

N° 142

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

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 2017, 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, Mmes Nathalie Goulet, Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leïla 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 Émorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, MM. Gaëtan Gorce, Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Lafoauly, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougein, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 140 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS	5
INTRODUCTION.....	7
I. DES CRÉDITS DU PROGRAMME 151.....	9
A. DES MISSIONS RÉPARTIES EN TROIS ACTIONS.....	9
B. DES CRÉDITS LÉGÈREMENT DIMINUÉS.....	9
II. UN RÉSEAU QUI S'ADAPTE A LA CROISSANCE DE LA COMMUNAUTÉ DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER.....	12
A. UN NOMBRE DE FRANÇAIS À L'ÉTRANGER EN AUGMENTATION CONTINUE.....	12
B. UN RÉSEAU CONSULAIRE EN CONSTANTE ADAPTATION.....	17
III. UNE ACTIVITÉ TOUJOURS DENSE	20
A. LES SERVICES DESTINÉS AUX FRANÇAIS À L'ÉTRANGER.....	20
1. <i>Les services consulaires en ligne</i>	20
2. <i>La délivrance des titres d'identité</i>	21
a) Les passeports.....	21
b) Les cartes d'identité.....	23
3. <i>L'état civil</i>	25
a) Les actes d'état civil établis par le réseau consulaire.....	25
b) L'activité du Service central d'état civil (SCEC).....	25
c) Dématérialisation et simplification des procédures au sein du SCEC.....	26
4. <i>Les actes notariés</i>	28
B. LES ENJEUX DES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES DE 2017.....	29
C. LES VISAS, UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUEMENT RENTABLE.....	31
IV. DES ACTIONS QUI ACCOMPAGNENT NOS COMMUNAUTÉS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER.....	37
A. LA SITUATION SÉCURITAIRE DES COMMUNAUTÉS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER.....	37
1. <i>Des menaces accrues</i>	37
2. <i>L'adoption de la directive relative à la protection consulaire des citoyens européens</i>	38
B. L'AIDE SOCIALE.....	41
1. <i>Des crédits en légère baisse dans le projet de loi de finances pour 2016</i>	41
2. <i>Les différentes aides apportées à nos compatriotes de l'étranger en 2016</i>	42
a) Les aides et allocations sociales versées par les conseils consulaires pour la protection et l'action sociale (CCPAS).....	42

b) Les subventions aux organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES)	43
c) Les subventions aux centres médico-sociaux (CMS)	44
d) La contribution au financement de la Caisse des Français de l'étranger	44
e) L'assistance aux Français de l'étranger en difficulté	45
f) Les subventions à des organismes d'aide en France ayant une action en faveur des Français de l'étranger	45
g) L'adoption internationale	45
C. L'AIDE A LA SCOLARITÉ	48
1. <i>La réforme du système de bourses</i>	48
2. <i>Bilan de la réforme</i>	49
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES DANS LE CADRE DE LA PRÉPARATION DU PRÉSENT RAPPORT	53
EXAMEN EN COMMISSION	54
ANNEXE A - FRANÇAIS INSCRITS AU REGISTRE	61
ANNEXE B - ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU RÉSEAU CONSULAIRE EN 2015 ET 2016 (EN ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN, HORS VACATIONS)	66
ANNEXE C - LISTE DES POSTES DE PRÉSENCE DIPLOMATIQUES (PPP)	72

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

1. Les crédits inscrits au PLF pour 2017 pour le programme 151 s'établissent à **386,2 millions d'euros**, en augmentation de 16,2 millions d'euros (+4,4 %) par rapport à 2016. Cette hausse s'explique principalement par l'inscription d'une **dotation de 15,3 millions d'euros destinée à l'organisation des élections présidentielle et législatives**. Il faut également noter une augmentation de 10,2 millions d'euros **des crédits de titre 2** (masse salariale), dont 6,7 millions pour les services offerts aux Français de l'étranger (action 1) et 3,5 millions pour le traitement des demandes de visas (action 3).

2. **La dotation destinée aux bourses scolaires (action 2) subit une nouvelle baisse, à 110 millions d'euros**, après une diminution de 125 à 115,5 millions d'euros l'année dernière. **Cette baisse ne devrait pas avoir de conséquences sur le montant effectivement consacré à l'aide à la scolarité** dans la mesure où **la dotation budgétaire sera complétée par le reliquat d'un excédent de trésorerie** dans les comptes de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) lié à un changement de méthode comptable et à la sous-consommation de l'enveloppe destinée aux bourses en 2014 et 2015. Outre le fait que cette sous-consommation continue de poser question (les critères ont-ils été trop définis de manière trop restrictive ? des familles ont-elles renoncé à déposer une demande de bourse ?), force est d'admettre que **la souplesse apportée par la soule ne pourra jouer au-delà de 2017. Il devra être procédé à une réévaluation de l'enveloppe dans la prochaine loi de finances, sauf à diminuer l'aide effectivement apportée aux familles, une évolution qui serait difficilement supportable au vu de l'augmentation continue des frais de scolarité.**

3. L'augmentation des **crédits destinés au traitement des demandes de visas** (+3,5 millions d'euros, soit une enveloppe de 53,1 millions d'euros pour 2017) est justifiée par le **dynamisme de cette activité**. Ainsi, 3,2 millions de visas ont été délivrés en 2015, contre 2,8 millions l'année précédente, soit une augmentation de 14,3%, supérieure à celle enregistrée en 2014. **Les recettes associées à cette activité augmentent également : 187 millions d'euros en 2015**, contre 161 millions d'euros en 2014 et 137 millions d'euros en 2013. Il faut toutefois s'attendre à une baisse sur l'année 2016, du fait de la réduction de la fréquentation touristique liée au contexte sécuritaire et à la crainte d'attentats. Aussi le **dispositif convenu fin 2015 avec le ministère des finances afin qu'une partie des recettes tirées des visas revienne au programme 151 ne devrait-il pas produire d'effets en 2017, ce que l'on ne peut que regretter**. Même si le montant concerné en 2016 était modeste (1,5 million d'euros), il avait en effet permis le financement d'emplois hors plafond en faveur de l'activité visas.

Sous le bénéfice de ces observations, **vos rapporteurs pour avis émettent une appréciation positive** sur les crédits inscrits dans le PLF 2017 pour le programme 151.

À l'issue de sa réunion du mercredi 16 novembre 2016, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

Mesdames, Messieurs,

Au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat », le programme 151 « Français de l'étranger et affaires consulaires » finance les dépenses du réseau consulaire et, à ce titre, l'ensemble des services dévolus aux quelque 2 millions de Français établis hors de France, ainsi qu'aux Français « de passage » à l'étranger qui représentent un flux de plus de 21 millions de personnes par an. La délivrance des visas relève également de ce programme.

Pour 2017, ce budget enregistre une hausse de 4,4 %, liée principalement à l'inscription d'une dotation destinée à l'organisation des scrutins électoraux prévus en 2017.

Ce budget permettra le fonctionnement d'un **réseau composé, au 1^{er} janvier 2016, de 213 postes consulaires**. Afin de continuer à fournir un service de qualité aux Français à l'étranger dans un contexte de forte contrainte budgétaire et alors même que le nombre de nos compatriotes à l'étranger est en progression constante (+ 3% en moyenne depuis dix ans), **ce réseau s'est adapté ces dernières années** : transformation de consulats généraux en postes à gestion simplifiée ou en agences consulaires, allègement des missions et adossement à des institutions françaises présentes sur place, (tel un institut français ou un bureau d'UbiFrance), prise en charge des missions consulaires par des postes de rattachement du fait de la transformation d'ambassades en postes de présence diplomatiques.

Au-delà de la présentation des crédits de ce programme pour l'année 2017, le présent avis fait le point, comme chaque année, **sur l'activité des postes consulaires**, qui reste soutenue : délivrance de titres d'identité, d'actes d'état civil, d'actes notariés, traitement des demandes de visas, mise en œuvre de la protection consulaire...

Il met également l'accent sur les **nombreuses initiatives prises par l'administration consulaire pour moderniser ses procédures et améliorer sa performance**, notamment grâce à la dématérialisation (accès en ligne au Registre des Français établis hors de France, télétransmission des documents délivrés par le Service central de l'état civil, portail Internet pour les visas...), la plupart de ces projets s'inscrivant dans le cadre de *MAEDI 21*, projet du ministère pour le XXI^{ème} siècle.

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* » correspond à l'activité de traitement des demandes de visas dans les postes consulaires (3,6 millions de titres demandés en 2015) 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 2017, les crédits du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » s'établissent à **386,75 millions d'euros** :

	LFI 2016	PLF 2017	Évolution	
	AE= CP	AE=CP	En €	En %
Titre 2 Dépenses de personnel	222 004 312 €	232 269 014 €	+ 10 264 700 €	+4,6 %
Titre 3 Autres dépenses de fonctionnement	14 380 852 €	26 549 878 €	+ 12 169 026 €	+84,6 %
Titre 6 Dépenses d'intervention	134 196 686 €	127 931 298 €	- 6 265 390 €	-4,7 %
Total	370 581 850 €	386 750 190 €	+ 16 168 340 €	+4,4 %

Par action, les grandes masses financières sont les suivantes :

	LFI 2016	PLF 2017	Évolution AE= CP	
	AE+ CP	AE= CP	En montant	En %
Action 1 <i>Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger</i>	205 487 352 €	223 620 474 €	+18 133 150 €	+8,8 %
Action 2 <i>Accès des élèves français au réseau AEFE</i>	115 530 000 €	110 000 000 €	- 5 530 000 €	- 4,8 %
Action 3 <i>Instruction des demandes de visas</i>	49 564 498 €	53 129 716 €	+3 565 218 €	+7,2 %
<i>Total</i>	370 581 850 €	386 750 190 €	+ 16 168 340 €	+4,4 %

Le programme 151 voit son **enveloppe globale augmenter de 4,4 % en 2017, soit 16,2 millions de plus qu'en 2016**. Cette évolution recouvre une augmentation sensible (+18,1 millions d'euros) des crédits consacrés au service public destiné aux Français de l'étranger (action 1), une hausse plus modérée (+3,6 millions d'euros) à l'instruction des demandes de visas (action 3) et une diminution (-5,5 millions d'euros) des crédits alloués à l'aide à la scolarité (action 2).

- **L'action 1 (« offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger »)** voit ses crédits augmenter de 8,8 % (+18,1 millions d'euros) à **223,62 millions d'euros** (contre 205,49 millions d'euros en 2016). Sur ce montant, **179,14 millions d'euros** sont des **crédits de personnel** (en hausse de 6,7 millions d'euros en raison de l'effet de change), le reste (**32,43 millions d'euros**) se répartissant entre :

- **26,55 millions d'euros de crédits de fonctionnement** (contre 14,38 millions d'euros en 2016, soit une augmentation de 12,17 millions d'euros), comprenant notamment :

- . les **frais de représentation et de tournée consulaires** (en diminution à 2,57 millions d'euros) ;

- . une **subvention à l'Assemblée des Français de l'étranger** destinée à financer les indemnités des conseillers et du fonctionnement (2,6 millions d'euros) ;

- . une enveloppe de **15,3 millions d'euros** (contre 2,05 millions d'euros en 2016) en vue de **l'organisation des élections prévues en 2017** (élection présidentielle et élection des 11 députés des Français établis hors de France), dont 11,3 millions d'euros en provenance du ministère de l'intérieur (programme 232) en vue de la prise en charge des dépenses d'envoi du « matériel électoral » et d'une contribution au financement du vote électronique.

. les crédits destinés aux **achats de documents sécurisés** (passeports, cartes d'identité, formulaires...) (1,51 million d'euros, montant stable par rapport à 2016) ;

. les subventions aux **agences consulaires** (1,34 million d'euros) ;

. les crédits destinés à la **télé-administration** (1,45 million d'euros).

	LFI 2016	PLF 2017	Evolution (€)
Pôle AFE - Conseillers consulaires			
<i>Assemblée des Français de l'étranger</i>	2 601 750 €	2 505 000 €	- 96 750 €
Pôle élections			
<i>Elections</i>	2 056 000 €	15 300 000 €	+13 244 000 €
Pôle fonctionnement des services			
<i>Fonctionnement courant DFAE</i>	360 000 €	287 000 €	- 73 000 €
<i>SCEC</i>	980 000 €	931 000 €	- 49 000 €
<i>Achat de documents consulaires et acheminement des passeports</i>	1 590 000 €	1510 500 €	- 79 500 €
<i>Adoption internationale (fonctionnement)</i>	60 000 €	47 000 €	- 13 000 €
<i>Information sur l'expatriation</i>	70 000 €	66 500 €	- 3 500 €
<i>Agences consulaires</i>	1 410 000 €	1 339 500 €	- 70 500 €
<i>Frais de tournées et de représentation consulaire</i>	3 237 102 €	2 575 247 €	- 661 855 €
<i>Entretien des cimetières civils</i>	475 000 €	451 250 €	- 23 750 €
Total pôle fonctionnement des services	8 182 102 €	7 207 997 €	- 974 105 €
Pôle téléadministration et accueil			
<i>Maintenance ou acquisition de logiciels ou dispositifs</i>	611 000 €	409 805	- 61 195 €
<i>Actions de modernisation</i>	900 000 €	1 040 000 €	
Total pôle téléadministration et accueil :	1 511 000 €	1 449 805 €	- 61 195 €
Total	14 350 852 €	26 549 878 €	+ 12 199 026 €

Source : PAP 2016 et 2017

- et **17,93 millions d'euros** (contre 18,67 millions d'euros en 2016, soit une baisse de 3,96 %) **de crédits d'intervention pour l'aide sociale** : subventions aux comités consulaires pour la protection et l'action sociale (15,64 millions d'euros, stable par rapport à 2016), rapatriements et hospitalisations d'urgence (907 748 euros), subventions versées à la Caisse des Français de l'Etranger (stable à 382 000 euros), organismes locaux d'entraide et de solidarité (stable à 398 000 euros), centres médico-sociaux (200 000 euros) et organismes autorisés pour l'adoption (378 500 euros).

• **L'action 2** (« accès des élèves français au réseau de l'AEFE »), qui vise à l'attribution des bourses scolaires sur critères sociaux, voit sa dotation **baisser de 4,8 % (-5,53 millions d'euros, soit une enveloppe de 110 millions d'euros)**.

• **L'action 3 (« instruction des demandes de visas »)**, dotée de **53,13 millions d'euros** contre 49,56 millions d'euros en 2016, est constituée exclusivement de crédits de personnel (titre 2). **Cette enveloppe augmente de 7,2 %** (+3,56 millions d'euros), afin de renforcer les moyens destinés au traitement des demandes de visas.

Ces crédits sont destinés à la Mission pour la politique des visas (MPV), structure d'administration centrale, et aux agents chargés de l'instruction des visas dans le réseau consulaire.

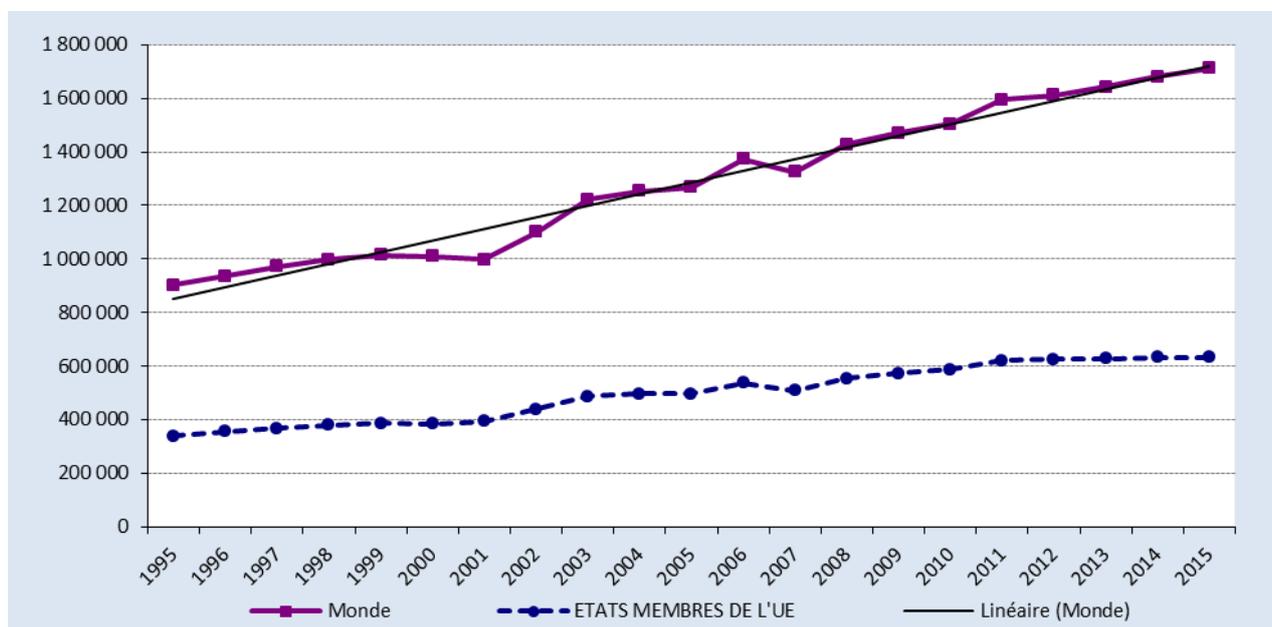
L'action 3 bénéficie en outre du concours du Fonds de sécurité intérieure (FSI) européen, pour un montant estimé à 343 000 euros en 2017. Il s'agit de crédits européens destinés à la réhabilitation des locaux des services des visas, la formation du personnel et la rémunération des agents de droit local dans la mesure où les services de visas concernés assurent une forte représentation d'Etats partenaires dans le cadre de Schengen.

II. UN RÉSEAU QUI S'ADAPTE A LA CROISSANCE DE LA COMMUNAUTÉ DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

A. UN NOMBRE DE FRANÇAIS À L'ÉTRANGER EN AUGMENTATION CONTINUE

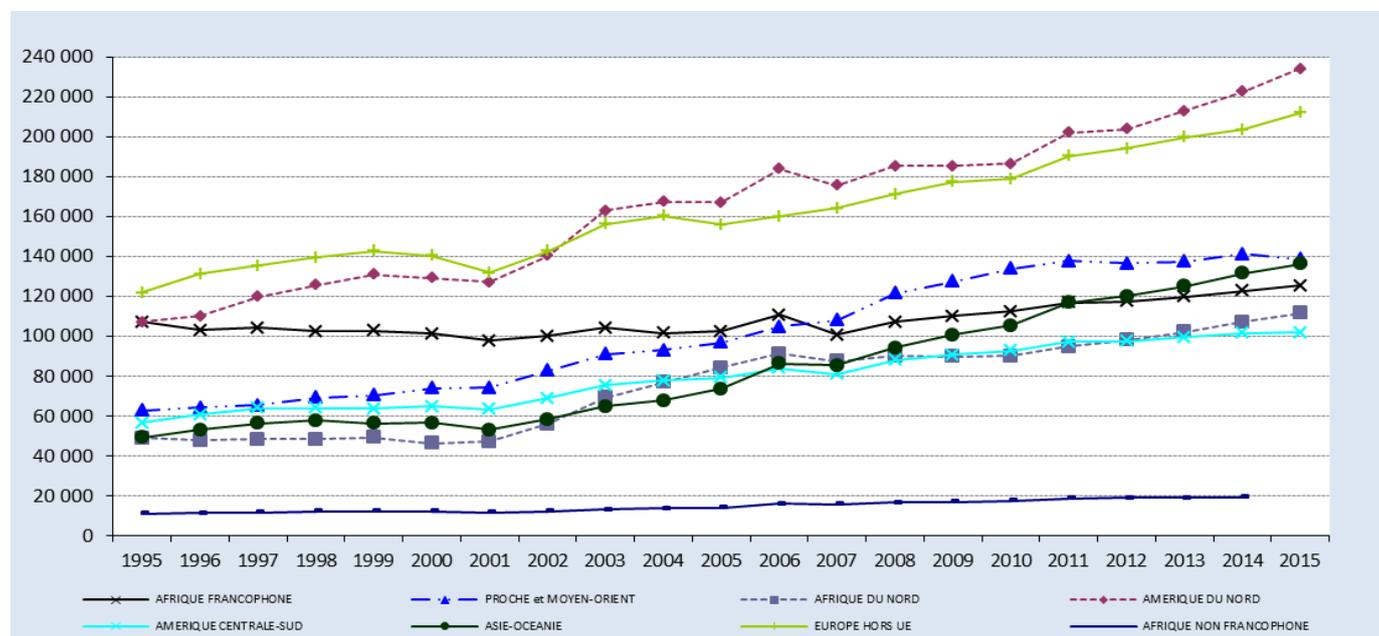
Au 31 décembre 2015, **1 710 945 de nos compatriotes étaient inscrits au registre mondial des Français établis hors de France**, soit une hausse de 1,8 % par rapport à l'année précédente. Il s'agit d'une augmentation légèrement inférieure à celle observée en 2014 (+2,3 %), ainsi qu'à la tendance moyenne 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 2015



Source : Ministère des Affaires étrangères et du Développement international

Évolution de la population française inscrite par région de 1995 à 2015, hors États membres de l'Union européenne



Source : Ministère des Affaires étrangères et du Développement international

L'inscription au registre mondial n'étant pas obligatoire, un certain nombre de nos compatriotes n'y procèdent pas, notamment en Europe et en Amérique du Nord. 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 : 632 370 personnes inscrites** en 2015. Si cette communauté est globalement stable, elle augmente fortement dans cinq pays : Malte (+9,7 %), la Lettonie (+9,7 %), la République tchèque (+9,5 %) la Bulgarie (+8,3 %) et la Finlande (+ 8,1 %).

Une inversion de tendance est à noter pour la Croatie qui a enregistré une baisse de 6,6 % alors que son taux était en hausse de 7 % en 2014. De même, Chypre, l'Espagne et l'Italie voient le nombre de Français établis sur leur territoire diminuer.

* **L'Amérique du Nord** regroupe la deuxième communauté française expatriée : **234 058 Français**, dont 61 % (142 775) aux Etats-Unis et 39 % (91 283) au Canada, soit au total 13,7 % de nos compatriotes inscrits au registre des Français à l'étranger, en augmentation de 5,1 % en 2015.

En 2015, la communauté française installée aux Etats-Unis augmente de 4,5 %, quatre postes consulaires enregistrant une forte croissance de leur communauté : Los Angeles (+16,2 %), Chicago (+7,8 %), Washington (+6,6 %) et Houston (+6,5 %).

Au Canada, la croissance de l'effectif inscrit est de 6,1 % en 2015, les augmentations de communauté les plus importantes concernant Montréal (+7,1 %), Vancouver, Moncton et Québec.

* La population inscrite au registre dans les **pays d'Europe hors Union européenne** croît de 4,2 % entre 2014 et 2015 (soit une augmentation nettement supérieure à l'année précédente où le taux de croissance était de 1,8 %) et **s'établit à 212 026, la Suisse demeurant le pays où la présence française est la plus forte (175 700 personnes)**, en hausse également de 5,1 % en 2015. Sur les 24 pays de cette zone, cinq ont des taux d'accroissement de plus de 7 %¹ et parmi ceux-ci, trois ont des taux de croissance supérieurs à 10 % (Islande, Ouzbékistan et Serbie), ces évolutions portant toutefois sur des effectifs relativement réduits.

* La communauté française établie au **Proche et Moyen-Orient, soit 138 350 personnes en 2015**, diminue (-1,9 %). Cette évolution recouvre à la fois des pays enregistrant de très fortes hausses de leur population française (Bahreïn, Iran, Qatar et Emirats arabes unis, avec des taux respectifs de +11 %, +8,1 %, +7,4 % et +6,8 %) et des pays dont la communauté française diminue du fait de la situation politique (Yémen et Syrie, avec des taux respectifs de -27,4 % et -25,3 %).

* La communauté française en **Asie-Océanie** s'accroît de 3,8 % en 2015 (après 5 % en 2014) et s'établit à **136 282** (soit près de 8 % des Français expatriés dans le monde).

¹ Islande, Macédoine, Moldavie, Ouzbékistan, Serbie.

Huit pays enregistrent une croissance supérieure ou égale à 7 %¹, parmi lesquels la Birmanie² (+17,4 %), la Corée du Sud (+11%), Taïwan (+10,3%) et l'Australie (+7,7 %).

En Inde, les évolutions internes sont contrastées. Ainsi, la communauté française de New-Dehli diminue de 11,8%, confirmant une tendance déjà observée en 2014, alors que celles de Bangalore et de Pondichéry augmentent de 1,8 % et 3,9 %. En Chine, la communauté française est stable, augmentant fortement à Hong-Kong (5,4 %), mais poursuivant sa diminution à Pékin (-6 %).

* En **Afrique francophone**, le nombre de Français inscrits au registre progresse de 2,1 %, pour atteindre **125 148 en 2015**. Il augmente ainsi au Mali (+18,7 %), au Congo (+14 %), en Côte d'Ivoire (+7,9 %). Le nombre de nos compatriotes diminue en revanche dans neuf pays de cette région, notamment au Burkina Faso, au Burundi, dans les Comores, à Djibouti, à Madagascar, en Mauritanie, au Niger, au Rwanda et au Togo.

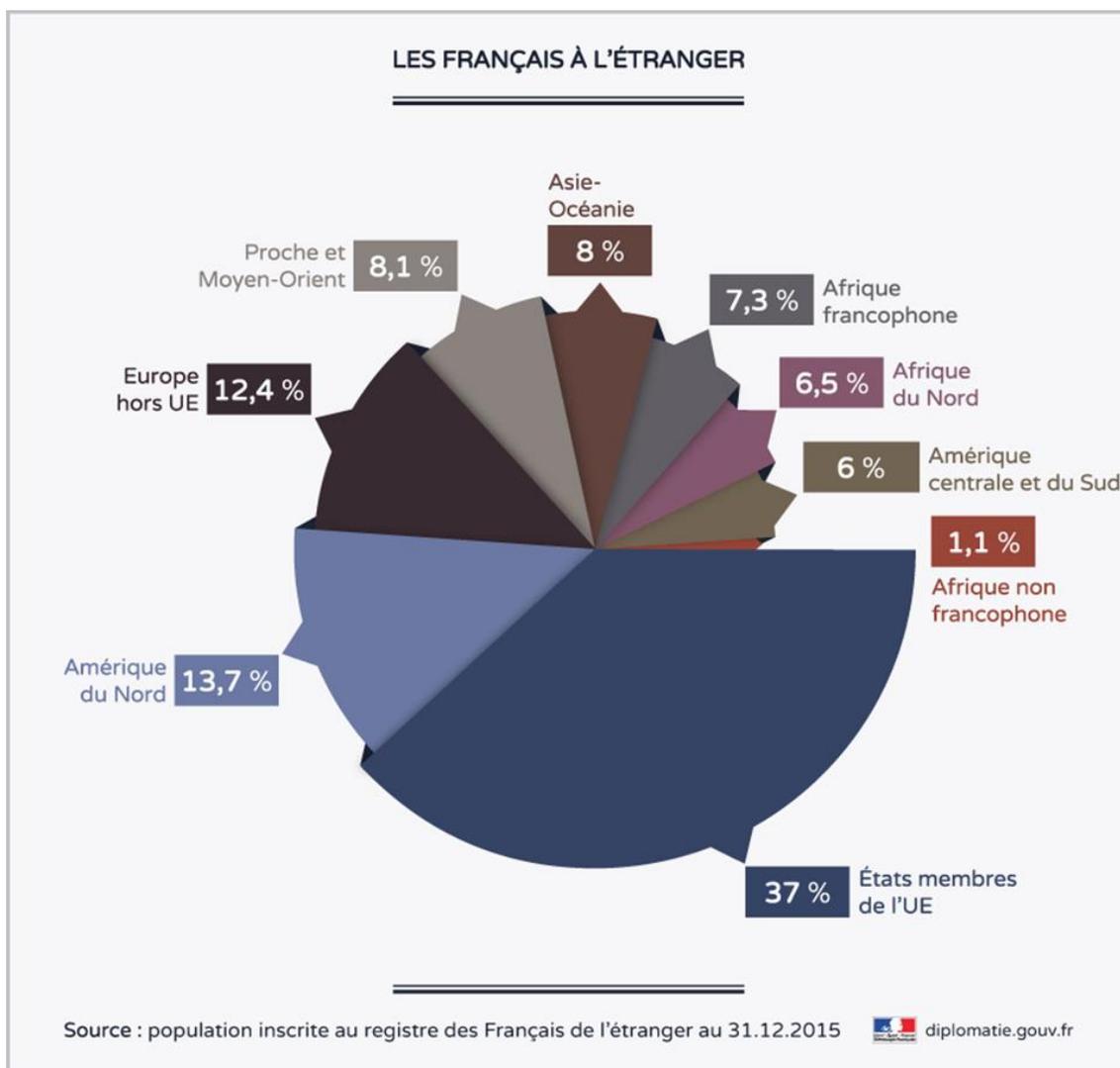
* Représentant **111 557 personnes en 2015**, la communauté française inscrite en **Afrique du Nord** continue à augmenter (+4,2% après 5 % en 2014), cette croissance concernant l'Algérie (+11,5 %) et le Maroc (+3,9 %), alors que la Tunisie voit sa communauté française diminuer (-5,8 %) de même que la Libye (-26 %), même si la France ne compte dans ce dernier pays qu'une communauté réduite (191 personnes en 2015).

* Le nombre de Français installés en **Amérique latine** (101 868) s'est stabilisé en 2015 (+0,3 %). Quatre pays voient leur population diminuer de plus de 6 % : l'Argentine (-7,5%), le Honduras (-18,5%), la Jamaïque (-20,2%) et le Salvador (-6,4 %).

* Enfin, la communauté française établie dans les pays **d'Afrique non francophone** progresse également faiblement (+0,4%) et compte **19 286 individus** en 2015. Les Français inscrits dans les pays de cette région sont peu nombreux, sauf en Afrique du Sud (7 650 personnes).

¹ Australie, Birmanie, Corée du Sud, Fidji, Japon, Nouvelle-Zélande, Sri Lanka, Taïwan et Thaïlande.

² Il s'agit néanmoins d'une petite communauté (777 personnes en 2015).



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

Les cinq **premiers pays en termes de communauté française** inscrite au registre sont la **Suisse** (175 700), les **Etats-Unis** (141 942), le **Royaume-Uni** (127 837), la **Belgique** (120 724) et l'**Allemagne** (114 020). 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 446 000 Français chacun. Ainsi les dix premiers pays figurant dans la liste en **annexe A** regroupent 60 % des Français inscrits au registre.

Parmi les 25 premiers pays d'expatriation des Français, il faut relever la poursuite de l'augmentation du nombre de nos compatriotes en Algérie (+14,8 %), au Sénégal (+9,3 %) et en Côte d'Ivoire (+8,2 %). Les plus fortes baisses ont concerné Madagascar (-5,3 %), le Liban (-5 %) et Jérusalem (-4,1 %).

La part des **double-nationaux (42 % des Français** inscrits au registre) est stable en 2015, leur progression (+1,6 %) étant identique à celle des expatriés inscrits (+1,8 %).

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.

B. UN RÉSEAU CONSULAIRE EN CONSTANTE ADAPTATION

Au 1^{er} janvier 2016, le réseau consulaire est constitué de 213 postes (221 au 1^{er} janvier 2015), dont 89 consulats et consulats généraux (-2), 120 sections consulaires d'ambassade (-6), deux chancelleries détachées, une antenne consulaire et un bureau français (Taipei). Il est complété par un réseau très dense d'environ **500 agences consulaires** (512 agences tenues par des consuls honoraires au 1^{er} août 2016).

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 512 consuls honoraires actuellement en fonction, 304 sont français (dont 105 binationaux) et 208 ne le sont pas.

Des subventions de fonctionnement peuvent être accordées aux agences consulaires qui accueillent un nombre important de compatriotes. En 2015, une enveloppe de 1,2 million d'euros 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.

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 du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France (2015).

Ce réseau ne cesse d'évoluer, renforçant sa présence là où la population française a des besoins, particulièrement en Afrique et en Asie, et se repliant 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).

Quelques fermetures de postes consulaires sont intervenues, certaines étant compensées par l'ouverture d'agences consulaires : Garoua et Valence (2009), Palma et Saint-Louis (2010) Calgary, Majunga et Tamatave en (2013), Turin et Porto (2015) et Diego Suarez (2016). Quelques postes consulaires ont également été ouverts : Erbil (2009), Kigali, Almaty et Djouba (2010-2011).

Dans un contexte contraint par les objectifs de réduction de la dépense publique, l'universalité du réseau a pu être préservée grâce à des adaptations :

- **transformations de consulats en sections consulaires d'ambassades** : Yaoundé (2009) ; Luxembourg, Djibouti et Cotonou (2011) ;

- **transformation de consulats généraux en postes consulaires à gestion simplifiée** (PSG), structures légères, dont les **attributions** en matière de gestion des communautés françaises sont **limitées à la protection consulaire stricto sensu** (assistance d'urgence, protection des détenus) **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 »). Ont été concernés les postes de Kyoto et Haïfa, (2009), Moncton (2010), Ekaterinbourg (2012), Saint-Pétersbourg (2015) et Edimbourg (2016). Certains postes à gestion simplifiée sont adossés à une structure française présente telle qu'un institut français ou un bureau d'Ubifrance, comme à Hambourg, à Düsseldorf, à Naples ou encore à Saint-Pétersbourg ;

Les Français détenus à l'étranger

2 695 Français sont recensés¹ comme détenus dans le monde, dont moins de 8 % de femmes. Les Français détenus pour des infractions à la législation sur les stupéfiants représentent environ 35 % de cette population carcérale.

Ce pourcentage s'élève à environ 60 % pour la zone Afrique du Nord et celle d'Amérique centrale et Amérique du Sud. Sur l'ensemble du monde, 39% des dossiers sont liés à des motifs de droit commun, 4 % étant liés à des infractions à caractère sexuel.

La **majorité des détenus français est localisée en Europe occidentale** (presque 70 % du total), notamment dans les pays frontaliers de la France (Espagne en particulier). L'Afrique du nord, essentiellement le Maghreb, est l'autre zone du monde dans laquelle le nombre de détenus français est le plus élevé (8 %). Puis viennent l'Asie-Océanie, l'Afrique francophone, l'Amérique centrale et du Sud et l'Amérique du nord (respectivement environ 4 % pour chaque zone).

¹ Seuls sont recensés les Français ayant signalé leur situation aux consulats.

Les transferts de fonds mensuels par voie de chancellerie au bénéfice des détenus s'élèvent en moyenne à 5 500 euros.

Certains postes relèvent des difficultés à exercer la protection consulaire auprès des détenus double nationaux prévue par l'article 36 de la Convention du 24 avril 1963 sur les relations consulaires.

Source : MAEDI

- la fermeture de sections consulaires **dans le cadre de la transformation d'ambassades en postes de présence diplomatique (PPD)**. Comme les PSG, ces derniers ne conservent que des missions consulaires résiduelles, la mission de protection consulaire d'urgence, les autres fonctions consulaires (état civil, documents d'identité, visas...) étant prises en charge par le poste de rattachement. Une première vague s'est traduite par la fermeture entre 2014 et 2015 des sections consulaires en Guinée Bissau, Brunei, Honduras, Trinidad et Tobago, Papouasie-Nouvelle Guinée, Zambie, Népal, Cap Vert, Jamaïque et Namibie. Une seconde vague a concerné les sections consulaires au Paraguay (juin 2016), au Botswana, en Moldavie et au Monténégro (juillet 2016) et concernera le Soudan du Sud en décembre 2016.

Le Nicaragua, le Salvador, les Seychelles, Fidji et le Turkménistan passeront au format PPD en 2017, le Suriname à horizon 2018 (cf. tableau en annexe C).

- le **regroupement d'activités telles que l'état civil** dans certains postes consulaires en Allemagne (Berlin), en Espagne (Madrid), en Italie (Rome), aux Etats-Unis (Washington et Los Angeles) et au Québec (Montréal) ;

- la **rationalisation et la mutualisation des fonctions support** dans les postes à réseau (Etats-Unis, Algérie, Maroc...).

On notera toutefois :

- la **restitution des compétences gérées par les pôles consulaires régionaux**, en Europe centrale avec la dissolution en janvier 2015 du pôle régional de Vienne ou la restitution à Panama de ses compétences consulaires (gérées auparavant par le poste de San José). En 2016, les compétences en matière de délivrance des titres de voyage aux Français résidant en Uruguay, assurée par le consulat général de France à Bueno Aires seront restituées à Montevideo ;

- le rehaussement en 2015 du consulat général à Recife (Brésil) en consulat général de plein exercice ;

- le rehaussement en consulat général de Johannesburg (2015) et du Cap (2016).

A l'issue de ces évolutions, le réseau consulaire français se maintient au **premier rang mondial par l'éventail des services offerts**, notamment en regard de ce que proposent nos principaux partenaires européens.

III. UNE ACTIVITÉ 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 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.

A. LES SERVICES DESTINÉS AUX FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

1. Les services consulaires en ligne

Une avancée importante est intervenue cette année puisque **depuis le 15 juin 2016**, les Français établis hors de France peuvent **s'inscrire en ligne au Registre des Français à l'étranger sur le portail *service-public.fr***, cette solution se substituant au portail de télé-services lancé en 2011 *MonConsulat.fr*.

Cette inscription en ligne auprès du consulat, démarche volontaire, permet aux Français de :

- renseigner des **éléments qui seront utilisés pour d'autres formalités** comme, par exemple, une demande de passeport ou de bourse scolaire ;

- transmettre les **coordonnées de proches à contacter** en cas d'urgence ;

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

- indiquer précisément les **données de localisation** permettant aux consulats d'envoyer si besoin des informations ciblées sur les conditions de sécurité, l'organisation des élections ou le calendrier des tournées consulaires ;

- **s'inscrire ou se radier de la liste électorale consulaire** et choisir, par exemple de voter à l'étranger pour l'ensemble des scrutins nationaux ;

- renseigner sa situation au regard du service national afin d'être recensé le cas échéant.

Outre l'inscription, il est également possible d'actualiser en ligne son dossier, de renouveler son inscription lorsqu'elle arrive à son terme et de signaler son départ, soit vers un autre pays, soit vers la France.

Enfin, à l'issue d'une démarche en ligne, la carte consulaire, les attestations d'inscription ou de radiation sont dématérialisées dans le **portefeuille électronique** service-public.fr de l'utilisateur et peuvent être imprimées quand cela est nécessaire.

Au 28 juillet 2016, 17 632 démarches d'inscription, actualisation et radiation, avaient ainsi été soumises aux consulats via le portail *service-public.fr*.

Ces services en ligne évolueront au cours de l'année 2017. D'autres services pourront être proposés à terme, en relation le cas échéant avec d'autres partenaires institutionnels, comme la **demande en ligne de titres de voyage** ou la **prise de rendez-vous** pour des démarches aux consulats.

Néanmoins, les Français qui le souhaitent pourront toujours s'inscrire au registre consulaire au guichet ou par correspondance, en fonction des modalités définies par chaque consulat.

2. La délivrance des titres d'identité

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.

a) Les passeports

En 2015, 258 350 demandes de passeports **ont été traitées par le réseau, soit 13 673 (-5%) de moins qu'en 2014**. Il s'agit d'un **retournement de tendance** par rapport aux années précédentes (+ 19,3 % en 2013, + 13 % en 2014), les demandes de passeports ayant augmenté de plus de 95 % entre 2009 et 2014. Cette tendance semble se confirmer en 2016 puisqu'une baisse de près de 14 % a été enregistrée sur les premiers mois de l'année.

Par ailleurs, **16 630 titres d'urgence** (3 930 passeports d'urgence et 12 700 laissez-passer) ont également été délivrés par les postes diplomatiques et consulaires.

Les **délais de rendez-vous varient selon les postes et la période de l'année** (un jour à plusieurs semaines). Traditionnellement, ces délais sont beaucoup plus longs au printemps qu'en début d'année. Ce phénomène ne concerne pas uniquement les Français de l'étranger mais s'observe également en métropole.

Le délai moyen de délivrance reste en 2015 de 11,5 jours à compter du dépôt de la demande, comme en 2014. La poursuite des efforts entrepris ces dernières années devrait permettre une réduction de ce délai à 10 jours en 2017 (cible retenue par le PAP). Dans la trentaine de postes qui bénéficient de l'acheminement direct des titres depuis l'Imprimerie nationale, ce délai peut être inférieur à une semaine.

Conformément à la réglementation, la **présence de l'utilisateur est indispensable lors de la demande de titre** (la comparution des mineurs de moins de 12 ans n'étant indispensable qu'au moment de la remise du titre). Les postes équipés d'un dispositif mobile de recueil de demande peuvent recevoir les demandes de passeport **lors des tournées consulaires**.

Les dispositifs mobiles de recueil de demandes de passeports

Lancé en 2012, *Itinéra* est un dispositif électronique sécurisé, qui permet aux services consulaires de **recueillir** lors des tournées consulaires **les données biométriques nécessaires à l'établissement d'un passeport**.

En pratique, les stations *Itinéra* se présentent sous la forme de valises roulantes contenant un ordinateur portable, un scanner, un dispositif de recueil d'empreintes et une petite imprimante. La version actuelle permet également un accès aux diverses applications consulaires (Registre notamment).

A ce jour, 60 stations *Itinéra* sont effectivement déployées à l'étranger, qui ont permis de recueillir plusieurs milliers de demandes de passeports. Toutefois, les performances techniques aléatoires n'ont pas permis de donner à ce dispositif toute l'ampleur désirée.

Afin de pallier les difficultés rencontrées, le ministère des Affaires étrangères et du Développement international a décidé d'acquérir un **nouveau matériel élaboré par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)**. Ce dispositif, exclusivement dédié à la réception des demandes de passeports, a été expérimenté en mai dernier par le consulat général de France à Bruxelles. L'expérimentation se poursuivra d'ici la fin de l'année dans quatre postes (Johannesburg, Jakarta, Vancouver et Sydney).

A terme, une quarantaine de postes seront équipés du nouveau dispositif.

Le décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005 relatif aux passeports précise que le **passeport est remis à l'utilisateur dans le lieu où la demande a été effectuée**. Toutefois, pour les Français résidant à l'étranger, la remise peut se faire :

- **par un consul honoraire spécialement habilité** (381 le sont suite à l'arrêté du 19 juin 2015 portant habilitation des consuls honoraires en vue de la remise des passeports à leur titulaire),
- ou bien **lors de tournées consulaires**.

Par ailleurs, les Français inscrits au Registre de 38 pays vont prochainement pouvoir bénéficier, à leur demande, à leurs frais et sous conditions¹, de **l'envoi des passeports par courrier sécurisé**. Près de 60 % des passeports délivrés dans le réseau diplomatique et consulaire seraient concernés par cette mesure de simplification qui évitera aux compatriotes concernés **l'obligation de « double comparution »** (lors du dépôt de la demande et du retrait du titre).

Enfin, la **demande en ligne** et le **paiement en ligne** des passeports, ainsi que leur renouvellement simplifié, sont en cours de développement par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), en lien avec le Ministère de l'Intérieur, et devraient être rendus applicables également à l'étranger courant 2017, ceci nécessitant d'adapter l'application « Titres électroniques sécurisés » (TES) (*cf. infra*).

b) Les cartes d'identité

Contrairement au passeport, **la carte nationale d'identité (CNI) n'est pas un titre biométrique**. Il convient, à cet égard, de souligner que le décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016 autorisant la **création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité** ne prévoit pas que les CNIS comporteront un composant biométrique, leur format et leurs conditions de fabrication restant inchangés (seuls les passeports sont biométriques).

La procédure de demande des CNI n'est pas encore dématérialisée. L'instauration de la pré-demande en ligne est cependant à l'étude, le PAP précisant à cet égard que 90 000 euros seraient consacrés à ce projet en 2017.

La création d'un traitement de données à caractère personnel
relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité

Ce fichier, créé par le décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016, doit constituer une base commune destinée à regrouper, d'ici le 31 décembre 2018, les informations contenues jusqu'à présent dans deux fichiers, le traitement « **Titres électroniques sécurisés** » (TES) pour les passeports et le Fichier national de gestion (FNG) - largement obsolète - pour les cartes nationales d'identité. Il s'agit en fait d'étendre le TES aux cartes d'identité.

Cette réforme vise à simplifier les formalités administratives, sécuriser la délivrance et le renouvellement des titres et améliorer la lutte contre la fraude et l'usurpation d'identité.

Elle permettra d'harmoniser les procédures de demande et de délivrance des CNI et des passeports et d'étendre aux CNI les garanties de sécurité mises en œuvre pour les passeports.

¹ En vertu du décret n° 2015-701 du 19 juin 2015 et d'un arrêté conjoint du ministère de l'intérieur et du ministère des affaires étrangères et du développement international fixant les modalités d'application et la liste des Etats concernés (pays membres de l'UE ou dont la superficie le justifie, notamment Amérique du Nord et Australie).

Les usagers se présenteront dans les mairies équipées de dispositifs numériques de recueil de demandes, qui seront instruites par des plateformes spécialisées. La réforme permettra aussi **d'étendre aux CNI les téléprocédures applicables pour les visas** (pré-demande en ligne notamment). **Le fichier autorisera un traitement biométriques des données fournies à l'appui de la demande** alors que, jusqu'à présent, les données biométriques recueillies en mairie ne sont pas traitées informatiquement. Les données ayant vocation à être recueillies dans le cadre de ce nouveau traitement sont notamment le nom de famille, le nom d'usage, les prénoms, les date, lieu de naissance et nationalité des parents, les images numérisées du visage, des empreintes digitales et de la signature, l'adresse de messagerie électronique et les coordonnées téléphoniques.

Selon le MAEDI et le ministère de l'intérieur, la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures visant à lutter contre l'obtention indue de titres d'identité (développement de COMEDEC pour les passeports, du code-barres 2DDoc sur les justificatifs de domicile, mise en œuvre du traitement DOCVERIF prévu par un arrêté du 10 août 2016 et alimentation des bases SIS et INTERPOL) a été jugée prioritaire sur celle de la CNI biométrique, permettant la conservation des données biométriques sur un support individuel, mais qui présente notamment l'inconvénient d'être très coûteuse.

La publication du décret du 28 octobre 2016 tendant à la création du TES a été à l'origine d'une polémique liée notamment à ses conditions d'adoption (manque de concertation préalable), à l'inquiétude suscitée par sa dimension exceptionnelle (les données de 60 millions de Français y seraient stockées), à sa vulnérabilité (risque de piratage informatique) et à la crainte qu'il soit utilisé dans un cadre policier à des fins d'identification à partir des données biométriques.

Le débat organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat les 15 et 16 novembre 2016 a permis d'apporter des précisions, en particulier l'assurance que le fichier TES ne serait pas utilisables à des fins d'identification. En outre, le gouvernement a annoncé des mesures visant à apporter des garanties supplémentaires, notamment le fait que le recueil et le versement des empreintes soient soumis au consentement exprès du demandeur de titre ou encore que le fichier ne soit déployé sur l'ensemble du territoire qu'après homologation par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes informatiques (ANSSI).

Pour l'heure, les demandes, sur formulaire papier, peuvent se faire auprès du poste diplomatique ou consulaire, lors de tournées consulaires ou auprès d'un consul honoraire. La remise des titres se fait dans les mêmes conditions.

L'instruction du dossier et la saisie de la demande dans l'application dédiée, effectuée à l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et du développement international, ainsi que la transmission des demandes vers l'Imprimerie Nationale, puis le retour des cartes produites vers le Service de la Valise et enfin leur transmission aux postes par le biais de la Valise, allongent inévitablement les délais de délivrance.

Comme en 2014, le **délai moyen de délivrance des cartes nationales d'identité sécurisées (CNIS)** par les postes consulaires s'établit en 2015 à **42 jours** à compter du dépôt de la demande, ce qui constitue un progrès par rapport à 2013 (45 jours) et correspond exactement à la cible de l'indicateur défini par le PAP pour 2017. Selon le PAP, ce progrès est lié 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.

Après une baisse de 8,6 % en 2014, **le nombre de cartes d'identité délivrées a connu une nouvelle diminution** (-7 %, soit 76 200 titres), en conséquence de l'allongement à quinze ans de la durée de validité des cartes nationales d'identité délivrées aux majeurs¹.

3. L'état civil

a) Les actes d'état civil établis par le réseau consulaire

Les postes consulaires **gèrent l'état civil des Français nés à l'étranger**. En 2015, ils ont ainsi établi **118 247 actes**, chiffre en baisse de 4 % par rapport à 2014 mais dans la moyenne observée ces dernières années.

Ces actes se répartissent entre 57 709 actes de naissance (48,8 %), 44 428 actes de mariage (37,6 %), 7 471 actes de décès, 5 388 actes de reconnaissance et 1 185 déclarations conjointes de changement de nom.

La **déjudiciarisation du changement de prénom** opérée par la loi de "Modernisation de la justice du XXI^e siècle" du 12 octobre 2016 pourrait avoir des conséquences sur l'activité « état civil » des postes dans la mesure où elle prévoit que toute déclaration de changement de prénom est remise à l'officier d'état civil du lieu de résidence. Cela pourrait aussi impacter l'activité du Service central d'état civil (*cf. infra*) pour les actes établis par celui-ci.

b) L'activité du Service central d'état civil (SCEC)

Le **Service central d'état civil (SCEC) du MAEDI** situé à Nantes assure, quant à lui :

- la **conservation, la mise à jour et la délivrance de l'ensemble des actes d'état civil** dont il est dépositaire, soit un fonds de 15 millions d'actes, recouvrant ceux dressés et transcrits² par le réseau consulaire (4 millions d'actes), ceux des ressortissants français établis dans des pays anciennement sous souveraineté française (8 millions d'actes) et ceux des personnes ayant acquis la nationalité française (3 millions d'actes).

Après une période de forte croissance (31 % entre 2005 et 2010), l'activité de délivrance des actes reste stable : **chaque année, le SCEC délivre environ 1,8 million de copies et d'extraits d'actes.**

- **l'établissement d'actes d'état civil** pour les personnes accédant à la nationalité française (par décret de naturalisation ou par déclaration), **en cas d'actes manquants** (pour les rapatriés d'Algérie notamment), **lorsque les transcriptions ne sont pas assurées par notre réseau consulaire** (Algérie,

¹ Décret n° 2013-1188 du 18 décembre 2013.

² Un **acte dressé** est un acte établi par le consulat lui-même (à condition que le pays où il se trouve le permette). Un **acte transcrit** est un acte qui a fait l'objet d'une transcription, opération consistant à reporter dans les registres consulaires français les informations contenues dans un acte établi à l'étranger par une autorité étrangère.

Maroc, Tunisie ainsi que dans les pays où la France ne dispose pas de représentation diplomatique ou consulaire) ou encore à la suite de décisions judiciaires (jugements d'adoption, jugements déclaratifs de décès) pour des événements survenus à l'étranger et concernant des ressortissants français ;

On observe une augmentation par rapport à 2014 avec un total de **122 096 nouveaux actes d'état civil** créés en 2015 (contre 108 062 en 2014), soit une hausse de 13 %.

Pour les Français par décret de naturalisation, 2015 constitue ainsi la troisième année consécutive de hausse du nombre de dossiers (**60 925 actes**, soit +15,4 % par rapport à 2014). Cette tendance fait suite à la politique d'encouragement à l'acquisition de la nationalité française mise en œuvre par les préfetures et les postes consulaires.

Le nombre d'actes établis pour les Français par déclaration à la suite d'un mariage avec un ressortissant français (article 21-2 du code civil) a également connu une hausse sensible en 2015 (**27 173 actes**, soit +32,3 %), alors qu'il diminuait depuis 2012.

La reconstitution des actes manquants des registres établis dans les pays anciennement sous souveraineté française, en baisse depuis plusieurs années, augmente en 2015 (7 358, soit +9,6 %). Il en est de même des transcriptions judiciaires (qui passent de 3 206 à 4 257, soit une hausse de 32,8 %), du fait d'une augmentation du nombre de dossiers transmis par l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre, et malgré la diminution significative des adoptions internationales.

On constate, en revanche, une diminution des actes établis par le Bureau des transcriptions pour le Maghreb (26 600, soit -5 %).

- la tenue du **Répertoire civil et du Répertoire civil annexe** pour les personnes nées à l'étranger

L'activité du répertoire civil, après une augmentation significative en 2013 (+27 %) résultant de l'application de la loi du 5 mars 2007 (réexamen des mesures de protection par les juges avant le 31 décembre 2013), a baissé en 2014 (21 007) et en 2015 (17 307). Elle se maintient toutefois à un niveau élevé (pour mémoire seules 7 209 inscriptions étaient enregistrées au répertoire civil en 2009 avant la promulgation de la loi).

c) Dématérialisation et simplification des procédures au sein du SCEC

Sur les 15 millions d'actes que détient le SCEC, environ 9,6 millions sont mémorisés dans le système informatique, 98 % étant des demandes de délivrance traitées à partir de cette base d'actes informatisés. Lorsque l'acte demandé ne figure pas dans la base informatique, il doit faire l'objet d'une recherche dans les registres ou les microfilms, mais il est ensuite numérisé et mémorisé dans le système informatique en même temps que la copie ou l'extrait demandé est délivré. Du fait de cette informatisation « au flux », ce sont 19 700 actes qui viennent chaque année enrichir le fonds informatisé.

Les usagers disposent, sur le site Internet du Ministère, d'un formulaire de demande de copie ou extrait d'acte, 85 % des demandes de délivrance étant transmises au Service par cette voie.

La tenue du répertoire civil et du répertoire civil annexe a été intégrée au système d'information du SCEC offrant aux officiers d'état civil la possibilité de délivrer rapidement les certificats associés.

Par ailleurs, les logiciels d'état civil du SCEC et des postes consulaires ont été mis en conformité avec la loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.

L'année écoulée a vu **l'aboutissement de deux projets anciens qui contribuent à la simplification des démarches pour les usagers.**

Le premier est la mise en œuvre, depuis le 1^{er} février 2016, à la suite de la signature, le 15 décembre 2015, d'une convention entre le SCEC, l'ANTS et le secrétariat général du ministère de la justice, de la **procédure dite de « vérification sécurisée des données d'état civil »** prévue par le décret du 3 août 1962 modifié. Cette procédure consiste à transmettre de manière directe et dématérialisée des données d'état civil à l'administration ou à l'organisme requérant (communes, ministère de l'intérieur, organismes sociaux ...), notamment les mairies instruisant les dossiers de demandes de passeports.

Ce dispositif dit COMEDEC a pour effet une simplification des démarches pour l'utilisateur, qui n'a plus à produire de copie ou d'extrait d'actes de l'état civil et contribue, par ailleurs, à la lutte contre la fraude.

Cette évolution notable n'a concerné dans un premier temps que les seules demandes de passeports formulées par des Français nés dans un Etat membre de l'Union européenne avant d'être élargie et généralisée à l'ensemble des passeports mais également des CNI à l'été 2016, ce qui ne manque pas d'impacter l'activité du SCEC.

La deuxième avancée est la mise en œuvre de la **transmission dématérialisée** des données d'état civil **aux notaires**.

Près de **30 % des demandes** de copies ou d'extraits d'actes de l'état civil traitées par le Service central d'état civil, soit quelques 450 000 demandes par an, **émanent de notaires**. Cette importance volumétrique imposait de trouver une solution plus rapide, plus sûre et plus économique que la délivrance de copies et d'extraits papier par voie postale.

Dès 2005, des réflexions étaient engagées avec les notaires à cette fin. Il s'agissait tout d'abord de savoir si un acte d'état civil authentique leur était indispensable pour la valeur de leurs propres actes, seuls les extraits ou copies intégrales d'actes de l'état civil établis sur « support » papier pouvant être qualifiés d'actes authentiques. L'évolution de ces échanges supposait également une adaptation des textes. C'est le décret n° 2009-1330 du 28 octobre 2009 modifiant le décret du 1^{er} juin 1965 portant création du

SCEC, a donné l'assise juridique nécessaire aux modalités de mise en œuvre des échanges dématérialisés entre le SCEC et la profession du notariat. Le notaire peut non seulement adresser sa demande d'acte d'état civil par voie électronique mais également recevoir cet acte de la même façon.

Après une phase d'expérimentation au cours de l'été 2014, la **convention permettant de tels échanges a été signée, à Paris, le 25 novembre 2015** entre le Conseil Supérieur du Notariat (CSN), l'Association pour le Développement du Service Notarial (ADSN) et le ministère des Affaires étrangères et du Développement international.

Ce processus de transmission actuellement utilisé pour la communication des données contenues dans les actes de naissance devrait être généralisé aux informations portées dans les actes de mariage et les actes de décès.

Par ailleurs, la mise en place d'un **registre d'état civil électronique** (RECE) pouvant se substituer au registre papier est à l'étude depuis plusieurs années dans le cadre d'un groupe de travail commun au MAEDI et au ministère de la Justice.

Dans le cadre du projet de loi relatif à l'action de groupe et à l'organisation judiciaire, le ministère de la justice a introduit un texte visant à permettre la reconnaissance des bases d'état civil informatisées. Néanmoins, cette reconnaissance se limite à les assimiler au second exemplaire des registres d'état civil et non à entériner la création d'un RECE, malgré les démarches entreprises par le SCEC.

4. Les actes notariés

Le ministère a envisagé de généraliser l'extinction de la fonction notariale dans les consulats, déjà effective 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 depuis 2005. Il y était encouragé en ce sens par la Cour des Comptes¹ qui constatait que la suppression des missions notariales des consulats en Europe n'avait suscité aucune critique ou réaction négative parmi les communautés françaises de ces pays.

L'extinction totale de cette fonction nécessite cependant une adaptation législative. Or, le ministère de la Justice n'a pas souhaité modifier la loi de 2011. **Le Conseil supérieur du notariat (CSN), pour sa part, a montré de fortes réticences** face à ce qui lui semble constituer, hors d'Europe, **un risque pour la sécurité juridique de ses clients**, là notamment où il n'existe pas de système notarial comparable au système français.

¹ Rapport de la Cour des Comptes du 29 octobre 2013 sur l'évolution des missions et de l'organisation des consulats français à l'étranger.

Dans le même temps, depuis deux ans, **l'activité notariale des postes baisse de façon très substantielle** : 5 961 actes en 2012, 4 074 en 2013, 3 735 en 2014. Cette baisse est sans doute très conjoncturelle mais **rend moins impérieuse la nécessité d'une suppression de la fonction à court terme.**

Le ministère a donc convenu avec le Conseil supérieur du notariat de rechercher des moyens d'alléger la charge qui pèse sur les consulats en simplifiant la **procédure de coopération entre les autorités diplomatiques et les notaires.** Cette coopération renforcée vise à transférer systématiquement la rédaction des projets d'actes notariés aux notaires dans le cadre de leur dialogue avec leurs clients. Dans certains pays ou régions, les usagers seront invités à systématiquement s'adresser à un notaire local. Un accord a ainsi été passé le 3 février 2016 entre les notaires de France et ceux du Québec de sorte que les notaires québécois puissent recevoir toute procuration authentique pour les Français vivant au Québec dans le cadre d'un acte reçu par un notaire français.

Pour autant, certaines évolutions suscitent des inquiétudes dans la mesure où elles pourraient se traduire par un développement de l'activité notariale des consulats. C'est ainsi que la loi "modernisation de la justice du XXI^e siècle" adoptée le 12 octobre 2016 prévoit la déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel et le **transfert aux notaires de l'établissement des conventions de divorce par consentement mutuel.** Alors que le notariat consulaire est en diminution depuis plusieurs années, **il est à craindre que cette mesure conduise à mettre à la charge des postes l'enregistrement des conventions de divorce par consentement mutuel à l'étranger.**

B. LES ENJEUX DES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES DE 2017

La préparation et l'organisation des échéances électorales de 2017 (élection présidentielle et législatives) constituent un enjeu important pour le réseau consulaire.

Ces missions devraient être facilitées par **deux innovations récentes** :

- la **transmission des procurations électorales des consulats aux mairies par courrier électronique** (et non plus par la valise diplomatique), effective depuis novembre 2015, qui permet de diminuer significativement les délais d'acheminement ;
- **l'inscription en ligne, depuis juin 2016, des Français établis hors de France au registre** (dans la mesure où l'inscription au registre emporte automatiquement inscription sur la liste électorale de la circonscription consulaire, sauf opposition de la personne).

Grâce à cette réforme, les listes électorales consulaires (LEC), directement extraites du registre et portant sur des situations renseignées par les électeurs eux-mêmes, seront plus fiables.

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle, la **radiation du registre entraîne automatiquement la radiation de la liste électorale consulaire** sauf opposition de la part de l'électeur. Cette mesure permettra aussi de fiabiliser les listes électorales.

Toutefois, **plusieurs mesures de simplification** décidées par la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales **n'entreront pas en vigueur avant les élections prévues en 2017 comme cela était initialement envisagé, ce que l'on ne peut que regretter**. Il s'agit de :

- la possibilité pour les électeurs de **s'inscrire sur les listes électorales jusqu'au sixième vendredi avant le scrutin**, soit environ un mois et demi avant l'élection¹ ;

- l'obligation pour les Français établis hors de France de **choisir entre une inscription sur la liste électorale consulaire ou sur la liste électorale de leur commune française de rattachement** de sorte que la double inscription, à l'origine d'erreurs, ne soit plus possible ;

- la création d'un **répertoire électoral unique (REU)** tenu par l'INSEE.

Selon le ministère, la mise en œuvre du nouveau système, qui implique de nouveaux schémas organisationnels entre tous les acteurs impliqués dans la gestion des listes électorales (l'INSEE, les 220 consulats et les 36 000 communes) s'avère en effet très complexe et matériellement impossible à mettre en œuvre avant les échéances électorales de 2017. Le législateur a donc prévu que la loi précitée entrerait en vigueur au plus tard le 31 décembre 2019 afin de permettre la mise en œuvre de cette réforme dans de bonnes conditions.

Les Français établis hors de France votent, selon les cas, soit dans un bureau de vote ouvert dans une ambassade ou un poste consulaire, soit dans leur commune d'inscription en France. En 2017, **868 bureaux de vote seront ouverts dans le réseau consulaire pour l'organisation de l'élection présidentielle et 557 pour celle des élections législatives**.

Les électeurs auront la possibilité de choisir le **vote électronique via Internet pour les élections législatives** (11 députés), un nouveau marché ayant été attribué en vue de cette échéance (ainsi que pour les élections consulaires de 2020). Cette possibilité, très appréciable pour les Français à l'étranger, qui ont souvent de longues distances à parcourir pour se rendre

¹ En attendant, conformément au régime en vigueur, les Français de l'étranger pourront s'inscrire jusqu'au 31 décembre 2016 sur les listes électorales, après avoir reçu jusqu'à quatre relances.

dans un bureau de vote, se traduit en général par une diminution des taux de participation à l'urne (ainsi, en 2012, moins de 10 % des électeurs s'étaient déplacés dans les bureaux de vote ouverts par les consulats).

Il est en revanche exclu d'y recourir pour l'élection présidentielle, pour laquelle il est inenvisageable de prendre le moindre risque d'une annulation qui obligerait à organiser l'élection une deuxième fois. Le nouveau marché comporte toutefois un module de remontée et de consolidation des résultats qui pourra être utilisé y compris pour ce scrutin.

C. LES VISAS, UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUEMENT RENTABLE

Le nombre de visas demandés et délivrés augmente chaque année depuis six ans. En 2009, nos postes avaient délivré 1,85 million de visas pour 2,1 millions demandés. **En 2015, 3,2 millions de visas ont été délivrés** (contre 2,8 en 2014) pour 3,6 millions demandés, soit **un taux de refus de 10 %**, situé dans la fourchette habituellement observée ces dernières années (9 à 10 %).

Les dix postes présentant les taux de refus¹ de visas les plus élevés sont :

Lagos (Nigéria)	41 %
Kaboul (Afghanistan)	41 %
Conakry (Guinée)	40 %
Moroni (Comores)	39%
Annaba (Algérie):	35 %
Port au Prince (Haïti):	34 %
Douala (Cameroun):	34 %
Abuja (Nigéria):	32 %
Bangui (Centrafrique):	32 %
Luanda (Angola)	32 %

Source : MAEDI

¹ Il faut noter que des disparités peuvent exister au sein d'un même pays (par exemple en Algérie où le taux de refus est beaucoup plus élevé à Annaba qu'à Alger ou Oran).

L'accélération de la demande globale (+11,7 % en 2014, +13,7 % en 2015) s'accompagne de disparités régionales (forte augmentation en Chine, en Inde, dans les pays du Golfe et baisse de 40 % en Russie, du fait notamment de la situation économique dans ce pays).

Le nombre de visas délivrés a augmenté de 14,3 % en 2015 par rapport à 2014 (après 12,4 % en 2014). Parmi ceux-ci, 93 % sont des visas de court séjour.

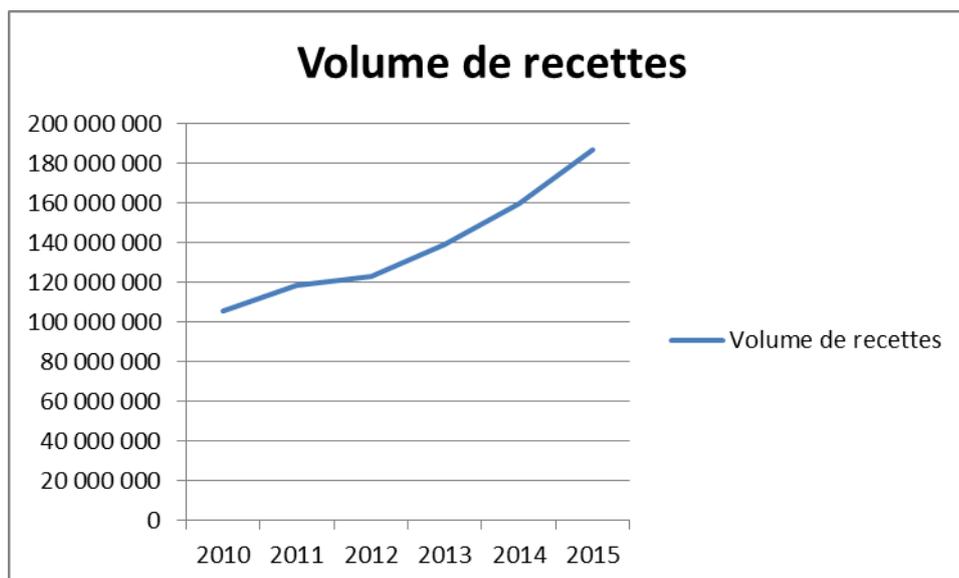
Il faut toutefois s'attendre à une diminution sur l'année 2016, du fait de la baisse de la fréquentation touristique (-20 % pour la Chine, -15 % pour la Russie) liée au contexte sécuritaire et de la crainte d'attentats.

Visas demandés et délivrés par catégories en 2015

Motif de séjour	Visas demandés	Variation par rapport à 2014	Visas délivrés	Variation par rapport à 2014	
Asile politique	5 492	118,46%	4 457	83,11%	
Circonstanciel	282	3,30%	280	4,87%	
Echange de jeunes	4 651	1,17%	4 444	-0,85%	
Etablissement familial	73 218	-2,31%	64 335	-3,35%	
Etablissement privé	16 962	1,53%	13 315	2,33%	
Etudes (privé)	116 655	4,41%	99 930	5,70%	
Fonction officielle	2 408	4,70%	2 049	-3,30%	
Professionnel	Activité artistique	6 909	-8,16%	5 632	-5,98%
	Activité salariée	465 464	-2,37%	431 278	-2,49%
	Activité scientifique	6 255	8,80%	6 014	8,20%
	Commerçant/art/in	747	-28,17%	460	-20,83%
	Compétence talent	348	12,99%	288	19,01%
	Exploitant agric.	5	66,67%	3	200,00%
	Libéral/indépendant	119	-13,77%	107	3,88%
	Stagiaire	5 481	7,47%	5 047	7,00%
Raison médicale	7 079	3,19%	5 778	6,08%	
Retour en France	9 415	10,28%	7 717	8,87%	
Transit	9 535	-13,59%	8 447	-13,18%	
Visite	2 467 138	13,61%	2 146 888	12,65%	
Volontaire associatif	90	-21,74%	86	-15,69%	
Voyage de groupe (ADS)	410 221	54,29%	408 206	54,77%	

Source : MAEDI

La délivrance des visas est aujourd'hui un enjeu particulièrement important, dans la mesure où cette **activité génère des recettes : 187 millions d'euros en 2015** (après 161 millions d'euros en 2014 et 137 millions d'euros en 2013), soit une **augmentation de 16,1 % par rapport à 2014** et une progression continue depuis 2009. Le montant des recettes générées a ainsi doublé depuis 2006. Il devrait baisser en 2016 (l'estimation portant sur 183 millions d'euros).



Source : MAEDI

Rappelons que l'objectif poursuivi par le ministère est celui d'un **doublé du nombre de visas délivrés (soit 5 millions) à l'horizon 2020**.

Les **effectifs consacrés à l'activité « visas »** au 1^{er} août 2016 s'élèvent à **839 ETP permanents** répartis en 276 emplois de titulaires, 41 emplois de volontaires internationaux et 522 emplois d'agents de droit local. Afin de répondre aux objectifs fixés à la politique de délivrance des visas, 75 ETP supplémentaires ont été accordés par redéploiement pour le triennum 2015-2017 dont 22 emplois créés sous plafond d'emploi ministériel en 2015 et 25 ETP sous plafond d'emplois du programme 151 en 2016.

Ces effectifs ont été renforcés d'environ 95 ETP de vacataires, dont 47 ETP dits « hors plafond » et financés à partir de l'attribution de produits issus des recettes visas.

Pour mémoire, un accord trouvé en 2015 avec le ministère de l'économie et des finances avait permis qu'une partie de ces recettes (1,6 million d'euros en 2016) revienne au ministère des affaires étrangères et du développement international afin de soutenir l'activité « visas » par le financement d'emplois hors plafond. Malheureusement, un tel retour ne devrait pas être attendu en 2017 pour le programme 151 compte tenu de la diminution attendue des recettes de visas sur l'année 2016.

Le mécanisme de « retour des recettes de visas »

À l'automne, une attribution de produits (ADP), intitulée « Produits des recettes additionnelles des droits de visas » a été créée au bénéfice du programme 151.

Le mode de calcul de cette ADP est le suivant : au titre de la gestion n, 2/9 de la recette additionnelle (recettes de l'année n-1 - recettes de l'année n-2) revient au programme 151.

La clé de répartition suivante est alors appliquée : jusqu'à 1 M€, ce produit est affecté au titre 2 du programme 151 ; au-delà d'1 M€, le solde est réparti entre le titre T2 (10%) et le hors titre 2 (90%). Les crédits hors titre 2 sont ensuite transférés sur le programme 185 pour le versement d'une subvention à Atout France.

Au titre de la gestion 2016, le montant total des recettes additionnelles des droits de visas entre 2014 et 2015 s'est élevé à 26 907 254 €. L'affectation au titre de l'ADP de 2/9 de cette recette a donc représenté un montant de 5 979 390 €.

Conformément à la clé de répartition précitée, les crédits ont donc été répartis de la manière suivante :

- 1 497 939 € au profit du titre 2 ;
- 4 481 451 € hors titre 2, reversés à Atout France.

Au titre de la gestion 2017 et compte tenu des projections des recettes visas pour 2016, l'application de la clé de répartition donnerait le résultat suivant :

- recettes visas en 2015 : 186 985 189 €
- recettes visas estimées en 2016 : 183 245 485 €
- recettes additionnelles : 0 € (baisse des recettes).

Dans ces conditions et si la tendance se confirme, les crédits à rattacher seront nuls en 2017. Par conséquent, il n'y aura ni vacances hors plafond sur le programme 151, ni subvention à Atout France.

Source : MAEDI, réponse aux questions de vos rapporteurs.

Les agents supplémentaires sont venus renforcer les postes soumis à une forte augmentation du nombre de demandes de visas tels que la Chine, l'Inde, l'Algérie et plusieurs pays du Golfe ainsi que ceux situés dans les pays amenés à traiter les demandes d'asile (Irak, Jordanie, Liban, Turquie).

Le délai moyen de délivrance des visas de court séjour s'est établi à 3,8 jours en 2015 contre 3 jours en 2014, dans un contexte de forte augmentation de la demande de visas de court séjour.

Les délais sont nécessairement plus longs pour les **demandes de visas soumises à consultation**, qui doivent être préalablement examinées à l'échelon central (ministère de l'intérieur pour les passeports ordinaires et MAEDI pour les passeports officiels) ou par les autorités des autres Etats partenaires de l'espace Schengen, dans la mesure où elles concernent des nationalités ou des profils particuliers (lutte contre la prolifération nucléaire, demande d'asile...).

Les postes dont les délais sont supérieurs au délai moyen sont les suivants :

Algérie	18 jours
Afghanistan	10 jours
Bénin	12 jours
Iran	13 jours
Iraq	17 jours
Liban	13 jours
Qatar	9 jours
Pakistan	12 jours
Nigéria	15 jours
Soudan	12 jours
Swaziland	10 jours

Source : MAEDI

Une **diminution du délai de délivrance est espérée pour 2016 et 2017** grâce à l'extension au-delà de la Chine du dispositif « Visa en 48 heures », à la poursuite de l'externalisation du traitement des visas et au déploiement, prévu en 2017, de l'application informatique de gestion des demandes de visas « France visas ».

L'externalisation partielle du traitement des visas

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

1) L'externalisation limitée à la seule prise de rendez-vous

Seul le calendrier des rendez-vous est confié à un prestataire, qui se rémunère généralement via un surcoût des 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 et quelques postes situés en Europe.

2) L'externalisation limitée à la prise de rendez-vous et à la collecte des dossiers

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

3) L'externalisation complète avec la biométrie

L'ensemble des tâches non-régaliennes est effectuée par le prestataire, y compris la saisie informatique des données alphanumériques des demandeurs, reversée dans le système d'information du consulat par l'intermédiaire d'un logiciel dédié (« Visanet ») qui sert d'interface entre les outils informatiques du prestataire et ceux de l'administration.

En plus des tâches mentionnées ci-dessus, le prestataire se voit 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. Elle 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 était utilisé dans certains de nos postes consulaires à l'étranger (Londres, Istanbul et Ankara, Alger, Tunis, Le Caire, Beyrouth, Abou Dhabi et Dubaï, Koweït, Riyad, Djeddah, Johannesburg, Lagos et Tripoli) où le Visa Information System, qui impose la biométrie à tous les Etats Schengen, est désormais en vigueur dans tous nos postes consulaires. **Depuis le 20 novembre 2015, la mise en place de la biométrie est achevée pour l'ensemble du réseau : tous nos postes délivrent désormais des visas biométriques.**

A ce jour, **55 ambassades et consulats ont externalisé la collecte des dossiers de demandes de visas, avec externalisation de la biométrie**. L'externalisation des postes délivrant plus de 20 000 visas/an a été privilégiée. La partie régalienne des visas reste de la compétence exclusive des consulats.

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

Notre poste à Oman (Mascate) devrait être le dernier poste externalisé pour l'année 2016. Des procédures de sélection de prestataires seront prochainement lancées pour les postes suivants : Minsk, Bakou et plusieurs pays d'Afrique sub-saharienne pour une externalisation prévue en 2017. D'autres postes pourraient faire l'objet d'une externalisation en 2017 ou 2018 notamment les consulats situés aux Etats-Unis et au Canada.

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

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.

Le programme "Visa en 48 heures"

Ce dispositif a été expérimenté à compter de janvier 2014 en Chine (premier pays en termes de demandes, soit 22,5 % du total en 2015).

Le délai de 48 heures s'entend du dépôt du dossier complet chez le prestataire à la remise du passeport avec le visa au demandeur. Cette mesure ne concerne que les demandes individuelles et exclut de fait pour la Chine les demandes de visas pour les voyages touristiques en groupe.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, cette mesure a été étendue à l'Inde, l'Afrique du Sud, au Qatar, au Koweït, à Bahreïn, Oman et aux EAU (ceux-ci étant dispensés de visa depuis mai 2015.)

Depuis le 1^{er} septembre 2015, elle s'applique à **Singapour** et depuis le 1^{er} janvier 2016 à **la Turquie et l'Indonésie**.

L'atteinte de cet objectif repose sur la mise en œuvre des moyens suivants :

- la facilitation de la prise de rendez-vous des demandeurs individuels pour qu'ils puissent, s'ils le souhaitent, déposer leurs dossiers le jour même ou le lendemain au plus tard ;
- la mise en place de navettes supplémentaires entre les services des visas et les prestataires pour la récupération des passeports traités afin d'accélérer leur restitution ;
- un étiquetage particulier des dossiers individuels de demandes de visa de court séjour destiné à permettre un traitement prioritaire par le service des visas ;
- des effectifs supplémentaires affectés aux postes concernés et l'envoi de missionnaires en renfort à la demande pendant la période de haute saison (traditionnellement de juin à septembre).

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.

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 »** (188 au total). Ces fiches, qui sont mises à jour en continu par le Centre de crise (CDC) du ministère, sont de plus en plus consultées (plus de 8 millions de consultations en 2015, soit 26 % 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. Fin 2015, 350 000 voyageurs disposaient d'un compte permanent sur Ariane (contre 120 000 en 2013 et 250 000 en 2014, ce qui démontre une montée en puissance du dispositif).

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 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 2015, ce dispositif a été appliqué onze fois** : en janvier lors des attentats en France, puis lors de ceux de Tunis en mars, en mars 2015, lors du crash de l'Airbus A320 de la Germanwings dans les Alpes de Haute-Provence, en avril lors de troubles sécuritaires au Yémen nécessitant le rapatriement des Français, en avril 2015 lors du séisme au Népal (avec un record de 18 700 appels reçus), en juin et juillet 2015, lors d'attentats en Tunisie et en Thaïlande, en septembre 2015 à l'occasion du coup d'Etat au Burkina Faso et d'une bousculade meurtrière à la Mecque, en novembre 2015 lors des attentats de Paris et Saint-Denis puis de l'attentat à l'hôtel Radison de Bamako.

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

2. L'adoption de la directive relative à la protection consulaire des citoyens européens

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 traité de fonctionnement de l'UE, 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.

Selon un récent communiqué de la Commission européenne³, les Européens effectuent chaque année environ **90 millions de déplacements en dehors de l'UE, à des fins professionnelles ou d'agrément**. Par ailleurs, **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, en Inde et en Russie. Ainsi, près de **7 millions de ressortissants de l'UE** voyagent ou résident en dehors de l'UE **dans un pays où l'Etat membre dont ils possèdent la nationalité ne dispose pas de représentation diplomatique ou consulaire**. Leur nombre devrait atteindre 10 millions en 2020.

On mesure donc l'impact que pourrait avoir le 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 consulaire des citoyens européens non représentés. L'adoption de ce texte relève d'une procédure législative spéciale : vote à la majorité qualifiée au Conseil et simple consultation du Parlement européen.

Après trois ans de négociations, les Etats membres de l'UE ont adopté le 20 avril 2015 la directive 2015/637 relative à la protection consulaire des citoyens européens qui résident ou voyagent hors de l'UE⁴.

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 Etats membres de prendre les dispositions internes nécessaires.

² Affaire C-184/99, Grzelczyk.

³ Bruxelles, communiqué de presse du 20.04.2015, « Règles de l'UE en matière de protection consulaire : une meilleure protection des citoyens de l'UE à l'étranger ».

⁴ Directive (UE) 2015/637 du Conseil du 20 avril 2015 établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers et abrogeant la décision 95/553/CE.

Cette directive a pour principal objectif de « donner véritablement corps au droit des citoyens de l'Union d'être assistés dans les pays tiers, y compris en temps de crise, par les autorités diplomatiques et consulaires de tous les Etats membres ».

Pour ce faire, **elle précise le contenu et les modalités opérationnelles du droit reconnu aux citoyens de l'Union non représentés de bénéficier d'une protection consulaire** dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux.

Elle facilite et simplifie la coopération et la coordination entre les autorités consulaires par la mise en place d'un cadre de coopération et de coordination stable précisant :

- ce que recouvre la notion de « citoyen de l'Union non représenté » en pays tiers ;
- qui doit prêter assistance au citoyen de l'Union non représenté et comment coordonner l'assistance avec l'Etat membre d'origine du citoyen en question ;
- comment les autorités présentes dans un pays tiers déterminé doivent coopérer et coordonner leur action et en quoi consiste le rôle de l'UE ;
- les mesures spécifiques en période de crise ;
- comment s'organise le remboursement financier.

Les États membres ont jusqu'au 1^{er} mai 2018 pour adapter leur droit national aux dispositions de la directive.

Les autorités françaises se sont fortement engagées dans ce dossier et ont soutenu le principe d'une directive pour encadrer la protection consulaire accordée aux citoyens non représentés de l'Union à condition que le dispositif retenu se traduise par un partage effectif de la charge en vertu de la solidarité européenne et non par une surcharge déséquilibrée qui pèserait sur les grands réseaux comme celui de la France.

En ce qui concerne les enjeux financiers, **l'entrée en vigueur de la directive et la publicité faite autour de cette dernière sont susceptibles d'entraîner mécaniquement une charge de travail et des coûts supplémentaires** pour notre réseau, du fait de l'augmentation du nombre de demandes introduites par des citoyens de l'Union non représentés. Néanmoins, la directive ne crée pas à notre égard des obligations supplémentaires mais se fonde sur les articles 20, paragraphe 2, point c) et 23 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne dont il était indispensable d'organiser la mise en œuvre concrète.

Au final, la **charge financière supplémentaire pesant sur la France en tant qu'Etat prêtant assistance devrait finalement être limitée** du fait des garanties prévues dans la directive, qui sont :

- la possibilité de conclure des **arrangements pratiques locaux de partage de la charge entre Etats membres** représentés sur place ;

- la mise en place d'un **mécanisme financier** qui permet de prévoir que les **coûts pour l'Etat français** que pourraient entraîner l'application de cette directive seront **maîtrisés**, ou, à défaut, que **certaines dépenses engagées feront l'objet de remboursement** (garantie de remboursement par l'Etat assisté des dépenses prises en charge par l'Etat prêtant assistance, garantie pour laquelle les autorités françaises se sont fortement mobilisées pendant les négociations).

Par ailleurs, le rôle que seront amenées à jouer les délégations de l'UE dans ce processus est également de nature à entraîner un allègement de la charge pesant sur les Etats membres.

Selon les informations communiquées par le MAEDI, **cette directive devrait être transposée par un décret dans le courant de l'année 2017.**

B. L'AIDE SOCIALE

1. Des crédits en légère baisse dans le projet de loi de finances pour 2016

Votre commission accorde chaque année une attention toute particulière aux dépenses d'action sociale au bénéfice des Français de l'étranger. Le montant de ces crédits d'aide sociale (déconcentrés et centraux) inscrits au projet de loi de finances pour 2017 est de **17,93 millions d'euros, en très légère baisse (-0,8 %)** par rapport à l'année précédente.

Cette baisse concerne la ligne destinée aux rapatriements (-92 250 euros) et celle consacrée à l'adoption internationale (-51 500 euros).

CRÉDITS D'AIDE SOCIALE À L'ÉTRANGER EN 2016 ET EN 2017

	PLF 2016	PLF 2017
Aides sociales versées aux Français de l'étranger par les CCPAS	15 645 050 €	15 645 050 €
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)	200 000 €	200 000 €
Contribution au financement de la 3 ^e catégorie aidée de la Caisse des Français de l'étranger	382 000 €	382 000 €
Rapatriements	1 000 000 €	907 748 €
Hospitalisations à l'étranger		
Subventions à des organismes d'assistance	20 000 €	20 000 €
Adoption internationale	330 000 € +100 000 transférés du progr 185	278 500 € +100 000 transférés du progr 185
Total	18 075 050 €	17 930 798 €

2. Les différentes aides apportées à nos compatriotes de l'étranger en 2016

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

En loi de finances initiale pour 2016, **15 645 050 euros étaient prévus** 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 **11 mars 2016** pour se prononcer sur les demandes des postes, **13 466 457 euros leur ont été notifiés** au titre de ces aides sociales (contre 14 571 154 euros en 2015).

Grâce à ces dotations, l'action de nos postes en matière d'aide sociale devrait bénéficier à **4 096 compatriotes résidents à l'étranger** (4 379 en 2015):

- 2 147 personnes âgées pour un montant de 5 887 093 euros ;
- 1 649 personnes handicapées pour un montant total de 6 194 513 euros ;
- 23 bénéficiaires d'une allocation à durée déterminée pour un montant total de 66 319 euros ;

- 277 enfants bénéficiaires d'un secours mensuel spécifique (aide à l'enfance en détresse) pour un montant total de 289 472 euros.

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 **729 955 euros** (soit une hausse de 43 % par rapport à 2015).

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 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 2015, les prévisions de dépenses dans les pays de l'Union Européenne et de l'AELE au titre de la prestation d'assistance consulaire se montent à **299 105 euros** et concernent **97 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.

Le comité d'attribution des subventions du programme 151, qui s'est réuni le 27 mai 2016, a attribué 79 subventions aux OLES pour un budget total de 293 700 euros ainsi que, pour la dernière année, 5 subventions pour un montant de 78 250 € au titre du dispositif d'aide à l'emploi, soit un total de 371 950 €.

En septembre 2016, un complément de crédits de 108 750 € a pu être délégué, soit 87 subventions accordées, grâce à des remontées de crédits depuis les postes sur d'autres lignes du programme.

Au total, **402 450 € ont été accordés aux OLES en 2016** (subventions pour l'emploi non comprises).

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...

La DFAE a incité ces centres à mettre en place une autonomie juridique et, autant que possible, financière. Les CMS sont constitués en association d'usagers de droit local, à l'exception de Tananarive, Moroni et Pékin, dont la gestion est assurée directement par les postes consulaires.

Le comité de subvention du 27 mai 2016 a validé l'attribution d'une enveloppe de **125 600 € en faveur de 11 associations**, dont 3 sont gérées directement par les postes.

Ces crédits sont consacrés principalement à l'achat de petit matériel ou des consommables médicaux, mais aussi certains équipements lourds tels que groupe électrogène ou appareil de radiologie, ou encore à la réfection des locaux du CMS.

Le public des CMS est traditionnellement constitué des ressortissants français (résidents ou de passage), des agents de l'Etat de nationalité locale ou tierce et des anciens combattants. Toutefois, le ministère encourage l'élargissement à d'autres publics, tels que fonctionnaires européens et internationaux, qui peut permettre de renforcer l'équilibre financier des CMS. Les postes ont par ailleurs été invités à mettre au point une tarification différenciée en fonction des publics (Français résidents, Français de passage, allocataires des CCPAS, agents de recrutement local...).

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 à taux réduit 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. Le coût de cette aide est chiffré par la CFE à plus de 2 millions d'euros.

Les contraintes croissantes pesant sur le budget ont conduit à revoir les modalités de financement de la 3^{ème} catégorie aidée de la CFE. L'article 140 de la loi de finances pour 2011 dispose ainsi que la CFE prend en charge le financement du dispositif, et que l'Etat apporte un concours.

Une dotation annuelle de **382 000 euros** a été inscrite dans le PLF pour 2017.

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 2015, **le nombre de rapatriements s'est élevé à 291**, dont 243 pris en charge totalement ou partiellement par le ministère des affaires étrangères, pour un coût de **512 693 euros**. Sur ces 291 rapatriements, on dénombre 83 rapatriements sanitaires, dont 75 rapatriements pour raisons psychiatriques et 8 évacuations sanitaires. Les rapatriements restants ont été effectués au bénéfice d'indigents ou de mineurs dont le retour en France a été jugé souhaitable.

De par leur nature même, le nombre annuel des rapatriements est très irrégulier. Il en est de même de leur coût, qui dépend de la gravité de l'état de la personne et du pays de provenance, facteurs totalement imprévisibles. De même, la part des autres financements mobilisables (familles, assurances) varie beaucoup d'un cas sur l'autre.

f) 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.

Ces subventions ont été réduites ces dernières années. En 2014, cinq associations en avaient bénéficié pour un montant total de 59 300 euros. En 2015, seule une subvention de 6 503 euros avait été versée au Comité d'entraide aux Français rapatriés (CEFR), partenaire historique et principal du ministère pour l'accueil de Français rapatriés aux frais de l'Etat ou à leurs frais, soit en raison de situations de crise, soit pour indigence et qui, à leur arrivée en France, ne relèvent pas encore de l'aide sociale de l'Etat français et qui ont besoin d'une aide adaptée à leur situation et aux difficultés qu'ils rencontrent. Cette aide peut prendre différentes formes : secours en nature, hébergement, réinsertion sociale ou accompagnement social individualisé.

En 2016, deux demandes de subventions ont été reçues mais n'ont pas été validées.

g) L'adoption internationale

Cette enveloppe vise à permettre le **versement de subventions aux organismes autorisés pour l'adoption (OAA)**. 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 crédits inscrits à cette ligne visent à 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.

Les projets subventionnés doivent 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 à l'étranger.

La Mission de l'Adoption Internationale

Autorité centrale française pour la Convention de La Haye du 29 mai 1993, elle est chargée de garantir le respect par la France des dispositions de ce texte et de promouvoir l'application des règles éthiques qu'il préconise y compris par les Etats qui n'y sont pas partie.

Ses missions sont multiples : elle contrôle la conformité des procédures d'adoption menées par des citoyens français ou des personnes résidant habituellement en France dans des pays tiers et donne son avis conforme sur la délivrance d'un visa long séjour pour adoption (VLSA) à l'enfant ; elle exerce la tutelle des différents opérateurs : organismes agréés pour l'adoption (OAA) et Agence Française de l'Adoption (AFA) (pour cette dernière la tutelle est partagée avec la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS)) ; elle représente la France dans les instances internationales pour ce qui relève de son domaine de compétence ; enfin, elle entretient des relations régulières avec les services en charge de l'adoption des autres pays d'accueil et des pays d'origine des enfants.

La forte diminution du nombre d'adoptions internationales, observée depuis plusieurs années, s'est poursuivie en 2015 : 815 enfants ont été adoptés l'année dernière (-23,8 %), contre 1 069 en 2014, 1 343 en 2013 et 1 569 en 2012, alors que la moyenne était de 3 000 enfants par an il y a quelques années.

Les Français adoptent moins à l'étranger alors que près de 18 000 agréments sont en cours de validité. L'encadrement juridique des procédures d'adoption tend à s'améliorer : depuis 2014, les adoptions réalisées dans des pays parties à la Convention de La Haye (CLH) de 1993 sont plus nombreuses (62,3 % des adoptions) que celles réalisées dans des pays non parties à celle-ci. Les adoptions individuelles, concentrées sur le continent africain, continuent de diminuer en part relative (25 % des adoptions) au profit des adoptions accompagnées par un Organisme Agréé pour l'Adoption (50 % des adoptions) ou par l'Agence française de l'adoption (25 % des adoptions). Les enfants accueillis en France sont originaires de 53 pays. **L'Afrique reste le premier continent d'origine des enfants adoptés en France** (35 % des adoptions), les six premiers pays d'origine des enfants adoptés en France étant le Vietnam (108 adoptions), la Colombie

(75 adoptions), la Côte d'Ivoire (62 adoptions), la Russie (51 adoptions), ainsi que la Chine et Haïti (48 adoptions chacun).

La réouverture progressive des adoptions en Haïti et l'accroissement des adoptions réalisées en Côte d'Ivoire et en Colombie ne compensent pas le fort recul des adoptions constaté dans plusieurs grands pays d'origine (Ethiopie -54 % et Russie -58 % par rapport à 2014). De surcroît, le gel ou la suspension des adoptions internationales dans plusieurs pays d'origine soit parce qu'ils sont en phase de transition vers la mise en œuvre de la CLH (Bénin, Sénégal, Laos, Ghana), soit parce qu'ils n'offrent pas un niveau suffisant de sécurité juridique et éthique (Cambodge, Cameroun, Népal, République Centrafricaine), contribue également à cette baisse des adoptions internationales.

En République Démocratique du Congo (RDC), la suspension des autorisations de sortie de territoire des enfants adoptés par des familles étrangères, prorogée en septembre 2014, est restée en vigueur tout au long de l'année 2015, touchant plus de 300 enfants apparentés (250 familles en France) en attente depuis plus de deux ans.

Parmi les événements qui ont marqué l'année 2015, on pourra également retenir la signature avec la Slovaquie d'un arrangement administratif qui permet d'ouvrir l'adoption internationale d'enfants slovaques à des candidats à l'adoption français ou résidant sur le territoire français ainsi que le dépôt de premiers dossiers tests (trois par OAA) aux Etats-Unis d'Amérique.

L'évolution du profil des enfants proposés à l'adoption internationale, observée depuis quelques années, se confirme : **la proportion d'enfants « à besoins spécifiques » est de 66 % des enfants adoptés** (63 % en 2014) et **l'âge des enfants augmente** (41 % des enfants adoptés ont aujourd'hui plus de 5 ans).

En 2015, dans un contexte où la préparation à la parentalité d'enfants plus grands et à besoins spécifiques est essentielle, la Mission de l'Adoption internationale a continué de **renforcer la présence des opérateurs français et de l'AFA à l'étranger**, en soutenant financièrement les actions des OAA visant à une mutualisation de leurs efforts et à une professionnalisation de leurs intervenants. Elle a également poursuivi ses **actions tant de coopération institutionnelle** avec les autorités centrales des pays d'origine que de **soutien financier** à des projets dans le domaine de la protection de l'enfance en difficulté. Des échanges avec les autorités centrales des pays d'origine ont été organisés, sous forme d'invitations à Paris (Albanie, Arménie, Chine, Corée du Sud, Côte d'Ivoire, Guinée, Roumanie) ou de missions de la MAI dans les pays d'origine (Colombie, Philippines, RDC, Slovaquie).

C. L'AIDE A LA SCOLARITÉ

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 destinées aux élèves de la maternelle à la classe de terminale.

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 conseils consulaires des bourses doivent s'inscrire dans le cadre des enveloppes limitatives qui leur sont notifiées par l'AEFE, un ajustement étant possible dans le cadre du **dialogue de gestion** avec l'agence et 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 :

- **certains éléments du barème ont été ajustés** afin de mieux prendre en compte les situations spécifiques. C'est le cas des seuils d'exclusion liés aux patrimoines mobilier et immobilier, initialement fixés de manière homogène (100 000 euros pour le patrimoine mobilier et 200 000 euros pour le patrimoine immobilier), qui ont été revus afin de tenir compte des réalités locales. Ainsi, trois seuils ont été retenus pour le patrimoine immobilier (150 000 euros, 200 000 euros et 250 000 euros) et deux pour le patrimoine mobilier (50 000 euros et 100 000 euros).

- **les difficultés spécifiques auxquelles sont confrontés certains postes sont prises en compte**, l'enveloppe qui leur est attribuée pouvant être modulée à la hausse, dans la limite des moyens disponibles.

- le **rôle des conseils consulaires de bourses (CCB) dans le dispositif a été renforcé**. Ainsi, les CCB sont désormais systématiquement informés du résultat de l'instruction des dossiers et du dialogue de gestion.

Ils **peuvent ajourner ou rejeter des dossiers** initialement considérés comme recevables par les postes ou au contraire « rattraper » des dossiers qui avaient été proposés à l'ajournement ou au rejet par les postes lors de l'instruction.

Enfin, **ils ont la possibilité de moduler, à la hausse ou à la baisse**, les quotités théoriques obtenues par l'application stricte du barème. Néanmoins, compte tenu du caractère limitatif de leurs enveloppes, toute modulation à la hausse doit être compensée par d'autres à la baisse, voire par le rejet du dossier. Cette possibilité de modulation a été utilisée lors des dernières campagnes de bourses afin de corriger l'inadéquation entre le niveau de l'aide issu de l'application du barème et la situation réelle des familles. Lors de la campagne 2015/2016 du rythme nord, les CCB ont ainsi modulé la quotité de bourses de 15,4 % des familles bénéficiaires : 9,8 % à la hausse et 5,6 % à la baisse.

2. Bilan de la réforme

Le nouveau dispositif de bourses a été mis en place à la rentrée de septembre 2013 pour les pays du **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 les pays du **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).

Les premières années de mise en œuvre permettent de tirer les enseignements suivants ¹ :

- entre 2012 et 2015, le nombre de familles bénéficiant de bourses est resté stable (autour de 15 800), **le nombre de boursiers ayant quant à lui légèrement diminué** (de 26 300 en 2012 à **25 900 en 2015**, soit 21 % des élèves français du réseau) ;

- **la dérive budgétaire** (se traduisant par une augmentation annuelle des dépenses de bourses de 13 % entre 2007 et 2012) **a été contenue**, le coût moyen des bourses ayant été stabilisé autour **de 4 000 euros** ;

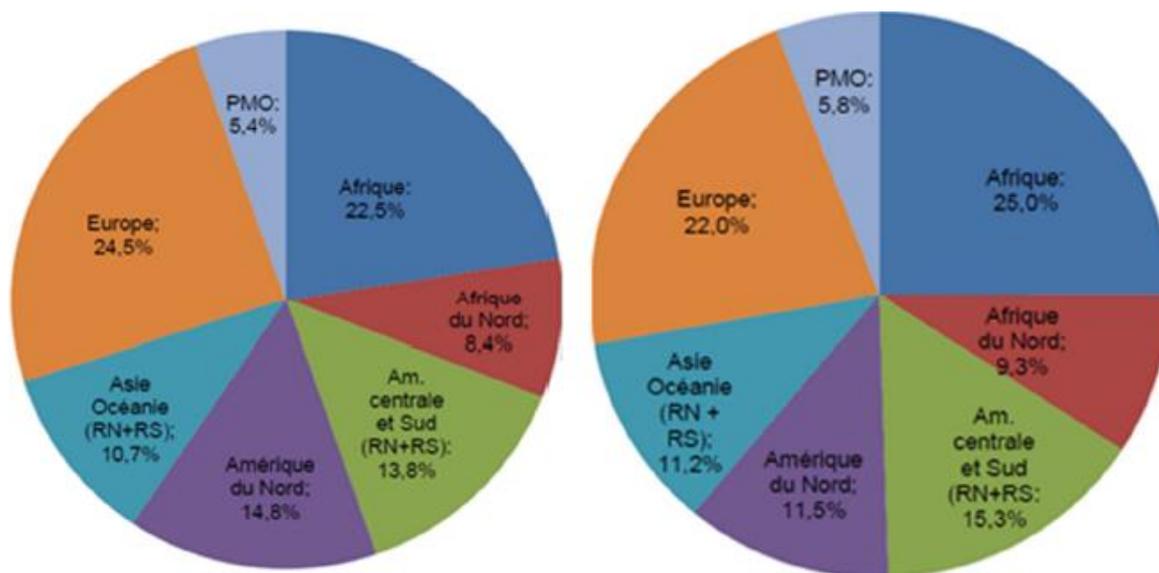
- **le barème est davantage progressif** : on observe une répartition plus équilibrée de la dépense de bourses entre les familles, avec une baisse du nombre de familles titulaires de bourses à 100 % (dont la proportion passe de 59 % en 2012 à 42 % en 2015) et une hausse du nombre de familles bénéficiant de quotités intermédiaires (20 % des familles bénéficient d'une quotité entre 70 et 90 % contre 14 % auparavant) ;

¹ MAEDI.

Tranche de quotités	2012/2013	2014/2015	2015/2016
De 0 à 9%	1%	1%	1%
De 10 à 19%	2%	2%	2%
De 20 à 29%	2%	3%	3%
De 30 à 39%	3%	4%	4%
De 40 à 49%	3%	5%	6%
De 50 à 59%	5%	7%	6%
De 60 à 69%	5%	7%	8%
De 70 à 79%	6%	9%	10%
De 80 à 89%	7%	10%	10%
De 90 à 99%	7%	11%	9%
100%	59%	42%	41%
TOTAL	100%	100%	100%

Source : MAEDI

- un rééquilibrage entre zones géographiques a été amorcé avec une progression de l'aide en Afrique, au Maghreb, en Amérique centrale et Sud et en Asie et une baisse dans les zones Amérique du Nord et Europe.



Source : Cour des comptes¹

Comme le souligne une récente communication de la Cour des comptes¹, le poids des Etats-Unis (4,6 % des boursiers, 12 % du montant des bourses) reste élevé, du fait des frais de scolarité pratiqués (20 741 euros par an au Lycée français de New York) malgré le plafonnement instauré pour le calcul des bourses.

¹ Communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat en application de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances « L'enseignement français à l'étranger : insuffler une nouvelle dynamique », 20 octobre 2016.

La Cour des comptes observe toutefois que **de moins en moins de nouvelles familles entrent dans le dispositif**, la réforme semblant avoir profité aux familles déjà bénéficiaires.

En outre, si le nombre de familles monoparentales a augmenté (28,6 % dans le rythme nord en 2015/2016, contre 23,5 % en 2012/2013 et 34,1 % dans le rythme sud en 2015, contre 26,9 % en 2013), cette augmentation s'expliquerait, selon la Cour des comptes non pas par un barème plus favorable aux familles monoparentales mais par **l'augmentation de leur proportion parmi les demandeurs**.

Enfin, la question des éventuelles **déscolarisations pour raisons financières** reste posée.

Certains sénateurs représentant les Français établis hors de France ont signalé un risque d'exclusion des familles à revenu moyen, qui renonceraient à scolariser leurs enfants dans un établissement français.

Les éléments transmis à ce sujet à vos rapporteurs par le MAEDI tendent à démontrer que **la proportion de boursiers non scolarisés à la rentrée reste constante depuis 10 ans** (soit moins de 2 000 élèves). Le premier motif invoqué est le départ de la circonscription consulaire, le motif financier restant faible (moins de 6 % à la rentrée 2015).

Tout en soulignant qu'une non-scolarisation pour raisons financières reste difficile à objectiver et qu'elle n'entraîne pas automatiquement une déscolarisation (un autre établissement pouvant être choisi), la Cour des comptes n'en rapporte pas moins les **indices d'une nette augmentation des non inscriptions pour raisons financières d'élèves boursiers, tout particulièrement pour le rythme nord** : le nombre de cas recensés passe en effet de 35 (soit 1,9 % des boursiers non scolarisés du rythme nord) en 2012-2013 à **174 en 2013-2014**, à **159 cas en 2014-2015** et avant de redescendre à 98 cas en 2015-2016 .

Vos rapporteurs continueront naturellement d'être attentifs à cette question.

• Les crédits d'aide à la scolarité pour 2017

Pour 2017, la dotation destinée à l'attribution des bourses scolaires sur critères sociaux **diminue de 8 %, passant de 115,5 à 110 millions d'euros, soit une baisse de 15,5 millions d'euros**, qui, selon le ministère, sera compensée par le reliquat d'un excédent de trésorerie constaté dans les comptes de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) à la suite d'un changement de méthode comptable¹.

En effet, entre 2013 et 2015, la dotation budgétaire en LFI dédiée à l'aide à la scolarité a augmenté de 14 %. Cette augmentation était cependant

¹ Liée au décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

supérieure à l'évolution des besoins, qui sont restés quasiment stables entre 2013 et 2015. Ce différentiel positif entre le montant des subventions versées à l'AEFE et le coût réel des campagnes de bourses est venu alimenter le résultat d'exploitation de l'AEFE, **qui a atteint 42 millions d'euros fin 2014**.

Cette soule a autorisé des annulations de crédits en 2015 et 2016, ainsi qu'une baisse de la dotation inscrite au programme 151 en 2016 (-10 millions d'euros), sans que soit affecté le **montant finalement affecté aux bourses**. De fait, **celui-ci n'a cessé d'augmenter** : de 100 millions d'euros en 2015 (dont 10,4 millions d'euros issus de la soule), elle est passée à 106 millions d'euros en 2016 (dont 19 millions d'euros issus de la soule) et devrait atteindre 110 millions d'euros en 2017 (dont 12,7 millions d'euros issus de la soule).

	2014	2015	2016	2017 (prévisionnel)
Montant inscrit en LFI	118 800 000 €	125 500 000 €	115 500 000 €	110 000 000 € *
Réserve légale	-8 316 000 €	-10 400 000 €	-9 240 000 €	?
Annulations en LFR	-4 000 000 €	-26 000 000 €	-19 000 000 €	
Montant versé par la DFAE à l'AEFE	106 484 000 €	89 460 000 €	87 260 000 €	
Coût effectif des campagnes de bourses imputées sur l'exercice	95 760 734 €	99 702 429 €	104 000 000 € (prévisionnel)	109 500 000 € *

Source : réponse au questionnaire budgétaire

La dotation pour 2017 permettra de financer le solde (60 %) de la campagne 2016/2017 du rythme nord, la totalité de la campagne 2017 du rythme sud et la première partie (40 %) de la campagne 2017/2018 du rythme nord.

Pour autant, la promesse de réaffecter intégralement aux bourses les économies liées à la suppression de la prise en charge des frais de scolarité n'est pas tenue.

En outre, la souplesse apportée par la soule ne pourra jouer au-delà de 2017. **Une réévaluation de l'enveloppe sera indispensable l'année prochaine**, sauf à diminuer l'aide effectivement apportée aux familles, une évolution qui serait difficilement supportable alors que les frais de scolarité ne cessent, quant à eux, d'augmenter.

À l'issue de sa réunion du mercredi 16 novembre 2016, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

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

M. Jean-Marc AYRAULT, ministre des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI).

M. Nicolas WARNERY, directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire au MAEDI, responsable du programme 151 et **M. Didier BOÏKO**, chef de la mission de gestion administrative et financière à la direction des Français de l'étranger.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 16 novembre 2016, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, 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 2016.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur. – Le programme 151 finance les dépenses du réseau consulaire et, à ce titre, l'ensemble des services dévolus aux Français établis hors de France (qui sont environ 2 millions) ainsi qu'aux Français de passage à l'étranger qui représentent, quant à eux, un flux de plus de 21 millions de personnes par an. De ce programme relève aussi la délivrance des visas.

Je commencerai par une présentation de l'évolution des crédits du programme 151 pour 2017. Je céderai ensuite la parole à ma collègue co-rapporteuse Marie-Françoise Perol-Dumont pour un point sur l'évolution de la communauté des Français à l'étranger, du réseau consulaire et de son activité.

Pour 2017, les crédits du programme 151 s'établissent à 386,7 millions d'euros, en augmentation de 16,2 millions d'euros (soit une hausse de 4,4 %) par rapport à 2016.

Cette hausse s'explique principalement par l'inscription d'une dotation de 15,3 millions d'euros destinée à l'organisation des élections présidentielle et législatives. Il faut également noter une augmentation de 10,2 millions d'euros des crédits de titre 2 (masse salariale), dont 6,7 millions pour les services offerts aux Français de l'étranger et 3,5 millions pour le traitement des demandes de visas.

La préparation et l'organisation de l'élection présidentielle en avril-mai et des élections législatives en juin - au cours desquelles 11 députés français de l'étranger seront élus -, devraient particulièrement mobiliser le réseau consulaire en 2017. La possibilité, ouverte aux consulats depuis novembre 2015, de transmettre les procurations aux mairies par voie électronique permettra une baisse significative des délais d'acheminement, ce dont il faut se réjouir.

Les listes électorales consulaires (qui comptent 1,2 million d'électeurs) devraient, en outre, gagner en fiabilité grâce à la dématérialisation complète, depuis juin dernier, du registre des français de l'étranger dont elles sont extraites.

D'autres mesures de simplification adoptées dans le cadre de la loi du 1^{er} août 2016, rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, comme l'obligation de choisir entre l'inscription sur la liste électorale consulaire ou sur celle de leur commune française de rattachement, en vue d'éviter les problèmes liés à la double inscription, n'entreront malheureusement pas en vigueur avant les échéances électorales de 2017.

Comme en 2012, les Français de l'Étranger pourront choisir de voter par voie électronique pour les élections législatives, un nouveau marché ayant été attribué à cet effet, mais pas pour l'élection présidentielle. L'ergonomie du vote, point qui avait fait l'objet de critiques lors des dernières élections, devrait s'en trouver améliorée.

L'activité visas poursuit sa progression : 3,2 millions de visas ont été délivrés en 2015, contre 2,8 millions l'année précédente, soit une augmentation de 14,3 % supérieure à celle enregistrée en 2014. La grande majorité (93 %) est constituée de visas de court séjour, pour l'essentiel liés au tourisme. Les recettes associées à cette activité augmentent elles aussi : 187 millions d'euros en 2015, contre 161 millions d'euros en 2014 et 137 millions d'euros en 2013.

Il faut toutefois s'attendre à une baisse sur l'année 2016, du fait de la réduction de la fréquentation touristique (-20% pour la Chine, -15 % pour la Russie) liée notamment au contexte sécuritaire et à la crainte d'attentats. C'est pourquoi le dispositif convenu l'année dernière avec le ministère des finances afin qu'une partie des recettes tirées des visas revienne au ministère des affaires étrangères et du développement international ne sera pas applicable en 2017. Même si le montant concerné était modeste (1,5 million d'euros en 2016), il a permis cette année le financement d'emplois hors plafond affectés au renfort du traitement des visas, ce qui était appréciable. Il est donc particulièrement regrettable que ce dispositif ne puisse produire d'effets en 2017.

La plupart des autres lignes du budget connaissent peu d'évolutions significatives. Il faut cependant souligner la nouvelle baisse subie par la dotation destinée aux bourses scolaires, qui passe à 110 millions d'euros, après une diminution de 125 à 115,5 millions d'euros l'année dernière. Cette baisse, nous dit-on, ne devrait pas avoir de conséquence sur le montant effectivement consacré à l'aide à la scolarité dans la mesure où la dotation budgétaire sera complétée par le reliquat d'un excédent de trésorerie dans les comptes de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) imputable à un changement de méthode comptable intervenu en 2012 et liée à la sous-consommation de l'enveloppe consacrée aux bourses en 2014 et 2015.

En pratique, selon les chiffres cités par le ministre, le montant annuel alloué aux bourses augmente depuis trois ans si l'on tient compte de cette

soulte : 100 millions d'euros en 2015, 106 millions en 2016 et 110 millions en principe pour 2017. Il reste que la promesse de réaffecter intégralement aux bourses les économies liées à la suppression de la prise en charge des frais de scolarité n'est pas tenue. En outre, la souplesse apportée par la soulte ne pourra jouer au-delà de 2017. Une réévaluation de l'enveloppe sera indispensable dans le prochain PLF, sauf à diminuer l'aide effectivement apportée aux familles, une évolution qui serait difficilement supportable quand on sait que les frais de scolarité ne cessent quant à eux d'augmenter.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteur. – Les Français établis hors de France représentent une communauté forte de plus de 2 millions de personnes, dont 1,7 million étaient inscrites au Registre au 31 décembre 2015, un chiffre en augmentation de 1,8 % par rapport à l'année précédente. Bien qu'inférieure au rythme moyen observé ces dix dernières années (+3 % par an), cette augmentation n'en est pas moins le signe d'une croissance dynamique.

Il faut rappeler que l'inscription au registre n'est pas obligatoire, de sorte qu'un certain nombre de nos compatriotes qui n'en ressentent pas le besoin, surtout en Europe et en Amérique du Nord, s'en exonèrent. Il faut espérer que la mise en service depuis le 15 juin dernier de l'inscription en ligne au registre, via le portail service public.fr, permettra d'améliorer le taux d'inscription. Cette facilité constitue une avancée importante, attendue de longue date, qui permet à tout un chacun de mettre à jour sa situation personnelle, y compris au regard de la liste électorale et d'obtenir des documents tels que la carte consulaire ou des attestations d'inscription.

Je rappelle que la première zone à accueillir des Français est l'UE (632 000), suivie de l'Afrique (236 000), de l'Amérique du Nord (234 000) et des pays européens hors UE (212 000), dont la Suisse (176 000 personnes), premier pays d'accueil au plan mondial. Les quatre autres premiers pays en termes de communauté française sont les Etats-Unis (142 000), le Royaume-Uni (128 000), la Belgique (121 000) et l'Allemagne (114 000).

En 2015, la taille de la communauté française à l'étranger croît dans toutes les régions du monde, à commencer par l'Amérique du Nord (+5 %) et l'Europe hors UE (+4 %), sauf au Moyen-Orient (-2 %). Si cette baisse s'explique par la situation politique notamment en Syrie, la progression reste tout de même forte dans des pays tels que l'Iran (+8 %) et les monarchies du Golfe.

J'en viens maintenant au réseau consulaire et à son activité. Le 1^{er} janvier 2016, le réseau consulaire était constitué de 213 postes (soit 8 de moins que l'année précédente) dont 89 consulats généraux et 120 sections consulaires d'ambassades, auxquels il faut ajouter 512 agences consulaires tenues par des consuls honoraires. Au troisième rang mondial derrière ceux des Etats-Unis et de la Chine, ce réseau continue à se transformer afin de maintenir son universalité et de répondre aux besoins de nos compatriotes

malgré la contrainte budgétaire dans un contexte d'augmentation de la population française à l'étranger.

Cela impose de trouver des solutions permettant d'adapter les modalités de la présence consulaire, comme la transformation de consulats généraux en postes à gestion simplifiée ou en agences consulaires ou la suppression de sections consulaires et le transfert des fonctions consulaires à des postes de rattachement lié à la transformation d'ambassades en postes de présence diplomatiques (PPD). Dans le cadre de l'achèvement de la seconde phase de mise en place, des PPD devraient être prochainement supprimés, les postes consulaires du Nicaragua, du Salvador, des îles Fidji, des Seychelles et du Turkménistan.

Des activités telles que l'état civil sont parfois regroupées dans certains postes qui se spécialisent, comme le poste consulaire de Berlin pour l'Allemagne ou celui de Rome pour l'Italie.

L'activité du réseau en direction des Français de l'Etranger reste soutenue, comme l'illustrent ces chiffres portant sur l'année 2015 : 258 350 demandes de passeports traitées, 76 200 cartes d'identité délivrées, 118 247 actes d'état civil établis. Il faut cependant noter, après des années de hausse, une tendance à la baisse en 2015 : -5 % pour les passeports, - 7 % pour les cartes d'identité et -4 % pour les actes d'état civil.

La délivrance d'actes notariés, activité que le réseau consulaire cherche à réduire, a elle connu un léger regain en 2015 et pourrait s'alourdir si, en conséquence de la déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel, l'établissement des conventions de divorce, transféré aux notaires sur le territoire national, était mis à l'étranger à la charge des consulats. Cette perspective est évidemment un motif d'inquiétude pour la DFAE.

Parmi les avancées en termes de simplification des procédures, il faut noter l'entrée en vigueur, d'ici la fin de l'année, de l'envoi sécurisé des passeports par courrier sécurisé dans 38 pays - à la demande et aux frais des bénéficiaires, qui évite à ceux-ci une « deuxième comparution » au consulat.

Un nouveau dispositif pour le recueil des données biométriques des demandeurs de passeports à l'extérieur des consulats est en train d'être expérimenté, les valises Itinera utilisées depuis 2012 lors des tournées consulaires ne donnant pas toute satisfaction.

La pré-demande et le paiement en ligne des passeports seront mis en service dans le courant de l'année 2017. La dématérialisation des demandes de cartes d'identité fait, en outre, l'objet d'un projet auquel 90 000 euros sont consacrés en 2017 sur le programme 151.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur. - Pour conclure, je vous propose de donner un avis favorable aux crédits du programme 151, même si leur augmentation en 2017 est essentiellement due à l'enveloppe destinée à la préparation des élections. En effet, grâce à la soultte, la baisse de la dotation

des bourses ne devrait pas avoir de conséquence en 2017. Nous resterons, bien entendu, attentifs à son évolution, une réévaluation étant indispensable pour 2018.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteur. - Je suis également favorable à l'adoption de ce budget, tout en appelant à une vigilance particulière pour l'année prochaine, comme mon collègue, sur la dotation destinée aux bourses, ainsi que sur les crédits destinés à l'aide sociale (17,93 millions d'euros en 2017), qui ne sont pas affectés cette année mais que Bercy tente régulièrement de remettre en cause.

M. Robert del Picchia. - Merci pour cet exposé intéressant. Sur la question des bourses scolaires, il s'agit d'une diminution de 8 % d'une dotation destinée à des familles françaises à l'étranger qui sont dans le besoin, on aurait pu choisir une autre ligne budgétaire pour faire des économies. Les Français à l'étranger sont de moins en moins souvent des expatriés et, quand bien même ils le sont, l'aide de leur entreprise n'est plus ce qu'elle était. Certaines familles monoparentales qui travaillent n'arrivent plus à payer la scolarité et elles n'ont pas droit aux bourses parce que leurs revenus se situent juste au-dessus des seuils. Concernant les visas, je regrette que le mécanisme de retour ait porté sur une somme si limitée et a fortiori qu'il ne soit pas reconduit cette année, du fait sans doute de l'opposition de Bercy. S'agissant de la dotation destinée à l'organisation des élections, il faut souligner qu'elle provient du ministère de l'intérieur. Au final, j'approuverai ce budget même si j'aurais préféré m'abstenir.

Mme Christiane Kammermann. - J'abonde dans le sens de mon collègue Robert del Picchia concernant la dotation destinée aux bourses et les recettes tirées des visas. Je regrette beaucoup que des postes consulaires aient été supprimés pour faire des économies car ces suppressions posent d'importantes difficultés aux Français de l'étranger. Si les services consulaires en ligne constituent une avancée, il faut néanmoins souligner qu'un certain nombre de nos compatriotes à l'étranger n'ont pas accès à internet, ce qui pose problème, y compris pour le vote électronique. Pour ma part, je voterai ce budget mais avec des réserves.

M. Jean-Pierre Cantegrit. - Je remercie la rapporteure, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, d'avoir évoqué l'aide sociale, il était important de le faire car ce sujet est préoccupant. La France est l'un des seuls pays dans le monde à délivrer une aide sociale aux personnes âgées, handicapées ou dans le besoin, y compris à l'enfance en détresse, se trouvant à l'étranger. Ce dispositif, qui remonte à 1977, est monté en puissance progressivement mais, depuis plusieurs années, l'enveloppe consacrée à cette aide sociale stagne alors que le nombre de demandeurs augmente. Il va falloir être vigilant à l'égard de son évolution à l'avenir et rappeler que cette politique unique au monde est nécessaire pour nos compatriotes à l'étranger.

Mme Nathalie Goulet. – Nous connaissons la réticence des Français à s’inscrire au registre, mais il faudrait les y inciter davantage et pas seulement pour des questions de sécurité liées à la survenue de catastrophes naturelles ou d’actes terroristes. Une affaire telle que celle qui a affecté les 200 salariés de l’entreprise Saudi Oger en Arabie saoudite, qui n’avaient pas été payés durant dix mois, a souligné les difficultés posées par l’absence d’inscription au registre et le manque de données individuelles quand il a fallu établir la liste et reconstituer la situation des personnes à dédommager. Je veux souligner que l’ambassade a mené un travail formidable dans ce dossier, à la résolution duquel j’ai également contribué.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Pour rebondir sur ce point, il faut souligner les efforts importants fournis par les ambassades et les consulats en faveur de l’inscription. Pour autant, l’idée de la rendre obligatoire est à manier avec précaution. En effet, cette mesure pourrait poser problème aux nombreuses personnes possédant une double nationalité dans des pays qui l’interdisent. Concernant l’affaire Saudi Oger, l’ambassade s’est effectivement fortement mobilisée et elle connaissait très bien les personnes concernées. Je veux aussi saluer l’implication dont ont fait montre les conseillers consulaires.

Au-delà de la baisse de la dotation des bourses qui pose problème, c’est tout le système de l’enseignement français à l’étranger qui se trouve menacé, les besoins en termes de renouvellement des infrastructures et des équipements, ainsi que de sécurité étant très importants, même si l’on a noté la mise en place cette année d’un fonds pour prendre en charge les mesures de sécurisation des établissements. Or, il faut le rappeler, notre réseau d’enseignement à l’étranger est unique au monde, il est essentiel pour notre rayonnement économique et culturel.

M. Robert del Picchia. – Pour revenir sur l’inscription au registre, il est juridiquement impossible de la rendre obligatoire ; en revanche, elle pourrait être couplée à la souscription d’une assurance rapatriement, moyennant le paiement d’une modique somme, qui serait garantie par l’Etat. Une telle mesure, qui a déjà été envisagée dans le passé, pourrait s’avérer incitative. Il faudrait relancer un tel projet, dans lequel des compagnies d’assurance sont prêtes à investir.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il serait bien légitime que les personnes au secours desquelles l’Etat se porte puissent être identifiées.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur. – Concernant la dotation destinée aux bourses, cela fait plusieurs années que l’on se repose sur ce reliquat, mais il faudra bien réévaluer l’enveloppe l’année prochaine. Concernant les critères d’attribution, l’administration estime qu’ils sont globalement satisfaisants et ne donnent pas lieu à des refus injustifiés alors que nos collègues sénateurs des Français de l’étranger nous font régulièrement part de la situation de familles se trouvant exclues du dispositif.

M. Robert del Picchia. – C'est que certains dossiers sont écartés au stade de l'instruction par les postes et ne sont même pas examinés en conseils consulaires des bourses.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur. – Nous avons passé le message à plusieurs reprises lors de nos auditions, insistant sur la nécessité de réexaminer les critères d'attribution. Il faudra y retravailler.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteur. – Le volet « aide sociale » de ce budget est une spécificité bien française qui nous honore et qu'il convient de pérenniser, nous y serons vigilants. Concernant les recettes des visas, le retour de 1,5 million d'euros en 2016 au ministère des affaires étrangères et du développement international était effectivement insuffisant, on ne peut que le regretter, de même que l'absence de retour en 2017.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat », M. Jacques Legendre ainsi que les membres du groupe communiste, républicain et citoyen votant contre et M. Gaëtan Gorce s'abstenant.

ANNEXE A - FRANÇAIS INSCRITS AU REGISTRE

PAYS	NOMBRE D'INSCRITS AU REGISTRE DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE AU 31/12/2015	RANG MONDIAL
AFGHANISTAN	201	145
AFRIQUE DU SUD	7 659	39
ALBANIE	203	144
ALGERIE	38 325	11
ALLEMAGNE	114 020	5
ANDORRE	3 141	65
ANGOLA	1 838	80
ARABIE SAOUDITE	5 893	47
ARGENTINE	13 456	26
ARMENIE	529	118
AUSTRALIE	24 284	14
AUTRICHE	8 859	36
AZERBAIDJAN	162	150
BAHREIN	1 124	94
BANGLADESH	242	134
BELGIQUE	120 724	4
BENIN	3 833	60
BIELORUSSIE	172	148
BIRMANIE	777	106
BOLIVIE	1 527	88
BOSNIE-HERZEGOVINE	402	125
BOTSWANA	120	155
BRESIL	21 670	19
BRUNEI	171	149
BULGARIE	1 325	93
BURKINA	3 442	63
BURUNDI	377	128
CAMBODGE	4 731	51
CAMEROUN	6 521	44
CANADA	92 116	6
CAP-VERT	405	123

CENTRAFRICAINE (REP.)	712	112
CHILI	10 690	29
CHINE	31 296	13
CHYPRE	1 380	92
COLOMBIE	5 428	49
COMORES	1 855	78
CONGO	6 879	43
CONGO (REP. DEMOCRAT.)	2 622	72
COREE	2 927	68
COSTA RICA	2 557	74
COTE D'IVOIRE	16 429	24
CROATIE	1 005	98
CUBA	764	107
DANEMARK	5 188	50
DJIBOUTI	4 638	53
DOMINICAINE (REP.)	4 106	57
EGYPTE	6 090	46
EMIRATS ARABES UNIS	20 638	20
EQUATEUR	2 588	73
ESPAGNE	86 016	7
ESTONIE	228	140
ETATS-UNIS	141 942	2
ETHIOPIE	1 005	98
FIDJI	232	139
FINLANDE	2 901	70
GABON	10 568	31
GEORGIE	326	130
GHANA	1 080	95
GRECE	10 040	32
GUATEMALA	840	103
GUINEE	3 026	66
GUINEE EQUATORIALE	515	120
GUINEE-BISSAO	100	156
HAITI	1 715	83
HONDURAS	274	132
HONGRIE	2 489	75
INDE	9 585	33

INDONESIE	4 301	56
IRAK	391	126
IRAN	1 046	97
IRLANDE	9 089	34
ISLANDE	404	124
ISRAEL	50 451	9
ISRAEL/TER. PALESTINIENS	24 964	17
ITALIE	44 835	10
JAMAIQUE	146	151
JAPON	8 106	37
JORDANIE	1 503	89
KAZAKHSTAN	461	121
KENYA	1 561	86
KOSOVO	139	152
KOWEIT	1 071	96
LAOS	2 090	76
LETTONIE	227	141
LIBAN	22 121	16
LIBYE	191	146
LITUANIE	418	125
LUXEMBOURG	33 362	12
MACEDOINE	241	135
MADAGASCAR	18 299	23
MALAISIE	3 422	64
MALI	7 307	41
MALTE	748	109
MAROC	51 109	8
MAURICE	10 629	30
MAURITANIE	1 756	81
MEXIQUE	18 537	22
MOLDAVIE	94	158
MONACO	7 962	38
MONGOLIE	129	154
MONTENEGRO	132	153
MOZAMBIQUE	564	116
NAMIBIE	239	136
NEPAL	212	142

NICARAGUA	749	108
NIGER	1 477	91
NIGERIA	1 678	84
NORVEGE	4 682	52
NOUVELLE-ZELANDE	4 400	55
OMAN	795	105
UGANDA	380	127
OUZBEKISTAN	97	157
PAKISTAN	551	117
PANAMA	1 722	82
PAPOUASIE-NOUVELLE-GUINEE	69	160
PARAGUAY	1 529	87
PAYS-BAS	24 001	15
PEROU	3 732	61
PHILIPPINES	2 926	69
POLOGNE	6 170	45
PORTUGAL	15 284	25
QATAR	4 091	58
ROUMANIE	3 562	62
ROYAUME-UNI	127 837	3
RUSSIE	5 755	48
RWANDA	303	131
SAINTE-LUCIE	926	100
SALVADOR	624	114
SENEGAL	20 252	21
SERBIE	1 576	85
SEYCHELLES	602	115
SINGAPOUR	12 000	27
SLOVAQUIE	841	102
SLOVENIE	720	111
SOUDAN	239	136
SOUDAN DU SUD	90	159
SRI LANKA	529	118
SUEDE	7 075	42
SUISSE	175 700	1
SURINAME	239	136

SYRIE	814	104
TADJIKISTAN	54	161
TAIWAN	1 961	77
TANZANIE	744	110
TCHAD	1 483	90
TCHEQUE (REPUBLIQUE)	4 017	59
THAILANDE	11 899	28
TOGO	2 740	71
TRINITE-ET-TOBAGO	638	113
TUNISIE	21 932	18
TURKMENISTAN	185	147
TURQUIE	9 029	35
UKRAINE	850	101
URUGUAY	2 955	67
VANUATU	1 840	79
VENEZUELA	4 456	54
VIET NAM	7 401	40
YEMEN	358	129
ZAMBIE	209	143
ZIMBABWE	258	133
TOTAL :	1 710 945	/

Source : Rapport du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France 2016.

**ANNEXE B -
ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU RÉSEAU CONSULAIRE EN
2015 ET 2016 (EN ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN, HORS
VACATIONS)**

AMERIQUES		2015	2016 (données au 01/09/2016)
ARGENTINE	BUENOS AIRES		1
BRESIL	BRASILIA	-1,0	
	RECIFE	1,0	
	RIO DE JANEIRO	-1,0	
	SAO PAULO		
CANADA	MONCTON ET HALIFAX		-1
	MONTREAL	1	1
	OTTAWA		-0,5
	QUEBEC		-2
	TORONTO		
	VANCOUVER		1
COLOMBIE	BOGOTA		-4
ETATS-UNIS	ATLANTA	-1	
	BOSTON	-1	
	CHICAGO	-1	
	HOUSTON	-1	
	LOS ANGELES	2	
	MIAMI	-1,5	
	NEW YORK	-2	
	SAN FRANCISCO	-1	
GUATEMALA	GUATEMALA		1
HAITI	PORT-AU-PRINCE		-1
HONDURAS	TEGUCIGALPA	-1	
JAMAIQUE	KINGSTON	-2	
MEXIQUE	MEXICO	-1	
PARAGUAY	ASSOMPTION		-2
PEROU	LIMA		-1
REPUBLIQUE DOMINICAINE	SAINT-DOMINGUE	1	
TRINITE ET TOBAGO	PORT D'ESPAGNE	-1	
URUGUAY	MONTEVIDEO	1	
TOTAL		-10	-8

AFRIQUE DU NORD - MOYEN-ORIENT		2015	2016 (données au 01/09/2016)
ALGERIE	ALGER	4	4
	ANNABA	1	-2
	ORAN	2	-1
ARABIE SAOUDITE	DJEDDAH		1
	RIYAD	3	
EGYPTE	LE CAIRE	2	1
EMIRATS ARABES UNIS	ABOU DABI	-0,8	
	DUBAI	1	1
IRAK	BAGDAD	1	1
	ERBIL	4	4
IRAN	TEHERAN	2	
ISRAEL	TEL AVIV	1	
JERUSALEM	JERUSALEM	1	
JORDANIE	AMMAN		1
KOWEIT	KOWEIT	2	1
LIBAN	BEYROUTH	1	2
LIBYE	TRIPOLI	-3	
MAROC	AGADIR	-2	
	CASABLANCA		
	FES	1	-1
	MARRAKECH	1	-3
	RABAT	-1	-7
	TANGER		-1
OMAN	MASCATE	1	
QATAR	DOHA	1	
SYRIE	ALEP	-2	
	DAMAS	-3	
TUNISIE	TUNIS	4	
TOTAL		21	1

ASIE		2015	2016 (données au 01/09/2016)
AFGHANISTAN	KABOUL	1	
AUSTRALIE	SYDNEY	1	
CHINE	CANTON	3	2
	CHENGDU	5,0	
	PEKIN	6	2
	SHANGHAI	2	4,0
	SHENYANG	1	4
	WUHAN	1	1
INDE	BANGALORE	1	
	BOMBAY		1
	NEW DELHI	1	2
	PONDICHERY		-1
JAPON	TOKYO		-1,0
LAOS	VIENTIANE	1	
PAPOUASIE NOUVELLE GUINEE	PORT-MORESBY	-1	
THAÏLANDE	BANGKOK	1	1
VIETNAM	HANOI		1
	HO-CHI-MINH VILLE	1	1
TOTAL		24,00	17

AFRIQUE		2015	2016 (données au 01/09/2016)
BENIN	COTONOU	-1	-2
BOTSWANA	GABORONE		-2
CAMEROUN	YAOUNDE	-1	
CAP-VERT	PRAIA	-3	
CENTRAFRIQUE	BANGUI		
COTE D'IVOIRE	ABIDJAN	1	2
ETHIOPIE	ADDIS-ABEBA		-1
GABON	LIBREVILLE		-1
GUINEE-BISSAO	BISSAO	-1	
MADAGASCAR	DIEGO SUAREZ		-6
	TANANARIVE	-1	1
MALI	BAMAKO	-1	-1
NAMIBIE	WINDHOEK	-1	-1
NIGERIA	LAGOS	1	1
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO	KINSHASA		-1
SENEGAL	DAKAR	1	-2
ZAMBIE	LUSAKA	-1	
TOTAL		-7,00	-13,0

UNION EUROPEENNE		2015	2016 (données au 01/09/2016)
ALLEMAGNE	BERLIN		
	FRANCFORT		
	DUSSELDORF	-2	
	MUNICH		
	STUTTGART		
BELGIQUE	BRUXELLES	1	
ESPAGNE	BARCELONE	-1	-1
	MADRID	1	1
	SEVILLE	-1	-2
IRLANDE	DUBLIN	-1	
ITALIE	MILAN	-1	-1
	NAPLES	-3,50	
	ROME	-1	
	TURIN	-2	
LUXEMBOURG	LUXEMBOURG	1	1,0
PAYS-BAS	AMSTERDAM		-0,6
POLOGNE	CRACOVIE	-0,5	
PORTUGAL	PORTO	-5	
ROYAUME-UNI	LONDRES		
	EDIMBOURG	-2,00	-5,65
SUISSE	GENEVE	-1	
	ZURICH		
TURQUIE	ANKARA		2
	ISTANBUL	2,0	2
	IZMIR		-1
TOTAL		-16,00	-4,25

EUROPE CONTINENTALE		2015	2016 (données au 01/09/2016)
AZERBAIDJAN	BAKOU	1	
GEORGIE	TBILISSI	-1	
MOLDAVIE	CHISINAU	-2	-2
MONTENEGRO	PODGORICA		-1
RUSSIE	MOSCOU	-6,5	-3
	SAINT-PÉTERSBOURG	-7,0	
UKRAINE	KIEV		-1
TOTAL		-15,5	-7
	GRAND TOTAL	-2,80	-13,75

Source : réponse au questionnaire budgétaire

ANNEXE C - LISTE DES POSTES DE PRÉSENCE DIPLOMATIQUES (PPP)

POSTES DE PRÉSENCE DIPLOMATIQUE	Administration des Français		Date du rattachement	POSTE DE RATTACHEMENT (Visas long séjour)	POSTE DE RATTACHEMENT (Visas court séjour)
	POSTE DE RATTACHEMENT				
Brunel	Singapour		30-juin-14	Singapour	Singapour
Cap-Vert	Dakar		01-août-15	Dakar	Portugal (représentation Schengen)
Erythée	Djibouti		Sans objet	Djibouti	Italie (représentation Schengen)
Guinée-Bissao	Dakar		31-déc-14	Dakar	Espagne (représentation Schengen)
Honduras	Guatemala		15-juil-14	Guatemala	Allemagne (représentation Schengen)
Jamaïque	Panama		21-août-15	Panama	Espagne (représentation Schengen)
Kirghizstan	Almaty		Sans objet	Almaty	Suisse (représentation Schengen)
Liberia	Abidjan		Sans objet	Abidjan	
Népal	New-Delhi		30-juin-14	New-Delhi	Abidjan
Papouasie Nouvelle-Guinée	Sydney		21-août-15	Manille	Manille
Tadjikistan	Almaty		31-déc-14	Almaty	Allemagne (représentation Schengen)
Trinité-et-Tobago	Castries		30-juin-14	Castries	Espagne (représentation Schengen)
Zambie	Johannesburg		01-mai-15	Johannesburg	Suède (représentation Schengen)
Botswana	Johannesburg		15-juil-16	Johannesburg	Johannesburg
Fidji	Sydney		01-juin-17	Manille	Manille
Moldavie	Bucarest		01-juil-16	Bucarest	Hongrie (représentation Schengen)
Monténégro	Tirana		01-juil-16	Belgrade	Slovénie (représentation Schengen)
Namibie	Johannesburg		30-juin-15	Johannesburg	Allemagne (représentation Schengen)
Nicaragua	San Jose		01-mars-17	San Jose	Espagne pour les tiers
Paraguay	Buenos Aires		21-juin-16	Buenos Aires	Espagne (représentation Schengen)
Salvador	Guatemala city		01-févr-17	Guatemala city	Espagne pour les tiers
Seychelles	Port-Louis		01-juin-17	Port-Louis	Dispense
Soudan du Sud	Addis Abeba		31-déc-16	Addis Abeba	Addis Abeba
Suriname	Brasilia		01-juin-18	Brasilia	Pays Bas (représentation Schengen)
Turkménistan	Bakou		01-juin-17	Istanbul	A l'étude

Source : MAEDI