établis hors de France ».

Comment cette fracture au sein du groupe majoritaire, qui concerne un nombre limité d'élus, va-t-elle se traduire lors du débat parlementaire ? Quels vont être les arguments pour s'opposer au texte de l'exécutif, selon lequel une personne peut être déchue de la nationalité française si elle détient une autre nationalité

[983] Communication à titre privé.

[984] PS, *Fédération des Français à l'étranger*, 2015, 27 décembre, ffe-ps.org. (consulté le 14 juin 2016)

lorsqu'elle est condamnée pour un crime constituant une atteinte grave à la vie de la Nation ?[985] Comment dans le débat contradictoire entre majorité et opposition, dans chacune des deux Assemblées, vont se résoudre les oppositions pour réunir la majorité des trois cinquièmes des membres du Parlement qui est requise pour modifier la Constitution ?

Une majorité facturée

Lors du Congrès du Parlement, un seul groupe politique, les Républicains, avait exprimé son opposition au texte proposé ; pour lui, la révision constitutionnelle n'est pas nécessaire, les moyens juridiques existent par ailleurs. Au lendemain des attentats qui avaient endeuillé le pays l'accent est mis sur l'unité face au terrorisme. Deux mois plus tard le débat commence en séance publique à l'Assemblé nationale. Il a été précédé par un travail d'examen du projet en commission lors duquel le débat contradictoire a commencé. Des oppositions s'expriment sur la totalité du texte, la constitutionnalisation de l'état d'urgence qui en constitue la première partie et celle de la déchéance de la nationalité qui lui fait suite. Elles émanent de deux des composantes de la majorité, le groupe Ecologiste et le groupe de la Gauche démocrate et républicaine, et reposent sur les mêmes arguments. Ces questions, qui peuvent être réglées par de lois ordinaires, ne relèvent pas de la Constitution :

« Notre Constitution ne devrait pas subir des modifications de pures circonstances, dont l'utilité n'est pas avérée ou qui pourraient être réglées par la loi ordinaire […] si la Constitution a une valeur supérieure à celle de toutes les autres normes de droit interne, c'est en raison de l'importance des règles et principes qu'elle contient. Ni l'état d'urgence, ni la déchéance de la nationalité n'ont vocation à y figurer […] l'inscription de l'état d'urgence dans la Constitution relève moins de l'argument juridique que de l'opportunité politique.[986] »

Cette position est développée en ce qui concerne la déchéance de la nationalité pour les binationaux par S. Coronado, député des « Français établis hors de France », membre du groupe écologiste. Pour lui, Franco-Chilien ayant vécu dans sa circonscription d'Amérique du Sud, appréhender la binationalité de ses électeurs est au cœur de son travail parlementaire. Outre des arguments juridiques, en se

[985] Assemblée nationale, *Annales, Documents parlementaires*, 2015, projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, 23 décembre, n° 3381, Article 2, l'article 34 de la Constitution est ainsi modifié : « 1° Le troisième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes : -la nationalité, y compris les conditions dans lesquelles une personne née française qui détient une autre nationalité peut être déchue de la nationalité française lorsqu'elle est condamnée pour un crime constituant une atteinte grave à la vie de la Nation », assemblee-nationale.fr.

[986]Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaires,* 2016, projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, 5 février, André Chassaigne, député du Puy-de-Dôme, Gauche démocrate et républicaine, assemblee-nationale.fr.

faisant le porteur du sentiment de discrimination dont ils se sentent l'objet, il fait entrer ces binationaux dans l'Hémicycle:

« Si la déchéance ne parle pas aux terroristes, à qui parle-t-elle en fait ? Elle parle aux citoyens français qui ont une autre nationalité et qui sans aucun lien avec le terrorisme ont le sentiment terrible que pour un même crime des Français de naissance ne subiraient pas la même peine. Pour la simple et unique raison d'avoir une autre nationalité […]. Ils sont des millions, notamment parmi ces Français que l'on appelle les Français de l'étranger. Ce qui apparaissait comme une richesse deviendrait une discrimination négative comme le rappelle Robert Badinter dans une tribune contre la révision constitutionnelle publiée aujourd'hui. […] Vous légitimez l'idée qu'il y aurait dans le corps national des degrés dans cette appartenance qu'est la nationalité. Vouloir inscrire cette peine dans la Constitution est une erreur.[987] »

L'argument d'inégalité de droits entre Français revient sous une autre forme dans la suite du débat. Deux autres députés représentant les « Français établis hors de France », P. Cordery et A. Leroy, sont à l'origine d'un amendement émanant de membres du principal groupe de la majorité, le groupe Socialiste, républicain et citoyen. En tant membres de la fédération des Français de l'étranger du PS, ces deux députés ont signé la pétition « Oui à l'égalité pour tous, non à la déchéance de nationalité dans la Constitution ». Le texte de l'amendement exprime cette demande d'égalité entre Français, il propose que les sanctions prononcées contre les terroristes concernent, non la déchéance de la nationalité, mais la privation de droits décidée par un juge. Tous les Français seraient donc traités de façon identique, sans que soit créés d'apatrides. [988] Toutefois les conditions de cette déchéance restent inscrites dans la Constitution, le second aspect de la position émanant de la fédération des Français de l'étranger du PS n'est donc pas pris en compte. A la différence des oppositions qui se sont manifestées précédemment, cet amendement ne remet pas en cause la modification de la Constitution. Cet écart illustre la nécessité où se trouvent ces deux députés de trouver des alliés au sein de leur groupe pour modifier le texte du Gouvernement. La démarche rencontre un certain succès, 108 députés s'y rallient, mais elle reste minoritaire parmi les 287 membres de ce groupe politique. La situation des binationaux trouve donc un écho qui va largement au-delà des représentants des Français de l'étranger, à condition de rester dans le cadre constitutionnel prévu par l'exécutif. Mais l'opposition du Gouvernement et de la majorité du groupe Socialiste,

[987] Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaires,* 2016, projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, 5 février, Sergio Coronado, député des Français établis hors de France, Ecologiste, assemblee-nationale.fr.

[988] Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaires,* 2016, projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, 8 février, Philip Cordery, député des Français établis hors de France, Socialiste, républicain et citoyen, assemblee-nationale.fr.

républicain et citoyen à cet amendement fait qu'il n'est pas adopté. Le débat lancé à l'initiative de députés représentant les « Français établis hors de France » s'arrête là.

Cette solution étant écartée, le Gouvernement présente la sienne. Son amendement maintient la déchéance de la nationalité mais la rend applicable à tous ceux qui n'ont qu'une seule nationalité, et non plus seulement aux binationaux. La différence entre nationaux et binationaux est donc supprimée. Mais s'appliquant à des mononationaux cette mesure crée des apatrides, contrairement aux positions prises par la France et à la position réaffirmée par le Président de la République devant le Congrès du Parlement. Aussi un engagement est-il pris de signer une convention internationale pour les réduire.

La solution prônée par le Gouvernement traitant de façon identique tous les Français en matière de déchéance de la nationalité, bien qu'adoptée par l'Assemblée nationale est récusée par tous les députés de la majorité représentant les « Français établis hors de France ». Pour les uns, tels que S. Coronado et C. Premat, ces dispositions n'ont pas leur place dans la Constitution, qui doit être réservée aux droits fondamentaux. De plus ces mesures susceptibles de diviser les Français, sont inefficaces car elles n'apportent pas plus de sécurité. Pour les autres, qui ont tenté d'élaborer un compromis au sein la majorité et avec le Gouvernement, la solution adoptée n'efface pas, de fait, la différence entre nationaux et binationaux. Elle vise toujours ces derniers mais sans le dire explicitement car dans la pratique ils seront les seuls concernés pour ne pas créer d'apatrides. Aucun de ces six députés ne se prononce pour le texte, les uns votent contre, les autres s'abstiennent. Pour tous, la fragilisation du sentiment d'appartenance qui les a conduits à exprimer les interrogations de leurs électeurs, demeure.

Les groupes de la majorité et de l'opposition se fragmentent entre ceux qui votent en faveur du texte et ceux qui s'y opposent. Ainsi la moitié des Républicains votent pour le texte, et parmi leurs quatre députés des « Français établis hors de France », F. Lefebvre, député des Français d'Amérique du Nord, émet, à l'inverse de ses alter ego de l'opposition, un vote positif, comme il l'avait annoncé durant les débats. « Je ne veux pas oublier le 13 novembre »[989], dit-il, même s'il considère que la déchéance de la nationalité est réglée par des mesures existantes dans le droit français.

Au Sénat, où la majorité est opposée au Gouvernement, le texte est profondément modifié. La déchéance de la nationalité n'est applicable qu'à une personne disposant d'une nationalité autre que la nationalité française. Les binationaux sont

[989] Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaires,* projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, 2016, 8 février, Fréderic Lefebvre député des Français établis hors de France, Les Républicains.assemblee-nationale.fr.

donc seuls à être concernés par cette disposition. Aucun sénateur des « Français établis hors de France », appartenant à la majorité sénatoriale ne s'exprime sur le sujet. Les élus socialistes s'élèvent contre cette différence de traitement sans pour autant approuver le texte que le Gouvernement a fait adopter à l'Assemblée nationale ; ainsi Claudine Lepage s'en tient-elle à la position de l'ADFE[990] qu'elle préside : la déchéance de la nationalité, inefficace en matière de lutte contre le terrorisme, contribuera à stigmatiser les Français binationaux. Elle n'a donc pas sa place dans ce projet de loi constitutionnel.

Le débat sur la déchéance de la nationalité provoque une double rupture au sein de la majorité : d'une part sur la nature du texte dans lequel s'insère cette mesure, Constitution ou Code civil, d'autre part sur la population à laquelle elle s'applique, binationaux ou ensemble des Français. La nature du texte support est source d'une première fragmentation, réduisant la majorité à sa composante principale, le groupe Socialiste, radical et citoyen, au sein duquel des voix discordantes se font entendre. La définition de la population à laquelle s'applique cette déchéance provoque une rupture supplémentaire au sein de ce groupe majoritaire. Appliquer, comme le propose le Gouvernement, cette déchéance uniquement aux binationaux pour ne pas créer d'apatrides est source d'une discussion contradictoire initiée par des élus représentant les « Français établis hors de France ». Cette inégalité de droit des binationaux, alors que leur nationalité de Français en fait des égaux devant la loi, est réfutée. Le débat contradictoire avec le Gouvernement ne débouche pas sur une solution faisant consensus pour concilier les engagements internationaux de la France en termes d'apatride et égalité de droit de tous les Français en matière de déchéance de la nationalité.

Dans le débat entre pouvoirs exécutif et législatif, la prise en compte de la spécificité des binationaux parmi les Français de l'étranger introduit une ligne de fracture, qui s'ajoute à d'autres, au sein de la majorité qui soutient le Gouvernement. Cette spécificité a une dimension sensible. Le sentiment d'exclusion exprimé par ces Français, est un élément de la décision d'une partie de la majorité de rejeter le texte proposé par l'exécutif. Faute d'une majorité suffisante pour approuver le projet de révision de la Constitution, le Gouvernement retire le texte de l'ordre du jour. La déchéance de la nationalité ne sera pas incluse dans la Constitution et ne n'appliquera pas de façon spécifique aux binationaux.

[990] Français du monde-adfe, *Communiqué de Français du monde-adfe : déchéance de nationalité*, 2015, 24 décembre, 2016francais-du-monde.org. (consulté le 14 juin 2016).

Conclusion

Représenter leurs électeurs passe pour les élus des Français de l'étranger par la prise en compte de leur extériorité territoriale dans le débat contradictoire entre pouvoirs exécutif et législatif, et au sein de ce dernier, entre les différents groupes politiques qui le composent, discussion médiatisée par les institutions qui disent le droit. Traduire le principe d'égalité de tous les Français devant la loi en égalité de droits pour ceux qui ne partagent pas la vie de communauté au quotidien, donne lieu à une suite d'innovations institutionnelles, dont les limites sont l'objet même de la discussion. Les demandes des Français de l'étranger, portées par les élus en fonction de leurs choix politiques, ont donné lieu depuis le début de la IVe République à des débats concernant des droits sociaux, la fiscalité, l'enseignement, et la nationalité qui illustrent les inflexions apportées à la dimension territoriale de ces lois en fonction des rapports de force du moment.

Les deux guerres mondiales ont été porteuses de ruptures en matière de reconnaissance de droits pour les Français de l'étranger : le statut de pupille de la nation après la Grande Guerre, un droit à représentation politique lors de la Seconde Guerre mondiale. C'est une autre conséquence de ces conflits qui est débattue sous la IVe République, portée par les conseillers de la République représentant les Français de l'étranger : comment indemniser les dommages de guerre qu'ils ont subis ? Le rapport entre paiement de l'impôt et bénéfice de la solidarité nationale est au cœur de ces échanges. Pour ces élus l'application de ces principes issus de la Révolution française doit être infléchie au nom du rôle joué par les Français de l'étranger. Ils prolongent la France dans le monde et contribuent à y valoriser son rôle. A ce titre la solidarité doit s'appliquer. Au bout d'une décennie de débats pour vaincre les réticences de l'exécutif, des règles sont définies, mais elles sont spécifiques. Les modalités de versement et les montants attribués sont inférieurs à ceux reçus par les autres sinistrés. Ils tiennent compte, à la fois, de l'extériorité territoriale des biens détruits, et implicitement, si ce n'est explicitement, de la non-participation de ces Français au financement de la solidarité nationale. Une loi qui s'appliquait à l'origine uniquement à la reconstruction de biens sur le territoire de la République a été infléchie.

La rhétorique de l'égalité des droits en contrepartie du rôle joué par les Français de l'étranger concerne aussi l'existence d'une protection sociale à l'étranger. Initiée par l'UFE dans les années 1960 elle est relayée par les sénateurs des Français de l'étranger. Ils demandent que la protection sociale de leurs électeurs soit financée par le budget national, comme le sont les pensions des anciens combattants, identiques quel que soit le lieu de résidence. Mais cette assimilation de l'ensemble de ces Français à ceux ayant risqué leur vie pour la patrie ne trouve pas d'écho. La participation à des combats militaires n'est pas assimilée à celle à

des combats économiques. Ceux-ci ne méritent pas la même forme de reconnaissance de la patrie.

Une inflexion intervient durant les années 1970 : la nécessité impérieuse, affirmée par le Gouvernement, de l'expansion économique française à l'étranger. Elle sert de support à une nouvelle demande de ces sénateurs. Elle est présentée comme la condition même de l'expatriation de ces Français. Cette préoccupation, prise en compte par l'exécutif, conduit à concevoir un système de sécurité sociale fondé sur la nationalité, et non sur la résidence. Mais prendre en compte l'extraterritorialité induit des règles différentes de celles qui prévalent à l'intérieur des frontières. Les cotisations doivent être entièrement prises en charge par les salariés, et non partagées avec les employeurs. Il est impossible au Gouvernement français d'imposer des règles à des entreprises situées à l'étranger. Seules les entreprises françaises volontaires pourront y participer, induisant des différences de statut entre Français de l'étranger. L'Etat met en place des instruments, mais la solidarité nationale ne joue pas. Participer au développement économique de la France, ne justifie pas, à l'inverse de la défense de son territoire, de s'abstraire du lien entre solidarité et paiement de l'impôt.

L'application de ces deux mêmes principes est à nouveau débattue, trente ans plus tard, par les députés des Français de l'étranger. Ces Français doivent-ils payer, sur les revenus qu'ils touchent en France, un impôt destiné à financer la protection sociale dont ils ne bénéficient pas ? L'exécutif instaure la mesure, malgré l'opposition de parlementaires représentant ces Français. Il est conforté par le Conseil constitutionnel au nom d'une conception universelle de l'impôt. Ces prélèvements ne sont pas liés à une contrepartie. Mais cette décision est remise en cause par une autre instance qui dit le droit, la Cour de justice européenne. L'irruption du droit européen introduit une nouvelle dimension dans le débat entre territorialité et nationalité. Les Français de l'étranger, selon qu'ils résident en Europe ou non, ne sont pas un groupe homogène ; ils ont des droits sociaux différents, d'où, dans le cas présent, des conséquences en matière fiscale. Le système, de binaire, France / étranger, devient ternaire, France /Europe / étranger.

La place prise dans la discussion politique par l'enseignement du français à l'étranger est à relier non seulement à la transmission de la langue française aux enfants français mais aussi à son rôle de vecteur de l'influence économique et culturelle française dans le monde, faisant exister le pays hors de ses frontières. Sous la IVe République, dans le débat entre pouvoirs exécutif et législatif, la question centrale est la prise en charge du financement par l'Etat de cet enseignement privé, qui est pour une large part congréganiste, ce qui dérogerait aux règles en vigueur sur le territoire national. Faute de dupliquer un système public gratuit à l'étranger une voie oblique est empruntée. Des bourses scolaires sont fiancées par l'Etat, indépendamment du statut de l'établissement. Face aux

intérêts économiques et culturels de l'Etat, les principes qui prévalent en France ne pèsent pas.

Au début de la Ve République, alors qu'un financement de l'enseignement privé est instauré, la discussion sur celui de l'enseignement à l'étranger devient récurrente. L'instauration d'une scolarité gratuite et obligatoire concernant tous les Français indépendamment de leur lieu de résidence, est débattue. L'exécutif s'y oppose. Cette politique ne vaut pas hors des frontières. Là aussi le lien avec le paiement de l'impôt est fait. A cette conception de la gratuité indépendante du territoire, le Gouvernement giscardien substitue l'équité. La conversion entre droits et devoirs, à laquelle renvoie ce terme, est l'objet d'un débat permanent. Elle donne lieu à des définitions successives en fonction des projets de l'exécutif et du renouvellement de la discussion avec les parlementaires.

Depuis 2012, des solutions complémentaires au financement de l'enseignement français à l'étranger ont été trouvées. Les députés des « Français établis hors de France » y ont contribué pour répondre à leurs électeurs qui souhaitent bénéficier d'une éducation bilingue pour leurs enfants. A une politique de l'Etat-nation français centrée sur son propre système d'enseignement s'ajoute une politique interétatique. Des filières binationales, bilingues et biculturelles sont développées avec les pays tiers, et l'enseignement y est gratuit pour les enfants français. Sont également financées des associations où des enfants francophones scolarisés dans le pays de résidence pratiquent le français dans un univers culturel également français. Dans un système dévolu à la diffusion de la langue et de la culture française, pouvant aussi servir de relai à une politique d'influence, une dimension transnationale est introduite.

Cette dimension transnationale a aussi une traduction en termes de nationalité. Avoir plusieurs nationalités est un droit reconnu aux Français de l'étranger au cours du XXe siècle. Aujourd'hui près de la moitié d'entre eux sont binationaux. Cette spécificité fait retour dans le débat politique à l'occasion du projet de l'exécutif visant à réviser la Constitution, en 2015. Il consiste à limiter la déchéance de la nationalité aux binationaux pour ne pas créer d'apatrides, orientation qui fait l'objet d'engagements internationaux. Cette inégalité de traduction en termes de droit du principe d'égalité devant la loi de ces Français, est combattue par des parlementaires qui les représentent. Le refus de cette différence de traitement provoque une rupture au sein de la majorité parlementaire, qui, s'ajoutant à d'autres, conduit au retrait du texte.

Tenir compte de l'extériorité des Français de l'étranger en termes d'égalité de droits passe par un débat contradictoire où les élus de ces Français introduisent des singularités. Les limites de l'innovation institutionnelle qui sont débattues renvoient à l'équilibre de forces politiques du moment mais elles ne sont plus uniquement du ressort du pouvoir politique français. Elles intègrent maintenant des dimensions transnationales. Cette complexification, qui enrichit la discussion en

leur donnant un tour inattendu, est une nouvelle source d'instabilité des décisions prises.

Conclusion

La constitution des Français de l'étranger comme catégorie politique passe par la résolution d'antagonismes entre nationalité et résidence hors du territoire national. A chaque période, depuis les années 1920, des solutions s'élaborent, dans les limites jugées compatibles avec les institutions en fonction des oppositions et des alliances entre différents acteurs publics et privés.

Sous les IIIe et IVe Républiques le droit de vote de ces Français reste théorique car il ne peut pas s'exercer dans leur pays de résidence. Exprimer un choix politique suppose de revenir en France. Par une succession de ruptures, ce droit est progressivement mis en place, depuis 1958, pour les référendums et les élections présidentielles. A partir de 1982 tous les Français de l'étranger élisent des représentants, dont des parlementaires. Ce droit de vote est transposé sur la planète en combinant les règles prévalant sur le territoire national et celles des Etats étrangers concernés. Il en résulte une inclusion différentielle des Français de l'étranger dans le système politique national. Pour résoudre l'antagonisme entre nationalité et extériorité territoriale ces Français expriment leurs liens avec leur pays d'origine - dont la participation à la vie politique - en combinant des pratiques locales et transnationales.

Le système de représentation des Français de l'étranger est créé sans que l'ensemble de ces Français s'expriment. De 1947 aux années 1980 il fait abstraction du suffrage universel. Aujourd'hui ce système comprend quatre niveaux, des parlementaires, députés et sénateurs, et des élus représentant un double niveau local extraterritorial, qui ont un rôle consultatif. Les élus, pour remplir la dimension transnationale de leur fonction tout en s'incarnant dans un niveau local, combinent des pratiques réelles et virtuelles. Instaurer avec leurs électeurs des relations dématérialisées leur permet de contourner l'interdiction d'expression politique dans l'espace public à l'étranger, et de s'affranchir de la pesanteur territoriale liée à la taille de leur circonscription, tout en assurant leur rôle d'élu en France. Leur fonction de représentants en fait les porteurs d'innovations institutionnelles. Les limites de ces innovations, pour traduire le principe d'égalité de tous les Français devant la loi en égalité de droits de ceux qui ne partagent pas la vie de la communauté au quotidien, sont l'objet même du débat politique. Les tensions inédites liées à la globalisation, et les spécificités du système français-inscrit dans une histoire marquent cette localité extraterritoriale d'une instabilité récurrente.

Notre étude tente de comprendre la création de cette localité extraterritoriale. Elle met en évidence une logique de contrastes entre les textes juridiques et les

pratiques de ceux qu'ils concernent. Elle montre aussi les rapports de compatibilité et d'incompatibilité entre les périodes où se constitue l'histoire des Français de l'étranger comme catégorie politique, pour en faire émerger le sens[991].

C'est en nous efforçant de décloisonner les perspectives entre histoire, droit, science politique, et en confrontant les résultats obtenus à l'approche anthropologique, que se dégage le sens de cette transformation. Les Français de l'étranger, et leurs élus, y sont appréhendés sous les angles matériel et idéel.

L'étude des institutions au travail, pouvoirs exécutif et législatif, Conseil d'Etat et Conseil constitutionnel, qui disent le droit en amont et en aval du cheminement législatif, permet d'analyser les conflits au sein, et entre les membres de ces institutions. L'examen du rôle d'acteurs privés qui interagissent avec elles complète cette approche. L'importance des crises, lors desquelles l'horizon territorial national est relativisé, est mise en lumière : les deux guerres mondiales, la décolonisation, la montée en puissance de la concurrence internationale, la globalisation.

Lors de ces conflits, les signes d'appartenance à la communauté donnés par ceux qui n'en partagent pas le territoire sont réévalués. Durant la Première Guerre mondiale, verser son sang pour la patrie génère une dette vis-à-vis des combattants, qui se traduit par la reconnaissance d'un premier droit social. La loi sur les pupilles de la nation s'applique aussi à ceux qui résident à l'étranger : la nation adopte les enfants dont les pères ont mis leur vie en danger pour elle. Ce lien s'exprime dans le discours politique en utilisant le vocabulaire de la parenté. Un rapport de filiation se substitue à un autre. Cette dette est qualifiée de sacrée. Les sacrifices consentis ont permis à la patrie de continuer à exister. Ils justifient de transgresser une norme juridique, le principe de la territorialité des lois, selon lequel la loi ne vaut que sur le territoire où l'Etat exerce le « monopole de la contrainte légitime »[992].

Pendant la Seconde Guerre mondiale, les Comités français à l'étranger regroupent, dans leur pays de résidence, les Français qui soutiennent la Résistance. Au nom de leur participation à la libération du pays - combat qui est également qualifié de sacré car l'existence de la France est à nouveau en cause - il est reconnu à tous les Français résistants, dont ces Comités, le droit de siéger à l'Assemblée consultative provisoire, réunie à Alger à partir de 1943. Appartenir à cette communauté dépend des choix et des pratiques politiques et non de la résidence sur un territoire. Une première représentation parlementaire - elle avait fait l'objet de débats inaboutis sous la IIIe République - entre dans les faits, même si elle n'en a pas toutes les

[991] P. Descola, 2014, p.228.

[992] M. Weber, 1971, p.57.

caractéristiques. Mais ce droit est dissocié d'une élection au suffrage universel. Son exercice est impossible à l'étranger car contraire à la conception du moment des droits souverains des pays, tout comme il est impossible sur le territoire métropolitain occupé.

Le pouvoir exécutif sort du discours sur l'incompatibilité entre respect de la souveraineté d'un Etat et expression politique des étrangers sur son sol au nom de la participation des Français de l'étranger à une autre forme de combat, la guerre économique. Cette inflexion illustre le fait que la souveraineté n'est pas un attribut de l'Etat, mais est produite par l'organisation politique de la société[993]. La souveraineté est l'objet de discours différents selon les contextes, indépendamment de l'usage même du mot[994]. Ici le discours s'appuie sur l'accord de nombreux Etats favorables à l'organisation d'élections, ce qui suppose la réciprocité de la France pour organiser des élections étrangères sur son territoire. Dans les années 1970, le Président de la République met l'accent sur le rôle essentiel que ces Français ont à jouer pour conforter la place de leur pays alors que l'économie française est confrontée, sur fond de crise, à la concurrence internationale. Les preuves d'appartenance à la communauté française s'infléchissent du politique à l'économique ; elles ne sont plus qualifiées de sacrées. La légitimité reconnue au rôle des Français de l'étranger justifie leur participation, de façon déterritorialisée, aux choix politiques. Le droit de voter dans leurs pays de résidence, pour les élections présidentielles, est instauré. Autour de cette nouvelle conception sont recomposés différents éléments du discours et des pratiques politiques. La tenue de ces élections doit intégrer des contraintes imposées par les Etats étrangers en les combinant aux règles électorales qui prévalent sur le territoire français. Eléments déterritorialisés et territorialisés sont agrégés.

L'importance accordée au rôle joué par les Français de l'étranger dans la défense d'une patrie sur le sol de laquelle ils ne résident pas renvoie aux crises auxquelles la France est confrontée. La participation à des guerres – militaires avant d'être économiques - justifie la mise en place de droits faisant abstraction de la conception de la territorialité des lois. Ces crises lèvent l'ambigüité sur l'inclusion / exclusion selon laquelle leur existence est formalisée. Leurs pratiques sont celles de Français, bien qu'ils vivent à l'étranger. La traduction de ces signes d'appartenance en droits se fait au cours d'un processus social et politique dont les différents acteurs - pouvoirs exécutif et législatif, institutions savantes qui disent le droit et acteurs privés qui interagissent avec eux - résolvent l'antinomie entre l'extériorité des Français de l'étranger et leur nationalité au cours de la discussion politique.

---

[993] R. Radcliffe Brown, 1964, p. XXIII.

[994] S. Wahnich, 1999, p.591.

Lors de l'examen la loi sur les pupilles de la nation, l'inclusion des orphelins vivant à l'étranger est acquise au bout de cinq années de discussion. L'inflexion au principe de territorialité des lois résulte d'un accord entre des acteurs appartenant aux différentes institutions qui interviennent. Il est d'abord noué entre des conseillers d'Etat et des parlementaires. Le principe de l'inclusion des orphelins vivant à l'étranger est inscrit dans la loi malgré l'opposition du Gouvernement. Mais le désaccord avec le pouvoir exécutif fait que ce principe n'est pas traduit dans un texte d'aplication, et donc pas mis en œuvre par l'Etat. Il le sera grâce à l'action d'une association où des conseillers d'Etat et des parlementaires jouent un rôle décisif, d'autant que l'un d'eux, devenu membre du Gouvernement, facilite la procédure d'adoption malgré l'absence de texte de loi précis. Une autre conception de la justice prévaut, portée par des acteurs qui, transcendant leur appartenance institutionnelle, ont un objectif, la diffusion de la langue et de la culture française à l'étranger. Les pupilles de la nation, dont l'éducation en français est prise en charge par l'Etat, sont un élément de leur projet de développement de l'enseignement hors des frontières.

Un tout autre processus social et politique se déroule lorsque le vote des Français de l'étranger dans leur pays de résidence est instauré, durant la crise politique liée au passage de la IVe à la Ve République, en 1958. Le pouvoir exécutif prime sur les autres acteurs : prévaut alors la doctrine gaulliste de dialogue direct entre le chef de l'exécutif et le peuple. Aussi tout le peuple doit-il s'exprimer lors du référendum sur le projet de Constitution de la Ve République, dont ceux qui, marquant par leur action la place de la France dans le monde, lui assurent un rôle sur la scène internationale. Les marges de la métropole, qu'il s'agisse des Français de l'étranger ou des colonisés, doivent être pensées simultanément. Et les seconds ne peuvent pas être traités plus favorablement que les premiers. Malgré la conception de la souveraineté qui s'oppose alors à l'expression du suffrage universel hors des frontières, le Conseil d'Etat juge que le caractère exceptionnel de cette consultation permet de s'affranchir de ce principe. La position du Parlement ne s'exprime pas sur cette ordonnance, selon laquelle les Français de l'étranger voteront à l'étranger dans les locaux consulaires. Pendant cette période celui-ci est mis entre parenthèses. Par contre, des antagonismes se manifestent entre les différentes composantes de l'appareil d'Etat : d'un côté les techniciens du droit de l'administration considèrent que l'on doit obtenir un accord avec les pays où se déroulent le vote, et de l'autre le Gouvernement décide d'en faire abstraction. Le cœur de la société étatique n'est pas purement « molaire, massif, homogène »[995] ; les oppositions entre les différents acteurs y sont lisibles même en l'absence de débat parlementaire et public. Elles ne seront pas suffisantes pour modifier la position du Gouvernement. Faire voter une nouvelle Constitution par tous les Français prime sur les autres règles.

[995] M. Abélès, 2014, p.66.

A l'inverse le Parlement peut faire échec à un projet de l'exécutif si celui-ci ne fédère pas sa majorité. Tel est le cas en 1977 lorsque le Gouvernement dépose un projet de loi instaurant le vote des Français de l'étranger dans leur pays de résidence pour choisir des députés représentant une des circonscriptions du territoire national. Bien que la légitimité de leur expression soit acquise - une loi vient d'organiser le vote de ces Français hors des frontières pour l'élection présidentielle - un débat s'ouvre. Pour l'élection des députés les voix des Français de l'étranger seraient territorialisées dans une circonscription existante. Les députés seraient élus avec des suffrages d'électeurs vivant à l'étranger. A cette extériorité s'ajoute l'application de règles de vote particulières hors des frontières, et un mode spécifique de collecte, et de transfert en France, des bulletins de vote. Ces particularismes sont jugés inacceptables par les parlementaires. Ils génèrent des incertitudes et peuvent remettre en question l'élection de députés élus sur le sol national selon des règles visant à assurer la sincérité du scrutin. Les voix des parlementaires d'opposition s'ajoutent à celles d'une partie de la majorité. L'exécutif est impuissant à faire adopter son texte sur la participation des Français de l'étranger à l'élection des députés dans leur pays de résidence.

L'analyse des institutions au travail démonte le processus de remise en cause de principes, supposés intangibles, qui organisent et légitiment les rapports entre les différents acteurs. Les situations de conflictualité au sein de chacune des institutions, et entre elles, mises en évidence, permettent de comprendre le pourquoi et le comment des formes instituées aussi bien en termes juridiques que politiques[996].

Malgré l'universalité affichée des normes de droit, l'extraterritorialité des Français de l'étranger se traduit, à l'issue des débats entre les différents acteurs politiques, par une inclusion différentielle. Les formes prises par le vote dans les pays de résidence la mettent en lumière. Un double système de règles est mis en place afin de concilier, d'une part, les principes qui régissent le droit électoral en France - égalité des citoyens, sincérité du scrutin et secret du vote - et d'autre part l'organisation d'élections hors des frontières. Le système qui prévaut sur le territoire national n'est pas intégralement transposé hors des frontières, pour tenir compte des règles en vigueur dans les pays étrangers. Le processus électif, à cet échelon politique local disjoint, est marqué par des exceptions. Pour chacune de ces règles se pose la question de l'acceptabilité de l'innovation institutionnelle correspondante. Des modalités inédites de vote combinent éléments déterritorialisés, tels que des élections dans les locaux diplomatiques, et territorialisés, tels que le vote par procuration. La construction élaborée à chaque

[996] M. Augé 2017, p.20.

période reflète les normes pensables du moment, dont celles liées à la réorganisation de l'espace/temps[997].

La construction qui prévaut actuellement est illustrée lors du déroulement des campagnes électorales. Faire campagne est considéré par la loi, depuis 2012, comme une liberté fondamentale associée à l'élection, mais elle doit tenir compte de l'interdiction d'expression politique concernant la politique française dans l'espace public du pays de résidence. La réorganisation de l'espace/temps, via des réseaux de communication virtuels permet de s'abstraire de cette interdiction, par des contacts directs, multiples et individualisés, entre candidats et électeurs. Le processus où se forme l'opinion, s'il n'est pas totalement public, devient largement ouvert, à l'inverse de l'entre-soi des militants et des sympathisants qui régnait précédemment

Satisfaire le secret du vote dans sa dimension transnationale, et le combiner aux principes de vote de tous et de sincérité du scrutin, ouvre un débat nouveau, celui du vote par correspondance électronique, qui n'est pas utilisé en France. Il est instauré à l'étranger lors des élections législatives en 2012 pour augmenter la possibilité pour tous de voter, malgré l'éloignement des bureaux de vote dans le pays de résidence. Mais un autre principe, celui de la sincérité du scrutin, prévaut en 2017. Face à un contexte transnational de cyber attaques, le Gouvernement supprime ce vote électronique. La composition de l'Assemblée nationale ne doit pas être sujette à débat si des irrégularités étaient constatées. Comme dans les années 1970, les contraintes liées à l'extériorité des Français de l'étranger, si elles dérogent aux règles communes, ne sont pas prises en compte si elles peuvent introduire des facteurs d'instabilité jugés inacceptables dans le système politique français. Transposer les règles de droit qui prévalent en France se heurte à la nécessaire conciliation avec les normes prévalant à l'étranger. Les pratiques qui en découlent sont l'objet d'un débat renouvelé, qui se traduit par une inclusion différentielle et instable des Français de l'étranger. L'incertitude les concernant se déplace, mais elle demeure.

La question d'une représentation spécifique des Français de l'étranger est étroitement imbriquée à celle de l'exercice du droit de vote. Pour ces citoyens être représenté est analysé sous le double aspect mis en évidence par Marin : d'une part un effet de présence au lieu d'une absence, et d'autre part un redoublement de cette présence qui résulte du pouvoir de la représentation[998].

Lors de la Seconde Guerre mondiale le droit à représentation est lié à des choix politiques. Il se détache du territoire, mais il est dissocié du suffrage universel. Ce

[997] J.X. Inda et R. Rosaldo (eds), 2002, p.8 et suivantes.

[998] L. Marin, 1981, Introduction.

précédent n'est pas pérennisé mais la question du vote dans l'espace colonial réintroduit les Français de l'étranger dans le débat. Sous la IVe République les ambigüités du statut des protectorats, et les enjeux économiques qu'ils représentent, font que des élections sont organisées pour que, au Maroc et en Tunisie, les Français de l'étranger élisent des représentants aux Assemblées constituantes. Pour la première fois, en 1945, des opérations de vote se déroulent dans un pays étranger. Ce précédent ne sera pas non plus pérennisé mais une autre forme de représentation parlementaire est imaginée.

La contradiction entre droit à être représenté au Parlement et impossibilité d'expression du suffrage universel hors des frontières est résolue en limitant la représentation des Français de l'étranger à l'Assemblée parlementaire élue au suffrage indirect, le Conseil de la République. Il succède au Sénat de la IVe République, mais ses prérogatives sont limitées. A l'initiative du pouvoir exécutif, sans opposition de l'Assemblée nationale constituante, des conseillers de la République représentant les « citoyens français résidant hors du territoire de la République » sont institués. Les candidatures sont proposées par un regroupement d'associations de Français de l'étranger, l'UFE, et validées par le Conseil de la République. Le principe de l'universalité du vote pour élire des parlementaires est contourné. La représentation des Français de l'étranger est instaurée sans que le suffrage universel soit effectif hors des frontières. La question de la relation politique Etat / peuple / territoire est résolue en assimilant l'UFE à des élus locaux. Cette singularité perdure sous la Ve République, où le corps électoral est un conseil consultatif, le CSFE. Il est composé d'une part de membres élus par des associations de Français de l'étranger et d'autre part de membres nommés par le Gouvernement. Le pouvoir exécutif participe donc à l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger. Ce rôle est aussi inédit dans le système institutionnel que ne l'est celui des associations.

Ce remplacement du suffrage universel, malgré l'affirmation qu'il est source de tout pouvoir, conduit à s'affranchir de la règle « un homme, une voix » et à infléchir la composition du Conseil de la République, puis du Sénat sous les IVe et Ve Républiques. Mettre en place une représentation parlementaire des Français de l'étranger sans modification de la conception de la souveraineté conduit à enchainer les innovations institutionnelles, marquées par l'équilibre des pouvoirs du moment. Le droit de vote des Français de l'étranger, sauf pour l'élection présidentielle et les référendums, continue à n'être que potentiellement universel. La rupture intervient lors d'une autre époque charnière, la présidence de F. Mitterrand. Le suffrage universel est instauré dans les pays de résidence pour élire les membres du CSFE -corps électoral des sénateurs - ce qui met fin aux particularismes précédents. De nouvelles normes sont pensables, des choix politiques pour élire des parlementaires peuvent s'expriment dans une localité extraterritoriale. Ces normes permettent de réaliser un objectif du pouvoir

exécutif et de la majorité qui le soutient, diversifier la représentation des Français de l'étranger.

Le pouvoir politique, en déterritorialisant son organisation, crée un système représentatif dont les quatre niveaux reproduisent l'emboîtement existant en France, des parlementaires - députés et sénateurs - et deux niveaux d'élus locaux extraterritoriaux, tous élus au suffrage universel. Les premiers sont, comme leurs homologues, des législateurs, mais les élus locaux n'ont qu'un pouvoir consultatif. La similitude d'organisation ne correspond pas à une similitude de pouvoir et de fonctionnement. Cette localité extraterritoriale est régie par les règles des pays de résidence, avec lesquelles les normes françaises doivent voisiner.

Dans cette localité extraterritoriale, où les relations sociales priment sur le partage d'un même territoire[999], la formalisation de l'inclusion/exclusion des Français de l'étranger, qui s'est faite sous des noms variés au cours du temps, continue à donner lieu à une multiplicité d'appellations, sans que le terme officiel de « Français établi hors de France » soit utilisé. Cette diversité renvoie à la difficulté pour l'Etat de définir la partie de la population qui vit hors des frontières, et met en lumière la diversité des liens que les Français de l'étranger entretiennent tant avec leur pays d'origine qu'avec celui de résidence. Au-delà de cette variété d'appellations, à laquelle se superpose une diversité sociale, l'appartenance à une collectivité, renvoyant à la nationalité, combine pratiques transnationales et locales. Les premières sont-elles mêmes doubles. Dématérialisées elles sont quotidiennes : la diversité des flux permet à chacun de les personnaliser en fonction des centres d'intérêt qui le lient à la France. Ces relations transnationales sont complétées, à une fréquence bien moindre, par des voyages en France et des visites venues de France. Cette double dimension transnationale, virtuelle et réelle, alimente de façon continue les relations sociales de différents types qui lient société d'origine et pays de résidence. Les relations locales avec des compatriotes complètent ce transnationalisme. Elles peuvent passer par des associations dont l'universalité de la forme permet de répondre à la diversité des Français de l'étranger et de leurs objectifs. Cette forme associative est aussi le lieu d'expression de choix politiques. Le débat politique, longtemps considéré comme exclu à l'étranger - l'appartenance à la nationalité française transcendant les divisions au sein de la collectivité - est devenu une réalité. Ce débat renouvelle la question des droits des Français de l'étranger. Il se nourrit de leurs demandes spécifiques, posant la question de la territorialité des lois sous de nouveaux aspects. Etre Français n'efface pas les différences entre ceux qui résident à l'étranger.

[999] A. Appadurai, 2005, p.257.

Les pratiques des Français de l'étranger lors des élections montrent, comme en France, une hiérarchie entre l'élection présidentielle et les autres. Mais leur participation y est moindre, et s'amplifie pour les autres élections traduisant la tension entre extériorité territoriale et appartenance citoyenne. Nombre de questions qui se posent dans leur vie quotidienne dépendent des autorités du pays de résidence, et sont jugées hors du champ d'action des élus français. La relation au système politique français trouve là une limite. Ces pratiques montrent que la citoyenneté n'est pas un statut. Les frontières contribuent à en façonner l'expression, remettant en cause le « monopatriotisme »[1000], ce trait d'union exclusif avec un Etat repensé par Appadurai.

Face à ces pratiques, l'éligibilité des candidats repose sur leur capacité à articuler réseaux locaux et internationaux. Ils les bâtissent soit en résidant dans un pays étranger, soit en les mobilisant grâce à leur rôle politique antérieur. La compression de l'espace/temps, en rendant possible les mouvements pendulaires entre une circonscription à l'étranger et la France, permet aux parlementaires de mobiliser de façon continue ces deux types de réseaux et de mener des campagnes physiques et virtuelles en s'affranchissant partiellement de la pesanteur territoriale. Une fois élus, les pratiques des parlementaires représentant les Français de l'étranger intègrent la dimension transnationale de leur fonction de représentant, tout en s'ancrant dans le niveau local qui les a choisis. Pour cela ils combinent séjours réguliers dans leur circonscription et communication à distance dématérialisée. Ces flux de communication, qui fonctionnent de façon asynchrone, s'affranchissent également de l'espace, permettant aux parlementaires de faire, formellement, abstraction du caractère transnational de leur électorat. Mais, en se focalisant sur l'action de celui qui en est à l'origine, ils n'intègrent pas le déroulement de la discussion parlementaire. La place du politique, qui vise au changement de l'ordre établi passant par un débat où s'expriment les dissensus liés aux conflits sociaux, y est minorée. L'utilisation de cette communication virtuelle pose aussi la question des relations instaurée avec les électeurs. Ces messages jouent un rôle marginal dans leurs choix politiques, arrêtés lors des élections présidentielles, à l'exception de ceux qui ont un engagement politique ou associatif.

Les élus poursuivent aussi à l'étranger leur débat avec le pouvoir exécutif, cœur de l'action politique. Il s'y déroule avec les diplomates. Jusqu'en 2012, les élus, en raison de leur nombre limité et de l'étendue de leurs circonscriptions, ont occupé une place restreinte dans l'activité des ambassades. Leur montée en puissance déséquilibre la confrontation entre la logique d'expertise, sur laquelle s'appuient les diplomates, et la légitimité issue du suffrage universel des élus, et donne lieu à

[1000] A. Appadurai, 2005, p.255.

un jeu de tensions et de coopérations à l'image de celles qui se manifestent sur le territoire national entre les deux composantes du pouvoir.

La présence redoublée des Français de l'étranger se traduit également dans le débat parlementaire. La prise en compte d'une dimension transnationale dans la rhétorique de l'égalité des droits en contrepartie du rôle joué par ces Français, à l'initiative des élus les représentant, nourrit les échanges sur les inflexions apportées à la territorialité des lois. La question du financement par l'Etat d'un système d'enseignement à l'étranger est posée de façon récurrente en raison de la dualité attachée à la pratique de la langue. La parler et la transmettre à ses enfants c'est manifester le fait d'être Français, mais cette pratique est aussi considérée par l'Etat comme un instrument de politique culturelle et économique. Le pouvoir exécutif, après s'être opposé au début de la Ve République à l'instauration d'une scolarité gratuite et obligatoire concernant tous les Français indépendamment de leur lieu de résidence, finance partiellement l'enseignement privé existant à l'étranger. La manifestation d'un signe d'appartenance - parler la langue - n'a pas à être prise en charge intégralement par le pouvoir exécutif. Cependant il doit faire l'objet d'un financement équitable. La conversion entre droits et devoirs, à laquelle renvoie ce terme, est l'objet d'un débat renouvelé. Mais à cette politique de l'Etat-nation français, centrée sur son propre système s'ajoute depuis quelques années une politique interétatique pour développer un enseignement binational, bilingue et biculturel.

La discussion sur le lien entre paiement de l'impôt et bénéfice de la solidarité nationale est aussi récurrente depuis la IIIe République. L'indemnisation des dommages de guerre subis par les Français de l'étranger lors des deux conflits mondiaux en est un exemple. Aujourd'hui l'intervention des instances européennes, sollicitées par des parlementaires des Français de l'étranger, complexifie ce débat. Les Français, selon qu'ils résident en Europe ou non, ne sont pas un groupe homogène ; ils ont des droits sociaux différents, d'où des conséquences en matière fiscale. Sous certains aspects le système, de binaire, France/ étranger, devient ternaire, France/ Europe/ étranger.

L'appartenance simultanée à plusieurs univers se traduit en termes de droit par la reconnaissance de la binationalité par les Etats. Après avoir été refusée au début du siècle dernier en raison de l'impossibilité de défendre militairement plusieurs pays à la fois, elle est devenue, en France, une norme juridique. C'est la situation de près de la moitié des Français de l'étranger, mais cette double appartenance reste source de questions concernant l'égalité entre Français. La possibilité, débattue en 2015, d'inscrire dans la Constitution la déchéance de leur nationalité française pour ces seuls binationaux, illustre ce débat. Doivent être conciliés des engagements internationaux de la France - ne pas créer d'apatrides - avec ce qui est considéré comme une discrimination négative entre Français. Cette inégalité de traduction en termes de droit du principe d'égalité des Français devant la loi, est

combattue à l'initiative de parlementaires représentant les Français de l'étranger. Le refus de cette différence de traitement provoque une rupture au sein de la majorité parlementaire, qui, s'ajoutant à d'autres, conduit au retrait du texte en 2016.

Les émigrants sont un élément de l'altérité, nécessaire à la construction nationale[1001], qui passe par celle de la citoyenneté. Les différences constatées d'un pays à l'autre en matière de droit de vote et de représentation l'illustrent. Celles existant entre la France et la Grande-Bretagne, pays où l'émigration a durablement marqué l'histoire, en sont un exemple. Le droit de vote des résidents à l'étranger existe à la Chambre des Communes depuis 2002, mais il est conditionné par la durée de séjour à l'étranger, et suppose que l'inscription sur les listes électorales soit renouvelée chaque année. Ces « *overseas voters* » n'ont pas de représentants dans le système politique anglais, à quelque niveau que ce soit. Le débat se poursuit au Parlement sur la légitimité de leur vote et sur les conditions de leur expression[1002]. Cette mise en perspective, qui pourrait porter sur d'autres systèmes politiques, témoigne de leur malléabilité, mais aussi de leurs limites, pour réduire des contraintes contradictoires.

En France cette plasticité institutionnelle continue à se traduire dans le débat politique. Un projet de loi déposé par le Gouvernement en mai 2018[1003] modifie le mode de scrutin des députés des Français de l'étranger. Ils seraient élus à la proportionnelle, l'étranger étant considéré comme une seule circonscription au lieu des onze existant actuellement. Le recours à cette méthode supprimerait la question du découpage d'un local extraterritorial et privilégierait la représentation d'une diversité d'opinions, la question du lien à cette localité se poserait alors différemment. Un nouveau débat s'ouvre avec ce projet pour résoudre les antagonismes entre nationalité et résidence hors du territoire.

Dans un monde globalisé, où les Français de l'étranger, pour lesquels la métaphore de la parenté et le sang ont été utilisés comme marqueurs d'inclusion sociale[1004], faire entrer cette nouvelle localité dans la vie sociale et politique, suivant des formes sujettes à de régulières réinventions, permet d'intégrer à la fois le dépassement du territoire et l'autoperpétuation de l'Etat.

[1001] J. Jamin, 2011, p.201 citant M. Augé.

[1002] Overseas Voters Bill, 26 February 2016, Volume 606, hansard.parliament.uk/Commons/2016-02-26/debates/16022623000001/OverseasVotersBill

[1003] Assemblée nationale, 2018, Projet de loi pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, 23 mai, n°976, assemblée-nataionale.fr.

[1004] M. Herzfeld 2007, p.141.

Bibliographie

Archives

Archives nationales :

-Archives de Gaulle, AG/3.

-Assemblée nationale, série C.

-Bidault, Georges, 457 AP.

-Cassin, René, 382 AP.

-Chambre des députés, série C.

-Comité d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale et fonds privés relatifs à la période 1939-1945,72 AJ.

-Conseil d'Etat : jusqu'en 1958 série AL 5174, 5175, 3255, depuis 1958 19990025/91, 19990025/528, 1990025/549, 19990026/7, 19990026/24, 19990026/26, 19990026/27, 20050097/59, 20050097/73, 20070175/36, 20090181.

-Honnorat André, 50 AP.

-Ministère de l'Intérieur, F/1a/4764,19900279/11.

-Mouvement républicain populaire, 350 AP 12.

-Présidence de la République, V. Giscard d'Estaing, AG/5(3)/1120, AG/5(3)/2527, AG/5(3)/2540.

-Secrétariat général du Gouvernement et services du Premier Ministre, F/60 (Maroc questions politiques ,1944-46), F 60/885, Conseil des ministres F/60/2743.

Centre d'histoire de Sciences Po (CHSP)

-Barrachin, Edmond, EBA 17.

-Debré, Michel, 1DE 301, 1DE 303, 1DE 309.

-Goguel, François, FG 2.

-Pezet, Ernest, PE 7.

Ministère des Affaires étrangères

-Couve de Murville, Maurice, 12QO 317, 318, 353, 358.

-Direction juridique, C1202, 1DFJ/155.

-Guerre 1939-1945, Alger (C.F.L.N-G.P.R.F.), juin1943-septembre 1944.

-Guerre 1939-1945, Londres (C.N.F.), juin1940-juillet 1943.

Ministère des Finances

-Dommages de guerre des Français à l'étranger, B 136 000.

Muséum d'histoire naturelle

-Archives Paul Rivet, correspondance.

Ouvrages imprimés

Abélès, Marc, 1983, *Le lieu du politique*, Paris, Société d'Ethnographie.

Abélès, Marc, 1989, *Jours tranquilles en 89*, Paris, Odile Jacob.

Abélès, Marc, 1989(2), *Rituels et communication politique moderne*, Paris, Hermès, CNRS éditions.

Abélès, Marc, 2000, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob.

Abélès, Marc, 2008, *Anthropologie de la globalisation*, Paris, Payot.

Abélès, Marc, 2014, *Penser au-delà de l'Etat*, Paris, Belin.

Agamben, Giorgio, 2008, *Qu'est-ce que le contemporain ?* Paris, Editions Payot et Rivages.

Anderson, Benedict, 1996, *L'imaginaire national, Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte.

Année politique (L'), 1958, Paris, PUF, Editions du Grand Siècle.

Appadurai, Arjun, 2005, *Après le colonialisme. Les conséquences culturelles de la globalisation*, Paris, Payot.

Appadurai, Arjun, 2013, *Condition de l'homme global*, Paris, Payot.

Arasse, Daniel, 1987, La *guillotine et l'imaginaire de la Terreur*, Paris, Flammarion.

Augé, Marc, 1994, *Pour une anthropologie des mondes contemporains*, Paris, Aubier.

Augé, Marc, 2009, *Pour une anthropologie de la mobilité*, Paris, Payot.

Augé, Marc, 2017, *Qui donc est l'autre ?* Paris, Odile Jacob.

Augé, Marc, Didi–Huberman, Georges, Eco, Umberto, (dirs), 2011, *L'expérience des images*, Paris, INA éditions.

Avon, Dominique, 2008, *Les frères prêcheurs en Orient*, Paris, Editions du Cerf.

Balibar, Etienne, 2001, *Nous, citoyens d'Europe*, Paris, La Découverte.

Balibar, Etienne, 2010, *La proposition de l'égaliberté*, Paris, PUF.

Basch, Linda, Glick Schiller, Nina, Szanton Blanc, Cristina, 1994, *Nations unbound, transnational project postcolonial predicaments and deterritorialized nation-states,* Amsterdam, Gordon and Breach publishers.

Becker, Jean-Jacques, Audoin-Rouzeau, Stéphane, 1995, *La France, la nation, la guerre : 1850-1920*, Paris, SEDES.

Berstein, Serge, 1989, *La France de l'expansion, 1, La République gaullienne 1958-1969,* Paris, Seuil.

Berstein, Serge, Milza, Pierre, 2009, *Histoire de France au XXe siècle, III, 1958 à nos jours*, Paris, Perrin.

Bessis, Raphaël, 2004, *Dialogue avec Marc Augé, Autour d'une anthropologie de la mondialisation*, Paris, l'Harmattan.

Bhabha, Homi, 2007, *Les lieux de culture, une théorie postcoloniale*, Paris, Payot.

Boucheron, Patrick, 2017, *Un été avec Machiavel*, Paris, éditions Equateur / France Inter.

Boursier, Jean Yves (dir), 1997, *Résistants et Résistance*, Paris, L'Harmattan.

Boursier, Jean-Yves, 2010, *La fabrique du passé*, Nice, Editions Ovadia.

Brubaker, Roger, 1997, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*, Paris, Belin.

Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve république, 1987, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, 1, Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant-projet du 29 juillet 1958*, Paris, La Documentation française.

Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve république, 1988, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, 2, Comité consultatif constitutionnel de l'avant-projet de loi du 29 juillet 1958 au projet du 29 août1958*, Paris, La Documentation française.

Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve République, 1991, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre*, 3*, Du Conseil d'Etat au référendum, 20 août-28 septembre 1958,* Paris, La Documentation française.

Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, 2007, 30 octobre, *Une Ve République plus démocratique*, Paris, La Documentation française.

Conte, Edouard, Essner, Cornelia, 1995, *La quête de la race, une anthropologie du nazisme*, Paris, Hachette.

Coquery-Vidrovitch, Catherine Charles-Robert Ageron, 1991*, Histoire de la France coloniale, tome 3, Le déclin*, Paris, Armand Colin.

De Gaulle, Charles, 1970(1), *Discours et messages, 2, Dans l'attente, février 1946-avril 1948,* Paris, Plon.

De Gaulle, Charles, 1970(2), *Discours et messages, 3, Avec le renouveau, mai 1958-juillet 6*2, Paris, Plon.

Deleuze, Gilles, Guattari, Félix, *Capitalisme et schizophrénie, L'Anti- Œdipe*, 1972, Editions de Minuit.

Déloye, Yves, 2003, *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte.

Déloye, Yves, Ihl, Olivier, 2008, *L'acte de vote*, Paris, Sciences Po, les presses.

Derrida, Jacques, 1994, *Force de loi : le fondement mystique de l'autorité*, Paris, Galilée.

Descola, Philippe, 2014, *La composition des mondes*, Paris, Flammarion.

Détienne, Marcel, 1994, *Transcrire les mythologies*, Paris, Albin Michel.

Détienne, Marcel, 2010, *L'identité nationale, une énigme ?* Paris, Gallimard.

Drago, Roland, Imbert, Jean, Tulard, Jean, 2004, *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'Etat,* 1799-2002, Paris, Fayard.

Dubost, Jean -François, Sahlins, Peter, 1999, *Et si on faisait payer les étrangers ? Louis XIV, les immigrés et quelques autres*, Paris, Flammarion.

Dufoix, Stéphane, 2011, *La dispersion, une histoire des usages du mot diaspora*, Paris, Editions Amsterdam.

Duvergier, Jean Baptiste, 1824, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances,* règlements *et avis du Conseil d'Etat*, tome 4, Paris, Guyot et Scribe.

Farge**,** Arlette (présenté par)**,** 1988, *Affaires de sang,* Paris, Collection Mentalités, histoires des cultures et sociétés, 1-2, p.13-15.

Farge, Arlette, 1997, *Le goût de l'archive*, Paris, Seuil, Points histoire.

Faron, Olivier, 2001, *Les enfants du deuil, orphelins et pupilles de la nation de la Première Guerre mondiale (1914-1941*), Paris, La Découverte.

Fenet, Pierre-Antoine, 1827, *Recueil complet des travaux préparatoires du Code civi*l, vol 7, Paris, Videcoq.

Finley, Moses, 1981, *Mythe, Mémoire, Histoire*, Paris, Flammarion.

Foucault, Michel, 1966, *Les mots et les choses*, Paris, Gallimard.

Foucault, Michel 1969, *L'Archéologie du savoir*, Paris, Gallimard.

Foucrier, Annick, 1999, *Le rêve californien*, Paris, Belin.

Gauchet, Marcel, 2005, *La condition politique*, Paris, Gallimard.

Genin, Auguste, 1933, *Les Français au Mexique du XVIe siècle à nos jours*, Paris, Nouvelles éditions Arago.

Girault, René, Franck, Robert, Thobie, Jacques, 1993, *La loi des géants 1941-1964*, Paris, Masson.

Gossiaux, Jean-François, 2016, *Les débris épars du progrès*, Paris, Editions fondation Maison des sciences de l'homme.

Gouy, Patrice, 1980, *Pérégrinations des « Barcelonnettes » au Mexique*, Grenoble, Presses universitaires.

Green, Nancy, Weil, François, 2006. *Citoyenneté et émigration : Les politiques de départ,* Paris, EHESS.

Habermas, Jürgen, 2000, *Après l'Etat-nation, une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard.

Habermas, Jürgen, 2011, *La constitution de l'Europe*, Paris, Gallimard.

Halbwachs, Maurice, 1935, *Les cadres sociaux de la mémoire*, Paris, Librairie Félix Alcan.

Héritier, Françoise, 1996, *Masculin-féminin: la pensée de la différence*, Paris, Odile Jacob.

Hérodote, *Histoires*, 1964, Livre VIII, Paris, Les Belles Lettres.

Herzfeld, Michael, 1992, *The social production of indifference,* Chicago, University of Chicago press.

Herzfeld, Michael, 2007, *L'intimité culturelle*, *Poétique dans l'Etat nation*, Québec, Presses de l'université Laval.

Holston, James, 2008, *Insurgent citizenship*, Princeton university press.

Huard, Raymond, 1991, *Le suffrage universel en France 1848-1946*, Paris, Aubier.

Inda, Jonathan Xavier and Rosaldo, Renato (eds), 2002, *The anthropology of globalization: a reader*, Malden, Massachusetts, Blackwell publishing.

Jamin, Jean, 2011, *Faulkner, Le nom, le sol et le sang*, Paris, CNRS éditions.

Katz-Blamont, Emile, 1944, *L'Assemblée consultative provisoire, composition, organisation, méthodes de travai*l, Alger, Imprimerie officielle du gouvernement général de l'Algérie.

Kerillis (de), Henri, 1945, *De Gaulle dictateur, une grande mystification de l'histoire,* Montréal, Beauchemin.

Lacouture, Jean, 1985, *De Gaulle, 2, Le politique, 1944-19695*, Paris, Seuil.

Latour, Bruno, 2002, *La fabrique du droit*, Paris, La Découverte.

Lepetit, Bernard, 1995, *Les formes de l'expérience*, Paris, Albin Michel.

Lequesne, Christian, 2017, *Ethnographie du Quai d'Orsay*, Paris, CNRS Éditions.

Levesque, Georges –Henri, 1983, *Souvenances*, Montréal, La presse.

Lévi-Strauss, Claude, 1977*, L'identité : séminaire interdisciplinaire*, 1974-1975, Paris, PUF.

Lewellen, T. 2002, *The anthropology of globalization, cultural anthropology enters the 21st century*, Westport, Bergin and Garvey.

Loraux, Nicole, 1997, *La citée divisée*, Paris, Payot.

Luzzatto, Sergio, 1996, *L'impôt du sang, la gauche française à l'épreuve de la guerre mondiale (1900-1945),* Presse universitaires de Lyon.

Madelin, Louis, 1914, *Danton,* Paris, Hachette.

Manceron, Gilles, 2007,*1885, le tournant colonial de la République : Jules Ferry contre Georges Clémenceau et autres affrontements parlementaires sur la conquête coloniale,* Paris, La Découverte.

Margalit, Avishai, 1999, *La société décente*, Paris, Climats

Marin, Louis, 1981, *Le portrait du roi*, Paris, Editions de Minuit.

Marin, Louis, 2005, *Politiques de la représentation*, Paris, Editions Kimé.

Massot, Jean, Girardot, Thierry, 1999, *Le Conseil d'Etat,* Paris, La Documentation française.

Ministère des Affaires étrangères, 1995, *Histoires de la diplomatie cultuelle des origines à 1995*, Paris, La Documentation française.

Muracciole, Jean François, 2009, *Les Français libres, l'autre résistance*, Paris, Taillandier.

Offroy, Raymond, 1943, *La France combattante à l'étranger*, Londres.

Pacteau, Bernard, 2003, *Le Conseil d'Etat et la fondation de la justice administrative française au XIXe siècle*, Paris, PUF.

Papon, Pierre, 1978, *Le pouvoir et la science en France*, Paris, Le Centurion.

Parent, Pierre, 1953, *La vérité sur le Maroc*, Toulouse, Imprimerie régionale.

Parti socialiste, 1981, *Le parti socialiste et les Français de l'étranger*, Paris, Club socialiste du livre.

Perrault, Gilles, 2006, *Un homme à part*, Paris, Fayard.

Pressat, Rolland, 1979, *Dictionnaire de démographie*, Paris, PUF.

Prost, Antoine, 1977, *Les anciens combattants et la société française: 1914-1939*, Paris, Presses de la FNSP.

Prost, Antoine, Winter, Jay, 2011, *René Cassin*, Paris, Fayard.

Radcliffe-Brown, Reginald, 1964, *Systèmes politiques africains*, Paris, PUF.

Rancière, Jacques, 1995, *La mésentente, politique et philosophie*, Paris, Galilée.

Rose, Sean, 2017, *Le meilleur des amis*, Arles, Actes sud.

Sahlins, Marshall, 2009, *La nature humaine, une illusion occidentale*, Paris, éd. de l'Eclat.

Saint-Just, 1834, *Œuvres de Saint-Just*, Paris, Prévost.

Salon, Albert, 1983, *L'action culturelle de la France dans le monde*, Paris, Nathan.

Sartre, Jean- Paul, 1964, *Situations V*, Paris, Gallimard.

Shepard, Todd, 2008, *1962, Comment l'indépendance algérienne a transformé la France*, Paris, Payot.

Simonin, Anne, 2008, *Le déshonneur dans la République, une histoire de l'indignité, 1791-1958*, Paris, B. Grasset.

Sirinelli, Jean François, 2007, Les *vingt décisives, le passé proche de notre avenir 1965-1985, Paris*, Fayard.

Soustelle, Jacques, 1947, *Envers et contre tout, T.1, De Londres à Alger. Souvenirs et documents sur la France libre, 1940-1942*, Paris, Robert Laffont.

Soustelle, Jacques 1950, *Envers et contre tout, T.2, D'Alger à Paris, Souvenirs et documents de la France libre, 1942-1944,* Paris, R. Laffont.

Stoler, Ann-Laura et Cooper, Frederick, 2013, *Repenser le colonialisme*, Paris, Payot.

Tackett, Timothy, 1986, La *Révolution, l'Eglise, la France : le serment de 1791*, Paris, Editions du Cerf.

Tapinos, Georges, 1976, *La population française à l'étranger et les flux d'émigration française*, Paris, Service d'études de l'activité économique, ronéoté.

Touchard, Jean, 1978, *Le gaullisme, 1940-1969*, Paris, Seuil.

Wahnich, Sophie, 2010, *L'impossible citoyen. L'étranger dans le discours de la Révolution française*, Paris, Albin Michel.

Wattel, Béatrice et Michel, 2005, *Qui était qui, XXe siècle : dictionnaire biographique des Français disparus ayant marqué le XXe siècle*, Levallois-Perret, J. Lafitte.

Weber, Max, 1971, *Economie et société*, Paris, Plon.

Weil, Patrick, 1991, La *France et ses étrangers*, Paris, Calmann-Lévy.

Weil, Patrick, 2005, *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution,* Paris, Gallimard.

Wernlé, Gabriel, 1957, *Le sais-tu ? Le vade-mecum du Français à l'étranger*, Paris, Edition du trentenaire de l'UFE.

Wieviorka, Olivier, 2001, *Les orphelins de la République, destinées des députés et sénateurs français, 1940-1945,* Paris, Seuil.

Ouvrages électroniques

International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006, *Voting from abroad, The international IDEA handbook,* idea.int.

Léonetti, Jean, 1951, Conseil *national de la SFIO*, 5 mars, yumpu.com.

Ministère des Affaires Etrangères, 2013, mai, *Enquête sur l'expatriation*, diplomatie.gouv.fr.

Ministère de l'Intérieur, 2012, *Elections, les résultats,* interieur.gouv.fr.

Chapitre dans un ouvrage imprimé

Assad, Talad, 2005. "Where are the margins of the State?" in Das, Veena and Poole, Deborah (eds) *Anthropology in the margins of the State,* Santa Fe, p. 3-34.

Badiou, Alain, 1997, « Résistance et philosophie », in Jean-Yves Boursier (dir) *Résistants et Résistance*, Paris, L'Harmattan, p.103-111.

Balibar, Etienne, 2008, (Entretiens avec), « La citoyenneté ambiguë » in *Pensées critiques : dix itinéraires de la revue « Mouvements »*, Paris, La Découverte. p.7-28.

Carcassonne, Guy, 2006, « Référendum du 28 septembre 1958 », in Claire Andrieu, Philippe Braud, Guillaume Piketty (dirs), *Dictionnaire De Gaulle*, Paris, R. Laffont, p.991-993.

Cerutti, Simona 1995, « Normes et pratiques ou de la légitimité de leur opposition », in Lepetit, Bernard (dir), *Les Formes de l'expérience : une autre histoire sociale*, Paris, Albin Michel p.127-149.

Colliard, Claude-Albert, 1961, « La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques », *Annuaire français de droit international,* volume 7, numéro 1, p. 3-42.

Collyer, Michael, 2013, "Introduction: locating and narrating emigration nations" in Michael Collyer (ed) *Emigrations nations policies and ideologies of emigrant engagement,* New York, Palgrave Macmillan.

Comaroff, John L. et Jean, 1994, " Introduction " in Comaroff, John L. and Jean (eds*), Civil society and the political imagination in Africa*, Chicago, Chicago university press, p. 1-44.

Costa-Lascoux, Jacqueline, 2001, « Nationalité et citoyenneté » in Pascal Perrineau et Dominique Reynié (dirs) *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, p. 683-687.

Dufoix, Stéphane, 2010, « Introduction » in Dufoix, Stéphane, Guerassimoff, Carine, de Tinguy, Anne (dirs), 2010, *Loin des yeux, près du cœur, les Etats et leurs expatriés*, Paris, Presses de Sciences Po, p.15-57.

Elbaz, Mikhael, 2000, « L'inestimable lien civique dans la société monde » in Mikhael Elbaz et Denise Helly (eds), *Mondialisation, citoyenneté et multiculturalisme*, Paris, L'Harmattan. p. 5-29.

Friedman, Jonathan, 2003,"Globalization, dis-integration, re-organisation", in Friedman, Jonathan (eds) *Globalization, the state and violence,* Walnut Creek, CA, Alta Mira Press, p.1-34.

Girault, René, 1988, « Les décideurs français et leur perception de la puissance française en 1948 » in René Girault et Robert Franck*, La puissance française en question, 1945-49*, Paris, Publications de la Sorbonne, p.11-30.

Guionnet, Christian, 2001, « Deuxième République », Pascal Perrineau et Dominique Reynié (dirs), *Dictionnaire du vote, P*aris, PUF, p.299-301.

Gupta, Akhil, Ferguson, James, 2006, “Beyond culture: space, identity and the politics of difference», in Moore, Henrietta and Sanders, Todd (eds) *Anthropology in theory,* Malden, MA, Blackwell, p.608-617.

Izard, Michel, 2000, « Associations » in Pierre Bonte, Michel Izard, (dirs), *Dictionnaire de l’ethnologie et de l’anthropologie*, Paris, PUF, p. 95-97.

Jeanpierrre, Laurent, 2010, « Henry Torrès (1891-1966) », in François Broche et Jean-François Muracciole (dirs)*, Dictionnaire de la France libre,* Paris, R. Laffont, p.1413.

Loraux, Nicole, 1987, « Notes sur l’un, le deux et le multiple », in Miguel Abensour (dir), *L’esprit des lois sauvages, Pierre Clastres ou une nouvelle anthropologie politique*, Paris, Editions du Seuil, p.155-171.

Michel, Marc, 2007, « L’ambition coloniale », in Jean-Pierre Rioux (dir) *Dictionnaire de la France coloniale,* Paris, Flammarion, p.467-482.

Monteiro, Nuno , Costa Pinto, Antonio, 2011, Cultural myths and Portuguese national identity, in Costa Pinto, Antonio (ed), *Contemporary Portugal, politics, society and culture,* New York, Columbia University press, p.56-72.

Muracciole, Jean François, 2010, « Ecole libre des hautes études (New York) », in François Broche, Jean-François Muracciole (dirs), *Dictionnaire de la France libre,* Paris, R. Laffont, p.501-503.

Neveu, Catherine, 2009, « La citoyenneté: un objet problématique pour l’anthropologie ? » in Georges Ravis Giordani (dir*) Ethnologie(s), Nouveaux contextes, nouveaux objets, Nouvelles approches*, Paris, Éd. du Comité des travaux historiques et scientifiques, Le regard de l’ethnologue, 21, p.225-240.

Radcliffe-Brown, Reginald, 1964, « Préface », in Fortes, Meyer, Evans Pritchard, Edward Evan (dirs), *Systèmes politiques africains*, Paris, PUF, p. XIII-XXIII.

Ragazzi, Francesco, 2010, « Le cas croate, la « diaspora » comme programme politique », in Dufoix, Stéphane, Guerassimoff, Carine, de Tinguy, Anne (dirs), *Loin des yeux, près du cœur, les Etats et leurs expatriés*, Paris, Presses de Sciences Po, p.303-322.

Romera, Thierry, Ruiz, Dominique 2013, traduction du texte de Leticia Gamboa, «Ebauche de la présence des Barcelonnettes comme patrons d’entreprises au Mexique », in H. Homps- Brousse (dir*), L’aventure architecturale des émigrants barcelonnettes, France –Mexique*, Paris, Somogy éditions d’art, p.175-178.

Tintori, Guido, 2010, « L’Italie et ses expatriés, une perspective historique », in Dufoix, Stéphane, Guerassimoff, Carine, de Tinguy, Anne (dirs), *Loin des yeux, près du cœur, les Etats et leurs expatriés*, Paris, Presses de Sciences Po, p.79-104.

Toulier, Bernard 2013, « France–Mexique, les réseaux économiques et culturels des émigrants de la vallée de l'Ubaye » in H. Homps- Brousse (dir*), L'aventure architecturale des émigrants barcelonnettes, France –Mexique*, Paris, Somogy éditions d'art, p.6-9.

Wahnich, Sophie, 1998, « L'identification de l'étranger pendant la Révolution française » in Kalunszynski, Martine, Wahnich, Sophie (dirs), *L'Etat contre la politique ? Les expressions historiques de l'étatisation,* Paris, L'Harmattan, p. 281-301.

Zeraffa, Danièle, 1988, « La perception de la puissance française par les républicains populaires en 1948 », in René Girault et Robert Franck (dirs)*, La puissance française en question, 1945-49*, p.385-405.

Rapports imprimés

La Documentation française*, Études et documents du Conseil d'État*, Paris, Imprimerie nationale, 2010.

Ministère des Affaires étrangères et du développement international, 2014, *Rapport du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France,* Paris, La Documentation française.

Ministère des Affaires étrangères et du développement international, 2015, *Rapport du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France*, Paris, La Documentation française.

Ministère de l'Instruction publique, 1923, *Office national des pupilles de la nation, Conseil supérieur.*

Sénat, 2006, *La représentation institutionnelle des citoyens expatriés*. Collection Sénat, Les documents de travail, Série Législation comparée, n° 166, Paris.

Sénat, 2013, *La représentation institutionnelle des citoyens établis hors de leur pays: Les équivalents de la représentation des «Français établis hors de France»,* Etudes de législation comparée, n° 232, Paris.

Travaux universitaires

Brunel, François, 2002, *Ernest Pezet (1887-1966), député expert en politique étrangère. Itinéraire parlementaire et construction d'une compétence (1928-1940)***,** Mémoire de DEA, Cycle supérieur d'histoire du XXe siècle, IEP Paris.

Dos Santos, Irène, 2010, *Les brumes de la mémoire. Expérience migratoire et quête identitaire de descendants de migrants portugais de France*, thèse de

doctorat d'anthropologie sociale et ethnologie, Paris, EHESS, tel.archives-ouvertes.fr/tel-00770184.

Kropfinger, Gwenaël, 1987, *Henri Longchambon,* mémoire de maîtrise, Paris IV Sorbonne, histcnrs.fr.

Articles de périodiques imprimés

Abélès, Marc, 1992, « Anthropologie politique de la modernité », *L'Homme*, Vol. 32, n°121 (1), p. 15-30.

Abélès, Marc, 2008 (2) Politique et globalisation: perspectives anthropologiques, *L'Homme,* n°185-186, p.133-144.

Appadurai, Arjun, 2000, "Grass root globalization and the research imagination", *Public culture,* 30, p.1-19.

Baecque (de) Antoine, 1987, « Le sang des héros, figures du corps dans l'imaginaire politique de la Révolution française », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 34, p.553-586.

Balibar, Etienne, 2008, (Entretiens avec), « La citoyenneté ambiguë » in *Pensées critiques : dix itinéraires de la revue « Mouvements »*, Paris, La Découverte. p.7-28.

Balibar, Etienne, 2012, « L'introuvable humanité du sujet moderne, l'universalité civique-bourgeoise et la question des différences anthropologiques », L'*Homme*, n°203/204, p.19-50.

Burbank, Jane, Cooper, Frederick, « Empire, droits et citoyenneté de 212 à 1946 », *Annales. Histoire et sciences sociales*, 3, p.495-531.

Cuillerai, Marie, Abélès, Marc, 2002, « Mondialisation : du géoculturel à la biopolitique », *Anthropologie et sociétés*, vol 26 (1), p.11-28.

D'Onofrio, Salvatore, 2010, « Le cube des fluides, du poil au sang en Sicile », *Cahiers d'anthropologie sociale*, 6, p. 71-84.

Girardet, Raoul, 1968, « L'apothéose de la « plus grande France » : l'idée coloniale devant l'opinion française (1930-1935) », *Revue française de science politique*, n° 6, p.1085-1113.

Glick Schiller, Nina, Basch, Linda, Szanton Blanc, Cristina, 1995, "From immigrant to transmigrant, theorizing transnational migration», in *Anthropological quarterly*, 68(1), p. 48-63.

Goguel, François, 1959, « L'élaboration des institutions de la République dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *Revue française de science politique*, n°1, p.67-86.

Kearney, Michael, 1995, "The local and the global: the anthropology of globalization and transnationalism", *Annual review of anthropology*, 24, p.547-565.

Loraux, Nicole, 1993, « Eloge de l'anachronisme en histoire », *Le genre humain*, n°27, p.-23-39.

Lyautey, Pierre, 1928, « Les Français de l'étranger », *Revue politique et parlementaire*, 10 Novembre, p.302-314.

Ozouf, Mona, 1998, « L'idée républicaine et l'interprétation du passé national », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 6, p.1075-1087.

Poinard, Michel, 1988, « La politique d'un pays d'origine: le Portugal », *Revue européenne des migrations internationales,* Vol. 4, n°1-2, 1er semestre, L'immigration en France. p. 187-202.

Sahlins, Peter, 2000, « La nationalité avant la lettre, les pratiques de naturalisation en France sous l'Ancien Régime » *Annales. Histoire, sciences sociales,* 5, p.1081-1108.

Service national de la statistique général, 1943, « Les mouvements migratoires entre la France et l'étranger », *Etudes démographiques*, n°4. p.31-33.

Thébaud, François, 1985, « Le mouvement nataliste dans la France de l'entre-deux guerres : l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, avril- juin, p.276-301.

Verquin Béatrice, 2001, « les Français à l'étranger d'un module colonial à la circulation des élites », *Hommes et migrations*, n°1233, septembre –octobre, p.28-42.

Wahnich, Sophie, 1999, « Puissance des concepts et pouvoir des discours dans quelques débats révolutionnaires sur la souveraineté nationale », *Ethnologie française*, 29, p. 591-599.

Wahnich, Sophie, 2011, « L'histoire de la Révolution française peut-elle être dialectique ? Sartre, Lévi-Strauss, Benjamin », *L'homme et la société*, n°181, 2011/3, p.99-120.

Périodiques imprimés

Assemblée consultative provisoire, *Annales de l'Assemblée consultative provisoire*. Paris, Imprimerie des Journaux officiels, 1944-1945.

Assemblée nationale, *Annales, Débats parlementaires*, Paris, Imprimerie des Journaux officiels, 1946-2016.

Assemblée nationale, *Annales, Documents de l'Assemblée nationale,* Paris, Imprimerie des Journaux officiels, 1946-2016.

Assemblée nationale, *Recueil des lois,* Paris, Imprimerie des Journaux officiels, 1946-2016.

Assemblée nationale constituante, *Annales,* Paris, Imprimerie des Journaux officiels, 1945-1946.

Assemblée nationale constituante, *Annales, Documents parlementaires,* Paris, Imprimerie des Journaux officiels, 1945-1946.

Bulletin des lois de la République française, an XI, Paris, Imprimerie de la République.

Chambre des députés, *Annales,* Paris, Imprimerie des Journaux officiels, 1914-1940.

Chambre des députés, *Bulletin des lois,* Paris, Imprimerie des Journaux officiels, 1914-1940.

Français du monde, *Bulletin de l'association démocratique des Français de l'étranger,* 1980-1989.

France-Canada, *Bulletin mensuel des Comités de la France libre au Canada*, Ottawa, Service d'information de la France combattante, 1943.

Gazette des Alpes (La), Journal de défense républicaine, Digne, 1922.

Journal officiel de la France combattante, *Lois et décrets, ordonnances, ordres, arrêtés, circulaires, communications et annonces*, Londres, Société des éditions de la France libre Ltd, 1942-1943.

Journal officiel de la France libre, *Lois et décrets, ordonnances, ordres, arrêtés, circulaires, communications et annonces,* Londres, Société des éditions de la France libre Ltd, 1940-1942.

Journal officiel de la République française, Conseil de la République, *Débats parlementaires*, Paris, Imprimerie des Journaux officiels, 1946-1958.

Journal officiel de la République française, *Débats de l'Assemblée consultative provisoire et documents*, Alger, Imprimerie officielle du Gouvernement général de l'Algérie, 1943-1945.

Journal officiel de la République française, *Lois et décrets*, Paris, Imprimerie des Journaux officiels, 1946-2016.

L'Appel français, Paris, 1928-1932.

L'Ordre marocain, Casablanca, 1933.

Ministère des Affaires étrangères, Direction de la communication et de l'information, *Textes et documents*, 1975-1976.

Revue de la France libre, Paris, Association des Français libres, 1945-1949.

Sénat, *Annales*, Paris, Imprimerie des Journaux officiels, 1946—2016.

Sénat, *Documents parlementaires*, Paris, Imprimerie des Journaux officiels, 1946—2016.

Union des Français de l'étranger, *La Voix de France,* Paris, Union des Français de l'étranger, 1928-1985.

Ut sint Unum, Rennes, J. Massot, 1957.

Articles de périodiques électroniques

Brutel, Chantal, 2015, « L'analyse des flux migratoires entre la France et l'étranger entre 2006 et 2013 », *INSEE analyses,* n°22, insee.fr.

Foucrier, Annick, 2012, *Les immigrants français aux Etats-Unis (1870-1814)*, Editions du CRINI, n°3, e-crini.

Institut national de la statistique et des études économiques, 2015, L'analyse des flux migratoires entre la France et l'étranger entre 2006 et 2013, *INSEE analyses*, n°22, insee.fr/fr/thèmes/document.

Wahnich, Sophie, 2011 (2), *Des mécanismes de dépacification du jeu politique, pourquoi la Révolution française n'a pas été de velours ?* revolution-francaise.net/2011/06/06/439-des-mecanismes-de-depacification-du-jeu-politique.

Communication dans un congrès

Abélès, Marc, 2009, « Le portait comme opérateur ethnographique : l'écriture et la vie (politique*)* », Communication à la Journée d'études *Le portrait comme instrument heuristique,* Paris, EHESS, IIAC-LAU.

Abessolo, Serge, 2006, « Droit de vote et représentation politique des Africains de l'étranger, in Initiative internationale pour l'Union africaine (I.U.A) », Colloque *l'Union africaine et ses diasporas : analyses et perspectives pour une plus grande contribution des diasporas au développement de l'Afrique*, Paris, Palais du Luxembourg, 30 octobre 2006.

Cooper, Frederik, 2011, *Empire, nation et citoyenneté*, Conférence Marc Bloch, cmb.ehess.fr.

Di Jorio, Irène, 2004, « La propagande de l'Etat français entre théorie, technique et action normative », *Journées de l'Association française de science politique*, 4-6 mars, docplayer.fr/9573459-La-propagande-de-l'Etat-francais-entre-theorie-technique.html.

Sites web consultés

Alliance française, fondation-alliancefr.org

Assemblée des Français de l'étranger, assemblee-afe.fr

Assemblée nationale, assemblee-nationale.fr

Association démocratique des Français à l'étranger, francais-du-monde.org

Association française de sciences politiques, afsp.msh-paris.fr

Christophe Premat, christophepremat.com

Colloque international « Penser Global » Fondation Maison des sciences de l'homme, penserglobal.hypothèses.org

Comité des Associations Françaises et de Langue Française de New York, cafusa.org

Conférences-Marc-Bloch, ehess.fr/fr/conférences-marc-bloch

Conseil constitutionnel, conseil-constitutionnel.fr

Consulat général de France à Boston, boston.consulfrance.org

Consulat général de France à New-York, newyork.consulfrance.org

Cours de justice de l'Union européenne, curia.europa.eu

Digithèque de Matériaux juridiques et politiques, université de Perpignan, mjp.univ-perp.fr

Facebook, facebook.com

Fondation Casa Proal, casaproal.org

French Founders, frenchfounders.com

French Morning, frenchmorning.com

Hansard.parliament.uk

INSEE, insee.fr

Institut français, institutfrancais.com/fr

International Institute for Democracy and Electoral Assistance, idea.int

Journal officiel de la République française, legifrance.gouv.fr

La Ligue Henri IV, laliguehenriiv.com

Le Monde, lemonde.fr

Le Petit Journal, lepetitjournal.com

Les Français à l'étranger un atout pour la France, featout.files.wordpress.com
FLAM Shanghai, flamshanghai.com

Ministère de l'Intérieur, interieur.gouv.fr

Ministère des Affaires étrangères, diplomatie.gouv.fr

Nouveaux Horizons, nouveaux-horizons.fr

Pari(s) sur la Corse, paris-sur-la-corse.com

OCDE, oecd.org

Révolution francaise.net, revolution-francaise.net

Sénat, senat.fr

Twitter, 1twitter.com

Vacarme, vacarme.org

Vie publique, vie-publique.fr

You Tube, youtube.com

Annexe 1
Sigles utilisés

ADFE Association démocratique des Français de l'étranger

AEFE Agence pour l'enseignement français à l'étranger

AFE Assemblée des Français de l'étranger

CFLN Comité français de libération nationale

CJUE Cour de justice de l'Union européenne

CNF Comité national français

CNR Conseil national de la Résistance

CSFE Conseil supérieur des Français de l'étranger

EELV Europe Ecologie-Les Verts

FLAM Français langue maternelle

FN Front national

INSEE, Institut national de la statistique et des études économiques

JORF Journal officiel de la République française

LR Les Républicains

MAE Ministère des Affaires étrangères

MoDem Mouvement démocrate

MRP Mouvement républicain populaire

OCDE Organisation de coopération et de développement économiques

PEC Prise en charge des frais de scolarité

RPR Rassemblement du peuple français

PS Parti socialiste

SFIO Section française de l'Internationale ouvrière

SRC Groupe socialiste, républicain et citoyen

UDF Union pour la démocratie française

UDR Union des démocrates pour la République

UFE Union des Français de l'étranger

UMP Union pour un mouvement populaire

UNR Union pour la nouvelle République

Annexe 2
Liste des interlocuteurs

Députés des Français établis hors de France, XIVe législature, 2012-2017

Philip Cordery, SRC, 4e circonscription

Sergio Coronado, Ecologiste, 2e circonscription

M. Pierre-Yves Le Borgn', SRC, 7e circonscription

Fréderic Lefebvre, LR ,1ere circonscription

Axelle Lemaire, SRC, 3e circonscription

Arnaud Leroy, SRC, 5e circonscription

Thierry Mariani LR, 11e circonscription

Alain Marsaud, LR, 10e circonscription

Daphna Poznanski-Benhamou, SRC, 8e circonscription

Christophe Premat, SRC, 3e circonscription

Claudine Schmid, LR, 6e circonscription

Sénateurs des Français établis hors de France

Helene Conway–Mouret, PS

Robert Del Picchia, LR

Christophe-André Frassa, LR

Claudine Lepage, PS

Parlementaires et anciens parlementaires

Jean-Pierre Bayle, SRC, sénateur des Français établis hors de France (1983- 1992)

Jean Glavany, SRC, député des Hautes-Pyrénées

Jean Yves Le Déaut, SRC, député de Meurthe-et-Moselle

Louis Mermaz, ancien député (1981-1986, 1988-1990, 1997-2001) ancien sénateur (2001-2011)

Conseillers à l'AFE et élus consulaire

Mehdi Benlhacem, Portugal

Philippe Fabry, Inde

Claude Girault, USA

Jean Lachaud, USA

John Mac Call, Australie

Laure Pallez, Chine

Matthieu Séguéla, Japon

Responsables politiques et associatifs

François Barry-Delongchamps, Président délégué UFE

Boris Faure, Secrétaire fédéral, Fédération des Français de l'étranger, PS

Marie-Antoinette Isnard, Secrétaire nationale du RPR chargée des Français de l'étranger

Christophe Monnier, Français du monde-ADFE, New York

François Nicoullaud, Président de Français du monde –ADFE, Président de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Adrien Peyrache, PS, New York

Français de l'étranger

Aziliz, Irlande

Caroline, Népal

Christian, Londres

Daniel, Kenya

Emmanuel, New York

Flore, New York

Franck, Londres

François, Afrique, Thaïlande, Grèce

Gabrielle, USA

Illan, New York

Jacques, Sri Lanka

Jean, New York

Martine, Londres

Nathalie, Serbie

Pascal, Sri Lanka

Pierre, Londres

Thibaut, Londres

Diplomates

Ambassadeur en Asie

Conseiller d'affaires en Amérique du Sud

Conseiller culturel à Londres

Conseiller diplomatique à la Présidence de la République

Consul en Europe

Consul général aux Etats-Unis

Administrateurs du Parlement

Annexe 3

Glossaire du Parlement

Amendement : modification ou ajout proposé au texte en discussion.

Commission permanente : organe de préparation du débat législatif en séance public. Chaque parlementaire est membre d'une, et d'une seule, commission permanente. Elles sont au nombre de huit à l'Assemblée nationale. Elles sont spécialisées dans un domaine : affaires culturelles et éducation, affaires économiques, affaires étrangères, affaires sociales, défense nationale et forces armées, développement durable et aménagement du territoire, finances économie générale et contrôle budgétaire, lois constitutionnelles législation et administration générale de la République. Le Sénat en compte sept, la défense et les affaires étrangères formant une seule commission.

Congrès du Parlement : réunion des deux Chambres du Parlement (Assemblée nationale et Sénat) en vue d'une révision de la Constitution, ou pour autoriser l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne, ou pour entendre une déclaration du Président de la République

Conseil de la République : Chambre haute sous la IVe République (1946-1958).

Navette : va-et-vient entre l'Assemblée nationale et le Sénat lors duquel le texte d'un projet de loi ou d'une proposition de loi est discuté.

Projet de loi : texte émanant du Gouvernement.

Proposition de loi : texte proposé par un parlementaire.

Proposition de résolution : texte par lequel l'Assemblée ou le Sénat émet un avis sur une question déterminée. Il a vocation à être examiné lors des séances publiques.

Rapporteur : parlementaire désigné par la commission permanente à laquelle il appartient pour étudier un projet de loi ou une proposition de loi avant le débat en séance publique.

Annexe 4

Comité des Associations Françaises et de Langue Française de New York.

American Association of French Speaking Health Professionals

Alumni Association of the Lycée Français de New York, Inc.

American Association of teachers of French-NY Metropolitan Chapter

Académie Culinaire de France

Accents Francophones

Association des Cadres de Réserve Français aux EU

Association des Français fonctionnaires internationaux de New York

Alliance Greenwich / Focus on French Cinema

Association des Maitres Cuisiniers de France

American Friends of Blérancourt, Inc.

American Friends Musée d'Orsay

Association des Amis des Grandes Ecoles de France, AAGEF

Fédération des Anciens Combattants Français

American Society of the French Order of Merit

Association Provence Méditerranée

Association Culturelle Francophone

Aumônerie Catholique de Manhattan

Belgian American Chamber of Commerce

Association des Bretons de New York - BZH

Carrefour pastoral de la francophonie

Association des Conseillers du Commerce Extérieur de la France

Centre Culturel Juif Français & Francophone de New York

ONUCLP (Organisation des Nations Unies Conseil des loisirs du personnel)

Club Chevalier Pétanque

Comité du Souvenir de Lafayette

Ordre des Compagnons du Beaujolais - Devoir de New York

Conseil National des Femmes Françaises

Education Française à New York

Entraide Française INC.

F.R.A.N.C.E

French American Aid for Children, Inc.

French Institute Alliance Française

Fondation Jérôme Lohez

Français du Monde-Association Démocratique des Français à l'Etranger

France Etats-Unis

France-Clemente Amitié Cosmopolite

French American Bar Association

French-American Foundation United States

French Heritage Society

French-American Chamber of Commerce New York Chapter

The Huguenot Society of America

Kerlenn New York

L'Atlantide

L'Avenir, Inc.

L'Union Alsacienne

Le Stade Breton

Ligue Internationale Contre le Racisme et l'Antisémitisme

Les Lyonnais de New York

MEDEF Paris-New York

Order of Lafayette

Paris American Club

Save Saint Vincent de Paul Inc

Société Mutuelle de la Communauté Française

Société Culinaire Philanthropique

Société des Ingénieurs et Scientifiques de France

Société des Professeurs Français et Francophones d'Amérique

American Society of Le Souvenir Français, Inc.

The French Academy of Bilingual Culture

The French will Never forget

Union francophone des Belges à l'étranger

Union des Français de l'Etranger, Section New York

US Sciences Po Foundation