

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

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 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

**ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT :
FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER**

Par Mme Hélène CONWAY MOURET et M. Robert del PICCHIA,
Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, président ; MM. Didier Boulaud, Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, vice-présidents ; Mmes Leila Aïchi, Hélène Conway Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, secrétaires ; MM. Pierre André, Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Raymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, 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, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Yves Rome, Richard Tuheiaava.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 1) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. PRÉSENTATION DU PROGRAMME 151	7
A. ARTICULATION DU PROGRAMME.....	7
B. ANALYSE PAR ACTION.....	7
II. UN RÉSEAU CONSULAIRE EN TENSION	9
A. UNE RÉDUCTION ET UN REDÉPLOIEMENT DES EMPLOIS.....	9
B. UNE ÉVOLUTION DES IMPLANTATIONS AU PROFIT DES PAYS ÉMERGENTS.....	10
C. DES CHARGES CONSTANTES PÈSENT SUR UN RÉSEAU EUROPÉEN EN VOIE DE RÉDUCTION	12
III. UNE CHARGE SPÉCIFIQUE POUR 2012 : LA PRÉPARATION DES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES	14
IV. LES CRÉDITS D'AIDE À LA SCOLARITÉ DES ENFANTS FRANÇAIS SONT EN LÉGÈRE HAUSSE, ET CEUX CONSACRÉS À L'ACTION SOCIALE SONT STABLES	15
A. DES AIDES À LA SCOLARITÉ EN CROISSANCE.....	15
1. <i>Evolution du nombre de bénéficiaires (données enregistrées en années scolaires)</i>	16
a) Evolution de la proportion d'élèves aidés	16
b) Les bourses scolaires	17
c) La prise en charge des frais de scolarité (PEC)	17
2. <i>Evolution budgétaire 2007-2010</i>	18
3. <i>Perspectives concernant les dispositifs d'aide à la scolarité</i>	18
B. L'ACTION SOCIALE BÉNÉFICIE DE CRÉDITS STABLES.....	19
V. L'INSTRUCTION DES DEMANDES DE VISA REPRÉSENTE UNE CHARGE CROISSANTE, EN DÉPIT DE L'EXTERNALISATION DE CERTAINES TÂCHES	25
CONCLUSION DE MME HÉLÈNE CONWAY-MOURET	27
CONCLUSION DE M. ROBERT DEL PICCHIA	32
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES DANS LE CADRE DE LA PRÉPARATION DU PRÉSENT AVIS	38
EXAMEN EN COMMISSION	39

ANNEXE I - PROCESSUS ÉLECTORAL DE 2012 : DÉCLARATION DU PORTE-PAROLE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES	40
ANNEXE II - QU'EST-CE QU'UN CONSUL HONORAIRE ?	42

Mesdames, Messieurs,

Le programme 151 représente, dans le PLF 2012, 12,55 % de la mission Action extérieure de l'Etat, avec 368,52 millions d'euros. Ce programme est en légère progression par rapport à la LFI de 2011, qui lui attribuait 11,58 % des crédits de la mission, avec 343,53 millions d'euros.

Cette croissance est destinée, pour l'essentiel, à financer les échéances électorales de 2012, avec l'élection présidentielle et, pour la première fois, l'élection de onze députés représentant les Français de l'étranger, impératifs auxquels devra répondre notre réseau consulaire.

I. PRÉSENTATION DU PROGRAMME 151

A. ARTICULATION DU PROGRAMME

Ce programme, dont le responsable est le directeur des Français à l'étranger et des affaires consulaires, comporte trois actions :

- **L'action 1 « Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger »** recouvre l'action consulaire à destination des Français établis hors de France, ou de passage à l'étranger ;

- **L'action 2 « Accès des élèves français au réseau AEFÉ » (Agence pour l'enseignement français à l'étranger)** permet d'aider à la scolarisation des enfants français dans le réseau de l'AEFE par l'offre de bourses scolaires et le dispositif de prise en charge (PEC) des frais de scolarité ;

- **L'action 3 « Instruction des demandes de visas »** a pour finalité d'instruire les demandes d'accès au territoire national des étrangers désireux de se rendre en France. Cette action regroupe les crédits de rémunération des personnels affectés à la délivrance des visas.

B. ANALYSE PAR ACTION

L'action n° 1 représente, dans le PLF 2012, 54,5 % du programme 151 (53,76 % en LFI 2011), à 200,976 millions d'euros en AE et CP. Elle a pour objet d'offrir des services essentiels aux Français résidant à l'étranger comme aux Français de passage, sans pour autant chercher à reproduire à l'identique les services de toutes natures disponibles sur le territoire national.

L'action recouvre cinq domaines :

- offrir aux Français à l'étranger des services publics administratifs ;
- aider les Français en difficulté à l'étranger ;
- accompagner les Français dans la recherche d'un emploi ou d'une formation à l'étranger ;
- animer le réseau consulaire ;
- mettre en œuvre les dispositions de la Convention de La Haye de 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale.

L'accès aux **services administratifs** représente l'activité la plus visible pour le public. **Chaque année, plus de 150 000 passeports et 90 000 cartes nationales d'identité sécurisées sont délivrés, plus de deux millions de documents d'état civil sont établis ou délivrés** (établissement

d'actes, transcriptions d'actes d'état civil étrangers dans l'état civil français, délivrance d'extraits ou de copies).

L'activité consulaire comprend également, de manière non exhaustive, **l'inscription au registre mondial des Français établis hors de France** (on dénombre ainsi **plus de 1,5 million de Français inscrits au registre**), l'inscription sur les listes électorales, l'organisation d'élections, l'enregistrement de contrats, comme les contrats de mariage, le recensement des jeunes gens et l'organisation des « journées défense et citoyenneté ».

Réalisées pour l'essentiel dans les postes, ces activités mobilisent aussi l'administration centrale. **La modernisation des services consulaires se traduit par un recours croissant à la télé-administration.**

Les postes consulaires assurent également une **aide sociale** à certains de nos compatriotes à l'étranger à travers les comités consulaires pour la protection et l'action sociale et peuvent apporter une aide aux Français de passage en difficulté. Ainsi, depuis 2010, le ministère des Affaires étrangères et européennes gère le financement exceptionnel des hospitalisations d'urgence des Français à l'étranger.

Les comités consulaires pour l'emploi et la formation professionnelle peuvent aussi aider nos compatriotes à trouver un **emploi** ou à obtenir une **formation professionnelle**.

L'animation du réseau consulaire regroupe les fonctions de direction et d'organisation, tant à l'administration centrale que dans les postes consulaires. Elle regroupe également les subventions versées aux consuls honoraires.

Outre leurs activités de services, les consulats ont une fonction d'analyse et d'influence. Sous l'autorité des ambassadeurs, ils entretiennent des contacts étroits avec les autorités politiques, les acteurs économiques, culturels et sociaux de leur circonscription.

L'action n° 2 dispose, dans le PLF 2012, de 34,1 % des crédits du programme (34,6 % en LFI 2011), à 125,5 millions d'euros en AE et CP. Elle regroupe les crédits de bourses scolaires, et de PEC, des frais de scolarité des élèves de lycée dont bénéficient **certains des 110 000 élèves français inscrits dans les différents types d'établissements scolaires dans le monde.**

23 400 accèdent à cet enseignement en **bénéficiant d'une bourse scolaire**, attribuée dans toutes les classes, de la maternelle au lycée, en fonction de critères sociaux.

Parallèlement, la « **prise en charge** » (PEC) des frais de scolarité des élèves français scolarisés dans un établissement du réseau AEFÉ a été mise en place depuis la rentrée scolaire 2007-2008. En 2010/2011, elle **bénéficiait à environ 7 300 élèves de seconde, première et terminale** qui n'auraient pas été éligibles à une bourse sur critères sociaux. **Le moratoire sur l'extension**

de la réforme aux classes de collège, **appliqué depuis l'année scolaire 2009/2010 est reconduit en 2011/2012 ; le périmètre de la PEC restera fixé aux classes de lycée.** De plus, conformément à l'article 141 de la LFI pour 2011, **le montant des frais de scolarité pris en charge est plafonné à partir de la rentrée scolaire 2011/2012 au niveau des frais d'écolage appliqués par les établissements en 2007/2008.**

L'AEFE, sur propositions des commissions locales des bourses et après avis de la commission nationale qui se réunit deux fois par an, décide de l'attribution des bourses et des prises en charge aux familles.

L'action n° 3 dispose, dans le PLF 2012, de 11,4 % des crédits du programme (identique à la LFI 2011), à 42 millions d'euros.

Elle a pour finalité l'instruction des demandes d'accès au territoire national des étrangers désireux de se rendre en France. Les postes consulaires sont chargés d'étudier les dossiers de demandes de visa de toute nature constitués par les demandeurs résidant dans leur circonscription.

La Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire exerce une activité de directives et de conseils aux postes consulaires. Conjointement avec le ministère de l'Intérieur, elle définit la politique des visas. Pour les cas individuels, le ministère de l'Intérieur dispose d'une compétence de principe pour la délivrance des visas ; **le MAEE reste seul compétent pour les visas délivrés sur passeport diplomatique et de service, pour les visas d'adoption internationale et pour les visas de « politique étrangère ».**

En 2010, les postes consulaires ont reçu près de 2 250 000 demandes de visa. Près de 10 % des demandes instruites ont fait l'objet d'un refus.

II. UN RÉSEAU CONSULAIRE EN TENSION

La réduction des personnels affectés à ce réseau, ajouté à l'augmentation des tâches qu'ils doivent assumer, créent une situation parfois difficile dans des postes, notamment en Europe. En effet, la réduction des implantations ne s'accompagne pas d'un allègement des tâches.

A. UNE RÉDUCTION ET UN REDÉPLOIEMENT DES EMPLOIS

Le volume d'emplois alloués au programme 151 en loi de finances initiale a baissé, **passant de 3 407 en 2010 à 3 378 ETPT en 2011 ; 3 361 ETPT sont inscrits au PLF 2012.** Ces chiffres traduisent les

restitutions d'emplois imposées dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques.

Pour la période 2009-2011, le programme budgétaire 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » a rendu 110 ETP. Sa contribution au titre de la RGPP2 pour 2012-2013 est fixée à 20 ETP de catégorie G2 (agents titulaires et contractuels à durée indéterminée dans le réseau consulaire à l'étranger). Au total, 130 ETP, dont 70 G2 dans le réseau consulaire, auront été restitués par le programme 151 pour la période 2009-2013.

Les postes bénéficient de vacances pour faire face à des besoins temporaires liées à l'activité saisonnière ou à des difficultés ponctuelles de personnels. Ce sera notamment le cas en 2012 pour permettre l'organisation des élections présidentielle et législative.

B. UNE ÉVOLUTION DES IMPLANTATIONS AU PROFIT DES PAYS ÉMERGENTS

Le MAEE décrit ainsi ces évolutions :

« Le poids des communautés françaises, les priorités politiques comme les intérêts économiques et culturels français, mais aussi les contraintes liées aux moyens humains et budgétaires disponibles fondent les changements apportés au **réseau consulaire, qui, par la délivrance des visas, assume une part importante de la responsabilité du contrôle migratoire.**

Cette politique s'est traduite, **depuis 2005, par l'ouverture de dix nouveaux consulats.** Un consulat général a été ouvert à Chengdu (Chine) en 2005, suivi en 2007, par des ouvertures à Shenyang (nord de la Chine) et à Ekaterinbourg (Russie), ainsi que par la réouverture du consulat général à Oran. Au cours du second semestre 2008, deux consulats généraux ont été ouverts en Inde, à Bangalore et Calcutta. L'année 2009 a vu l'ouverture d'un consulat général à Erbil (Kurdistan irakien), par transformation du bureau d'ambassade. En 2010, le bureau d'ambassade à Almaty (Kazakhstan) a été transformé en consulat général. A la fin 2010, un consulat a été ouvert à Calgary, dans l'ouest canadien et le bureau d'ambassade à Djouba, au Soudan du Sud, a été transformé en consulat général.

Neuf sections consulaires d'ambassade ont été ouvertes depuis 2005 (Tadjikistan, Mongolie, Irak, Monténégro, Afghanistan, Moldavie, Kosovo et, en 2010, Kirghizistan et Rwanda).

Dans le même temps, des postes ont été transformés en **consulats généraux à gestion simplifiée, ce qui signifie que certaines de leurs compétences, notamment en matière de visas et d'état civil, ont été transférées vers un poste de rattachement plus important.** Cette mesure a d'abord porté sur l'Union européenne (12 postes sur 20), où les facilités de déplacements devraient permettre une plus grande concentration des services

offerts aux usagers et de réaliser les économies d'emplois nécessaires au redéploiement du réseau vers les pays émergents.

La transformation, depuis 2005, de 4 consulats généraux en sections consulaires d'ambassade a été réalisée à Lisbonne, Monaco et Bangui et à Yaoundé.

En 2011 les consulats à Luxembourg et à Cotonou, et le consulat général à Djibouti ont été transformés en sections consulaires d'ambassade.

Les consulats généraux à Anvers et à Liège, ainsi que l'antenne consulaire à Malaga seront fermés en septembre 2011.

Au total, le solde entre les 11 fermetures (Alicante, Ottawa, Gênes, Lausanne, Sfax, Berne, Garoua, Valence, Saint Louis et Anvers et Liège en 2011) et les 19 ouvertures fait apparaître la **création de 8 implantations nouvelles depuis 2002.** »

S'il est, en effet, opportun de développer nos implantations consulaires dans les pays émergents, pour accompagner ceux de nos compatriotes qui s'y installent, en revanche **la réduction du nombre des consulats dans l'UE ne semble guère s'accompagner d'une modération des services qu'ils doivent accomplir en faveur des Français établis durablement, ou de passage.** La prise en charge de certains services par les pays de résidence, qui fondait la réduction du réseau consulaire dans l'UE, reste, du fait de la complexité d'un tel transfert, lettre morte. Il y a donc là une source de tension spécifique pour ces postes.

Le redéploiement de personnels a permis de renforcer les postes soumis aux plus fortes pressions (visas, nationalité, état civil en **Afrique subsaharienne, Afrique du Nord et Moyen-Orient**), ainsi que ceux situés dans des pays émergents, qui nécessitent un renforcement de la présence française, **comme la Chine et l'Inde.**

Quatre pôles régionaux regroupant les services de l'administration des Français, de l'état civil et de délivrance de visas ont été constitués : en 2009, à **Vienne** (devenu pôle régional pour Budapest, Prague et Bratislava) et au **Guatemala** (pôle régional pour San Salvador et Tegucigalpa) et en 2010, à **Buenos Aires** (pôle pour Montevideo et Assomption) et à **San José** (pour Managua et Panama).

Ces créations visent à alléger la charge pesant sur les consulats présents dans les pays rattachés à ces pôles. Il n'est pas prévu, pour le moment, de poursuivre ce mouvement.

Il faut relever qu'au total, les 233 consulats français, ajoutés aux crédits alloués aux consuls honoraires, représentent une centaine de millions d'euros, ce qui est peu au regard des services fournis.

Les consuls honoraires et les agences consulaires

- Le réseau se compose actuellement de 494 agences consulaires, animés par les consuls honoraires¹.
- Outre leur rôle d'influence auprès des décideurs locaux, elles exercent, pour un grand nombre d'entre elles, une activité de protection des Français résidents ou de passage en difficulté et perçoivent à ce titre des droits de chancellerie. Les agences sont autorisées à conserver une partie de ces recettes, généralement modestes. Une subvention pour insuffisance de recette est versée en fonction de l'activité réalisée par chaque agence au bénéfice des Français.
- La réorganisation du réseau consulaire consécutive à la RGPP a entraîné une réduction des emplois et conduit à une transformation de plusieurs postes consulaires en agences consulaires. En outre, l'exercice de compétences consulaires a minima par les postes à gestion simplifiée a donné un rôle accru aux agences consulaires, notamment en matière de suivi et d'assistance aux communautés françaises et, de plus en plus, aux Français de passage en difficulté. Les agences consulaires constituent donc des relais essentiels des postes consulaires.
- En 2012, les agences seront sollicitées pour la préparation et l'organisation des échéances électorales. 131 bureaux de vote seront ainsi installés dans des villes sièges d'agences consulaires. Les consuls honoraires seront amenés à présider un certain nombre de ces bureaux, à prêter, pour certains d'entre eux, leurs locaux pour la création des bureaux, et pour assurer la liaison avec les autorités locales.
- La dotation de 1 128 754 € en programmation initiale budgétaire 2011 a été affectée par des mesures de régulation. La dotation déléguée ainsi réduite à 1 109 904 € contre 1 238 912 € en 2010 n'a pas permis de couvrir tous les frais de fonctionnement des agences consulaires ou les frais de sécurisation de celles situées dans des zones à risque.
- Afin de soutenir, en 2012, les consuls honoraires à hauteur de la contribution qu'ils vont être amenés à apporter au succès des deux échéances électorales majeures, une dotation de 1 296 000 € a été inscrite au PLF.

C. DES CHARGES CONSTANTES PÈSENT SUR UN RÉSEAU EUROPÉEN EN VOIE DE RÉDUCTION

Les services demandés au réseau consulaire sont en nombre croissant, du fait de l'augmentation du nombre de Français résidant ou de passage à l'étranger.

Ce réseau est peut-être aussi victime de sa réputation, car il fournit des prestations beaucoup plus nombreuses et variées que celles de nos principaux partenaires, comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni.

Ce réseau est, en effet, le deuxième au monde en termes d'implantations, mais incontestablement le premier en termes de services offerts.

¹ Voir l'annexe n° II

C'est ce qu'avait constaté notre collègue André Trillard, qui nous a précédés dans la rédaction du présent avis. Dans une note récapitulative des enseignements tirés d'un bref déplacement à Madrid, en septembre 2010, il présentait ainsi les défis posés à notre réseau consulaire :

« On estime à 150 000 le nombre de Français résidant en Espagne, dont 77 000 sont inscrits sur les listes électorales. 6 à 8 millions de nos compatriotes traversent chaque année la frontière franco-espagnole, dont une part pour se rendre au Maroc.

L'Espagne compte 2 consulats généraux (Madrid, Barcelone), 2 consulats à gestion simplifiée (Bilbao et Séville) et 2 antennes consulaires (Malaga, Palma de Majorque, cette dernière devant être fermée en 2011), qui ont succédé à des consulats de plein exercice. Par ailleurs, le consulat de Valence a été fermé. Les tâches administratives sont concentrées au consulat de Madrid, où travaillent 25 personnes.

Ces restructurations s'accompagnent d'une sollicitation plus forte de nos consuls honoraires, qui sont, pour la plupart, espagnols ou binationaux.

Deux points critiques méritent d'être relevés :

- la rationalisation de notre réseau consulaire au sein de l'Union européenne ne s'est pas accompagnée d'un effort de pédagogie envers nos compatriotes sur la nature exacte des services qu'ils sont en droit d'attendre de ce réseau.

Je rappelle que le rapport remis, à sa demande, à M. Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre, en janvier 2005, par le préfet Raymond-François Le Bris sur « l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat à l'étranger » relevait (p. 74) : « *le niveau très élevé des services offerts à nos compatriotes à l'étranger [...] le constat vaut plus encore pour celles de nos communautés établies dans les pays de l'Union européenne* ».

La rationalisation recommandée par ce rapport est en voie de réalisation, mais sans que soient clarifiées les missions incombant à nos consulats, ce qui place leurs agents dans une situation difficile ;

- les flux de Français à destination de l'Espagne sont en croissance continue ; ainsi, l'ouverture d'une liaison aérienne à bas coût de Paris à Barcelone a contribué à conduire dans cette ville très touristique une population jeune et peu fortunée, qui n'en est pas moins la proie de nombreux vols.

Notre consulat est ainsi conduit à délivrer, dans l'urgence, des documents provisoires d'identité à nombre de nos compatriotes, alors même que la décision d'instaurer des passeports biométriques vise à sécuriser cette délivrance. Il y a là une contradiction qui pourrait être exploitée par des filières organisées ».

III. UNE CHARGE SPÉCIFIQUE POUR 2012 : LA PRÉPARATION DES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES

L'organisation de cette tâche a commencé dès le vote de la réforme constitutionnelle de 2008, créant onze sièges de députés des Français de l'étranger.

Ainsi, **les listes électorales ont-elles été progressivement mises à jour, en coopération avec l'INSEE**. En effet, certains de nos compatriotes expatriés ont regagné la France sans, pour autant, se faire rayer des listes à l'étranger; les recoupements avec les informations fournies par l'INSEE permettent d'en tenir compte. Cette actualisation est, pour l'essentiel, confiée à des agents recrutés locaux, qui collectent les adresses de résidence ainsi que les adresses électroniques des expatriés.

Il est prévu de mettre en place près de **800 bureaux de vote**, le tout en concertation, pour la première fois, avec **le ministère de l'intérieur**, qui a dégagé une avance de **8 millions d'euros** pour financer les tâches relevant de sa compétence. Des remboursements complémentaires pourront être effectués sur justificatif. **Le MAEE a prévu un million d'euros pour l'information de nos compatriotes vivant à l'étranger** sur les modalités de déroulement des futurs scrutins. Des messages sur ce point sont diffusés par RFI, TV5 et France 24. **Quatre modalités de vote sont prévues : à l'urne, par procuration, par correspondance (uniquement pour les législatives) et par voie électronique**. Ce dernier doit faire l'objet d'un arrêté spécifique, encore en instance.

Le budget prévisionnel des élections présidentielles et législatives 2012 à l'étranger se décompose ainsi :

Nombre d'électeurs : 821.919 électeurs au 2^{ème} tour en 2007, 963.063 électeurs potentiels en 2011, **le chiffre retenu pour 2012 est de 1.200.000 électeurs**, du fait de la progression constante du nombre de Français établis hors de France, et de l'importance des échéances électorales.

Nombre de bureaux de vote : 547 au 1^{er} tour PR 2007, environ 800 en 2012.

Lexique :

PR : élections présidentielles

LEG : élections législatives

LEC : liste électorale consulaire.

Prévisions de dépenses

	MAEE seul	MAEE/MIOMCTI ¹ : Part du MAEE	MAEE/MIOMCTI : Part du MIOMCTI	MIOMCTI seul
PR et LEG	2.585.000			250.000
PR	1.250.000			4.292.000
LEG/Vote électronique	709.000	192.000	383.000	2.960.000
LEG/Vote par correspondance				65.000
LEG/autres dépenses	200.000			4.662.500
Sous-totaux	4.744.000	192.000	383.000	12.229.500
Total	4.936.000 euros		12.612.500 euros	

¹ Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

IV. LES CRÉDITS D'AIDE À LA SCOLARITÉ DES ENFANTS FRANÇAIS SONT EN LÉGÈRE HAUSSE, ET CEUX CONSACRÉS À L'ACTION SOCIALE SONT STABLES

A. DES AIDES À LA SCOLARITÉ EN CROISSANCE

Deux types d'aide existent : d'une part, les bourses attribuées sur critères sociaux, et, d'autre part, la prise en charge (PEC) des frais de scolarité dans les lycées français à l'étranger.

Déjà en hausse de 14 millions d'euros en 2011, ils s'accroissent de 6,5 millions d'euros en 2012, passant de 119 millions d'euros à 125,5 millions d'euros. **L'effort budgétaire est en réalité de 13,5 millions d'euros par rapport au plafond 2012**, qui les provisionnait insuffisamment. Les mesures adoptées lors du débat budgétaire du PLF 2011, visant à plafonner la prise en charge au niveau des frais de scolarité 2007-2008, sont intégrées à la prévision de dépense pour 2012, qui continue néanmoins de progresser. Cette augmentation a été couverte par redéploiement.

La PEC est en légère baisse dans le PLF 2012, à 31,2 millions d'euros ; en 2011, ces crédits étaient de 33,7 millions d'euros. Les crédits consacrés aux bourses s'élèvent à 93 millions d'euros, et bénéficient à 20 000 élèves, de la maternelle au lycée.

Les aides à la scolarité de l'AEFE : Les bourses scolaires et la prise en charge

L'Agence pour l'Enseignement Français à l'Etranger (AEFE), établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères et européennes, anime et gère en grande partie le réseau scolaire français à l'étranger. Ce réseau d'établissements, dispensant un enseignement français homologué par le ministère de l'Education nationale, permet d'accompagner le mouvement d'expatriation de nos compatriotes en Europe et dans le monde. **On compte aujourd'hui 470 établissements homologués répartis dans 130 pays, qui accueillent près de 300 000 élèves, dont environ 110 000 Français.**

L'accès des familles françaises à ce réseau est soutenu par le programme 151 du ministère des Affaires étrangères et européennes, qui inclut, depuis 2007, les crédits consacrés à l'aide à la scolarisation des élèves français résidant à l'étranger. Les aides à la scolarité versées aux élèves français par l'Agence pour l'Enseignement Français à l'Etranger (AEFE) prennent deux formes : les bourses scolaires, attribuées sur critères sociaux dans toutes les classes, et la prise en charge (PEC) des frais de scolarité des élèves du second cycle du secondaire qui en font la demande.

1. Evolution du nombre de bénéficiaires (données enregistrées en années scolaires)

a) Evolution de la proportion d'élèves aidés

La proportion d'élèves français aidés (toutes aides confondues) augmente, depuis la mise en œuvre de la réforme présidentielle de la prise en charge, en 2007, au rythme de l'extension du nouveau dispositif à l'ensemble des classes de lycée (classe de terminale en 2007/2008, de première en 2008/2009 et de seconde en 2009/2010).

Année scolaire	Etape mise en place PEC	Nbre Français aidés	Prop / nbre total Français	Bourses scolaires	Prises en charge
2007/2008 (et 2007 rythme sud)	Terminale	21 770	22%	20 500	1 270
2008/2009 (et 2008 rythme sud)	Term-1e	25 100	24%	21 600	3 500
2009/2010 (et 2009 rythme sud)	Term à 2nde	29 100	27%	23 000	6 000
2010/2011 (et 2010 rythme sud)		30 700	27,5%	23 400	7 300

Source : données AEFE et logiciel SCOLA.

b) Les bourses scolaires

En 2010/2011 : 23 400 élèves de toutes les classes bénéficient d'une bourse scolaire, d'un montant moyen de 3 300 euros.

Le nombre de boursiers se stabilise par rapport à celui enregistré en 2009/2010 (+ 2 %), après une hausse moyenne de 6 % par an entre 2007 et 2009. Cette inflexion de la tendance s'explique par plusieurs facteurs, notamment :

- Les mesures de régulation des bourses scolaires prises en 2009, appliquées à la rentrée 2010 (dont l'augmentation de 5 % dans le barème de la part de leurs revenus que les familles doivent consacrer au paiement des frais de scolarité) ;

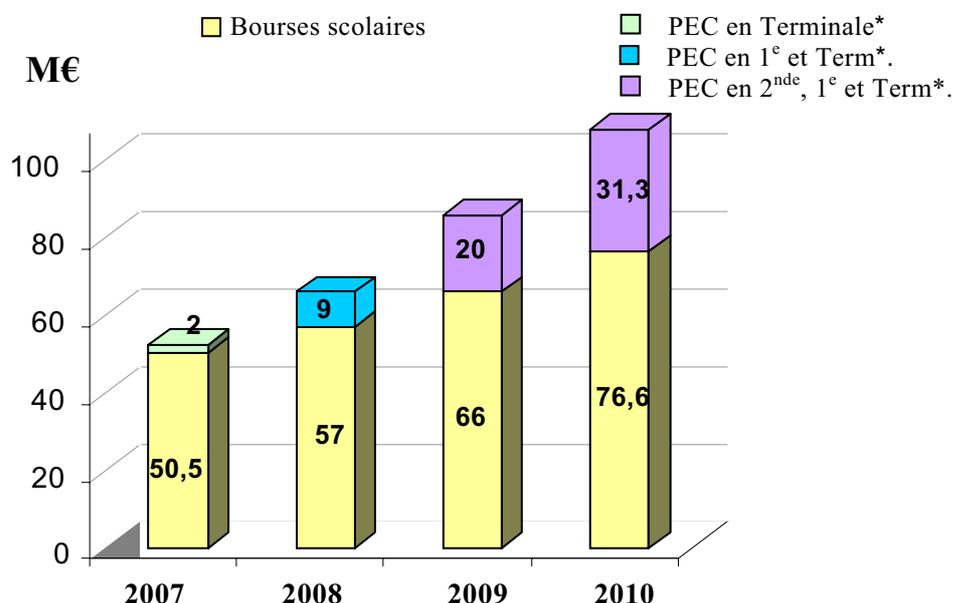
- La baisse des demandes de bourses dans les classes de lycée ouvertes à prise en charge (-4 %), corrélative à une forte hausse des demandes de PEC.

c) La prise en charge des frais de scolarité (PEC)

En 2010/2011 : les frais de scolarité de 7 300 lycéens sont pris en charge par la collectivité nationale (hors bénéficiaires de bourses des classes de lycée), pour un montant moyen de 4 500 €.

La forte augmentation (+20 %) du nombre de PEC par rapport à 2009/2010, à périmètre constant, concerne toutes les classes de lycée : le nombre de PEC dans les classes de terminale, enregistre une hausse de 22 %, après quatre années d'application du dispositif.

2. Evolution budgétaire 2007-2010



* Rappel : la PEC a été mise en place en septembre 2007 dans les classes de terminale, en septembre 2008 dans les classes de 1^e et en septembre 2009 dans les classes de 2^{nde}.

En 2010, le coût de l'aide à la scolarité a été contenu à un montant de 107,9 millions d'euros, grâce aux mesures de régulation prises en 2009. Ainsi, le plafonnement des frais de scolarité pris en charge dans les classes des lycées homologués (hors gestion directe et conventionnés) a permis d'économiser 0,67 million d'euros sur l'année budgétaire 2010.

En définitive, 3,5 millions d'euros de crédits supplémentaires ont dû être ouverts en Loi de finances rectificative pour 2010, afin de financer l'intégralité du coût de l'aide à la scolarité, soit 107,9 millions d'euros.

3. Perspectives concernant les dispositifs d'aide à la scolarité

Conformément au décret n°2011-506 du 9 mai 2011, pris en application de l'article 141 de la LFI pour 2011, le montant des frais de scolarité pris en charge est plafonné à partir de la rentrée scolaire 2011/2012 au niveau des tarifs appliqués par les établissements en 2007/2008.

Le détail des prévisions de dépenses 2011 et 2012 est le suivant :

	2011	2012
Bourses	84	93,6
PEC	33,7	31,9
TOTAL	117,7	125,5
Subvention du P.151-action 2	117,8*	125,5

* Soit le montant disponible après dégel de la réserve de précaution, et après taxations « emploi » et « sécurité » (soit 119 - 1,2 millions d'euros).

Ces estimations sont basées sur les paramètres suivants :

- l'exécution 2010 ;
- **le maintien en 2012 des plafonds 2007/2008 inscrits dans le décret du 9 mai 2011.**
- des taux de progression de 5 % du nombre de bénéficiaires et de 8 % du coût.

B. L'ACTION SOCIALE BÉNÉFICIE DE CRÉDITS STABLES

Après avoir connu un fléchissement en 2010, à 17,44 millions d'euros, **ces crédits ont crû à 19,8 millions d'euros en 2011, et restent à ce niveau dans le PLF 2012.**

Cette augmentation a été motivée, notamment, par l'ajout d'une nouvelle mission, la prise en charge des frais d'hospitalisation d'urgence des Français de l'étranger dans la loi de finances de 2011, à hauteur de 498 000 euros.

Ces crédits sont gérés par les comités consulaires pour la protection et l'action sociale.

L'action sociale en faveur des Français de l'étranger.

Dans un contexte de politique visant à la réduction du déficit budgétaire, le ministère des affaires étrangères et européennes poursuit en 2011 les efforts entrepris les années précédentes pour ne pas faire porter la contrainte budgétaire sur l'action sociale, dans l'intérêt de nos compatriotes en situation de précarité.

Il s'efforce de gérer ce budget avec rigueur. En conséquence, les postes s'efforcent d'agir le plus efficacement possible, en recherchant des solutions adaptées aux besoins d'assistance exprimés par nos compatriotes à l'étranger, au travers d'outils innovants (secours mensuels spécifiques enfants attribués à l'enfance en détresse) et de l'élargissement des partenariats avec les associations de bienfaisance et les chambres de commerce.

Un système de gestion unique

Malgré une dotation en loi de finances limitée, la poursuite d'une gestion rigoureuse a permis de maintenir le principe d'une solidarité nationale à l'égard des Français de l'étranger les plus démunis, **ce principe étant une spécificité française sans équivalent**. Il convient en effet de rappeler que la France est le seul pays en Europe à avoir mis en place un système d'aide sociale aussi développé, **au-delà des secours d'urgence et des rapatriements**.

Le MAEE veille à adapter au mieux l'aide sociale consulaire aux situations individuelles et aux conditions de vie locale, et à préserver l'équilibre financier du dispositif d'action sociale, condition sine qua non de sa pérennité.

Les moyens : crédits centraux et crédits déconcentrés dans les postes :

Les dépenses d'intégration sociale au bénéfice des Français en difficulté à l'étranger, au sens large (aide sociale, Caisse des Français de l'Etranger, emploi et formation professionnelle, sociétés françaises de bienfaisance, rapatriements, hospitalisations d'urgence à l'étranger, centres médico-sociaux, subventions à des organismes d'aide en France) sont financés par les crédits budgétaires du programme 151.

Exécutées pour 20 287 millions d'euros en 2010, les crédits ouverts en LFI au titre du Pôle social s'élèvent pour **2011 à 19 602 millions d'euros**, ramenés à 18 622 millions d'euros après mise en réserve. **Cette somme est :**

- pour partie déconcentrée auprès des postes diplomatiques et consulaires, à hauteur de 16.961 millions d'euros en 2010, consacrés aux comités consulaires pour la protection et l'action sociale (CCPAS), aux sociétés françaises de bienfaisance (SFB), centres médico-sociaux (CMS), aux hospitalisations d'urgence à l'étranger ainsi qu'aux comités consulaires pour l'emploi et la formation professionnelle (CPEFP).

- pour partie gérée à partir de l'administration centrale (rapatriements sanitaires, subventions à des organismes d'aide, emploi et formation professionnelle et Caisse des Français de l'étranger) pour un total de 3 325 millions d'euros.

Les aides du CCPAS sont majoritairement réservées aux Français établis hors de France.

Elles prennent la forme soit d'allocations mensuelles accordées aux personnes ayant des revenus inférieurs à un certain plafond (« le taux de base »), soit d'aides ponctuelles non renouvelables ;

Elles sont fixées en euros, le « taux de base » des allocations variant d'un pays à l'autre en fonction du coût de la vie et de l'évolution du taux de change.

Chaque année, le MAEE examine l'ensemble des propositions de révision des taux de bases présentées par les CCPAS (210 en 2010), et, s'efforce de répondre aux demandes de revalorisation du « taux de base » des allocations, dans la limite des crédits inscrits au budget sur le programme 151, après examen d'éléments d'appréciation précis.

Compte tenu de la contrainte budgétaire, la majorité des postes, qui au vu de ces critères, auraient dû voir leur taux de base réévalué, ne l'ont pas été ou seulement en partie.

Ainsi, pour l'année 2010, les membres de la commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger ont proposé le maintien des « taux de base » pour 147 postes, une diminution des taux pour 39 postes afin de tenir compte d'un effet change-prix favorable et une hausse des taux pour 24 postes en fonction du coût de la vie locale.

La gestion très rigoureuse et contrôlée de ces fonds (5 418 dossiers d'allocataires ont fait l'objet d'un examen dans les postes et à Paris) a permis de maintenir un système minimal d'assistance sociale à nos compatriotes établis hors de France, mais aussi d'innover et d'adapter les outils d'aide. **Ainsi existe-t-il depuis 2006 une nouvelle catégorie d'aide au bénéfice des enfants défavorisés (503 087 euros y ont été consacrés en 2010).**

Dans ce contexte, c'est la somme de 15 071 millions d'euros qui a été dépensée en 2010 par les postes consulaires au titre des activités des CCPAS.

Ces crédits ont permis de verser des allocations mensuelles à 5 367 personnes. Elles se répartissent comme suit :

- Allocations de solidarité en faveur des personnes âgées (AS)	3 022
- Allocations adultes handicapés (AAH)	1 473
- Allocations enfants handicapés (AEH)	433
- Allocations à durée déterminée (ADD)	65
- Secours mensuels spécifiques enfants (SMSE)	374

En ce qui concerne les aides ponctuelles, 5 582 secours occasionnels (Français résidents) et 260 aides exceptionnelles (Français de passage) ont été accordés.

En outre, 416 compatriotes résidant dans les pays de l'Union Européenne où, pour être en conformité avec la réglementation européenne les allocations versées aux adultes ont été supprimées en mars 2010, ont bénéficié d'une aide dans le cadre du « filet de sécurité », dispositif transitoire mis en place dans le souci de répondre aux situations les plus sensibles.

Les 5 premiers pays bénéficiaires en euros en 2010 (en exécution)

MAROC	1 776 807 €
LIBAN	1 267 216 €
TUNISIE	964 464 €
SENEGAL	877 539 €
MADAGASCAR	780 719 €

**Les 5 premiers pays en nombre d'allocataires en 2010
(y compris aide à l'enfance)**

MADAGASCAR	493
MAROC	440
INDE	395
ARGENTINE	315
LIBAN	310

La commission permanente, lors de sa réunion du 15 mars 2011, a avalisé un maintien des « taux de base », utilisés comme plafond de calcul des différentes allocations versées, pour 129 postes consulaires, une diminution pour 3 d'entre eux, afin de tenir compte de l'effet change/prix favorable, et une hausse des taux pour 75 postes en fonction du coût de la vie locale. Ainsi, les prévisions de dépenses des 207 CCPAS s'élèvent à 15 423 284 euros.

Toutefois, la dotation de 16,2 millions d'euros inscrite au PLF triennal 2011-2013 au titre de l'aide sociale, ramenée à 15,42 millions d'euros après mise en réserve, ne permet pas de prendre en compte la croissance régulière (de l'ordre de 3 %) de la population expatriée française et de faire en sorte que les taux de base suivent véritablement l'augmentation du coût de la vie dans de nombreux pays.

Les associations locales de bienfaisance (SFB), qui bénéficient de 398 000 euros en 2012, sont des partenaires de l'action de l'Etat en faveur de nos compatriotes les plus démunis à l'étranger. Souvent dirigées par des bénévoles, elles jouent un rôle complémentaire de celui de nos consulats en répondant à des situations qui, par leur urgence ou leur nature, ne peuvent trouver de solutions dans le cadre des CCPAS.

La Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire s'efforce de répondre aux demandes présentées par les SFB, en adaptant son soutien selon la nature des activités de chaque association. Elle s'assure :

- que l'action de l'association est cohérente avec celles menées par le poste consulaire en matière d'aide sociale et par l'Agence pour l'Enseignement Français à l'Etranger (AEFE) pour l'aide à la scolarisation ;

- que le montant de la subvention sollicitée est en rapport avec l'action sociale et d'entraide de l'association au bénéfice de ressortissants français ;

- que la demande n'est pas destinée à financer des investissements immobiliers ou des travaux ;

- que la gestion de l'association est saine et qu'elle ne fait pas apparaître un déficit chronique, déficit que la subvention du Département n'a pas vocation à résorber ;

- qu'il n'y a pas confusion entre la société de bienfaisance et une association représentant les Français de l'étranger, que ce soit du fait de son siège, de ses dirigeants ou salariés, ou de tout autre élément de nature à créer une ambiguïté sur la destination finale de la subvention.

Ainsi, en 2010, 116 demandes de subvention ont été examinées en prenant en considération l'avis du poste (2 demandes ont été rejetées par les postes), le compte rendu d'utilisation de la subvention 2009, le bilan financier pour 2009, le patrimoine mobilier et/ou immobilier, ainsi que les prévisions budgétaires pour 2010. La commission d'attribution des subventions a retenu 89 dossiers (88 en 2009). Un montant global de 456 525 euros a été délégué aux postes (412 375 euros en 2009).

En 2011, les crédits disponibles sur le programme 151 (378 100 euros après régulation budgétaire) en faveur des sociétés françaises de bienfaisance permettent, après redéploiement de 71 975 euros à partir de l'enveloppe des centres médico-sociaux (CMS), de retenir 97 dossiers pour un montant global de 450 075 euros.

Le MAEE souhaite poursuivre son soutien aux sociétés françaises de bienfaisance, véritables relais de l'action sociale conduite localement.

L'objectif des **centres médico-sociaux (CMS) (279 000 euros en 2012)** est d'assurer la sécurité sanitaire des Français résidents dans les pays où les structures locales ne permettent pas d'assurer les soins de la vie quotidienne et la préparation des évacuations sanitaires. Le MAEE soutient actuellement 15 CMS situés dans des pays très démunis au plan sanitaire :

- en Afrique subsaharienne : Côte d'Ivoire, Mali, Centrafrique, Congo-Brazzaville, Burundi, Guinée-Conakry, Guinée-équatoriale, Bénin, Tchad, Niger, Burkina Faso et Cameroun ;

- dans l'Océan Indien : Madagascar et les Comores ;

- un CMS est géré par le poste de Pékin conjointement avec l'Ambassade d'Allemagne en Chine.

Les aides sur crédits d'administration centrale touchent les rapatriements qui disposent de 797 000 euros en 2012.

En 2010, 703 000 euros ont été dépensés sur la dotation « rapatriements ». Une somme supplémentaire de 200 000 euros,

correspondant au coût de trois évacuations sanitaires a été engagée en 2010 mais sera payée sur la dotation 2011, le ministère de la défense n'ayant pu produire les factures avant la clôture de gestion. Le montant des dépenses réellement effectuées est donc de l'ordre de 900 000 euros.

Le nombre de Français, résidents ou de passage à l'étranger, rapatriés s'est élevé à 429 toutes catégories confondues (sanitaires et/ou pour indigence), dont 381 pris en charge totalement ou partiellement par le ministère des Affaires étrangères et européennes, ces derniers représentant un coût moyen par rapatriement de 2 382 euros.

L'augmentation importante du nombre d'évacuations sanitaires (12 en 2010 pour un coût total de 508 742 euros contre 4 en 2009 pour 206 148 euros) a imposé au MAEE de refuser ou de différer un plus grand nombre de dossiers que les années précédentes. Ainsi, 105 dossiers ne présentant pas un caractère d'extrême urgence ont trouvé une solution d'attente et ont été refusés, suspendus voire annulés.

Les besoins à satisfaire en matière de rapatriements sont en croissance constante, notamment du fait de l'augmentation du coût moyen d'un rapatriement (hors opérations d'évacuations sanitaires), qui passe de 868 euros en 2009 à 1 081 euros en 2010, soit une majoration de 24 %.

Plusieurs facteurs concourent également à l'augmentation des besoins en termes de rapatriements :

- situation internationale marquée par une prolifération des risques sécuritaires (terrorisme, guerres ou bouleversements politiques, catastrophes naturelles...);

- nombre croissant de touristes français à l'étranger en situation de précarité économique faisant appel aux consulats ;

- crise économique internationale, qui affecte l'ensemble des pays, fragilise la situation de nos compatriotes et entraîne des difficultés pour nombre de Français établis hors de France, ce qui les conduit à solliciter plus fréquemment un rapatriement pour indigence ;

Le MAEE s'efforcera de rester en 2012 dans le montant de l'enveloppe de crédits « rapatriements » de 2011, soit 797 000 euros, en se focalisant sur les opérations d'urgence manifeste.

Par ailleurs, le MAEE apporte un soutien financier à des organismes d'aide et d'assistance aux Français de l'étranger implantés en France.

En 2011, la dotation sur le programme 151 a été fixée à 100 000 euros, (95 000 euros, après mise en réserve légale) en baisse importante compte tenu du transfert au Centre de crise de certains dossiers.

Ces crédits ont été répartis de la manière suivante :

- Comité d'entraide aux Français rapatriés (CEFR) : 13 000 euros au titre de la convention de prestations établie pour la période 2010-2012.

- Fédération Nationale des Anciens Combattants résidant hors de France (FACS) : 40 000 euros.

- Fédération Internationale des Accueils Français et Francophones à l'Etranger (FIAFE) : 3 600 euros.

- L'APCARS (association de politique criminelle appliquée et de réinsertion sociale) : 12 000 euros.

Tableau récapitulatif des dotations inscrites au PLF 2012	
Les comités consulaires pour la protection et l'action sociale (CCPAS)	16 235 000
Les sociétés françaises de bienfaisance	398 000
Les centres médico-sociaux	279 000
Les rapatriements	797 000
Les subventions aux organismes d'aide en France	100 000

La Caisse des Français de l'Etranger bénéficie au titre du dispositif « de la troisième catégorie aidée », d'une subvention de 498 000 euros. Cette institution a un rôle social important, en facilitant l'accès à la couverture médicale des employés expatriés des entreprises françaises et d'autres catégories socioprofessionnelles.

Les Français démunis qui n'ont pas les moyens de s'assurer auprès d'assurances privées, ou qui ne trouvent pas dans les systèmes locaux d'assurance à l'étranger une protection suffisante, peuvent bénéficier, depuis 2002, d'une aide de l'Etat pour adhérer à la CFE par le biais de la « troisième catégorie aidée ». Elle est accessible aux Français dont les ressources n'excèdent pas 50 % du plafond de la sécurité sociale. Cette charge s'élève à 2,5 millions d'euros.

Jusqu'en 2010, le dispositif d'aide financière à l'adhésion était pris en charge dans sa totalité par le ministère des Affaires étrangères. Désormais, le premier alinéa de l'article L.766-9 du code de sécurité sociale stipule que l'action sanitaire et sociale mise en œuvre par la CFE est financé par « la caisse des Français de l'étranger et par un concours de l'Etat ».

V. L'INSTRUCTION DES DEMANDES DE VISA REPRÉSENTE UNE CHARGE CROISSANTE, EN DÉPIT DE L'EXTERNALISATION DE CERTAINES TÂCHES

Sur les 350 millions d'euros du programme 151, **108 millions reviennent à cette action**, dont la définition est une responsabilité partagée entre les ministères de l'intérieur et des affaires étrangères et européennes.

L'indicateur de performance évalue entre 300 et 310 le nombre de visas délivrés par ETPT, prévision qui a été réalisée en 2010 et devrait

l'être en 2011, ce qui illustre la remarquable productivité des services compétents.

Cependant, elle ne saurait suffire à faire face au fort accroissement de la demande, issue particulièrement des pays émergents (« BRICS »). En effet, l'instruction de ces demandes doit être confiée à des agents titulaires, expatriés, pour d'évidentes raisons de confidentialité : il ne peut donc y avoir substitution de contractuels en cas d'insuffisance de titulaires.

Pour alléger la charge de ces agents, **les tâches préalables à l'examen de la demande (constitution du dossier et fixation des rendez-vous) ont été largement externalisées vers des sociétés privées**, auxquelles recourent également certains de nos partenaires européens. C'est le demandeur qui rémunère ces sociétés, de même qu'il s'acquitte des frais de visas auprès des consulats lors de la demande.

Le MAEE estime que cette externalisation doit être poursuivie en faveur des consulats recevant de nombreuses demandes, au Maghreb et en Chine, notamment, mais que l'essentiel a déjà été accompli. En effet, l'externalisation n'est pertinente que lorsqu'elle permet d'améliorer la gestion de flux importants de demandes.

Notre pays est, aujourd'hui, très en avance, dans ce domaine, sur nos partenaires de la zone Schengen.

Cependant, cette avance est consommatrice de personnels ; un redéploiement des moyens au sein du réseau consulaire puis des missions de renfort ont permis de pallier les manques, mais il faudrait envisager, pour faire face aux demandes croissantes, de renforcer légèrement les effectifs : 20 postes de titulaires et 30 postes de contractuels apporteraient une marge de manœuvre bienvenue. En effet, si 50 % des demandes de visas font l'objet d'externalisation, les 50 % restant ne pourront l'être puisqu'elles portent sur des visas biométriques, que seuls les personnels du MAEE peuvent traiter.

Ces emplois supplémentaires, loin d'être une dépense pour l'Etat, lui rapporteraient, car les ressources tirées des frais de visas sont supérieures aux frais induits par les personnels qui les délivrent.

CONCLUSION DE MME HÉLÈNE CONWAY-MOURET

Deux contraintes ont nécessité l'augmentation de crédits pour le programme 151 :

- d'une part **le financement des échéances électorales de 2012**. L'élection présidentielle et l'élection, pour la première fois, de onze députés représentant les Français de l'étranger, nécessite d'engager des moyens. Une dotation supplémentaire de 10,29 millions d'euros est attribuée.

- d'autre part le financement de **l'aide à la scolarisation des élèves français résidant à l'étranger**. Ainsi 125,5 millions d'euros en 2012 sont engagés, contre 119 millions d'euros en 2011, **soit une augmentation de 6,5 millions d'euros**.

La hausse des crédits n'est pas à la mesure de l'augmentation des besoins qui croissent dans tous les domaines du programme : consulaire, éducatif et social. **Si le budget du programme 151 semble ainsi épargné par les réductions budgétaires, les données confirment en réalité la tendance à l'érosion des moyens.**

UN RESEAU CONSULAIRE EN TENSION

La préparation des échéances électorales

Il est regrettable de constater la baisse des effectifs dans le réseau alors que ces échéances étaient connues. La mise à jour des listes électorales consulaires a nécessité le recrutement d'agents contractuels, soit 350 mois de vacations ou 30 ETP.

L'instruction des demandes de visa

Après l'externalisation de la collecte des demandes de visas, il est envisagé d'étendre l'externalisation à la collecte des données biométriques. Trois postes pilotes ont été retenus : Alger, Istanbul et Londres.

Cette expérimentation pose dès à présent des questions, notamment en termes de sécurité des données. En septembre 2009, la Cnil émettait de sérieuses réserves dans sa délibération n°2009-495 compte tenu *"des usages possibles de ces données par des prestataires de service ainsi que par les autorités locales, et des risques d'atteintes graves à la vie privée et aux libertés individuelles"*.

LES AIDES A LA SCOLARITE : UN SYSTEME A REVOIR

Le cadre réglementaire des aides à la scolarité de l'AEFE a été modifié. Les télégrammes de cadrage des travaux des prochaines commissions locales intégrant les nouvelles dispositions ont été transmis aux postes le 18 juillet 2011. Ils indiquent qu'en raison de la publication tardive du décret et des instructions 2011/2012, les postes instruiront favorablement les demandes de bourses ou de prise en charge présentées tardivement (mais avant la seconde CLB) par des familles résidant déjà dans le pays au 1^{er} janvier 2011.

Les bourses

Evolution du nombre de demandes :

Nombre de demandes de bourses scolaires	
ANNEE	Nombre
2006/2007	22 178
2007/2008	22 820
2008/2009	23 701
2009/2010	25 481
2010/2011	26 725
2011/2012 (provisoire après 1 ^{ère} CNB)	24 206

(source : AEFE)

Evolution des attributions :

ANNEE	Nombre	Montant EUR	COÛT MOYEN
2006/2007	18 217	43 931 762	2 412
2007/2008	18 967	48 760 503	2 571
2008/2009	20 031	54 879 796	2 740
2009/2010	21 355	65 492 889	3 067
2010/2011	21 803	70 106 968	3 215
2011/2012 (provisoire)	19 977	69 726 342	3 490

(source : AEFE)

La prise en charge des frais de scolarité (PEC) :

Les dernières données de l'AEFE sont les suivantes : 6 986 lycéens pour un montant moyen de 4 490 euros (hors bénéficiaires de bourses des classes de lycée).

PERIODE	CLASSE	NOMBRE	Montant EUR	COUT MOYEN
2007/2008 Total		1 270	4 466 205	3 517
2008/2009 Total		3 362	12 980 168	3 861
2009/2010 Total		5 706	25 170 537	4 411
2010/2011 Total		6 986	31 369 804	4 490

(source : AEFÉ)

Les prévisions 2011-2013 avec maintien du plafonnement de la prise en charge à son niveau actuel s'établissent comme suit :

	2011	2012	2013
Bourses scolaires	84 M€	93,6 M€	106 M€
PEC après extension du plafonnement	33,7 M€	31,9 M€	33,5 M€
Total après extension du plafonnement	117,7 M€	125,5 M€	139,5 M€
Dotations	117,8 M€*	125,5 M€	116 M€
Besoin de financement	0 M€	0 M€	- 23,5 M€

* Après taxations et dégel de la mise en réserve de précaution.

Il manquera donc 23,5 millions d'euros pour financer l'aide à la scolarité en 2013.

Votre rapporteure, Mme Conway-Mouret, estime qu'une réflexion sur l'aide à la scolarité est incontournable.

Nous savons d'ores et déjà **qu'il manquera 23,5 millions d'euros en 2013**. Il est donc avéré que les dispositifs d'aide à la scolarité tels qu'ils sont en place aujourd'hui ne peuvent être pérennisés. Il s'agit là d'un fait et non d'une position partisane. Des réformes ont été entreprises pour tenter d'enrayer cette tendance. Nous constatons aujourd'hui que ces mesures sont insuffisantes. A l'Assemblée nationale, dès le 30 juin 2010, la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur l'enseignement du français à l'étranger a préconisé la suspension du dispositif de prise en charge au profit d'un mécanisme de bourses [Rapport AN-2693 (2009-2010)]. Plusieurs pistes peuvent être explorées :

- soit on trouve une rallonge budgétaire mais la question du financement se posera de nouveau chaque année et de manière exponentielle,
- soit on supprime la PEC,

- soit on la réforme par une modération de la PEC avec mise sous condition de ressources ou par la mise en place d'une enveloppe fixe dotée pour le financement de la prise en charge.

Une réforme de la PEC permettrait d'alimenter d'autant plus la ligne budgétaire des bourses.

STAGNATION DES CREDITS D'ACTION SOCIALE

Les aides aux personnes :

La forte progression du nombre de Français inscrits au registre, le vieillissement de la population et la situation économique mondiale induisent **une nette augmentation des demandes d'aide sociales dont il n'est pas tenu compte**. Par ailleurs, l'enquête menée en 2010 auprès des CCPAS situés dans certains pays d'Europe (où le versement des allocations a été suspendu et nos compatriotes invités à solliciter les aides sociales locales) a révélé la nécessité de réintroduire le versement d'allocations en Andorre et de maintenir l'attribution d'aides mensuelles en Espagne, en Grèce et en Italie.

La commission permanente, en sa réunion du 15 mars 2011, a avalisé un maintien des « taux de base », utilisés comme plafond de calcul des différentes allocations versées, pour 129 postes consulaires, une diminution pour 3 d'entre eux, afin de tenir compte de l'effet change/prix favorable, et une hausse des taux pour 75 postes en fonction du coût de la vie locale. Ainsi, les prévisions de dépenses des 207 CCPAS s'élèvent à 15 423 284 euros. Il convient cependant de constater que l'enveloppe affectée aux aides sociales à l'étranger n'a quasiment pas augmenté depuis 2005.

L'emploi et la formation professionnelle :

Ils sont dotés de 797 000 euros dans le PLF pour 2012. L'enveloppe prévue est donc strictement équivalente à celle de 2011. Les 32 comités consulaires ont recensé 5 636 offres d'emploi pour 15 024 demandes, ont réalisés 3 151 placements (en emploi et en stages) en 2010 et ont permis à 21 % des demandeurs d'emploi de bénéficier d'un placement, soit direct (1 820), soit indirect (1 756).

A ce jour, des actions de formation sont encore disponibles, notamment s'agissant des formations qualifiantes de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) en France, pour lesquelles une enveloppe de 900 000 euros a été affectée à la formation professionnelle des Français de l'étranger. Ces formations qualifiantes s'adressent particulièrement aux jeunes.

La répartition par zone géographique du financement de l'Etat était la suivante pour 2010 (statistiques 2011 non disponibles à ce jour) :

- Europe : 32 %
- Amérique : 28 %
- Asie : 21 %
- Afrique, Maghreb et Moyen-Orient : 19 %

La Caisse des Français à l'Etranger

Il semble que la Caisse des Français de l'Etranger soit arrivée aujourd'hui à un tournant de son histoire : le dispositif d'aide financière à l'adhésion a été très largement affaibli avec la limitation drastique du financement de la troisième catégorie aidée et aucun élément ne permet d'évaluer si la CFE a la capacité financière de faire face à cette charge.

Pour toutes ces raisons, je propose à la commission de s'opposer à l'adoption des crédits de la mission Action extérieure de l'Etat pour 2012.

CONCLUSION DE M. ROBERT DEL PICCHIA

Etant donnée la période de crise budgétaire, nous pouvons nous satisfaire du budget qui nous est présenté. Je suis reconnaissant au ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères, pour l'engagement dont il a fait preuve en défendant le maintien au niveau actuel des crédits de son ministère, tant auprès du Premier ministre que de Bercy.

Les Français de l'étranger comprennent les difficultés auxquelles est confronté le Gouvernement. Ils acceptent dans leur grande majorité les mesures prises et les contraintes nécessaires.

S'agissant du programme 151 : Français de l'étranger, il m'a paru utile de faire quelques observations.

Les consulats (233 + 494 consuls honoraires)

S'agissant de la fermeture en 2011 de onze consulats (Alicante, Ottawa, Gênes, Lausanne, Sfax, Berne, Garoua, Valence, Saint Louis et Anvers et Liège), cela n'est naturellement pas toujours bien perçu par les Français résidant dans ces pays. Il me semble donc important de faire un travail d'explication. C'est le travail des élus représentant les Français de l'étranger au Parlement (Sénateurs et bientôt Députés) et, plus particulièrement, des élus locaux, les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger. Car la fermeture de ces postes doit être mise en parallèle avec les ouvertures et implantations nouvelles de notre réseau consulaire dans les pays émergents. Le Département répond en cela aux évolutions démographiques et aux besoins nouveaux dans certaines régions du monde.

Le développement de la télé-administration facilite certes les demandes consulaires. Toutefois, la réorganisation du réseau consulaire (ouverture de dix nouveaux consulats en Chine, Russie, Inde, etc.) reste une question très sensible. Il conviendrait donc de mettre en place une meilleure information. Une consultation préalable des élus locaux permettrait assurément une meilleure compréhension des mesures prises.

Quant aux services proposés par nos postes aux Français, qu'ils résident dans le pays ou qu'ils soient simplement de passage, il faut noter la qualité et la disponibilité des personnels consulaires. Un bémol toutefois à cette incontestable qualité de service : l'accueil. Il arrive que dans certains postes, on puisse regretter le manque de formation de certains personnels qui n'accorderaient pas aux usagers toute la considération ou le temps qu'ils estiment, à juste titre, être en droit d'espérer de la part de ce qu'ils considèrent comme « une mairie ».

Les élections

On ne peut que se satisfaire de l'élection de onze députés par les Français établis hors de France. C'était une demande ancienne des élus à l'Assemblée des Français de l'Étranger qui deviendra réalité l'an prochain, comblant une lacune dans nos institutions basées sur le système parlementaire bicaméral.

Le budget qui est consacré à l'organisation de ces élections à l'étranger – abondé pour sa plus grande part par le ministère de l'Intérieur (8 millions d'euros), comme il se doit pour des élections nationales – devrait, à notre avis, permettre de répondre aux besoins particuliers de ces élections organisées à l'étranger. Qu'il s'agisse de l'ouverture d'un grand nombre de bureaux de vote (800) à travers les différents pays pour aller au plus près des électeurs, ou encore de la possibilité de voter à distance – par correspondance postale ou électronique -, indispensable à l'étranger en raison des distances : le maximum a été envisagé pour encourager la participation électorale.

Inquiétudes

Pourtant, la mise en œuvre du vote par Internet suscite des inquiétudes. Pour s'assurer du bon fonctionnement du système (ce qui n'a pas été le cas lors des dernières élections à l'AFE), nous avons obtenu la tenue d'un test « grandeur nature », qui devait permettre à plusieurs milliers d'électeurs de voter « à blanc ». Les représentants à l'Assemblée des Français de l'étranger au comité de suivi du vote par Internet, avaient demandé l'organisation de ce vote test le plus tôt possible, pour permettre d'avoir le temps nécessaire pour éventuellement apporter des modifications au système. Ils avaient proposé cette répétition générale à la fin du printemps dernier, puis à l'automne. Un test était prévu début décembre. Il vient d'être reporté au 29 janvier, pour des raisons que nous ne connaissons pas. Non seulement, nous ne savons pas ce qui a provoqué ce report, mais nous pouvons raisonnablement penser que les délais ne permettront pas de corriger ce que le test révélerait comme défaillant...

L'organisation de ces élections est inédite à l'étranger. Les risques de dysfonctionnements sont d'autant plus grands. Ils entraîneraient un contentieux électoral aussi important que préjudiciable, notamment sur la participation de plus d'un million de nos compatriotes à la vie démocratique de notre pays.

Les aides à la scolarité

Il me semble important de revenir plus en détail sur les aides à la scolarité et les différentes tentatives pour déstabiliser un système qui n'est certes pas parfait mais dont l'équilibre financier est maintenu, ainsi que l'a voté l'Assemblée nationale.

Les Bourses

Le budget augmente tous les ans. Le nombre d'enfants boursiers croît régulièrement, parallèlement aux difficultés financières que rencontrent en cette période de crise notre communauté expatriée, dont une grande partie – contrairement aux idées reçues – a un niveau de vie bas, voire très bas en particulier pour certains binationaux qui représentent plus de la moitié des Français à l'étranger. Toutefois, la somme consacrée aux bourses a doublé depuis 2007 passant de 47 à 93,6 millions d'euros. Ce montant permet d'aider à la scolarisation plus de 22 000 élèves.

La prise en charge (PEC)

Devenue trop célèbre dans les hémicycles, critiquée, fustigée et cible d'attaques plus politiques que justifiées, la PEC est néanmoins très appréciée des familles qui en sont bénéficiaires. 40 % des familles françaises ayant des enfants au lycée le sont.

Ne sont pas bénéficiaires de la PEC, les familles qui perçoivent une bourse (16 % d'entre elles), les fonctionnaires, agents des postes diplomatiques et consulaires et personnels de l'AEFE, car ils perçoivent déjà un avantage familial qui est précisément destiné à couvrir les frais de scolarité ; l'Etat ne va donc pas prendre en charge 2 fois les frais de scolarité. A noter que les fonctionnaires bénéficient de l'avantage familial dès la naissance de l'enfant alors que la PEC n'est attribuée qu'à partir de la classe de Seconde et qu'elle est plafonnée depuis cette année.

Les faux arguments des détracteurs de la PEC

La PEC coûte cher

Non, la prise en charge des lycéens à l'étranger coûte 2,5 fois moins cher qu'en France (un peu plus de 4 000 euros depuis le plafonnement, contre 11 400 euros en France, par lycéen et par an).

La PEC se fait aux dépens des bourses

Totalement Faux. Le budget des bourses a été multiplié par 2 depuis la création de la PEC en 2007. Il est passé de 47 millions d'euros à 93,6 millions d'euros pour 2012.

Il est 3 fois plus élevé que le budget de la PEC : 93,6 millions d'euros pour les bourses contre 31,9 millions d'euros pour la PEC.

La PEC favorise les riches

Non, faux également. Les « riches » mettent leurs enfants dans les lycées français quoi qu'il arrive, PEC ou pas PEC. Les familles les plus démunies aussi, grâce aux bourses. Les fonctionnaires à l'étranger également, grâce à leur avantage familial.

Ceux à qui profitent la PEC, ce sont les classes moyennes du secteur privé, la majorité de nos compatriotes, à l'étranger comme en France. A noter que les familles très riches demandent rarement le bénéfice de la mesure.

Si on supprime la PEC, on n'accueillera plus que les enfants français de familles aux revenus très modestes qui auront des bourses, les enfants de fonctionnaires et les enfants de familles très aisées, françaises (et étrangères).

La même conséquence sera obtenue si on met un plafond de revenus, comme le suggère certains. Les enfants des classes moyennes du secteur privé en seraient exclus, car trop « aisées » pour obtenir une bourse mais pas assez « riches » pour payer la scolarité.

D'ailleurs, l'AEFE nous a signalé qu'un plafonnement par rapport aux revenus serait presque impossible à mettre en œuvre à l'étranger.

La PEC exclue les enfants étrangers

Que les frais de scolarité soient payés par l'Etat français ou par les familles, cela ne change rien : ils sont payés de la même façon. Cela n'a aucune incidence sur les familles qui paient elles-mêmes les écoles, qu'elles soient françaises ou étrangères.

La scolarisation des enfants étrangers n'est pas la première priorité des écoles françaises. Pourtant les étrangers représentent 60 % des effectifs de nos écoles à l'étranger : 295 280 élèves, dont **184 993 étrangers** (+4,5 % par rapport à l'année précédente) et **110 287 français** (+4,7 % par rapport à l'année précédente) en 2010/2011 et 2011.

Soulignons qu'au lycée, là où la PEC est en vigueur, il y a près de 2 fois plus d'élèves étrangers que de français : **18 208 élèves français contre 31 957 étrangers**. On ne peut donc pas dire que la PEC a un effet d'éviction des élèves étrangers. Au contraire, leur nombre augmente.

Notons que le budget de 422 millions d'euros attribué à l'AEFE (hors aides à la scolarité), bénéficie autant aux élèves français qu'aux élèves étrangers. Par ailleurs, les étudiants étrangers bénéficient de bourses d'études et de stages pour venir en France d'un montant total de 93,5 millions d'euros, financé sur le programme 185. C'est le même montant que celui des bourses pour tous les élèves français à l'étranger.

La PEC entraine l'augmentation des écolages

NON. Faux. Que ce soit l'Etat qui paie ou les familles, les frais de scolarité sont payés : il n'y a pas de manque à gagner. Donc l'Etat ne répercute rien sur les autres familles. Les frais de scolarité poursuivent leur progression, en particulier dans les établissements du réseau de l'AEFE. La cause de l'augmentation des écolages : le développement du réseau, les constructions de nouveaux bâtiments pour accueillir un nombre toujours croissant d'élèves en raison du succès de notre système d'enseignement.

La PEC est un « cadeau » fait aux entreprises

Tout d'abord, rappelons que 50 % des Français établis à l'étranger sont des binationaux. Les expatriés d'entreprises sont une petite minorité. La majorité de Français à l'étranger sont des résidents établis.

Le désengagement des entreprises est une légende entretenue malicieusement. L'éducation est une mission de service public. Ce n'est pas aux entreprises de la financer. Lorsque les entreprises paient les frais de scolarité, c'est le fruit d'une négociation salariale. On ne peut donc pas détacher cet avantage de la rémunération du salarié. Quoi qu'il en soit, le rapport de l'Assemblée nationale sur le budget pour 2012 précise que *« concernant les grands groupes français, le désengagement reste à ce jour marginal et l'on ne constate pas de politique globale de désengagement »*.

En 2010, l'audit de la RGPP (révision générale des politiques publiques) faisait apparaître un désengagement de 4 entreprises sur les quelque 200 rassemblées dans le cercle Magellan...

Et si la PEC bénéficie aux PME-PMI, c'est tant mieux ! Car cela les aide à conquérir des marchés à l'étranger et stimule des exportations dont la France a bien besoin, compensant largement la dépense PEC.

Enfin, il faut préciser que ce budget a été dégagé par Bercy spécialement pour la PEC. Si la mesure n'avait pas été mise en œuvre, le budget ne serait pas allé aux bourses ou à d'autres actions car il n'aurait pas existé. Et si la PEC venait à être supprimée, son budget retournerait dans les caisses de Bercy.

Au total, Bourses plus PEC, 10 565 élèves reçoivent une aide à la scolarité sur un total de 18 917, soit 56 % des élèves français. 44 % des familles ont soit les écolages pris en charge par leur employeur (ce sont les diplomates, personnels de l'AEFE, expatriés d'entreprise...), soit ne souhaitent pas être enregistrées (ce sont en général des familles très aisées), soit ne sont pas informées de l'existence de la PEC. Ces dernières sont estimées entre 10 et 15 %.

Cela permet de conclure à une évolution vers le haut limitée pour les prochaines années. S'il devait en être autrement, on pourrait envisager que les aides à la scolarité soient transférées au budget de l'Education nationale,

ministère qui a l'expertise de la gestion des bourses et qui dispose d'un budget global nettement plus conséquent.

Quelques chiffres à retenir

Elèves en classes de lycée au (23/11/2011) : 50 165, dont 18 208 Français et 31 957 étrangers.

Elèves en classes de lycée bénéficiant de la PEC : 7 114 (Nord, 2011-2012) +362 (Sud, 2011) = 7 476.

Elèves en classes de lycée bénéficiant des bourses : 2 923 (Nord, 2011-2012) +166 (Sud, 2011) = 3 089.

Coût moyen de la PEC par lycéen : environ 4 000 euros, contre 11 400 euros en France (chiffre Education nationale).

Tenant compte de toutes ces considérations, je propose à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Action extérieure de l'Etat dans le PLF pour 2012.

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

M. François SAINT-PAUL, directeur des Français de l'étranger et de l'administration consulaire.

Mme Anne-Marie DESCÔTES, directrice de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE)

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 23 novembre 2011, la commission des affaires étrangères, de la défense, et des forces armées, a examiné le présent rapport pour avis.

Lors du vote sur l'ensemble des crédits de la mission Action extérieure de l'Etat pour 2012, la commission s'est prononcée contre leur adoption.

**ANNEXE I -
PROCESSUS ÉLECTORAL DE 2012 :
DÉCLARATION DU PORTE-PAROLE
DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET
EUROPÉENNES**

(Paris, 19 octobre 2011)

La communication relative à l'élection du président de la République et à l'élection, pour la première fois, de 11 députés par les Français de l'étranger, a débuté le lundi 17 octobre.

1 - Pour ce qui concerne sa première phase, elle s'étendra jusqu'au 16 décembre prochain et comprendra :

- un clip diffusé sur TV5 Monde et sur France 24 ;
- une version audio sur RFI ;
- des «bannières» sur les sites Internet de TV5 Monde, de France 24, des quotidiens «Le Monde», «Le Figaro», «Libération», «20 minutes» et sur les réseaux sociaux Facebook et MSN.

Cette communication a pour but, conformément aux dispositions du code électoral, de rappeler aux Français de l'étranger la tenue en 2012 des élections présidentielle et législatives et de les inviter à s'inscrire sur les listes électorales consulaires avant le 31 décembre 2011. Les Français de l'étranger ont jusqu'à la fin de l'année pour choisir de voter à l'étranger ou en France pour l'élection présidentielle et pour l'élection législative, car il n'est pas possible de voter pour l'une à l'étranger et pour l'autre en France.

2 - La deuxième phase de communication se tiendra au printemps 2012.

Elle visera à inciter les Français de l'étranger à exercer leur devoir civique et à les informer sur les échéances et les différentes modalités de vote (vote à l'urne, vote par procuration pour l'élection présidentielle ; vote à l'urne, vote par procuration, vote électronique et vote par correspondance, pour l'élection législative).

L'élection présidentielle se tiendra le 22 avril 2012 pour le premier tour et le 6 mai 2012 pour le second tour. Par dérogation au régime de droit commun, le scrutin est organisé le samedi précédent dans les ambassades et les postes consulaires situés sur le continent américain. Pour ces postes, le premier tour aura donc lieu le 21 avril 2012 et le second le 5 mai 2012.

Les élections législatives se dérouleront, pour leur part, les 10 et 17 juin 2012 en métropole. Par dérogation au régime de droit commun, le scrutin est organisé le samedi précédent dans les ambassades et les postes consulaires d'Amérique. En outre, un délai de deux semaines est prévu entre les deux tours du scrutin pour l'élection des députés par les Français établis hors de France. Le calendrier de l'élection des députés par les Français établis hors de France s'établit donc comme suit :

- 1^{er} tour

- . samedi 2 juin 2012 pour les postes d'Amérique
- . dimanche 3 juin 2012 pour le reste du monde

- 2^{ème} tour

- . samedi 16 juin 2012 pour les postes d'Amérique
- . dimanche 17 juin 2012 pour les postes du reste du monde.

ANNEXE II - QU'EST-CE QU'UN CONSUL HONORAIRE ?

La nécessité d'établir des contacts directs à tous les niveaux, le développement du tourisme ainsi que la progression du nombre des Français établis hors de France, la diversité de leurs activités et l'extension de leurs zones d'action, ont naturellement conduit au renforcement et au développement des fonctions dévolues aux consuls honoraires pour leur permettre de seconder efficacement dans différents domaines les chefs de circonscription consulaire. Un nouveau statut des agents consulaires et consul honoraires a donc été fixé par décret No 76.548 du 16 juin 1976 (J.O. du 25 Juin 1976) modifié, lequel est toujours en vigueur.

Statut

Agé de 25 ans au moins et de 70 ans au plus, le Consul Honoraire est nommé par le Ministre des Affaires Etrangères sur proposition du Chef de poste consulaire, après avis favorable de l'Ambassadeur.

Le Consul Honoraire exerce normalement ses fonctions pour une période maximale de 5 ans, renouvelable dans les mêmes conditions, après accord du Ministère des Affaires Etrangères.

Un brevet, signé par le Chef de circonscription consulaire est délivré à l'occasion de cette nomination. Une carte consulaire attestant de sa qualité lui est attribuée par les autorités françaises.

- Reconnaissance des autorités locale Après avoir été nommé par le Ministre des Affaires Etrangères, le Consul Honoraire ne peut exercer ses fonctions à l'étranger tant que sa qualité n'a pas été officiellement reconnue par les autorités locales.

- Caractère honorifique de la fonction Les fonctions de Consul Honoraire sont bénévoles et ne donnent lieu à aucun traitement. Toutefois, les droits de chancellerie lui sont acquis dans les conditions prévues par le tarif des droits de chancellerie au titre des frais de bureau et d'honoraires (article 4 §.1).

Une subvention pour insuffisance de recettes peut, en outre, lui être accordée annuellement par le Ministère français des Affaires Etrangères en fonction du volume de ses activités. Celle-ci n'a pas pour vocation de couvrir les frais de secrétariat ou de location de bureaux.

Attributions Générales

Les attributions générales du Consul Honoraire sont définies aux articles 8, 9, 10 et 11 du décret de référence.

A) La compétence du Consul Honoraire est limitée à sa localité de résidence

Il ne dispose donc pas de circonscription. Cependant, si l'intérêt du service le justifie, il peut se voir confier par le chef de poste consulaire des affaires hors de cette localité (article 8). Si l'Etat d'accueil l'autorise, la compétence d'un Consul Honoraire peut s'étendre à une ville voisine.

B) Le Consul Honoraire exerce ses fonctions sous la responsabilité et le contrôle exclusif du Chef de circonscription consulaire (article 9) qui lui donne ses instructions et à qui il rend compte

Il ne peut, dans ces conditions, correspondre avec les administrations françaises que sous le couvert du poste de rattachement qui transmet la correspondance. En revanche, pour son courrier en qualité de consul honoraire, il peut utiliser du papier à lettre rehaussé de la charte graphique de la République, en téléchargeant cette image, en couleur ou en noir et blanc. Il peut également se faire établir des cartes de visite réhaussées du même symbole. Celles-ci devront mentionner son titre exact (vice-consul honoraire ou consul honoraire, de France).

C) Le Consul honoraire doit informer le Chef de circonscription consulaire de tout ce qui concerne le service de l'État ou les intérêts des Français de sa ville de résidence. De même, il répond à ses diverses demandes de renseignements (article 10)

Il est conduit, à cet effet, à entretenir des rapports suivis avec les autorités locales. Il effectue, par exemple, des enquêtes circonstanciées lors de la préparation des réunions du Comité Consulaire de Protection et d'Action Sociale ou de la Commission locale des Bourses Scolaires. Il peut aussi prêter son concours lors de recherches dans l'intérêt des familles.

D) Le Consul Honoraire doit assurer la protection des ressortissants français qu'ils soient installés ou de passage et de leurs intérêts (article 11)

A ce titre, en cas d'incident grave (accident, agression ou mise en détention, par exemple), il doit immédiatement leur prêter assistance, chercher à leur rendre visite, s'informer de leur situation exacte (état civil, personne à prévenir, diagnostic médical établi en cas d'accident, raisons de l'inculpation en cas d'incarcération), leur conseiller, le cas échéant, un médecin ou un avocat et saisir le Chef de circonscription consulaire qui transmettra l'ensemble des informations recueillies aux autorités compétentes. Dans toutes ces situations, il est indispensable de collaborer étroitement avec les services consulaires afin de mettre au point conjointement les dispositions les plus appropriées. Cette mesure d'assistance peut être élargie (sur demande du poste de rattachement) à un ressortissant d'un état de l'Union Européenne non représenté localement.

E) Le Consul Honoraire peut être appelé à l'initiative du chef de poste consulaire à donner ou diffuser des informations d'ordre administratif

A cet effet il reçoit copie des notes établies par les postes diplomatiques et consulaires à l'intention de la colonie française et dispose, le cas échéant, d'aide-mémoire ou de fiches pratiques rédigées par thème à l'initiative du Chef de circonscription consulaire ou sur sa propre demande. Ces attributions générales sont conférées à l'ensemble des Consuls Honoraires.

Attributions Spéciales

En application des articles 12,13,14 du décret de référence, le Consul Honoraire peut se voir confier des attributions exceptionnelles lui permettant d'accomplir certaines formalités ou de délivrer certains documents administratifs. Certaines d'entre elles ne peuvent être exercées que par des consuls honoraires de nationalité française.

La nature de ces attributions exceptionnelles est fixée par arrêté spécial du Ministère des Affaires Etrangères.

Le consul honoraire peut également être autorisé à agir en lieu et place du consul comme suppléant à l'étranger des administrateurs des affaires maritimes, par arrêté conjoint du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Si le consul honoraire est français, il peut aussi suppléer aux juges des tribunaux de commerce par arrêté conjoint du Garde des sceaux, ministre de la justice et du ministre des affaires étrangères.

N.B. : Les attributions spéciales du Consul Honoraire lui sont accordées à titre personnel et notifiées personnellement. Il ne peut donc, à quelque titre que ce soit, déléguer ses pouvoirs.

Pour en savoir plus, allez sur les pages relatives aux attributions spéciales.

Privilèges et Immunités

Le chapitre III de la Convention de Vienne sur les relations consulaires traite du régime applicable aux fonctionnaires consulaires honoraires.

A) Inviolabilité des archives et documents consulaires honoraires

Il convient de rappeler que cette immunité n'est pas accordée à titre personnel mais à l'Etat d'envoi (France). L'inviolabilité ne peut jouer que s'il n'y a pas de doute sur le caractère des documents concernés. Ceux-ci doivent donc faire l'objet d'un classement séparé permettant de les identifier clairement.

B) Immunité de juridiction et inviolabilité personnelle

Cette immunité ne joue que pour les actes accomplis par le Consul Honoraire dans l'exercice de ses fonctions. Les Consuls Honoraires ne sont pas non plus tenus de déposer sur des faits ayant trait à l'exercice de leurs fonctions, ni de produire la correspondance ou les documents officiels y afférant. Ils ont également le droit de refuser de témoigner en tant qu'experts sur le droit international de l'État d'envoi (France).

C) Privilèges douaniers

Le chef de circonscription consulaire veillera à bien préciser le régime local (y compris s'il n'y a pas de régime dérogatoire) appliqué aux consuls honoraires, lors de leur prise de fonction ou à l'occasion de réunions consulaires.

D) Situation du conjoint ou des enfants

Les membres de la famille du Consul Honoraire, quel que soit leur degré de parenté, ne bénéficient d'aucune immunité particulière et aucun document officiel spécifique ne leur est délivré, ni par les autorités françaises, ni par les autorités locales.

Le chef Protocole

Le chef de circonscription consulaire peut demander à la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France (sous-direction FAE/AC) de l'autoriser à remettre au consul honoraire dans le cadre de ses fonctions :

- un pavillon (drapeau) national (format 100x 150 cm)
- un pavillon européen
- un écusson portant l'inscription "Agence consulaire de France"
- un portrait du président de la république (format 30 x 24 cm) encadré.

En matière de pavoisement, le consul honoraire doit se conformer aux instructions du chef de circonscription consulaire, qui doit vérifier auprès de l'Etat de résidence les conditions prévues par les lois, règlements et usages locaux qui permettent d'apposer l'écusson français sur le bâtiment de l'agence consulaire et d'arborer le drapeau français à l'extérieur de ce local.

A) Fêtes Françaises

L'agence consulaire doit être pavoisée à l'occasion des fêtes suivantes :

- 8 Mai
- 11 Novembre
- 14 Juillet

La célébration de la fête nationale doit être préparée avec le poste de rattachement. Le chef de circonscription consulaire ne peut donc pas prendre en charge les frais qu'aurait pu engager à cette occasion le Consul Honoraire de sa propre initiative.

B) Fêtes Nationales Etrangères

Les règles de la courtoisie internationale obligent les représentants diplomatiques et consulaires à s'associer aux fêtes nationales du pays de résidence. Le Consul Honoraire participe, en outre, aux cérémonies officielles auxquelles il est convié par les autorités locales. Il convient donc de se conformer à la coutume en pratique dans la ville où est implantée l'agence consulaire, notamment en ce qui concerne la célébration des fêtes nationales des pays disposant sur place d'une représentation consulaire.

C) Rapports avec le Corps Consulaire Etranger

Le Consul Honoraire s'efforce de maintenir les meilleures relations avec ses collègues étrangers et de participer aux manifestations organisées par le Corps Consulaire.

D) Visites de l'Ambassadeur et de personnalités

Le Consul Honoraire est informé de toute visite officielle effectuée par l'Ambassadeur ou par de hautes personnalités dans sa ville de résidence. Il est en outre associé à la préparation de ces visites.