

N° 158

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

**ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT :
FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES**

Par MM. Jean-Marc PASTOR et Robert del PICCHIA,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, président ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, vice-présidents ; Mmes Leila Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, secrétaires ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Luc Carvounas, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiaiva, André Vallini.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n°1) (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES CRÉDITS DU PROGRAMME 151	5
INTRODUCTION	7
I. DES CRÉDITS DU PROGRAMME 151 PRÉSERVÉS	8
A. UN PROGRAMME QUI REGROUPE LES SERVICES RENDUS À NOS CONCITOYENS À L'ÉTRANGER	8
1. <i>Des missions réparties en trois actions</i>	8
2. <i>Les Français à l'étranger : un nombre croissant, une diversification des régions d'implantation</i>	8
B. DES CRÉDITS PRÉSERVÉS DANS UN CONTEXTE GÉNÉRAL DE DIMINUTION	13
II. UN RÉSEAU CONSULAIRE QUI S'ADAPTE	14
A. UN RÉSEAU CONSULAIRE SOUS TENSION	14
1. <i>Les visas, une activité économiquement « rentable »</i>	14
a) <i>La croissance continue des demandes de visas</i>	14
b) <i>Les différentes modalités d'externalisation</i>	17
c) <i>Les regroupements opérés pour le traitement des visas en Europe</i>	20
2. <i>Les fonctions d'état civil</i>	20
3. <i>Les pistes pour alléger les tâches du réseau consulaire</i>	23
a) <i>Les brigades « volantes » en renfort en cas de pics d'activité</i>	23
b) <i>La question des actes notariés en dehors de l'Union européenne</i>	24
B. UN REDÉPLOIEMENT DU RÉSEAU CONSULAIRE AMORCÉ DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES, QUI S'ACCÉLÈRE	26
1. <i>Une réflexion ancienne</i>	26
2. <i>Des évolutions récentes : les modalités renouvelées de la présence consulaire</i>	27
3. <i>Des réductions nettes globales d'effectifs</i>	29
a) <i>Une tension globale sur les effectifs du programme 151</i>	29
b) <i>Une priorité sur les emplois dévolus aux visas</i>	29
C. LA MODERNISATION DES MÉTHODES DE TRAVAIL : L'INDISPENSABLE CONTREPARTIE DU RÉAJUSTEMENT DU RÉSEAU	29
1. <i>Le portail « Monconsulat.fr » et l'extension des télé-procédures</i>	29
2. <i>« Itinéra » ou les services consulaires en itinérance</i>	30
III. DES ACTIONS QUI ACCOMPAGNENT NOS COMMUNAUTÉS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER	32
A. LA SITUATION SÉCURITAIRE DES COMMUNAUTÉS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER	32
1. <i>Un accroissement préoccupant des menaces</i>	32
a) <i>La sécurisation des implantations diplomatiques</i>	32
b) <i>Les efforts de sécurisation dans le réseau d'enseignement français à l'étranger</i>	33
2. <i>Une directive « protection consulaire » au point mort</i>	35

B. LA SANCTUARISATION DES CRÉDITS D'AIDE SOCIALE	37
1. Des crédits importants, préservés dans le projet de loi de finances pour 2014	37
2. Les différentes aides apportées à nos compatriotes de l'étranger en 2013	38
C. L'AIDE À LA SCOLARITÉ	40
1. La réforme du système de bourses en 2013	40
a) Les principes à l'origine de la réforme des bourses	40
b) Des premiers effets globalement conformes aux objectifs mais difficiles à évaluer	41
c) Une redistribution entre les familles	44
d) Des pistes d'amélioration à examiner	45
2. Les pistes présentées pour l'évolution de l'enseignement français à l'étranger	47
IV. UNE RÉFORME DE LA REPRÉSENTATION DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER À METTRE EN ŒUVRE	48
A. UNE RÉFORME ATTENDUE, EFFECTUÉE À COÛTS CONSTANTS	48
1. Une réforme attendue	48
2. L'économie générale de la réforme de la représentation des Français de l'étranger	49
a) L'élection des conseillers consulaires	49
b) L'AFE, un rôle conforté, une composition revue	49
c) Les conséquences de la réforme sur l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger	52
d) Une réforme à coût constant pour le budget de l'État	53
e) Des décrets d'application attendus pour la fin 2013	55
B. DES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES 2014 TRÈS LOURDES POUR LE RÉSEAU CONSULAIRE	56
1. La concomitance des élections consulaires et européennes, un véritable casse-tête pour les consulats	56
2. La possibilité d'étendre le vote électronique aux élections européennes à l'étranger	58
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES DANS LE CADRE DE LA PRÉPARATION DU PRÉSENT RAPPORT	61
AUDITION DE MME HÉLÈNE CONWAY MOURET	62
EXAMEN EN COMMISSION	71
ANNEXE	74
A. NOMBRE DE CONSEILLERS CONSULAIRES PAR CIRCONSCRIPTION ET NOMBRE DE DÉLÉGUÉS COMPLÉMENTAIRES POUR L'ÉLECTION DES SÉNATEURS REPRÉSENTANT LES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE	74
B. ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DANS LE RÉSEAU CONSULAIRE EN 2012 ET 2013 (HORS VACATIONS)	80

PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES CRÉDITS DU PROGRAMME 151

Au sein de la mission « Action extérieure de l'État » (4,779 Mds €), le programme 151 (375 millions d'€) a pour objet de fournir aux Français établis ou de passage hors de France des services essentiels et de participer à la définition et à la mise en œuvre de la politique en matière d'entrée des étrangers en France. Chargé d'une mission de service public, il s'appuie sur un réseau de 230 postes consulaires dans le monde, tourné principalement vers la communauté croissante de nos ressortissants résidant hors de nos frontières (1,6 million d'inscrits au registre mondial des Français établis hors de France, +4% par an), mais également vers les très nombreux Français de passage à l'étranger (plus de 20 millions en 2012) et les étrangers demandeurs de visas.

En 2014, les crédits sont destinés concrètement à :

- exercer la protection consulaire des Français à l'étranger ;
- assurer la protection sociale de nos communautés expatriées ;
- accompagner les Français dans leurs projets d'expatriation économique ;
- permettre au plus grand nombre d'enfants français d'accéder à un enseignement en français ;
- moderniser les services consulaires avec le recours à la dématérialisation ;
- améliorer la représentation politique des Français de l'étranger.

Le programme 151 voit son enveloppe globale augmenter en 2014 de 8 %¹. Cette évolution s'explique principalement par la mise en place de crédits dédiés aux élections organisées dans les postes diplomatiques en 2014 et l'augmentation programmée de l'enveloppe « *bourses scolaires* ».

L'action 1 (offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger) voit ses crédits augmenter de 10% du fait de la mise en place d'une enveloppe de 2 M€ pour l'organisation des élections européennes et de l'augmentation de l'enveloppe « élections à l'Assemblée des Français de l'étranger » qui passe de 2,18 M€ en 2013 à 4 M€ en 2014 (cette dernière évolution correspond au report en 2014 des élections prévues en 2013 ainsi qu'à la modification du format de ces élections suite à la réforme de l'AFE). Les autres lignes de dépenses sont globalement stabilisées au même niveau qu'en 2013, à l'exception du pôle « télé administration et accueil » dont les crédits baissent de 12% (-160 000 €) et de la ligne « Maison des Français de l'étranger » qui voit ses crédits augmenter de 34% (+51 000 €).

L'action 2 (accès des élèves français au réseau de l'AEFE) voit sa dotation augmenter (+8,5 M€) conformément aux objectifs inscrits dans le triennal 2013-2015, qui prévoit d'atteindre in fine une enveloppe de 125,5 M€ pour les bourses (conséquence de la suppression de la prise en charge des frais de scolarité et de la bascule progressive de ces crédits vers ceux des bourses).

¹ Hors titre 2

Le programme 151 participe à l'effort de réduction des dépenses de fonctionnement, bien que l'essentiel des dépenses de fonctionnement corresponde à des dépenses « métier » (télé-administration, élections, documents d'état-civil, frais de tournée) : une diminution de 1,6% de l'enveloppe est prévue (hors élections). Les crédits d'aide sociale en faveur des Français établis à l'étranger sont maintenus à 19,6 M€. Dans le contexte économique actuel, le soutien à nos compatriotes les plus démunis est en effet une priorité du réseau consulaire.

Le ministère en charge des Français de l'étranger affiche 3 priorités pour 2014 :

1) La mise en œuvre de la réforme du système des bourses scolaires de 2013. D'ores et déjà, des pistes ont été identifiées afin d'ajuster éventuellement le système sur la base des premiers bilans des postes de la zone de rythme nord, les premiers à avoir appliqué les nouveaux principes.

2) La mise en œuvre de la réforme de l'AFE, qui a notamment eu pour objet de créer des conseillers consulaires (444). Les premières élections de conseillers consulaires et de délégués consulaires seront organisées au printemps afin de constituer la nouvelle Assemblée des Français de l'étranger pour les six années à venir.

3) L'organisation des élections à l'AFE et des élections européennes : outre l'élection des conseillers consulaires, sera organisée dans les postes consulaires les 24 et 25 mai l'élection des députés européens qui permettra aux Français de l'étranger de voter pour des listes françaises depuis un centre de vote à l'étranger. Ces deux scrutins avec des modes de vote différents (vote électronique et à l'urne pour l'AFE, vote par procuration et à l'urne pour les européennes).

Votre commission, considérant que les crédits du programme 151, relativement préservés, garantiront, en 2014, des conditions satisfaisantes pour l'exercice des missions de l'État auprès des Français établis ou de passage à l'étranger, vous propose d'adopter ces crédits dans le projet de loi de finances pour 2014.

Mesdames, Messieurs,

Le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » regroupe, au sein de la mission « Action extérieure de l'État », les crédits relatifs à l'action consulaire, à l'accompagnement des communautés françaises à l'étranger et à la délivrance des visas.

On ne peut que se féliciter de la croissance continue du nombre de Français s'établissant à l'étranger -4% de plus par an ces dix dernières années, signe de la vitalité de nos communautés et de leur rayonnement croissant dans le monde, en particulier dans les pays émergents.

Dans ce contexte, malgré un cadrage budgétaire pluriannuel contraignant pour la mission « Action extérieure de l'État », **les crédits du programme 151 sont relativement préservés.**

Le montant des crédits alloués dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014 devrait être de **156,6 M€**, contre 144,4 M€ en 2013. Cette évolution s'explique par :

- Le montant des crédits de l'action 2 (**bourses scolaires**) qui augmente, conformément aux engagements pris dans le cadre de la suppression de la PEC (prise en charge des frais de scolarité) pour le triennum 2013-2015, et s'élève en 2014 à 118,8 M€, contre 110,3 M€ en 2013.

- Deux enveloppes, respectivement de 2 M€ et 4 M€, doivent être inscrites au projet de loi de finances pour 2014 en vue de **l'organisation des élections européennes et des élections des conseillers consulaires** dans le cadre de la réforme de l'Assemblée des Français de l'étranger. En effet, il faudra procéder en mai 2014, à l'élection de l'ensemble des conseillers consulaires, puis des représentants à l'AFE, en lieu et place de l'élection d'une moitié des élus de l'AFE en 2013 et de l'autre moitié en 2016, comme cela aurait été le cas dans le précédent système.

- Les crédits supplémentaires prévus dans le PLF 2014 s'élèvent donc à environ 12,4 M€ par rapport à 2013 : +8,5 M€ pour l'action 2 (bourses scolaires) et +3,9 M€ pour l'action 1.

À noter que les crédits de l'action 1 dédiés au pôle social sont stabilisés en 2014, comme prévu pour le triennum, et s'élèveront à **19,6¹ M€**.

¹ 19,8M€ en incluant l'adoption internationale, soit une enveloppe stabilisée

I. DES CRÉDITS DU PROGRAMME 151 PRÉSERVÉS

A. UN PROGRAMME QUI REGROUPE LES SERVICES RENDUS À NOS CONCITOYENS À L'ÉTRANGER

1. Des missions réparties en trois actions

Les trois actions qui composent le programme 151 couvrent l'ensemble de l'activité consulaire :

L'action 1 : « *Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger* » se décline en plusieurs pôles : Assemblée des Français de l'étranger, fonctionnement, télé-administration, accueil et pôle social. Elle regroupe les principaux services publics accessibles à nos ressortissants à l'étranger (état civil et services administratifs, aide sociale, élections).

L'action 2 : « *Accès des élèves français au réseau de l'AEFE* » correspond à l'octroi de bourses scolaires en faveur des enfants des familles à revenus modestes.

L'action 3 : « *Instruction des demandes de visa* ». Cette action est menée conjointement avec le ministère de l'Intérieur. Elle ne comprend que les rémunérations des agents des services des visas (dépenses de personnel). Toutefois, l'action 3 bénéficie d'un fonds de concours pour les frontières extérieures, dans le cadre de la réhabilitation des services des visas (0,7 M€ en 2013).

Le programme 151 collabore avec d'autres programmes du ministère (programme 105 pour le fonctionnement, programme 185 pour l'enseignement, programme 209 pour certaines actions de coopération en matière d'adoption internationale) ainsi qu'avec d'autres ministères, tels que ceux chargés de la Justice et de la Famille dans le cadre de l'adoption internationale. Depuis 2007, il travaille étroitement avec le ministère de l'Intérieur, puisqu'une partie des attributions du Département en matière de politique des visas, d'asile et d'immigration y a été transférée.

2. Les Français à l'étranger : un nombre croissant, une diversification des régions d'implantation

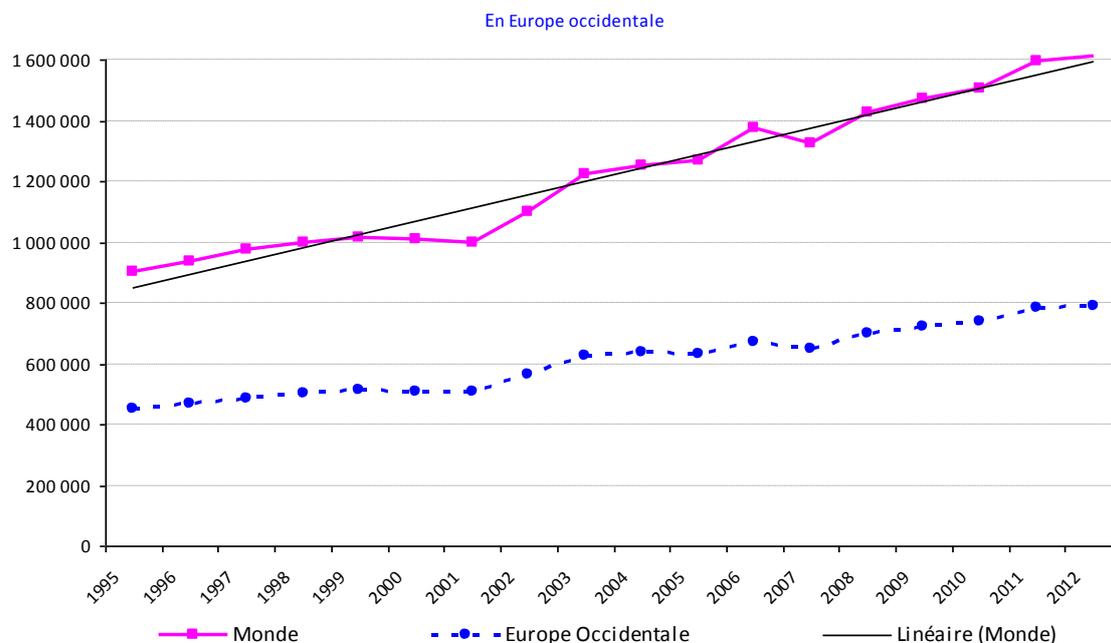
Au 31 décembre 2012, **1 611 054** de nos compatriotes¹ étaient inscrits au registre mondial des Français établis hors de France, soit une hausse de 1,1% par rapport à l'année précédente². La tendance moyenne

¹ Source : ministère des affaires étrangères, réponse au questionnaire budgétaire de la commission.

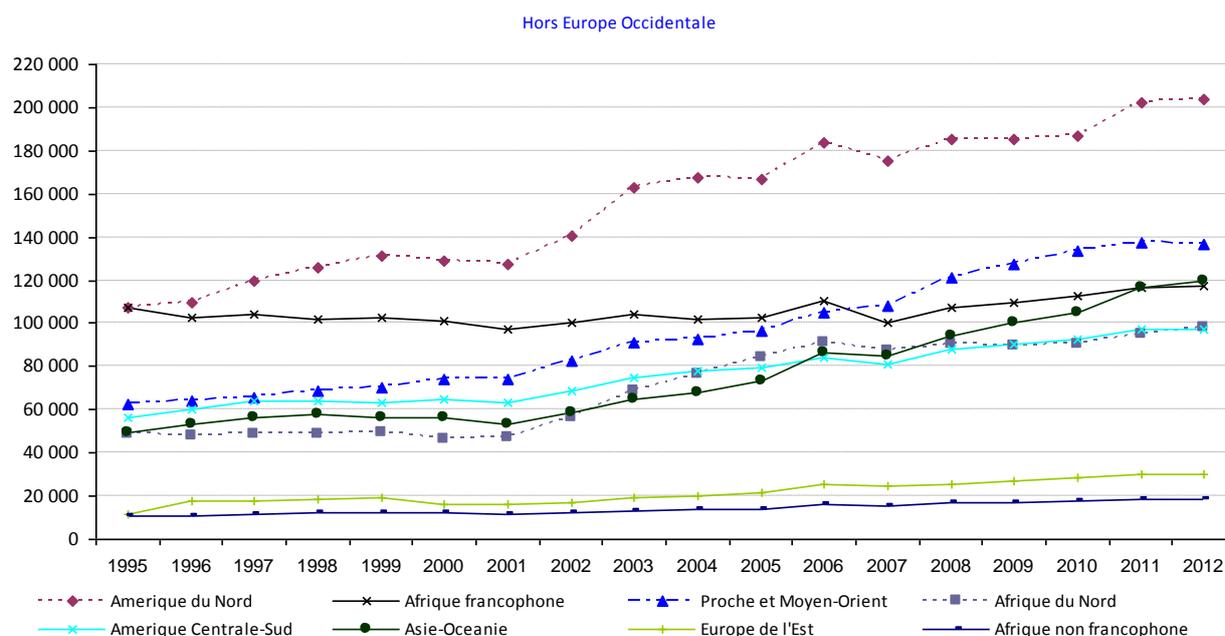
² En 2011 la croissance avait été plus forte, sans doute du fait d'un supplément d'inscriptions au registre du fait des élections.

d'accroissement de la communauté française à l'étranger est toutefois de l'ordre de 4%¹ par an ces dix dernières années.

ÉVOLUTION DE LA POPULATION FRANÇAISE DE 1995 À 2012



ÉVOLUTION DE LA POPULATION FRANÇAISE INSCRITE PAR RÉGION DE 1995 À 2012, HORS EUROPE OCCIDENTALE



¹ Croissance annuelle moyenne mesurée sur les dix dernières années.

Le nombre de Français inscrits au registre a ainsi augmenté de près de 50% au cours des dix dernières années.

En **Europe occidentale**, le nombre d'inscrits augmente de 1,1%, en une année, principalement :

- en Suisse, premier pays en nombre de Français inscrits sur le registre, où le nombre d'inscrits s'accroît de 3 119 pour s'établir à 158 862, soit une augmentation de 2% ;
- au Royaume-Uni, l'accroissement du nombre d'inscrits est de 2,2%. Il passe ainsi de 123 306 au 31 décembre 2011 à 126 049 un an plus tard ;
- en Belgique, le nombre de personnes inscrites au registre augmente de 3,8%, soit un accroissement de 4 137 inscrits.

L'Amérique du Nord compte 203 818 ressortissants français inscrits dont environ 125 200 aux États-Unis (3^{ème} pays d'accueil des Français résidant à l'étranger, +2%) et plus de 78 600 au Canada (7^{ème} pays, -1%).

L'Amérique Centrale et du Sud enregistre dans son ensemble 300 inscriptions supplémentaires en 2012, soit une hausse de 0,3% pour une communauté de 97 425 Français inscrits. Les évolutions au sein de cette zone sont très contrastées : le Pérou enregistre une hausse de 12% de la communauté française, alors que la Jamaïque connaît une baisse de près de 20%. Le Brésil, premier pays de cette zone en nombre d'inscrits, connaît une diminution du nombre de Français inscrits au registre de 0,5%, passant ainsi de 19 858 en 2011 à 19 754 en 2012.

Le rythme de croissance de la communauté française inscrite au registre en **Afrique francophone** ralentit en 2012 (+0,4%). En Guinée, la communauté française s'accroît de 9,5%, en Côte d'Ivoire, de 4,2%, alors qu'à Madagascar, elle diminue de 5,3%. Madagascar, le Sénégal, la Côte d'Ivoire et le Gabon, qui regroupent 53% des Français inscrits dans cette zone, enregistrent un taux de croissance annuel moyen de 0,4% en 2012.

L'Afrique non francophone, région qui regroupe la plus petite communauté d'inscrits du réseau avec 1,2% des Français inscrits dans le monde, connaît une augmentation du nombre d'inscrits de 0,9% en 2012 (+6,6% en 2011). L'évolution des communautés des pays qui composent cette zone est hétérogène. Parmi les pays où l'on compte le plus grand nombre de Français, la communauté croît de 1,4% en Afrique du Sud tout comme au Nigéria et reste stable en Angola. L'augmentation du nombre de Français inscrits au registre au Kenya est importante (+5,4% en 2012).

L'Afrique du Nord se caractérise en 2012 par une croissance de 3,5% de la taille de la communauté française, avec ses 98 090 inscrits au registre (94 789 en 2011). Tandis que le Maroc et la Tunisie connaissent un accroissement du nombre d'inscrits de 3% (avec des communautés françaises de respectivement 45 269 et 22 221 inscrits), l'Algérie enregistre une

augmentation du nombre de Français inscrits de 5.3%. En Libye, le nombre de Français inscrits baisse de 37% (407 inscrits en 2011 et 256 en 2012).

La région Asie-Océanie a compté cette année plus de 3 200 inscrits supplémentaires (+2,8%) ; elle dépasse aujourd'hui les 120 000 inscrits. Dans cette région, quatre pays¹ ont des taux de croissance supérieurs ou proche de 10%. Ainsi, en Indonésie, le nombre de Français inscrits au registre croît de 9,6%, pour atteindre 3 906 inscrits en 2012. La Chine, premier pays de la zone Asie-Océanie en nombre d'inscrits, a un taux d'accroissement du nombre d'inscrits de 1,6% en 2012 (11,4% en 2011). L'Australie, avec un taux de croissance de 4,3%, compte 19 104 inscrits en 2012 (18 323 en 2011).

La région du **Proche et du Moyen Orient** connaît une diminution du nombre de Français inscrits au registre de 0,9% en 2012, évolution qui se traduit différemment selon les pays. La Syrie, le Yémen, l'Iran et Israël connaissent une baisse importante du nombre d'inscrits en 2012 (-28,8%, -10,4%, -7,5 et -6,7%). Israël reste cependant le plus grand pays en termes d'inscrits de cette zone (40% de la population de la zone avec 54 886 inscrits). Parmi les plus forts accroissements, les Émirats Arabes Unis, Jérusalem et l'Irak ont des taux d'accroissement supérieurs à 8% en 2012 (8,2%, 10,9% et 46,8%).

Les **cinq premiers pays en termes de communauté française** inscrite au registre sont la **Suisse**, le **Royaume-Uni**, les **États-Unis**, la **Belgique** et l'**Allemagne**. Ces pays accueillent chacun une communauté supérieure à 110 000 Français inscrits, et concentrent à eux cinq près de 40% des Français établis à l'étranger. Les cinq suivants accueillent plus de 45 000 Français chacun. Ainsi les dix premiers pays figurant dans la liste ci-dessous regroupent 60% des Français inscrits au registre.

PRINCIPAUX PAYS D'IMPLANTATION DES COMMUNAUTÉS FRANÇAISES

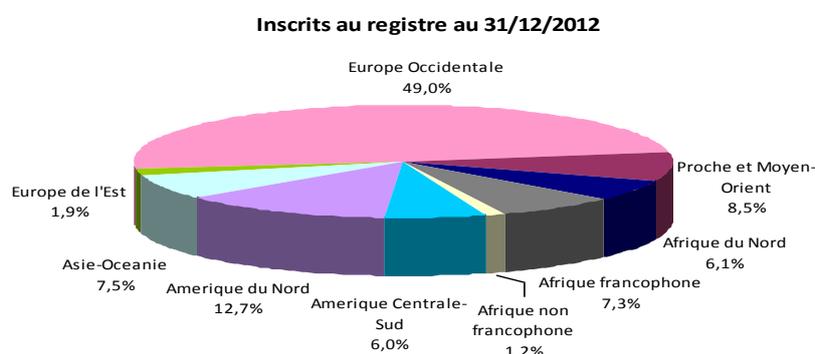
Pays	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution 2012/ 2011
SUISSE	128 701	129 872	132 784	138 349	143 870	145 108	155 743	158 862	2,0%
ROYAUME-UNI	102 470	111 186	107 914	112 660	113 127	113 655	123 306	126 049	2,2%
ETATS-UNIS	106 099	116 438	111 875	117 076	115 383	115 058	122 686	125 171	2,0%
BELGIQUE	79 828	82 271	81 608	90 588	96 596	101 236	109 426	113 563	3,8%
ALLEMAGNE	101 391	108 821	99 288	106 842	109 468	111 742	114 372	110 881	-3,1%
ESPAGNE	71 226	82 458	69 290	82 050	86 173	89 391	94 056	95 052	1,1%
CANADA	60 763	67 200	63 732	68 075	69 868	71 404	79 328	78 647	-0,9%
ISRAEL	42 573	44 279	49 137	56 585	57 941	59 018	58 840	54 886	-6,7%
ITALIE	41 494	44 497	44 561	46 224	46 618	46 554	48 352	46 987	-2,8%
MAROC	30 003	32 689	34 097	36 818	39 044	41 129	44 000	45 269	2,9%
CHINE	13 785	17 185	18 765	22 231	24 953	27 207	30 305	30 787	1,6%
LUXEMBOURG	21 714	22 981	23 854	24 809	25 385	26 136	28 720	30 352	5,7%
ALGERIE	38 080	41 498	36 782	34 718	30 993	28 287	28 830	30 344	5,3%

¹ Birmanie, Brunei, Fidji, Mongolie.

Pays	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution 2012/2011
PAYS-BAS	18 519	19 968	19 375	21 282	22 407	23 593	23 934	23 149	-3,3%
TUNISIE	15 463	16 421	15 931	17 980	19 010	19 995	21 552	22 221	3,1%
JERUSALEM	13 158	14 585	15 510	17 099	17 856	19 730	19 708	21 848	10,9%
LIBAN	17 564	19 279	16 937	18 225	18 807	19 725	21 428	21 589	0,8%
BRESIL	15 630	16 559	16 467	17 773	18 578	18 757	19 858	19 754	-0,5%
AUSTRALIE	14 270	17 312	14 442	15 291	16 004	15 821	18 323	19 104	4,3%
MADAGASCA R	19 602	20 124	18 962	19 821	19 841	19 930	19 864	18 814	-5,3%
SENEGAL	16 813	17 834	16 966	16 882	16 817	16 817	17 729	18 332	3,4%
MEXIQUE	13 510	14 492	14 315	15 378	16 048	16 404	17 315	17 556	1,4%
PORTUGAL	11 956	12 633	12 135	13 864	14 320	15 049	15 572	15 707	0,9%
EMIRATS ARABES UNIS	6 790	8 045	8 497	9 858	11 187	12 453	14 352	15 536	8,2%
ARGENTINE	15 065	14 811	14 283	15 225	14 854	14 234	14 390	14 444	0,4%

Entre 2011 et 2012, quelques changements sont intervenus dans le classement des 25 premiers pays d'expatriation des Français. La **Belgique** compte désormais plus de Français inscrits au registre (113 563, soit une augmentation de 3,8%) que **l'Allemagne** (110 881). La hausse du nombre de Français est importante à **Jérusalem** (+10,9%) et dans les **Émirats Arabes Unis** (+8,2%). Les plus fortes diminutions enregistrées sur cette période concernent **Israël** (-6,7%) et **Madagascar** (-5,3%).

La moitié des Français inscrits au registre reste établie en Europe, près de 19% en Amérique et 15% en Afrique. A l'heure actuelle, l'Asie-Océanie représente 7,5% de la population du registre, soit un peu moins que ce que compte le Proche et Moyen Orient (près de 9%).



B. DES CRÉDITS PRÉSERVÉS DANS UN CONTEXTE GÉNÉRAL DE DIMINUTION

Les crédits du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » s'établissent à 375,5 millions d'euros :

	LFI 2013		PLF 2014		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Titre 2</i>	212 494 967	212 494 967	218 893 794	218 893 794	3%	3%
<i>Hors Titre 2</i>	144 701 230	144 701 230	156 647 000	156 647 000	8%	8%
<i>Total</i>	357 196 197	357 196 197	375 540 794	375 540 794	5%	5%

Ils s'articulent autour de 3 grandes actions :

- offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger ;
- accès des élèves français au réseau de l'AEFE ;
- instruction des demandes de visas (cette action concerne uniquement les dépenses de personnel).

Par actions, les grandes masses financières sont les suivantes :

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2013	Demandées pour 2014	FDC et ADP attendus en 2014	Ouverts en LFI pour 2013	Demandés pour 2014	FDC et ADP attendus en 2014
151 Français à l'étranger et affaires consulaires	357 196 197	375 540 794	1 039 000	357 196 197	375 540 794	1 039 000
01 Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	201 516 339	210 796 200	39 000	201 516 339	210 796 200	39 000
02 Accès des élèves français au réseau AEFE	110 300 000	118 800 000		110 300 000	118 800 000	
03 Instruction des demandes de visa	45 379 858	45 944 594	1 000 000	45 379 858	45 944 594	1 000 000

Le montant des crédits alloués dans le cadre du PLF 2014 devrait être de **156,6 M€** (hors titre 2), contre 144,4 M€ en 2013. Cette évolution s'explique par :

- Le montant des crédits de l'action 2 (**bourses scolaires**) qui augmente, conformément aux engagements pris dans le cadre de la suppression de la PEC (prise en charge) pour le triennum 2013-2015, et s'élève en 2014 à 118,8 M€ contre 110,3 M€ en 2013.

- Deux enveloppes, respectivement de 2 M€ et 4 M€, doivent être inscrites au projet de loi de finances pour 2014 en vue de **l'organisation des élections européennes et des élections des conseillers consulaires** dans le cadre de la réforme de l'Assemblée des Français de l'étranger. En effet, il faudra procéder en mai 2014, à l'élection de l'ensemble des conseillers consulaires et représentants de l'AFE, en lieu et place de l'élection d'une moitié des élus de l'AFE en 2013 et de l'autre moitié en 2016, comme dans le précédent système.

- Les crédits supplémentaires prévus dans le PLF 2014 s'élèvent donc à environ 12,4 M€ par rapport à 2013 : +8,5 M€ pour l'action 2 (bourses scolaires) et +3,9 M€ pour l'action 1.

À noter que les crédits de l'action 1 dédiés au pôle social sont stabilisés en 2014, comme prévu pour le triennum, et s'élèveront à 19,6¹ M€.

II. UN RÉSEAU CONSULAIRE QUI S'ADAPTE

A. UN RÉSEAU CONSULAIRE SOUS TENSION

Le récent rapport de la Cour des Comptes sur l'évolution des missions et de l'organisation des consulats français l'étranger est venu confirmer un constat bien connu : **la France offre à ses ressortissants à l'étranger un éventail particulièrement élevé -voire sans équivalent- de services**, dont l'état civil, le notariat et l'action sociale.

On connaissait la distinction traditionnelle entre les pays d'inspiration « anglo-saxonne » qui offrent moins de services à leurs compatriotes expatriés et ceux, comme la France, l'Italie ou l'Espagne, qui accompagnent au mieux leurs communautés expatriées. Ce rapport pointe en outre le fait que la France assure des services qu'aucun autre État -même au sein du bloc des pays dits « latins »- ne rend à ses ressortissants : transcription des actes d'état civil, organisation de la journée défense et citoyenneté, placement ou aide à la formation des Français expatriés, traitement des dossiers de bourses scolaires pour les enfants scolarisés à l'étranger.

1. Les visas, une activité économiquement « rentable »

a) *La croissance continue des demandes de visas*

Le nombre de visas demandés et délivrés augmente chaque année depuis 4 ans. En 2009, nos postes ont délivré 1,85 million de visas pour 2,1 millions demandés ; en 2010, 2 millions de visas ont été délivrés pour 2,2 demandés ; en 2011, 2,15 millions de visas délivrés pour 2,4 demandés ; **en 2012, on comptait 2,3 millions de visas délivrés pour 2,6 millions demandés**. Le taux de refus est resté relativement stable depuis 2007, variant entre 9 et 10%, selon les années.

En 2012, 88,5% des visas délivrés étaient des visas de court séjour, 7% des visas de long séjour. Le reliquat se répartit entre les visas délivrés pour l'Outre-mer et les visas officiels (diplomatiques et de service). Les visas délivrés pour études représentaient 38,5% des visas émis pour long séjour.

¹ Hors adoption internationale

Les visas délivrés pour affaires représentaient quant à eux 19% des visas de court séjour édités.

Les dix postes qui traitent le plus de demandes sont, à la fin du premier semestre 2013, par ordre décroissant les suivants : **Moscou, Alger, Shanghai, Pékin, Tunis, Istanbul, Londres, Casablanca, Oran et Bangkok.** Tous ces postes ont vu leur activité augmenter entre 2012 et 2013, à l'exception de Casablanca, en léger repli. En termes numériques, les hausses les plus spectaculaires ont été constatées à Moscou et en Extrême-Orient.

Longtemps uniquement conçue sous l'angle de la régulation des flux migratoires, la politique des visas est aussi un outil très puissant d'attractivité pour notre pays.

Votre commission avait particulièrement attiré l'attention du gouvernement, l'an dernier, sur la situation problématique pour la délivrance des visas dénoncée par notre poste à Shanghaï. En réponse à vos rapporteurs, la ministre déléguée avait chiffré, devant la commission, le 30 octobre 2012 : *« le manque à gagner de la non-crédation d'ETP est considérable. Il est ainsi estimé, pour chaque emploi local non créé en Chine par exemple, à 340.000 € pour le budget de l'État et à 8 M€ pour l'économie française. »*

« Alors que nos principaux partenaires mettent en place des politiques spécifiques en matière de visas afin de favoriser l'expansion du tourisme, secteur également considéré comme un gisement durable de croissance et d'emplois pour notre pays, nous devons doter le réseau consulaire de moyens appropriés et faciliter l'accès à notre territoire aux clientèles à fort pouvoir d'achat.

« C'est dans cet objectif que Laurent Fabius a souhaité la création de 75 ETP supplémentaires sur 3 ans au profit de nos services des visas. Ces besoins paraissent modestes au regard des gains potentiels considérables qu'ils seront en mesure de susciter. »

Cet appel a été entendu par le gouvernement, qui a prévu la création de 75 ETP sur 3 ans pour les visas (dont 28 en 2014) et qui a annoncé¹ avoir fixé pour objectif à l'ensemble de nos postes en Chine la délivrance d'un visa en 2 jours.

**LES VISAS À SHANGHAI : RÉPONSE ÉCRITE DU GOUVERNEMENT AU QUESTIONNAIRE
BUDGÉTAIRE DE VOTRE COMMISSION**

OCTOBRE 2013

La délivrance des visas à Shanghai ne présente plus, actuellement, de difficultés particulières. Dans un contexte tendu marqué par une hausse spectaculaire de la demande ces dernières années, des efforts exceptionnels concernant les affectations de personnels ont été consentis par l'administration. Le service des visas du consulat s'est vu attribuer :

4 ETP permanents et 2,5 ETP vacations (30 mois) en 2012

¹ Lors de l'examen des crédits en commission élargie à l'Assemblée nationale le 22 octobre 2013.

4 ETP permanents et 2,5 ETP vacations (30 mois) en 2013

Soit au total sur 2 ans : 8 ETP permanents et 2 fois 2,5 ETP en vacations.

Les créations de postes et les renforts saisonniers ont ainsi permis au consulat de réduire les délais de rendez-vous chez le prestataire à 3 jours au mois de juillet.

Shanghai est devenu en 2012, en termes de volume d'activité, le 3^e poste du réseau derrière Moscou et Alger.

On ne peut que se féliciter de ce changement de regard sur l'activité visa car elle rapporte près de 126 millions d'euros par an, et, si on soustrait le titre 2 relatif aux agents en charge de cette activité, rapporte en recettes « nettes » 78 millions d'euros.

UNE QUESTION DE COMPÉTITIVITÉ : LA DÉLIVRANCE DES VISAS « SCHENGEN »

Dans le but de sécuriser davantage les visas et d'éviter au maximum les tentatives de fraude, les pays membres de l'espace Schengen ont décidé de déployer progressivement le Visa Information System (VIS) qui recueille les données biométriques des demandeurs.

La France est parmi les pays en pointe sur ce sujet : sur les 193 points de délivrance que compte son réseau, la France délivre des visas biométriques dans 173 d'entre eux. Or, les services consulaires se sont rendus compte que, dans les villes où les consulats des autres pays de l'espace Schengen n'avaient pas mis en œuvre les visas biométriques, les demandeurs se détournent de nos consulats pour s'adresser à ceux de nos partenaires, générant ainsi un manque à gagner financier et détournant également certains touristes qui préféraient passer leurs vacances en Espagne ou en Italie plutôt qu'en France pour bénéficier de formalités moins lourdes. En effet, la prise des empreintes biométriques exige que le demandeur se déplace en personne auprès du consulat ou de l'agence qui instruit la demande alors qu'avec un visa classique, il peut faire déposer son dossier par un tiers.

Par conséquent, pour que notre pays ne perde pas son attractivité, il a été décidé par décision interministérielle de suspendre, à compter du 1^{er} août 2013, la délivrance des visas biométriques dans certains postes, où la France est le seul État de l'espace Schengen à délivrer ce type de visas. Cette mesure s'applique jusqu'à la date d'entrée en vigueur du VIS, variable selon les pays. Elle concerne essentiellement des postes situés en Europe - à l'exception notable de notre consulat général à Londres - et en Amérique du Nord, ainsi que l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Corée du Sud et le Japon.

Actuellement, en plus de ces postes, la biométrie n'est également pas mise en application dans nos postes situés en Russie, Ukraine, Chine et Inde. En revanche, elle sera déployée prochainement à Bangkok et Jakarta en raison de l'entrée en vigueur du VIS dans ces pays à la fin de l'année 2013.

Source : Rapport spécial de la commission des Finances de l'Assemblée nationale sur les crédits de la mission action extérieure de l'état dans le projet de loi de finances pour 2014, n°1428, 10 octobre 2013

b) Les différentes modalités d'externalisation

Plusieurs formules ont été tentées pour externaliser tout ou partie des traitements des demandes de visas, afin d'optimiser la procédure d'instruction. Dans tous les cas, la partie proprement régaliennne des visas reste naturellement de la compétence exclusive des consulats.

L'externalisation en matière de demandes de visas n'est pas uniforme selon les postes. On distingue :

- **L'externalisation limitée à la seule prise de rendez-vous.** Seul le calendrier des rendez-vous est dans ce cas confié à un prestataire, qui se rémunère généralement via un surcoût sur les appels téléphoniques. Le reste de l'activité visa est intégralement assuré par les services consulaires. Cette procédure permet de libérer les consulats de la gestion des flux de personnes et évite également aux demandeurs les longues files d'attente. L'externalisation des prises de rendez-vous est utilisée principalement par nos postes situés en **Afrique subsaharienne, au Maroc** et quelques postes situés en **Europe**.

- **L'externalisation limitée à la prise de rendez-vous et à la collecte des dossiers.** Dans ce cas, l'accueil du public et le dépôt des dossiers se fait sur rendez-vous chez le prestataire. Le consulat saisit lui-même les données informatiques. Ce type d'externalisation est actuellement en vigueur uniquement dans nos cinq postes situés en **Inde**, pour des raisons techniques, et devrait à terme, disparaître, la plus-value apparaissant moindre qu'une externalisation plus poussée.

- **L'externalisation complète, sans la biométrie.** Dans ce cas, l'ensemble des tâches non-régaliennes est effectuée par le prestataire, y compris la saisie informatique des données alphanumériques des demandeurs, reversée dans le système d'information du consulat par l'intermédiaire d'un logiciel dédié (« Visanet ») qui sert d'interface entre les outils informatiques du prestataire et ceux de l'administration. Cette externalisation est utilisée dans les postes qui ont une activité très soutenue et où la biométrie n'est pas encore déployée : **Russie, Ukraine, Chine**.

- **L'externalisation complète avec la biométrie.** Dans ce dernier cas, le prestataire se voit également confier le recueil des données biométriques des demandeurs. Cette procédure a été autorisée par la CNIL puis par le Conseil d'État. Aucune donnée personnelle n'est conservée chez le prestataire. Ce système a pour principal intérêt d'éviter au demandeur de se présenter au consulat après avoir déposé son dossier chez le prestataire.

Ce type d'externalisation est utilisé, actuellement, à **Londres, Istanbul et Ankara**, ainsi que dans nos consulats soumis à une demande importante et où le « Visa Information System », qui impose la biométrie à tous les États Schengen, est déjà en vigueur : **Alger, Tunis, Le Caire**,

Beyrouth, Abou Dhabi, Doubaï, Koweït, Riyad, Djeddah, Johannesburg, Lagos, Tripoli.

À ce jour, **31 consulats** au total ont externalisé la collecte des dossiers de demandes de visas, avec ou sans externalisation de la biométrie. L'externalisation des postes délivrant plus de 10 000 visas/an a été privilégiée.

D'après le ministère des affaires étrangères, le **bilan apparaît très positif** sur plusieurs points : amélioration des conditions d'accueil des demandeurs, disparition des files d'attente devant nos consulats, réduction des délais d'instruction, maîtrise du plafond d'emploi, amélioration de la productivité des agents. L'externalisation a permis en outre de libérer les services des visas de certaines activités chronophages et de consacrer davantage de temps aux tâches régaliennes (contrôles, instruction, prise de décision), qui restent de la compétence exclusive de l'administration.

L'externalisation complète avec biométrie incluse s'étend progressivement aux postes soumis à forte demande. Des procédures de sélection de prestataires sont en cours pour les postes suivants : **Doha, Annaba, Oran et Dakar**. D'autres postes pourraient faire l'objet d'une externalisation dans les deux prochaines années, notamment les consulats situés au Maroc.

Par ailleurs, l'expérimentation à **Izmir** ayant donné de bons résultats, le dispositif de **centres de collecte ouverts dans des villes dépourvues de consulats** a été étendu : **en Russie** (dans cinq villes), mais également en **Arabie Saoudite**, et, prochainement, en **Afrique du Sud**.

DIFFÉRENTES MODALITÉS D'EXTERNALISATION POUR LES VISAS

Externalisation limitée à la prise de rendez-vous	Externalisation étendue à la collecte des dossiers	Externalisation étendue à la saisie informatique (logiciel visanet)	Externalisation étendue à la prise d'empreinte biométrique (logiciels visanet + bionet)
Abidjan	Bangalore	Bangkok	Abou Dabi
Abuja	Bombay	Canton	Alger
Agadir	Calcutta	Chengdu	Ankara
Almaty	New-Delhi	Jakarta	Beyrouth
Annaba	Pondichéry	Kiev	Colombo (sept. 2013)
Bamako		Moscou	Djeddah
Belgrade		Pékin	Doubaï
Brazzaville		Saint-Pétersbourg	Istanbul
Casablanca		Shanghai	Johannesbourg
Conakry		Wuhan	Koweït
Cotonou			Lagos
Dakar			Le Caire
Douala			Londres
Dublin			Riyad
Fès			Tripoli (sept. 2013)
Genève			Tunis
Islamabad			
Le Cap			
Libreville			
Lomé			
Manama			
Manille			
Marrakech			
Niamey			
Nouakchott			
Oran			
Ouagadougou			
Port-au-Prince			
Rabat			
Saint-Domingue			
Skopje			
Tananarive			
Tbilissi			
Tirana			
Toronto			
Yaoundé			

Source : Ministère des Affaires étrangères

c) Les regroupements opérés pour le traitement des visas en Europe

Dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) un regroupement du traitement des visas a été opéré en Europe, sous deux formes :

- regroupement au sein d'un même pays : en Allemagne (regroupement à Francfort : Francfort + Berlin + Düsseldorf + Hambourg + Munich + Sarrebruck + Stuttgart) ; en Belgique (regroupement à Bruxelles : Bruxelles + Anvers + Liège), en Espagne (regroupement à Madrid : Madrid + Barcelone + Bilbao + Séville), en Grèce (regroupement à Athènes : Athènes + Thessalonique), en Italie (regroupement à Rome : Rome + Milan + Naples + Turin + Gênes, ainsi que le Saint-Siège), en Pologne, (regroupement à Varsovie : Varsovie + Cracovie), au Portugal (regroupement à Lisbonne : Lisbonne + Porto) ;

- regroupement régional : en Autriche (regroupement de Bratislava, Prague, Budapest et Ljubljana), en Lettonie (regroupement de Tallinn et Vilnius), en Belgique (Luxembourg et Amsterdam), en Suède (Islande).

Ces regroupements, transparents pour l'utilisateur, n'ont pas donné lieu à des difficultés particulières. D'après les informations communiquées par le gouvernement, aucun autre regroupement n'est prévu en Europe à l'heure actuelle.

2. Les fonctions d'état civil

En 2012, les postes consulaires ont établi, transcrit et mis à jour plus de 120 000 actes d'état civil (naissances, mariages, décès, reconnaissances...) délivré et mis à jour 75 000 livrets de famille, vérifié l'authenticité de 35 000 actes d'état civil étrangers, reçu 1700 déclarations de nationalité et procédé à 10 000 auditions de contrôle de la validité des mariages célébrés à l'étranger par les autorités locales¹.

D'après les documents budgétaires², les délais de délivrance des passeports (qui n'incluent que le délai de traitement, et pas le délai de prise de rendez-vous au consulat, le cas échéant), fixés à 11 jours en 2014 devraient connaître une stabilisation à 10 jours à l'horizon 2015, compte tenu de l'achèvement de la réforme de l'acheminement direct (plus de la moitié des titres délivrés en 2011 étaient concernés). Il faut noter que ce délai est inférieur à l'objectif fixé au ministère de l'intérieur pour la délivrance d'un passeport sur le territoire national (15 jours, programme 307). Le rythme croissant de la demande de passeports de la part des Français de l'étranger, constaté ces dernières années, engage toutefois à la prudence quant à l'atteinte des objectifs-cible 2015.

¹ Source : rapport précité de la Cour des comptes.

² PAP 2013

Votre co-rapporteur M. Robert del PICCHIA a d'ailleurs alerté le gouvernement à deux reprises sur les délais excessifs d'obtention des passeports à New York et Montréal, la première fois par une question écrite¹, la deuxième fois par le biais du questionnaire budgétaire prévu dans le cadre de l'examen de la loi de finances.

Il ressort de la réponse, reproduite ci-dessous, qu'au délai de traitement à proprement parler (10 jours) s'ajoute un délai de 30 (!) jours pour l'obtention d'un rendez-vous. Ces délais sont à juste titre jugés excessifs par nombre de nos concitoyens.

**L'exemple de la délivrance des passeports à New York et Montréal :
réponse du gouvernement**

Au 30 juin 2013, près de 130 000 passeports ont été délivrés dans le réseau consulaire depuis le début de l'année, dans un délai moyen de 12 jours. Cela constitue une hausse de la demande de 9% par rapport au premier semestre 2012, pour des délais de délivrance similaires.

Au consulat général de France à New-York, ce sont 2 884 passeports qui ont été délivrés sur cette période. **Le délai moyen d'obtention d'un rendez-vous est actuellement d'une trentaine de jours. Une fois la demande réceptionnée, l'usager obtient son passeport en moins de 10 jours.**

Pour ce qui relève du consulat général de France à Montréal, le nombre de passeports délivrés depuis le début de l'année s'élève à 3 653. **Le délai moyen d'obtention d'un rendez-vous est de 30 jours. L'usager réceptionne son passeport en 10 jours environ.**

Il est à noter que le délai moyen de rendez-vous est très variable selon les postes et selon la période de l'année. Les ressortissants français sont plus nombreux à solliciter un rendez-vous auprès du consulat à l'approche des périodes de congés.

Sur ce même sujet, une autre façon d'alléger les tâches du réseau consulaire est de **mettre fin à l'obligation de double présentation de l'usager** au consulat. M. Robert del Picchia, co-rapporteur, a d'ailleurs récemment déposé une question écrite² pour attirer l'attention du Gouvernement sur ce point.

« M. Robert del Picchia attire l'attention de M. le ministre des affaires étrangères sur l'obligation de double présentation imposée aux demandeurs de passeport ou de carte d'identité. La nécessité d'être présent à la fois lors de la demande et lors de la remise du document est clairement une contrainte pour tous les usagers. Mais pour nos ressortissants établis hors de France, cela peut devenir un véritable casse-tête et représenter un coût financier exorbitant. Même si des améliorations sensibles ont été obtenues ces dernières années avec la suppression de la compétence territoriale, la possibilité de délivrance par les consuls honoraires français, et

¹ Consultable sur : <http://www.senat.fr/questions/base/2013/qSEQ130506543.html>

² Question parue au JO Sénat du 14/11/2013 - page 3274

le dispositif de valises mobiles Itinera, un grand nombre de nos compatriotes expatriés reste pénalisé par l'obligation de se présenter à deux reprises pour obtenir un document de voyage ou d'identité. On ne comprend d'ailleurs pas ce qui justifie cette procédure quand d'autres pays transmettent les documents aux demandeurs par courrier sécurisé. Pour éviter la présence lors de la délivrance du document, l'administration pourrait numériser la signature du demandeur apposée sur le formulaire de demande, comme c'est déjà le cas pour la carte d'identité. Quant à la restitution de l'ancien passeport, il ne s'agit pas là d'une exigence impérative puisque l'ancien passeport peut être conservé par le demandeur dans le cas où il comporte un visa en cours de validité. On remarquera que dans son programme de simplification de l'action publique, le premier ministre a déjà prévu la suppression de la double présence pour les mineurs de moins de douze ans. Il lui demande si des mesures réglementaires ad hoc pourront être prises pour supprimer l'obligation de se présenter à deux reprises pour un passeport ou une carte d'identité et ainsi simplifier considérablement les démarches des administrés et en particulier celles de nos compatriotes établis hors de France. »

S'agissant de la délivrance des **cartes d'identité**, le délai moyen de délivrance des cartes nationales d'identité sécurisées délivrées par les postes consulaires s'établit à **44 jours** en 2012 (contre 60 jours en 2011).

La Cour des comptes a récemment déploré le **coût élevé** que représente ce service pour le ministère des affaires étrangères et envisagé que **ce service ne soit plus rendu en dehors de l'espace Schengen**. Elle a ainsi considéré que parmi les 92 000 cartes nationales d'identités délivrées en 2012, près de 40 000 l'ont été en dehors de l'Union c'est-à-dire dans une zone où la nécessité de détenir une carte d'identité est à son sens moins avérée, sachant par ailleurs :

- que la détention de ce document n'est plus obligatoire en France depuis 1955 ;

- que chaque enfant mineur voyageant doit désormais être obligatoirement pourvu de son propre passeport ;

- que le passeport fait partie des pièces justificatives d'identité au sens français de l'Agence nationale des titres sécurisés dépendant du ministère de l'intérieur.

À cet égard, si la délivrance d'une carte nationale d'identité est gratuite depuis le 1^{er} septembre 1998, le coût de confection d'une carte s'élève à 46 € sur l'ensemble des postes pilotes du contrôle de gestion (hors coûts propres au ministère de l'intérieur).

Le coût total de fabrication des cartes nationales d'identités s'élève donc pour le ministère des affaires étrangères, hors zone Schengen, à près de 2 M€ annuels.

La Cour des comptes indique : « Dans ces conditions, et compte tenu de l'intérêt limité que représente ce document dans ces parties du monde, une réflexion sur le maintien de ce service par les services consulaires aux Français résidant hors de l'espace Schengen pourrait être étudiée. Une telle piste d'allègement fait du reste l'objet d'un examen sérieux par le ministère.

« Elle pourrait, le cas échéant, s'accompagner d'une centralisation en France des demandes et pourra en tout état de cause être réexaminée à l'occasion de la mise en place de la carte nationale d'identité électronique. »

Vos rapporteurs ne partagent pas l'avis de la Cour des comptes sur le soi-disant intérêt « limité » de la détention d'une carte d'identité, notamment lors de voyages en France ou dans l'espace Schengen. Ils soulignent quant à eux qu'il faudra veiller, le cas échéant, à ce que toute réforme éventuelle ne dégrade pas la qualité des services rendus à nos compatriotes établis à l'étranger.

3. Les pistes pour alléger les tâches du réseau consulaire

a) Les brigades « volantes » en renfort en cas de pics d'activité

Au cours des entretiens menés dans le cadre de la préparation du présent rapport, il est apparu que plusieurs pistes étaient à l'étude ou en cours d'expérimentation pour alléger les tâches d'un réseau consulaire sous pression.

Ainsi par exemple, un **petit volant d'emplois** est conservé pour être déployé à la demande et permettre d'absorber les pics d'activité saisonniers. Cette méthode souple et flexible ne peut être qu'encouragée, sachant que la difficulté réside dans le fait que les « pics saisonniers » se produisent simultanément dans beaucoup de points du réseau consulaire. De même que le recours à des agents de droit local -hors missions régaliennes naturellement-, se poursuit.

**LA POLITIQUE DES « RENFORTS » PONCTUELS
AU SEIN DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

Au cours des dernières années, le ministère des Affaires étrangères a augmenté sa capacité à mobiliser des personnels de renfort. L'envoi de ces agents en mission à l'étranger intervient pour l'essentiel en réponse à des crises ou à des situations d'urgence. Il peut aussi, dans un contexte de resserrement des effectifs dans le réseau diplomatique et consulaire, répondre à des besoins en personnels sur une base temporaire. Pour ce faire, le ministère des Affaires étrangères a constitué un vivier d'agents qui, à tout moment, peuvent être envoyés à l'étranger pour une mission de courte durée. Ils font l'objet d'une sélection spécifique au moment de leur recrutement en fonction de leur grade, des compétences acquises (consulaire, politique, coopération, gestion, secrétariat, informatique et communication...) et de leur disponibilité. Le nombre de ces personnels de renfort a été multiplié par deux en 2011-2012. Désormais, **22 agents missionnaires de renfort** de catégories A, B et C sont rattachés en permanence à la Direction des ressources humaines du ministère et effectuent tout au long de l'année des missions ponctuelles. A ces missionnaires de renfort permanents s'ajoutent des agents qui sont sollicités pour répondre à des besoins urgents supplémentaires. En 2012 et au cours du 1^{er} semestre 2013, près de 180 missions d'une durée moyenne de deux mois sont intervenues à l'étranger. Certaines ont été mises en place dans des contextes de crise ou post-crise (Tripoli, Bamako, Istanbul, Le Caire). D'autres ont pu correspondre à des échéances particulières ayant ponctué l'agenda international : G8 à Londres, Euro 2012 à Kiev, présidence de l'UE. De nombreux **missionnaires de renfort de catégorie C** ont par ailleurs été mobilisés afin de **faire face aux pics d'activité saisonniers dans les services des visas dans nos consulats en Chine, en Inde, en Indonésie et en Géorgie**. Enfin, comme chaque année, une équipe de missionnaires de renfort a été constituée afin de suivre les travaux de l'Assemblée générale des Nations unies. En raison de besoins croissants, le ministère prévoit d'augmenter, à partir du 1^{er} septembre 2013, le nombre de missionnaires de renfort permanents de catégorie C **de 12 à 15 personnes**.

Source : ministère des affaires étrangères, réponse au questionnaire budgétaire

b) La question des actes notariés en dehors de l'Union européenne

Aux termes du décret 91-152 du 7 février 1991, les consulats exercent des attributions notariales à l'égard des Français à l'étranger inscrits au registre ou des étrangers devant produire des actes en territoire français. Cette activité représentait 4 408 actes en 2011 et 4 248 en 2012.

Le gouvernement a lancé une réflexion sur la réduction de la fonction notariale au sein des consulats et ambassades du monde entier, comme cela a déjà été le cas pour les pays de l'Union européenne : l'activité notariale des consulats s'exerce aujourd'hui uniquement dans les postes implantés dans des pays hors de l'Union européenne.

D'après les informations fournies par le gouvernement¹, les actes établis chaque année par les notaires consulaires, sur la base de modèles fournis par un notaire français ou non, sont essentiellement **des procurations pour vendre ou acheter un bien immobilier ou des contrats de mariage**.

Le gouvernement estime que le maintien de cette activité, qui n'est pas au cœur du métier consulaire, pose des **problèmes de sécurité juridique**, indépendamment même de la charge qu'elle représente pour certains consulats.

C'est dans ce contexte que le ministère des affaires étrangères, avec le ministère de la justice et le Conseil supérieur du notariat, étudie les conditions dans lesquelles il serait possible de faire évoluer cette compétence, au regard des besoins de nos compatriotes établis à l'étranger et de l'économie française : suppression pure et simple, suppression limitée aux postes où de réelles alternatives locales existent, maintien de la compétence avec un aménagement des tarifs et du régime de responsabilité du notaire consulaire.

La Cour des comptes, dans son récent rapport sur l'évolution des missions et de l'organisation des consulats², aborde d'ailleurs la question de l'avenir de cette compétence notariale.

LES REMARQUES DE LA COUR DES COMPTES SUR LES COMPÉTENCES NOTARIALES DES CONSULATS (SEPTEMBRE 2013).

Aux consulats généraux de Sao Paulo et Shanghai, l'activité mobilise un demi-ETPT ; elle occupe 1/3 d'ETPT à Casablanca. Depuis 2005 cependant, les missions notariales ne sont plus assurées par les consulats situés sur le territoire des États membres de l'Union européenne, de l'Espace économique européen, ainsi qu'en Andorre, en Suisse, à Monaco et au Vatican. Or une enquête effectuée en janvier 2005 parmi les communautés françaises expatriées en Europe n'a révélé aucune critique ou réaction négative. Lors de la session de l'assemblée des Français à l'étranger de mars 2005, l'évocation de la réforme n'a du reste donné lieu à aucun débat.

En ce sens, sous condition d'une adaptation législative, la généralisation de l'extinction immédiate ou progressive de la compétence notariale, que les consulats français sont pratiquement les seuls à exercer, paraît envisageable même si certains postes mentionnent qu'une étude juridique des conséquences d'un tel choix pourrait être localement nécessaire.

Elle l'est d'autant plus au regard de quatre éléments :

- cette activité mobilise nécessairement des agents titulaires, il n'est donc pas possible d'en rationaliser la conduite en s'appuyant davantage sur des agents recrutés localement ;

¹ Réponse du 8 octobre à une question écrite de M Thierry Mariani, <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-35491QE.htm>

² Rapport rédigé à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

- malgré l'existence de modèles types, il s'agit d'une activité qui, sous couvert de service aux usagers, fait peser non pas sur une étude privée et professionnelle, mais sur les agents de l'État, dont la spécialité n'est pas de traiter les questions notariales, la responsabilité d'établissement d'actes qui emportent des conséquences juridiques et parfois patrimoniales très importantes ;

- la procédure de légalisation des actes sous seing privé, prévue par l'article 5 du décret n° 2007-1205 du 10 août 2007, permet dans certains cas d'atteindre le même résultat ;

- enfin, l'examen attentif des dispositions du décret 81-778 fixant les droits de chancellerie met en évidence à la fois la très grande variété des actes notariés susceptibles d'être établis par un consulat mais également l'extrême complexité des tarifs.

B. UN REDÉPLOIEMENT DU RÉSEAU CONSULAIRE AMORCÉ DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES, QUI S'ACCÉLÈRE

1. Une réflexion ancienne

Le redéploiement du réseau consulaire, son adaptation aux nouvelles zones de croissance des communautés françaises et aux nouvelles aires de développement économique mondial, est à l'agenda politique depuis près de 20 ans.

On ne compte plus le nombre des rapports officiels qui se sont succédés sur cette question ou sur celle, plus globale, de l'organisation des services de la France à l'étranger, qu'il s'agisse des rapports VIOT, PICQ, LEQUILLER, Le BRIS..., des travaux de la RGPP ou du livre blanc de 2008 sur la politique étrangère de la France. Plus récemment, on peut citer le rapport « LEQUERTIER » en 2013, le rapport de la Cour des Comptes de septembre 2013, ou encore les travaux, en cours, dans le cadre de la modernisation de l'action publique.

Tous ont pointé à la fois sa densité mais aussi le niveau particulièrement élevé de services qu'il offre à nos ressortissants.

Tous ont posé les grandes questions : les moyens sont-ils en phase avec les priorités stratégiques ? Sont-ils correctement organisés et coordonnés ? Comment profiter de la dynamique européenne ?

L'évolution du réseau consulaire est l'un des trois grands chantiers lancés à son arrivée par la ministre déléguée Mme Hélène CONWAY-MOURET, qui avait confié à M. Daniel LEQUERTIER, ambassadeur de France, une mission de réflexion à ce sujet.

2. Des évolutions récentes : les modalités renouvelées de la présence consulaire

La France dispose d'un des réseaux consulaires les plus étendus, et offrant, comme cela a déjà été dit, un niveau de prestations aux Français établis ou de passage à l'étranger parmi les plus élevés au monde.

En **2011**, les consulats d'Anvers et Liège ont été fermés. En **2012**, aucun consulat n'a été fermé, la seule évolution du réseau ayant constitué en la transformation de notre poste à Ekaterinbourg en poste à gestion simplifiée.

En **2013**, les chancelleries détachées de **Tamatave** et **Majunga** ont été remplacées par des **agences consulaires**, avec des agents de droit local. À Madagascar, l'impact des fermetures des chancelleries détachées avait été largement anticipé et des transferts de tâches (visas, état civil,...) et de personnels vers Tananarive déjà effectués au cours des trois dernières années. La mise en œuvre de cette mesure s'accompagne du transfert de quatre emplois vers notre poste de la capitale.

Le consulat général (poste à gestion simplifié) de **Calgary** sera fermé et ses activités consulaires résiduelles reprises par notre poste à Vancouver. Des agences consulaires seront ouvertes à Edmonton, capitale de l'Alberta, et à Calgary.

Les années **2014** et **2015** verront évoluer le réseau sous des formes nouvelles, dans la lignée notamment du rapport LEQUERTIER et en accompagnement des changements à intervenir dans le réseau diplomatique :

- le dispositif consulaire auprès des treize « **postes de présence diplomatique** » sera adapté au cours des deux ans qui viennent. Lorsque la réduction d'effectifs envisagée empêchait qu'un service consulaire puisse être maintenu, il a été prévu que celui-ci serait déporté sur un poste voisin. La Jamaïque, le Népal et le Cap-Vert verront cependant leurs effectifs consulaires conservés, la mission correspondante ne pouvant être confiée à un autre poste sans risque, notamment, pour les Français de passage (ainsi par exemple pour le Népal où de nombreux touristes français vont faire de l'alpinisme) ;

- des consulat et consulats généraux ouverts **en capitales** seront transformés en **sections consulaires d'ambassade**. Il s'agira de **Libreville, Ouagadougou et Washington** ; Lors de son audition devant votre commission, le ministre des Affaires étrangères a indiqué que ces évolutions pourraient être étendues à d'autres emprises, après une première évaluation ;

- dans le cadre du passage en revue du réseau consulaire dans les pays où sont ouverts **plusieurs postes**, il est prévu de procéder, comme cela

a déjà été fait en Allemagne, à un regroupement d'une activité (état civil, visas, ...) au sein d'un seul poste du pays considéré ;

- en Europe, des **consulats dits « à gestion simplifiée »** seront recentrés sur leur **mission d'influence** et seront adossés à la structure la plus représentative de nos intérêts (Instituts français, missions économiques – UBIFRANCE ou Alliances françaises). Ces dispositifs seront expérimentés dans près de dix postes, notamment en Allemagne, en Italie et en Espagne.

D'autres chantiers sont à l'étude, portant notamment sur le **statut des consuls honoraires**. À cet égard, le transfert à l'automne 2013 des fonctions exercées par deux chancelleries détachées à Madagascar (Majunga et Tamatave) au profit de consuls honoraires appuyés par des agents de droit local constitue une première expérimentation qui peut être intéressante. **Votre commission estime qu'une réflexion sur le statut et les moyens de ces consuls honoraires pourrait être lancée. D'ailleurs, c'est l'une des préconisations du récent rapport de la Cour des comptes sur le réseau consulaire.**

QUI SONT LES CONSULS HONORAIRES ?

Les consuls honoraires relèvent des dispositions de la convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963.

Leur statut est fixé par le décret no 76-548 du 16 juin 1976. Ce ne sont pas des agents de l'État mais des particuliers qui exercent leurs fonctions à titre bénévole. Ils sont choisis pour leur bonne connaissance de la communauté française et des principaux décideurs locaux.

Des subventions de fonctionnement peuvent être accordées aux agences consulaires qui accueillent un nombre important de compatriotes. En 2012, 1,1 M€ a ainsi été réparti entre elles.

La charge de travail qui leur incombe est très lourde et s'accroît régulièrement. Outre leur mission traditionnelle de protection et d'assistance aux Français résidents ou de passage en difficulté, ils assurent désormais un véritable travail d'administration d'une communauté (recueil des demandes d'inscription au Registre, remise de passeports, réception des demandes d'aides diverses....) qui nécessite bureau et secrétariat.

Les consuls honoraires prennent bien entendu toute leur part à la mise en œuvre de la diplomatie économique. Grâce à leur connaissance fine de la région dans laquelle ils sont implantés, ils sont souvent de véritables « apporteurs d'affaires » pour les opérateurs économiques français et, à ce titre, mis à contribution par les différents services de l'ambassade.

La nationalité française n'est pas une condition obligatoire, un consul honoraire peut également être de nationalité étrangère, le plus souvent de celle de l'État de résidence ou être double national. Sur les 507 consuls honoraires en activité, à ce jour, 289 sont français et 218 d'une autre nationalité.

Vos rapporteurs jugent indispensable la réflexion sur le rôle des Consuls honoraires en particulier pour la remise des passeports, voire pour la prise initiale des empreintes biométriques et le dépôt des demandes, au moins pour ceux d'entre eux (la moitié) qui sont de nationalité française.

3. Des réductions nettes globales d'effectifs

a) Une tension globale sur les effectifs du programme 151

Le schéma d'emplois assigné au ministère des affaires étrangères pour la période 2013-2015 réduit de 39 ETP les emplois du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » en 2013, de 47 emplois en 2014 et de 39 emplois en 2015, soit **au total 125 ETP sur le triennum**.

Pour 2014, le plafond d'emploi du programme 151 (hors emplois visas) doit diminuer de :

5 ETP de titulaires en administration centrale ;

11 ETP de titulaires en poste à l'étranger ;

31 ETP d'agents de droit local à l'étranger.

Soit au total 47 ETP.

b) Une priorité sur les emplois dévolus aux visas

Déclinaison des 75 emplois créés dans le secteur des visas en 3 ans, 28 ETP seront créés dans le secteur des visas en 2014.

La ventilation de ces mesures relatives aux emplois dans le réseau consulaire figure dans un tableau annexé au présent rapport.

C. LA MODERNISATION DES MÉTHODES DE TRAVAIL : L'INDISPENSABLE CONTREPARTIE DU RÉAJUSTEMENT DU RÉSEAU

1. Le portail « Monconsulat.fr » et l'extension des télé-procédures

Depuis le lancement, en novembre 2011, du portail de télé-services *monconsulat.fr*, 232 382 Français de l'étranger ont ouvert un compte sur cette application. Le nombre de connexions s'est élevé à 415 725.

monconsulat.fr, qui permet notamment aux Français inscrits au registre mondial de mettre à jour leurs données personnelles, de consulter leur inscription sur la liste électorale et de choisir leurs propres modalités de vote, devrait évoluer en 2014, dans le cadre du programme d'amélioration et de modernisation des affaires consulaires. En particulier, l'application permettra la gestion des pré-inscriptions et des demandes de radiation du registre des Français de l'étranger.

Dans son récent rapport sur les services consulaires, la Cour des comptes relève que le site *monconsulat.fr* permet d'éditer une attestation d'inscription au registre, de vérifier sa situation électorale ou d'en demander la modification. **L'inscription au registre est, en revanche, encore pleinement matérialisée**, même si elle peut se faire à distance par l'envoi des documents nécessaires. De même, la déclaration de changement d'adresse peut être effectuée sur *monconsulat.fr*, mais elle doit être suivie de l'envoi de pièces justificatives au consulat puisque **le site ne permet pas de joindre de documents numérisés**. Les demandes d'actes d'état civil ne peuvent, quant à elles, pas être formulées sur le site même si la plupart des consulats acceptent une demande par courriel. À cet égard, l'évolution de l'application vers des fonctionnalités permettant le traitement à distance de ce type de demandes pourrait accroître l'efficacité du travail consulaire dans ce domaine, ne serait-ce que grâce à la réduction de l'effectif mobilisé pour accueillir les Français qui seraient incités à procéder par voie électronique.

C'est d'ailleurs aussi une préconisation du rapport LEQUERTIER, qui juge que la dématérialisation des procédures doit être poussée plus loin et cite en particulier :

- le téléchargement des pièces nécessaires à la constitution du dossier de demande de passeport ou de carte d'identité. Le rapport juge ainsi qu'un formulaire de demande de carte d'identité devrait pouvoir y être accessible (et éviter ainsi la ressaisie des données par l'administration) ;
- l'établissement d'une carte consulaire ;
- l'inscription au registre et la fixation de sa durée ;
- les formulaires de déclaration sur l'honneur de perte ou de vol d'un document d'identité ou d'un titre de voyage.

Votre commission souscrit pleinement à ces orientations.

2. « Itinéra » ou les services consulaires en itinérance

Lorsque nos compatriotes sont situés loin d'un consulat, l'obligation de s'y rendre pour déposer une demande de passeport, par exemple, puis d'aller chercher leur titre une fois celui-ci établi, les oblige à des déplacements qui peuvent être longs et coûteux.

C'est dans cette optique qu'un dispositif de **recueil mobile des demandes de passeport**, à l'étude depuis plusieurs années, pour la prise des empreintes biométriques, a été déployé en 2013.

Ce dispositif appelé « *Itinéra* » prend la forme d'une valise de 18 kilos qui permet d'aller vers les communautés françaises très éloignées des consulats.

Son déploiement dans l'ensemble du réseau consulaire était prévu en plusieurs phases :

- d'abord, dans **une phase « pilote »**, une dizaine de valises ont été expérimentées dans les postes qui disposent d'une forte communauté française ou de conditions géographiques particulières : Londres, Bruxelles, Pékin, Canton, New-York, Montréal, San Francisco, Brasilia, Dakar, Sydney, Tananarive. L'objectif de la phase pilote était avant tout de s'assurer, par l'expérimentation sur un nombre restreint de postes, du bon fonctionnement du dispositif, dans ses différentes conditions d'utilisation ;

- **le déploiement global** intervenant courant 2013 dans les postes sélectionnés.

D'après les informations communiquées à vos rapporteurs fin 2012, **127 postes** devraient être, à terme, bénéficiaires de ce dispositif, en fonction du nombre de Français établis dans le ressort du poste, du caractère épars de son implantation, des coûts de transport dans la circonscription ou de conditions topographiques particulières demandant un traitement adapté.

D'après les personnes entendues dans le cadre de la préparation du présent rapport, le dispositif ITINERA est un outil qui fonctionne bien et qui a toute son utilité dans le réseau consulaire.

Ainsi, 2 300 passeports ont été délivrés suite à cette procédure depuis le début de l'utilisation de ce dispositif, dont 500 en Australie.

À ce jour pourtant, seuls **41 postes** sont dotés d'une station ITINERA. Pour des raisons internes, une mise à jour logicielle sur l'un des composants des valises ITINERA était néanmoins nécessaire. **Ainsi, la seconde phase de mise en œuvre, soit le déploiement généralisé des stations, a temporairement été retardé afin de mener à bien cette évolution.** Il est prévu que cette opération soit achevée dans le courant de l'automne 2013. Les services informatiques en charge de ces questions se seront assurés du bon fonctionnement des dispositifs ITINERA avec la nouvelle version du logiciel, et l'attribution des stations pourra reprendre.

III. DES ACTIONS QUI ACCOMPAGNENT NOS COMMUNAUTÉS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER

A. LA SITUATION SÉCURITAIRE DES COMMUNAUTÉS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER

1. Un accroissement préoccupant des menaces

a) *La sécurisation des implantations diplomatiques*

La montée des menaces perceptible non seulement dans la bande sahélo-saharienne mais aussi en Afrique de l'ouest et centrale, ou encore au Moyen-Orient ont naturellement des répercussions sur nos communautés expatriées.

Le Centre de crise du Ministère des Affaires étrangères suit avec une attention toute particulière la situation de nos compatriotes expatriés et actualise fréquemment les consignes pour les voyageurs.

La sécurité de nos emprises diplomatiques est une préoccupation majeure du budget 2014. Face à un contexte sécuritaire dégradé le ministère a consenti un effort supplémentaire de 20 M€ en 2014 (les crédits se trouvent notamment au sein du programme 105), qui se décline sous plusieurs formes.

LE PLAN DE SÉCURISATION DES IMPLANTATIONS DIPLOMATIQUES

Sont tout d'abord inscrits en projet de loi de finances pour 2014 un montant de 20,58 M€ - en hausse de 4,6 M€ - pour des opérations de **sécurisation passive**. 10 M€ provenant du compte d'affectation spéciale 723 (produits des cessions immobilières) seront affectés à des opérations du même type, financées par des cessions immobilières supplémentaires ou en substitution à d'autres projets programmés. Ces crédits supplémentaires prolongeront l'effort déjà engagé au cours des dernières années pour mettre à niveau les équipements dédiés à la sécurité (sas, détecteurs magnétiques de métaux, systèmes anti-intrusions...) et déployer des moyens techniques modernes de surveillance (alarmes, vidéo surveillance, contrôle d'accès par badge).

Ils permettront notamment de lancer les travaux nécessaires, touchant souvent à la structure des immeubles, afin de d'adapter la sécurité de nos emprises diplomatiques au niveau de la menace, notamment terroriste, alors même que celles-ci ont souvent été conçues pour symboliser l'ouverture de notre pays sur le monde. Ils permettront en particulier d'accélérer le plan de sécurisation dans la région du Maghreb et du Sahel.

Les principaux postes concernés par ces travaux en 2014 sont : Nouakchott (1,7 M€), Dakar (2,03 M€), Beyrouth (2,2M€), N'Djamena (0,4M€), Brazzaville (1 M€), Alger (0,5M€), Téhéran (0,65M€), Jakarta (0,5M€), Bamako (0,5M€), Tallinn (0,5M€), Tunis (0,25M€) et Bangui (1,5M€), Mauritanie (2,8 M€), Niger (1,5M€), Algérie (0,8 M€), Burkina Faso (1,4 M€), Sénégal (0,5 M€), Tchad (0,5 M€) et Libye (non chiffré à ce stade).

Un budget de 18,3 M€ sera consacré à la **sécurité active**. La sécurité des postes diplomatiques et consulaires repose effectivement sur :

- la présence de gardes de sécurité expatriés. Issus de la gendarmerie ou de la police nationale, les gardes de sécurité permanents sont au nombre de 439 (soit 293 gendarmes et 146 policiers). Le nombre des ETP, bien que légèrement augmenté en 2013, reste constant et fait donc l'objet de redéploiement tous les ans en fonction de l'évolution de la menace.

- des agents en mission de renfort temporaire (séjour de moins de 3 mois) qui sont indispensables pour faire face aux foyers de crises dans certains pays et être appelés pour la protection rapprochée ou l'accompagnement des personnes (en août 2013, 173 missionnaires étaient déployés dans nos ambassades). Au total c'est un budget de 42 M€ sur le programme 105 et de 10 M€ sur le programme 723 qui sera consacré à des dépenses de sécurisation de nos postes à l'étranger.

Source : ministère des affaires étrangères

Ces aspects sont détaillés dans le rapport pour avis de Mme Leïla Aïchi et M. Alain Gournac sur le programme 105 au sein de la mission « *Action extérieure de l'État* ».

b) Les efforts de sécurisation dans le réseau d'enseignement français à l'étranger

Devant la montée des risques sécuritaires sur une partie du pourtour méditerranéen et dans la région saharo-sahélienne, l'AEFE a pris des mesures visant à renforcer la sécurité des établissements scolaires concernés par cette situation.

Les mesures ont été de plusieurs ordres :

- limiter l'accessibilité et la visibilité des entrées des établissements (limitation de la circulation au droit des établissements à certaines heures de la journée, interdiction de stationnement au droit des limites, etc.),

- réaliser des travaux d'amélioration de la sécurité physique des établissements (renforcement de la sécurité des clôtures, traitement des vitrages des bâtiments, amélioration des dispositifs de contrôle des accès, installation de caméras de vidéosurveillance, etc.),

- augmenter le nombre des agents chargés d'assurer la surveillance des sites et le contrôle des accès.

S'agissant des travaux d'amélioration de la **sécurité des établissements**, une subvention spécifique de 4 M€ a été accordée à l'AEFE pour financer ces interventions. Cette dotation a permis d'intervenir dans les différents établissements en gestion directe suivants :

**MESURES DE SÉCURISATION DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES DU RÉSEAU AEFE
(ÉTABLISSEMENTS EN GESTION DIRECTE)**

Ville	Établissement	Description de l'opération	Montant (€)
Alger	Ecole Alexandre Dumas	PGE, vidéosurveillance, enceinte	600 000
Alger	Lycée Alexandre Dumas	PGE, vidéosurveillance, filmage des vitres	160 000
Niamey	Lycée La Fontaine	Travaux complémentaires de sécurisation du lycée	200 000
Casablanca	Ecole Bizet	Réfection enceinte (mur et accès)	170 000
Casablanca	Ecole Gautier	Réfection enceinte (mur et accès) + maîtrise d'œuvre	110 000
Casablanca	Ecole Molière	Réfection enceinte (mur), sécurisation accès	150 000
Casablanca	Collège Anatole France	Réfection enceinte terrain de sport	200 000
Mohammedia	GSU Claude Monet	Création sas et réfection mur d'enceinte	95 000
Rabat	Lycée Descartes	Réfection entrée et esplanade.	400 000
Rabat	Ecole Chénier	Sécurisation du site intégrée dans travaux d'extension	100 000
Rabat	Ecole Camus	Sécurisation du site	10 000
Meknès	Lycée Paul Valéry	Création sas entrée véhicules personnel	20 000
Meknès	Lycée Paul Valéry	Surélévation d'une partie de l'enceinte.	30 000
Fès	Collège La Fontaine	Mur d'enceinte	135 000
Tanger	Lycée Regnault	Sas d'entrée	10 000
Nouakchott	Lycée Théodore Monod	Sécurisation chantier d'extension du lycée	330 000
La Marsa	Lycée Gustave Flaubert	Réfection et surélévation enceinte + maîtrise d'œuvre	460 000
La Marsa	Lycée Gustave Flaubert	Contrôle d'accès et vidéosurveillance	160 000
La Marsa	Annexe Paul Verlaine	Création mur et clôture côté université	100 000
La Marsa	Annexe Paul Verlaine	Rehaussement mur séparatif côté voisins	35 000
Nabeul	École George Sand	Réfection et surélévation enceinte.	30 000
Sousse	École Guy de Maupassant	Réfection et surélévation enceinte.	20 000
Tunis	Lycée Pierre Mendès-France	Réfection et surélévation enceinte + maîtrise d'œuvre	270 000
Tunis	Lycée Pierre Mendès-France	Déplacement de l'entrée/création nouvelle loge, parvis.	120 000
Tunis	Lycée Pierre Mendès-France	Vidéosurveillance et contrôle d'accès.	70 000
Tunis	École Robert Desnos	Surélévation mur existant	15 000
TOTAL			4 000 000

Source : ministère des affaires étrangères

Des travaux d'amélioration des conditions de sécurité ont également été pris en compte dans le cadre des **projets immobiliers en cours**, comme au Caire et à Amman.

S'agissant des établissements **conventionnés**, des subventions d'investissement ont été accordées pour aider ces établissements dans leurs efforts d'amélioration de leurs conditions de sécurité. Ces aides ont concerné principalement les établissements de **Bamako, Ouagadougou, N'Djamena, Nairobi, Yaoundé, Sally**.

Ces aspects sont détaillés dans le rapport pour avis de MM. Jean Besson et René Beaumont sur le programme 185 au sein de la mission « *Action extérieure de l'État* ».

2. Une directive « protection consulaire » au point mort

Les citoyens de l'Union européenne qui voyagent ou qui résident dans un pays tiers dans lequel l'État membre dont ils ont la nationalité ne dispose pas d'une ambassade ou d'un consulat **ont le droit de bénéficier de la protection des autorités consulaires de tout autre État membre**. Celui-ci doit prêter assistance à ces citoyens de l'Union non représentés dans les mêmes conditions qu'à ses propres ressortissants.

LA PROTECTION CONSULAIRE DANS LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Le droit dont jouissent les citoyens de l'Union non représentés de bénéficier de la protection des autorités diplomatiques et consulaires d'autres États membres dans les mêmes conditions que les ressortissants de ces derniers est inscrit à l'article 20, paragraphe 2, point c), et à l'article 23 du TFUE, ainsi qu'à l'article 46 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Aux termes de ces trois dispositions, tout citoyen de l'Union «bénéficie [...] de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État». Un droit individuel est ainsi clairement conféré à tout ressortissant¹ d'un État membre de recevoir un traitement égal de la part des autorités consulaires d'un autre État membre sur le territoire d'un pays tiers où son propre État membre n'est pas représenté. Le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres² et le droit de l'Union confère des droits individuels, entre autres pour garantir le plein effet des droits légaux des citoyens.

D'après une récente communication de la Commission européenne³, le nombre de voyages effectués par des citoyens de l'Union dans des pays tiers est passé de plus de 80 millions en 2005 à plus de **90 millions en 2008**, et l'on prévoit que le volume des déplacements continuera à croître. Selon les estimations, **plus de 30 millions de citoyens de l'Union résident à titre permanent dans un pays tiers**. Or, les États membres ne sont tous représentés qu'aux États-Unis, en Chine et en Russie.

On mesure donc l'impact que pourrait avoir désormais ce concept de protection consulaire européenne pour un État comme la France qui dispose d'un réseau consulaire étendu offrant un niveau relativement élevé de services.

¹ Voir les affaires 57/65, Lütticke, et 26/62, Gend & Loos. L'article 23, paragraphe 2, du TFUE ne prévoit plus que les États membres établissent entre eux les règles nécessaires. L'article 23, premier et deuxième alinéas, du TFUE permet simplement aux États membres de prendre les dispositions internes nécessaires.

² Affaire C-184/99, Grzelczyk,

³ Bruxelles, le 23.3.2011 COM(2011) 149 final communication de la commission au parlement européen et au conseil : La protection consulaire des citoyens de l'Union dans les pays tiers: Bilan et perspectives

La Commission européenne a présenté, le 14 décembre 2011, une proposition de directive dont l'objectif est de remplacer la décision de 1995 qui régit aujourd'hui les relations consulaires et d'établir les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens européens non représentés. L'adoption de ce texte relève d'une procédure législative spéciale : vote à la majorité qualifiée au Conseil et simple consultation du Parlement européen.

Après presque deux années de discussion dans le cadre du groupe de travail du Conseil « coopération consulaire » (COCON), sous présidence tournante, les débats n'apparaissent pas conclusifs. Certains pays, parmi lesquels le Royaume-Uni, l'Irlande ou la République tchèque, considèrent que le projet de texte n'est pas nécessaire et s'opposent au renforcement du rôle consulaire du Service européen d'action extérieure (SEAE) et des délégations de l'Union européenne. D'autres États membres comme l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas ou le Danemark souhaitent une pause dans la négociation, sans s'opposer frontalement à la directive. Enfin des pays comme la France, la Belgique, le Portugal, la Suède et l'Espagne continuent de soutenir, avec un engagement variable, le principe d'une directive, tout en insistant sur les améliorations à apporter au projet de texte.

Votre commission a déjà attiré l'attention du gouvernement sur les risques inhérents au projet de texte actuellement en discussion.

Ce projet comporte au sens de vos rapporteurs plusieurs faiblesses :

Avec le principe affirmé du « libre choix » du service consulaire, et l'absence de définition précise du périmètre des services consulaires concernés (s'agit-il seulement d'aide d'urgence en cas de crise ?) il expose notre réseau consulaire, très dense en particulier dans les pays identifiés comme à risque, à **une surcharge de demandes** en provenance des citoyens de l'Union européenne ;

- aucun mécanisme de **financement** n'est prévu si ce n'est un mécanisme complexe de remboursement au cas par cas ;

- les **délégations de l'Union européenne relevant du SEAE** ne se voient pas attribuer de rôle particulier dans un domaine découlant pourtant directement de la mise en œuvre de la citoyenneté européenne.

Dans son récent rapport¹ la Cour des Comptes souligne d'ailleurs que le risque existe que certains états membres n'abandonnent leur système sécuritaire pour faire appel au réseau consulaire français au coup par coup, accroissant le nombre de personnes à secourir.

¹ *Les missions et l'organisation du réseau consulaire.*

Pour un coût annuel du dispositif estimé par la Commission européenne à 652 000 €, la Cour des comptes cite quant à elle une estimation du ministère des affaires étrangères allant jusqu'à **plus de 92 M€ par an**, en se fondant sur un nombre de citoyens non représentés beaucoup plus élevé et sur une sollicitation du réseau français plus importante que celui de ses partenaires, en raison de sa densité.

Il va de soi que le principe d'une directive pour encadrer la protection consulaire accordée aux ressortissants non représentés de l'UE ne peut être soutenu que s'il se traduit par **un partage effectif de la charge en vertu de la solidarité européenne** et non par une surcharge déséquilibrée qui pèserait sur les grands réseaux comme celui de la France, qui offrent de plus la plus large palette d'assistance consulaire.

Afin de remplir cet objectif, la France fait à ses partenaires européens les propositions suivantes :

- un **mécanisme de partage de la charge** : des arrangements locaux entre États membres représentés sur le terrain préciseraient auprès de quel consulat les citoyens européens non représentés doivent se rendre, selon leur nationalité ;

- des **dispositions financières** : elles doivent établir la garantie juridique du remboursement de l'intégralité des coûts à l'État membre qui a prêté assistance et proposer un mécanisme simple de recouvrement ;

- un véritable **rôle de coordination et de soutien** pour le SEAE et, sur le terrain, pour les délégations de l'Union européenne, notamment par le secrétariat des réunions locales de coopération consulaire.

La France reste déterminée à faire progresser la négociation de ce projet de directive dont l'adoption devrait permettre de renforcer le contenu concret de la citoyenneté européenne dans un esprit de solidarité entre États membres et d'intégration européenne plus poussée.

B. LA SANCTUARISATION DES CRÉDITS D'AIDE SOCIALE

1. Des crédits importants, préservés dans le projet de loi de finances pour 2014

Contrairement aux idées reçues, tous les Français vivant à l'étranger ne disposent pas de hauts revenus. Votre commission accorde chaque année une attention toute particulière aux dépenses d'action sociale au bénéfice des Français de l'Étranger. Le montant de ces crédits d'aides sociales (déconcentrés et centraux) inscrits au projet de loi de finances pour 2014 est

de 19 602 000¹ €, montant inchangé par rapport à l'année précédente. Ces crédits sont répartis de la manière suivante :

CRÉDITS D'AIDE SOCIALE À L'ÉTRANGER EN 2013

Aides sociales versées aux Français de l'étranger par les CCPAS	16 235 000 €
Subventions aux Organismes Locaux d'Entraide et de Solidarité (OLES - ex sociétés françaises de bienfaisance)	398 000 €
Soutien à l'activité des centres médico-sociaux (hors personnel MAE)	279 000 €
Contribution au financement de la 3 ^e catégorie aidée de la Caisse des Français de l'étranger	498 000 €
Rapatriements	797 000 €
Hospitalisations à l'étranger	498 000 €
Actions en faveur de l'emploi et la formation des Français de l'étranger	797 000 €
Subventions à des organismes d'aide en France	100 000 €

2. Les différentes aides apportées à nos compatriotes de l'étranger en 2013

Dans la loi de finances initiale pour 2013, 16 235 000 € étaient inscrits pour verser à l'étranger des allocations aux personnes âgées, aux adultes et enfants handicapés, ainsi qu'aux enfants en situation de détresse. Grâce à ces dotations, l'action de nos 205 CCPAS (**Comités consulaires pour la protection et l'action sociale**) devraient bénéficier à 4 838 compatriotes résidents à l'étranger :

- . 2 511 personnes âgées pour un montant de 7 084 926 €,
- . 1 325 adultes handicapés et 414 enfants handicapés pour un montant total de 6 420 034 €,
- . 34 bénéficiaires d'une allocation à durée déterminée pour un montant de 74 422 €,
- . 468 enfants bénéficiaires d'un secours mensuel spécifique (aide à l'enfance en détresse) pour un montant total de 592 537 €.

À ces bénéficiaires déjà identifiés, s'ajouteront les bénéficiaires d'aides ponctuelles décidées en cours d'année (secours occasionnels pour les Français résidents et aides exceptionnelles pour les Français de passage). L'enveloppe déléguée à nos postes à cet effet s'élève à 590 880 € (soit une augmentation de + 31 % en 2013 par rapport à 2012).

¹ Hors adoption internationale

Les **organismes locaux d'entraide et de solidarité** (OLES - ex sociétés françaises de bienfaisance) sont des partenaires privilégiés pour l'État dans son action en faveur de nos compatriotes les plus démunis à l'étranger. Le plus souvent dirigées par des bénévoles, elles jouent un rôle précieux et complémentaire de celui des consulats en répondant à des situations qui, par leur urgence ou leur nature, ne peuvent trouver de solutions dans le cadre réglementaire des CCPAS. En 2013, le comité d'attribution des subventions du programme 151, a attribué 100 subventions aux OLES pour un budget total de 472 825 € (dotation initiale de 372 859 € après régulation budgétaire +100 000 € accordés par redéploiement).

Les **centres médicaux-sociaux** (CMS) à l'étranger ont pour objectif de renforcer la sécurité sanitaire des Français résidents dans les pays à forte communauté française où les structures médicales locales n'assurent pas dans des conditions satisfaisantes les services tels que diagnostics médicaux, soins de la vie quotidienne, hospitalisations, préparation des évacuations sanitaires... 15 CMS continuent de bénéficier d'un appui du MAE en fonctionnement et/ou en personnel : Abidjan, Bamako, Bangui, Brazzaville, Bujumbura, Conakry, Cotonou, Ndjamena, Malabo, Moroni, Niamey, Ouagadougou, Pékin, Tananarive, Yaoundé. Sur le programme 151 a été versé, en 2013, un total de 199 850 € de subventions, consacrés principalement aux dépenses médicales - achat de petit matériel ou consommables médicaux, mais aussi de certains équipements lourds tels que groupe électrogène ou appareil de radiologie, ou la réfection des locaux du CMS -. Le public des CMS est traditionnellement constitué des ressortissants français (résidents ou de passage), des agents de l'État de nationalité locale ou tierce et des anciens combattants.

L'assistance aux Français de l'étranger en difficulté, qu'ils soient résidents ou de passage, prend la forme de transferts par voie de chancellerie et d'avances remboursables mais aussi, dans les cas les plus graves, de rapatriements sanitaires ou pour indigence. Elle suppose, dans certains cas, un suivi de ces personnes après leur arrivée en France afin qu'elles puissent notamment bénéficier d'un hébergement et de l'Aide Médicale de l'État (AME). En 2012, le nombre de **rapatriements** s'est élevé à 407, dont 332 pris en charge totalement ou partiellement par le département, pour un coût de 572 000 €. Au 30 juillet 2013, 256 personnes ont été rapatriées. 176 d'entre elles ont bénéficié d'une prise en charge totale ou partielle des frais liés à leur rapatriement par le ministère des affaires étrangères, pour un coût de 313 000 €. Sur ces 256, on dénombre 54 rapatriements sanitaires, dont 34 rapatriements pour raisons psychiatriques et 4 évacuations sanitaires (représentant à elles seules un coût total de 194 390 €). Les 202 rapatriements restants ont été effectués au bénéfice d'indigents ou de mineurs dont le retour en France a été jugé souhaitable.

Une ligne budgétaire est inscrite depuis 2011 pour les **hospitalisations à l'étranger**, le ministère de la santé et des sports ne pouvant imputer sur son budget des dépenses réalisées en faveur de nos ressortissants à l'étranger (2 hospitalisations lourdes pour un coût de 297 500 € avaient eu lieu en 2009 aux États-Unis). La dotation, d'un montant de 498 000 € en 2013, est destinée à la prise en charge de frais liés à l'hospitalisation de nos compatriotes à l'étranger dès lors qu'en cas d'urgence sanitaire grave, ceux-ci sont privés de ressources suffisantes. La prise en charge des frais d'hospitalisation à l'étranger permet, dans certains cas, de diminuer les dépenses de rapatriement, en évitant une évacuation sanitaire par avion médicalisé, toujours très coûteuse. La prise en charge par l'État porte sur la partie résiduelle après mobilisation des assurances et sollicitations des familles ou des proches.

Par nature, ces dépenses sont difficiles à prévoir et peuvent varier considérablement d'une année sur l'autre. En 2012, l'hospitalisation à l'étranger de 5 de nos compatriotes a été prise en charge pour un montant de 89 126 €. Depuis le début de l'année 2013, 5 hospitalisations à l'étranger ont été prises en charge pour un montant de 14.867 €.

Enfin, les comités consulaires pour l'emploi et la formation professionnelle (CCPEFP) pilotent des actions en faveur de l'emploi (27 "bourses locales à l'emploi") ou de la formation de nos compatriotes en difficulté d'insertion professionnelle. En 2012, 3 653 placements (en emploi pour 3 314 ou en stage pour 339) ont ainsi été effectués pour un coût moyen unitaire pour le ministère des affaires étrangères de 193 € (706 203 € financés sur le programme 151).

C. L'AIDE À LA SCOLARITÉ

1. La réforme du système de bourses en 2013

Le Président de la République avait pris l'engagement, pendant la campagne électorale, de supprimer la **prise en charge des frais de scolarité des lycéens (PEC)** et de **redéployer les moyens correspondants vers les bourses scolaires**. Le projet de loi de finances rectificatif pour 2012 a donc effectué cette suppression. Un nouveau système d'attribution des bourses scolaires a été mis en place en 2013. L'enveloppe budgétaire allouée à l'aide à la scolarité a été de 110,3 M€ pour 2013, 118,8 M€ pour 2014 et sera de 125,5 M€ pour 2015 (soit un retour en 2015 aux niveaux d'aide à la scolarité constatés avant la suppression de la PEC).

a) Les principes à l'origine de la réforme des bourses

Le gouvernement poursuivait comme objectifs que :

- le système soit ouvert à davantage de familles ;

- qu'il tienne mieux compte des réalités des coûts de la vie locaux par rapport à l'ancien système des « points de charge » dont le gouvernement estimait qu'il privilégiait dans certains cas des familles à « train de vie élevé » ;

- qu'il soit compatible avec le cadre budgétaire, c'est-à-dire qu'il soit « pilotable » financièrement, compte tenu de la vive croissance des demandes et du caractère contraint des enveloppes budgétaires.

Dans le système antérieur, une famille avait droit à une bourse en fonction de la **comparaison entre les frais de scolarité qu'elle supportait et son revenu disponible**, après prise en compte des **dépenses réelles (notamment le logement)** et d'une évaluation forfaitaire du montant nécessaire pour vivre dans le pays considéré, appelé « revenu minimum ». La prise en compte des dépenses réelles, appelées « points de charge négatifs », conduisait à prendre en compte des **choix de consommation** des familles pour l'attribution des bourses, en particulier leur loyer. Les « revenus minima » fixés localement, manquaient de **cohérence** lorsqu'on les comparait à un indice du coût de la vie. Des familles ayant des revenus du simple au décuple bénéficiaient d'un **taux de 100%** des bourses.

Dans le nouveau système mis en place en 2013, c'est le **quotient familial réel net des frais de scolarité** qui fonde l'ouverture de droit à bourse, et plus précisément le revenu net disponible par unité de consommation après prise en compte des frais de scolarité et pondération au moyen d'un indice de parité de pouvoir d'achat, destiné à annuler les effets de la variation du coût de la vie entre les pays.

Avec ces nouvelles règles, les familles qui avaient des « points de charge » négatifs élevés bénéficient d'un traitement moins favorable, mais le dispositif s'ouvre à de nouvelles familles à revenu intermédiaire.

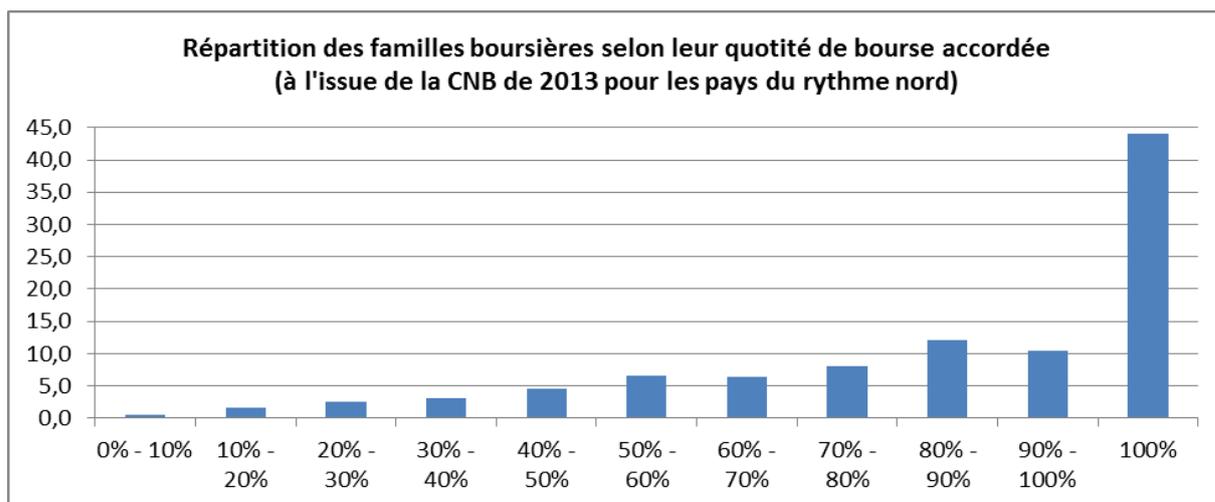
b) Des premiers effets globalement conformes aux objectifs mais difficiles à évaluer

Le nouveau système de bourses a été mis en place à la rentrée de septembre 2013 pour le rythme Nord et à la rentrée 2014 pour le rythme Sud. La commission nationale des bourses les 3 et 4 juillet 2013 a permis de dresser un bilan chiffré de la première phase de la campagne 2013/2014 des pays du rythme nord.

Dans le cadre de leurs enveloppes limitatives, les premières commissions locales des bourses (CLB) 2013/2014 des pays du rythme nord ont instruit 26 914 demandes (23 505 renouvellements et 3 409 premières demandes), soit une hausse de 4,1% par rapport à l'année dernière à la même période. Elles en ont proposé favorablement 21 708 (80,7%), chiffre stable par rapport à l'année dernière (21 539).

Après instruction des dossiers, l'AEFE a proposé à l'avis de la commission nationale l'attribution de bourses à 21 405 élèves pour un montant de 80,98 M€. La CNB a par ailleurs validé l'ajournement de 1 889 demandes (7%) et le rejet de 3 620 autres (13,5%). **Le nombre de dossiers proposés à l'ajournement apparaît en forte augmentation** par rapport à l'année précédente (+84%), sans doute à cause du calendrier plus resserré. **192 nouvelles familles sont entrées à ce stade dans le dispositif en 2013.**

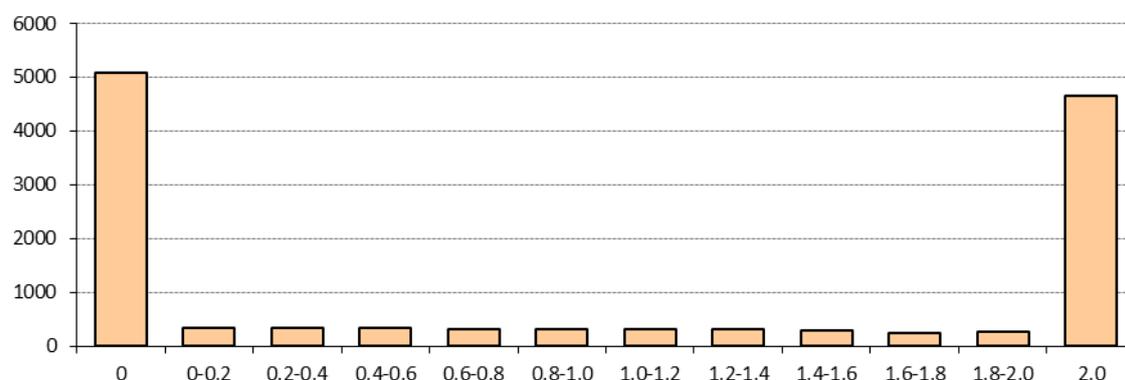
La quotité « théorique » moyenne de bourse (c'est-à-dire celle résultant de la seule application de la règle de calcul) accordée aux familles s'élève à 79,64% contre 86,15% l'année précédente à la même période de la campagne. La quotité moyenne de bourse réellement accordée (après les modulations effectuées par la CLB) s'élève à 81,48% contre 85,71% l'année précédente à la même période de la campagne. 44% des boursiers bénéficient d'une bourse à 100% (40% si l'on considère la quotité théorique calculée par le barème).



Source : ministère des affaires étrangères

À l'issue des pondérations effectuées par les commissions locales, la quotité moyenne de bourse accordée aux familles monoparentales s'établit à 88,62% contre 93,41% l'année précédente (soit -5,1%). Celle des familles biparentales à 78,94% contre 83,3% l'année précédente (soit -5,2%). Le coût moyen par boursier constaté à l'issue de la CNB de juillet 2013 pour les pays du rythme nord s'établit à 3 782 € contre 3 817 € l'année précédente (-0,9%). Pour mémoire, le coût moyen avait augmenté de 9,4% de 2011/2012 à 2012/2013.

Répartition des familles boursières suivant leur taux de contribution



Source : ministère des affaires étrangères

Le revenu net moyen des familles boursières s'élève à 20 184 €, 22 337 € pour les 9 464 familles biparentales et 14 125 € pour les 3 364 familles monoparentales. **10,5% des familles bénéficiaires de bourses le sont pour la première fois cette année** (= première demande de bourse). Le revenu net moyen de ces 1 343 familles s'élève à 23 028 € et la quotité moyenne qui leur a été accordée est de 71,65.

Répartition géographique des boursiers à l'issue de la CNB de juillet 2013 pour les pays du rythme nord :

	Nombre de boursiers	Répartition en %	Montants des dépenses	Répartition en %
AFRIQUE	7 749	36,2 %	21 450 659 €	26,5 %
EUROPE	4 750	22,2 %	20 368 440 €	25,2 %
AFRIQUE DU NORD	2 851	13,3 %	7 549 540 €	9,3 %
ASIE OCEANIE	1 898	8,9 %	8 861 445 €	10,9 %
PROCHE et MOYEN-ORIENT	1 566	7,3 %	5 316 468 €	6,6 %
AMERIQUE DU NORD	1 415	6,6 %	12 692 447 €	15,7 %
AMERIQUE CENTRALE et SUD	1 175	5,5 %	4 743 364 €	5,9 %
TOTAL	21 405	100 %	80 982 363 €	100 %

Source : ministère des affaires étrangères

Toutes les personnes auditionnées par vos rapporteurs sur ce sujet ont indiqué qu'il était encore trop tôt pour dresser un bilan complet de la première année de mise en œuvre de la réforme des bourses : cela ne pourra être fait qu'après la CNB de décembre 2013.

Les représentants du ministère des affaires étrangères ont fait valoir pendant leur audition que le **nouveau dispositif était aujourd'hui installé**. Sur un plan budgétaire, **l'objectif de maîtrise de la dépense est en passe d'être atteint**. Dans la très grande majorité des cas, les postes et les CLB ont pris pleinement conscience des nouvelles responsabilités budgétaires introduites par la réforme en respectant le montant des enveloppes limitatives allouées, dans le respect de l'examen des situations financières des familles.

c) Une redistribution entre les familles

Bien qu'il soit encore trop tôt pour porter un jugement définitif, plusieurs échos du terrain tendent à faire ressortir un effet redistributif certain de cette réforme entre les familles.

M. Jean-Marc Pastor, co-rapporteur, se félicite de la plus grande équité dans la répartition des bourses. Il note qu'aucune sortie massive du système scolaire n'a pu être constatée, ce qui montre que la réforme n'a pas eu l'effet d'éviction que certains prédisaient. D'ailleurs, le « filet de sécurité » instauré pour la première année de mise en œuvre (pas de perte de plus de 20% de sa quotité) a pu lisser les évolutions et permettre une transition plus douce. Le système, désormais soutenable financièrement, est aussi plus juste : 192 familles¹ sont entrées à ce stade pour la première fois dans le dispositif en 2013 (ce chiffre étant susceptible d'augmenter avec la deuxième commission locale des bourses). Le nouveau barème tient davantage compte de la progressivité des revenus : moins de familles ont ainsi une quotité de 100%. La redistribution géographique n'est pas non plus massive : l'Amérique du Nord représente 16% de la dépense pour 7% des boursiers. Lors de son audition, la ministre a cité l'exemple d'une famille de 3 enfants, qui, dans l'ancien système, bénéficiait d'une bourse de 20 000 dollars (soit une quotité de bourse de 80%) alors qu'elle disposait d'un revenu annuel de 100 000 dollars, soit trois fois le revenu médian français. Cela ne pourrait plus se produire dans le nouveau système, qui est plus juste.

M Robert del Picchia constate quant à lui sur le terrain des difficultés d'application et des effets redistributifs importants, qui ne sont pas sans incidence sur les familles concernées, compte tenu de l'augmentation globale du coût de la vie et surtout du coût croissant des frais d'écologie. Si l'on considère l'ensemble de la réforme des aides à la scolarité depuis 2012, et non celle du seul système des bourses, de nombreuses familles sont perdantes : sur 6 525 demandes² de prise en charge présentées juste avant sa suppression (première commission locale des bourses au 1^{er} semestre 2012), seules 1 021 familles ont présenté une demande de bourse en seconde commission des bourses, et seules 430 familles ont été éligibles à une bourse, pour 586 enfants (dont

¹ Donnée issue des réponses écrites au questionnaire budgétaire de votre commission

² Chiffres communiqués en audition par la DFAE

481 lycéens). **De nombreuses familles ont donc vu leurs revenus diminuer significativement du fait des frais de scolarités très élevés.**

d) Des pistes d'amélioration à examiner

(1) Un système d'attribution « à double détente » sans doute perfectible

Instituées auprès de chaque poste diplomatique ou consulaire, les commissions locales des bourses (CLB) **ont compétence pour la gestion des bourses scolaires au niveau local**. Dans ce cadre, le nouveau dispositif des bourses scolaires consacre la pleine responsabilité des CLB sur trois points essentiels :

- . l'utilisation de la dotation budgétaire qui leur est allouée ;
- . la répartition des aides entre les demandeurs ;
- . la définition de tous les paramètres spécifiques à la circonscription consulaire nécessaires à la gestion locale du dossier.

Concrètement, l'attribution par chaque CLB s'est faite en deux temps. Sur la base d'une première estimation, un montant total limitatif a été fixé et alloué à chaque CLB. Ces crédits ont ensuite été affectés par les CLB aux familles boursières sur la base des demandes réellement constatées.

M. Jean-Marc Pastor se félicite que ce système permette tout à la fois un pilotage au plus près du terrain et une maîtrise -indispensable- des enveloppes financières.

M. Robert del Picchia, co-rapporteur, considère quant à lui que ce système à « double détente » est perfectible. En effet, faute de disposer des informations en temps utile ou par souci de limiter au plus juste l'enveloppe demandée, de nombreuses estimations ont sous-calibré les besoins. Or, une fois l'enveloppe fixée, elle est limitative et peut ne pas suffire à couvrir les besoins.

(2) Des péréquations par les CLB parfois peu comprises sur le terrain

Les CLB ont un pouvoir d'appréciation des situations dérogatoires. Elles ont aussi la possibilité de pondérer, à la hausse ou à la baisse, les quotités théoriques obtenues par stricte application du barème. Les commissions locales devant impérativement inscrire leurs propositions dans le cadre de l'enveloppe qui leur est notifiée, toute pondération à la hausse doit être compensée par d'autres à la baisse, voire le rejet de dossiers. Le cas échéant, les CLB peuvent également prendre des mesures générales de régulation (ex : plafonnement de tarifs parascolaires).

Lors de la commission nationale des 3 et 4 juillet dernier, il a été constaté que les CLB ont effectivement eu recours à cette prérogative afin de corriger, le cas échéant, l'inadéquation entre le niveau de l'aide issue de l'application du barème et la situation réelle des familles. **Ainsi, sur 12 837 familles pour lesquelles une quotité de bourse a été accordée,**

2 235 (17,5%) ont fait l'objet d'une pondération à la hausse et 1 077 (8,1%) ont fait l'objet d'une pondération à la baisse. Généralement, par ce mécanisme, les CLB ont cherché à optimiser les moyens disponibles en privilégiant des familles à faible revenu plutôt que celles à faible quotité.

M. Jean-Marc Pastor, co-rapporteur, salue l'investissement des CLB pour jouer ce rôle de modulation qui s'est s'avéré substantiel et utile. Une réforme de cette ampleur, avec de forts particularismes de terrain, ne peut être menée de Paris.

M. del Picchia, co-rapporteur, constate toutefois que ce rôle est parfois mal compris sur le terrain. En effet, lorsque les CLB ont décidé de pondérer à la hausse la quotité de bourse d'une famille aux revenus modestes, elle n'a pu le faire, à enveloppe constante, qu'en rabaissant la quotité de familles disposant, la plupart du temps, de revenus intermédiaires leur permettant de disposer d'une fraction de bourse certes modeste mais pourtant essentielle pour « boucler » leur budget familial. Ces familles, « privées » de la fraction de bourse à laquelle elles auraient pu prétendre en vertu de l'application stricte des règles posées dans les différentes instructions, s'estiment lésées. Faute d'enveloppe complémentaire à réattribuer, et dans le nécessaire secret des délibérations des CLB, certains mettent en cause l'équité du nouveau système.

- (3) Un « point noir » éventuel : la situation particulière des familles monoparentales à faible revenus

Le nouveau mode de calcul est susceptible d'affecter négativement les familles monoparentales.

En effet, les « points de charge » qui ont été retirés du mode de calcul, comme par exemple le loyer ou les remboursements d'emprunts immobiliers, ou encore la garde des enfants, ainsi que le nouveau mode de calcul reposant sur le revenu disponible par personne dans le foyer sont susceptibles de désavantager relativement les familles monoparentales.

M. Robert del Picchia, co-rapporteur, a en effet des remontées en ce sens de la part de familles monoparentales à revenus moyens qui auraient « perdu » à la suite de la mise en place du nouveau système, ce qui n'est pas cohérent avec l'objectif recherché d'une meilleure équité globale. Il faudra sans doute revoir certaines dispositions, pour cette catégorie de familles, à l'issue d'un bilan plus complet.

M. Jean-Marc Pastor, co-rapporteur, juge qu'il faut regarder cette question avec la plus grande attention, mais qu'un bilan complet ne pourra être tiré qu'avec la réunion des deuxièmes commissions locales des bourses, dans la mesure où les chiffres aujourd'hui disponibles ne font pas apparaître de distorsion systématique de traitement au préjudice des familles monoparentales. Pour l'instant, il n'y a pas de différence manifeste dans la baisse de quotité accordée entre les familles monoparentales et les familles biparentales.

Lors de son audition devant votre commission, Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères, a indiqué qu'il était prêt à revoir, le cas échéant, la réforme sur ce point particulier, s'il était avéré que de tels effets négatifs existaient. Hélène Conway-Mouret l'a confirmé également, tout en relevant qu'on ne constatait pas, à ce stade, de tels effets négatifs.

2. Les pistes présentées pour l'évolution de l'enseignement français à l'étranger

L'enseignement français à l'étranger, qui repose sur 487 établissements scolarisant 300 000 élèves, dont 115 000 Français, dans 130 pays, constitue un instrument essentiel pour l'influence de la France dans le monde.

Afin de mener une nouvelle réflexion prospective sur l'avenir du réseau des établissements français à l'étranger, un groupe de travail commun au ministère des Affaires étrangères, au ministère de l'Éducation nationale, à la mission laïque française et à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger s'est mis en place dès octobre 2012. Ses travaux ont été soumis dans une deuxième phase à une concertation avec l'ensemble des acteurs de la politique scolaire extérieure (ministères compétents, élus, opérateurs, syndicats, communauté des parents d'élèves). Mme Conway-Mouret a présenté une communication en conseil des ministres à ce sujet le 28 août.

Parmi les orientations retenues figure le renforcement du « *Label FrancÉducation* ». Destiné aux établissements étrangers à programmes nationaux proposant des contenus francophones de grande qualité, il constitue un nouvel outil pour diversifier l'offre d'une éducation « à la française », développer notre présence éducative dans le monde, et offrir une réponse au besoin d'extension du réseau sans que celle-ci ne prenne toujours la forme de l'homologation d'établissements. Depuis février 2012, 32 établissements étrangers proposant des sections bilingues francophones ont ainsi été labellisés. Ce label pourrait concerner une centaine d'établissements à l'horizon 2014-2015.

Une concertation interministérielle annuelle sur l'enseignement français à l'étranger doit être instituée, pour permettre d'adapter régulièrement notre stratégie aux nouveaux enjeux mondiaux. L'offre éducative doit être adaptée aux priorités stratégiques de notre diplomatie d'influence, en mettant l'accent sur les pays jugés prioritaires et sur les zones de croissance des communautés françaises expatriées. Des offres supplémentaires doivent également être encouragées pour répondre à une nouvelle demande des familles françaises ou étrangères qui souhaitent scolariser leurs enfants dans les systèmes d'enseignement locaux, tout en leur proposant un enseignement en français.

IV. UNE RÉFORME DE LA REPRÉSENTATION DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER À METTRE EN ŒUVRE

A. UNE RÉFORME ATTENDUE, EFFECTUÉE À COÛTS CONSTANTS

1. Une réforme attendue

« Force est de constater qu'aujourd'hui, l'Assemblée des Français de l'étranger n'est pas ce qu'elle devrait être. Son fonctionnement est celui d'une structure constituée il y a plus de 60 ans pour et autour du chef de la diplomatie, pour lui apporter une expertise sur la diaspora française. Juridiquement et politiquement, c'est désormais une aberration. Il est temps de lui donner plus de poids et plus de cohérence. »

Cette conviction était exprimée dès 2011 par votre co-rapporteur, M Robert del Picchia, et formalisée dans une proposition de loi.

**PROPOSITION DE LOI N°446 (2011-2012) DE M. ROBERT DEL PICCHIA
SUR LA RÉFORME ET LA MODERNISATION DE L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER -
EXPOSÉ DES MOTIFS**

Si nous devons dessiner aujourd'hui l'Assemblée des Français de l'étranger, elle ne se ressemblerait pas. Il ne viendrait à l'idée d'aucun juriste, ni d'aucun politique, de créer *ex nihilo* une assemblée composée d'élus locaux, présidée par un ministre. Il ne viendrait pas non plus à l'idée de qui que ce soit que ces représentants, choisis au suffrage universel direct, doivent cohabiter avec les représentants d'associations, nommés arbitrairement par le ministre présidant cette enceinte. L'importance accordée en France à l'expression du suffrage, essence de la souveraineté populaire, interdirait également que le rôle de cette assemblée soit non seulement consultatif, mais également facultatif.

Enfin, le rôle de ces élus auprès des citoyens qui les ont choisis, ne se résumerait pas à celui qu'ils occupent aujourd'hui à l'ombre des postes diplomatiques et consulaires.

La proposition de loi proposait notamment :

- une présidence élue ;
- une saisine pour avis obligatoire ;
- une reconnaissance de la fonction représentative des conseillers élus ;
- une suppression des personnalités qualifiées en son sein.

Cette conviction, désormais partagée, a conduit le gouvernement à proposer une réforme de la représentation des Français de l'étranger.

2. L'économie générale de la réforme de la représentation des Français de l'étranger

a) *L'élection des conseillers consulaires*

La loi du 22 juillet 2013 avait notamment pour objectif d'instaurer une **représentation de proximité** des communautés françaises, au sein de nouvelles circonscriptions consulaires.

La loi a ainsi créé un échelon local de représentation avec des **conseillers consulaires élus**. Cette nouvelle catégorie d'élus, issue du suffrage universel direct, aura pour fonction première de siéger, avec voix délibérative, dans les **conseils consulaires** et de traiter, sous la présidence du chef de poste, de toutes les questions intéressant directement les Français de leur circonscription : bourses scolaires, allocations à caractère social, formation professionnelle, sécurité.

Ces conseils seront implantés dans environ **130 postes consulaires ou diplomatiques** pourvus d'une circonscription, là où se concentrent la communauté française et l'activité consulaire. Les affaires des autres implantations seront traitées par un conseil compétent pour plusieurs circonscriptions.

Comme précisé à l'article 3 de la loi du 22 juillet 2013, les conseils consulaires sont chargés de formuler des avis sur les questions consulaires d'ordre culturel, éducatif, économique et social. Ils peuvent être consultés sur toute question relative à la protection sociale et à l'action sociale, à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'apprentissage, à l'enseignement français à l'étranger et à la sécurité.

Le fonctionnement des conseils consulaires et les compétences précises des conseillers consulaires feront l'objet d'un décret en Conseil d'État, attendu pour mi-décembre.

Le **nombre** de conseillers consulaires, fonction de la part d'inscrits dans une circonscription électorale rapportée à l'ensemble des inscrits au registre des Français établis hors de France, devrait être -sur la base de la population inscrite au 1^{er} janvier 2013- **d'environ 444**.

b) *L'AFE, un rôle conforté, une composition revue*

(1) Un rôle conforté

La loi portant réforme de la représentation des Français établis hors de France a conforté le rôle de l'Assemblée des Français de l'étranger.

L'AFE, qui **élira** désormais son président, ne disposera pas d'un pouvoir normatif, mais elle pourra toutefois être **consultée** par le gouvernement sur la **situation des Français établis** hors de France et sur **toute question consulaire ou d'intérêt général**, notamment culturel, économique et social, concernant cette population. En ces domaines, elle

pourra également, de sa propre initiative, **réaliser des études, émettre des vœux et adopter des avis et des motions**. A l'occasion du dépôt du **projet de loi de finances**, l'Assemblée pourra faire part de ses observations sur toutes les dispositions qui intéressent la vie des Français établis hors de France. Une fois par an, le gouvernement lui présentera un **rapport** sur l'enseignement du français à l'étranger, la protection et l'action sociale, la formation professionnelle, la sécurité et l'administration des communautés françaises, et autres sujets la concernant. Cette présentation sera l'occasion d'un débat avec le gouvernement et de la formulation éventuelle d'avis de la part de l'Assemblée.

La mise en place de la réforme sera effective après l'élection des conseillers et délégués consulaires en mai 2014. Il sera mis fin aux mandats des membres élus ou nommés de l'AFE à compter de son renouvellement général, soit **au plus tard le 30 juin 2014**. La première réunion de l'AFE dans son nouveau format devra se tenir au plus tard le 31 octobre 2014.

(2) Une composition revue

La loi de juillet 2013 a entièrement revu la composition de l'AFE.

L'ANCIENNE COMPOSITION DE L'AFE

L'AFE, présidée par le ministre des affaires étrangères, comprenait 191 membres :

- 11 députés et 12 sénateurs représentant les Français établis hors de France
- 12 personnalités qualifiées nommées par le ministre des affaires étrangères pour six ans
- 155 membres élus au suffrage universel direct renouvelables par moitié tous les trois ans. À cet effet, ces élus sont répartis en deux séries A et B. Au sein de chacune de ces séries, les sièges sont répartis entre 52 circonscriptions électorales, pourvus au scrutin majoritaire dans les 19 circonscriptions où le nombre de sièges n'excède pas 2 et au scrutin de liste à la représentation proportionnelle dans les autres circonscriptions.

Les 155 membres élus de l'AFE et les 11 députés constituent le corps électoral pour l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger.

L'AFE sera présidée par un de ses membres qui sera élu en son sein.

Les membres de l'AFE seront élus suivant un scrutin de liste, parmi les conseillers consulaires. Le nombre d'élus à la nouvelle Assemblée des Français de l'étranger sera moindre (**90 membres**) et les circonscriptions dans lesquelles ses membres sont élus seront redéfinies.

La cartographie actuelle de la représentation à l'Assemblée des Français à l'étranger comporte **52 circonscriptions**. La loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France en prévoit **seulement 15**. Ce nouveau découpage, qui a fait l'objet de nombreuses discussions et contre-propositions dans les deux assemblées parlementaires lors de la discussion de la loi, est un compromis, qui marque le passage d'une logique de représentation locale ou sous-régionale à une

logique subcontinentale, voire continentale, pour l'Asie par exemple. La représentation de terrain étant désormais assurée par des conseillers élus au niveau de la circonscription consulaire, donc au plus près des communautés, le gouvernement a souhaité donner à ceux d'entre eux qui siégeront à l'Assemblée des Français de l'étranger une vocation plus transversale, laissant l'action locale aux conseils consulaires.

Désormais, les conseillers à l'AFE seront élus au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. L'ensemble des sièges sera attribué à la représentation proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne entre les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés au sein de la circonscription, selon l'ordre de présentation de la liste.

Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège sera attribué au plus jeune des candidats susceptibles d'être proclamés élus.

La commission des lois de l'AFE a observé dans son rapport de septembre 2013 sur la loi de juillet 2013 que, si la mise en œuvre des dispositions relatives à la parité pour le déroulement des futures élections ne posait pas de problème au premier échelon, à savoir celui de l'élection des conseillers consulaires, elle pourrait empêcher la formation de liste dès lors que les candidats composant ces listes doivent eux-mêmes être élus préalablement conseillers consulaires. Or, la commission des lois a fait observer que *« rien n'assure qu'il y aura partout un nombre suffisant de candidat des deux sexes pour former des listes »*. En outre, *« rien n'oblige un conseiller consulaire élu à être candidat à l'AFE »*, ce dont elle a fait observer que *« cela limite encore le nombre de candidats potentiels »*.

M. Robert del Picchia, co-rapporteur, souscrit pleinement à cette analyse et anticipe des difficultés de constitution des listes, qui pourraient aller jusqu'à altérer l'expression pluraliste du suffrage, consacré par l'article 4 de la Constitution, par exemple pour la péninsule ibérique, Israël ou le Bénélux..

En outre, si votre co-rapporteur partage la conviction qu'il est toujours nécessaire de rapprocher l'élu du terrain, il formule des craintes quant à l'articulation des mandats des conseillers consulaires et des membres à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE). La loi ne comporte en effet aucune précision quant à la coexistence de ces deux fonctions : l'élection des 90 membres de l'AFE se fera au sein de 15 vastes circonscriptions qui regrouperont les circonscriptions électorales des conseillers consulaires. Or, le mandat de membre de l'AFE est pour l'instant à sens unique : une fois élu pour siéger à Paris, le conseiller consulaire membre de l'AFE ne peut pas agir dans sa vaste circonscription électorale. Sur le terrain, il ne dispose d'aucun moyen d'action propre à sa

fonction. Il redevient un conseiller consulaire parmi les autres. Ce point manque d'efficacité.

Enfin, d'autres points suscitent les réserves de M. Robert del Picchia, co-rapporteur, notamment la présidence des conseils consulaires confiée à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire. Même si les textes prévoient l'élection d'un conseiller consulaire comme vice-président président, il reste étonnant qu'un organe élu soit présidé par le représentant de l'État. Peut-on imaginer en France qu'un conseil municipal soit présidé par le préfet ?

La justification par le gouvernement de cette disposition, tirée de la responsabilité des engagements financiers que doivent prendre les conseils consulaires, en matière de bourses scolaires ou d'action sociale notamment, ne résiste pas à l'analyse : on comprend mal en quoi cela impose la présidence d'un organe élu par un haut fonctionnaire. La loi n'aurait-elle pas pu prévoir de confier une responsabilité financière aux conseillers consulaires, même limitée, ou encadrée par les services de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire ?

M. Jean-Marc Pastor, co-rapporteur, souligne quant à lui la cohérence d'une réforme qui articule deux niveaux de représentation clairement identifiés : un échelon local, auprès des ambassades et des postes consulaires, avec la création de 444 conseillers consulaires élus, au suffrage universel direct, au plus près des communautés françaises, dans le cadre de 130 circonscriptions consulaires, et un échelon central, avec la création d'une nouvelle Assemblée des Français de l'étranger, composée de conseillers consulaires élus par leurs pairs au sein de zones géographiques regroupant les circonscriptions consulaires d'une même région.

c) Les conséquences de la réforme sur l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger

La loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France modifie de manière significative le collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France. Parmi les objectifs du gouvernement figurait en effet la volonté **d'élargir le corps électoral** des douze sénateurs représentant les Français établis hors de France, au-delà des 155 conseillers élus à l'Assemblée des Français de l'étranger et des 11 députés élus par les Français de l'étranger.

Désormais, outre les **sénateurs** eux-mêmes, qui pourront voter en application de la loi n° 2013-702 du 2 août 2013, le corps électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France est composé, aux termes de l'article 44 de la loi du 22 juillet 2013, des **députés** élus par les Français établis hors de France, des **conseillers consulaires** (444), dont certains auront été élus à l'Assemblée des Français de l'étranger, et des **délégués consulaires**. En application de l'article 40 de la loi du 22 juillet 2013, le nombre de délégués à élire résulte de l'application d'une clé de calcul définie par la loi (un délégué pour 10 000 inscrits au registre, en sus de

10 000). Un arrêté pris en début d'année électorale constate le nombre d'inscrits au registre, par circonscription, chiffre qui sert de base à ce calcul. Sur la base de la population au 1er janvier 2013, le nombre de délégués complémentaires s'échelonne de 1 à 12 (Genève) (cf. tableau en annexe pour la répartition de ces derniers par circonscription consulaire).

Cette réforme portera donc **à au moins 530 le nombre des grands électeurs** qui, dès septembre 2014, éliront 6 des 12 sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Les modalités d'application de ces dispositions feront l'objet d'un décret en Conseil d'État, attendu pour mi-décembre.

d) Une réforme à coût constant pour le budget de l'État

Sur le plan budgétaire, la réforme de la représentation des Français de l'étranger se fera à coût constant.

Les montants des crédits de l'AFE se répartissent comme suit :

CRÉDITS DE L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER (AFE)

	Crédits ouverts en PLF	Crédits consommés
2008	3 348 000 €	3 406 000 €
2009	3 530 760 €	3 416 911 €
2010	3 419 000 €	3 373 064 €
2011	3 410 000 €	3 384 365 €
2012	3 410 000 €	3 345 523 €
2013 (estimation)	3 390 000 €	3 256 215 €

DÉPENSES DE L'AFE

En €	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Indemnités versées aux Conseillers	3 105 921	3 129 584	3 112 486	3 157 795	3 163 946	3 256 215
Fonctionnement	252 788	268 858	224 365	208 100	181 577	170 000 (estimation)

Les dépenses de **fonctionnement** ont pu baisser depuis 2008 pour différentes raisons :

- mise à disposition du centre de conférences ministériel pour les réunions depuis 2010. Avant cette date, des salles devaient être louées en dehors du ministère ;

- recours à un marché pour l'assurance des élus a permis d'en diminuer le coût ;

- refonte du site Internet en 2011 (coût total 48 600 €). Depuis 2012, il ne reste plus que les dépenses concernant l'hébergement et la maintenance du site (coût total 15 000 €).

Les **indemnités** versées aux conseillers ont un coût variable car elles sont fonction des présences des élus aux réunions de l'Assemblée.

Dans le nouveau système, **l'enveloppe des indemnités sera répartie différemment** entre les conseillers consulaires et les membres de l'AFE.

Le gouvernement n'a pas, à ce stade, donné de chiffres précis sur cette future répartition, puisque la commission des lois de l'AFE a elle-même constaté en septembre 2013 dans son rapport que : « *Le tableau fixant le montant précis de l'indemnité en fonction de la circonscription d'élection et qui doit normalement être annexé au décret ne figurait pas dans le document de travail distribué à la Commission. La commission a regretté l'insuffisance du montant d'ores et déjà prévisible de cette indemnité. Des chiffres de 200 à 300 euros par mois ont été évoqués. Un contrôle administratif strict des absences non justifiées, entraînant la suppression de l'indemnité était prévu. La commission a protesté contre cette mesure de défiance qui lui a paru insupportable compte tenu à la fois du caractère dérisoire du montant des indemnités et des charges considérables qui pèsent sur les conseillers, dont le mandat, loin d'être bénévole, va devenir payant.* ».

De la même façon, lors des auditions conduites pour la préparation du présent rapport, vos rapporteurs n'ont pas pu obtenir de chiffrage précis sur ce point.

Il ressort toutefois des informations recueillies par vos rapporteurs que :

- les fonctions de conseillers consulaires seront bénévoles ;

- une indemnité semestrielle, versée sous forme d'un semestre plein à chaque début de semestre civil, viendra couvrir forfaitairement les charges liées à l'exercice du mandat ; elle sera déterminée en fonction de la circonscription électorale et son versement sera subordonné à la participation aux réunions du conseil consulaire ;

- une subvention de 480 euros annuels pour frais d'assurance¹ ;

¹ Majorée de 120 euros pour ceux qui seront membres de l'AFE afin d'étendre la police d'assurance aux activités liées à ce mandat.

- les conseillers à l'AFE auront en sus droit au remboursement, sur une base forfaitaire, déterminée en fonction de la circonscription, des frais de déplacement et de séjour qu'ils ont engagés à l'occasion des réunions de l'AFE auxquelles ils auront effectivement participé.

e) Des décrets d'application attendus pour la fin 2013

Plusieurs décrets d'application sont encore attendus pour l'entrée en application de la loi :

Articles	Objet	Décrets (ou observations)
Article 5	Modalités relatives au mandat des conseillers consulaires.	Publication envisagée pour mi-décembre 2013.
Article 13	Modalités relatives au mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger.	Publication envisagée pour mi-décembre 2013.
Article 39	Dispositions relatives à l'élection des conseillers consulaires et des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger.	Publication envisagée pour mi-décembre 2013.
Article 51	Conditions de l'enregistrement, de la conservation et du transfert du pli au bureau de vote, de nature à respecter le secret du vote et la sincérité du scrutin.	Publication envisagée pour mi-décembre 2013.
Article 56	Élection des sénateurs représentant les français établis hors de France.	Publication envisagée pour mi-décembre 2013.

Source : site Legifrance, date de dernière mise à jour de l'échéancier : 16/10/2013

D'après le rapport de la commission des lois de l'AFE, dans l'optique d'une élection des conseillers consulaires fin mai 2014 le calendrier des opérations pourrait être le suivant :

J-100 14 février : Arrêt des listes électorales

J-90 23 février : Publication du décret de convocation des électeurs

J-70 16 mars : Fin de dépôt de candidature

J-50 4-5 avril : Information des électeurs

J- 24-25 mai : Élection des conseillers consulaires

J-21 31 mai : Convocation des électeurs (conseillers)

J-15 7 juin : Dépôt de candidatures

J-10 12 juin : Information des électeurs (conseillers)

J 21-22 juin : Élection des conseillers AFE

Au plus tard 25 juin : Constitution des conseils consulaires

Au plus tard 22 octobre : Constitution de l'AFE

Dans sa réponse écrite au questionnaire de votre commission, le gouvernement indique quant à lui que « *La mise en place de la réforme sera effective après l'élection des conseillers et délégués consulaires en mai 2014. Il sera mis fin aux mandats des membres élus ou nommés de l'AFE à compter de son renouvellement général, soit au plus tard le 30 juin 2014. La première réunion de l'AFE dans son nouveau format devra se tenir au plus tard le 31 octobre 2014.* »

B. DES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES 2014 TRÈS LOURDES POUR LE RÉSEAU CONSULAIRE

1. La concomitance des élections consulaires et européennes, un véritable casse-tête pour les consulats

Les consulats français organisent aujourd'hui, pour les Français résidant à l'étranger, les scrutins relatifs à l'élection du Président de la République, aux référendums, aux élections européennes, à l'élection des conseillers de l'Assemblée des Français de l'étranger, et, depuis 2012, à l'élection des 11 députés des Français de l'étranger.

Dans cette perspective, les postes consulaires doivent tenir les listes électorales consulaires (LEC), pour plus d'un million d'électeurs inscrits.

Comme le relève la Cour des comptes dans son récent rapport précité, **aucun autre État n'offre de telles possibilités à sa communauté expatriée**, même si plusieurs réseaux consulaires permettent le vote de leurs ressortissants à l'étranger. C'est notamment le cas pour les Espagnols (pour toutes les élections et les référendums), les Allemands (pour les élections législatives et européennes) ou encore les Italiens (pour les élections législatives et les référendums). Mais **le vote par correspondance organisé depuis le pays d'origine** constitue l'unique modalité de participation à ces différents scrutins. Les services consulaires britanniques n'organisent quant à eux aucune élection.

L'organisation des élections est une charge lourde pour les consulats, surtout en cas de pluralité d'échéances, comme ce fut le cas en 2012 et comme cela le sera en 2014.

L'organisation des élections a un coût, non seulement pour le ministère de l'intérieur, qui prend en charge certains postes de dépense, mais aussi pour le ministère des affaires étrangères. Deux enveloppes, respectivement de 2 M€ et 4 M€, sont inscrites au projet de loi de finances pour 2014 dans le programme 151 en vue de **l'organisation des élections européennes et des élections des conseillers consulaires** dans le cadre de la réforme de l'Assemblée des Français de l'étranger.

LA POSSIBILITÉ DE VOTER AUX ÉLECTIONS EUROPÉENNES POUR LES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

La loi n° 2011-575 du 26 mai 2011 a rétabli l'article 23 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977, permettant aux citoyens français établis hors de France de voter dans les centres de vote ouverts à l'étranger pour l'élection des représentants français au Parlement européen.

Cette faculté avait disparu avec la réforme du scrutin européen par la loi du 11 avril 2003 qui avait partagé le territoire français en huit circonscriptions électorales.

Les Français de l'étranger pourront donc participer à cette élection depuis l'étranger, dès lors qu'ils sont inscrits sur une liste électorale consulaire. Ils seront rattachés à la circonscription « Île-de-France ».

Le gouvernement a annoncé que les élections européennes seront concomitantes aux premières élections des 444 conseillers consulaires. Ces deux scrutins auront lieu le dimanche 25 mai 2014, ou le samedi 24 mai sur le continent américain.

On ne peut naturellement que se féliciter que les Français de l'étranger, dont environ la moitié réside en Europe, retrouvent cette faculté de vote aux élections européennes.

Toutefois, les modalités pratiques du vote pour les deux échéances étant distinctes (listes électorales distinctes, modalités de vote possible différentes...), **l'organisation pratique du scrutin pèsera lourdement sur les consulats.**

C'est ce que relève la commission des lois de l'AFE dans son rapport de septembre 2013 : « *En effet un certain nombre d'électeurs risque d'avoir du mal à s'y retrouver parmi les nombreuses affiches, un vote pour des listes de l'Île de France, des conseils consulaires dont ils ne connaissent rien, des délégués consulaires dont le nom prête à confusion... D'autre part on vote sous son nom de naissance aux européennes mais sous son nom d'usage pour l'AFE. La liste électorale n'est pas la même pour les deux élections selon le choix effectué par les électeurs. Enfin le nombre de personnes qu'il faudra mobiliser sera important et le dépouillement risque d'être très long (heure de fermeture à 22h pour les européennes).* »

M. Robert del Picchia, co-rapporteur, souligne le casse-tête que représente la tenue simultanée de cette double élection : le jour du scrutin, il faudra compter 2 fois plus de personnels. Les bureaux de vote seront doublés : par exemple, au lieu d'ouvrir 20 bureaux de vote à Montréal, il en faudra 40. Soit 80 fonctionnaires réquisitionnés pour toute une journée pour cette seule ville, et autant d'assesseurs à trouver. La même chose est à craindre à Bruxelles, Londres, Genève, où résident des communautés françaises nombreuses...

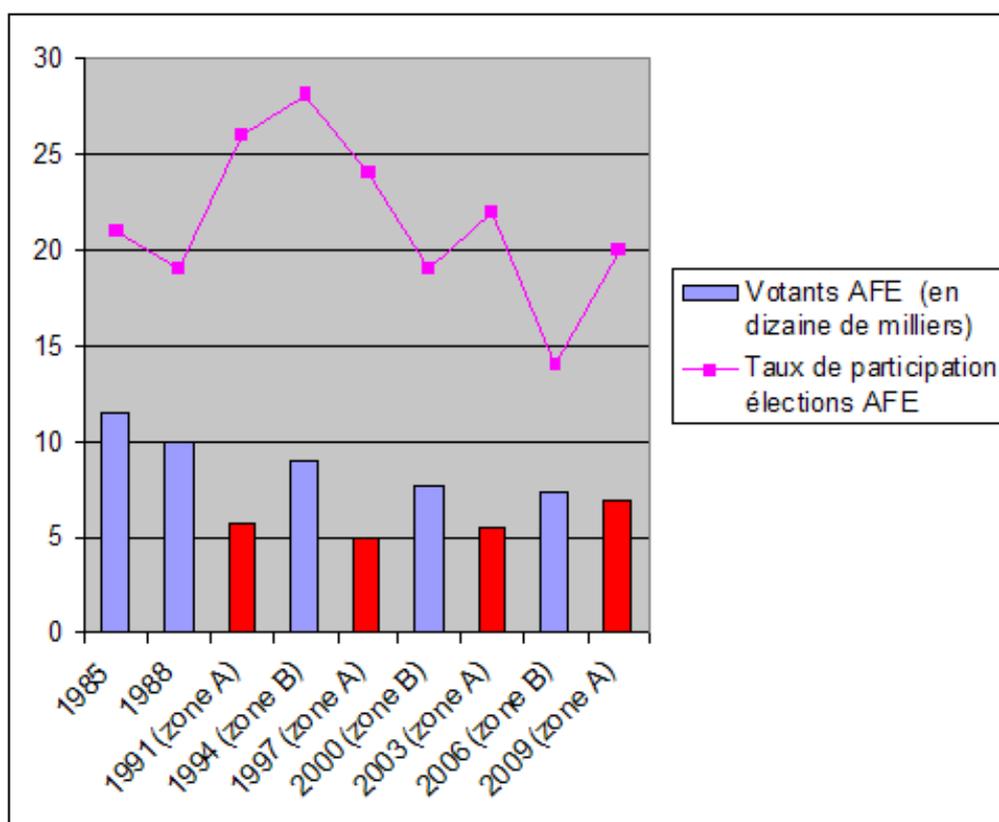
C'est donc un tour de force que doit accomplir le ministère des affaires étrangères, en charge de l'organisation de ces deux élections à l'étranger.

2. La possibilité d'étendre le vote électronique aux élections européennes à l'étranger

Dans ce cadre, il est prévisible que des **critiques** se feront inévitablement entendre sur les modalités d'organisation et le coût de ces échéances électorales à l'étranger.

Ce d'autant plus que les enseignements tirés des scrutins récents en France comme à l'étranger laissent anticiper un **taux de participation faible**, notamment pour les élections européennes, que certains voient s'établir autour 20%.

Pour les élections à l'AFE, les taux de participation se sont également situés, par le passé, entre 20% et 30%.



Source : étude d'impact du projet de loi sur la représentation des Français de l'étranger

Dans son récent rapport précité, la Cour des comptes a déjà estimé au sujet des élections européennes que « au sein de l'Union, ce dispositif est redondant avec la possibilité pour un citoyen de voter dans le pays où il est établi et présente à cet égard trois inconvénients. D'une part, il alourdit la charge de travail des postes consulaires établis dans l'Union européenne. D'autre part, il peut sembler aller à l'encontre de l'expression d'une citoyenneté européenne pour l'occasion de cette élection. Enfin, il ne permet pas de garantir qu'aucun double vote n'est possible alors même que les contrôles nécessaires pour apporter cette garantie dans le seul cadre national sont déjà très complexes à mettre en œuvre. ».

La Cour relève que le coût par votant à l'étranger est de **61 €** aux élections législatives (contre **5 € en France**). **On peut craindre que ce calcul ne soit pas meilleur pour les élections européennes.**

Dès lors, dans le contexte de l'organisation simultanée de deux scrutins le même jour, **voire co-rapporteur, M. Robert del Picchia, a déposé, avec plusieurs de ses collègues sénateurs¹, une proposition de loi²** tendant à permettre un vote par internet pour les Français de l'étranger pour les élections européennes.

PROPOSITION DE LOI TENDANT À AUTORISER LE VOTE PAR INTERNET POUR LES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE POUR L'ÉLECTION DES REPRÉSENTANTS AU PARLEMENT EUROPÉEN (8 OCTOBRE 2013)

L'abstention électorale est un mal endémique à l'étranger. Le vote par Internet est un outil indispensable pour convaincre des électeurs très éloignés des bureaux de vote et peu sensibilisés aux enjeux civiques de se réappropriier les scrutins français.

Dès lors, dans le contexte de l'organisation simultanée de deux scrutins le même jour, il nous paraît indispensable de proposer à ces mêmes électeurs les mêmes modalités de participation. Il faut simplifier l'équation autant que faire se peut.

Dès lors, proposer le vote par Internet aux Français de l'étranger pour les élections européennes s'impose comme une décision de bon sens.

Cela permettrait une fluidité du processus électoral qui pourrait conduire à une émulation et à un meilleur taux de participation pour les deux élections.

En tout état de cause, si cela ne devait pas permettre une augmentation de la participation, cela ne pourrait pas favoriser sa chute. Or, la chute de la participation est plus que probable si aucune mesure n'est prise.

On ne peut pas sérieusement penser encourager un électeur à voter en lui proposant une participation à distance pour choisir ses conseillers consulaires, alors que dans le même temps on lui demande de se déplacer au consulat pour choisir un député au Parlement européen.

Par ailleurs, le vote par Internet permettrait peut-être d'alléger l'organisation du vote physique.

Nul n'est besoin de rappeler l'importance des enjeux de la participation électorale pour ces élections.

Qu'il s'agisse des premières élections des conseillers consulaires, ou bien des élections européennes pour lesquelles les Français de l'étranger retrouvent enfin (après quinze années !) la possibilité de voter depuis l'étranger, la participation électorale sera un indicateur essentiel de la santé de la démocratie française à l'étranger.

L'article unique de cette proposition de loi étend aux Français établis hors de France la possibilité de voter par Internet à l'élection des représentants au Parlement européen.

¹ La proposition de loi est co-signée par MM. Jean-Pierre CANTEGRIT, Christian COINTAT, André FERRAND, Christophe-André FRASSA, Mmes Joëlle GARRIAUD-MAYLAM et Christiane KAMMERMANN.

² Consultable à l'adresse : <http://www.senat.fr/leg/pp13-048.html>

Outre l'impact potentiel en termes de **participation** et de simplification des opérations **matérielles** d'organisation du scrutin, la mise en œuvre de cette proposition permettrait de réaliser de substantielles **économies** ne serait-ce que par **la mise à disposition en ligne de la propagande électorale**, bien moins coûteuse qu'un envoi postal (et plus efficace : pour certains scrutins par le passé les prospectus envoyés depuis Paris à grands frais étaient parvenus après l'élection) !

M. Jean-Marc Pastor, co-rapporteur, et l'ensemble de votre commission souhaitent que cette proposition de loi puisse être inscrite à l'ordre du jour du Sénat rapidement, puis à l'Assemblée nationale, pour un examen en temps utile pour le scrutin du mois de mai prochain.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES DANS LE CADRE DE LA PRÉPARATION DU PRÉSENT RAPPORT

M. Laurent FABIUS, ministre des Affaires étrangères ;

Mme Hélène CONWAY-MOURET, ministre déléguée auprès du ministre des Affaires étrangères, chargée des Français de l'étranger ;

M. François SAINT-PAUL, directeur des Français de l'étranger et de l'administration consulaire, ministère des Affaires étrangères, responsable du Programme 151 ; **M. Christian REIGNEAUD**, responsable de la cellule ressources humaines et formation, **Mme Catherine MANCIP**, sous-directrice, conseillère des affaires étrangères ;

Mme Hélène FARNAUD-DEFROMONT, directrice de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), **M. Jean-Luc MARSIN**, directeur des bourses et **Mme Raphaëlle DUTERTRE**, conseillère parlementaire ;

M. Jean-Marie BRUNO, directeur de cabinet de la ministre déléguée chargée des Français de l'étranger, **M. Guillaume ROY**, conseiller pour les affaires consulaires, **M. Dominique DEPRIESTER**, conseiller pour l'éducation et **Mme Annelise GARZUEL**, conseillère parlementaire ;

Mme Claire BODONYI, conseillère budgétaire au cabinet du ministre des affaires étrangères.

AUDITION DE MME HÉLÈNE CONWAY MOURET

Le Mercredi 6 novembre 2013, la commission auditionne Mme Hélène Conway-Mouret, ministre déléguée chargée des Français de l'étranger, sur le projet de loi de finances pour 2014 (programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » de la mission Action extérieure de l'Etat).

M. Robert del Picchia, vice-président, co-rapporteur des crédits du programme 151. - Nous sommes heureux de vous recevoir, Madame la Ministre, chère Hélène, pour la présentation de votre budget. Bien que ces 375 millions d'euros puissent paraître modestes, les crédits alloués aux Français de l'étranger revêtent une grande importance : outre le financement de l'aide sociale et des bourses scolaires, je veux signaler combien la réactivité du réseau consulaire français, dans la délivrance des visas par exemple, contribue à l'attractivité économique de la France, aux recettes du tourisme. Le réseau est cependant sous pression et va devoir gérer une actualité dense : les élections européennes et celles des conseillers consulaires, suivies par celles de l'assemblée des Français de l'étranger ; la mise en œuvre de la réforme du système d'attribution des bourses ; l'accompagnement de l'évolution de l'enseignement du français à l'étranger.

Mme Hélène Conway-Mouret, ministre déléguée chargée des Français de l'étranger. - Le budget du programme 151, « Français à l'étranger et affaires consulaires », est l'expression des priorités retenues par le Gouvernement en faveur des 2,5 millions de nos compatriotes établis hors de France. Il est préservé, malgré une double contrainte : celle de l'augmentation régulière du nombre des Français inscrits dans les consulats (sauf en Allemagne, en Israël et en Espagne) ; celle du nécessaire effort de redressement des finances publiques, auquel le ministère des Affaires étrangères apporte une contribution exceptionnelle de 22 millions d'euros.

Les dotations des secteurs et actions prioritaires n'en sont pas moins renforcées : sécurisation de nos installations, bourses scolaires, action sociale. Avec 118,8 millions d'euros, l'aide à la scolarité est la principale ligne budgétaire du programme, elle représente 75% du budget total hors dépenses de personnel. L'augmentation de 8,5 millions d'euros concrétise notre engagement, pris l'an dernier.

La suppression de la prise en charge (PEC) des frais de scolarité pour les lycéens français dès septembre 2012 - mesure que le gouvernement précédent n'avait pas financée - a été suivie par une profonde réforme des modalités d'attribution des bourses scolaires sur critères sociaux, ce qui était la moindre des choses. Notre objectif était double : répartir de manière plus juste le budget des bourses et garantir un soutien pérenne de l'État à la scolarisation des enfants dans l'ensemble du réseau. Après une année de mise en œuvre, cette réforme répond manifestement aux objectifs poursuivis.

Pour introduire davantage de justice dans ce système, il fallait redistribuer l'enveloppe budgétaire. Une famille percevant plus de 110 000 dollars par an - plus de trois fois le revenu médian annuel des ménages français - pouvait toucher une aide de plus de 20 000 dollars ! Un léger rééquilibrage a aussi tendu à corriger des inégalités géographiques au profit du Proche et Moyen-Orient (17% de boursiers supplémentaires) ainsi que de l'Asie et de l'Amérique centrale et du Sud (3% de plus).

Alors que le nombre d'élèves scolarisés augmente continument et que les droits d'écologie se renchérissent, nous avons réussi à aider 12% de familles de plus que l'année passée - la hausse s'élève à 10% pour les familles monoparentales, infirmant l'idée que le nouveau système les défavorise. Davantage de progressivité a été instillée dans les quotités accordées. Nous continuons à prendre intégralement en charge les frais de scolarité de 43% des élèves boursiers.

La réforme donne davantage de responsabilités aux commissions locales, qui connaissent la réalité des situations sociales et ont pu ajuster les quotités au plus près des besoins. Dans tous les cas, nous procéderons aux ajustements utiles. Un bilan de la réforme sera dressé après la tenue de la Commission nationale des bourses (CNB) du mois de décembre.

Les crédits consacrés à l'aide sociale sont cette année encore préservés : leur enveloppe, la deuxième la plus importante du programme 151, s'élève à 19,8 millions d'euros, dont 16 consacrés aux plus démunis et aux handicapés. C'est bien le signe que le soutien à nos compatriotes les plus en difficulté demeure une priorité du réseau consulaire. La France est l'un des rares pays à mettre en oeuvre une telle solidarité. Le maintien de ces crédits relève d'un choix politique que je tiens à souligner.

Sur l'ensemble de l'année 2012, 5 077 Français ont bénéficié de l'aide consulaire ; 3 653 ont été aidés pour accéder au marché de l'emploi grâce à nos consulats, en lien avec les chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger ; et 407 ont été rapatriés pour raisons sociales et sanitaires. Je signale que la Caisse des Français de l'étranger (CFE) a retrouvé une enveloppe d'un niveau acceptable, en hausse par rapport à l'an dernier.

L'année 2014 sera riche en échéances électorales. Les Français de l'étranger pourront à nouveau participer aux élections européennes grâce à leur rattachement administratif à l'Île de France. La dotation du programme 151 est abondée au total de 6 millions : 2 pour l'organisation de ces élections ; 4 pour couvrir les dépenses liées aux élections des conseillers consulaires. Pour la première fois, les Français de l'étranger éliront, le 24 et le 25 mai 2014, des élus de proximité, les conseillers consulaires qui, un mois plus tard, désigneront en leur sein les 90 conseillers de la nouvelle Assemblée des Français de l'étranger. Cette élection se fera à budget constant, conformément à la loi du 22 juillet 2013.

Dès ma prise de fonctions, j'ai confié à l'ambassadeur M. Daniel Lequertier une mission sur la modernisation du réseau consulaire. Ses principales recommandations ont été reprises dans le rapport de la Cour des comptes consacré à l'évolution des missions et l'organisation des consulats français à l'étranger.

Pour adapter ses moyens à ses missions, le réseau doit évoluer. Il sera recentré sur une ou deux missions prioritaires dans les treize postes de présence diplomatique à format très réduit, où une activité consulaire minimum sera maintenue : Brunei, Cap-Vert, Erythrée, Guinée-Bissau, Honduras, Jamaïque, Kirghizistan, Libéria, Népal, Papouasie-Nouvelle Guinée, Tadjikistan, Trinité et Tobago, Zambie. Trois nouveaux consulats généraux en capitale, à Libreville, Ouagadougou et Washington, seront transformés en sections consulaires, ce qui n'aura aucune incidence sur la qualité du service rendu.

Les consulats européens dits « à gestion simplifiée » seront adossés à des représentations, notamment culturelles, du réseau de l'État. Cela sera le cas à Stuttgart en 2014, à Düsseldorf, Turin et Naples en 2015. Nous veillerons néanmoins à ce qu'un guichet consulaire soit maintenu.

Enfin, certaines activités telles que l'état-civil ou l'établissement des visas pourront être centralisées sur un seul poste consulaire dans les pays européens où l'on en compte plusieurs : c'est déjà le cas en Allemagne, à Berlin.

Là où les Français sont éloignés de leur consulat de rattachement, nos consuls honoraires jouent un rôle essentiel. Leur présence assure un service public de proximité, notamment pour la délivrance de passeports. Ce réseau de relais bénévoles se verra renforcé - ainsi à Madagascar, Hambourg et dans l'Ouest canadien - au fur et à mesure de l'émergence des besoins de nos communautés. Pour partie au moins, ils pourront être dotés de nouvelles compétences en matière de prise d'empreintes biométriques, et de nouveaux moyens humains, quand cela est possible et justifié, comme à Tamatave, Majunga et Hambourg, et de moyens financiers grâce à l'octroi de subventions annuelles, proportionnées à leur activité.

Le Programme d'amélioration et de modernisation de l'action consulaire (Pamac), qui a débuté en 2012, vise à améliorer la qualité de service aux usagers et à dégager des gains de productivité en tenant compte de l'augmentation de la population des Français de l'étranger. Les procédures seront simplifiées : suppression des timbres de chancellerie, mise en place du passeport grand voyageur, rationalisation des procédures de contrôle des mariages et de transcription des actes d'état-civil. Le périmètre des missions consulaires sera redéfini, grâce à la réforme supprimant le notariat consulaire, et à l'adaptation de la journée Défense et citoyenneté aux réalités locales. La téléadministration, l'informatisation et la

dématérialisation seront développées grâce à la mise en place d'un registre électronique d'état-civil et au déploiement d'Itinera.

J'en viens à la sécurité de nos concitoyens dans le monde. Comme nous l'avons fait au lendemain de l'intervention Serval en janvier 2013, nous renforçons nos dispositifs dans les zones sensibles et redistribuons les moyens ; 20 millions d'euros supplémentaires seront consacrés au plan de sécurisation de nos implantations. On ne peut ignorer le maintien de la menace terroriste au Moyen-Orient, dans la corne de l'Afrique ou dans l'arc sahélien. Les mesures de sécurité doivent en permanence évoluer en fonction des menaces. Conseils aux voyageurs et le site Ariane ont été adaptés pour un meilleur suivi et une meilleure protection des Français qui voyagent à l'étranger. Des exercices régionaux auront lieu, comme le 13 novembre prochain à l'ambassade de France à Jakarta, au consulat général de France à Pondichéry et à l'ambassade de France à Colombo. Afin de mieux répondre aux demandes des postes, le Centre de crise - d'où je suivrai l'exercice en novembre - sera doté de 800 000 euros supplémentaires et continuera d'envoyer dans les postes des missions de préparation à la gestion de crise.

Nous avons donc conservé l'essentiel en affectant à nos priorités les moyens requis, dans un contexte économique contraint.

M. Jean-Marc Pastor, co-rapporteur des crédits du programme 151. - La hausse de l'enveloppe budgétaire est justifiée, ne serait-ce que par l'obligation d'organiser des élections. Le maintien des mesures prises dans le domaine éducatif, comme le système des bourses, doit être souligné.

La Cour des comptes constate que nos consulats offrent des services plus performants que ceux de nos partenaires. Elle propose d'abandonner certaines tâches comme le notariat, voire l'établissement de la carte d'identité. Pourriez-vous nous apporter des précisions sur ce point ?

La directive sur la protection consulaire va obliger la France à prendre en charge, dans les pays en crise, tous les ressortissants de pays européens non représentés. Le texte européen ne prévoit aucun mécanisme de financement communautaire. La charge va donc peser sur notre réseau. Quel est le coût potentiel ? Où en sont les discussions avec nos partenaires ?

En 2014, certains consulats vont passer à la gestion simplifiée. Cette évolution n'est sans doute pas achevée : cache-t-elle encore d'autres étapes, d'autres « opérations de modernisation de l'action publique » ?

Mme Hélène Conway-Mouret, ministre déléguée. - Le réseau consulaire assume des tâches qui ne sont pas du ressort des affaires étrangères, comme le notariat ou l'organisation de la journée Défense. Il doit faire des économies. Or les demandes des Français sont de plus en plus nombreuses ; celles des étrangers également, pour les visas de tourisme en particulier - le consulat est alors le premier point de contact avec la France. Pour qu'il continue à offrir un service de qualité et à assurer au personnel

des conditions de travail acceptables, il a fallu repenser les missions et se concentrer sur l'essentiel. Le Pamac y contribue.

Le notariat, outre la charge de travail qu'il constitue, pose un problème de sécurité et de responsabilité juridique. Au lieu des cinq années d'études nécessaires, nos agents reçoivent quelques jours de formation. C'est ce que j'ai fait valoir au président du Conseil supérieur du notariat. Nous réfléchissons ensemble à une refonte des tâches.

J'ai récemment rassemblé les ambassadeurs des pays de l'Union européenne pour une discussion franche et informelle sur la directive relative à la protection consulaire. Nombre de nos partenaires demeurent réservés à l'égard de l'évolution que nous proposons, un partage des frais correspondant au niveau réel de service rendu. La France assure en effet un service optimal, ce qui n'est pas le cas de la plupart des autres représentations. Nous nous retrouvons souvent en première ligne, alors que les problèmes de sécurité s'aggravent dans le monde.

M. François Saint-Paul, directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire. - L'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit, dans les pays tiers, la protection consulaire des ressortissants des pays européens non représentés par toute représentation d'un Etat membre. Son deuxième paragraphe prévoit l'adoption d'une directive à la majorité qualifiée après avis du Parlement européen. Or, comme l'a relevé la Cour des Comptes, les pays européens offrent des degrés de protection consulaire très différents. Les négociations ont lieu en ce moment au sein du groupe de travail « Cocon », chargé de la protection consulaire. La France, en raison de ses intérêts, y est très active. Elle défend trois principes : le remboursement de toute prestation fournie au profit d'un ressortissant d'un Etat membre ; le partage des responsabilités ou *burden sharing*, sur place, entre les pays représentés - sachant cependant que chaque ressortissant s'adresse à la représentation de son choix ; et le rôle de coordination du Secrétariat européen aux Affaires étrangères.

La décision du 19 décembre 1995 oblige à obtenir l'accord de l'Etat dont l'intéressé est le ressortissant dans le cas où la protection accordée entraîne une dépense. Dans la directive en revanche, plus besoin d'accord, la protection sera automatique : alors la facture doit l'être aussi. La négociation est difficile. Nous soulignons que nos services, rapatriements, visites aux détenus, etc. sont souvent plus larges que ceux assurés par nos partenaires. A preuve, les réactions lors de l'épisode du volcan islandais : tout le monde préférerait recourir au consulat français plutôt qu'au britannique.

Mme Hélène Conway-Mouret, ministre déléguée. - Nous avons rompu avec la logique de la fermeture des consulats. Au moment où se met en place une diplomatie économique, il serait paradoxal de quitter des pays qui pourraient se développer dans l'avenir, et dont le potentiel n'a pas encore été exploité. Nous préférons rechercher les économies sur d'autres lignes budgétaires. Aucune fermeture n'interviendra, hors celle du poste de

Calgary, et encore, il est remplacé par deux agences consulaires, une sur place et une à Edmonton, au plus près de nos communautés.

La réflexion en silo a fait long feu, nous pensons dorénavant de façon transversale. Pour préserver nos services, nous les adossons par exemple à un institut culturel - le directeur d'un Institut français devenant consul. Les économies en équivalents temps plein réalisées dans le cadre du Pamac n'amènent pas à exercer de pression indue sur les agents consulaires : ils pourront continuer à travailler correctement.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - Ce n'est pas la première fois que les Français élisent des « conseillers de proximité », Madame la Ministre : ils sont déjà 155, élus au suffrage universel !

La revalorisation du rôle des consuls honoraires me tient à cœur, vous le savez. La stabilité du budget correspondant fait suite à une baisse de 6,6% en 2013. Le projet de loi de finances ne traduit donc pas vraiment la recommandation n° 9 de la Cour des Comptes, « développer et animer le réseau des consuls honoraires ». C'est une bonne chose que de leur donner des nouvelles compétences, encore faut-il augmenter leurs moyens, or cela n'est pas inscrit dans votre budget.

Les treize postes très allégés que vous avez mentionnés compteront désormais quatre personnes contre douze auparavant. Or M. Fabius affirmait il y a quelques mois dans un twitt qu'un poste à trois ou quatre agents « ne peut pas fonctionner ».

Pourquoi le budget du poste téléadministration et accueil diminue-t-il de 12%, alors que l'on cherche à développer ce pôle ?

Le budget des bourses scolaires dans le programme 151 augmente de 8,5 millions d'euros. Pourtant l'enveloppe des bourses stagne. Le document issu de la Commission nationale des bourses (CNB) indique que le montant de l'enveloppe globale des bourses scolaires devrait passer de 101,9 millions à 90,8 millions, soit une diminution de 10%. Dans un document du ministère, celle des bourses pour les pays du rythme Nord passerait de 82,2 millions d'euros à 80,9 millions, soit une baisse de 1,5%. Mais peut-être ai-je mal lu ?

Nos établissements français à l'étranger s'inquiètent du désengagement à l'égard de l'AEFE. La réforme des bourses comporte une révision de la pondération en fonction du coût de la vie dans les différents pays. Cependant l'enveloppe de l'indemnité spécifique liée aux conditions de vie locale (ISVL) n'est pas réévaluée. De plus, la hausse de 8,5 millions du budget de l'AEFE est corrélée à une baisse équivalente de son budget dans le programme 185. N'y a-t-il pas là un tour de passe-passe ? Quelle latitude auront les établissements pour réorganiser leur fonctionnement ?

En dépit de l'augmentation de l'enveloppe budgétaire des bourses, le reste à charge pour les parents augmente, du fait de la baisse de quotité pour

les boursiers partiels et de la hausse des frais de scolarité. L'absence d'étude rend difficile l'évaluation des effets réels de la réforme. De plus, les résidents demeurent exclus de ces aides.

Vous vous étiez félicitée l'été dernier de ce que l'État prend entièrement en charge 40 % de boursiers. Mais le réseau AEFÉ ne compte que 9% d'élèves disposant d'une bourse totale et 11% d'une bourse partielle, soit 23 157 élèves sur 115 000. L'incohérence des chiffres appelle des éclaircissements. La prise en charge subit d'ailleurs une vraie diminution, puisqu'il y avait 24 732 boursiers l'année passée, hormis les 8 000 enfants scolarisés gratuitement.

On observe en outre une déscolarisation, 2 000 enfants cette année. Certes, des raisons financières sont invoquées dans seulement 2% des cas : mais 60% des départs ont eu lieu pour raisons « inconnues », ce qui rend les chiffres peu pertinents - certains parents ne veulent pas avouer un motif financier.

M. Jean-Pierre Cantegrit. - Le montant de l'aide sociale en faveur de nos compatriotes, maintenu à 19,8 millions malgré les difficultés budgétaires, est demeuré inchangé depuis plusieurs années : exprimé en euros constants, il est en diminution. Toutefois la France est l'un des rares pays à assurer une telle aide, gérée avec grande rigueur par la direction des Français de l'étranger, ce dont je me félicite.

Le montant de la troisième catégorie aidée, dites-vous, est en augmentation. En fait, ce n'est pas le cas : il demeure de 498 000 euros. Les avances partielles accordées d'une année sur l'autre ont pu vous induire en erreur. Ce chiffre représente un cinquième du total de la troisième catégorie aidée. Nous sommes loin du compte, par rapport à ce que prévoyait la loi de modernisation sociale, une prise en charge totale de l'aide par une ligne budgétaire. La Caisse de sécurité sociale des Français de l'étranger, que je préside, a néanmoins fait face à ses obligations ; elle a dû augmenter très légèrement ses cotisations. Le recul du nombre de bénéficiaires au titre de la troisième catégorie est surprenant, compte tenu des difficultés actuelles ; c'est que la CFE et les consulats ont examiné les dossiers avec une grande rigueur.

Les sociétés de bienfaisance prennent une part de plus en plus importante dans l'aide à nos compatriotes. Il est souhaitable que nos consulats et la direction des Français de l'étranger les entourent.

Dans le projet de loi de financement tel que voté à l'Assemblée nationale, ceux des frontaliers qui adhéraient sur place à un régime étranger ou à une assurance privée seront tenus de cotiser à la sécurité sociale. Trop nombreux sont ceux qui cherchent une échappatoire en demandant à adhérer à la CFE. Plus de 110 000 personnes à la seule frontière suisse ! Nous ne pouvons faire face. Je souhaite qu'une réponse claire leur soit apportée, rappelant l'obligation de cotiser en France. J'espère que l'examen de la loi de

financement au Sénat sera l'occasion de préciser les choses de façon définitive.

Mme Hélène Conway-Mouret, ministre déléguée. - Les futurs élus seront plus proches de la communauté dont ils sont issus : aujourd'hui, certains représentent les Français de plusieurs pays, voire d'un continent entier.

Sur la délivrance des cartes d'identité et des passeports par les consuls honoraires, nous menons une réflexion avec le ministère de l'Intérieur, qui a la compétence sur ce sujet.

Madame Garriaud-Maylam, il ne faut pas confondre des données qui correspondent à une année budgétaire et celles qui concernent une campagne de bourses, à cheval sur deux exercices budgétaires. Nous vous répondrons très précisément par écrit afin que vous puissiez communiquer sur cette question en toute clarté.

Attention, sur la réforme de l'aide à la scolarité, aux termes employés ; certains instillent la peur au sein des familles. Ma seule volonté, dans la limite de l'enveloppe attribuée, abondée chaque année, est d'être au plus près des familles qui en ont le plus besoin. Dans le passé, la Prise en charge (PEC) a donné l'impression qu'une gratuité pour tous était possible ; mais l'État ne peut plus se permettre cette générosité. Une famille qui dispose d'un revenu de plus de 110 000 dollars a-t-elle vraiment besoin de la solidarité nationale ? N'oublions pas qu'une aide à un enfant scolarisé dans tel continent représente -une dizaine ou une vingtaine d'aides ailleurs, tant les niveaux de vie et les frais de scolarité sont divers. Prudence, également, lorsque vous parlez de déscolarisation. Je voudrais bien connaître les noms de ces 2 000 élèves ! Savez-vous que 7% des enfants ayant reçu des bourses n'effectuent pas la rentrée ? Les familles sont mobiles et font parfois le choix de déménager ou de scolariser leur enfant, finalement, dans un autre établissement.

L'aide sociale est essentielle. Cela a été un choix politique que de préserver la ligne budgétaire correspondante. Son montant est inchangé depuis 2005, c'est vrai, malgré une augmentation de la population française à l'étranger. Mais grâce à une plus grande rigueur dans l'attribution, nous avons pu couvrir la totalité des demandes éligibles, et revaloriser cette année les taux de base, qui s'appliquent aux pouvoirs d'achat les plus faibles, tout en augmentant de 30% les secours occasionnels et aides ponctuelles. En 2014, nous prévoyons de revaloriser l'allocation enfant handicapé.

Oui, les sociétés de bienfaisance jouent un rôle important. Les consuls en ont pris la mesure. À Rome ou même à Monaco - où les façades opulentes cachent parfois des tragédies humaines - j'ai vu des sociétés de bienfaisance aider des personnes âgées, en difficulté notamment pour se loger convenablement. J'y suis attentive et rencontre à chaque voyage les présidents de ces associations, lesquelles gagneraient à grouper leurs forces

pour lever ensemble plus de fonds et pour se faire connaître auprès des entreprises françaises, souvent généreuses.

Vous m'interrogez sur les frontaliers : j'organiserai une conférence sur les problématiques propres aux personnes qui résident dans un pays et travaillent dans un autre ; c'est un beau thème avant des élections européennes, car ce phénomène prospère grâce à la liberté de mouvement et à la monnaie unique. Certains problèmes restent à régler, nous y travaillons. Nous rassemblerons ainsi diplomates, administration française et élus. Je n'ai pas de réponse à vous apporter aujourd'hui, mais j'espère que vous participerez à cette conférence au printemps prochain.

M. Jean-Pierre Cantegrit. - J'insiste sur l'urgence de publier le texte imposant aux frontaliers de cotiser à la sécurité sociale française, car nous ne pouvons les accueillir tous.

Mme Hélène Conway-Mouret, ministre déléguée. - Je saisisrai sur ce point la ministre des affaires sociales. Quant à la question de Mme Garriaud-Maylam sur les 8,5 millions d'euros : c'est par hasard que ce montant est aussi celui des économies demandées à l'AEFE. Celle-ci n'échappe pas aux efforts que doivent consentir tous les opérateurs de l'État ; elle peut s'en acquitter grâce à des économies liées notamment au déménagement de son siège et à des versements de pensions civiles inférieurs à la prévision triennale. Il s'agit de deux programmes différents, 151 et 185. Rassurez-vous, ni l'enseignement, ni les frais de scolarité ne seront touchés.

M. Robert del Picchia, vice-président, co-rapporteur. - Je vous ferai mes questions par écrit, et attends particulièrement une réponse concernant le vote par internet pour les élections européennes, objet d'une proposition de loi débattue le 12 décembre au Sénat : j'espère que vous la soutiendrez.

Nous vous remercions.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 20 novembre 2013, sous la présidence de Jean-Louis Carrère, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport pour avis.

Après l'exposé des rapporteurs, un débat s'est engagé.

M. Alain Néri. – On ne peut que se féliciter de l'augmentation des crédits des bourses, et de celle du nombre d'élèves accueillis dans le réseau français à l'étranger. L'opinion publique en France ne se rend plus toujours compte de la grande qualité de notre pédagogie. Pour les visas je déplore que certaines personnes, notamment âgées, aient à multiplier les démarches suite à des refus, ce qui est coûteux et risque parfois de rompre leurs liens familiaux.

M. Joël Guerriau. – Sur la dernière décennie la population française à l'étranger a augmenté de 4% par an, les inscriptions au registre sont plus fortes lors des années électorales : souhaitons que ce soit le cas en 2014. J'approuve votre initiative sur le vote à distance, en particulier pour les personnes éloignées de leurs consulats. Comment être plus actifs pour accompagner les communautés françaises dans les zones les plus attractives aujourd'hui ?

Mme Kalliopi Ango Ela. – L'administration électronique est un impératif. On devrait d'ailleurs pouvoir suivre en ligne sur « monconsulat » l'état d'avancement de chaque dossier, cela éviterait bien des sollicitations auprès des consulats sur ce point.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Les crédits pour les consuls honoraires ont baissé en 2013, ils stagnent cette année, ce qui n'est pas cohérent avec les recommandations de la Cour des Comptes, non plus qu'avec l'accroissement des besoins.

Sur la réforme des bourses, je suis toujours en attente de réponses précises sur la déscolarisation des enfants, qui aurait touché 1939 enfants potentiellement boursiers à la dernière rentrée, dont 60% des familles « pour raisons inconnues », donc sans doute pour des motifs financiers.

M. Jean-Louis Carrère. – On ne peut qu'être favorable a priori au vote par Internet, à condition naturellement qu'il garantisse la sincérité du scrutin...

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – J'ai interrogé le directeur de l'ANSSI, qui avait en effet des doutes à ce sujet. D'ailleurs, la récente suppression du vote par correspondance a pénalisé les retraités, qui ne sont pas familiers d'Internet, en particulier ceux éloignés du consulat. Vous connaissez sans doute le coût du vote par Internet pour les élections législatives....

M. Robert del Picchia. – 1,8 million d'euros. La sécurisation du vote a été une préoccupation majeure des ministères des affaires étrangères et de l'intérieur pour l'élection des députés représentant les Français de l'étranger : certains estiment que le vote a même été « sur-sécurisé » et plusieurs électeurs se sont plaints de n'être pas arrivés à voter de ce fait. Ce ne serait pas la première élection pour laquelle le vote électronique serait autorisé : pourquoi ce qui est valable pour l'élection des députés français ne le serait pas pour l'élection des députés européens ?

M. Jean-Louis Carrère. – La question de la sécurisation du vote est naturellement très importante ; elle sera centrale dans les débats sur votre proposition de loi.

M. Jean-Marc Pastor. – Nous devons garder en tête les masses financières : 2 millions d'euros pour organiser les élections européennes, plusieurs millions versés par le ministère de l'intérieur pour le seul envoi de la propagande électorale...

M. Jean-Louis Carrère. – Certes, mais notre raisonnement ne peut être uniquement financier !

M. Robert del Picchia. – Sur la scolarité, n'oublions pas que seulement le tiers des enfants français à l'étranger sont dans le réseau français, un autre tiers ayant choisi délibérément un autre système, le dernier tiers étant soit trop loin d'un lycée, soit n'a pas les moyens de s'y inscrire. Pour les visas, le taux de rejet est stable, à 9 ou 10%, et je crois que nous pouvons faire confiance aux personnels en charge de leur instruction ; le seul fait qu'un formulaire soit mal rempli ne justifie pas, en général, un rejet. Les taux de participation des Français aux élections à l'étranger varient de 20 à 40% (pour l'élection présidentielle). Les jeunes Français qui partent à l'étranger aujourd'hui sont nombreux à aller au Canada : on y dénombre près de 3 000 nouveaux arrivants ces derniers mois. Nous n'avons pas beaucoup de structures pour les aider, à part quelques volontaires internationaux. J'ai d'ailleurs suggéré à la directrice de l'AEFE, lors de son audition, de faire revivre, à l'instar de ce qui existait au moment du service national, le système antérieur de jeunes enseignants volontaires auprès des lycées français à l'étranger, qui me paraissait très profitable de part et d'autre. Il faut développer l'administration électronique et la suggestion de pouvoir « tracer » en ligne l'état de traitement de son dossier m'apparaît excellente.

M. Jean-Claude Peyronnet. – Elle pourrait d'ailleurs être appliquée à bien d'autres domaines...

M. Robert del Picchia. – Les quelque 600 consuls honoraires, bénévoles, ne sont de nationalité française que pour la moitié d'entre eux. Héritage du temps de la marine marchande, ils sont « brevetés » ! Ils ne peuvent pas tout faire, à la fois l'appui politique et économique –raison pour laquelle ils sont bien souvent choisis et proposés par les ambassadeurs– et le

soutien à la communauté française. J'ai récemment posé une question écrite afin de mettre à l'étude la possibilité d'une délivrance des passeports biométriques par les consuls honoraires : l'obligation d'une double présentation au consulat, à la fois lors du dépôt et lors du retrait, est en effet très lourde pour nos concitoyens éloignés de leur consulat de rattachement.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Certains consuls honoraires ont démissionné face à une trop lourde charge de travail. On a mis des années à les remplacer. C'est un problème qui se pose par exemple au Royaume Uni.

M. Robert del Picchia. – Cela ne semble pas être le cas partout : j'entends souvent dire qu'il y a des candidats. La directrice de l'AEFE que nous avons auditionnée n'a pas confirmé de phénomène de déscolarisation massive à la suite de la réforme des bourses. Elle nous a indiqué que les taux de non réinscription étaient semblables à ceux des autres années.

Puis la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 151 « Français de l'étranger et affaires consulaires » au sein de la mission « Action extérieure de l'État ».

Au cours de sa réunion du 27 novembre 2013, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat », les sénateurs des groupes UMP et CRC s'abstenant.

ANNEXE

A. NOMBRE DE CONSEILLERS CONSULAIRES PAR CIRCONSCRIPTION ET NOMBRE DE DÉLÉGUÉS COMPLÉMENTAIRES POUR L'ÉLECTION DES SÉNATEURS REPRÉSENTANT LES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE

Sur la base de la population au 1^{er} janvier 2013 :

CIRCONSCRIPTION POUR MEMBRES AFE	CIRCONSCRIPTIONS POUR CONSEILLERS CONSULAIRES	LEC	Nombre de conseillers consulaires	Nombre de conseillers AFE	Nombre de DELEGUES	Inscrits REGISTRE	Inscrits LEC
Canada	1ère circ	VANCOUVER	3			4658	3 434
	1ère circ	CALGARY				1736	1 081
	2ème circ	TORONTO	4			10309	7 079
	3ème circ	QUEBEC	4			10495	7 883
	4ème circ	MONTREAL	6		4	50378	46 857
	4ème circ	MONCTON/Halifax				1071	?
			17	4		78647	66 334
Etats-Unis d'Amérique	1ère circ	ATLANTA	3			6295	4 330
	2ème circ	BOSTON	3			7338	6 231
	3ème circ	HOUSTON/ NOUVELLE ORLEANS	4			8904	6 075
	4ème circ	CHICAGO	4			9736	6 028
	5ème circ	MIAMI	4			11620	7 714
	6ème circ	WASHINGTON	4			13474	9 262
	7ème circ	LOS ANGELES	5			16944	15 099
	8ème circ	SAN FRANCISCO	5			19721	12 445
	9ème circ	NEW-YORK	5		2	31139	22 561
			37	7		125171	89 745
Amérique latine et Caraïbes	Argentine	BUENOS AIRES	4			14444	12 339
	Bolivie	LA PAZ	1			1349	910
	Brésil-1ère circ (avec Suriname)	BRASILIA, RECIFE, PARAMARIBO	3			3938	2 904
	Brésil-2ème circ	RIO DE JANEIRO	3			6822	5 063
	Brésil-3ème circ	SAO PAULO	4			9240	6 032
	Chili	SANTIAGO	4			10577	7 616
	Colombie	BOGOTA	3			4799	3 332
	Costa Rica, Honduras, nicaragua	SAN JOSE	3			2156	1 409
		TEGUCIGALPA				412	274
		MANAGUA				645	405
	Equateur	QUITO	3			2213	1 406
	Guatemala, Salvador	GUATEMALA	1			777	533
	SAN SALVADOR				701	450	
Haiti	PORT AU PRINCE	1			1566	1 164	
Mexique	MEXICO	5			17556	12 248	

CIRCONSCRIPTION POUR MEMBRES AFE	CIRCONSCRIPTIONS POUR CONSEILLERS CONSULAIRES	LEC	Nombre de conseillers consulaires	Nombre de conseillers AFE	Nombre de DELEGUES	Inscrits REGISTRE	Inscrits LEC
	Panama, Cuba, Jamaïque	PANAMA	1			1353	884
		LA HAVANE				551	306
		KINGSTON				163	115
	Paraguay	ASSOMPTION	1			1435	983
	Pérou	LIMA	3			3597	2 376
	République Dominicaine	SAINT DOMINGUE	3			3967	2 413
	Uruguay	MONTEVIDEO	3			2862	2 170
	Venezuela, Sainte-Lucie, Trinité et Tobago	CARACAS	3			4917	3 649
		CASTRIES				760	495
		PORT D'ESPAGNE				625	445
			49	7		97425	69 921
Europe du nord	Danemark	COPENHAGUE	3			5260	3 396
	Finlande, lituanie, Lettonie, Estonie	HELSINKI	3			2573	1 576
		VILNIUS				387	167
		RIGA				198	123
		TALLINN				192	118
	Irlande	DUBLIN	4			8980	6 194
	Norvège, islande	OSLO	3			5097	3 349
		REYKJAVIK				348	241
	Royaume-Uni-1ère circ	EDIMBOURG	3			5362	3 012
	Royaume-Uni-2ème circ	LONDRES	9		11	120687	76 454
	Suède	STOCKHOLM	3			6798	4 501
			28	8		155882	99 131
Benelux	Belgique	BRUXELLES	9		10	113563	78 540
	Luxembourg	LUXEMBOURG	5		2	30352	19 186
	Pays-bas	AMSTERDAM	5		1	23149	15 091
			19	6		167064	112 817
Allemagne, Autriche, Slovaquie, Slovénie, suisse	Allemagne -1ère circ	BERLIN	5		1	21358	12 081
		HAMBOURG					3 767
	Allemagne-2ème circ	FRANCFORT	6		3	43021	13 888
		DUSSELDORF					11 618
		SARREBRUCK					3 583
	Allemagne-3ème circ	MUNICH	6		3	46502	13 094
		STUTTGART					17 539
	Autriche, Slovaquie, slovénie	VIENNE	4			8291	5 093
		BRATISLAVA				848	458
		LJUBLJANA				702	424
	Suisse-1ère circ	ZURICH	5		1	27268	19 101

CIRCONSCRIPTION POUR MEMBRES AFE	CIRCONSCRIPTIONS POUR CONSEILLERS CONSULAIRES	LEC	Nombre de conseillers consulaires	Nombre de conseillers AFE	Nombre de DELEGUES	Inscrits REGISTRE	Inscrits LEC
	Suisse-2ème circ	GENEVE	9		12	131594	98 665
			35	11		279584	199 311
Europe centrale et orientale (y compris Russie)	Arménie, Géorgie	EREVAN	1			574	375
		TBILISSI				278	177
	Bulgarie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Albanie, Kosovo, Monténégro	SOFIA	1			1063	669
		SARAJEVO				346	206
		SKOPJE				182	103
		TIRANA				198	121
		PRISTINA				136	81
		PODGORICA				121	64
	Croatie	ZAGREB	1			984	557
	Hongrie	BUDAPEST	3			2396	1 488
	Pologne	VARSOVIE	3			5876	2 840
		CRACOVIE					1 725
	République Tchèque	PRAGUE	3			3115	1 760
	Roumanie, Moldavie	BUCAREST	3			2973	1 723
		CHISINAU				99	57
	Russie, Biélorusie	MOSCOU	3			5315	3 203
		SAINT PETERSBOURG				398	249
		EKATERINBOURG				51	33
		MINSK				140	85
	Serbie	BELGRADE	1			1425	1 031
	Ukraine	KIEV	1			953	573
			20	3		26623	17 120
Europe du sud	Chypre	NICOSIE	1			1372	955
	Grèce	ATHENES	4			9421	6 933
		THESSALONIQUE				1495	1 054
	Italie-1ère circ (avec Malte, Cité du Vatican)	ROME	5		1	16471	12 044
		NAPLES				3547	2 501
		LA VALETTE				542	362
		Cité du Vatican					
	Italie-2ème circ	MILAN	5		1	18138	12 898
		TURIN				8831	6 762
	Monaco	MONACO	3			7683	6 230
	Turquie	ISTANBUL	3			5714	3 739
		ANKARA				1653	857
			21	5		74867	54 335
Péninsule ibérique	Andorre	ANDORRE	3			3309	2 584
	Espagne-1ère circ	BARCELONE	6		2	36264	24 709
	Espagne-2ème circ	MADRID	7		3	41974	31 654

CIRCONSCRIPTION POUR MEMBRES AFE	CIRCONSCRIPTIONS POUR CONSEILLERS CONSULAIRES	LEC	Nombre de conseillers consulaires	Nombre de conseillers AFE	Nombre de DELEGUES	Inscrits REGISTRE	Inscrits LEC
		SEVILLE				10916	8 291
		BILBAO				5898	4 488
	Portugal	LISBONNE	4			10173	6 369
		PORTO				5534	3 532
			20	6		114068	81 627
Afrique du nord	Algérie-1ère circ	ORAN	3			4022	2 769
	Algérie -2ème circ	ANNABA	3			7274	4 856
	Algérie-3ème circ	ALGER	5			19048	12 141
	Egypte	LE CAIRE	3			6284	3 470
		ALEXANDRIE					414
	Maroc-1ère circ	TANGER	3			2334	1 504
	Maroc-2ème circ	FES	3			3181	1 911
	Maroc-3ème circ	AGADIR	3			3510	2 418
	Maroc-4ème circ	MARRAKECH	3			7357	5 080
	Maroc-5ème circ	RABAT	4			9228	6 435
	Maroc-6ème circ	CASABLANCA	5			19659	13 643
	Tunisie, Libye	TUNIS	5		1	22221	15 107
		TRIPOLI				256	185
			40	7		104374	69 933
Afrique occidentale	Bénin	COTONOU	3			3574	2 550
	Burkina Faso	OUAGADOUGOU	3			3467	2 189
	Côte d'Ivoire	ABIDJAN	4			13778	8 773
	Guinée	CONAKRY	3			2604	1 487
	Mali	BAMA KO	3			4774	2 346
	Mauritanie	NOUAKCHOTT	1			2120	1 166
	Niger	NIAMEY	1			1639	933
	Sénégal, Guinée- Bissau, Cap-vert	DAKAR	5			18332	11 424
		BISSAU				106	80
		PRAIA				390	299
	Togo, Ghana	LOME	3			2971	1 779
		ACCRA				945	544
			26	4		54700	33 570
Afrique centrale, australe et orientale	Afrique du sud, Mozambique, Namibie, Botswana	JOHANNESBOURG	4			4512	2 650
		LE CAP				2697	1 922
		MAPUTO				444	286
		WINDHOEK				300	177
		GABORONE				126	72
	Angola	LUANDA	1			2067	1 543
	Cameroun, Guinée équatoriale	DOUALA	3			3470	2 104
		YAOUNDE				2676	1 640
		MALABO				620	388

CIRCONSCRIPTION POUR MEMBRES AFE	CIRCONSCRIPTIONS POUR CONSEILLERS CONSULAIRES	LEC	Nombre de conseillers consulaires	Nombre de conseillers AFE	Nombre de DELEGUES	Inscrits REGISTRE	Inscrits LEC
	Comores	MORONI	1			2137	1 170
	Congo	POINTE-NOIRE	3			3410	2 115
		BRAZZAVILLE				1655	969
	Djibouti	DJIBOUTI	3			4875	2 875
	Ethiopie, Soudan, Soudan du sud	ADDIS ABEBA	1			908	612
		KHARTOUM				222	125
		DJOUBA				87	34
	Gabon	LIBREVILLE	4			11153	6 863
		PORT GENTIL					0
	Kenya, Ouganda, Rwanda, Burundi, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe	NAIROBI	3			1440	803
		KAMPALA				414	246
		KIGALI				318	185
		BUJUMBURA				412	251
		DAR ES SALAM				668	409
		LUSAKA				241	130
		HARARE				220	132
	Madagascar	TANANARIVE	5			15256	8 376
		DIEGO-SUAREZ					1 430
		MAJUNGA				1656	1 027
		TAMATAVE				1902	1 431
	Maurice, Seychelles	PORT LOUIS	4			10175	7 138
		VICTORIA				538	355
	Nigeria	LAGOS	1			1517	947
		ABUJA				334	194
	République centrafricaine	BANGUI	1			1260	742
	République démocratique du congo	KINSHASA	3			2578	1 639
	Tchad	NDJAMENA	1			1186	763
			38	5		81474	51 743
Asie centrale et Moyen orient	Arabie Saoudite-1ère circ (Avec Yémen)	DJEDDAH	3			2433	1 404
		SANAA				457	172
	Arabie Saoudite-2ème circ (Avec Koweït)	RIYAD	3			2954	1 635
		KOWEIT				989	670
	Emirats Arabes Unis, Oman	DUBAI	5			11053	6 414
		ABOU DABI				4483	2 821
		MASCATE				728	412
	Iran, Pakistan, Afghanistan, Azerbaïdjan, Turkménistan, Kazakhstan, Tadjikistan,	TEHERAN	3			835	614

CIRCONSCRIPTION POUR MEMBRES AFE	CIRCONSCRIPTIONS POUR CONSEILLERS CONSULAIRES	LEC	Nombre de conseillers consulaires	Nombre de conseillers AFE	Nombre de DELEGUES	Inscrits REGISTRE	Inscrits LEC
	Ouzbékistan, Kirghizstan						
		ISLAMABAD				421	245
		KARACHI				131	98
		KABOUL				286	126
		BAKOU				152	97
		ACHGABAT				373	297
		ASTANA					
		ALMATY				385	239
		DOUCHANBE				42	22
		TACHKENT				86	58
	Jordanie, Irak	AMMAN	1			1400	866
		BAGDAD				76	49
		ERBIL				178	117
	Liban, Syrie	BEYROUTH	5			21589	15 405
		DAMAS				1893	1 188
	Qatar, Bahrein	DOHA	3			3366	2 008
		MANAMA				942	591
			23	4		55252	35 548
Israël et Territoires palestiniens	Israël et territoires palestiniens-1 ère circ	JERUSALEM	5		1	21848	14 281
	Israël et territoires palestiniens-2 ème circ	TEL AVIV	7		4	44128	41 043
		HAIFA				10758	10 885
			12	4		76734	66 209
Asie-Océanie	Australie, Fidji, Papouasie-Nouvelle- Guinée	SYDNEY	5			19104	11 928
		CANBERRA					
		SUVA				220	117
		PORT MORESBY				127	63
	Cambodge	PHNOM-PENH	3			4181	2 529
	Chine-1ère circ	CANTON	3			2725	1 528
		WUHAN				776	458
		CHENGDU				431	227
	Chine-2ème circ- (avec Mongolie et Corée du Nord)	PEKIN	3			4638	2 885
		SHENYANG				361	207
		OULAN BATOR				142	70
		PYONGYANG					
	Chine-3ème circ	HONG KONG	4			10728	6 349
		MACAO					
	Chine-4ème circ	SHANGHAI	4			11128	6 463
	Corée du sud, Taiwan	SEOUL	3			2054	1 037
		TAIPEH				1610	938
	Inde-1ère circ	NEW DELHI	3			1613	915

CIRCONSCRIPTION POUR MEMBRES AFE	CIRCONSCRIPTIONS POUR CONSEILLERS CONSULAIRES	LEC	Nombre de conseillers consulaires	Nombre de conseillers AFE	Nombre de DELEGUES	Inscrits REGISTRE	Inscrits LEC
	(avec Bangladesh, Népal, Sri Lanka)						
		BANGALORE				771	390
		BOMBAY				842	525
		CALCUTTA				103	70
		DACCA				233	162
		KATMANDOU				239	152
		COLOMBO				441	266
	Inde-2ème circ	PONDICHERY	3			6358	4 681
	Indonésie	JAKARTA	3			3906	2 111
	Japon	TOKYO	3			5807	3 805
		KYOTO				1498	871
	Laos	VIENTIANE	1			1952	1 319
	Malaisie, Brunei	KUALA LUMPUR	3			2753	1 688
		BANDAR SERI BEGAWAN				205	122
	Nouvelle-Zélande	WELLINGTON	3			3491	1 991
	Philippines	MANILLE	3			2371	1 303
	Singapour	SINGAPOUR	4			9940	5 816
	Thaïlande, Birmanie	BANGKOK	4			9905	6 400
		RANGOUN				298	169
	Vanuatu	PORT VILA	1			1934	1 282
	Vietnam	HO CHI MINH VILLE	3			4990	3 044
		HANOI				1314	872
			59	9		119189	72 753

Source : ministère des affaires étrangères

B. ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DANS LE RÉSEAU CONSULAIRE EN 2012 ET 2013 (HORS VACATIONS)

AMERIQUES		2012	2013	Total
CANADA	CALGARY	0	-2	-2
	OTTAWA	-0,50	0	-0,50
	QUEBEC	0,50	0	0,50
	VANCOUVER	-0,50	0	-0,50
CUBA	LA HAVANE	-1	0	-1
ETATS-UNIS	CHICAGO	0	0,30	0,30
	LOS ANGELES	-1	0	-1
TOTAL		-2,50	-1,70	-4,20

ANMO (Afrique du nord moyen orient)		2012	2013	Total
ARABIE SAOUDITE	DJEDDAH	2	2	4
	RIYAD	0	1	1
EMIRATS ARABES UNIS	ABOU DABI	0,50	0	0,50
	DUBAI	0	1	1
IRAK	BAGDAD	1	-1	0
	ERBIL	0,50	1	1,50
ISRAEL	TEL AVIV	0,44	0	0,44
JERUSALEM	JERUSALEM	1	0	1
JORDANIE	AMMAN	1	0	1
KOWEIT	KOWEIT	1	1	2
LIBAN	BEYROUTH	-1	-1	-2
LIBYE	TRIPOLI	4	0	4
MAROC	MARRAKECH	0	1	1
OMAN	MASCATE	0,50	0	0,50
TOTAL		10,94	5	15,94

ASIE		2012	2013	Total
AFGHANISTAN	KABOUL	0	0,50	0,50
CHINE	CANTON	1	0	1
	CHENGDU	0	1	1
	PEKIN	0	-1	-1
	SHANGHAI	4	4	8
	SHENYANG	0	3	3
	WUHAN	0	1	1
INDE	BANGALORE	1	0	1
	BOMBAY	0	0,50	0,50
INDONESIE	JAKARTA	0,75	2	2,75
JAPON	TOKYO	-1	0	-1

PHILIPPINES	MANILLE	1	2	3
SINGAPOUR	SINGAPOUR	0	0,50	0,50
TAIWAN	TAIPEI	-1	0	-1
THAÏLANDE	BANGKOK	1	0	1
VIETNAM	HANOI	0	1	1
TOTAL		6,75	14,50	21,25

AFRIQUE		2012	2013	Total
AFRIQUE DU SUD	JOHANNESBURG	0	1	1
	LE CAP	1	0	1
BENIN	COTONOU	0	0,50	0,50
CAMEROUN	YAOUNDE	0	1,50	1,50
CONGO	BRAZZAVILLE	0	-1	-1
	POINTE NOIRE	-1	0	-1
COTE D'IVOIRE	ABIDJAN	2	-1	1
DJIBOUTI	DJIBOUTI	-1	0	-1
ETHIOPIE	ADDIS-ABEBA	0,50	0	0,50
MADAGASCAR	DIEGO SUAREZ	-1	0	-1
	MAJUNGA	-1	-5	-6
	TAMATAVE	0	-6	-6
	TANANARIVE	2	4	6
MALI	BAMAKO	-1	0	-1
REP. DEM. DU CONGO	KINSHASA	1	0	1
RWANDA	KIGALI	-1	0	-1
TOGO	LOME	0	0,50	0,50
TOTAL		0,50	-5,50	-5,00

DUE (Union européenne)		2012	2013	Total
ALLEMAGNE	HAMBOURG	0	-2	-2
BELGIQUE	BRUXELLES	-1	0	-1
ITALIE	TURIN ET GENES	-1	0	-1
PAYS-BAS	AMSTERDAM	0	-0,50	-0,50
ROYAUME-UNI	EDIMBOURG / GLASGOW	0,09	0	0,09
	LONDRES	-1,16	-0,84	-2
SUISSE	GENEVE	-2,10	0,05	-2,05
	ZURICH	0	-0,20	-0,20
TURQUIE	ISTANBUL	1	0,20	1,20
TOTAL		-4,17	-3,29	-7,46

EUROPE CONTINENTALE		2012	2013	Total
AZERBAIDJAN	BAKOU	0	1	1
KAZAKHSTAN	ALMATY	0,50	0,50	1
KOSOVO	PRISTINA	0	0,50	0,50
OUZBEKISTAN	TACHKENT	0	-0,50	-0,50
RUSSIE	EKATERINBOURG	-5	0	-5
	MOSCOU	6	0	6
	SAINT-PÉTERSBOURG	-2,50	0	-2,50
UKRAINE	KIEV	0	1	1
TOTAL		-1	2,50	1,50

GRAND TOTAL	10,52	11,51	22,03
--------------------	--------------	--------------	--------------

Source : ministère des affaires étrangères