

N° 110

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

## 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 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME III

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

Par MM. Jean-Pierre GRAND et Rachid TEMAL,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Robert del Picchia, Thierry Foucaud, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Cédric Perrin, Gilbert Roger, *vice-présidents* ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Philippe Paul, Rachid Temal, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Jean-Marc Todeschini, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 à 109 et 111 à 114 (2017-2018)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>7</b>
<b>I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 151 .....</b>	<b>9</b>
A. DES MISSIONS RÉPARTIES EN TROIS ACTIONS .....	9
B. DES CRÉDITS EN BAISSÉ .....	9
<b>II. UN RÉSEAU QUI S'ADAPTE A LA CROISSANCE DE LA COMMUNAUTÉ     DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER .....</b>	<b>11</b>
A. UN NOMBRE DE FRANÇAIS À L'ÉTRANGER EN AUGMENTATION CONTINUE .....	11
B. UN RÉSEAU CONSULAIRE EN CONSTANTE ADAPTATION.....	15
<b>III. UNE ACTIVITÉ QUI DEMEURE SOUTENUE .....</b>	<b>16</b>
A. LES SERVICES DESTINÉS AUX FRANÇAIS À L'ÉTRANGER .....	16
1. <i>Les services consulaires en ligne</i> .....	16
2. <i>La délivrance des titres d'identité</i> .....	18
3. <i>L'état civil</i> .....	21
4. <i>Les actes notariés : une activité en voie d'extinction</i> .....	23
B. BILAN DES SCRUTINS ÉLECTORAUX DE 2017 .....	24
C. LES VISAS, UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUEMENT RENTABLE .....	27
1. <i>Un léger fléchissement en 2016</i> .....	27
2. <i>Une source appréciable de recettes</i> .....	29
3. <i>Des délais de délivrance relativement stables</i> .....	30
4. <i>Le programme "Visa en 48 heures"</i> .....	31
5. <i>L'externalisation du traitement des demandes de visas</i> .....	31
<b>IV. PRIORITÉS ET POINTS DE VIGILANCE POUR L'ANNÉE A VENIR .....</b>	<b>33</b>
A. UNE PRIORITÉ : LA SÉCURITÉ DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER.....	33
B. UN POINT DE VIGILANCE : LES EFFETS DE LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE RELATIVE À LA PROTECTION CONSULAIRE DES CITOYENS EUROPÉENS .....	35
C. UN POINT D'ATTENTION : LA SITUATION DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE AU ROYAUME-UNI AU REGARD DU BREXIT.....	37

<b>V. LES ACTIONS QUI ACCOMPAGNENT LES COMMUNAUTÉS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER</b> .....	38
<b>A. L'AIDE SOCIALE</b> .....	38
1. <i>Des crédits en légère baisse dans le projet de loi de finances pour 2018</i> .....	38
2. <i>Les différentes aides apportées à nos compatriotes de l'étranger en 2017</i> .....	39
<b>B. L'AIDE À LA SCOLARITÉ</b> .....	44
1. <i>Le système de bourses</i> .....	44
2. <i>Les crédits d'aide à la scolarité pour 2018</i> .....	45
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES DANS LE CADRE DE LA PRÉPARATION DU PRÉSENT RAPPORT</b> .....	47
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	49
<b>ANNEXE - FRANÇAIS INSCRITS AU REGISTRE PAR POSTE CONSULAIRE</b> .....	58

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

1. Les crédits inscrits au PLF pour 2018 pour le programme 151 s'établissent à **368,44 millions d'euros**, en diminution de 18,84 millions d'euros (-4,87 %) par rapport à 2017. Cette baisse s'explique principalement par la disparition de **l'enveloppe (15,3 M€) prévue en 2017 pour les élections** présidentielle et législatives. Elle est aussi liée, dans une moindre mesure, à la diminution des crédits **de titre 2 du programme, qui passent de 232,27 M€ à 228,43 M€ (-3,85 M€)**.

Pour le reste, les crédits destinés au programme 151 connaissent peu d'évolutions en 2018 :

. **les crédits de fonctionnement du réseau consulaire** (action 1) représentent 12,4 millions d'euros, un montant modeste au regard de son étendue (212 postes au 1<sup>er</sup> janvier 2017) et des services qu'il offre. Le **maintien d'une présence universelle** passe par le développement de **formes allégées de postes** telles que les postes à gestion simplifiée et les agences honoraires, ainsi qu'à une politique volontariste de **modernisation des procédures et de simplification des démarches** pour les usagers s'appuyant principalement sur la dématérialisation. A cet égard, l'année 2018 devrait voir le lancement de la **pré-demande en ligne des passeports et des cartes d'identité** ainsi que de la possibilité de payer en ligne les droits de chancellerie. Signalons, par ailleurs, l'entrée en application en septembre dernier de **l'envoi postal sécurisé des passeports** pour les ressortissants français résidant dans 36 pays représentant 60 % des demandes ;

. **les crédits d'intervention destinés à l'aide sociale** (action 1) s'élèvent pour 2018 à 17,6 millions d'euros, en baisse de 1,84 % par rapport à 2017. Ces crédits, rappelons-le, servent principalement à financer les prestations d'aide sociale (15,22 M€) délivrées par les conseils consulaires aux personnes en difficulté et à verser des subventions de faible montant destinées à des centres médico-sociaux, des organismes d'entraide ou œuvrant en faveur de l'adoption internationale. Ils comprennent une enveloppe destinée à financer les rapatriements sanitaires et hospitalisations d'urgence, qui fait l'objet d'une réévaluation cette année ;

. **la dotation destinée aux bourses scolaires** (action 2) est **reconduite à 110 millions d'euros**. Cette stabilisation intervient après des années de diminution, de 125 M€ en 2015, à 115 M€ en 2016 puis à 110 M€ en 2017. Comme les années précédentes, la dotation budgétaire sera complétée par un nouveau **prélèvement estimé à un million d'euros sur l'excédent d'exploitation** constaté fin 2014 dans les comptes de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Cette « soulte » représenterait encore 9,6 M€ fin 2017 et compte tenu du prélèvement envisagé l'année prochaine, 7,6 M€ fin 2018. Ainsi, la réévaluation de la dotation budgétaire paraît encore pouvoir être différée cette année. Elle reste inévitable à moyen terme au vu de l'augmentation continue du nombre d'inscriptions dans le réseau de l'AEFE et de la progression des frais de scolarité (en moyenne +1 400 € en quatre ans) ;

. les **crédits de personnel destinés au traitement des demandes de visas** (action 3) connaissent une légère diminution liée à une anticipation de baisse de remboursements par le Fonds de sécurité intérieure (FSI) qui abonde chaque année cette ligne. Si le nombre de demandes de visas (3,5 millions) a légèrement fléchi (-1,5 %) en 2016, conséquence des attaques terroristes commises l'année précédente sur le territoire national, **plus de 3 millions de visas** ont quand même été accordés, rapportant 185,7 M€. Néanmoins, du fait de la légère baisse de cette recette par rapport à 2015 (-1,3 M€), le programme 151 n'a pu bénéficier en 2017 d'un « retour » qui lui aurait permis de financer quelques emplois à temps plein « hors plafond ». L'activité visas est repartie à la hausse au premier semestre 2017 (+ 15 %), laissant espérer de meilleurs résultats en fin d'année.

2. L'examen de cet avis a été l'occasion de mettre l'accent sur les points suivants :

- les contraintes liées à la sécurisation des **procédures de demandes de passeports et désormais des cartes nationales d'identité** (depuis l'intégration de ces dernières, le 15 septembre 2017, dans le fichier unique « Titres électroniques sécurisés » ou TES) et la nécessité de renforcer les dispositifs mobiles de recueil des demandes au moyen de valises *Itinera* au bénéfice des citoyens résidant loin d'un poste consulaire ;

- le **bilan des élections présidentielle et législatives de 2017** et la nécessaire poursuite des réformes, notamment la mise en place du **répertoire électoral unique (REU)** qui permettra de supprimer les doubles inscriptions sur les listes électorales ; la **suspension du recours au vote électronique** pour les élections législatives en raison d'un risque de cyberattaques invite, par ailleurs, à travailler à la sécurisation de ce vote dans la perspective des élections consulaires de 2020 ;

- les **interrogations sur les effets de la directive européenne sur la protection consulaire** que la France doit transposer d'ici le **1<sup>er</sup> mai 2018**. Pour notre réseau, l'un des premiers au plan mondial, l'enjeu est significatif. La France va devoir offrir ses services consulaires à de nombreux ressortissants européens dépourvus de représentation dans des pays tiers. La première interrogation concerne la **charge supplémentaire induite pour l'activité** de nos postes. La seconde porte sur le fonctionnement des **mécanismes de remboursements** entre Etats prévus pour compenser les frais occasionnés ;

- **l'avenir des 300 000 ressortissants français au Royaume-Uni au regard du Brexit**. Leur inquiétude se manifeste par une forte sollicitation des consulats sur le territoire britannique (demandes de naturalisation, de titres d'identité...). Si la « proposition relative aux droits des citoyens de l'UE » mise sur la table le 26 juin 2017 dernier par le Royaume-Uni et qui vise à faciliter l'obtention du **statut de résident permanent** aux citoyens établis depuis plus de cinq ans est un signal plutôt positif, de nombreux points doivent encore être précisés (droit au regroupement familial, prestations de retraites et accès aux soins des retraités, visas pour les étudiants...). Par ailleurs, des avancées sont attendues concernant la procédure à suivre pour obtenir ce statut, qui est aujourd'hui très lente et complexe.

*À l'issue de sa réunion du mercredi 15 novembre 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 ».*

Mesdames, Messieurs,

Au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat », le programme 151 « Français à 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 2018, ce budget enregistre une diminution de 4,87% par rapport à 2017** du fait de la disparition de l'enveloppe prévue en 2017 pour l'organisation des scrutins électoraux.

Ce budget permettra le fonctionnement d'un **réseau composé, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, de 212 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 (+ 3,4% en moyenne depuis dix ans), **ce réseau s'est adapté ces dernières années** : fermeture de postes, 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 dans le cadre de la transformation d'ambassades en postes de présence diplomatiques. Cette adaptation se poursuit, **le réseau se remodelant en permanence** pour répondre au mieux aux besoins.

Au-delà de la présentation des crédits de ce programme pour l'année 2018, le présent avis revient, comme chaque année, **sur l'activité des postes consulaires** (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...) et la **situation des communautés françaises** dans le monde.

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.

Enfin, il dresse un **bilan des élections présidentielle et législatives de 2017** et en souligne les principaux enjeux pour les futures échéances électorales.



## I. LES 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 du réseau 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 (3,5 millions de titres demandés en 2016) 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 EN BAISSSE

**Le programme 151 voit son enveloppe globale baisser de 4,87 % en 2018.** Cette évolution recouvre une diminution (-17,09 M€) des crédits consacrés au service public destiné aux Français à l'étranger (action 1) ainsi que de ceux destinés au traitement des demandes de visas (-1,72 M€) (action 3), les crédits alloués à l'aide à la scolarité étant stables.

L'essentiel de la baisse des crédits en 2018 s'explique par le caractère transitoire de la hausse du budget (+13,25 M€) consacré en 2017 à l'organisation des élections, compte tenu des échéances électorales prévues (présidentielle et législatives).

	LFI 2017	PLF 2018	Évolution	
	AE=CP	AE= CP	en €	en %
<b>Action 1</b> <i>Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger</i>	224 118 186	207 028 297	-17 089 889	-7,63 %
<b>Action 2</b> <i>Accès des élèves français au réseau AEF</i>	110 030 500	110 000 000	-30 500	-0,03 %
<b>Action 3</b> <i>Instruction des demandes de visas</i>	53 129 716	51 409 000	-1 720 716	-3,24 %
<b>Total</b>	<b>387 278 402</b>	<b>368 437 697</b>	<b>-18 840 705</b>	<b>-4,87%</b>

• **L'action 1** (« offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger ») **voit ses crédits diminuer de 7,63 %** (-17,09 M€) à 207,03 M€ (contre 224,12 M€ en 2017).

Sur ce montant, **177,02 M€ sont des crédits de personnel** (179,14 M€ en 2017), **le reste (30,01 M€)** se répartissant entre :

- **12,41 M€** (contre 26,55 M€ en 2017) de **crédits de fonctionnement** qui comprennent notamment :

. les frais de **représentation et de tournées consulaires**, reconduits à 2,57 M€ ;

. une subvention destinée à financer le fonctionnement de **l'Assemblée des Français de l'étranger** (AFE) et les indemnités des conseillers à l'AFE et des conseillers consulaires, stable à 2,6 M€ ;

. une enveloppe de 1,1 M€ destinée au **financement des élections** (marché du vote électronique pour les élections consulaires de 2020, provision pour d'éventuelles élections partielles) ; cette enveloppe est évidemment significativement moindre que celle prévue en 2017 (15,3 M€) pour l'organisation des élections présidentielle et législatives ;

. les crédits destinés aux **achats de documents sécurisés** (passeports, cartes d'identité, formulaires...) : 1,4 M€, montant légèrement diminué par rapport à 2017 (1,51 M€) ;

. les **subventions aux agences consulaires** (510 agences consulaires placées sous l'autorité d'un consul honoraire) : 1,4 M€, montant légèrement supérieur à celui prévu en 2017 (1,34 M€) ;

. les crédits destinés à la **télé-administration** : 1,6 M€ contre 1,45 M€ en 2017, qui sont destinés en 2018 à la mise en place d'un **répertoire électoral unique (REU)** visant à mettre fin à la double inscription sur les listes électorales et à la poursuite de la **modernisation des outils de l'administration** (notamment le développement des logiciels CIRCE pour la gestion des détenus français à l'étranger et I-Support pour le recouvrement des créances alimentaires à l'étranger).

- et 17,6 M€ (contre 17,93 M€ en 2017, soit une baisse de 1,84%) de crédits d'intervention pour l'aide sociale : subventions aux comités consulaires pour la protection et l'action sociale (15,22 M€, en diminution de 420 000 € par rapport à 2017), rapatriements et hospitalisations d'urgence (en augmentation à 1 M€), subventions versées à la Caisse des Français de l'Etranger (stable à 382 000 €), organismes locaux d'entraide et de solidarité (légèrement augmentés à 408 000€), centres médico-sociaux (200 000 €) et organismes autorisés pour l'adoption (stable à 380 000 €).

• **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 reconduite à 110 M€**, après une baisse de 5,5 M€ l'année dernière, cette enveloppe devant, comme en 2017, être complétée par une soule issue de l'excédent de résultat d'exploitation constaté fin 2014 dans les comptes de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) sur les crédits des bourses ;

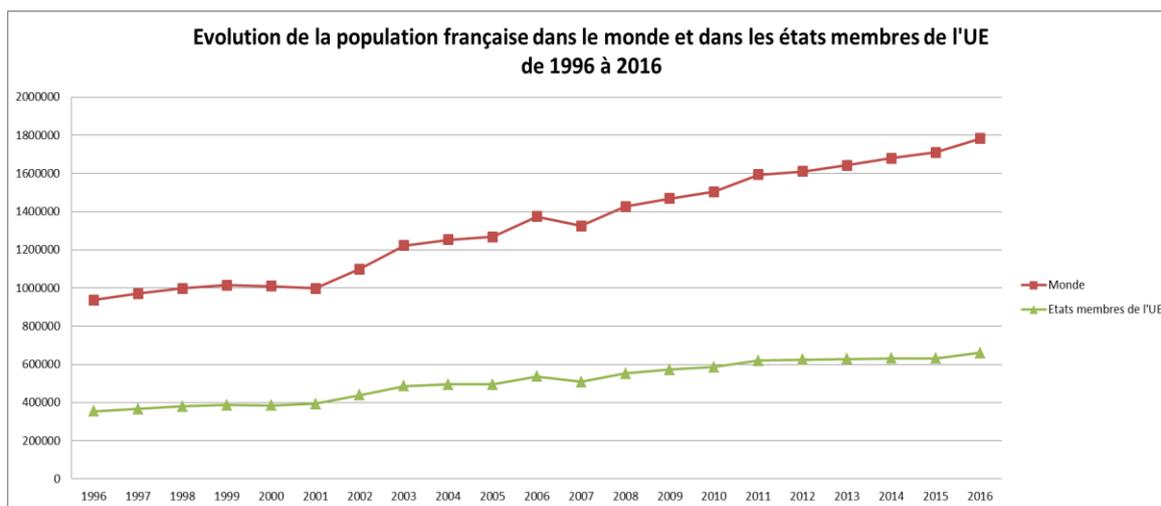
• **L'action 3** (« Instruction des demandes de visas ») est dotée de **51,41 M€** contre 53,13 M€ en 2017. Cette enveloppe, constituée exclusivement de crédits de personnel (titre 2), diminue de 3,24 % (-1,72 M€). Cette diminution est liée à la **baisse attendue des crédits en provenance du Fonds de sécurité intérieure (FSI) européen** qui sont versés pour compenser des frais engagés en matière de réhabilitation de locaux, de formation du personnel et de rémunération des agents de droit local quand les services concernés assurent une forte représentation d'Etats membres de l'espace Schengen. Or, l'externalisation croissante du traitement des demandes de visas a réduit les besoins de réhabilitation des locaux consulaires accueillant du public et donc les compensations financières européennes perçues à ce titre.

## 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 2016, **1 782 188 de nos compatriotes étaient inscrits au registre mondial des Français établis hors de France**, soit une hausse de

4,16 % par rapport à l'année précédente. Il s'agit d'une augmentation supérieure à celle observée en 2015 (+1,8 %), ainsi qu'à la tendance moyenne annuelle d'accroissement de la communauté française à l'étranger au cours des dix dernières années (3,4 %), la perspective des élections présidentielle et législatives de 2017 ayant vraisemblablement incité un certain nombre de Français non encore inscrits à le faire.



Source : Rapport du gouvernement sur la situation des Français établis hors de France 2017

En effet, 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 : 659 902 personnes inscrites** en 2016, soit 4,35% de plus que l'année précédente. La progression de la présence française concerne la majorité des Etats membres, à l'exception de la Lituanie, la Grèce et la Pologne, où la population française est stable, et de l'Espagne et l'Italie, où elle diminue (-1,5 et - 1,6 %).

Rappelons que les trois premiers Etats membres de l'UE pour la présence française sont le Royaume-Uni (140 224, en hausse de 9,7 % en 2016), la Belgique (124 978, +3,5%) et l'Allemagne (118 331, +3,8 %).

\* **L'Amérique du Nord** regroupe la deuxième communauté française expatriée : **259 390 Français**, en augmentation de 10,8 %, dont 157 849 (+11,2%) aux Etats-Unis (une progression de plus de 30% étant relevée à San Francisco et de plus de 15 % à Los Angeles) et 101 541 (+10,2%) au Canada,

---

soit au total 14,6 % de nos compatriotes inscrits au registre des Français à l'étranger.

\* La population inscrite au registre dans les **pays d'Europe hors Union européenne** croît de 2,42 % en 2016 (contre 4,2% l'année précédente) et s'établit à **217 150**, la Suisse demeurant le pays où la présence française est la plus forte (**179 597 personnes**) et toujours en augmentation (+ 2,2 % après une hausse de 5,1 % en 2015). Sur les 23 pays de cette zone, sept ont des taux d'accroissement de plus de 8 %<sup>1</sup> et parmi ceux-ci, trois ont des taux de croissance supérieurs à 15 % (Islande, Azerbaïdjan et Géorgie), ces évolutions portant toutefois sur des effectifs relativement réduits.

\* La communauté française établie au **Proche et Moyen-Orient**, soit **140 386 personnes en 2016**, augmente (+1,47 %). Cette évolution recouvre à la fois des pays enregistrant de très fortes hausses de leur population française (Qatar, Iran, Jordanie et Emirats arabes unis, avec des taux de croissance de l'ordre de 10 %) et des pays dont la communauté française diminue du fait de la situation politique (Yémen et Syrie, avec des taux respectifs de -31,6 % et -29,6 %).

\* La communauté française en **Asie-Océanie** s'accroît de 4,8 % en 2016 (après 3,8 % en 2015) et s'établit à **142 778** (soit près de 8 % des Français expatriés dans le monde).

Neuf pays enregistrent une croissance supérieure ou égale à 5 %, parmi lesquels le Japon (+19,9 %), Singapour (+16,78%), le Sri Lanka (11,7 %) et la Papouasie Nouvelle Guinée (11,6%).

Les deux premières communautés françaises dans cette zone sont celles de la Chine (31 252 personnes) et celle de l'Australie (25 267). Si la présence française continue à progresser en Australie (+4 % en 2016), elle semble se stabiliser en Chine depuis 2013, la très légère baisse constatée en 2016 (-0,14%) recouvrant des évolutions diverses (augmentation à Shengdu et à Hong-Kong, baisse à Wuhan et à Shanghai).

En Inde, les évolutions internes sont également contrastées. Ainsi, la communauté française de New Delhi diminue de 2,8%, confirmant une tendance observée les années précédentes, alors que celles de Bangalore et de Bombay augmentent de 3 % et 4 %.

\* En **Afrique francophone**, le nombre de Français inscrits au registre progresse de seulement 0,35 % pour atteindre **126 089 en 2016**. Si la population française au Sénégal (20 299), la plus importante communauté de la zone, est stable (+0,23 %), celle de la Côte-d'Ivoire (17 034) est toujours en

---

<sup>1</sup> Islande, Azerbaïdjan, Géorgie, Biélorussie, Norvège, Turquie et Ouzbékistan.

augmentation (+3,7%) alors que celle de Madagascar (18 012) enregistre une légère baisse (-1,6 %), la baisse la plus marquée étant relevée au Burundi (- 23 %).

\* 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 (101 084)** a légèrement diminué en 2016 (-0,77 %). Si cinq pays (le Paraguay, Trinité-et-Tobago, l'Argentine, Sainte-Lucie et le Venezuela) voient leur population diminuer de plus de 5 %, la majorité des autres pays de la région connaît un accroissement supérieur à 4 %. Notons toutefois que la population des deux premières communautés de la zone (Brésil, 20 944 et Mexique 18 235) diminue en 2016 (respectivement -3,4% et -1,6%).

\* Enfin, la communauté française établie dans les pays d'**Afrique non francophone** progresse également faiblement (+0,75%) et compte **19 353 individus** en 2016. Les Français inscrits dans les pays de cette région sont peu nombreux, sauf en Afrique du Sud (7 920 personnes).

Les cinq **premiers pays en termes de communauté française** inscrite au registre sont la **Suisse (179 597)**, les **Etats-Unis (157 849)**, le **Royaume-Uni (140 224)**, la **Belgique (124 978)** et l'**Allemagne (118 331)**. **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 44 000 Français chacun.

Parmi les 25 premiers pays d'expatriation des Français, il faut relever la poursuite de l'augmentation du nombre de nos compatriotes au Canada (+10,2 %) et aux Emirats arabes unis (+9%). Les plus fortes baisses ont concerné Jérusalem (-6,7 %) et le Brésil (-3,4%).

La part des **double-nationaux (41,2 % des Français inscrits)** est légèrement inférieure à celle de 2015, leur progression (+2,5 %) étant inférieure à celle des expatriés inscrits (+4,16%).

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 de 60 % 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<sup>er</sup> janvier 2017, le réseau consulaire est constitué de **212 postes**, dont 89 consulats et consulats généraux, 119 sections consulaires d'ambassade, deux chancelleries détachées, une antenne consulaire et un bureau français (Taipei).

Rappelons qu'en raison du contexte diplomatique et sécuritaire, les postes consulaires de Libye (section consulaire de Tripoli), de Syrie (section consulaire de Damas et chancellerie détachée d'Alep), et du Yémen (section consulaire de Sanaa) sont provisoirement fermés.

Ce réseau a été sensiblement restructuré ces dix dernières années, les contraintes budgétaires pesant sur le ministère s'étant traduites par des suppressions de postes consulaires<sup>1</sup>, notamment dans le cadre de la transformation d'ambassades en « postes de présence diplomatique » (PPD), ou par leur remplacement par des structures plus légères :

- 18 postes consulaires à gestion simplifiée (PGS), dont les attributions sont limitées à la protection consulaire stricto sensu (assistance d'urgence, protection des détenus) et à l'organisation des élections, les autres tâches administratives (inscription au registre, délivrance de titres d'identité et de voyage, tenue des listes électorales...) étant effectuées par un « poste de rattachement » ; en 2016 fut concerné le poste consulaire d'Edimbourg ;

- environ 510 agences consulaires constituées d'un consul honoraire assisté d'un ou deux agents de droit local ; choisis pour leur bonne connaissance de la communauté française et des autorités locales, les consuls honoraires exercent leurs missions (représentation de la France, protection des ressortissants français, réception des dossiers de demandes de titres d'identité, d'état civil ou d'aides sociales en vue de leur transmission au consulat...) à titre bénévole. Une agence consulaire a ainsi récemment remplacé le consulat de Diego Suarez à Madagascar, fermé en août 2016.

D'autres mesures d'économies ont été prises, comme le regroupement de l'état civil dans certains postes consulaires (à Berlin pour l'Allemagne, à Madrid pour l'Espagne...) ou encore la rationalisation et la mutualisation des fonctions support dans les postes à réseau (Etats-Unis, Algérie, Maroc...). Il arrive cependant que des **compétences ayant fait l'objet d'un regroupement soient restituées aux postes consulaires**. En témoignent la dissolution du pôle régional de Vienne en janvier 2015 et la restitution au poste consulaire de Montevideo de ses compétences en matière de délivrance

---

<sup>1</sup> En 2016, ont été fermées les sections consulaires des ambassades au Botswana, en Moldavie, au Monténégro au Paraguay et au Soudan du Sud en conséquence de la transformation de ces ambassades en « postes de présence diplomatique ». En 2017, ce sont les sections consulaires des postes diplomatiques du Salvador, du Nicaragua, du Turkménistan, des Seychelles et de Fidji qui ont été concernées.

des titres de voyage aux Français résidant en Uruguay, auparavant assurées par le consulat général de France à Buenos Aires.

Par ailleurs, la **restructuration du réseau prend en compte les besoins**, la présence consulaire étant renforcée dans les pays où la communauté française est en croissance (Asie) ou dans un environnement qui le justifie. C'est ainsi que le consulat général à Recife (Brésil) a été rehaussé en consulat général de plein exercice en 2015 et que les consulats de Johannesburg et du Cap ont été rehaussés en consulats généraux (respectivement en 2015 et 2016).

Nonobstant 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 QUI DEMEURE SOUTENUE

#### A. LES SERVICES DESTINÉS AUX FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

##### 1. Les services consulaires en ligne

###### *a) Le registre en ligne des Français établis hors de France*

**Depuis le 15 juin 2016**, les Français établis hors de France ont la possibilité de **s'inscrire en ligne au registre des Français à l'étranger sur le portail *service-public.fr***.

Cette inscription en ligne auprès du consulat 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 ;
- 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 leur situation au regard du service national afin d'être recensés 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 du registre sont dématérialisées dans le **porte-documents électronique** de l'utilisateur et peuvent être imprimées quand cela est nécessaire. Depuis novembre 2016, les usagers ont également la possibilité de demander ces documents en ligne à tout moment.

**Au 26 juillet 2017, 225 550 démarches** d'inscription, actualisation et radiation, avaient été soumises aux consulats via le portail *service-public.fr*, près de la moitié ayant été réalisées en ligne au cours de la première année d'ouverture du service.

Prenant en compte le retour d'expérience des premiers mois d'utilisation, des **améliorations ont été apportées** à ces services en ligne en 2017 : meilleur guidage de l'utilisateur dans son parcours, ajouts de fonctionnalités de communication entre services consulaires et usagers, facilitation des traitements par les services consulaires. Ces efforts d'adaptation des outils seront poursuivis en 2018.

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

*b) Le simulateur « retour en France »*

Service d'aide en ligne destiné à **guider les Français à l'étranger envisageant de revenir vivre en France**, le simulateur « Retour en France » a été **mis en place en février 2016**, à la suite des recommandations formulées par notre collègue Hélène Conway-Mouret dans un rapport au Premier ministre<sup>1</sup>.

Ce nouvel outil géré par la DFAE **prend en compte la diversité des situations** et propose à chacun, selon son profil, une liste et un échéancier des formalités à accomplir pour bien préparer son installation en France. En effet, chaque situation est différente selon que l'on soit salarié, entrepreneur, en recherche d'emploi, seul ou en famille. Certains ont quitté la France depuis longtemps, parfois même n'y ont jamais vécu. Pour chaque thématique (logement, fiscalité, protection sociale, santé, scolarité des enfants, douanes), les utilisateurs sont guidés vers les contenus actualisés disponibles sur les sites de référence (*service-public.fr*, *ameli.fr*, *impots.gouv.fr* par exemple).

Depuis septembre 2016, le site a été enrichi avec de nouveaux contenus (petite enfance, retour de volontariat international, vie citoyenne)

---

<sup>1</sup> *Retour en France des Français de l'étranger, Rapport au Premier ministre établi par Mme Hélène Conway-Mouret, sénatrice représentant les Français établis hors de France, juillet 2015.*

et des fonctionnalités visant à faciliter la navigation. Il a bénéficié à plus de 23 000 internautes depuis son lancement.

## 2. La délivrance des titres d'identité

### a) Les passeports

En 2016, **231 932 demandes de passeports ont été reçues par le réseau, soit 26 404 (-10,2%) de moins qu'en 2015**. Il s'agit donc d'un prolongement de la **tendance observée en 2014 de diminution des demandes (-5%)**. Néanmoins, un premier bilan de l'année 2017 fait état d'une augmentation de 8 % sur les six premiers mois.

- Les demandes des passeports se font en principe au poste consulaire, la **présence de l'utilisateur étant indispensable lors de la demande de titre**<sup>1</sup>. Depuis 2009, les demandes et les données biométriques des demandeurs sont en effet saisies par les postes consulaires dans l'application « titres électroniques sécurisés » (TES).

Les postes dont la circonscription consulaire est très étendue ou couvre plusieurs pays proposent un service de **recueil mobile des demandes** au moyen de valises *Itinera* à l'occasion des tournées consulaires. Lors de l'examen en commission du présent rapport, **il a cependant été fait état des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ce dispositif**, en raison de l'insuffisance et du manque de fiabilité des appareils utilisés.

#### Les dispositifs mobiles de recueil de demandes de passeports

*Itinera* est un dispositif électronique sécurisé, qui permet depuis 2012 aux services consulaires de **recueillir les données biométriques nécessaires à l'établissement d'un passeport**. Les stations *Itinera* se présentent sous la forme de valises roulantes contenant un ordinateur portable, un scanner, un dispositif de recueil d'empreintes et une petite imprimante. Une soixantaine de ces stations *Itinera* ont été déployées à l'étranger, permettant de collecter plusieurs milliers de demandes de passeports. La première version déployée présentait cependant des performances techniques aléatoires.

Afin de pallier les difficultés rencontrées et d'intégrer les développements techniques de l'application TES, une nouvelle version de ce dispositif, élaborée par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), est en cours de déploiement au bénéfice d'une quarantaine de postes diplomatiques et consulaires.

Parallèlement, le ministère travaille au développement d'une valise *Itinera* de troisième génération destinée à compléter à terme le parc existant.

- 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 :

---

<sup>1</sup> Sauf pour les mineurs de moins de 12 ans, dont la présence n'est indispensable qu'au moment de la remise du titre.

---

- **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, depuis le 15 septembre 2017, les Français inscrits au registre de certains pays peuvent bénéficier, à leur demande, à leurs frais et sous conditions<sup>1</sup>, de **l'envoi des passeports à leur domicile par courrier sécurisé**. Le dispositif met en œuvre un téléservice de suivi de l'envoi des titres permettant d'éviter leur perte ou vol en cours d'acheminement. 36 pays, représentant 60 % des passeports délivrés dans le réseau diplomatique et consulaire, sont concernés par cette mesure de simplification qui évitera aux compatriotes concernés **l'obligation de « double présentation »** (lors du dépôt de la demande et du retrait du titre).

**Le délai moyen de délivrance reste en 2016 de 11,5 jours à compter du dépôt de la demande**, comme en 2015 et 2014. L'objectif d'une réduction à 10 jours, affiché l'année dernière pour 2017, n'a donc pas été atteint, sans doute du fait du retard pris dans la mise en place de l'acheminement direct sécurisé précité. Cet objectif est donc reporté à 2018.

Une avancée attendue pour 2018 s'agissant des passeports est l'instauration de la **pré-demande en ligne** qui permettra un traitement plus rapide de la demande lors de la démarche au consulat.

Par ailleurs, il est envisagé d'autoriser un renouvellement simplifié des passeports, sur la base d'une simple présentation de ses empreintes par l'utilisateur dont les données biométriques sont déjà enregistrées.

Enfin, devrait également être mis en place en 2018 le **paiement en ligne des droits de chancellerie**<sup>2</sup>, dans un premier temps pour les seules demandes de passeport dans les pays de l'espace unique de paiement en euros (zone SEPA).

#### *b) Les cartes d'identité*

En 2016, les postes consulaires ont délivré **75 369 cartes nationales d'identité**, soit 1 283 (- 2,1 %) de moins qu'en 2015 (76 652 cartes délivrées), confirmant une évolution à la baisse constatée depuis plusieurs années (- 7% en 2015, - 8,5% en 2014 et - 2,1% en 2013) et sans doute partiellement liée à

---

<sup>1</sup> 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 : Etats membres de l'UE, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Etats-Unis, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande et Suisse ; la Russie et la Chine n'ont en revanche pas été homologuées.

<sup>2</sup> Les droits de chancellerie sont les droits perçus par les consulats pour des actes tels que l'établissement des passeports (99,96 €, soit 10 € de plus qu'en France compte tenu des frais d'acheminement), les légalisations de signature...

l'allongement à quinze ans de la durée de validité des cartes nationales d'identité délivrées aux majeurs<sup>1</sup>.

Cependant, une augmentation de 19% est observée sur les six premiers mois de l'année 2017.

Le délai moyen de délivrance des CNI est constant depuis plusieurs années, aux alentours de 42 jours. Il devrait **diminuer grâce au basculement du traitement des demandes dans le fichier TES**, qui permettra la transmission automatique des données entre les postes et le centre de fabrication.

Cette intégration **dans TES**, intervenue en mars 2017 pour les demandes de cartes d'identité déposées en France, est effective depuis le **15 septembre dernier** pour les **demandes de cartes déposées dans les postes consulaires**, après une expérimentation à Tunis et à Vienne.

**La création d'un système de traitement de données personnelles  
unique pour les passeports et les cartes nationales d'identité**

Le décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016 a créé un nouveau fichier « **Titres électroniques sécurisés** » (TES), destiné à regrouper les informations contenues jusqu'alors dans deux fichiers, le traitement pour les passeports et le Fichier national de gestion (FNG) – largement obsolète – pour les cartes nationales d'identité. Il s'agit en pratique d'étendre le TES aux cartes d'identité.

Cette réforme vise à **sécuriser la délivrance et le renouvellement des titres** et améliorer la lutte contre la fraude et l'usurpation d'identité, grâce à l'utilisation des données biométriques et à un croisement avec les données de l'état civil, le fichier TES étant relié au dispositif COMEDEC. Elle permet d'harmoniser les procédures de demande et de délivrance des CNI et des passeports et d'étendre aux CNI les télé-procédures (pré-demande en ligne) mises en œuvre pour ces derniers.

Les données 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. Ce recueil implique l'utilisation de dispositifs numériques dont sont dotés les mairies et les postes consulaires, les demandes recueillies étant instruites par des plateformes spécialisées.

Une conséquence du basculement dans TES du traitement des demandes de cartes d'identité est que les demandeurs ne peuvent plus désormais déposer leurs demandes auprès **des consuls honoraires, ceux-ci n'étant pas dotés des appareils permettant le recueil des demandes**. Ils sont désormais tenus de se rendre au poste consulaire dont ils dépendent, ce qui peut leur imposer dans certains cas des déplacements importants et apparaît comme un recul au regard des facilités qui leur étaient offertes jusqu'à présent.

Comme pour les passeports, la transmission des demandes à l'occasion des tournées consulaires est possible mais **se heurte en pratique au manque de valises Itinera et à l'insuffisance des tournées**. Il est

<sup>1</sup> Décret n° 2013-1188 du 18 décembre 2013.

**nécessaire que le ministère accentue ses efforts – notamment pour se doter d'appareils en nombre suffisant – afin de remédier à cette situation.**

Notons cependant que le traitement sous TES permet une **déterritorialisation des demandes de cartes d'identité** qui, par conséquent, peuvent être effectuées par tout citoyen auprès de n'importe quelle mairie ou ambassade/consulat équipé du dispositif, quel que soit son lieu de résidence.

S'agissant **du retrait**, il est envisagé, à moyen terme, de mettre en place pour les CNI un **système d'envoi sécurisé** sur le modèle de celui instauré récemment pour les passeports dans les pays garantissant la présence d'un opérateur postal fiable.

### 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 2016, ils ont établi **116 365 actes**, chiffre en légère hausse (+0,16 %) par rapport à 2015 et dans la moyenne observée ces dernières années.

Ces actes se répartissent entre 57 182 actes de naissance (49,1 %), 45 106 actes de mariage (38,8 %), 7 495 actes de décès (6,4 %), 5 422 actes de reconnaissance (4,7%) et 1 160 déclarations conjointes de changement de nom (1%).

La **déjudiciarisation du changement de prénom** opérée par la loi de "Modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> 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.

#### **La délicate question de la transcription des actes de naissance des enfants nés à l'étranger par gestation pour autrui (GPA)**

Le recours à une convention de gestation pour le compte d'autrui (GPA) est prohibé en France, en application de l'article 16-7 du code civil, selon lequel "toute convention portant sur la procréation ou la gestation pour le compte d'autrui est nulle".

Se fondant sur cette disposition, l'administration française, confortée par la Cour de Cassation, refusait de transcrire à l'état civil les actes de naissance d'enfants nés à l'étranger par gestation pour autrui.

Sans remettre en cause l'interdiction de la GPA en France, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a considéré dans ses arrêts du 26 juin 2014 (*Menesson et Labassée*) et du 21 juillet 2016 (*Foulon Bouvet*) que le refus de transcrire la filiation des enfants à l'égard du **père biologique**, telle qu'elle apparaît sur l'acte étranger, constituait une violation de

l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dans la mesure où elle porte atteinte à la vie privée des enfants.

Dans deux arrêts du 3 juillet 2015, la Cour de cassation s'est, quant à elle, prononcée en faveur de la transcription d'actes de naissance d'enfants nés à l'étranger d'une GPA, s'appuyant exclusivement sur les textes relatifs à l'état civil et précisément sur l'article 47 du code civil selon lequel "**tout acte d'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi**, sauf si d'autres actes ou pièces détenus, des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même établissent, le cas échéant après toutes vérifications utiles, que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité".

En application de cette jurisprudence, **les postes diplomatiques et consulaires transcrivent les actes de naissance dès lors qu'ils sont conformes à l'article 47 du code civil**, c'est-à-dire que les faits qui y sont relatés correspondent à la réalité et que la filiation à l'égard d'un parent français est établie. Ainsi, sont transcrits les actes étrangers mentionnant une mère ayant accouché et un père français ainsi que ceux faisant apparaître un père français seul.

A la suite des récents arrêts de la Cour de Cassation du 5 juillet 2017, les postes consulaires ont reçu comme instruction de procéder à des transcriptions partielles **avec le seul père d'intention**. L'hypothèse recouvre des situations dans lesquelles une convention de mère porteuse a été souscrite à l'étranger par un couple marié hétérosexuel. La mère d'intention n'est pas mentionnée sur l'acte, la maternité reposant sur l'accouchement en droit français. La création d'un lien juridique avec l'enfant passe alors par l'adoption au sein d'un couple marié.

De même sont refusées les transcriptions concernant des couples de même sexe dès lors que les deux conjoints revendiquent indifféremment la filiation avec l'enfant. En effet, en l'état actuel du droit, un enfant ne peut avoir concurremment deux pères. Dans ce cas, la solution passe aussi par l'adoption de l'enfant du conjoint.

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

Le **Service central d'état civil (SCEC) du ministère** situé à Nantes assure la **conservation et la mise à jour de l'ensemble des actes d'état civil dressés et transcrits<sup>1</sup> par le réseau consulaire (4 millions d'actes)**, en plus de ceux des ressortissants français établis dans des pays anciennement sous souveraineté française (8 millions d'actes) et des personnes ayant acquis la nationalité française (3 millions d'actes), soit un fonds de 15 millions d'actes d'état civil.

Chaque année, **le SCEC reçoit environ 90 000 actes nouveaux au titre de l'état civil consulaire**. Ces actes étant informatisés, leur transmission au SCEC s'effectue au fur et à mesure de leur établissement. 9,6 millions des 15 millions d'actes détenus sont ainsi mémorisés dans le système informatique. Pour ceux-ci qui n'y figurent pas l'informatisation se fait progressivement, à l'occasion du traitement des demandes.

---

<sup>1</sup> 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.

Outre la conservation des actes d'état civil, le SCEC assure la délivrance **de copies et d'extraits d'actes pour les événements survenus à l'étranger** (naissance, mariage, adoption, reconnaissance, décès...).

Après une période de forte croissance (31 % entre 2005 et 2010), cette activité s'est stabilisée : **chaque année, le SCEC délivre environ 1,8 million de copies et d'extraits d'actes** (1 857 980 en 2016), **soit plus de 7 000 par jour**.

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.

**Deux projets anciens contribuant à la simplification des démarches pour les usagers ont récemment abouti s'agissant de la délivrance des actes d'état civil.**

Le premier est la transmission directe et dématérialisée des données d'état civil du SCEC 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 dénommé COMEDEC, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> février 2016, allège les démarches pour les usagers et contribue à la lutte contre la fraude.

La deuxième avancée est la mise en œuvre de la **transmission dématérialisée** des données d'état civil **aux notaires**. En effet, près de **30 % des demandes** de copies ou d'extraits d'actes de l'état civil traitées par le SCEC, soit quelque 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. La transmission dématérialisée des demandes d'actes et l'envoi dématérialisé de ceux-ci a été rendue possible par la signature en novembre 2015 d'une convention 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.

#### **4. Les actes notariés : une activité en voie d'extinction**

Le ministère cherche à **réduire à son strict minimum la fonction notariale dans les consulats**, qui est déjà supprimée dans les autres États membres de l'Union européenne, l'espace économique européen ainsi qu'en Andorre, en Suisse, à Monaco, au Vatican et à Québec. Il y est encouragé par la Cour des Comptes<sup>1</sup> qui constatait en 2013 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.

---

<sup>1</sup> *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.*

Des discussions sont en cours avec le ministère de la justice pour modifier le décret du 7 février 1991 afin de permettre de limiter cette fonction aux seuls postes où n'existe aucune alternative locale.

Par ailleurs, le ministère a cherché à alléger la charge qui pèse sur les consulats en simplifiant la **procédure de coopération entre les autorités diplomatiques et les notaires**. Il s'agit de 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 sont ainsi invités à s'adresser à un notaire local, comme c'est le cas au Québec, en vertu d'un accord passé le 3 février 2016 entre les notaires de France et ceux du Québec.

Dans le même temps, **l'activité notariale des postes baisse de façon très substantielle** ces dernières années : 5 961 actes en 2012, 4 074 en 2013, 3 735 en 2014, 3 758 en 2015, 3 354 en 2016. Cette baisse **rend moins impérieuse la nécessité d'une suppression de la fonction à court terme**.

Il faut noter que l'inquiétude, exprimée l'année dernière dans cet avis, au sujet des conséquences éventuelles de la loi de « modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle » du 12 octobre 2016 - qui déjudiciarise le divorce par consentement mutuel et transfère aux notaires l'établissement des conventions de divorce par consentement mutuel - sur l'activité notariale des consulats n'a plus lieu d'être, le Conseil d'Etat ayant décidé de l'incompétence du notaire consulaire pour enregistrer de telles conventions de divorce.

## ***B. BILAN DES SCRUTINS ÉLECTORAUX DE 2017***

Le **bon déroulement des scrutins électoraux** (élection présidentielle et élections législatives) constituait un enjeu important pour le réseau consulaire en 2017.

Plusieurs mesures introduites récemment devaient contribuer à cet objectif :

- 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 elle implique automatiquement leur inscription sur la liste électorale de la circonscription consulaire, sauf opposition de la personne. A contrario, 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 celle de la liste électorale consulaire** sauf opposition de

la part de l'électeur. Les listes électorales consulaires (LEC), qui comptaient plus de 1,3 million d'inscrits pour les élections de 2017, en sont fiabilisées.

Toutefois, **plusieurs mesures de simplification** décidées par la loi n° 2016-1048 du 1<sup>er</sup> août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales **n'ont pu entrer en vigueur avant les échéances électorales de 2017**. 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'élection<sup>1</sup> ;

- 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. La mise en œuvre de ce système, impliquant 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 était matériellement impossible à mettre en œuvre avant les échéances électorales de 2017. Selon la loi précitée, cette réforme doit être mise en œuvre avant le 31 décembre 2019.

**Pour l'élection présidentielle** (23 avril et 7 mai), les électeurs français de l'étranger pouvaient voter à l'urne ou par procuration.

**Pour les élections législatives** (4 juin et 17 juin), ils pouvaient choisir également de voter par correspondance à condition de s'être inscrits auparavant auprès des services consulaires. En revanche, alors qu'était prévu - comme en 2012 - le recours au **vote électronique**, pour lequel un nouveau marché avait été passé et attribué<sup>2</sup>, le ministre des affaires étrangères a pris la décision, le 6 mars 2017, de **suspendre cette possibilité en raison d'un risque important de cyber-attaques**. Cette décision est intervenue à l'issue de deux tests à grande échelle et suivant l'avis d'auditeurs indépendants et de l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

Afin de permettre aux électeurs d'exercer leur droit de vote dans de bonnes conditions, le **réseau consulaire a renforcé son dispositif électoral**. Ainsi, pour les élections présidentielles, 868 bureaux de vote ont été ouverts à travers le monde dans 450 lieux de votes différents (783 bureaux de vote ouverts dans 400 lieux de vote en 2012). Pour les élections législatives, alors que le dispositif initial prévoyait 545 bureaux, ce sont au final 717 bureaux de vote (+27%) qui ont été ouverts. Par ailleurs, le nombre de tournées

---

<sup>1</sup> Conformément au régime en vigueur, les Français de l'Etranger ont pu s'inscrire jusqu'au 31 décembre 2016 sur les listes électorales, après avoir reçu jusqu'à quatre relances.

<sup>2</sup> A la société espagnole SCYTL, titulaire du précédent marché.

consulaires destinées à recueillir les procurations des électeurs a été augmenté dans les pays où le besoin avait été identifié. Enfin, le délai d'inscription au vote par correspondance postale a été décalé du 28 février au 14 avril inclus, permettant à 40 000 électeurs supplémentaires de bénéficier de cette modalité de vote.

La participation à l'**élection présidentielle** s'est élevée à **44% en moyenne sur les deux tours** (soit 6 points de plus qu'à celle de 2012). Lors des élections législatives, le taux de participation moyen dans les onze circonscriptions s'est élevé à **19% au premier tour et à 16,4 % au second tour**. Ces taux de participation sont en baisse par rapport à ceux enregistrés en 2012 en valeur relative (respectivement 21,5% au premier tour et 20,5% au second tour).

Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères dit avoir rencontré deux difficultés principales dans l'organisation de ces différents scrutins :

- d'une part, une **contrainte logistique liée au respect des mesures de sécurité et des réglementations locales**, qui s'est traduite, dans quelques postes importants, par des files d'attente au premier tour de l'élection présidentielle, en grande partie résorbées au second tour grâce aux mesures d'ajustement prises pour fluidifier les flux ;

- d'autre part, **des difficultés d'acheminement du matériel de vote par correspondance dans certains pays**, imputables à une multiplicité de facteurs et d'acteurs : ministère, prestataires logistiques, conditionnement et transport, compagnies aériennes, aéroports du monde entier, imprimeurs de l'Etat, candidats...). Compte tenu du caractère très strict des délais légaux applicables en matière d'acheminement de la propagande électorale et du matériel de vote, ces difficultés ont pu empêcher un nombre restreint d'électeurs de voter par correspondance, en particulier entre les deux tours des élections législatives. **La dématérialisation de la propagande électorale constitue donc un enjeu important pour l'avenir.**

Pour mémoire, les postes consulaires ont également participé en septembre dernier à l'**organisation des élections sénatoriales** en permettant aux électeurs<sup>1</sup> des sénateurs des Français de l'étranger ne pouvant se rendre au bureau de vote situé à Paris de voter par anticipation dans leur pays de résidence. 287 votes ont été recueillis par cette voie sur un total de 524 votes (533 personnes étant inscrites sur les listes électorales). Par ailleurs, on a dénombré 136 votes à l'urne et 101 votes par procuration.

---

<sup>1</sup> Qui, pour mémoire, se composent des députés et sénateurs Français de l'étranger, des conseillers consulaires et des délégués consulaires.

## C. LES VISAS, UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUEMENT RENTABLE

### 1. Un léger fléchissement en 2016

Entre 2010 et 2015, le volume total des demandes de visas a augmenté de plus de 50 %, passant de 2,2 à **3,6 millions**.

En 2016, le nombre de demandes (**3,5 millions**) a légèrement fléchi (-1,5 %) notamment du fait des attaques terroristes commises en 2015 sur le territoire national. En effet, ces événements tragiques ont eu un impact sur la demande de visas pour tourisme, moteur et indicateur de l'activité Visas.

Toutefois, cette activité semble repartir nettement à la hausse (+14,58 % sur le premier semestre 2017). Le ministère espère ainsi que le seuil de 4 millions de demandes sera franchi en 2017. Rappelons que l'objectif est celui d'un **doublément du nombre de visas délivrés (soit 5 millions) à l'horizon 2020**.

Depuis cinq ans, le **taux de refus de visas** a augmenté légèrement, de manière continue. Il est ainsi passé de 9,31 % en 2011 à 11,06 % en 2016 (soit **391 013 refus**).

Toutefois, des écarts considérables existent en fonction des pays considérés. Les pays ayant les plus faibles taux de refus sont naturellement **ceux dans lesquels la perception du risque migratoire est la plus faible**. A titre d'exemple, l'Afrique du Sud, l'Arabie Saoudite, l'Australie, le Chili, la Corée du Sud, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Indonésie, la Nouvelle-Zélande et Singapour ont eu, en 2016, un taux de refus inférieur à 2 %.

A contrario, les pays à forte pression migratoire enregistrent les taux de refus les plus importants en 2016 :

Guinée	42,4 %
Nigéria	41,5 %
Comores	40,8%
Haïti	37,2 %
Angola	35,6 %
Centrafrique	35,4 %
Algérie	35 %
Afghanistan	34,6 %

Bangladesh	32,4 %
Algérie	27,4 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Si le risque migratoire est le principal motif de refus, la situation de chaque demandeur est analysée individuellement. Le risque sécuritaire et les antécédents migratoires sont notamment pris en considération dans l'instruction des demandes. Au final, le taux de délivrance des visas s'est établi à 88,76 % en 2016, **soit 3 074 601**. Par rapport à 2015, cela représente une diminution de 3,8 % du nombre de visas délivrés.

93,7 % des visas délivrés sont des **visas de court séjour** - ou visas Schengen. Ces visas permettent à leur détenteur de séjourner, dans les 26 Etats membres de l'espace Schengen, au maximum 90 jours sur une période de 180 jours. Néanmoins, un tiers de ces visas sont des visas dits « de circulation » dont la validité est comprise entre une et cinq années et qui permettent à leurs bénéficiaires (voyageurs fréquents, femmes/hommes d'affaires, membres de familles de ressortissants de l'Union européenne, conjoints de ressortissants français) de se déplacer facilement.

Les **dix premiers pays bénéficiaires de visas de court séjour** sont les mêmes depuis trois ans et respectent globalement le même ordre dans le classement qui, en 2016, est le suivant :

Chine	626 595
Algérie	396 140
Maroc	259 715
Russie	164 535
Inde	139 719
Arabie Saoudite	127 152
Turquie	126 488
Tunisie	112 229
Grande-Bretagne <sup>1</sup>	88 867
Egypte	51 005

Source : réponse au questionnaire budgétaire

<sup>1</sup> Il s'agit des visas de court séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers résidant régulièrement en Grande Bretagne et qui désirent se rendre en France ou dans l'Espace Schengen par la France.

Les visas de long séjour sont, quant à eux, destinés aux demandeurs qui souhaitent s'établir en France (séjour supérieur à 90 jours consécutifs). Ils représentent **6,33 % du total des visas délivrés en 2016**, soit 190 070 visas. Ces visas de long séjour se répartissent en trois grandes catégories :

- études (46,58 %) ;
- établissement familial (26,64 %) ;
- motif professionnel (6,21 %).

## 2. Une source appréciable de recettes

La délivrance des visas est aujourd'hui un enjeu particulièrement important, dans la mesure où elle **génère des recettes**. Cette activité a ainsi rapporté **185,7 millions d'euros en 2016**, en légère baisse (-0,74%) par rapport à 2015, du fait de la baisse de la demande. Cette inflexion ne doit pas occulter l'augmentation continue des recettes dégagées par les visas ces dix dernières années, le montant des recettes ayant doublé depuis 2006. Par ailleurs, la demande étant repartie à la hausse, les prévisions de recettes le sont aussi : 213, 5 millions d'euros sont attendus en 2017 et 234,9 millions d'euros en 2018.

Cette amélioration **laisse espérer pour 2017 un « retour » au programme 151 d'une partie des recettes ainsi engrangées**, selon le mécanisme convenu en 2015 avec **le ministère de l'économie et des finances**.

### Le mécanisme de « retour des recettes de visas »

En 2015, une attribution de produits (ADP), intitulée « Produits des recettes additionnelles des droits de visas » a été créée au bénéfice du programme 151 et du programme 185.

Le montant de l'ADP au titre d'une année n est égal à 2/9 de la recette additionnelle (recettes de l'année n-1 - recettes de l'année n-2).

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.

Le montant total des recettes additionnelles des droits de visas entre 2014 et 2015 s'étant élevé à 26 907 254 €, la somme concernée par l'ADP pour la gestion 2016 s'est élevée à 2/9 de ce montant, soit 5 979 390 €.

Conformément à la clé de répartition précitée, cette somme a été répartie de la manière suivante :

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

*Source : réponse aux questions des rapporteurs.*

Compte tenu de la diminution des recettes de visas en 2016, le programme 151 n'avait pu bénéficier en 2017 d'une attribution de produits liée aux recettes des visas, et par conséquent, du financement de vacations « hors plafond ».

Pour mémoire, au 25 juillet 2017, les effectifs consacrés à l'activité « visas » s'élèvent à **843 ETP permanents**, répartis en 283 emplois de titulaires, 42 emplois de volontaires internationaux et 518 emplois d'agents de droit local. A cette même date, 88 ETP (1 056 mois) de « vacations visas » ont par ailleurs été attribués depuis le début de l'année, 4 à 5 ETP de vacations (une cinquantaine de mois) restant à attribuer d'ici la fin de l'année.

En 2017, les effectifs ont été renforcés dans les pays connaissant une forte croissance des demandes : pays émergents (Chine, Inde, Nigeria, Russie, Vietnam), Iran et Algérie.

### 3. Des délais de délivrance relativement stables

Le **délai moyen de délivrance des visas était de 4,2 jours en 2016**, contre 3,8 jours en 2015 dans un contexte de forte augmentation de la demande de visas de court séjour.

Il convient cependant de distinguer entre les demandes émanant de « **nationalités en délivrance directe** », pour lesquelles le délai moyen était de 3 jours en 2016 (2,96 jours en 2015), et celles émanant de « **nationalités soumises à consultation** », pour lesquelles les délais sont nécessairement plus longs, les demandes étant examinées à l'échelon central (ministère de l'intérieur pour les passeports ordinaires et ministère de l'Europe et des affaires internationales 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...). Ainsi le délai pour les nationalités soumises à consultation était de 7,55 jours en 2016 (7,59 jours en 2015).

Parmi les postes présentant un **délai moyen de délivrance supérieur à la moyenne**, figurent notamment ceux de **Beyrouth** (12 jours), **Oran** (11 jours), **Fès** (11 jours) et **Lagos** (10 jours).

En janvier 2017, notre poste d'Alger enregistrait un retard de trois mois dans l'instruction des demandes de visas. Ce retard accumulé a été résorbé début juillet 2017 grâce à l'envoi de missionnaires en renfort sur la période de mars à juin 2017.

L'extension du dispositif « Visa en 48 heures », la poursuite de l'externalisation du traitement des visas et le déploiement de l'application informatique de gestion des demandes de visas « France visas » devraient permettre de réduire le délai de délivrance des visas.

#### 4. Le programme "Visa en 48 heures"

Expérimenté en Chine à compter de janvier 2014, ce dispositif vise à **réduire à 48 heures le délai entre le dépôt du dossier de demande chez le prestataire et la remise du passeport avec le visa au demandeur**. Il a été rendu applicable à l'Inde, à l'Afrique du Sud, au Qatar, au Koweït, à Bahreïn, Oman, aux EAU<sup>1</sup>, à Singapour, la Turquie, l'Indonésie, la Géorgie et l'Arménie.

**Il devrait être prochainement étendu à la Russie et à cinq pays de l'ASEAN** (Thaïlande, Philippines, Cambodge, Laos, Birmanie), ainsi que, sous réserve de levée par nos partenaires Schengen de la consultation préalable obligatoire, à l'Arabie Saoudite et au Vietnam.

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).

#### 5. L'externalisation du traitement des demandes de visas

La croissance significative et continue des demandes de visas depuis une dizaine d'années a conduit l'Etat à **externaliser partiellement le traitement des demandes de visas**, comme l'autorise le code communautaire des visas. Cette formule a été privilégiée par la France au vu du relatif échec des projets de mutualisation des services de délivrance de visas entre les Etats membres de l'espace Schengen. Elle consiste à confier à des opérateurs privés, sélectionnés par une mise en concurrence au plan local, la collecte des dossiers de demandes de visas, y compris le recueil des données biométriques<sup>2</sup> destinées à alimenter le « Visa Information system » (VIS), les services consulaires restant chargés, pour leur part, de leur instruction et de la décision d'accorder le visa. Les prestataires privés se rémunèrent par des

---

<sup>1</sup> Ceux-ci étant dispensés de visa depuis mai 2015.

<sup>2</sup> Ce qui suppose que le centre externalisé soit équipé du système de recueil BIONET.

frais de service payés par les demandeurs (de l'ordre de 30 €), qui s'ajoutent aux droits de chancellerie, d'un montant de 60 € perçus par l'Etat.

A ce jour, **51 postes consulaires**, présents dans 32 pays, ont recours à cette formule d'externalisation au travers de 86 centres externalisés (dont 35 centres secondaires localisés en région). Dans la mesure où il s'agit des consulats recevant le plus de demandes, **ce sont près de 85 % des demandes de visas qui ont ainsi été collectées en 2016 dans des centres externalisés.**

Si ce dispositif n'est pas exempt de défauts - la Cour des Comptes souligne notamment dans son rapport public 2017<sup>1</sup>, le **risque de dépendance à l'égard des deux sociétés dominant ce marché** à l'échelle mondiale, l'insuffisance du contrôle exercé sur les opérateurs, ainsi que l'insuffisante réorganisation des services consulaires qui en a découlé -, force est d'admettre qu'**il a permis d'absorber la hausse constante des demandes de visas et d'améliorer la qualité de l'accueil du public** - en réduisant les files d'attente sans création d'emploi dans les services consulaires (alors que les prestataires extérieurs emploient quelque 1 200 agents dans leurs centres).

Il faut, en outre, souligner que l'administration a récemment renforcé les outils juridiques - notamment contractuels - dont elle dispose en vue de **rehausser son niveau de contrôle.**

**En juillet 2017, deux nouveaux centres externalisés** de collecte des demandes de visa ont été ouverts à **Téhéran** (Iran) et **Erbil** (Irak). En octobre, un troisième centre sera ouvert à **Bakou** (Azerbaïdjan). L'externalisation de la collecte des demandes de visas est envisagée courant 2018 aux Etats-Unis et au Canada.

- **Le déploiement de « France-Visas »**

L'application « France-Visas » est un **système intégré du demandeur à l'agent consulaire** qui vise, d'une part, à offrir aux usagers des services en ligne pour le dépôt et le suivi de leurs demandes de visas, d'autre part, à remplacer l'application RMV, conçue dans les années 90 pour encadrer la fonction d'instruction des demandes de visas par les postes.

Ouverte au public **depuis le 10 octobre 2017**, l'application **France-Visas** comprend :

- un **portail d'information générale** sur les visas en six langues (français, anglais, espagnol, chinois, arabe, russe) qui se substitue aux rubriques visas des sites des consulats et de leurs prestataires de services externes en cas d'externalisation ;

- un « **assistant visa** » permettant à chacun de savoir s'il est soumis à visa et les pièces justificatives qu'il doit produire dans ce cas.

Dans un deuxième temps, la **demande en ligne** va être mise en place. Elle est actuellement **expérimentée dans trois postes pilotes**

---

<sup>1</sup> Rapport public 2017 de la Cour des Comptes, tome II.

externalisés (Afrique du sud, Sénégal et Tunisie). Elle sera déployée progressivement dans le reste du monde en neuf vagues au début de l'année 2018.

L'objectif est de **dématérialiser au maximum la procédure de demande de visas** : les formulaires seront remplis en ligne par le demandeur, les pièces justificatives scannées par les centres externalisés. *In fine*, seul le passeport fera l'objet d'une transmission physique au consulat par l'intermédiaire du prestataire extérieur en vue de l'apposition de la vignette.

#### IV. PRIORITÉS ET POINTS DE VIGILANCE POUR L'ANNÉE A VENIR

##### A. UNE PRIORITÉ : LA SÉCURITÉ DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

La sécurité des Français à l'étranger, qu'ils soient résidents ou de passage, est une priorité pour le ministère dans un monde où les foyers de tensions et les zones instables se multiplient.

En liaison avec le **centre de crise et de soutien (CDCS)** du ministère, rattaché au programme 105, les postes consulaires organisent la **sécurité des Français résidant à 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...). Ils sont en première ligne, sous la direction du CDCS, pour répondre aux crises consulaires.

##### La réponse aux crises consulaires en 2016

Le dispositif de réponse aux crises du CDCS a été activé à une dizaine de reprises au cours de l'année 2016 pour des urgences consulaires à l'étranger :

- Istanbul, le 12 janvier 2016 : attentat-suicide dans le quartier de Sultan Ahmet, à proximité de la Mosquée Bleue.
- Ouagadougou, le 15 janvier 2016 : attaques terroristes contre des cafés, hôtels et restaurants du centre-ville de Ouagadougou (30 morts dont 3 de nos compatriotes et un ressortissant Portugais résidant en France).
- Ankara, le 13 mars 2016 : attaque au véhicule piégé (37 morts et plus 71 blessés).
- Grand Bassam, le 13 mars 2016 : attaque terroriste contre la station balnéaire ivoirienne de Grand-Bassam à Abidjan (19 morts dont 4 ressortissants français).
- Egyptair, le 19 mars 2016 : le vol 804 de la compagnie EgyptAir, reliant l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle à l'aéroport international du Caire en Égypte, s'écrase en mer Méditerranée avec 66 personnes à bord (66 morts dont 12 français).
- Bruxelles, le 22 mars 2016 : attentats à l'aéroport de Zaventem et dans le métro de Bruxelles (32 morts dont un ressortissant français).

- Equateur, le 16 avril 2016 : séisme de magnitude 7,8 ayant touché principalement les régions côtières du nord-ouest du pays.
- Egypte, le 19 mai 2016 : le vol MS 804 d'Egyptair au départ de Paris et à destination du Caire s'abîme en mer Méditerranée, peu après son entrée dans l'espace aérien égyptien (66 morts dont 15 ressortissants français). Thierry VITEAU, ambassadeur chargé du suivi des catastrophes aériennes au CDCS, continue l'accompagnement des familles des victimes.
- Istanbul, le 28 juin 2016 : attentat à l'aéroport international Atatürk (41 morts).
- Gabon, le 1er septembre 2016 : tensions socio-politiques après la réélection du président sortant Ali Bongo (au moins une dizaine de morts). Le CDCS a envoyé 400 kg de matériel médical à l'ambassade de France à Libreville.
- Berlin, le 19 décembre 2016 : attaque terroriste au camion-bélier (12 morts et une cinquantaine de blessés).

*Source : Rapport du gouvernement sur la situation des Français établis hors de France 2017*

Des outils sont également prévus pour la sécurité des **Français de passage à l'étranger**.

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 »** (192 au total). Mises à jour en continu par le CDCS, ces fiches fournissent pour chaque pays des informations pratiques destinées à faciliter le séjour des Français de passage. Elles ont fait l'objet de plus de 7 millions de consultations en 2016, les fiches les plus consultées ayant été celles du Maroc, de la Thaïlande, de la Turquie, de la Tunisie, de l'Égypte, de l'Algérie, des États-Unis, du Sénégal, de l'Inde et du Mexique.

Par ailleurs, il est conseillé aux Français voyageant à l'étranger de s'inscrire sur le **portail numérique Ariane**. Mis à disposition depuis 2011, cet outil fournit aux postes une information sur le nombre de Français présents sur un territoire étranger et sur la manière de les joindre, dans la perspective d'une éventuelle crise. Il permet d'envoyer en temps réel aux voyageurs (par mail ou SMS) messages d'alerte et consignes à suivre (confinement, évacuation) en cas de crise. En 2016, **400 000 voyageurs** disposaient d'un compte permanent sur Ariane, soit 10 fois plus qu'il y a trois ans. Depuis sa création en 2011, un million de voyages ont été enregistrés sur *Ariane*.

## **B. UN POINT DE VIGILANCE : LES EFFETS DE LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE RELATIVE À LA PROTECTION CONSULAIRE DES CITOYENS EUROPÉENS**

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'UE<sup>1</sup>.

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 ».

Cette protection, qui est prévue par les traités européens, concerne les citoyens de l'Union européenne qui voyagent ou résident dans un pays tiers dans lequel l'Etat membre dont ils ont la nationalité ne dispose pas d'une ambassade ou d'un consulat.

### **La protection consulaire dans le droit de l'Union européenne**

La faculté dont jouissent les citoyens de l'Union non représentés de bénéficier de la protection des autorités diplomatiques et consulaires d'autres Etats 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.

Cette directive précise le contenu et les modalités opérationnelles du droit reconnu aux citoyens de l'Union non représentés de bénéficier à titre individuel d'une protection consulaire dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux.

Son application risquant d'avoir des conséquences particulières pour notre réseau consulaire compte tenu de son étendue, la France a demandé et obtenu que le dispositif retenu soit assorti d'un **partage effectif de la charge**. C'est ainsi que la directive prévoit :

- 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** garantissant que les **coûts pour la France** 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).

---

<sup>1</sup> 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.

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

Les Etats membres ont **jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2018 pour adapter leur droit national** aux dispositions de la directive.

**S'agissant de la France, une transposition par voie législative a été écartée** dans la mesure où la directive ne crée pas de droit à la protection consulaire. Par ailleurs, la création d'une redevance pour service rendu, envisagée en première analyse par les services juridiques du ministère de l'économie et des finances en juin 2016, a finalement été écartée. De fait, il est envisagé de calquer la procédure de remboursement des frais de protection consulaire au profit de ressortissants de l'UE non représentés dans des pays tiers sur le mécanisme existant pour les ressortissants français (titre de perception). Il **s'agirait ainsi de remboursements d'Etat à Etat par rétablissement de crédit.**

Les remboursements porteront principalement sur les coûts de fonctionnement (déplacements longues distances, traductions) engendrés par les **arrestations ou placements en détention** et de la prise en charge **d'évacuations sanitaires individuelles**. Les autres actes (titres de voyages provisoires notamment), plus fréquents, seront encaissés directement par les postes sous forme de droits de chancellerie.

Il convient de souligner que les **évacuations collectives en cas de crise**, qui existent de longue date dans le cadre de l'entraide consulaire européenne, ne pourront être facturées aux autres Etats membres dans la mesure où elles ne sont pas facturées à nos propres ressortissants. Il existe, en revanche, des possibilités de prise en charge de ces opérations au niveau européen notamment par le **Mécanisme européen de protection civile.**

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a préparé un **projet de décret et d'arrêté** destinés à formaliser ce circuit comptable et à finaliser la transposition de la directive. Le projet de décret abroge en conséquence le décret n° 2002-701 du 29 avril 2002 relatif à la protection des citoyens de l'Union européenne par les représentations diplomatiques et consulaires. Ces deux textes réglementaires devraient être publiés au premier trimestre 2018, avant la date d'entrée en vigueur de la directive.

---

### **C. UN POINT D'ATTENTION : LA SITUATION DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE AU ROYAUME-UNI AU REGARD DU BREXIT**

L'administration consulaire se montre particulièrement attentive aux répercussions que le Brexit pourrait avoir sur la situation des Français résidant au Royaume-Uni qui sont environ 300 000 <sup>1</sup>.

L'inquiétude de ces derniers quant à leur avenir se manifeste d'ores et déjà par une **sollicitation accrue des consulats européens sur le territoire britannique**, que ce soit pour des demandes de naturalisation des conjoints britanniques dans les couples mixtes ou pour obtenir les papiers (état civil, titres d'identité et de voyage...) qui pourraient leur être demandés au vu de leur nouvelle situation. Pour eux, **l'enjeu est désormais d'obtenir un permis de résidence permanente** leur garantissant les mêmes droits que ceux dont ils bénéficiaient jusqu'à présent en tant que ressortissants européens et les dispensant de solliciter régulièrement le renouvellement d'un titre de séjour.

Le 26 juin 2017, le Royaume-Uni a fait parvenir à ses partenaires européens une **proposition relative aux droits des citoyens européens** qui facilite l'obtention du statut de résident permanent pour les ressortissants européens établis au Royaume-Uni depuis plus de cinq ans et prévoit un régime transitoire garantissant le maintien de leurs droits à ceux qui, arrivés avant une « date butoir » restant à préciser, n'ont pas encore atteint la durée requise pour prétendre à ce statut. Elle prévoit également d'appliquer les règles de coordination existantes en matière de détermination du régime de sécurité sociale applicable et de totalisation des périodes d'assurance, de travail ou de résidence dans l'UE antérieures au Brexit conformément aux principes posés par les règlements européens.

Cette proposition qui, selon le ministère, souligne la volonté des autorités britanniques de trouver une solution satisfaisante, constitue une première base de négociations. A ce stade, elle laisse cependant **subsister de nombreuses questions**, concernant notamment le droit au regroupement familial, le maintien des droits sociaux, en particulier l'accès aux soins et aux pensions (compte tenu de la question de l'exportabilité des points de retraites) pour les personnes âgées, la définition de la « date butoir »...

La **complexité et la lenteur de la procédure pour obtenir le statut de résident permanent** (formulaires volumineux, obligation de déposer un titre d'identité à l'appui de la demande pendant plusieurs semaines, taux de refus élevé...) constituent un autre problème, y compris pour les résidents présents de longue date au Royaume-Uni.

Enfin, un **sujet de préoccupation particulier concerne les étudiants**, qui se demandent s'ils continueront à obtenir facilement des visas pour venir étudier au Royaume-Uni, à bénéficier de tarifs préférentiels pour les droits

---

<sup>1</sup> Dont 140 000 inscrits au Registre. Pour mémoire, les ressortissants européens au Royaume-Uni seraient 3 millions au total.

d'inscription dans les écoles - comme c'est le cas actuellement dans le cadre d'Erasmus-, et s'ils pourront rester sur le territoire britannique une fois leur diplôme obtenu.

## V. LES ACTIONS QUI ACCOMPAGNENT LES COMMUNAUTÉS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER

### A. L'AIDE SOCIALE

#### 1. Des crédits en légère baisse dans le projet de loi de finances pour 2018

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 2018 est de **17,6 millions d'euros, en légère baisse** (-1,9 %) par rapport à l'année précédente (17,93 millions d'euros).

Cette baisse concerne pour l'essentiel la ligne destinée à l'aide sociale (-427 482 euros).

## CRÉDITS D'AIDE SOCIALE À L'ÉTRANGER EN 2017 ET EN 2018

	PAP 2017	PAP 2018
Aides sociales versées aux Français de l'étranger par les CCPAS	15 645 050 €	15 217 568 €
Subventions aux organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES – ex-sociétés françaises de bienfaisance)	398 000 €	408 000 €
Soutien à l'activité des centres médico-sociaux (hors personnel MAE)	200 000 €	200 000 €
Contribution au financement de la 3 <sup>e</sup> catégorie aidée de la Caisse des Français de l'étranger	382 000 €	382 000 €
Rapatriements	907 748 €	1 000 000 €
Hospitalisations à l'étranger		
Subventions à des organismes d'assistance	20 000 €	10 000 €
Adoption internationale	278 500 € +100 000 transférés du progr 185	380 000 €
<b>Total</b>	<b>17 930 798 €</b>	<b>17 597 568 €</b>

### 2. Les différentes aides apportées à nos compatriotes de l'étranger en 2017

#### *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 2017, **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 **3 mars 2017** pour se prononcer sur les demandes des postes, **13 642 798 euros** leur ont été attribués au titre de ces aides sociales (contre 13 466 457 euros en 2016), soit :

- 6 034 137 € en vue du versement d'**allocations de solidarité (AS)** à 2 027 bénéficiaires ;
- 4 986 052 € destinés au versement d'**allocations adultes handicapés (AAH)** à 1 174 bénéficiaires ;
- 1 264 344 € destinés au versement d'**allocations enfants handicapés (AEH)** à 481 bénéficiaires ;
- 84 310 € pour les **aides à durée déterminée (ADD)** destinées à 24 bénéficiaires ;

- 356 474 € destinés au versement de **secours mensuels spécifiques enfants** (SMSE) pour 277 bénéficiaires.

Grâce à ces dotations, l'action de nos postes en matière d'aide sociale devait bénéficier à **3 982 compatriotes résidents à l'étranger** en 2017.

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 **641 655 € en 2017**.

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 (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 »** (PAC). En 2017, 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 **280 858 euros** et concernent **89 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.

**408 240 € ont été accordés aux OLES en 2017**, contre 478 337 € en 2016 et 657 800 € en 2015.

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

Au nombre de 14, 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 très démunis sur le plan sanitaire et 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.

**Une enveloppe de 148 610 € a été versée aux centres médico-sociaux en 2017.**

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

*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<sup>ème</sup> 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.

Comme en 2016, une **enveloppe de 351 440 €** a été versée en 2017 à la CFE en vue du fonctionnement « de la 3<sup>e</sup> catégorie ».

*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).

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.

En 2016, 469 833 € avaient été dépensés au titre de l'activité « rapatriements » et au bénéfice de 237 Français (86 pour motif sanitaire et 151 pour indigence).

Au 6 juillet 2017, **256 408 €** ont été dépensés pour des rapatriements et 4 683 € pour des hospitalisations à l'étranger.

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

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

En 2016, 8 000 € avaient été dépensés à ce titre au profit de **France Horizon** (anciennement le Comité d'entraide aux Français rapatriés - CEFR) qui assure l'accueil en France des ressortissants français rapatriés aux frais de l'Etat ou à leurs frais ne relevant pas encore de l'aide sociale et ayant besoin à leur arrivée d'une aide adaptée.

*g) L'adoption internationale*

Cette enveloppe vise à permettre le **versement par la Mission de l'adoption internationale (MAI)**, qui est rattachée à la Direction des Français à l'étranger, **de subventions aux organismes autorisés pour l'adoption (OAA)**. Il existe en France une trentaine d'organismes d'aide à l'adoption.

**Les crédits inscrits à cette ligne** (349 720 € versés en 2017) visent à **inciter ces organismes à se professionnaliser**, notamment dans le cadre de conventions d'objectifs, 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.

**La Mission de l'Adoption Internationale**

Autorité centrale française pour la Convention de La Haye du 29 mai 1993, la MAI 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 parties.

Ses missions sont multiples : elle instruit les dossiers d'adoption et délivre les visas long séjour pour adoption (VLSA) aux enfants adoptés ; 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 pays d'origine des enfants et des autres pays d'accueil (missions, accueil de délégations étrangères, actions de coopération).

La MAI est dotée de 20 ETP, dont 2 sont mis à disposition par le ministère de la Justice et 2 par le ministère de la Santé.

En 2016, le nombre d'enfants accueillis par des familles françaises est en hausse (956). Il s'agit toutefois d'une augmentation en « trompe-l'œil » puisqu'elle est liée à la **levée de la suspension des autorisations de sortie du territoire de la République démocratique du Congo (RDC)** qui a permis à 236 enfants bloqués dans ce pays depuis trois ans de rejoindre leur famille adoptive. Si l'on s'en tient aux statistiques « hors RDC », 725 visas long séjour adoption (VLSA) ont été délivrés en 2016.

Ainsi **la baisse du nombre des adoptions internationales en France se poursuit** même si elle enregistre un ralentissement (-11% par rapport à 2015 contre -20 à -25% précédemment). Au 30 juin 2017, 353 VLSA ont été délivrés par la MAI, en baisse de 9% par rapport à juin 2016 (hors RDC).

**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 (72 % des adoptions en 2016 « hors RDC ») 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 (23 % des adoptions) au profit des adoptions accompagnées par un Organisme Agréé pour l'Adoption (52 % des adoptions) ou par l'Agence française de l'adoption (25 % des adoptions).

L'évolution du profil des enfants proposés à l'adoption internationale, observée depuis quelques années, se confirme : **la proportion d'enfants « à besoins spécifiques »** (enfants de plus de cinq ans, fratries, enfants porteurs de pathologies ou en situation de handicap) **est de 66,6 % des enfants adoptés** (63 % en 2014). Ce cumul de vulnérabilités, source d'échecs à l'adoption, impose une meilleure sélection et préparation des candidats à la parentalité adoptive et un accompagnement et un soutien des familles adoptives sur le long terme, ainsi qu'une professionnalisation des OAA qui accompagnent les candidats.

Par ailleurs, les pays d'origine exigent de plus en plus un **allongement du suivi après adoption**, parfois jusqu'aux 18 ans de l'enfant.

Du fait d'une complexité croissante des procédures, **l'adoption internationale est de plus en plus longue et aléatoire**. Ces difficultés peuvent inciter certains adoptants à contourner les procédures établies, au mépris de l'intérêt de l'enfant adopté, ce qui appelle une expertise juridique approfondie des dossiers par la mission.

Enfin, la MAI est confrontée à une **montée en puissance des recours** des familles : 73 procédures contentieuses en 2016 (dont 69 pour des procédures menées en Afrique) contre 15 en 2015. Ces contentieux sont liés à des refus de visas long séjour adoption plus nombreux du fait d'irrégularités de fond ou de doutes sur l'état-civil et l'adoptabilité de certains enfants.

## B. L'AIDE À LA SCOLARITÉ

### 1. Le système de bourses

Le programme 151 comporte des crédits destinés à **soutenir la scolarisation des élèves français résidant à l'étranger** dans le réseau d'enseignement français à l'étranger.

Rappelons que ces élèves français représentent plus du tiers des élèves (125 000 sur un total de 342 000) scolarisés dans ce réseau piloté par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et qui comprend 495 établissements<sup>1</sup> répartis dans 137 pays.

Les bourses sont exprimées en pourcentage des frais de scolarité (quotité) payés par les familles, un **plafonnement des tarifs**<sup>2</sup> pris en compte étant cependant appliqué dans les établissements pour lesquels ces frais dépassent 16 000 USD, comme c'est le cas à Londres et à New-York, afin de contenir l'évolution de la dépense

Les dossiers sont instruits par les postes consulaires qui déterminent leurs besoins et les soumettent à l'AEFE dans le cadre d'un « **dialogue de gestion** » qui permet de répartir entre les postes la dotation budgétaire reçue. A l'issue de cette phase, chaque poste se voit notifier une **enveloppe limitative**. Dans chaque circonscription, le **conseil consulaire de bourses scolaires**, où siègent les conseillers consulaires, passe alors en revue l'ensemble des dossiers instruits par le poste, procédant, en tant que de besoin, aux ajustements nécessaires (rejet, ajournement ou, au contraire, « rattrapage » d'un dossier, modulation à la baisse ou à la hausse des quotités octroyées) dans les limites de l'enveloppe impartie. Après centralisation des dossiers, la **commission nationale des bourses** valide les décisions d'attribution.

Le régime actuel, en vigueur depuis 2013, a pour objectif une meilleure **maîtrise budgétaire** des dépenses de bourses et une **adaptation de l'aide octroyée aux besoins réels des familles**, le montant de la bourse accordée dépendant du revenu net disponible par personne (déduction faite des impôts, charges sociales et frais de scolarité) et du coût de la vie locale.

Dans les postes du rythme nord, **le nombre de familles bénéficiant d'une bourse à taux plein représente désormais 39 % de l'ensemble** des familles, contre 59 % dans l'ancien dispositif. La quotité moyenne attribuée est passée, quant à elle, de 85 % à 79 %.

---

<sup>1</sup> 74 établissements en « gestion directe », 156 établissements conventionnés et 265 établissements partenaires.

<sup>2</sup> Avec des possibilités de dérogation pour les familles les plus démunies : Ainsi, en 2016/2017, 22 familles boursières à 100%, résidant toutes aux Etats-Unis, ont bénéficié d'une dérogation au plafonnement.

Le nombre total de boursiers se maintient autour de **26 000 élèves**, en dépit d'une légère érosion année après année :

	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de bénéficiaires	26 325	25 901	25 889	25 669	<i>nd</i>

*Source : DFAE*

Les élèves boursiers représentent en moyenne **21,5 % des élèves français scolarisés** (21 % des élèves français scolarisés dans les postes du rythme nord et 33 % des élèves dans les postes du rythme sud).

Le coût moyen des bourses a été stabilisé autour de **4 000 euros** dans les pays du rythme nord.

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. Cependant, ces deux dernières régions bénéficient encore à elles seules de 36% des moyens pour 26 % des bénéficiaires. A l'inverse, l'Afrique (hors Maghreb) reçoit 27 % de l'aide pour 36 % des bénéficiaires. Cela s'explique par la disparité des frais de scolarité entre ces différentes régions.

Au final, la réforme paraît désormais mieux acceptée, ce que démontre également la diminution du nombre de recours contentieux.

## 2. Les crédits d'aide à la scolarité pour 2018

Pour 2018, la dotation destinée à l'attribution des bourses scolaires sur critères sociaux **est reconduite à 110 millions d'euros** et sera complétée, comme les années précédentes, par un **prélèvement sur la réserve de crédits de bourses (« soulte ») de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger**.

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 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, lequel, impacté également par un changement de méthode comptable<sup>1</sup>, **a atteint 42 millions d'euros fin 2014**.

L'existence de cette soulte 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) et en 2017 (-15,5 M€). Contrairement aux

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

hypothèses formulées l'année dernière dans ce rapport, cette soule n'est pas encore épuisée<sup>1</sup> et pourra encore être utilisée en 2018, ce qui s'explique par des taux de change plus favorables que prévu.

Malgré la diminution de la dotation budgétaire, l'enveloppe effectivement distribuée a ainsi augmenté depuis 2014.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dotation en LFI (en M€)	110,3	118,8	125,5	115,5	110	110
Dotation effectivement allouée par la DFAE à l'AEFE (après gel, mise en réserve...) (en M€)	103,52	106,484	89,46	87,26	99,2	106,7
Enveloppe effectivement distribuée (en M€)	99,27	95,76	99,724	101,895	104,3*	108,77

Source : DFAE

La dotation pour 2018 permettra de financer le solde (60 %) de la campagne 2017/2018 du rythme nord, la totalité de la campagne 2018 du rythme sud et la première partie (40 %) de la campagne 2018/2019 du rythme nord.

Si elle paraît pouvoir être différée cette année encore, la **réévaluation de la dotation budgétaire** n'en sera pas moyen nécessaire à moyen terme, compte tenu de l'**augmentation du nombre d'inscriptions d'élèves français** dans le réseau de l'AEFE, liée à la croissance de la population française à l'étranger, et de la **progression continue des frais de scolarité** (+ 1 400 € en moyenne en quatre ans, + 26,7 % entre 2015 et 2016 pour les pays du rythme sud, + 11% pour les pays du rythme nord).

\*\*\*\*\*

À l'issue de sa réunion du mercredi 15 novembre 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 ».

<sup>1</sup> Son solde prévisionnel s'élève à 9,63 M€ fin 2017 et à 7,56 M€ fin 2018.

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

**M. Jean-Yves Le DRIAN**, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères.

**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 8 novembre 2017, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Christian Cambon, 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 2018.*

**M. Christian Cambon, président.** – Nous poursuivons l'examen des avis de la commission sur le projet de finances pour 2018, par celui portant sur le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ». Cet avis ne fera pas l'objet de vote, celui-ci étant réservé jusqu'à la semaine prochaine, après l'examen des deux autres programmes de la mission « Action extérieure de l'Etat », le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » et le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ».

**M. Jean-Pierre Grand, co-rapporteur pour avis.** – Le programme 151 finance les dépenses du réseau consulaire et, donc, l'ensemble des services destinés 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 des crédits du programme 151 et céderai ensuite la parole à mon collègue co-rapporteur Rachid Temal.

Pour 2018, les crédits du programme 151 enregistrent une baisse de 18,8 millions d'euros, soit environ 4,9% et s'établissent à 368,44 M€. Une part importante de ce budget est constituée de crédits de personnel (228,43 M€).

La baisse enregistrée pour 2018 s'explique par le caractère temporaire de l'enveloppe (15,3 M€) prévue en 2017 pour les élections présidentielle et législatives. Elle est aussi liée, dans une moindre mesure, à la diminution des crédits de titre 2 (- 3,85 M€).

Pour le reste, les crédits destinés au programme 151 connaissent peu d'évolution en 2018 :

- Les crédits de fonctionnement du réseau consulaire représentent 12,4 millions d'euros, un montant bien modeste pour faire fonctionner le premier réseau consulaire mondial.

Composé de 212 postes au 1er janvier 2017, celui-ci n'a cessé de se restructurer et d'innover pour offrir une présence universelle à moindre coût. Cela a été rendu possible grâce au développement de formes allégées de présence consulaire telles que les postes à gestion simplifiée et les agences honoraires, ainsi qu'à une politique volontariste de modernisation des procédures et de simplification des démarches pour les usagers.

C'est ainsi que se met progressivement en place un « consulat numérique », dont une étape majeure fut en 2016 la mise en service du registre en ligne des Français à l'étranger. L'année 2018 verra, quant à elle, le lancement de la pré-demande en ligne des passeports et des cartes d'identité ainsi que de la possibilité de payer en ligne les droits de chancellerie.

L'envoi postal sécurisé des passeports biométriques, qui évite aux usagers de revenir au consulat pour le retrait, est entré en vigueur en septembre 2017 dans 36 pays représentant 60 % des passeports délivrés. Certes, le basculement, le 15 septembre dernier, du traitement des demandes de cartes d'identité dans le système « TES » génère un recul dans les facilités offertes aux usagers puisque ceux-ci ne peuvent plus transmettre leurs demandes par l'intermédiaire des consuls honoraires. Les demandeurs de cartes sont désormais priés de se rendre au poste consulaire dont ils dépendent, seul doté des appareils de lecture des empreintes, ce qui peut occasionner des déplacements fastidieux. Pour la remise est envisagé à moyen terme un système d'envoi sécurisé des cartes d'identité sur le modèle de celui instauré pour les passeports. Mais, soulignons-le, cela ne sera possible, pour des raisons de sécurité, que dans les pays garantissant la présence d'un opérateur postal fiable.

Quoiqu'en baisse par rapport à l'année précédente, l'activité du réseau en direction des Français de l'étranger est restée soutenue en 2016 : 231 932 demandes de passeports traitées, 75 369 cartes d'identité délivrées, 116 365 actes d'état civil établis.

- Les crédits d'intervention destinés à l'aide sociale s'élèvent pour 2018 à 17,6 millions d'euros, soit peu ou prou le même montant qu'en 2016. Ces crédits, rappelons-le, servent principalement à financer les prestations d'aide sociale délivrées par les postes aux personnes en difficulté - la communauté française à l'étranger n'étant pas, contrairement à une idée reçue, composée seulement d'expatriés aisés -, ainsi que des subventions de faible montant destinées à des centres médico-sociaux, des organismes d'entraide ou œuvrant en faveur de l'adoption internationale. A noter, cette année, une réévaluation de l'enveloppe destinée à financer les rapatriements sanitaires et hospitalisations d'urgence.

- Enfin, l'enveloppe de crédits destinée aux bourses scolaires est reconduite en 2018 à 110 millions d'euros. C'est une stabilisation dont nous prenons acte, après des années de diminution puisque son montant en loi de finances était passé de 125 millions d'euros en 2015, à 115 millions d'euros en 2016, puis à 110 millions d'euros en 2017. Cependant, comme les années précédentes, la dotation budgétaire sera complétée par un nouveau prélèvement sur l'excédent d'exploitation constaté fin 2014 dans les comptes de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Cette « soule » représenterait encore 9,6 millions d'euros fin 2017 et, compte tenu du montant estimé du prélèvement pour 2018, elle s'élèverait encore à 7,6 millions d'euros fin 2018. Grâce à cette soule apparemment inépuisable, la

réévaluation de la dotation budgétaire paraît pouvoir être différée cette année encore. Elle n'en sera pas moins nécessaire à moyen terme au vu de l'augmentation continue du nombre d'inscriptions dans le réseau de l'AEFE et de la progression des frais de scolarité (en moyenne +1 400 € en quatre ans).

Un mot sur les visas, qui font l'objet de l'action n° 3, les crédits inscrits à cette action étant exclusivement des crédits de personnel. En 2016, le nombre de demandes (3,5 millions) a légèrement fléchi (-1,5 %), les attaques terroristes sur le territoire national ayant eu un net impact sur la demande de visas pour le tourisme. Plus de 3 millions de visas n'en ont pas moins été accordés, le taux de refus s'établissant à 11%. Les recettes associées à cette activité restent donc importantes, quoiqu'en légère baisse en 2016 : 185,7 millions d'euros contre 187 millions d'euros en 2015. Conséquence de cette baisse : le programme 151 n'a pu bénéficier en 2017 de produits issus des recettes visas qui lui avaient permis en 2015 de financer quelques emplois à temps plein « hors plafond » au profit de l'activité visas. Celle-ci est toutefois répartie à la hausse sur le premier semestre 2017 (+ 15 %), laissant espérer de meilleurs résultats en fin d'année. Je passe maintenant la parole à mon collègue co-rapporteur.

**M. Rachid Temal, co-rapporteur pour avis.** – Je souhaiterais, particulièrement à l'attention de ceux d'entre nous qui rejoignent cette commission, dresser un tableau de la population française à l'étranger en 2016, dernière année pour laquelle les chiffres sont connus. Je reviendrai ensuite sur le déroulement des scrutins électoraux qui ont donné lieu à une forte mobilisation du réseau consulaire en 2017.

Comme l'a indiqué mon collègue en introduction, les Français établis hors de France représentent une communauté de plus de 2 millions de personnes, dont 1,8 million inscrites au registre au 31 décembre 2016, soit une hausse de 4,16 % par rapport à l'année précédente. Il est vraisemblable que la perspective des élections présidentielle et législatives de 2017 ait incité un certain nombre de Français non encore inscrits à le faire. La possibilité, à compter de juin 2016, de s'inscrire en ligne au registre a sans doute joué aussi dans cette hausse.

L'Union européenne est la première zone à accueillir des Français, elle en compte environ 660 000 en 2016. Elle est suivie de l'Amérique du Nord (260 000) et de l'Afrique (257 000). Les cinq premiers pays en termes de communauté française étant la Suisse (180 000), les Etats-Unis (158 000), le Royaume-Uni (140 000), la Belgique (125 000) et l'Allemagne (118 000).

En 2016, la taille de la communauté française à l'étranger croît dans toutes les régions du monde, sauf en Afrique subsaharienne et en Amérique latine où elle stagne.

Concernant la situation des communautés françaises se trouvant à l'étranger, je souhaiterais mettre l'accent sur deux préoccupations : d'une

part, la sécurité ; d'autre part, les conséquences du Brexit sur la situation des Français résidant au Royaume-Uni.

La sécurité des Français résidant à l'étranger est une priorité pour le gouvernement, comme l'a rappelé le ministre lors de son audition. On pense, bien sûr, à la menace terroriste, mais il y a aussi, ne l'oublions pas, les séismes, les catastrophes naturelles, les crashes aériens.... Les consulats sont en première ligne pour y faire face. Sous l'égide du centre de crise et de soutien, ils élaborent des plans de sécurité rassemblant toutes les informations nécessaires en cas de crise, les modes opératoires et les mesures à prendre pour la mise en sécurité des ressortissants.

A ce sujet, j'ouvre une parenthèse pour évoquer la directive sur la protection consulaire. Devant être transposée d'ici le 1<sup>er</sup> mai 2018, cette directive européenne, qui impose à tout Etat membre d'apporter aux ressortissants des Etats membres non représentés dans un Etat tiers la même protection consulaire qu'à ses propres ressortissants, pourrait avoir des conséquences particulièrement lourdes pour la France, compte tenu de l'étendue de son réseau consulaire. Le gouvernement a veillé à ce qu'un mécanisme de remboursement des frais engagés soit prévu. Néanmoins, nous ne pourrions demander le remboursement que des frais que nous mettons nous-même à la charge de nos propres ressortissants, ce qui exclut les rapatriements collectifs en cas de crise. Il nous faudra être vigilants à toute dérive.

Un mot maintenant des perspectives concernant nos compatriotes résidant au Royaume-Uni, qui sont tout particulièrement inquiets des conséquences du Brexit. Cette inquiétude se manifeste déjà depuis un an par une forte sollicitation des consulats européens sur le territoire britannique (demandes de naturalisation, de titres d'identité...). Certes, le 26 juin 2017, le Royaume-Uni a présenté une « proposition relative aux droits des citoyens de l'UE » offrant des droits assez semblables à ceux actuellement garantis par l'UE et qui vise à faciliter l'obtention de statut de résident permanent pour les citoyens établis depuis plus de 5 ans. Néanmoins, de nombreux points doivent encore être précisés, les inquiétudes concernant notamment le maintien des droits sociaux et de l'accès aux soins pour les retraités, la possibilité pour les étudiants d'obtenir facilement des visas d'études ainsi que la lenteur et la complexité de la procédure pour obtenir ce statut de résident permanent. Nous ne manquerons pas d'être attentifs à ce dossier tout au long des négociations.

Enfin, je voudrais revenir sur les scrutins électoraux qui se sont déroulés en 2017 – élection présidentielle d'avril-mai et élections législatives de juin -. En effet, c'est le réseau consulaire qui a organisé ces scrutins au profit des quelque 1,3 million de Français à l'étranger inscrits sur les listes électorales.

Plusieurs innovations introduites récemment devaient faciliter leur déroulement. Ainsi, la possibilité, ouverte aux consulats depuis novembre 2015, de transmettre les procurations aux mairies par voie électronique, qui permet une baisse significative des délais d'acheminement.

Vos rapporteurs regrettent en revanche que l'obligation de choisir entre l'inscription sur la liste électorale consulaire et celle de la commune française de rattachement, prévue par la loi du 1er août 2016, en vue d'éviter les problèmes liés à la double inscription, n'ait pu entrer en vigueur en vue des scrutins de 2017. Cette mesure suppose en effet l'intégration des listes électorales consulaires dans le Répertoire électoral unique, opération informatique longue et complexe qui est en cours.

Concernant les modalités de vote, n'était autorisé pour l'élection présidentielle que le vote à l'urne ou par procuration alors que pour les élections législatives, le vote par correspondance l'était également. Le recours au vote électronique, initialement envisagé pour les élections législatives, a dû être suspendu en raison d'un risque important de cyberattaques. En conséquence, le dispositif prévu pour le vote a été renforcé : le nombre de bureaux ouverts et les tournées consulaires destinées à recevoir les procurations des électeurs ont été augmentés, le délai d'inscription pour le vote par correspondance a été reporté. Malgré ces correctifs, le taux de participation aux élections législatives a été moins élevé que lors des élections législatives de 2012, pour lesquelles le vote électronique avait concerné 57 % des électeurs. Le vote électronique n'est pourtant pas une solution abandonnée - il reste, à ce jour, l'une des quatre modalités de vote autorisées pour les élections consulaires de 2020 -, mais le nouveau contexte oblige à prendre davantage de précautions pour garantir la sécurité des scrutins.

Pour conclure, même si nous ne votons pas aujourd'hui sur ce programme, je tiens à préciser que je m'abstiendrai car s'il est vrai que l'essentiel de la diminution de ce budget est liée à l'absence de l'enveloppe exceptionnelle prévue en 2017 pour l'organisation des élections, les crédits de titre 2 du programme connaissent aussi une baisse alors que l'activité du réseau et le nombre de Français à l'étranger ne cessent d'augmenter. Cela pose question pour l'avenir.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** - Merci pour cette présentation très détaillée. Ce programme est important pour nos compatriotes qui décident de quitter la France de manière temporaire ou plus permanente et qui sont, comme vous l'avez rappelé, de plus en plus nombreux. Or, malgré le surcroît d'activité que cette croissance implique pour notre réseau consulaire, les moyens de celui-ci continuent de baisser. Les récents discours du Président de la République à la Conférence des Ambassadeurs et devant l'Assemblée des Français de l'étranger allaient tout à fait dans le bon sens, s'agissant du rôle de la France dans le monde et de la contribution qu'y apportent les Français à l'étranger. Et pourtant, dans le détail, les crédits d'aide sociale

dévolus aux conseils consulaires pour aider nos compatriotes à l'étranger sont en diminution (-1,84%) alors que ceux alloués aux organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES) progressent. Par ailleurs, je m'interroge sur la baisse (- 3,24 %) des crédits de personnel consacrés à l'activité « visas » alors que celle-ci est en forte croissance. Là encore, je relève un décalage entre la volonté affichée et la réalité des moyens alloués.

**M. Richard Yung.** – Concernant la suppression de la réserve parlementaire, je note qu'un nouveau dispositif associant les parlementaires à la distribution de subventions sur leurs territoires est en train d'être adopté par l'Assemblée nationale. Il faudra peut-être que, le moment venu, nous fassions de même pour les parlementaires des Français de l'étranger afin de restaurer cette modeste marge de manœuvre que la réserve représentait pour ceux-ci (3 millions d'euros par an). Concernant les bourses scolaires, la stabilisation de la dotation constatée cette année fait suite à une forte diminution les années précédentes, alors même que le nombre d'élèves augmente chaque année de 4 %. Quant au prélèvement sur l'AEFE, il est discutable car il s'opère sur des réserves constituées par les cotisations versées par les parents d'élèves pour financer les projets de développement des établissements. Ce n'est pas une manière satisfaisante de financer l'enseignement français à l'étranger. Concernant le soutien que le réseau consulaire français apporte aux autres Etats qui, soulignons-le, existe depuis longtemps dans le cadre de l'entraide consulaire communautaire, la difficulté pour mettre en œuvre les remboursements sera de recenser précisément les nationalités des ressortissants bénéficiant d'une assistance, alors que les circonstances (évacuations en cas de crise notamment) ne s'y prêtent pas toujours.

**M. Olivier Cadic.** – Je remercie les rapporteurs d'avoir évoqué la situation des Français vivant au Royaume-Uni qui sont effectivement inquiets et dans l'incertitude quant à leur avenir. Je voudrais revenir sur l'obligation qui est faite aux Français de l'étranger de se rendre aux consulats pour effectuer une demande de passeport qui représente une forte contrainte. Certes, un dispositif Itinera de recueil mobile des demandes a été mis en place pour les personnes résidant loin des postes. Pour autant, sa mise en œuvre s'avère fastidieuse et coûteuse, y compris en termes de personnel. Le système, au demeurant, manque de fiabilité. A l'inverse, l'Allemagne autorise ses consuls honoraires à disposer des équipements permettant le recueil des données biométriques, et, partant, des demandes de passeports, un dispositif qui a, semble-t-il, fait ses preuves. Ne devrait-on pas s'en inspirer pour éviter des déplacements à nos concitoyens et des coûts à l'administration consulaire ? Les rapporteurs pourraient-ils interroger le ministre à ce sujet ? L'organisation actuelle n'est pas satisfaisante. A titre d'exemple, depuis la fermeture l'année dernière du consulat d'Edimbourg, les Français installés en Ecosse qui souhaitent faire une demande de passeport doivent se rendre à Londres en avion.

**M. Robert del Picchia.** – Pour les Français de l'étranger, les crédits de la réserve parlementaire bénéficiaient surtout aux écoles. Ils permettaient le financement de petits projets ou l'achat de matériels pour de petits montants, ce qui n'en constituait pas moins une aide appréciée par chaque établissement. Espérons qu'une solution pourra être trouvée avec le gouvernement. Concernant les prélèvements sur les réserves de l'AEFE en vue du financement des bourses scolaires, nous aurons l'occasion d'y revenir lors de l'examen de l'avis sur le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ». J'avais interrogé le ministre de l'époque sur la pratique consistant à ponctionner les fonds de roulement des établissements du réseau de l'AEFE, qui m'avait répondu que cela s'était produit une fois, mais ne s'était pas renouvelé. Or, je peux témoigner que cela continue. Le lycée français de Vienne s'est ainsi vu prélever un million d'euro, somme qui avait été provisionnée à partir des cotisations versées par les parents d'élèves pour participer à la réhabilitation du réfectoire. Ce procédé est très mal perçu par les parents d'élèves contributeurs, dont un grand nombre sont, rappelons-le, des parents d'enfants étrangers scolarisés dans notre réseau. Il faut que cette pratique cesse. Concernant l'aide que nos consulats doivent apporter aux ressortissants des autres Etats membres, il faut souligner que c'est une charge pour notre réseau car nombre de nos partenaires ont peu de consulats à l'étranger. J'aimerais être sûr qu'il y aura des remboursements. S'agissant de la suspension du vote électronique pour les élections législatives, le risque était surtout mis en avant par les médias, dans le contexte des suites de la campagne présidentielle américaine. Pourtant les enjeux n'étaient pas comparables. Quand bien même on aurait eu un doute sur une élection, il suffisait de la refaire ; à l'échelle d'un consulat, ce n'était pas insurmontable. Les risques, au demeurant, existent tout autant pour le vote à l'urne. Enfin, j'observe que parfois ce sont les mesures draconiennes prises en matière de sécurité du vote qui in fine empêchent les électeurs de voter. J'espère qu'on reviendra au vote électronique pour les élections consulaires, je le souhaite d'autant plus que j'étais à l'origine de la loi sur le vote électronique à ces élections. C'est une question d'ordre pratique pour de nombreuses personnes résidant loin des bureaux de vote.

**M. Christian Cambon, président.** – C'est aussi un enjeu pour la participation des Français de l'étranger aux élections qui, alors que leur nombre s'accroît, ne sauraient être privés de ce droit.

**M. Ronan Le Gleut.** – Je tiens à saluer le travail présenté par les rapporteurs et leurs observations tout à fait pertinentes. Vous avez fait référence aux postes à gestion simplifiée (PGS), mais il faut aussi évoquer le développement inquiétant des postes à présence diplomatique (PPD), qui sont des ambassades dont la section consulaire a été supprimée et dont les services consulaires sont assurés par un poste consulaire de rattachements. C'est par exemple le cas au Honduras, au Cap-Vert, au Paraguay, une vingtaine de pays étant aujourd'hui concernés.

**M. Christian Cambon, président.** – C'est une vraie difficulté dont nous reparlerons lors de l'examen du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ». Certaines ambassades ont vu leurs moyens réduits à portion congrue.

**M. Jean-Pierre Grand, co-rapporteur.** – Nous prenons acte de vos remarques et nous relayerons vos principales observations et interrogations à l'occasion de notre intervention en séance publique. Concernant la réserve parlementaire, il faut redire qu'il ne s'agissait pas de clientélisme, mais d'apporter un soutien de la République à des concitoyens éloignés du territoire national, un soutien peu élevé mais important pour ses bénéficiaires. Concernant les prélèvements sur les réserves de l'AEFE, il faut admettre que, lorsque l'on met toutes les pièces dans la même bourse, il est difficile de dire ensuite d'où elles viennent et c'est une méthode bien connue que de puiser à la fin dans ce qui reste. Il faudrait pouvoir distinguer l'origine des fonds via une comptabilité analytique. Nous ne manquerons pas de soulever cette question.

Concernant le décalage entre les discours et la réalité, c'est malheureusement une pratique assez courante. S'agissant de la baisse des crédits de titre 2 prévus à l'action 3 au profit des visas, elle s'explique par une diminution attendue des fonds reversés par le Fonds de sécurité intérieure (FSI), compte tenu de la réduction des travaux et dépenses engagés pour aménager les locaux destinés à l'accueil du public ou payer du personnel, cette évolution étant elle-même corrélée à l'externalisation croissante du traitement des demandes de visas.

**M. Rachid Temal, co-rapporteur.** – Je partage les observations qui ont été faites sur les contraintes liées au système sécurisé de recueil des demandes de passeports et les limites du dispositif mobile Itinera, qui présente à la fois des problèmes de fiabilité et de disponibilité. Le modèle de deuxième génération est en train d'être déployé, alors que le ministère travaille à la mise au point d'une troisième version qu'on espère plus performante. Nous insisterons sur ce sujet en séance publique. Concernant les bourses scolaires, au-delà de la question du prélèvement sur les réserves de l'AEFE, il me semble que l'enjeu est celui de la présence française dans le monde et de la contribution du réseau français d'enseignement au rayonnement de notre pays. On ne peut se contenter de rustines. Sur la protection que les postes consulaires français sont susceptibles d'apporter à titre individuel aux ressortissants d'autres pays européens, il est difficile de prévoir à ce stade quels seront les effets d'une directive qui n'est pas encore en application, mais nos craintes sont liées à l'étendue de notre réseau. Même si l'entraide consulaire entre Etats membres existait déjà pour la gestion des crises, il s'agit là d'un contexte tout à fait nouveau. Il nous faudra en évaluer les effets quand nous aurons un peu de recul. De même pour les Français résidant au Royaume-Uni, dont nous suivrons attentivement l'évolution de la situation. Malgré sa modestie, ce programme 151 est

important car il supporte le service public destiné aux Français de par le monde. Quant à la réserve parlementaire, il ne s'agissait pas, en effet, de clientélisme, mais d'un dispositif public. Il faudra que le mécanisme destiné à la remplacer concerne aussi les Français de l'étranger, qui ne sauraient être des Français de second rang.

**M. Jean-Pierre Grand, co-rapporteur.** – Je confirme que des valises Itinera de troisième génération sont en train d'être développées. Concernant les bourses, nous indiquerons que le prélèvement sur les réserves de l'AEFE peut avoir des conséquences. Enfin, il faudrait voir aussi ce que nous pourrions faire au niveau de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) pour dégager quelques marges de manœuvre au profit des Français de l'étranger.

**M. Olivier Cadic.** – Quel est le coût du nouveau modèle Itinera ? Les décisions sont prises sans concertation et sans analyse préalable des coûts. Il faudra investiguer cette question.

**M. Christian Cambon, président.** – Mes chers collègues, je vous rappelle que le vote sur ce budget est réservé dans l'attente de l'examen la semaine prochaine des autres programmes de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

*La commission réserve son vote jusqu'à la fin de l'examen des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » le 15 novembre 2017.*

**ANNEXE -**  
**FRANÇAIS INSCRITS AU REGISTRE PAR POSTE CONSULAIRE**

PAYS	POSTE	Français inscrits 2016	Rang mondial	Evol. Inscrits 2015/16
SUISSE	GENEVE	148 040	1er	1,86%
ROYAUME-UNI	LONDRES	134 480	2ème	10,06%
BELGIQUE	BRUXELLES	124 978	3ème	3,52%
CANADA	MONTREAL	67 693	4ème	10,01%
ALLEMAGNE	FRANCFORT SUR LE MEIN	47 831	5ème	8,80%
ALLEMAGNE	MUNICH	45 506	6ème	-0,88%
ISRAEL	TEL-AVIV	40 756	7ème	0,12%
ESPAGNE	MADRID	36 847	8ème	-1,75%
ETATS-UNIS	NEW-YORK	35 198	9ème	6,52%
LUXEMBOURG	LUXEMBOURG	34 839	10ème	4,43%
ESPAGNE	BARCELONE	33 157	11ème	-1,20%
SUISSE	ZURICH	31 557	12ème	3,93%
ETATS-UNIS	LOS ANGELES	30 419	13ème	15,52%
ALGERIE	ALGER	26 683	14ème	3,77%
PAYS-BAS	AMSTERDAM	25 685	15ème	7,02%
ETATS-UNIS	SAN FRANCISCO	25 526	16ème	30,06%
AUSTRALIE	SYDNEY	25 267	17ème	4,05%
ALLEMAGNE	BERLIN	24 994	18ème	3,51%
ITALIE	MILAN	24 557	19ème	40,84%
LIBAN	BEYROUTH	23 046	20ème	4,18%
TUNISIE	TUNIS	22 438	21ème	2,31%
MAROC	CASABLANCA	22 364	22ème	4,52%
JERUSALEM	JERUSALEM	20 496	23ème	-6,68%
SENEGAL	DAKAR	20 299	24ème	0,23%
MEXIQUE	MEXICO	18 235	25ème	-1,63%
MADAGASCAR	TANANARIVE	18 012	26ème	-1,57%
COTE D'IVOIRE	ABIDJAN	17 034	27ème	3,68%
EMIRATS ARABES UNIS	DUBAI	16 719	28ème	11,84%
PORTUGAL	LISBONNE	16 488	29ème	7,88%
ITALIE	ROME	16 105	30ème	1,72%
ETATS-UNIS	WASHINGTON	15 324	31ème	5,46%
SINGAPOUR	SINGAPOUR	13 952	32ème	16,27%
CHINE	HONG-KONG	13 315	33ème	6,79%
THAILANDE	BANGKOK	12 544	34ème	5,42%

ARGENTINE	BUENOS-AIRES	12 327	35ème	-8,39%
CANADA	TORONTO	12 081	36ème	11,79%
ETATS-UNIS	CHICAGO	12 027	37ème	0,63%
CANADA	QUEBEC	11 951	38ème	12,41%
ETATS-UNIS	MIAMI	11 850	39ème	9,04%
CHILI	SANTIAGO DU CHILI	11 652	40ème	9,00%
MAURICE	PORT-LOUIS	11 367	41ème	6,94%
MAROC	RABAT	10 846	42ème	3,55%
ETATS-UNIS	HOUSTON	10 667	43ème	7,00%
GABON	LIBREVILLE	10 600	44ème	0,30%
BRESIL	SAO PAULO	10 581	45ème	-2,49%
IRLANDE	DUBLIN	10 161	46ème	11,79%
CHINE	SHANGHAI	10 086	47ème	-6,49%
ISRAEL	HAIFA	9 884	48ème	1,43%
ESPAGNE	SEVILLE	9 570	49ème	-1,13%
AUTRICHE	VIENNE	9 215	50ème	4,02%
CANADA	VANCOUVER	8 764	51ème	8,99%
ETATS-UNIS	BOSTON	8 670	52ème	8,96%
GRECE	ATHENES	8 640	53ème	0,57%
MAROC	MARRAKECH	8 088	54ème	-1,05%
MALI	BAMAKO	8 056	55ème	10,25%
JAPON	TOKYO	7 861	56ème	20,59%
MONACO	MONACO	7 697	57ème	0,07%
SUEDE	STOCKHOLM	7 654	58ème	8,18%
ETATS-UNIS	ATLANTA	7 155	59ème	7,00%
ALGERIE	ORAN	7 127	60ème	27,63%
TURQUIE	ISTANBUL	6 984	61ème	4,33%
ALGERIE	ANNABA	6 907	62ème	-1,72%
BRESIL	RIO DE JANEIRO	6 734	63ème	-7,01%
INDE	PONDICHERY	6 455	64ème	-0,77%
POLOGNE	VARSOVIE	6 195	65ème	0,41%
EGYPTE	LE CAIRE	6 030	66ème	-0,99%
VIET-NAM	HO-CHI-MINH-VILLE	5 986	67ème	2,80%
EMIRATS ARABES UNIS	ABOU-DABI	5 783	68ème	1,65%
ROYAUME-UNI	EDIMBOURG	5 744	69ème	1,77%
DANEMARK	COPENHAGUE	5 695	70ème	9,77%
COLOMBIE	BOGOTA	5 647	71ème	4,03%
NORVEGE	OSLO	5 191	72ème	10,87%
ESPAGNE	BILBAO	5 156	73ème	-2,24%
RUSSIE	MOSCOU	4 914	74ème	-5,92%
CAMBODGE	PHNOM PENH	4 880	75ème	3,15%

AFRIQUE DU SUD	JOHANNESBURG	4 801	76ème	3,36%
MAROC	AGADIR	4 761	77ème	3,21%
NOUVELLE-ZELANDE	WELLINGTON	4 685	78ème	6,48%
CONGO	POINTE NOIRE	4 576	79ème	0,00%
QATAR	DOHA	4 513	80ème	10,32%
TCHEQUE (REP.)	PRAGUE	4 453	81ème	10,85%
INDONESIE	JAKARTA	4 395	82ème	2,19%
DJIBOUTI	DJIBOUTI	4 305	83ème	-7,18%
VENEZUELA	CARACAS	4 231	84ème	-5,05%
DOMINICAINE (REP.)	SAINT DOMINGUE	4 023	85ème	-2,02%
ROUMANIE	BUCAREST	3 945	86ème	10,75%
PEROU	LIMA	3 921	87ème	5,06%
BENIN	COTONOU	3 797	88ème	-0,94%
CHINE	PEKIN	3 608	89ème	-1,34%
CAMEROUN	DOUALA	3 596	90ème	0,22%
MAROC	FES	3 564	91ème	1,65%
ITALIE	NAPLES	3 448	92ème	0,09%
MALAISIE	KUALA LUMPUR	3 411	93ème	-0,32%
BURKINA	OUAGADOUGOU	3 317	94ème	-3,63%
ARABIE SAOUDITE	RIYAD	3 171	95ème	5,63%
AFRIQUE DU SUD	LE CAP	3 120	96ème	3,52%
ANDORRE	ANDORRE	3 114	97ème	-0,86%
MAROC	TANGER	3 105	98ème	5,40%
COREE DU SUD	SEOUL	3 077	99ème	5,12%
FINLANDE	HELSINKI	3 059	100ème	5,45%
PHILIPPINES	MANILLE	3 034	101ème	3,69%
ARABIE SAOUDITE	DJEDDAH	2 972	102ème	2,80%
GUINEE	CONAKRY	2 949	103ème	-2,54%
URUGUAY	MONTEVIDEO	2 928	104ème	-0,91%
TURQUIE	ANKARA	2 867	105ème	22,78%
CAMEROUN	YAOUNDÉ	2 808	106ème	-4,26%
CHINE	CANTON	2 737	107ème	0,92%
EQUATEUR	QUITO	2 720	108ème	5,10%
REP. DEMOCRAT. DU CONGO	KINHASA	2 693	109ème	2,71%
COSTA RICA	SAN JOSE	2 668	110ème	4,34%
TOGO	LOME	2 588	111ème	-5,55%
HONGRIE	BUDAPEST	2 564	112ème	3,01%
CONGO	BRAZZAVILLE	2 345	113ème	1,82%
LAOS	VIENTIANE	2 129	114ème	1,87%
TAIWAN	TAIPEI	2 124	115ème	8,31%

BRESIL	RECIFE	1 937	116ème	-2,17%
VANUATU	PORT-VILA	1 900	117ème	3,26%
JAPON	KYOTO	1 861	118ème	17,27%
PANAMA	PANAMA	1 822	119ème	5,81%
HAITI	PORT-AU-PRINCE	1 799	120ème	4,90%
ANGOLA	LUANDA	1 766	121ème	-3,92%
COMORES	MORONI	1 735	122ème	-6,47%
MAURITANIE	NOUAKCHOTT	1 713	123ème	-2,45%
BRESIL	BRASILIA	1 692	124ème	5,95%
VIET-NAM	HANOI	1 666	125ème	5,58%
KENYA	NAIROBI	1 657	126ème	6,15%
JORDANIE	AMMAN	1 642	127ème	9,25%
SERBIE	BELGRADE	1 620	128ème	2,79%
BOLIVIE	LA PAZ	1 539	129ème	0,79%
TCHAD	N'DJAMENA	1 454	130ème	-1,96%
GRECE	THESSALONIQUE	1 446	131ème	-0,21%
NIGER	NIAMEY	1 428	132ème	-3,32%
BULGARIE	SOFIA	1 412	133ème	6,57%
CHYPRE	NICOSIE	1 409	134ème	2,10%
PARAGUAY	ASSOMPTION	1 319	135ème	-13,73%
NIGERIA	LAGOS	1 256	136ème	-7,58%
INDE	NEW-DELHI	1 249	137ème	-2,80%
GHANA	ACCRA	1 153	138ème	6,76%
IRAN	TEHERAN	1 146	139ème	9,56%
KOWEIT	KOWEIT	1 144	140ème	6,82%
BAHREIN	MANAMA	1 088	141ème	-3,20%
ETHIOPIE	ADDIS-ABEBA	1 074	142ème	6,87%
CANADA	MONCTON ET HALIFAX	1 052	143ème	-4,71%
CROATIE	ZAGREB	1 021	144ème	1,59%
ETATS-UNIS	LA NOUVELLE- ORLÉANS	1 013	145ème	3,68%
SLOVAQUIE	BRATISLAVA	967	146ème	14,98%
MALTE	LA VALETTE	966	147ème	29,14%
CUBA	LA HAVANE	922	148ème	20,68%
GUATEMALA	GUATEMALA	907	149ème	7,98%
INDE	BOMBAY	889	150ème	3,49%
UKRAINE	KIEV	887	151ème	4,35%
SAINTE-LUCIE	CASTRIES	876	152ème	-5,40%
INDE	BANGALORE	872	153ème	3,07%
BIRMANIE	RANGOON	809	154ème	4,12%
NICARAGUA	MANAGUA	787	155ème	5,07%
OMAN	MASCATE	779	156ème	-2,01%
CENTRAFRIQUE	BANGUI	762	157ème	7,02%

(Rép.)				
SLOVENIE	LJUBJANA	735	158ème	2,08%
TANZANIE	DAR ES SALAM	681	159ème	-8,47%
CHINE	WUHAN	677	160ème	-25,28%
MOZAMBIQUE	MAPUTO	618	161ème	9,57%
SALVADOR	SAN SALVADOR	604	162ème	-3,21%
SRI LANKA	COLOMBO	591	163ème	11,72%
SEYCHELLES	VICTORIA	581	164ème	-3,49%
SYRIE	DAMAS	573	165ème	-29,61%
CHINE	CHENGDU	558	166ème	22,37%
TRINITE ET TOBAGO	PORT-D'ESPAGNE	553	167ème	-13,32%
ARMENIE	EREVAN	548	168ème	3,59%
ISLANDE	REYKJAVIK	515	169ème	27,48%
RUSSIE	SAINT PETERSBOURG	492	170ème	2,07%
PAKISTAN	ISLAMABAD	461	171ème	3,13%
KAZAKHSTAN	ALMATY	457	172ème	-0,87%
LITUANIE	VILNIUS	431	173ème	0,94%
GUINEE-EQUATORIALE	MALABO	398	174ème	-22,72%
BOSNIE-HERZEGOVINE	SARAJEVO	393	175ème	-2,24%
GEORGIE	TBILISSI	376	176ème	15,34%
RWANDA	KIGALI	365	177ème	20,46%
CAP-VERT	PRAIA	339	178ème	-16,30%
NIGERIA	ABUJA	338	179ème	5,96%
OUGANDA	KAMPALA	333	180ème	-12,37%
IRAQ	ERBIL	295	181ème	2,43%
BURUNDI	BUJUMBURA	290	182ème	-23,08%
ESTONIE	TALLINN	278	183ème	21,93%
CHINE	SHENYANG	271	184ème	-12,86%
LETTONIE	RIGA	269	185ème	18,50%
HONDURAS	TEGUCIGALPA	265	186ème	-3,28%
ZIMBABWE	HARARE	256	187ème	-0,78%
SOUDAN	KHARTOUM	251	188ème	5,02%
MACEDOINE (A.R.Y.M.)	SKOPJE	251	188ème	4,15%
YEMEN	SANAA	245	190ème	-31,56%
BANGLADESH	DACCA	237	191ème	-2,07%
SURINAME	PARAMARIBO	236	192ème	-1,26%
FIDJI	SUVA	236	192ème	1,72%
NAMIBIE	WINDHOEK	234	194ème	-2,09%
NEPAL	KATHMANDOU	225	195ème	6,13%
AFGHANISTAN	KABOUL	207	196ème	2,99%

AZERBAIDJAN	BAKOU	199	197ème	22,84%
ALBANIE	TIRANA	197	198ème	-2,96%
ZAMBIE	LUSAKA	193	199ème	-7,66%
BIELORUSSIE	MINSK	191	200ème	11,05%
LIBYE	TRIPOLI	173	201ème	-9,42%
JAMAÏQUE	KINGSTON	159	202ème	8,90%
KOSOVO	PRISTINA	142	203ème	2,16%
MONTENEGRO	PODGORICA	135	204ème	2,27%
BRUNEI	BANDAR SERI BEGAWAN	134	205ème	-21,64%
BOTSWANA	GABORONE	117	206ème	-2,50%
MONGOLIE	OULAN BATOR	109	207ème	-15,50%
INDE	CALCUTTA	106	208ème	17,78%
OUZBEKISTAN	TACHKENT	105	209ème	8,25%
IRAQ	BAGDAD	104	210ème	0,97%
GUINEE-BISSAO	BISSAO	99	211ème	-1,00%
PAKISTAN	KARACHI	97	212ème	-6,73%
TURKMENISTAN	ACHKHABAD	95	213ème	-48,65%
MOLDAVIE	CHISINAU	90	214ème	-4,26%
SOUDAN DU SUD	DJOUBA	88	215ème	-2,22%
PAPOUASIE-NLE- GUINEE	PORT-MORESBY	77	216ème	11,59%
RUSSIE	EKATERINBOURG	57	217ème	14,00%
TADJIKISTAN	DOUCHANBE	36	218ème	-33,33%
ITALIE	TURIN	2	219ème	-99,98%

Source : Rapport du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France 2017.