

N° 110

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

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 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

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

Par M. Jean-Pierre GRAND et Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT,
Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, président ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Aymeri de Montesquiou, Mmes Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leila Aïchi, vice-présidents ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, secrétaires ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, M. Gaëtan Gorce, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougéin, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Jean-Vincent Placé, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. DES CRÉDITS DU PROGRAMME 151 | 6 |
| A. DES MISSIONS RÉPARTIES EN TROIS ACTIONS..... | 6 |
| B. DES CRÉDITS LÉGÈREMENT DIMINUÉS..... | 6 |
| II. LES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : UNE COMMUNAUTÉ EN CROISSANCE | 9 |
| III. UN RÉSEAU CONSULAIRE TRES SOLLICITÉ | 12 |
| A. L'ADAPTATION DU RÉSEAU CONSULAIRE SE POURSUIT | 12 |
| 1. <i>Les évolutions récentes et à venir</i> | 12 |
| 2. <i>Des réductions nettes globales d'effectifs</i> | 15 |
| B. UNE ACTIVITE TOUJOURS DENSE | 15 |
| 1. <i>Les visas, une activité économiquement rentable</i> | 16 |
| 2. <i>Les fonctions d'état-civil et la délivrance des titres d'identité</i> | 18 |
| 3. <i>Les pistes pour alléger les tâches du réseau consulaire</i> | 19 |
| a) <i>Les brigades « volantes » en renfort en cas de pics d'activité</i> | 19 |
| b) <i>La question des actes notariés en dehors de l'Union européenne</i> | 20 |
| C. DES INNOVATIONS POUR AMÉLIORER LA PERFORMANCE | 22 |
| 1. <i>Le portail « Monconsulat.fr »</i> | 22 |
| 2. <i>« Itinéra » ou les services consulaires en itinérance</i> | 22 |
| IV. DES ACTIONS QUI ACCOMPAGNENT NOS COMMUNAUTÉS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER | 23 |
| A. LA SITUATION SÉCURITAIRE DES COMMUNAUTÉS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER..... | 23 |
| 1. <i>Des menaces accrues</i> | 23 |
| 2. <i>Une directive « protection consulaire » au point mort</i> | 25 |
| B. DES CRÉDITS D'AIDE SOCIALE EN BAISSSE | 27 |
| 1. <i>Des crédits en baisse dans le projet de loi de finances pour 2015</i> | 27 |
| 2. <i>Les différentes aides apportées à nos compatriotes de l'étranger en 2014</i> | 28 |
| a) <i>Les aides et allocations sociales versées par les conseils consulaires pour la protection et l'action sociale (CCPAS)</i> | 28 |
| b) <i>Les subventions aux organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES)</i> | 29 |
| c) <i>Les subventions aux centres médico-sociaux (CMS)</i> | 29 |
| d) <i>La contribution au financement de la Caisse des Français de l'étranger</i> | 29 |
| e) <i>L'assistance aux Français de l'étranger en difficulté</i> | 30 |
| f) <i>Les hospitalisations d'urgence à l'étranger</i> | 30 |
| g) <i>L'action en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle des Français de l'étranger</i> | 31 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| h) Les subventions à des organismes d'aide en France ayant une action en faveur des Français de l'étranger | 32 |
| i) L'adoption internationale | 32 |
| C. L'AIDE A LA SCOLARITE | 33 |
| 1. <i>La réforme du système de bourses</i> | 33 |
| 2. <i>Un premier bilan</i> | 34 |
| V. 2014 : UNE ANNÉE ÉLECTORALE IMPORTANTE POUR LES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER..... | 37 |
| A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE LA REPRÉSENTATION DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER | 37 |
| 1. <i>Les conseils consulaires</i> | 38 |
| a) Fonctionnement et compétences | 38 |
| b) Les conseillers consulaires | 38 |
| c) Les élections des 24 et 25 mai 2014 | 39 |
| 2. <i>L'Assemblée des Français de l'étranger</i> | 40 |
| a) Une composition et un fonctionnement rénovés | 40 |
| b) Des compétences confortées | 40 |
| c) Les conseillers à l'AFE | 41 |
| d) Les élections des 21 et 22 juin 2014 | 42 |
| 3. <i>Les Sénateurs représentant les Français de l'étranger</i> | 42 |
| B. BILAN DE L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS..... | 43 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES DANS LE CADRE DE LA PRÉPARATION DU PRÉSENT RAPPORT | 45 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 46 |
| ANNEXE A - PRINCIPAUX PAYS D'IMPLANTATION DES COMMUNAUTÉS FRANÇAISES | 47 |
| ANNEXE B - ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU RÉSEAU CONSULAIRE EN 2013 ET 2014 (HORS VACATIONS)..... | 48 |

Mesdames, Messieurs,

Le programme **151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »** a pour objet de fournir à la communauté des Français de l'étranger (2 millions de personnes, dont 1,6 inscrites au registre des Français de l'étranger) et aux Français de passage (plus de 21 millions en 2013), les services essentiels délivrés par les postes consulaires et de participer, par la délivrance des visas, à la politique d'entrée des étrangers en France.

Doté pour 2015 de 373,76 M€, ce programme enregistre une baisse de 2,25 M€, qui résulte à la fois :

- de la diminution des crédits de l'action n° 1 « *Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger* » (-11,05 M€), qui s'explique par l'absence des enveloppes consacrées en 2014 aux élections, à la diminution de la subvention à l'Assemblée des Français de l'étranger et à la baisse des crédits d'aide sociale, du fait notamment de la disparition des crédits d'aide à l'emploi et à la formation professionnelle ;
- à l'augmentation des crédits de l'action n° 2 « *Accès des élèves au réseau de l'Agence française de l'enseignement français à l'étranger* » (+6,7 M€), en raison de la poursuite de la progression des crédits destinés à l'aide à la scolarité ;
- et à l'augmentation (+2,1 M€) des crédits de titre 2 de l'action n° 3 « *Instruction des demandes de visas* », **qui fait l'objet en 2015, comme les années précédentes, d'une priorité**. Celle-ci se traduira par la mise à disposition de 22 postes supplémentaires consacrés au traitement des visas dans les consulats, s'ajoutant aux 825 actuels, et à l'extension des dispositifs visant à accélérer la délivrance des visas.

I. DES CRÉDITS DU PROGRAMME 151

A. 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 visas* ». Cette action correspond à l'activité de traitement des demandes de visas dans les postes consulaires (2,8 millions de titres demandés en 2013) et à celle de la mission pour la politique des visas (MPV) de la Direction des Français à l'étranger, qui participe à la détermination et à la mise en œuvre de la politique des visas, conjointement avec le ministère de l'intérieur. Elle ne comprend que les rémunérations des agents des services des visas (dépenses de personnel).

B. DES CRÉDITS LÉGÈREMENT DIMINUÉS

Pour 2015, les crédits du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » s'établissent à **373,76 M€** :

| | LFI 2014 | | PLF 2015 | | Évolution | |
|----------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|-----------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Titre 2 Dépenses de personnel | 218 873 436 | 218 873 436 | 218 237 248 | 218 237 248 | -0,3% | -0,3% |
| Titre 3 Autres dépenses de fonctionnement | 17 935 000 | 17 935 000 | 11 685 000 | 11 685 000 | - 34,85 % | - 34,85 % |
| Titre 6 Dépenses d'intervention | 139 204 100 | 139 204 100 | 143 835 000 | 143 835 000 | +3,3 % | +3,3 % |
| Total | 376 012 563 | 376 012 563 | 373 757 248 | 373 757 248 | -0,6% | -0,6% |

Par action, les grandes masses financières sont les suivantes :

| | LFI 2014 | | PLF 2015 | | Évolution | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|--------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| <i>Action 1 Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger</i> | 211 255 969 | 211 255 969 | 200 200 705 | 200 200 705 | -5,23% | -5,23% |
| <i>Action 2 Accès des élèves français au réseau AEFÉ</i> | 118 812 000 | 118 812 000 | 125 500 000 | 125 500 000 | +5,63% | +5,63% |
| <i>Action 3 Instruction des demandes de visas</i> | 45 944 594 | 45 944 594 | 48 056 543 | 48 056 543 | +4,6 % | +4,6 % |
| <i>Total</i> | 376 012 563 | 376 012 563 | 373 757 248 | 373 757 248 | -0,6% | -0,6% |

Le programme 151 voit son enveloppe globale baisser de 0,6% en 2015. Cette évolution s'explique principalement par la **suppression des enveloppes qui avaient été prévues en 2014 (6 M€) pour l'organisation des élections (élections consulaires et européennes).**

- Les crédits de l'**action 1** (« offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger ») baissent de 5,23% (-11 M€) voire de 22% si on exclut les crédits de titre 2. En effet, sur le montant de l'enveloppe consacrée à cette action (**200,2 M€**), 170,2 M€ sont des crédits de personnel. Le reste se répartit entre :
 - **11,68 M€ de crédits de fonctionnement**, qui comprennent notamment une subvention à l'Assemblée des Français de l'étranger (2,68 M€), les frais de tournées et de représentation consulaires (2,71 M€), les crédits destinés aux achats de documents sécurisés (passeports, cartes d'identité, formulaires...) (1,59 M€), les subventions aux agences consulaires (1,41 M€) et les crédits destinés à la télé-administration (1,1 M€) ;
 - et **18,33 M€ de crédits d'intervention pour l'aide sociale** : subventions aux comités consulaires pour la protection et l'action sociale (15,7 M€), rapatriements et hospitalisations d'urgence (1 M€), subventions versées à la Caisse des Français de l'Etranger (498 000 €), organismes locaux d'entraide et de solidarité (398 000 €), centres médico-sociaux et organismes agréés pour l'adoption.

Outre la suppression des enveloppes destinées aux élections (-6 M€), la baisse des crédits de l'action 1 pour 2015 recouvre une diminution des crédits destinés à l'Assemblée des Français de l'Etranger (-1 M€),

conséquence de la réforme entrée en vigueur en 2014, qui a diminué le montant total des indemnités versées aux conseillers AFE, la suppression de l'enveloppe consacrée à l'emploi et à la formation professionnelle (-0,8 M€) et la diminution de dotations destinées à diverses activités : l'aide sociale, la Maison des Français de l'Étranger (dont les crédits diminuent de moitié, à 100 000 €), l'entretien des cimetières civils (-100 000 €) et l'informatique consulaire (-100 000 €).

Des augmentations de crédits sont toutefois prévues : pour l'achat de documents consulaires (+500 000 €), pour les agences consulaires (+200 000 €) et pour l'adoption internationale (+120 000 €).

| | LFI 2014 | PLF 2015 | Evolution (€) |
|----------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| <i>Assemblée des Français de l'étranger</i> | 3 380 000 € | 2 680 000 € | - 1 000 000 € |
| <i>Elections AFE</i> | 4 000 000 € | - | |
| <i>Elections européennes</i> | 2 000 000 € | - | |
| <i>Fonctionnement courant DFAE</i> | 330 000 € | 360 000 € | + 30 000 € |
| <i>SCEC</i> | 1 250 000 € | 1 200 000 € | - 50 000 € |
| <i>Achat de documents consulaires et acheminement des passeports</i> | 1 090 000 € | 1 590 000 € | + 500 000 € |
| <i>Adoption internationale (fonctionnement)</i> | 90 000 € | 60 000 € | - 30 000 € |
| <i>Maison des Français de l'étranger</i> | 200 000 € | 100 000 € | - 100 000 € |
| <i>Agences consulaires</i> | 1 210 000 € | 1 410 000 € | + 200 000 € |
| <i>Frais de tournées et de représentation consulaire</i> | 2 710 000 € | 2 710 000 € | - |
| <i>Entretien des cimetières civils</i> | 575 000 € | 475 000 € | - 100 000 € |
| <i>Télé-administration et accueil</i> | 1 200 000 € | 1 100 000 € | - 100 000 € |
| Total fonctionnement | 18 035 000 € | 11 685 000 € | - 6 350 000 € |

- **L'action 2 (« accès des élèves français au réseau de l'AEFE »)** voit sa dotation augmenter de 6% (+6,7 M€, soit une enveloppe de **125,5 M€**) conformément aux objectifs inscrits dans le triennal 2013-2015 en conséquence de la suppression de la prise en charge des frais de scolarité.

- **L'action 3 (« Instruction des demandes de visas »)** est dotée de **48,06 M€**, constitués exclusivement de crédits de personnel (titre 2). Cette enveloppe augmente de 4,6% (+2,1 M€), en cohérence avec l'accent mis sur le renforcement des moyens pour traiter les visas.

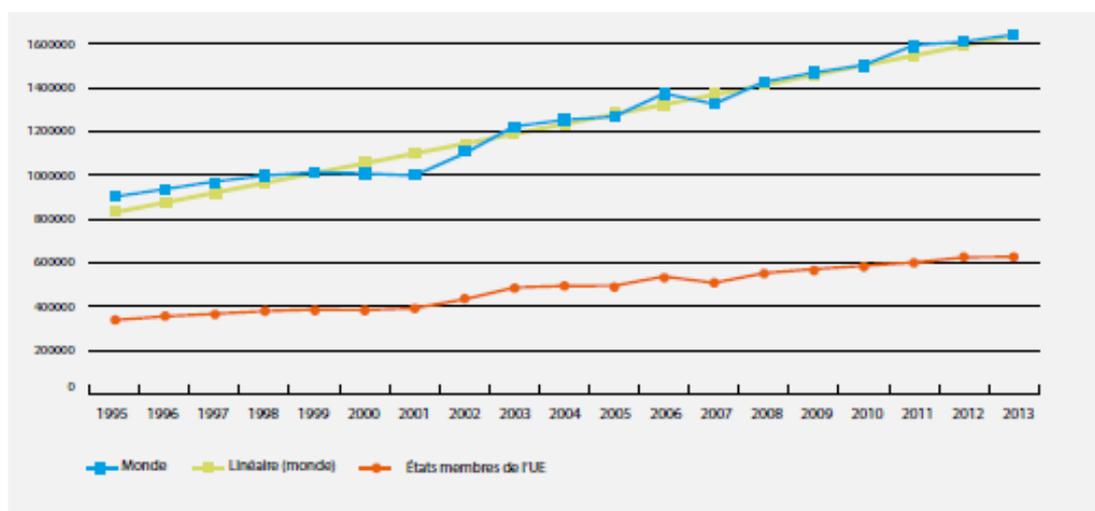
L'action 3 bénéficie d'un fonds de concours, le Fonds de sécurité intérieure (FSI) : il s'agit de crédits européens utilisés pour la réhabilitation des locaux des services des visas et la formation du personnel (0,5 M€ en 2015, comme en 2014).

Le programme 151 recevra en 2015 120,9 M€ de crédits du programme 105 du ministère (« Action de la France en Europe et dans le monde ») au titre du fonctionnement et 1,63 M€ du programme 309 de la mission « Gestion des finances publiques et des Ressources humaines », pour l'entretien des bâtiments.

II. LES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : UNE COMMUNAUTÉ EN CROISSANCE

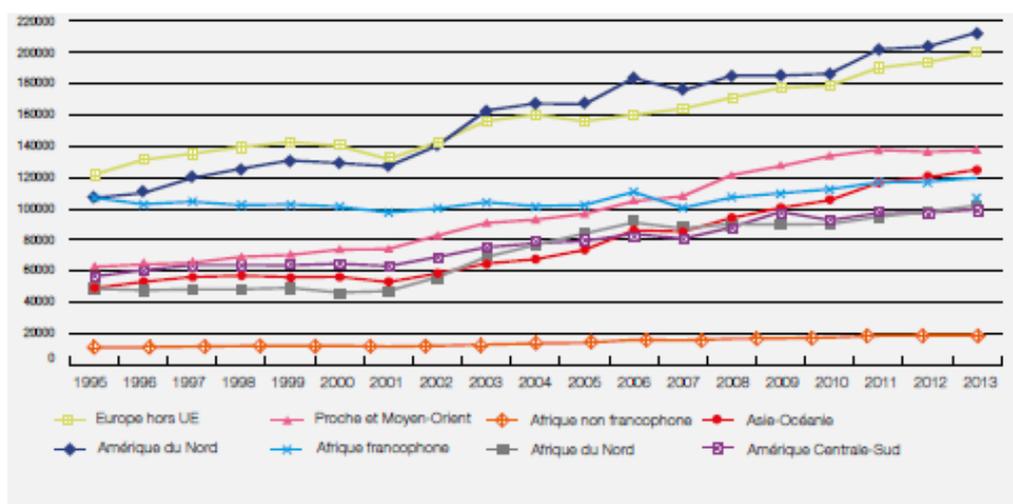
Au 31 décembre 2013, **1 642 953 de nos compatriotes étaient inscrits au registre mondial des Français établis hors de France**, soit une hausse de 2% (+32 000 inscrits) par rapport à l'année précédente. Il s'agit d'une augmentation supérieure à celle observée en 2012 (+1,1%), mais légèrement inférieure à la tendance moyenne annuelle d'accroissement de la communauté française à l'étranger au cours des dix dernières années (environ 3%).

Évolution de la population française inscrite dans le monde et dans les États membres de l'Union européenne de 1995 à 2013



Source : Ministère des Affaires étrangères et du Développement international

Évolution de la population française inscrite par région de 1995 à 2013, hors Etats membres de l'Union européenne



Source : Ministère des Affaires étrangères et du Développement international

Il convient de rappeler que l'inscription au registre mondial n'est pas obligatoire. De fait, on estime à plus de 2 millions le nombre de Français établis hors de France, de manière plus ou moins permanente.

* **La première communauté de Français hors de France** est celle résidant dans les **Etats membres de l'Union européenne : 627 911 personnes inscrites** en 2013. Si cette communauté est globalement stable, elle augmente fortement dans cinq pays : Malte (+10,7%), la République tchèque (+9,2%), l'Estonie (+8,3%), le Luxembourg (+7,3%) et la Bulgarie (+6%), et continue à progresser en Pologne et Roumanie (+3%), mais aussi aux Pays-Bas, en Lettonie, en Finlande, en Croatie, en Belgique et en Allemagne (+1 à 2%). En revanche, l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal voient le nombre de Français établis sur leur territoire diminuer.

* **L'Amérique du Nord** regroupe la deuxième communauté française expatriée : **212 815 Français**, dont 129 520 aux Etats-Unis et 83 295 au Canada (soit au total 13% de nos compatriotes inscrits au registre des Français à l'étranger, en augmentation de 4,4% en 2013).

En 2013, la communauté française installée aux Etats-Unis augmente de 3,5%, quatre postes consulaires enregistrant une très forte croissance de leur communauté : La Nouvelle-Orléans (+17,4%), Houston (+10,2%), Los Angeles (+8,3%) et Chicago (+7,3%).

Au Canada, la croissance de l'effectif inscrit est de 5,9% en 2013, les augmentations de communauté les plus importantes concernant Calgary (+7,9%), Montréal (+8,1%) et Vancouver (+9,4%).

* La population inscrite au registre dans les **pays d'Europe hors Union européenne** croît de 3% entre 2012 et 2013 et s'établit à **199 738**, la

Suisse demeurant le pays où la présence française est la plus forte (163 600 personnes), en hausse également de 3% en 2013. Sur les 23 pays de cette zone, huit ont des taux d'accroissement de plus de 7%¹ et parmi ceux-ci, cinq ont des taux de croissance supérieurs à 11% (Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Macédoine et Tadjikistan), ces évolutions portant toutefois sur des effectifs relativement réduits.

La communauté française en Russie augmente de près de 6%, celle de Bosnie-Herzégovine de 3,8% et celle de Monaco de 2,4%.

* La communauté française établie au **Proche et Moyen-Orient, soit 137 441 personnes en 2013**, est quasi-stable (+0,8%). Cette faible croissance recouvre à la fois des pays enregistrant de très fortes hausses de leur population française (Emirats arabes unis, Qatar et Jérusalem, avec des taux respectifs de +11,8%, +8,9% et +6,5%) et des pays dont la communauté française diminue (Egypte, Israël et Syrie, avec des taux respectifs de -5%, -5,8% et -26,2%).

* La communauté française en **Asie-Océanie** s'accroît de 4,2% en 2013 et s'établit à **125 027** (soit près de 8% des Français expatriés dans le monde).

Sept pays enregistrent une croissance supérieure ou égale à 7%², parmi lesquels la Malaisie (+13,8%), la Corée du Sud (+19,3%) et la Birmanie (+63,1%). La communauté française en Australie augmente de 8,2%. Le nombre de Français inscrits au registre en Papouasie-Nouvelle-Guinée, aux Philippines, à Singapour et au Vietnam augmente de plus de 5%.

En Inde, les évolutions internes sont contrastées. Ainsi, la communauté française de Calcutta diminue de 9,7% alors que celles de Bangalore et de Pondichéry augmentent de 5,8% et 4,8%. En Chine, la communauté française augmente de 1,6 %, avec notamment une forte hausse à Wuhan (9,8%) ; en revanche, elle diminue de 7% à Pékin.

* En **Afrique francophone**, le nombre de Français inscrits au registre progresse de 2%, pour atteindre **119 723 en 2013**. Le nombre de nos compatriotes diminue dans cinq pays de cette région : les Comores (-6,5%), le Gabon (-1,6%), Madagascar (-1,1%), la Mauritanie (-9,7%), la République centrafricaine, qui accuse une très forte baisse (-39,3%), en raison de la crise politique qui secoue ce pays, et le Togo (-3,9%). Il augmente en revanche dans d'autres pays : la Guinée (+9%), le Sénégal (+7,2%) et le Tchad (+10,1%). Au Congo, l'augmentation de la communauté française (+9,8%) est due à celle de Brazzaville (+21,1%).

* Représentant **102 007 personnes en 2013**, la communauté française inscrite en Afrique du Nord augmente de 4%, cette croissance concernant tous les pays de la zone : Tunisie (+3,7%), Maroc (+3,8%), Algérie (+4,4%) et

¹ Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Kazakhstan, Macédoine, Tadjikistan, Turkménistan, Turquie.

² Australie, Birmanie, Cambodge, Corée du Sud, Malaisie, Mongolie et Sri Lanka.

même Libye (+14,5%), où la tendance s'inverse par rapport à 2012, même s'il faut noter que cette évolution concerne une communauté réduite (293 personnes en 2013).

* Au nombre de 99 471, les Français installés en **Amérique latine** ont augmenté en 2013 (+2,1%). Cette croissance concerne une grande partie des pays de la région, à l'exception du Honduras (-3,6%) et du Venezuela (-6,9%), en raison de l'insécurité qui règne dans ces pays, les communautés présentes en *Argentine et au Mexique restant quant à elles stables*.

* Enfin, la communauté française établie dans les pays d'**Afrique non francophone** est stable et compte 18 790 individus. Les Français inscrits dans les pays de cette région sont peu nombreux, sauf en Afrique du Sud.

Les cinq **premiers pays en termes de communauté française** inscrite au registre sont la **Suisse**, les **Etats-Unis**, le **Royaume-Uni**, la **Belgique** et l'**Allemagne**. Ces pays accueillent chacun une communauté supérieure à 110 000 Français, et concentrent à eux cinq près de 40% des Français établis à l'étranger. Les cinq suivants accueillent plus de 46 000 Français chacun. Ainsi les dix premiers pays figurant dans la liste en **annexe A** regroupent 60% des Français inscrits au registre.

La part des **double-nationaux (42,1% des Français** inscrits au registre) tend à se stabiliser en 2013, leur progression (+1,7%) étant, comme l'année précédente, moins importante que celle de l'ensemble des expatriés inscrits (+2%).

La proportion de double-nationaux varie fortement d'une région à l'autre. Moins d'un Français sur quatre établi en Asie-Océanie possède une autre nationalité, alors qu'ils sont près des trois-quarts dans cette situation au Proche et Moyen-Orient. Dans les États membres de l'UE, près d'un expatrié sur trois détient plusieurs nationalités, une proportion qui s'élève à près d'un sur deux en Amérique du Nord.

III. UN RÉSEAU CONSULAIRE TRES SOLLICITÉ

A. L'ADAPTATION DU RÉSEAU CONSULAIRE SE POURSUIT

1. Les évolutions récentes et à venir

Au 1^{er} janvier 2014, le réseau consulaire est constitué de **228 postes consulaires**, dont 91 consulats et consulats généraux, 133 sections consulaires d'ambassade, deux chancelleries détachées, une antenne consulaire et un bureau français (Taipei). Il est complété par un réseau très dense d'environ **500 agences consulaires**.

En complément de l'ouverture de 16 postes consulaires¹, intervenue au cours de la dernière décennie, le réseau consulaire français n'a cessé d'évoluer et de s'adapter.

Ces évolutions consistent à renforcer la présence là où la population française a des besoins, particulièrement en Afrique et en Asie, et à alléger la présence dans les endroits qui s'y prêtent, du fait d'une population stable et d'un environnement favorable (en Europe, en Amérique du Nord notamment).

Ainsi, depuis 2009, elles se sont traduites par :

- la fermeture de **douze postes consulaires**² ;
- la transformation de huit consulats généraux de plein exercice en **consulats généraux d'influence à gestion simplifiée**³ ou en sections consulaires d'ambassade⁴ ;
- ou inversement la transformation de la section consulaire en consulat général de plein exercice (Almaty au Kazakhstan) ;
- la **mise en place de cinq pôles consulaires régionaux** à Vienne, Guatemala, San José de Costa Rica, Buenos Aires et Riga (ce dernier pôle étant uniquement compétent pour les visas), chargés d'assurer le service d'appui de l'activité consulaire de plusieurs pays d'une même zone. La gestion des communautés françaises dans ces pays est assurée directement par le poste consulaire de rattachement.

Notre réseau consulaire est désormais au troisième rang mondial en nombre d'implantations. Il se maintient néanmoins au premier rang par l'éventail des services offerts, notamment au regard de ce que proposent nos principaux partenaires européens.

Afin de prendre en compte l'évolution des enjeux économiques et d'influence (notamment dans les pays émergents) et les objectifs de réduction de la dépense publique, **la réflexion sur l'évolution et la**

¹ Consulats généraux de Chengdu, Shenyang, Oran, Bangalore, Calcutta, Erbil et Ekaterinbourg, consulats généraux à gestion simplifiée de Kyoto et Calgary, sections consulaires au Tadjikistan, au Monténégro, en Afghanistan, en Moldavie, au Kosovo, au Rwanda et au Soudan du Sud.

² Consulat général de Djouba (Soudan), consulats généraux à gestion simplifiée d'Osaka et Kobé, Anvers et Liège, consulat à gestion simplifiée de Calgary, antennes consulaires de Garoua, Valence, Palma de Majorque, Saint-Louis du Sénégal, Malaga, chancelleries détachées de Majunga et Tamatave.

³ Haïfa, Ekaterinbourg, Moncton-et-Halifax et Thessalonique. Il s'agit de structures légères, qui conservent vis-à-vis des autorités locales toutes les compétences et prérogatives prévues par la convention de Vienne sur les relations consulaires, mais dont les attributions en matière de gestion des communautés françaises sont limitées à la protection consulaire stricto sensu et à l'organisation des élections, toutes les autres tâches administratives (inscription au Registre, délivrance de titres d'identité et de voyage, tenue des listes électorales...) étant effectuées par un autre poste consulaire (dit « poste de rattachement »).

⁴ Yaoundé, Djibouti, Cotonou, Luxembourg.

rationalisation de notre réseau consulaire à l'étranger se poursuit. Elle conduira à moyen terme à :

- la **fermeture des sections consulaires de certaines ambassades** dans le cadre de la transformation de celles-ci en postes de présence diplomatique (PPD) à format allégé : **il s'agit des sections consulaires de Brunéi, Honduras, Trinité-et-Tobago, Papouasie-Nouvelle Guinée, Zambie, Népal, Jamaïque, Cap-Vert et Guinée-Bissau.** A l'exception de la protection consulaire de nos ressortissants qui restera assurée par les postes à format allégé, la gestion des communautés françaises sera prise en charge par des postes de rattachement¹ ;

- la transformation du **consulat général de Washington en section consulaire de l'ambassade** et du **consulat général d'Edimbourg en consulat à gestion simplifiée** ;

- la transformation des consulats généraux à gestion simplifiée de **Porto et Turin** en agences consulaires ;

- **l'allègement des missions de certains de nos consulats généraux à gestion simplifiée** par des mesures de mutualisation et d'adossement à une structure française présente. De la même manière que Hambourg en 2013, sont concernés les postes de Stuttgart, Düsseldorf, Naples et Turin.

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) à deux consuls honoraires appuyés par des agents de droit local constitue une expérimentation qui peut s'avérer intéressante.

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 n° 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. Ils ne sont pas obligatoirement Français. Sur les 498 consuls honoraires actuellement en fonction, 295 sont Français (dont 93 bi-nationaux) et 203 ne le sont pas.

Des subventions de fonctionnement peuvent être accordées aux agences consulaires qui accueillent un nombre important de compatriotes. En 2014, une enveloppe de 1,125 M€ a ainsi été répartie 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.

¹ Respectivement Singapour, Guatemala, Castries, Sydney, Johannesburg, New-Delhi, Panama et Dakar (poste de rattachement pour les postes du Cap-Vert et de Guinée-Bissau).

Les consuls honoraires prennent 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.

Ils sont également impliqués dans l'organisation des élections : ils assurent la diffusion de l'information auprès de la communauté française, peuvent, lorsqu'ils sont Français, établir des procurations et tiennent très fréquemment les bureaux de vote.

Extrait du rapport 2014 du DFAE

2. Des réductions nettes globales d'effectifs

Le schéma d'emplois assigné au ministère des affaires étrangères et du développement international 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 ETP emplois en 2014 et de 39 ETP en 2015, soit **au total 125 ETP conformément au budget triennal**.

Néanmoins, 22 ETP devraient être créés pour renforcer les effectifs consacrés au traitement des visas dans certains postes.

Pour 2015, le plafond d'emploi du programme 151 s'établit donc à **3 334 ETPT, contre 3 350 ETPT en 2014, soit une diminution de 16 ETPT**, répartis comme suit :

- 5 ETPT de titulaires en administration centrale ;
- 19 ETPT de titulaires en poste à l'étranger ;
- + 8 CDD et volontaires internationaux.

B. UNE ACTIVITE TOUJOURS DENSE

Selon la convention de Vienne du 24 avril 1963, **les services essentiels délivrés par les postes consulaires sont la protection des ressortissants du pays, la délivrance des titres d'identité et de voyage à leurs ressortissants ainsi que des visas aux ressortissants étrangers, et une mission d'influence** consistant à développer des relations commerciales, économiques, culturelles et scientifiques avec les pays hôtes.

Comme le rappelait la Cour des Comptes dans le rapport¹ qu'elle a rendu en 2013 sur le réseau consulaire français, la **France offre à ses ressortissants à l'étranger une palette de services beaucoup plus étendue que ce socle minimal** : tenue d'un registre des Français établis hors de France, service d'état-civil identique à celui fourni sur le territoire national, tenue des listes électorales et organisation des élections (avec la tenue de

¹ *Rapport sur l'évolution des missions et de l'organisation des consulats français à l'étranger, septembre 2013.*

bureaux de vote) et établissement d'actes notariés, action sociale et instruction des dossiers de demande de bourses scolaires.

Ce niveau de services est particulièrement élevé et sans équivalent pour des pays disposant d'un réseau comparable.

Les restrictions de moyens liées au contexte budgétaire actuel rendent nécessaires une rationalisation et une modernisation des procédures et conduisent à s'interroger sur l'opportunité de maintenir certaines missions.

1. Les visas, une activité économiquement rentable

Le nombre de visas demandés et délivrés augmente chaque année depuis cinq ans. En 2009, nos postes ont délivré 1,85 million de visas pour 2,1 millions demandés ; en 2013, ce sont **2,5 millions de visas délivrés pour 2,8 millions demandés, soit un taux de refus de 9,8%, se situant dans la fourchette habituellement observée ces dernières années (9 à 10%)**.

Le nombre de visas délivrés a augmenté de 8,7% par rapport à 2012. Parmi ceux-ci, 93% étaient des visas de court séjour.

825 emplois, dont 236 titulaires et 504 agents de droit local, sont actuellement consacrés à cette activité. Pour faire face à la hausse de la demande, le gouvernement a décidé d'augmenter le nombre de postes affectés au traitement des visas, grâce à la **création de 75 ETP sur 3 ans (25 en 2013, 28 en 2014 et 22 en 2015)**.

La délivrance des visas est aujourd'hui un enjeu particulièrement important, au moins à deux titres.

D'une part, parce que c'est **une activité qui rapporte de l'argent : 137 millions d'euros en 2013** (soit une augmentation de 8,7% par rapport à 2012, année pour laquelle elle avait généré 126 millions d'euros). A cet égard, vos rapporteurs pour avis se demandent si une partie de ces recettes, en constante augmentation, ne pourrait pas revenir au ministère des affaires étrangères et du développement international.

D'autre part, parce qu'il s'agit d'**un instrument au service de la politique d'attractivité de la France**. En effet, comme l'a rappelé le ministre des affaires étrangères et du développement international lors de son audition au Sénat, les visas doivent être délivrés plus vite et dans de meilleures conditions afin de répondre à la croissance de la demande liée notamment au tourisme. Les flux touristiques devraient en effet doubler d'ici 2030, selon les projections de l'Organisation mondiale du tourisme, passant d'un milliard à deux milliards de visiteurs.

Le ministre a énoncé l'objectif d'un **doublé du nombre de visas délivrés (soit 5 millions) à l'horizon 2020**.

Pour accélérer le traitement des demandes, diverses mesures d'externalisation sont mises en œuvre depuis dix ans.

L'externalisation partielle du traitement des visas

Plusieurs formules d'externalisation sont mises en œuvre, visant à 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. On distingue ainsi :

- **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 complète, sans la biométrie.** Dans ce cas, l'ensemble des tâches non-régaliennes est effectué 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, Inde**. A la fin de l'année 2015, le VIS (*Visa information system*) imposant la prise d'empreintes biométriques sera déployé partout dans le monde et cette forme d'externalisation sera donc amenée à disparaître ;

- **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'Etat. 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 dans tous nos postes faisant appel à un prestataire de services extérieur ? à l'exception des postes mentionnés ci-dessus.

À ce jour, **38 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.

A ceci s'ajoute la **mise en place de 14 centres délocalisés** afin de rapprocher les demandeurs de visas d'un centre de collecte des dossiers. D'ici la fin de l'année 2014, ces chiffres seront complétés par **l'externalisation de nos postes au Maroc et à Abuja** et la mise en place de **deux autres centres délocalisés à Alexandrie et Ramallah**.

Les projets d'externalisation pour 2015 ne sont pas encore complètement arrêtés compte tenu de la **mise en place de la biométrie dans les trois gros pays que sont la Russie, la Chine et l'Inde**. Certains de nos postes sont néanmoins demandeurs comme Libreville, Abidjan, Manille, Bakou ou encore Minsk.

D'après le ministère, **le bilan est très positif** : 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.

Afin de satisfaire aux exigences européennes encourageant des centres communs de visas, **plusieurs des centres externalisés le sont avec d'autres partenaires**. Ces centres partagés ne font l'objet d'aucun accord spécifique avec les partenaires et ne se basent que sur le principe d'une co-localisation du prestataire, les guichets et les outils informatiques étant distincts.

En 2013 a été lancé, conjointement avec le ministère de l'intérieur, un **plan d'action pour les visas, afin d'équilibrer les objectifs de contrôle migratoire et les enjeux de la politique d'attractivité**. Ce plan comportait trois volets :

- la simplification des procédures ;
- l'amélioration des conditions d'accueil des demandeurs ;
- la refonte du système d'information « visas ».

A cela, il faut ajouter des initiatives, telles que l'expérimentation lancée en Chine au premier trimestre de l'année 2014, visant à délivrer les visas en quarante-huit heures. Ce dispositif doit être étendu aux postes consulaires situés en Inde, en Afrique du Sud et dans les pays du golfe arabo-persique.

Ces différentes mesures portent leurs fruits. Selon les chiffres cités par le ministre des affaires étrangères lors de son audition au Sénat, le nombre de visas délivrés a augmenté, au premier semestre 2014, de 30% en Inde, de 44% en Chine, et même de 126% dans certains pays du Golfe.

2. Les fonctions d'état-civil et la délivrance des titres d'identité

Les postes consulaires **gèrent l'état-civil des Français nés à l'étranger**. En 2013, ils ont ainsi dressé et transcrit **119 609 actes** (dont 57 350 actes de naissance, 48 831 actes de mariage, 5 246 actes de reconnaissance, 7 006 actes de décès et 1 108 déclarations conjointes de changement de nom), en légère baisse par rapport à 2012 (123 089 actes).

Le **service central d'état-civil (SCEC) du MAEDI** situé à Nantes assure, quant à lui, la conservation et la mise à jour de l'ensemble des actes d'état-civil dressés et transcrits dans les ambassades et consulats (4 millions d'actes), les actes d'état-civil des ressortissants français établis dans des pays anciennement sous souveraineté française (8 millions d'actes) et ceux des personnes ayant acquis la nationalité française par décret de naturalisation ou par déclaration (3 millions d'actes). Chaque année, il délivre plus de 1,8 million de copies et d'extraits d'actes.

Dans ce domaine, des mesures de simplification sont à l'étude. Il s'agirait, par exemple, de permettre la transmission directe et sécurisée des actes d'état-civil du SCEC vers les notaires ou les préfetures.

La délivrance des titres d'identité et de voyage aux Français de et à l'étranger est un autre service administratif rendu par les consulats. La mise en place de la biométrie en juin 2009 a constitué une étape importante.

En 2013, **240 000 passeports ont été délivrés**, ce qui représente une hausse de 8% par rapport à 2012 et de plus de 70% ces cinq dernières années. Comme l'a rappelé M. Christophe Bouchard, directeur des Français de l'étranger, la demande de passeport constitue la principale démarche des Français résidant à l'étranger vers leur consulat.

Il convient de noter le **raccourcissement du délai de délivrance des passeports**, qui est **en moyenne de 11,8 jours**. Ce délai moyen est légèrement inférieur à celui de 2012 (12), l'objectif étant de parvenir à un délai de 10 jours à l'horizon 2017.

Au-delà du délai de délivrance (qui correspond au délai de traitement de la demande), **il importe d'être attentif au délai nécessaire à l'obtention d'un rendez-vous, qui est souvent jugé excessif**. Ce délai est très variable selon le poste concerné et la période de l'année. En septembre 2014, il était de six semaines à New York et d'une semaine à Montréal (alors qu'il était de cinq semaines à Montréal l'année dernière à la même époque).

Le nombre de cartes d'identité délivrées reste stable (89 800), de même que celui des laissez-passer consulaires (14 800).

Le délai moyen de délivrance des cartes nationales d'identité sécurisées par les postes consulaires s'établit à **45 jours** en 2013, soit une légère augmentation par rapport à l'année 2012 (44 jours) durant laquelle la progression avait été significative (60 jours en 2011). Selon le PAP, cela tient à une amélioration de la construction de l'indicateur qui prend mieux en compte l'activité des petits postes délivrant moins de cartes nationales d'identité.

Le ministère travaille actuellement à deux projets pouvant permettre d'alléger les démarches imposées aux usagers en leur évitant l'obligation de double présentation au consulat. Il s'agit, d'une part, du dépôt des demandes de passeports auprès de consuls honoraires spécialement habilités, d'autre part, de l'envoi sécurisé des passeports à leurs titulaires.

3. Les pistes pour alléger les tâches du réseau consulaire

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

Plusieurs pistes sont 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 ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL**

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 ces dernières années. Désormais, **une trentaine d'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.

Source : ministère des affaires étrangères et du développement international, 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. Elle est un peu en baisse en 2013 (3 950 actes).

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.

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

C'est dans ce contexte que le ministère des affaires étrangères et du développement international, 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 consulats¹, 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 Etats 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 ;

- 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.

¹ Rapport rédigé à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

C. DES INNOVATIONS POUR AMÉLIORER LA PERFORMANCE

1. Le portail « *Monconsulat.fr* »

Lancé en novembre 2011 en remplacement du guichet d'administration électronique, *monconsulat.fr* est un **portail de télé-services mis à la disposition des Français établis hors de France**.

S'inscrivant dans le cadre du programme de modernisation de l'administration consulaire, cet outil vise à **proposer à terme un véritable consulat virtuel**.

Pour l'heure, il permet aux Français inscrits au Registre mondial :

- de consulter et d'actualiser leurs données personnelles (coordonnées, situation socioprofessionnelle) ;
- de gérer leur situation électorale (vérification de l'inscription sur la liste électorale consulaire, choix de voter en France ou à l'étranger, option pour le vote par correspondance sous pli fermé pour les élections législatives) ;
- de télécharger une attestation d'inscription consulaire (qui peut servir à prouver l'installation à l'étranger, notamment dans le domaine fiscal ou douanier...).

Ce portail rencontre un réel succès. Au 31 décembre 2013, on dénombrait ainsi 240 000 comptes utilisateurs, alors que, sur l'année 2013, 450 000 connexions ont été comptabilisées.

En revanche, **cet outil ne permet pas encore à un usager de s'inscrire en ligne au Registre, ce qui constitue aujourd'hui sa principale limite**.

Comme l'ont suggéré récemment plusieurs rapports (rapport de la Cour des comptes de septembre 2013 sur les services consulaires, rapport Lequertier), d'autres services pourraient être proposés par cette application, comme la possibilité d'envoyer des pièces numérisées nécessaires, par exemple, à la constitution d'un dossier de demande de passeport ou de carte d'identité, ou encore pour justifier un changement d'adresse.

2. « *Itinéra* » ou les services consulaires en itinérance

Lancé en 2012, *Itinera* est un dispositif électronique sécurisé, qui permet aux services consulaires de **recueillir sur place**, lors des tournées dans leur circonscription, **les données biométriques nécessaires à l'établissement d'un passeport**. En pratique, les stations *Itinera* se présentent sous la forme de valises de 18 kilos.

Le déploiement devait se dérouler après une phase pilote, en 2012-2013, permettant de tester le dispositif dans onze postes, caractérisés par une forte communauté française ou des conditions géographiques particulières : Londres, Bruxelles, Pékin, Canton, New York, Montréal, San Francisco, Brasilia, Dakar, Sydney, Tananarive. Cette phase pilote a été concluante.

En septembre 2014, 48 stations *Itinera* étaient effectivement déployées et une soixantaine devrait l'être d'ici la fin de l'année.

En septembre 2014, plus de 3 000 demandes de passeport avaient été traitées au moyen de ce dispositif, dont les résidents français à l'étranger sont très satisfaits, comme l'a relevé Mme Monique Cerisier ben Guiga, présidente de l'Association « Français du Monde » (ADFE) lors de son audition par vos rapporteurs.

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

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

1. Des menaces accrues

Dans un monde où les foyers de tensions et les zones instables se multiplient, particulièrement en cette « année de toutes les crises » (Moyen-Orient, République centrafricaine, Libye, Mali, bande sahélo-saharienne...), la sécurité des Français de et à l'étranger est, plus que jamais, au cœur des préoccupations du ministère des Affaires étrangères.

Les dangers se sont récemment accrues avec la participation de la France à la coalition internationale contre Daech et les menaces proférées contre nos ressortissants par les groupes terroristes qui s'en réclament, comme l'a tragiquement illustré l'exécution, le 24 septembre dernier, d'un de nos compatriotes séjournant en Algérie.

Ce contexte particulièrement tendu a conduit le ministère des Affaires étrangères et du développement international à appeler les Français, résidents ou de passage, à faire preuve de « la plus grande vigilance » dans une quarantaine de pays.

Par ailleurs, le développement de **l'épidémie de fièvre hémorragique virale Ebola** fait courir des risques sanitaires importants en Afrique de l'Ouest (notamment en Guinée Conakry, Sierra Leone et Liberia).

Pour connaître les risques liés à leurs déplacements, nos ressortissants sont invités à consulter sur le site « *France Diplomatie* » du Quai d'Orsay les **fiches « Conseils aux voyageurs »**. Ces fiches, qui sont mises à

jour en continu par le Centre de crise (CDC) du ministère, sont de plus en plus consultées (7 millions de consultations en 2013, soit 28% de plus que l'année précédente).

De la même manière qu'il est conseillé aux résidents français de s'inscrire sur le Registre consulaire, les Français voyageant à l'étranger sont invités à s'inscrire sur le **portail numérique Ariane**.

Mis à disposition depuis 2011, cet outil permet l'envoi aux voyageurs de messages d'alerte en temps réel et fournit une information sur le nombre de Français présents sur un territoire étranger, dans la perspective de la gestion d'une éventuelle crise. 120 000 personnes possèdent actuellement un compte sur Ariane.

En liaison avec le Centre de crise, les postes consulaires organisent la sécurité des Français de l'étranger par la **diffusion de l'information** et l'élaboration de **plans de sécurité** (localisation des Français sur le territoire, ilotage, exercices, envoi de messages d'alerte en cas de crise...).

Le centre de crise (CDC) du ministère des affaires étrangères et du développement international

Outre son rôle de prévention et de diffusion de l'information à destination des ressortissants français à l'étranger, le Centre de crise (qui, soulignons-le, n'est pas financé par les crédits du programme 151, mais par ceux du programme 105), **centralise**, au moyen d'une cellule de veille disponible en permanence, **toutes les informations concernant la sécurité de nos ressortissants**, en provenance du réseau diplomatique, des médias ou du public, **et prend les mesures d'alerte et de coordination** qui sont rendues nécessaires.

Aux termes d'un décret du 16 mars 2009, il est chargé de **coordonner l'action des départements ministériels en matière de sécurité des Français à l'étranger** ainsi que la réponse de l'Etat pour les opérations d'aide humanitaire d'urgence.

Il est chargé de **préparer les postes consulaires à la survenue de crises**, en assurant, notamment par la **supervision des plans de sécurité des postes**, la réalisation de missions de conseil au profit des postes, la fourniture et la maintenance d'un réseau de communications de sécurité, la constitution de stocks de sécurité (eau, nourriture, médicaments) dans certains postes susceptibles de faire face à l'accueil d'urgence de ressortissants ou encore l'organisation d'exercices de gestion de crise.

Enfin, il met en œuvre, en tant que de besoin, un dispositif de réponse aux crises consulaires. En 2013, ce dispositif a été appliqué une dizaine de fois : lors de la prise d'otages à In Amenas en Algérie (janvier), lors des troubles politico-sécuritaires au Mali (janvier) et en République Centrafricaine (mars), à l'occasion d'un accident en République Tchèque (avril), des attentats de Boston (avril), d'un accident en Inde (octobre), du typhon Hayan aux Philippines (novembre), puis de nouveau en raison de troubles en République Centrafricaine (décembre).

Source : rapport du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France, septembre 2014.

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 Etat 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 Etat membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat ». Un droit individuel est ainsi clairement conféré à tout ressortissant¹ d'un Etat membre de recevoir un traitement égal de la part des autorités consulaires d'un autre Etat membre sur le territoire d'un pays tiers où son propre Etat 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 Etats-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.

La Commission européenne avait 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

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 23.03.2011 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.

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.

Les discussions qui se sont déroulées pendant presque deux ans dans le cadre du groupe de travail du Conseil « coopération consulaire » (COCON), sous présidence tournante n'ont pas permis d'avancer, compte tenu des divergences entre Etats membres.

Le nouveau projet de directive, présenté en septembre 2013 sous la présidence de la Lituanie, n'a pas non plus été adopté. L'Italie, qui occupe la présidence tournante de l'UE depuis le 1^{er} juillet 2014, envisageait de présenter une version plus courte et moins technique.

La France est favorable à l'adoption de cette directive qui vise à systématiser (alors que la décision du Conseil de 1995 est fondée sur le principe d'accord préalable des Etats) et à encadrer plus strictement la coopération consulaire européenne prévue dans les Traités (23 TFUE), afin de contribuer à l'élaboration d'une véritable citoyenneté européenne.

Néanmoins, en raison de l'étendue de son réseau consulaire et de la protection consulaire généreuse qu'elle délivre aux particuliers, **la France souhaite que ce texte prévoit des garanties** qui permettront aux pays représentés dans les Etats tiers de ne pas être pénalisés par un surcroît d'activité lié à l'exercice de la protection consulaire envers les citoyens de l'UE non représentés dans les Etats tiers.

Les garanties demandées sont :

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

- l'instauration d'un **mécanisme garantissant le remboursement de l'intégralité des coûts à l'État membre qui a prêté assistance** au citoyen de l'Etat non représenté ;

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

En l'absence de ces garanties, et particulièrement dans un contexte de réduction des moyens financiers et humains de son réseau consulaire, la France pourrait être dans l'incapacité d'assurer effectivement et efficacement la protection consulaire des ressortissants des pays membres non représentés hors de l'UE.

B. DES CRÉDITS D'AIDE SOCIALE EN BAISSE

1. Des crédits en baisse dans le projet de loi de finances pour 2015

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'Etranger. Le montant de ces crédits d'aide sociale (déconcentrés et centraux) inscrits au projet de loi de finances pour 2015 est de **18 335 000 €**, en baisse par rapport à l'année précédente (-1,477 M€).

Cette baisse s'explique notamment par la suppression en 2015 du **dispositif spécifique de soutien local à l'emploi et à la formation professionnelle**, qui représente une économie de 0,8 M€.

Les crédits d'aide sociale pour 2015 sont répartis de la manière suivante :

CRÉDITS D'AIDE SOCIALE À L'ÉTRANGER EN 2014 ET EN 2015

| | 2014 | 2015 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|
| Aides sociales versées aux Français de l'étranger par les CCPAS | 16 235 000 € | 15 709 000 € |
| Subventions aux organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES - ex-sociétés françaises de bienfaisance) | 398 000 € | 398 000 € |
| Soutien à l'activité des centres médico-sociaux (hors personnel MAE) | 279 000 € | 250 000 € |
| Contribution au financement de la 3 ^e catégorie aidée de la Caisse des Français de l'étranger | 498 000 € | 498 000 € |
| Rapatriements | 1 295 000 € | 1 050 000 € |
| Hospitalisations à l'étranger | | |
| Emploi et la formation des Français à l'étranger | 797 000 € | - |
| Subventions à des organismes d'assistance | 100 000 € | 100 000 € |
| Adoption internationale | 210 000 € | 330 000 € |
| | 19 812 000 € | 18 335 000 € |

2. Les différentes aides apportées à nos compatriotes de l'étranger en 2014

a) Les aides et allocations sociales versées par les conseils consulaires pour la protection et l'action sociale (CCPAS)

Dans la loi de finances initiale pour 2014, 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.

Compte tenu des gels budgétaires et suite aux décisions de la Commission Permanente pour la Protection Sociale des Français de l'Etranger qui s'est réunie à Paris le 12 mars 2014 pour se prononcer sur les demandes des Postes, 14 530 673 € leur ont été notifiés au titre de ces aides sociales.

Grâce à ces dotations, l'action des 205 CCPAS devrait bénéficier sur l'année 2014 à 4 515 compatriotes résidant à l'étranger :

- 2 375 personnes âgées pour un montant de 6 576 965 € ;
- 1 275 adultes handicapés et 422 enfants handicapés pour un montant total de 6 364 319 € ;
- 21 bénéficiaires d'une allocation à durée déterminée pour un montant total de 66 840 € ;
- 337 enfants bénéficiaires d'un secours mensuel spécifique (aide à l'enfance en détresse) pour un montant total de 429 752 €.

A 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 836 556 € (soit une augmentation de +41% par rapport à 2013).

En application du principe de non-discrimination inscrit dans la législation européenne, il a été mis fin, depuis avril 2010, au versement des allocations non contributives au profit des adultes dans les pays de l'UE (hors NEM) et dans ceux de l'AELE. Nos compatriotes doivent désormais en principe s'adresser aux systèmes sociaux de leur pays de résidence.

Toutefois, pour pallier les effets négatifs pour certains bénéficiaires de ce nouveau principe, un "filet de sécurité" avait été mis en place pour répondre aux situations les plus sensibles (situations mal prises en charge par le dispositif local). Pour pérenniser ce dispositif tout en respectant la réglementation européenne, la commission permanente de mars 2012 avait entériné la **création d'une prestation adaptée à l'Union européenne, appelée « prestation d'assistance consulaire »**. En 2014, les prévisions de dépenses dans les pays de l'Union Européenne et de l'AELE au titre de la PAC se montent à **256 241 € et concernent 85 bénéficiaires**.

b) Les subventions aux organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES)

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 dirigés par des bénévoles, ils 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 2014, le comité d'attribution des subventions du programme 151, qui s'est réuni le 5 juin, a attribué 99 subventions aux OLES pour un budget total de 449 500 € (dotation initiale de 370 140 € après régulation budgétaire +110 000 € accordés par redéploiement).

c) Les subventions aux centres médico-sociaux (CMS)

Les **centres médico-sociaux** (CMS) à l'étranger ont pour objectif de renforcer la sécurité sanitaire des Français résidant 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... Ils sont aujourd'hui au nombre de 15, le centre d'Abidjan ayant fermé à l'été 2014 compte tenu de la présence d'une offre médicale satisfaisante.

Le statut des CMS a évolué récemment pour s'adapter à l'élargissement de leur clientèle. Traditionnellement composé de ressortissants français (résidents ou de passage), d'agents de l'Etat de nationalité locale ou tierce et d'anciens combattants, le public qui s'adresse à ces centres comprend en effet de plus en plus des fonctionnaires internationaux, des ressortissants européens, autorisant une diversification des tarifs. De fait, les CMS sont aujourd'hui constitués en associations d'usagers de droit local, autonomes juridiquement et financièrement. Seuls les CMS de Tananarive, de Moroni et de Pékin sont encore gérés directement par les postes consulaires.

En 2014, 205 400 € de subventions ont été versés aux CMS sur le programme 151. Ces subventions sont principalement utilisées pour des dépenses médicales - achat de petit matériel ou consommables médicaux, mais aussi de certains équipements lourds tels que groupes électrogènes ou appareils de radiologie, ou encore pour la réfection des locaux.

d) La contribution au financement de la Caisse des Français de l'étranger

Le ministère des affaires étrangères apporte une contribution financière à la **Caisse des Français de l'étranger**, pour la prise en charge partielle de la cotisation d'assurance maladie des assurés résidant hors de l'Espace économique européen et dont les ressources sont inférieures à la

moitié du plafond de la sécurité sociale. Ces assurés bénéficient ainsi d'une réduction de 30 % de leur cotisation.

En 2013, ce dispositif, dit de la 3^e catégorie aidée, a bénéficié à 2 916 adhérents pour un coût total de 2,017 M€, dont 1,27 M€ au titre des allègements de cotisations. Le nombre d'adhérents diminue par rapport à 2012 (3 159). Comme les années précédentes, la contribution de l'Etat s'est établie à 498 000 €.

e) L'assistance aux Français de l'étranger en difficulté

Cette action 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 implique parfois un suivi des personnes après leur arrivée en France afin qu'elles puissent notamment bénéficier d'un hébergement, d'un accueil médicalisé particulier et/ou de l'aide médicale de l'Etat (AME).

En 2013, une quarantaine de postes diplomatiques et consulaires ont été autorisés à délivrer des avances remboursables à des expatriés solvables.

La procédure du transfert de fonds par voie de chancellerie, par laquelle des proches peuvent venir en aide à un parent expatrié en lui remettant de l'argent par l'intermédiaire des postes consulaires, a, quant à elle, été utilisée au profit de 45 personnes.

Sur l'année 2013, le nombre de **rapatriements** (concernant des résidents à l'étranger ou des personnes de passage) s'était élevé à 441, **dont 329 pris en charge totalement ou partiellement par le ministère des affaires étrangères et du développement international, pour un coût total de 790 800 €**, contre 572 000 € l'année précédente, soit une hausse significative (38,25%), qui s'explique à la fois par l'augmentation de la population française à l'étranger et par la proportion croissante de personnes expatriées dépourvues de protection sociale. Sur ces 329 rapatriements pris en charge, 68 étaient des rapatriements sanitaires et 261 des rapatriements pour indigence.

Au 30 juillet 2014, 229 personnes ont été rapatriées. 94 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 95 000 €.

f) Les hospitalisations d'urgence à l'étranger

Une ligne budgétaire est prévue 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. La dotation, **d'un montant de 498 000 € en 2014**, est destinée à la prise en charge de frais liés à l'hospitalisation d'urgence de nos compatriotes à l'étranger qui se trouvent dépourvus 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 coûteuse évacuation sanitaire par avion médicalisé. 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 difficilement prévisibles et varient sensiblement d'une année sur l'autre.

En 2013, **l'hospitalisation à l'étranger d'un seul de nos compatriotes a été prise en charge** pour un montant de 1 470 €. Depuis le début de l'année 2014, une hospitalisation à l'étranger a été prise en charge pour un montant de 1 560 €.

g) L'action en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle des Français de l'étranger

Structures consultatives placées sous la présidence du chef de poste diplomatique ou consulaire, les comités consulaires pour l'emploi et la formation professionnelle (CCPEFP) pilotaient jusqu'à cette année des actions en faveur de l'emploi (26 « bourses locales à l'emploi ») ou de la formation de nos compatriotes en difficulté d'insertion professionnelle.

Ces bourses étaient gérées par les chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger (CCIFE) (17 sur les 26 bourses en 2013) ou par des organismes ou associations spécialisés dans l'emploi (5 en 2013), 4 étant encore directement gérées par les consulats.

En 2013, 3 511 placements (en emploi pour 3 122 ou en stage pour 389) ont ainsi été effectués pour un coût moyen unitaire pour le ministère des affaires étrangères de 180 € (632 702 € financés sur le programme 151, dont 495 373 € de subventions et délégations de crédits et 137 329 € au titre du financement d'ETP).

La commission permanente pour l'emploi et la formation professionnelle réunie à Paris le 11 mars 2014 a accordé aux 32 CCPEFP des financements pour un montant total de 579 502 €, se répartissant en 489 955 € pour l'emploi et 89 547 € pour la formation professionnelle.

A compter du 1^{er} janvier 2015, il est mis fin à ce dispositif spécifique de soutien à l'emploi et à la formation professionnelle des Français de l'étranger qui, selon le MAEDI, était redondant avec des dispositifs d'accompagnement déjà existants, parfois mieux adaptés à la diversité des situations (soutien aux entreprises françaises à l'étranger, dispositifs de micro-crédits, aides sociales à la personne...) et que la contrainte budgétaire actuelle ne permettait plus de supporter.

Vos rapporteurs regrettent la disparition de cette ligne, qui ne portait pas sur une dépense élevée, mais soutenait des actions pouvant avoir localement un impact important, notamment pour aider les personnes se retrouvant seules à la suite d'un divorce ou d'une séparation

et dépourvues d'emploi (très souvent des femmes) à se réintégrer professionnellement.

h) Les subventions à des organismes d'aide en France ayant une action en faveur des Français de l'étranger

Le MAEDI verse des subventions à des organismes qui conduisent des actions d'assistance en faveur des Français de l'étranger, en plus de celles qu'il met lui-même en œuvre.

En 2014, cinq associations en ont bénéficié pour un montant total de 59 300 € :

- la Fédération Nationale des Anciens Combattants résidant hors de France (FACS) ;

- la Fédération Internationale des Accueils français et francophones à l'étranger (FIAFE) ;

- l'Association de Politique criminelle appliquée et de réinsertion sociale (APCARS) ;

- le Comité d'Entraide aux Français rapatriés (CEFR), partenaire privilégié du MAEE pour l'accueil en France des personnes rapatriées ;

- l'Union des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger (UCCIFE).

i) L'adoption internationale

Cette enveloppe vise à permettre le **versement de subventions aux organismes agréés pour l'adoption (OAA)**. Il s'agit de les inciter, **notamment dans le cadre de conventions d'objectifs, à se professionnaliser**, à mieux orienter les candidats à l'adoption vers les pays et les catégories d'enfants adoptables et à devenir des interlocuteurs identifiables pour les autorités compétentes en matière d'adoption dans les pays d'origine.

Il existe en France de nombreux organismes d'aide à l'adoption - de l'ordre d'une trentaine -, contrairement à d'autres pays où opèrent deux ou trois organismes agréés sur lesquels s'appuient les pouvoirs publics. Il est donc nécessaire de mieux structurer ce secteur en France et d'inciter les OAA à mutualiser leurs moyens.

Les projets subventionnés doivent donc respecter des critères de cohérence, de formation et de mutualisation définis par la **Mission de l'adoption internationale (MAI)**, qui est rattachée à la Direction des Français de l'étranger.

Le contexte est celui d'une **diminution drastique de l'adoption internationale** : 1 343 en 2013, contre 1 569 en 2012 (soit une baisse de 14%) et contre 3 000 par an il y a encore quelques années.

Cette baisse a des causes diverses. La première est l'émergence de classes moyennes dans les pays d'origine et le développement, qui en découle, de l'adoption nationale. Certains pays comme la Russie ont durci leurs conditions d'adoption, d'autres comme la Colombie, la République centrafricaine et la République démocratique du Congo, freinent aussi le départ de leurs enfants à l'étranger. Un grand nombre d'enfants adoptables sont par ailleurs affectés par des pathologies lourdes, notamment en Europe de l'Est.

Les principaux pays d'origine sont la Russie (185 adoptions en 2013), l'Éthiopie (140 adoptions), la Chine (99 adoptions), la Colombie (84 adoptions) et le Vietnam (76 adoptions).

Le nombre d'enfants jeunes et en bonne santé proposés à l'adoption internationale diminue et le délai de traitement des procédures s'allonge (plus de cinq ans en Chine, plus de quatre ans en Colombie, Bulgarie, Pologne...).

Pour 2015, l'enveloppe consacrée au versement de subventions à l'adoption internationale est en augmentation (+120 000 €), grâce à un transfert en provenance du programme 185.

C. L'AIDE A LA SCOLARITE

1. La réforme du système de bourses

Conséquence de la suppression, décidée en 2012, de la **prise en charge des frais de scolarité des lycéens (PEC)**, **un nouveau dispositif d'aide à la scolarité est entré en vigueur en 2013**, les moyens auparavant affectés à la PEC étant redéployés en faveur des bourses scolaires.

Cette réforme répondait à la fois à une exigence d'équité (mieux prendre en compte les ressources réelles des familles) et à un souci de maîtrise de la dépense publique :

- ainsi, les règles d'attribution ont été modifiées, le montant de la bourse étant désormais fonction du **revenu net disponible par personne** (déduction faite des impôts, des charges sociales et des frais de scolarité) **rapporté au coût de la vie locale** (grâce à un indice de parité de pouvoir d'achat, calculé selon des règles objectives) ;

- en outre, **une logique d'enveloppe a été introduite pour limiter les dérives budgétaires** : le montant total des bourses distribuées ne peut excéder l'enveloppe attribuée en loi de finances à l'AEFE ; les propositions d'attribution présentées par les commissions locales des bourses (qui sont désormais les conseils consulaires « en format bourses ») doivent s'inscrire dans le cadre des enveloppes limitatives qui leur sont notifiées par l'AEFE, un ajustement étant possible dans le cadre d'un dialogue de gestion avec l'agence, des outils de pilotage pouvant être utilisés : péréquation entre

postes, mécanismes locaux de régulation (plafonnement des tarifs notamment), utilisation de la réserve d'intervention, variation de la contribution progressive de solidarité (contribution des familles).

En outre, des adaptations au dispositif ont été adoptées lors de la commission nationale des bourses de décembre 2013 :

- sur la base des propositions des CLB, **certains seuils d'exclusion liés aux patrimoines mobilier ou immobilier ont été réajustés** pour tenir compte des réalités locales ;
- une « **réserve d'intervention** » destinée à soutenir les postes confrontés à des difficultés spécifiques a été créée ;
- **les commissions locales, qui jouent pleinement leur rôle d'appréciation fine des situations locales, ont vu leur responsabilité confortée** : elles sont systématiquement informées du résultat de l'instruction des dossiers et du dialogue de gestion. Elles peuvent également émettre des propositions favorables sur des dossiers qui avaient été proposés à l'ajournement ou au rejet par le poste lors de l'instruction.

2. Un premier bilan

• Mise en œuvre de la campagne 2013/2014 du rythme Nord

Le nouveau dispositif de bourses a été mis en place à la rentrée de septembre 2013 pour le rythme Nord (soit la très grande majorité des pays, pour lesquels l'année scolaire s'établit de septembre à juin de l'année suivante) et à la rentrée de janvier 2014 pour le rythme Sud (soit une quinzaine de pays, dont l'Australie, le Rwanda et quelques pays d'Amérique centrale, dont l'année scolaire est calée sur l'année civile).

La **commission nationale des bourses scolaires** de l'AEFE qui s'est tenue les **18 et 19 juin 2014** a dressé un bilan quasi-définitif de la campagne 2013/2014 des pays du **rythme nord, première campagne complète concernée par l'application du nouveau dispositif** :

- **30 116 demandes de bourses ont été instruites** (5 457 premières demandes et 24 659 renouvellements), contre 31 047 l'année précédente, soit une baisse de 3% par rapport à 2012/2013 ;
- après avis de la commission nationale des bourses et à l'issue de la période hors commissions, l'AEFE a attribué **23 885 bourses** pour un montant total de **90,7 millions d'euros** (contre 24 464 l'année précédente pour 91,38 millions d'euros, soit une baisse de 2,4% du nombre d'attributions et de 2,2% du montant total par rapport à l'année précédente).

Néanmoins, **si on neutralise les mesures d'accompagnement liées à la suppression de la PEC mises en œuvre en 2012/2013, le nombre de demandes instruites sur la campagne 2013/2014 a en réalité augmenté de**

1,8% par rapport à la campagne précédente, le nombre de boursiers est resté stable (+0,3%) et le montant de bourses accordées a progressé de 1,6%.

La **quotité théorique moyenne** de bourse (c'est-à-dire celle produite par la règle de calcul) s'élève à 80,35% contre 84,76% l'année précédente.

La **quotité moyenne de bourse accordée** (après les modulations proposées par les CLB¹) s'élève à 82,33% contre 85,37% l'année précédente. 44,7% des familles boursières bénéficient cette année d'une bourse à 100% (39,1% si l'on considère la quotité théorique calculée par le barème), contre 58,9% en 2012/2013.

La quotité moyenne de bourse accordée aux **familles monoparentales** s'établit à 88,9% contre 92,65% l'année précédente (soit -3,75%); celle des familles biparentales à 79,98% contre 83,11% l'année précédente (soit -3,13%).

Le **coût moyen par boursier** pour la campagne 2013/2014 du rythme nord s'établit à **3 741 € contre 3 735 € l'année précédente (+0,2%)**. Pour mémoire, le coût moyen avait augmenté de 4,9% de 2011/2012 à 2012/2013.

Le revenu net moyen des familles boursières pour la campagne 2013/2014 du rythme nord s'élève à 20 242 €, 22 345 € pour les 10 633 familles biparentales et 14 346 € pour les 3 786 familles monoparentales.

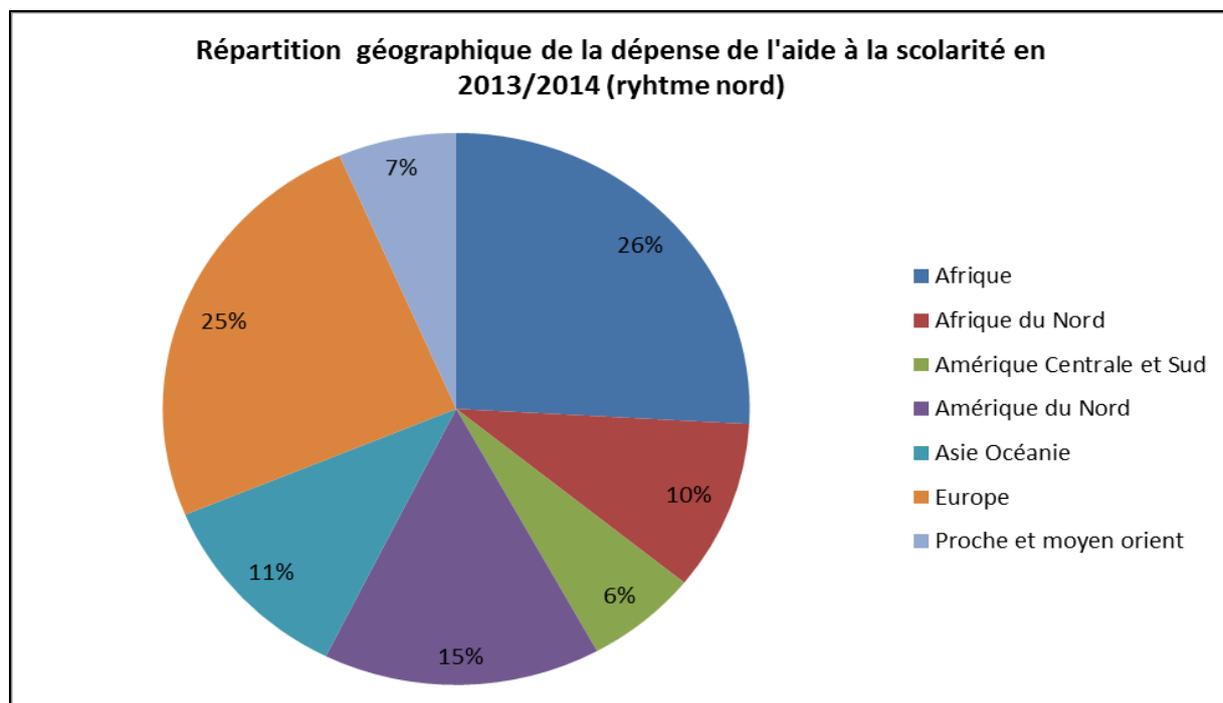
15,4 % des familles bénéficiaires d'une bourse le sont pour la première fois cette année (= première demande de bourse). Le revenu net moyen de ces 2 228 familles s'élève à 22 296 € et la quotité moyenne qui leur a été accordée est de 75,1%.

La répartition géographique des boursiers et de la dépense n'a quasiment pas évolué entre 2012/2013 et 2013/2014.

| | Nombre de boursiers | Répartition en % | Montants des dépenses | Répartition en % |
|------------------------|---------------------|------------------|-----------------------|------------------|
| AFRIQUE | 8 467 | 35 % | 23 115 463 € | 26 % |
| EUROPE | 5 218 | 22 % | 22 115 272 € | 25 % |
| AFRIQUE DU NORD | 3 404 | 14 % | 8 904 129 € | 10 % |
| ASIE OCEANIE | 2 205 | 9 % | 10 193 197 € | 11 % |
| PROCHE et MOYEN-ORIENT | 1 692 | 7 % | 5 814 195 € | 7 % |
| AMERIQUE DU NORD | 1 530 | 6 % | 13 668 612 € | 15 % |
| AMERIQUE LATINE | 1 367 | 6 % | 5 534 792 € | 6 % |
| TOTAL | 23 883 | 100 % | 89 345 661 € | 100 % |

Source : réponse au questionnaire budgétaire

¹ Les CLB ont la possibilité de pondérer, à la hausse ou à la baisse, les quotités théoriques obtenues par la stricte application du barème, sous réserve de respecter le cadre de l'enveloppe qui leur est notifiée.



Source : réponse au questionnaire budgétaire

S'agissant de la **composition des familles boursières**, il faut noter que 73,7 % sont **biparentales**.

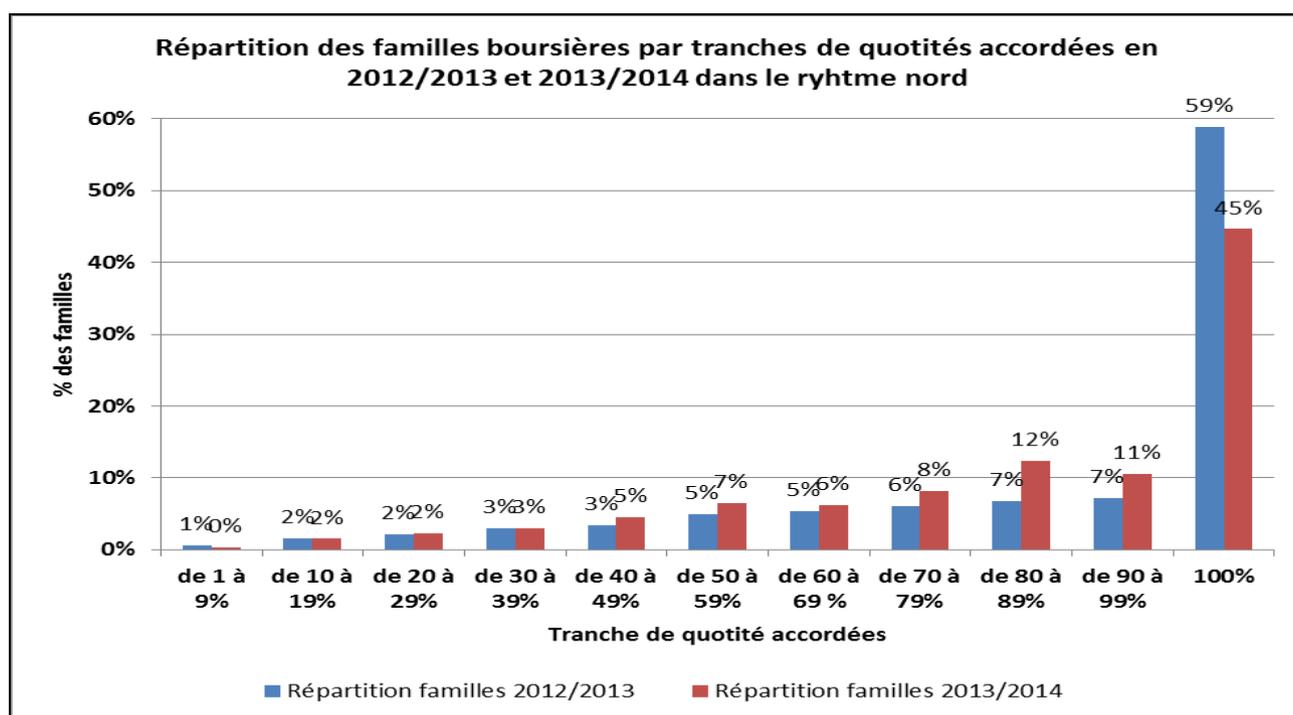
- **Premiers enseignements**

La mise en œuvre de la réforme répond aux objectifs poursuivis :

- **du point de vue de la maîtrise budgétaire**, puisque pour la première fois en 2013, la dépense d'aide à la scolarité a été contenue dans les crédits inscrits en LFI (110,3 millions d'euros, soit 102,6 millions d'euros après régulation) ; le coût moyen par boursier, qui avait augmenté de 8% entre 2011/2012 et 2012/2013, s'est stabilisé (+0,2%) ;

- **du point de vue de l'équité**, puisqu'elle conduit à une plus grande progressivité des quotités de bourses, en rapport avec les revenus des familles ; ainsi, le nombre de familles bénéficiant d'une bourse à 100% est passé de 59% pour la campagne 2012/2013 à 45% en 2013/2014.

Dans le même temps, le nombre de bourses attribuées sur les tranches de quotité intermédiaire, notamment sur les tranches 70-79% et 80-89%, ont augmenté, permettant un lissage. L'aide se trouve ainsi mieux répartie.



Source : réponse au questionnaire budgétaire

Néanmoins, la **redistribution n'a pas vraiment produit d'effet sur le plan géographique**, puisque les boursiers d'Amérique du Nord, qui représentent 6% des bénéficiaires, perçoivent encore 15% du montant total des bourses (contre respectivement 6,6% des bénéficiaires et 15,7% du montant pour la campagne précédente).

V. 2014 : UNE ANNÉE ÉLECTORALE IMPORTANTE POUR LES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE LA REPRÉSENTATION DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

La loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013¹ a procédé à une réforme d'envergure de la représentation des Français établis hors de France. Elle prévoyait en effet :

- la création d'une instance représentative de proximité, **le conseil consulaire**, placé auprès de chaque ambassade pourvue d'une circonscription consulaire et de chaque poste consulaire ;
- la rénovation du fonctionnement, des structures et des pouvoirs de **l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)** ;

¹ Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

- l'élargissement du **collège électoral des douze sénateurs** représentant les Français établis hors de France.

L'année 2014 a vu la mise en œuvre de cette réforme, avec l'organisation d'élections à chacun de ces échelons de représentation.

1. Les conseils consulaires

a) Fonctionnement et compétences

Se substituant aux anciens comités et commissions consultatifs locaux, les conseils consulaires ont vocation à traiter, sous la présidence du chef de poste, toutes les questions intéressant directement les Français de leur circonscription.

Selon l'article 3 de la loi du 22 juillet 2013, complété par le chapitre 1^{er} du titre 1^{er} du **décret n° 2014-144 du 18 février 2014** relatif aux conseils consulaires, à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres, **les conseils consulaires sont consultés sur les sujets concernant les Français établis dans leur circonscription, notamment la protection sociale et l'action sociale, l'emploi, la formation professionnelle et l'apprentissage, l'enseignement français à l'étranger et la sécurité.**

Les conseils consulaires se prononcent notamment sur les demandes de prise en charge des cotisations maladie par la Caisse des Français de l'étranger ainsi que sur l'attribution des bourses de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Ils sont tenus informés de la situation locale et des risques spécifiques auxquels est exposée la communauté française, ainsi que du plan de sécurité de l'ambassade ou du poste consulaire.

Le chef de poste diplomatique ou consulaire (ou son représentant), préside le conseil consulaire et lui présente chaque année un **rapport sur la situation de la circonscription consulaire et sur les actions menées** dans ses domaines de compétence. Il est assisté par un vice-président élu par et parmi les membres élus du conseil.

Lorsque les circonstances locales ou le faible nombre de personnes inscrites au registre des Français établis hors de France le justifient, un conseil consulaire peut être compétent pour plusieurs circonscriptions consulaires.

b) Les conseillers consulaires

Au nombre de **442¹**, les conseillers consulaires sont élus au suffrage universel, pour six ans, dans 130 circonscriptions.

¹ Arrêté du 21/01/2014 fixant le nombre de conseillers consulaires et de délégués consulaires à élire par circonscription électorale.

Ils sont membres de droit des conseils consulaires et ont une voix délibérative. Selon les compétences concernées, d'autres personnes participent aux travaux des conseils consulaires, le plus souvent avec voix consultative. Ainsi, lorsque les travaux portent sur la protection et l'action sociale, sont présents le conseiller social, le médecin-conseil et l'assistant social du poste, ainsi que le ou les administrateurs de la Caisse des Français de l'étranger et des représentants d'institutions ou d'associations exerçant localement des activités à caractère social en faveur des ressortissants français.

Les conseillers consulaires **exercent leurs fonctions de manière bénévole**. Ils perçoivent toutefois une indemnité semestrielle destinée à couvrir forfaitairement les charges liées à l'exercice de leur mandat, dont le versement est subordonné à leur participation aux réunions du conseil. Ils peuvent également recevoir un remboursement forfaitaire de frais de déplacement, sur présentation de pièces justificatives, si les frais engagés sont supérieurs à 60% du montant annuel de l'indemnité précitée. Enfin, ils perçoivent une contribution à la souscription de la police d'assurance requise par l'exercice de leur mandat.

Ils bénéficient, par ailleurs, d'une formation dans les domaines de compétences des conseils consulaires et reçoivent, de la part du poste diplomatique, toute l'information nécessaire à l'accomplissement de leurs missions.

Ils sont invités par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire à toute manifestation où une représentation de la communauté française est nécessaire. Ils ont le droit de porter un insigne dans les cérémonies publiques et d'utiliser un timbre dans leurs correspondances, insigne et timbre qui prennent la forme d'une cocarde tricolore.

c) Les élections des 24 et 25 mai 2014

- **Candidatures**

Le scrutin était du type proportionnel à un tour, à la plus forte moyenne, sauf dans les circonscriptions où un seul candidat était à élire (au nombre de 21). Il était alors uninominal majoritaire.

Dans les 108 circonscriptions à scrutin de liste, 346 listes ont été enregistrées. Dans les 21 circonscriptions à scrutin uninominal majoritaire, 98 candidats se sont présentés.

Au Gabon, au Qatar, en Nouvelle-Zélande, à Monaco, en Ethiopie, au Guatemala et en Angola, il n'y avait qu'une seule liste ou un seul candidat.

En Ukraine, aucune candidature n'a été enregistrée et l'élection n'a donc pas eu lieu.

Au total, **2 968 Français de l'étranger se sont portés candidats** à ces élections. Pour mémoire, 1 100 000 électeurs français sont inscrits sur la liste électorale consulaire.

- **Tenue des élections**

Les élections ont été organisées le dimanche 25 mai 2014 (samedi 24 sur le continent américain).

Les électeurs avaient la possibilité de voter par internet, un portail à cet effet ayant été ouvert dix jours avant le scrutin, pendant six jours.

80 000 électeurs, soit 7,08% du corps électoral, ont choisi le vote par internet, qui a totalisé 43% des suffrages exprimés. 105 000 électeurs ont choisi de voter à l'urne ou par procuration, soit 9,39% du corps électoral et 57% des suffrages exprimés. **Le taux de participation aux élections consulaires de 2014 a donc été de 16,5%.**

Cette mobilisation est équivalente à la moyenne des deux dernières élections à l'AFE, organisée alors par moitié tous les trois ans : soit 14,25% en 2006 (zones Europe, Asie, Levant, Océanie) et 20,47% en 2009 (zones Amérique, Afrique), soit une participation moyenne de 16,69%.

2. L'Assemblée des Français de l'étranger

a) Une composition et un fonctionnement renouvelés

La réforme renouvelle la composition de l'AFE dont le nombre de membres passe de 191 à **90 conseillers**, élus **par et parmi les 443 conseillers consulaires** dans le cadre de **15 grandes circonscriptions** (pour mémoire, dans son ancien format, l'AFE comprenait également les sénateurs et députés représentant les Français établis hors de France et douze personnalités qualifiées nommées par le ministre des affaires étrangères et du développement international).

L'Assemblée est élue pour une durée de six ans et renouvelée par moitié tous les trois ans. Son président est désormais élu, par et parmi ses membres à la majorité absolue, pour une durée de 6 ans.

L'AFE peut constituer en son sein jusqu'à six commissions.

b) Des compétences confortées

Les compétences de l'Assemblée des Français de l'étranger font l'objet du chapitre II du titre I^{er} de la loi précitée n° 2013-659 du 22 juillet 2013.

L'AFE se réunit à l'initiative conjointe du ministre des Affaires étrangères et du développement international et de son président **au moins deux fois par an** (sans condition de quorum). Dans l'intervalle des réunions, son bureau est habilité à se prononcer sur toute question relevant de la

compétence de l'assemblée (sur la situation des Français établis hors de France et sur toute question consulaire ou d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social les concernant).

Elle peut être consultée par le Gouvernement, ainsi que par le président de l'Assemblée nationale ou par le Président du Sénat, **sur la situation des Français établis hors de France et sur toute question consulaire ou d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique ou social.**

Dans ces domaines, elle peut également, de sa propre initiative, **réaliser des études, émettre des vœux et adopter des avis et des motions**

Elle est également consultée sur les dispositions concernant les Français de l'étranger dans les **projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.**

Une fois par an, le gouvernement lui présente un **rapport sur la situation des Français établis hors de France et les politiques conduites à leur égard.** Ce rapport se substitue au rapport du Directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, qui était jusqu'à alors remis chaque année à l'AFE. Couvrant désormais un champ plus large, ce rapport porte notamment sur :

- l'enseignement français, y compris l'enseignement bilingue francophone, à l'étranger ;
- la protection sociale et l'action sociale ;
- la formation professionnelle et l'apprentissage ;
- la sécurité des Français établis hors de France ;
- le soutien à l'entrepreneuriat des Français établis hors de France et les actions menées pour favoriser la diffusion commerciale des produits fabriqués en France ;
- le soutien à l'entrepreneuriat des Français établis hors de France et les actions menées pour favoriser la diffusion commerciale des produits fabriqués en France ;
- l'administration des Français établis hors de France.

Ce **rapport donne lieu à un débat** en présence du Gouvernement. Il peut donner lieu à un **avis de l'AFE.**

Le **rapport 2014** a été remis le 24 septembre à l'Assemblée des Français de l'étranger.

c) Les conseillers à l'AFE

Conformément au chapitre II du titre II du **décret n° 2014-144 du 18 février 2014** précité, les conseillers à l'AFE exercent leurs fonctions de manière bénévole. Ils perçoivent, sur présentation des justificatifs, un

remboursement forfaitaire des frais de déplacement et de séjour, ainsi qu'une contribution à la souscription de la police d'assurance requise par l'exercice de leur mandat.

Ils bénéficient d'une formation dans les domaines de compétences de l'AFE et reçoivent, de la part du gouvernement, toute l'information nécessaire à l'accomplissement de leurs missions.

Ils ont le droit de porter un insigne dans les cérémonies publiques et d'utiliser un timbre dans leurs correspondances, cet insigne et ce timbre, qui prennent la forme d'une cocarde tricolore, signalant, outre leur qualité de conseillers consulaires, celle de conseillers à l'AFE.

d) Les élections des 21 et 22 juin 2014

Les élections des conseillers à l'AFE ont été organisées le **dimanche 22 juin 2014** (samedi 21 sur le continent américain) dans les bureaux de vote ouverts dans les chefs-lieux des quinze circonscriptions électorales.

Le scrutin était du type proportionnel à un tour, à la plus forte moyenne.

42 listes ont été enregistrées. Sur les **443 conseillers consulaires, 242 étaient candidats.**

Chaque électeur avait la possibilité de remettre son vote par anticipation au chef de poste diplomatique ou consulaire de sa circonscription d'élection, le vendredi 13 juin.

422 électeurs ont pris part au vote, soit un taux de participation de 95%. Une grande majorité a utilisé la possibilité de voter par anticipation.

La première session de la nouvelle AFE s'est tenue du 6 au 10 octobre 2014.

3. Les 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 a apporté deux modifications principales au mode d'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France :

- l'élargissement du collège électoral

Avant la loi du 22 juillet 2013, ce collège était constitué des 155 membres élus à l'Assemblée des Français de l'étranger et des onze députés. Désormais, il se compose des 11 députés élus par les Français établis hors de France, des 12 sénateurs représentant les Français établis hors de France, des 443 conseillers consulaires et de 68¹ délégués consulaires (ces

¹ Arrêté du 21/01/2014 fixant le nombre de conseillers consulaires et de délégués consulaires à élire par circonscription électorale.

derniers sont élus en même temps que les conseillers consulaires dans certaines circonscriptions plus peuplées, dans le seul but de participer à l'élection des sénateurs), **soit un total de 534 grands électeurs.**

- les modalités de vote :

Outre la possibilité d'établir une procuration de vote, les électeurs n'ayant pas la possibilité de se déplacer au bureau de vote à Paris peuvent désormais voter par anticipation (le deuxième samedi précédant le scrutin) dans leur circonscription d'élection, auprès de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire. Après passage dans l'isoloir, l'électeur remet en mains propres à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire un pli contenant son bulletin de vote dans une enveloppe. Ce pli est ensuite transmis au bureau de vote à Paris.

B. BILAN DE L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS

L'organisation des élections a représenté une charge de travail importante pour les consulats en 2014, du fait de la concomitance des échéances électorales : élections consulaires qui étaient organisées pour la première fois, **élections européennes**, dont l'organisation hors du territoire français avait été rétablie par la loi n° 2011-575 du 26 mai 2011, les Français hors de France votant désormais au sein de la circonscription Ile-de-France¹.

D'autant que les deux scrutins intervenaient en même temps, le 25 mai 2014 (le 24 sur le continent américain). Cela n'était pas sans poser des difficultés pratiques, sans compter certaines complications (par exemple, les listes électorales n'étaient pas les mêmes pour les deux scrutins).

Par ailleurs, quinze postes consulaires devaient, de surcroît, organiser les élections des conseillers à l'AFE le dimanche 22 juin.

Ces diverses échéances impliquaient donc **une forte mobilisation du personnel et des moyens matériels importants**, tant pour la préparation que pour le déroulement des élections.

A cet effet, deux enveloppes, l'une de **2 millions d'euros pour les élections européennes**, l'autre de **4 millions d'euros pour les élections des conseillers consulaires (AFE)**, étaient prévues dans la loi de finances pour 2014.

Quel bilan peut être tiré de ces élections ?

En termes d'organisation, il convient de saluer la mobilisation dont ont fait preuve les consulats. Ainsi, le dimanche 25 mai, ils ont tenu ouverts

¹ Pour mémoire, la possibilité pour les Français de l'étranger de voter aux élections européennes dans des bureaux de vote ouverts à l'étranger avait été supprimée par la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 qui avait réformé le scrutin européen, procédant à un découpage du territoire national en circonscriptions.

simultanément 482 bureaux de vote pour les élections consulaires et 483 autres pour les élections européennes.

Si la participation des électeurs a été **plus élevée pour les élections consulaires (16,5%) que pour les élections européennes (11,06%)**, ces taux de participation demeurent particulièrement faibles.

Concernant les **élections consulaires, des difficultés d'accès au vote électronique ont été relevées**, liées à l'utilisation du logiciel Java et aux modalités de diffusion des identifiants et mots de passe. Le ministère des Affaires étrangères et du développement international devra veiller à ce que ces difficultés ne se reproduisent plus lors des prochaines échéances électorales (dans l'état actuel du droit, législatives de 2017, élections consulaires de 2020), notamment lors de la renégociation du marché de prestation du vote électronique. Il convient en revanche de noter l'utilisation, pour la première fois, d'un outil permettant la mise à disposition dématérialisée des professions de foi des candidats.

S'agissant des élections européennes, votre commission ne peut que regretter que la proposition de loi de notre collègue Robert del Picchia tendant à autoriser les Français établis hors de France à voter par Internet pour les élections européennes n'ait pas été adoptée. Une telle facilité aurait sans doute contribué à augmenter la participation électorale à ce scrutin.

Comme le signale le ministère des Affaires étrangères et du développement international dans une réponse au questionnaire budgétaire, certains Français établis dans des pays européens ont eu le sentiment d'avoir été empêchés de voter, n'ayant pas été admis à voter dans leur consulat parce qu'ils étaient inscrits ou réputés inscrits sur les listes électorales de leur commune européenne de résidence.

A contrario, comme le notait la Cour des comptes dans son récent rapport sur les services consulaires, le risque de double vote demeure, compte tenu de l'insuffisance des échanges d'information entre Etats membres sur ce point.

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

M. Laurent FABIUS, ministre des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI) ;

M. Christophe BOUCHARD, directeur des Français à l'Étranger et de l'administration consulaire au MAEDI, responsable du programme 151 et **M. Christian REIGNEAUD**, chef de la mission de gestion administrative et financière à la direction des Français de l'étranger ;

Mme Hélène CHARVERIAT, Déléguée générale de l'Union des Français de l'étranger (UFE) ;

Mme Monique CERISIER BEN GUIGA, présidente et **Mme Michèle BLOCH**, trésorière de l'Association « Français du Monde » (ADFE).

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 19 novembre 2014, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Jacques Gautier, vice-président, a procédé à l'examen des crédits du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » de la mission « Action extérieure de l'Etat » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2015.

Les rapporteurs pour avis, M. Jean-Pierre Grand et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, ont présenté leur rapport et émis un avis favorable pour ce qui concerne les crédits du programme 151.

A l'issue de l'examen de l'ensemble des programmes, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, lors de sa réunion du 26 novembre 2014, a donné, à l'unanimité, un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

**ANNEXE A -
PRINCIPAUX PAYS D'IMPLANTATION DES
COMMUNAUTÉS FRANÇAISES**

| PAYS | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | ÉVOLUTION 2012/2013 |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|
| Suisse | 138 349 | 143 870 | 145 108 | 155 743 | 158 862 | 163 600 | 3,0% |
| États-Unis | 117 076 | 115 383 | 115 058 | 122 686 | 125 171 | 129 520 | 3,5% |
| Royaume-Uni | 112 660 | 113 127 | 113 655 | 123 306 | 126 049 | 126 239 | 0,2% |
| Belgique | 90 588 | 96 596 | 101 236 | 109 426 | 113 563 | 115 888 | 2,0% |
| Allemagne | 106 842 | 109 468 | 111 742 | 114 372 | 110 881 | 112 238 | 1,2% |
| Espagne | 82 050 | 86 173 | 89 391 | 94 056 | 95 052 | 91 707 | -3,5% |
| Canada | 68 075 | 69 868 | 71 404 | 79 328 | 78 647 | 83 295 | 5,9% |
| Israël | 56 585 | 57 941 | 59 018 | 58 840 | 54 886 | 51 714 | -5,8% |
| Maroc | 36 818 | 39 044 | 41 129 | 44 000 | 45 269 | 46 995 | 3,8% |
| Italie | 46 224 | 46 618 | 46 554 | 48 352 | 46 987 | 46 896 | -0,2% |
| Luxembourg | 24 809 | 25 385 | 26 136 | 28 720 | 30 352 | 32 575 | 7,3% |
| Algérie | 34 718 | 30 993 | 28 287 | 28 830 | 30 344 | 31 677 | 4,4% |
| Chine | 22 231 | 24 953 | 27 207 | 30 305 | 30 787 | 31 275 | 1,6% |
| Pays-Bas | 21 282 | 22 407 | 23 593 | 23 934 | 23 149 | 23 448 | 1,3% |
| Jérusalem | 17 099 | 17 856 | 19 730 | 19 708 | 21 848 | 23 274 | 6,5% |
| Tunisie | 17 980 | 19 010 | 19 995 | 21 552 | 22 221 | 23 042 | 3,7% |
| Liban | 18 225 | 18 807 | 19 725 | 21 428 | 21 589 | 22 525 | 4,3% |
| Brésil | 17 773 | 18 578 | 18 757 | 19 858 | 19 754 | 20 806 | 5,3% |
| Australie | 15 291 | 16 004 | 15 821 | 18 323 | 19 104 | 20 670 | 8,2% |
| Sénégal | 16 882 | 16 817 | 16 817 | 17 729 | 18 332 | 19 661 | 7,2% |
| Madagascar | 19 821 | 19 841 | 19 930 | 19 864 | 18 814 | 18 607 | -1,1% |
| Mexique | 15 378 | 16 048 | 16 404 | 17 315 | 17 556 | 17 690 | 0,8% |
| Emirats arabes unis | 9 858 | 11 187 | 12 453 | 14 352 | 15 536 | 17 371 | 11,8% |
| Portugal | 13 864 | 14 320 | 15 049 | 15 572 | 15 707 | 15 472 | -1,5% |
| Argentine | 15 225 | 14 854 | 14 234 | 14 390 | 14 444 | 14 577 | 0,9% |

Source : Rapport du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France

ANNEXE B - ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU RÉSEAU CONSULAIRE EN 2013 ET 2014 (HORS VACATIONS)

| AMERIQUES | | 2013 | 2014 |
|-------------------|-----------------|-------------|------------|
| BRESIL | RIO DE JANEIRO | | -1 |
| | SAO PAULO | | -1 |
| CANADA | CALGARY | -2 | |
| | MONTREAL | 2 | -1 |
| | QUEBEC | | -1 |
| ETATS-UNIS | BOSTON | | -1 |
| | CHICAGO | 0,30 | -1 |
| | HOUSTON | | -1 |
| | NEW YORK | | -2 |
| | SAN FRANCISCO | | -1 |
| SAINTE-LUCIE | CASTRIES | | -1 |
| TRINITE ET TOBAGO | PORT D'ESPAGNEE | | -3 |
| TOTAL | | 0,30 | -14 |

| ANMO | | 2013 | 2014 |
|---------------------|------------|-----------|----------|
| ALGERIE | ALGER | 2 | 0 |
| | ANNABA | | 0 |
| | ORAN | 1 | 1 |
| ARABIE SAOUDITE | DJEDDAH | 2 | -1 |
| | RIYAD | 1 | 0 |
| EGYPTE | LE CAIRE | | -1 |
| EMIRATS ARABES UNIS | DUBAI | 2 | 1 |
| IRAK | BAGDAD | -1 | |
| | ERBIL | 2 | |
| IRAN | TEHERAN | | -1 |
| JERUSALEM | JERUSALEM | | 1 |
| JORDANIE | AMMAN | 1 | |
| KOWEIT | KOWEIT | 2 | 1 |
| LIBAN | BEYROUTH | -1 | 0 |
| MAROC | AGADIR | | 0 |
| | CASABLANCA | | -1 |
| | FES | | 1 |
| | MARRAKECH | 1 | |
| | RABAT | 0 | |
| | TANGER | | -2 |
| QATAR | DOHA | | 1 |
| TUNISIE | TUNIS | | 0 |
| TOTAL | | 12 | 0 |

| ASIE | | 2013 | 2014 |
|--------------|---------------------|--------------|-------------|
| AFGHANISTAN | KABOUL | 0,50 | -0,50 |
| AUSTRALIE | SYDNEY | 0,50 | 0 |
| BRUNEI | BANDAR SERI BEGAWAN | | -1 |
| CHINE | CANTON | 0 | 1 |
| | CHENGDU | 2 | |
| | PEKIN | -0,50 | 2 |
| | SHANGHAI | 4 | 1 |
| | SHENYANG | 3 | |
| | WUHAN | 1 | 2 |
| INDE | BANGALORE | 1 | 1 |
| | BOMBAY | 0,50 | |
| | NEW DELHI | 1 | 1 |
| | PONDICHERY | | -2 |
| INDONESIE | JAKARTA | 3 | |
| NEPAL | KATMANDOU | | -2 |
| PHILIPPINES | MANILLE | 2 | |
| SINGAPOUR | SINGAPOUR | 1 | 1 |
| THAILANDE | BANGKOK | | 1 |
| VIETNAM | HANOI | 1 | |
| | HO-CHI-MINH VILLE | 1,50 | -2 |
| TOTAL | | 21,50 | 2,50 |

| AFRIQUE | | 2013 | 2014 |
|--------------------|--------------|-------------|--------------|
| AFRIQUE DU SUD | JOHANNESBURG | 1 | |
| | LE CAP | | 0 |
| ANGOLA | LUANDA | 0 | 1 |
| BENIN | COTONOU | 0,50 | |
| CAMEROUN | YAOUNDE | 1,50 | |
| CAP-VERT | PRAIA | -0,50 | |
| CONGO | BRAZZAVILLE | -1 | -1 |
| | POINTE NOIRE | 1 | |
| COTE D'IVOIRE | ABIDJAN | 1 | -3 |
| GABON | LIBREVILLE | 1 | |
| GUINEE-BISSAO | BISSAO | | -1 |
| MADAGASCAR | MAJUNGA | -5 | |
| | TAMATAVE | -6 | |
| | TANANARIVE | 4 | 1 |
| MALI | BAMAKO | 0 | |
| MOZAMBIQUE | MAPUTO | | 1 |
| NIGERIA | LAGOS | 1 | -1 |
| REP. DEM. DU CONGO | KINSHASA | 0 | -2 |
| SENEGAL | DAKAR | 0 | |
| TCHAD | NDJAMENA | 1 | |
| TOGO | LOME | 0,50 | 0,50 |
| ZAMBIE | LUSAKA | | -1 |
| TOTAL | | 0,00 | -5,50 |

| DUE | | 2013 | 2014 |
|--------------|-----------|--------------|---------------|
| ALLEMAGNE | BERLIN | | -1 |
| | FRANCFORT | | -2 |
| | HAMBOURG | -2 | |
| | MUNICH | | -2 |
| | STUTTGART | | -2 |
| BELGIQUE | BRUXELLES | 1 | |
| ESPAGNE | BARCELONE | | -0,50 |
| | MADRID | | -3 |
| | SEVILLE | 0 | |
| ITALIE | ROME | | -1 |
| | TURIN | | -1 |
| MONACO | MONACO | | -0,20 |
| PAYS-BAS | AMSTERDAM | -0,50 | |
| ROYAUME-UNI | LONDRES | -0,84 | 0 |
| | EDIMBOURG | | 0,16 |
| SUISSE | GENEVE | 0,05 | -1 |
| | ZURICH | -0,20 | |
| TURQUIE | ANKARA | | 1 |
| | ISTANBUL | 0,20 | 0,50 |
| TOTAL | | -2,29 | -12,04 |

| EUROPE CONTINENTALE | | 2013 | 2014 |
|----------------------------|-------------------|-------------|--------------|
| AZERBAIDJAN | BAKOU | 1 | |
| KAZAKHSTAN | ALMATY | 0,35 | |
| KOSOVO | PRISTINA | 0,50 | |
| OUZBEKISTAN | TACHKENT | -0,50 | |
| RUSSIE | MOSCOU | 0 | |
| | SAINT-PÉTERSBOURG | 0 | -1,50 |
| SERBIE | BELGRADE | -1 | |
| TURKMENISTAN | ACHGABAT | | 0 |
| UKRAINE | KIEV | 1 | 1 |
| TOTAL | | 1,35 | -0,50 |

| | | |
|--------------------|--------------|---------------|
| GRAND TOTAL | 32,86 | -29,54 |
|--------------------|--------------|---------------|