

N° 149

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

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, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

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, M. Robert del Picchia, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, 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, MM. Gérard Poadja, Ladislas Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS	5
INTRODUCTION.....	9
I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 151	11
A. DES MISSIONS RÉPARTIES EN TROIS ACTIONS	11
B. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION.....	11
II. UN RÉSEAU SOUS TENSION CONTRAINT DE S'ADAPTER.....	13
A. UN RESEAU QUI S'ADAPTE ET SE MODERNISE EN PERMANENCE.....	13
B. UNE ACTIVITÉ TOUJOURS DENSE AU SERVICE DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER.....	16
1. <i>La délivrance des titres d'identité.....</i>	16
2. <i>L'état civil</i>	19
3. <i>Actes notariés et Journée Défense et Citoyenneté : deux activités en voie d'extinction.....</i>	20
C. LES ACTIONS QUI ACCOMPAGNENT LES COMMUNAUTÉS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER.....	21
1. <i>L'aide sociale</i>	21
2. <i>L'aide à la scolarité</i>	24
D. LES VISAS, UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUEMENT RENTABLE.....	26
1. <i>Une nette reprise depuis 2017.....</i>	26
2. <i>Une source appréciable de recettes.....</i>	28
3. <i>Des délais de délivrance relativement stables.....</i>	29
4. <i>Le programme "Visa en 48 heures"</i>	30
III. POINTS DE VIGILANCE POUR L'ANNÉE 2019.....	31
A. LES EFFETS DE LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE RELATIVE À LA PROTECTION CONSULAIRE DES CITOYENS EUROPÉENS.....	31
B. LA SITUATION DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE AU ROYAUME-UNI AU REGARD DU BREXIT	32
C. LES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES ET LA RÉFORME DE LA REPRÉSENTATION DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER.....	34
EXAMEN EN COMMISSION.....	37
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES DANS LE CADRE DE LA PRÉPARATION DU PRÉSENT RAPPORT	47

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

1. Les crédits inscrits au PLF pour 2019 pour le programme 151 s'établissent à **374,24 M€**, en **augmentation de 1,5%** par rapport à 2018. Cette hausse s'explique par une progression significative (+4%) des crédits de personnel - qui représentent 63,7% de ce programme - liée à une remise à niveau du titre 2, sous-budgété l'an passé en raison d'effets de change et de prix. Hors titre 2, les crédits du programme 151 diminuent de 2,6% à 135,95 M€.

2. **L'augmentation des crédits de titre 2** intervient en 2019 malgré une diminution du schéma d'emploi. L'effort de réduction de la masse salariale imposé au réseau de l'Etat à l'étranger dans le cadre du **projet Action publique 2022** (-10% en quatre ans) conduira en effet en 2019 à la **suppression de 37 postes équivalant temps plein sur le programme 151**. Cet objectif sera atteint par de nouvelles mesures de rationalisation du réseau : transfert au Service central de l'état civil à Nantes de la transcription des actes d'état civil réalisée dans certains postes (Suisse, Luxembourg), allègement des effectifs des postes à gestion simplifiée, poursuite de l'externalisation du traitement des demandes de visas (Azerbaïdjan, Biélorussie) et transformation de postes d'agents titulaires en postes d'agents de droit local. L'effort de réduction de la masse salariale devrait en outre s'accroître les années suivantes.

Votre commission s'inquiète de cette démarche qui va se traduire par une **réduction des moyens d'un programme - et plus généralement d'une mission - soumis à des mesures d'économies depuis plus d'une dizaine d'années et qui a déjà poussé très loin le processus de rationalisation, au risque d'affaiblir la capacité d'influence et de rayonnement de la France dans le monde.**

On notera aussi l'objectif d'extinction quasi-totale de la compétence notariale des postes en 2019 et la suppression de la Journée Défense et Citoyenneté (JDC) que ceux-ci organisaient - plus ou moins - pour les jeunes Français de l'étranger.

3. Les crédits de **fonctionnement du réseau consulaire** (action 1) s'élèvent à **12,6 M€**, un montant quasiment stable par rapport à 2018. Ils comprennent une enveloppe destinée à l'organisation des élections européennes. Parmi ces crédits, il faut relever une hausse importante de l'enveloppe prévue pour les élections (+2,6 M€, soit 3,7 M€ en tout) dans la **perspective des élections européennes du printemps 2019**. Le coût total de ce scrutin pour les Français de l'étranger est estimé à 5,8 M€, en augmentation par rapport à 2014 du fait du nombre d'électeurs inscrits sur les listes, du poids des envois de propagande électorale dans le contexte désormais d'une circonscription unique (l'estimation budgétée porte sur 20 listes mais il est possible qu'il y en ait davantage), enfin une augmentation de 60% des tarifs postaux depuis 2014. En cas d'insuffisance des crédits prévus à cet effet, le ministère de l'intérieur versera une contribution au ministère des affaires étrangères en cours de gestion.

Parmi les mesures qui devraient faciliter l'organisation du scrutin, il faut noter la possibilité (en vigueur depuis 2015) de transmettre les procurations aux mairies par voie électronique et surtout, pour la première fois, l'intégration des listes électorales consulaires dans le Répertoire électoral unique (REU) qui permet de supprimer le système de la double inscription (possibilité de s'inscrire simultanément sur les listes électorales communales et consulaires).

4. Les crédits d'intervention (action 1) bénéficient d'une légère augmentation (+2,7%) par rapport à 2018, à **18,1 M€**. Néanmoins, cette augmentation s'explique principalement par l'inscription de nouveaux crédits d'un montant de 2 millions d'euros, destinés à abonder le dispositif décidé à l'automne 2017 pour compenser la suppression de la réserve parlementaire et dénommé **STAFE (Soutien au tissu associatif des Français à l'étranger)**. Ces crédits sont distribués sur la base d'appels à projets à propos desquels les conseillers consulaires et les conseillers de l'AFE sont consultés, les parlementaires étant, en revanche, tenus à l'écart de la procédure, ce qui est regrettable d'un point de vue démocratique.

En revanche, les **crédits destinés à l'aide sociale stricto sensu**, c'est-à-dire les aides versées par les postes aux personnes en difficulté, diminuent de 1,9 M€ (de 15,2 à 13,3 M€), afin de tenir compte de la baisse du nombre d'allocataires ainsi que de la diminution du taux de crédits mis en réserve.

Les **autres crédits d'intervention, globalement stables**, permettent de subventionner une douzaine de centres médico-sociaux, principalement en Afrique, d'aider des organismes de bienfaisance, de soutenir l'adoption internationale ou encore de financer les rapatriements sanitaires, qui ont tendance à se multiplier, surtout dans l'espace européen. Pour l'heure, l'entrée en vigueur de la directive « protection consulaire » n'a pas eu les conséquences redoutées, en dépit de transfert de charges vers le réseau français. Il convient de rester vigilant sur l'application de cette directive, dont il est évidemment trop tôt pour tirer un bilan.

5. La **dotation destinée aux bourses scolaires** (action 2) s'établit à **105,3 M€**, en baisse de 5 M€ par rapport à 2018. Comme les années précédentes, elle pourra être complétée, en tant que de besoin, par un **prélèvement sur la « soulte »** de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) qui, grâce à des effets de change favorables, a pu se reconstituer et devrait encore s'élever à 14 M€ fin 2018. Le nombre de boursiers en 2017 s'est établi à 25 350, en légère baisse.

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

- **la reprise de l'activité « visas »** : le nombre de demandes de visas, qui avait légèrement fléchi en 2016 à la suite des attentats de 2015, **a atteint un record en 2017** (4 millions, soit +13,5%), la tendance à la hausse s'étant poursuivie sur 2018. Le nombre de visas accordés progressant parallèlement, les recettes tirées de l'activité visas se sont élevées à **210,4 M€ en 2017**, en hausse de 13,3% par rapport à 2016. Conformément à un nouveau mode de calcul adopté en début d'année 2018, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a obtenu cette année 25% de 3% des recettes collectées, soit 1,38 M€ pour financer le recrutement de personnels vacataires, qui apportent des renforts ponctuels appréciables aux postes qui en ont besoin. L'activité devrait poursuivre sa progression en 2019, alors que le déploiement de l'application France-Visas, envisagé en 2020, devrait réduire encore les délais d'instruction des demandes.

- **la situation des 300 000 ressortissants français au Royaume-Uni** dans le contexte du Brexit : les négociations qui ont suivi le Brexit ont abouti le 19 mars 2018 à un accord sur le **principe du maintien des droits** pour les citoyens européens présents sur le territoire britannique au terme d'une période de transition fixée au 31 décembre 2020 : possibilité de continuer à vivre, travailler ou étudier au Royaume-Uni dans les mêmes conditions qu'actuellement, accès au statut de résident permanent pour ceux ayant résidé pendant cinq ans à cette date, droit au regroupement familial et maintien des droits sociaux et d'accès aux soins. L'entrée en vigueur de cet accord restait cependant conditionnée à l'obtention d'un **accord d'ensemble sur les conditions de retrait** du Royaume-Uni de l'UE, qui a été **signé le 25 novembre 2018**, après plusieurs semaines d'atermoiements et de doutes. Cet accord de retrait doit encore faire l'objet d'une ratification d'ici le mois de janvier par le Parlement britannique et par le Parlement européen, si les conditions politiques le permettent. Une fois cette étape franchie, le Royaume-Uni et l'UE devront définir les termes de leur relation future, qui déterminera notamment les conditions applicables aux citoyens européens arrivés après le 31 décembre 2020.

- **le projet de réforme de la représentation des Français de l'étranger** : annoncée par le Président de la République lors de la session d'automne 2017 de l'Assemblée des Français de l'Etranger (AFE), cette réforme aurait notamment pour objectif de remédier à l'insuffisante lisibilité de cette représentation, qui différencie les élus consulaires siégeant à l'AFE et les autres. Une consultation menée en début d'année 2018 auprès des élus et des associations de Français de l'étranger a donné lieu à une restitution au printemps, mettant en évidence des points d'accord : nécessité de conserver des élus de proximité élus au suffrage universel direct, de garder aussi une représentation non parlementaire au plan national, de former davantage les élus des Français de l'étranger et de renforcer leurs liens avec les élus parlementaires. **Le calendrier de cette réforme**, qui pourrait impliquer une réduction du nombre de conseillers consulaires et une révision du mode de fonctionnement de l'AFE, **a cependant été décalé du fait du retard pris par la réforme de la représentation nationale**. Elle ne devrait donc pas entrer en vigueur avant les élections consulaires de 2020. Votre commission suivra évidemment l'évolution de ce dossier avec la plus grande attention.

À l'issue de sa réunion du mercredi 14 novembre 2018, 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'État ».

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 2019, ce budget enregistre une augmentation de 1,5% par rapport à 2018.

Ce budget permettra le fonctionnement d'un **réseau composé, au 1^{er} janvier 2018, de 206 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, 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 évoque **deux grands dossiers** appelant une vigilance particulière en 2019 : d'une part, la situation des ressortissants français au Royaume-Uni dans **le contexte du Brexit** qui interviendra le 30 mars 2019, d'autre part, les développements à venir du **projet de réforme de la représentation des Français de l'Etranger**.

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 (4 millions de titres demandés en 2017) 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 AUGMENTATION

Le **programme 151 voit son enveloppe globale augmenter de 1,5% en 2019**. Cette évolution recouvre une augmentation (+7,05 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 (+3,2 M€) (action 3) en raison d'une hausse des crédits de titre 2, les crédits alloués à l'aide à la scolarité diminuant quant à eux de 4,3% (-4,7 M€).

	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	
	AE=CP	AE= CP	en €	en %
Action 1 <i>Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger</i>	207 122 419	214 170 044	+ 7 047 625	+ 3,4%
Action 2 <i>Accès des élèves français au réseau AEFE</i>	110 000 000	105 300 000	-4 700 000	-4,28 %
Action 3 <i>Instruction des demandes de visas</i>	51 572 563	54 770 324	+3 197 761	+6,2%
Total	368 694 982	374 240 368	+5 545 386	+1,5%

Source : PAP (en €)

• **L'action 1** (« offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger ») **voit ses crédits augmenter de 3,4%** (+7,05 M€) à 214,17 M€ (contre 207,12 M€ en 2018).

Sur ce montant, **183,52 M€ sont des crédits de personnel** (177,02 M€ en 2018), **le reste (30,65 M€)** se répartissant entre :

- **12,58 M€** (contre 12,41 M€ en 2018) de **crédits de fonctionnement** qui comprennent notamment :

. 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, en baisse à 2,3 M€ (-300 000 €) ;

. une enveloppe de 3,7 M€ destinée au **financement des élections**, en augmentation de 2,6 M€ pour permettre l'organisation des élections européennes (en plus d'éventuelles élections partielles) ;

. les crédits destinés aux **achats de documents sécurisés** (passeports, cartes d'identité, formulaires...) : 1,06 M€, montant en baisse par rapport à 2018 (1,4 M€) ;

. les **subventions aux agences consulaires** (510 agences consulaires placées sous l'autorité d'un consul honoraire): 1,3 M€, montant quasiment identique à celui prévu en 2018 (1,4 M€) ;

. les crédits destinés à la **télé-administration** : en augmentation à 2,5 M€ (1,6 M€ en 2018) afin notamment d'engager le chantier de la dématérialisation des actes d'état civil et de poursuivre la **modernisation des outils de l'administration** (télé-déclarations de PACS, télé-règlement des droits de chancellerie et des pré-demandes en ligne de passeports, 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). Il s'agit aussi de permettre la mise en place d'un centre d'appels disponible 24h/24 pour répondre aux demandes des usagers des services consulaires et de préparer la mise en œuvre du vote électronique pour les élections consulaires de 2020.

Il faut noter la **forte baisse des crédits destinés au fonctionnement de l'administration consulaire**, ramenés à 336 000 €, compte tenu du transfert au programme 105 des frais de représentation et de tournées consulaires (-2,7 M€) ;

- et **18,1 M€** (contre 17,6 M€ en 2018, soit une légère hausse de 2,7%) de **crédits d'intervention pour l'aide sociale** : cette augmentation est liée à l'inscription d'une nouvelle ligne de crédits d'un montant de 2 M€, pour le Soutien au tissu associatif des Français à l'étranger (STAFE), dispositif créé à l'automne 2017 pour compenser la suppression de la réserve parlementaire. Les crédits destinés aux comités consulaires pour la protection et l'action

sociale sont, quant à eux, en baisse (13,3 M€ contre 15,22 M€ en 2018), alors que ceux destinés aux rapatriements et hospitalisations d'urgence (1 M€), à la subvention versée à la Caisse des Français de l'Étranger (380 000 €), aux organismes locaux d'entraide et de solidarité (408 000 €) et aux centres médico-sociaux (200 000 €) sont stables. Enfin, les crédits destinés à l'adoption augmentent (730 000 €) du fait d'un transfert en provenance du programme 185.

- **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 légèrement diminuer à 105 300 000 €, un prélèvement sur la soule de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) devant être opéré en tant que de besoin ;**

- **L'action 3** (« Instruction des demandes de visas ») est dotée de **54,77 M€** contre 51,41 M€ en 2018. Il s'agit de crédits de personnel qui sont réévalués (+6,2%) en 2019. Cette enveloppe bénéficie de concours du **Fonds de sécurité intérieure (FSI) européen** 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.

II. UN RÉSEAU SOUS TENSION CONTRAINT DE S'ADAPTER

A. UN RÉSEAU QUI S'ADAPTE ET SE MODERNISE EN PERMANENCE

Sous l'effet des contraintes budgétaires pesant sur le ministère et malgré l'augmentation continue du nombre de Français établis hors de France, le **réseau consulaire français à l'étranger** s'est considérablement restructuré ces dix dernières années, cette rationalisation s'effectuant en tenant compte du poids des communautés françaises dans les nouvelles zones de croissance, de nos priorités économiques et de nos intérêts économiques et culturels.

Les communautés françaises à l'étranger

Au 31 décembre 2017, la communauté française à l'étranger se compose de **1 821 519 inscrits au registre des Français à l'étranger**¹, soit 2,21 % de plus qu'en 2016, même si son rythme de croissance diminue par rapport à l'année précédente et à la moyenne des dix dernières années (3,24 %).

La première communauté de Français hors de France est celle résidant dans **les Etats membres de l'UE** : 673 315 individus (+2,03%), les trois premiers Etats pour la présence française étant le Royaume-Uni (147 506), la Belgique (127 558) et l'Allemagne (116 388).

L'Amérique du Nord regroupe la deuxième communauté française expatriée : 267 666 (+3,19 %) dont 163 699 aux Etats-Unis et 103 967 au Canada.

¹ Pour un nombre de Français établis hors de France estimé entre 2 et 2,5 millions.

La population française dans les pays **d'Europe hors UE** augmente de 4,06 %, à 225 958 inscrits, la Suisse demeurant le pays où la présence française est la plus forte (+187 732, soit +4,25%).

La communauté française en Asie-Océanie (144 919 inscrits) supplante désormais celle installée au **Proche et Moyen-Orient** (soit 143 313 inscrits), les deux premières communautés de la zone étant la Chine (30 824) et l'Australie (25 348).

L'Afrique subsaharienne compte **145 220 Français**, dont 125 934 en Afrique francophone et 19 286 en Afrique non francophone. L'Afrique du Nord accueille, quant à elle, **119 271 Français**, leur présence augmentant partout, sauf en Libye.

Enfin, on dénombre 101 853 Français inscrits en **Amérique latine**.

Au 1^{er} janvier 2018, le réseau consulaire français était constitué de **206 postes consulaires**, dont 89 consulats et consulats généraux, 112 sections consulaires d'ambassade, 2 chancelleries détachées, 1 antenne consulaire, 1 bureau français (Taïpei) et 1 bureau de France (Chennai) et complété par un réseau très dense d'environ 500 agences consulaires. Il reste ainsi l'un des premiers réseaux consulaires au monde. Les évolutions qu'il a connues en 2017 sont les suivantes :

- poursuite de la réforme des « postes de présence diplomatique » (PPD) : fermeture des sections consulaires au Salvador, Nicaragua, Turkménistan, Seychelles et Fidji. A l'exception de la protection consulaire d'urgence de nos ressortissants qui reste assurée par ces postes, la gestion des communautés françaises est prise en charge par les postes de rattachement ;

- fermeture de la section consulaire en Andorre, et rattachement des activités consulaires pour Andorre au consulat général à Barcelone, à l'exception de l'état civil, de la nationalité et des visas, rattachés au consulat général à Madrid ;

- création d'un bureau de France à Chennai, ayant vocation à assurer le lien entre les acteurs français présents sur place et à accueillir et traiter les demandes de visas dans ce centre économique dynamique, où sont implantées des entreprises françaises.

En 2018, la **politique de regroupement d'activités**, dans un souci de professionnalisation et d'économies d'échelle, a été poursuivie : le traitement des demandes de visas pour l'ensemble des Etats-Unis a ainsi été centralisé à Washington ; le traitement des demandes de visas pour tout le Canada a, quant à lui, été centralisé à Montréal.

Par ailleurs, de nouvelles mesures seront prises, afin de permettre la réalisation de l'objectif **de réduction de 10% de la masse salariale à l'étranger d'ici 2022**, fixé dans le cadre du projet **Action publique 2022**. Pour le programme 151, cet objectif doit se traduire par la **suppression de 37 emplois en 2019**.

Il est ainsi prévu de réduire au strict minimum les effectifs des 18 postes à gestion simplifiée.

Est également programmé le passage au format de consulat d'influence (ou poste à gestion simplifiée) du consulat général de France à Almaty et l'ouverture concomitante d'une section consulaire à l'ambassade de France à Astana. Ce transfert vise à rééquilibrer les compétences entre ces deux postes, afin de tenir compte des évolutions locales.

La mutualisation sera mise à profit, notamment par le **transfert au Service central de l'état civil à Nantes** de la transcription des actes d'état civil réalisée dans certains postes (Suisse, Luxembourg).

Contribueront aussi à la baisse des effectifs **l'externalisation du traitement des demandes de visas** (Azerbaïdjan, Biélorussie) et la réduction de l'activité « visas » dans certains postes (Géorgie, Ukraine du fait de l'exemption des visas de court séjour Schengen). Enfin, la réduction de la masse salariale pourra aussi être obtenue par la transformation de postes d'agents titulaires en postes d'agents de droit local. Pour des raisons évidentes de sécurité, cette manœuvre « d'ADLisation » ne devra pas concerner nos postes les plus sensibles.

Enfin, l'administration consulaire est engagée dans un **processus de modernisation des missions consulaires et de simplification des démarches pour les usagers, reposant largement sur la dématérialisation**. L'objectif est qu'à l'horizon 2020 nos compatriotes établis à l'étranger ne soient contraints de venir au consulat qu'une fois tous les 10 ans, pour donner leurs empreintes biométriques lors du renouvellement de leur passeport, sauf demande spécifique (bourses, situation d'urgence...) ou déclaration d'état-civil (naissance, mariage...). Ce processus s'inscrit dans le cadre du projet MAEDI 21, et se traduit notamment par la dématérialisation de plusieurs démarches, comme :

- **l'inscription en ligne au registre** des Français établis hors de France (effective depuis le 15 juin 2016), et qui permet également l'inscription en ligne sur les listes électorales consulaires ;

- la **transmission électronique des procurations électorales depuis les consulats/sections consulaires vers les mairies en France** (effective depuis novembre 2015). Des réflexions sont également en cours avec le ministère de l'Intérieur pour mettre en œuvre un système de web-procuration permettant de dématérialiser intégralement le processus d'établissement et de transmission des procurations ;

- **l'envoi postal sécurisé des passeports aux domiciles des usagers qui en font la demande** (effectif depuis l'automne 2017 pour les usagers inscrits au Registre de 36 pays : Etats de l'Union européenne, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Etats-Unis, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande et Suisse) ;

- le **paiement en ligne des droits de chancellerie** et la pré-demande en ligne des passeports (prévus pour le premier semestre 2019).

- la mise en œuvre d'une expérimentation, dans le cadre de la loi ESSOC (Etat au service d'une société de confiance) visant à **dématiser l'état-civil des Français nés à l'étranger** et relevant des services du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères pour leur état-civil.

B. UNE ACTIVITÉ TOUJOURS DENSE AU SERVICE DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

1. La délivrance des titres d'identité

a) Les passeports

En 2017, **231 352 demandes de passeports ont été reçues par le réseau, soit 4 615 (+2%) de plus qu'en 2016.**

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

Une quarantaine de 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, ainsi que du nombre insuffisant de tournées consulaires.

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.

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

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

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

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

- ou bien **lors de tournées consulaires**.

Par ailleurs, depuis le 15 septembre 2017, les Français inscrits au registre de certains pays peuvent bénéficier, à leur demande, à leurs frais et sous conditions¹, de **l'envoi des passeports à leur domicile par courrier sécurisé**. Le dispositif met en œuvre un télé-service 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 évite aux compatriotes concernés **l'obligation de « double présentation »** (lors du dépôt de la demande et du retrait du titre).

Le délai moyen de délivrance s'est élevé en 2017 à 11,8 jours à compter du dépôt de la demande, soit un peu plus (11,5) que les années précédentes.

Une avancée attendue pour 2018 et qui devrait finalement intervenir en 2019 est l'instauration de la **pré-demande en ligne** des passeports 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'usager dont les données biométriques sont déjà enregistrées.

Enfin, devrait également être mis en place prochainement le **paiement en ligne des droits de chancellerie**², 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 2017, les postes consulaires ont délivré **84 049 cartes nationales d'identité**, soit 9 068 de plus (+12,1%) qu'en 2016 (74 981 cartes délivrées).

¹ En vertu du décret n° 2015-701 du 19 juin 2015 et d'un arrêté conjoint du ministère de l'intérieur et du ministère des affaires étrangères et du développement international fixant les modalités d'application et la liste des Etats concernés : 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.

² 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...

Cette tendance serait liée au fait que depuis l'entrée en fonction du fichier TES, le 15 septembre 2017, les personnes concernées déposent simultanément des demandes de cartes d'identité et de passeports.

**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 COMEDÉC. 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, avec les limites déjà soulignées.

Notons 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. Les postes du Luxembourg, de Belgique et de Suisse sont ainsi particulièrement concernés par des demandes émanant de Français résidant sur le territoire national non loin des frontières.

2. 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 2017, ils ont établi **110 152 actes** (16 190 actes dressés et 93 962 actes transcrits), chiffre en baisse (-5,3%) par rapport à 2016.

Ces actes se répartissent entre 52 820 actes de naissance (47,9%), 43 805 actes de mariage (39,8%), 7 422 actes de décès (6,7%), 5 351 actes de reconnaissance (4,8%) et 754 actes divers (enfant sans vie, changement de nom...).

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 transcrits¹ 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 numérisés. Pour les autres, l'informatisation se fait progressivement, à l'occasion du traitement des demandes.

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 continue à progresser : **chaque année, le SCEC délivre environ 1,9 million de copies et d'extraits d'actes** (1 944 267 en 2017), **soit plus de 7 700 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.

Après la mise en place de deux plateformes de dématérialisation ayant contribué à une simplification des démarches (COMEDec pour la transmission dématérialisée des données d'état civil aux administrations

¹ 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.

dans le cadre des demandes de titres d'identité et PLANETE pour la transmission dématérialisée aux notaires), l'étape suivante est la **transmission dématérialisée des actes aux particuliers**, conformément à ce que prévoit l'article 46 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC). Ce projet, qui démarrera en 2019, devrait aussi permettre une diminution des coûts de fonctionnement du SCEC, dont 80% des dépenses restent constituées de frais d'affranchissement liés à la délivrance des actes d'état civil et aux dossiers d'accès à la nationalité.

Soulignons, à cet égard, que le transfert au SCEC de la gestion du registre des PACS et de la procédure de changement de nom ou prénom pour les étrangers, conformément à la loi du 12 octobre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, a provoqué un surcroît de correspondance (+10 000 courriers supplémentaires chaque mois).

3. Actes notariés et Journée Défense et Citoyenneté : deux activités en voie d'extinction

Encouragé par la Cour des Comptes¹, le ministère cherche depuis plusieurs années 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.

C'est ainsi que l'activité notariale dans le réseau consulaire (hors Europe) a baissé de façon continue depuis 5 ans (de 5 961 actes en 2012, l'activité s'est réduite à 3 570 actes en 2017).

Un **arrêté du 18 décembre 2017** a réduit le périmètre du service notarial, désormais **limité à 42 postes**.

Le décret n° 91-152 du 7 février 1991 fondant cette activité est encore en vigueur, mais **l'objectif est bien d'aller vers une suppression de ce service** qui constitue une exception parmi les réseaux consulaires des pays européens. Il est notamment prévu de réduire la liste de l'arrêté à une dizaine de postes en milieu d'année 2019.

Par ailleurs, les postes ont désormais pour consigne **de ne plus organiser la Journée Défense et Citoyenneté au profit des jeunes Français établis hors de France**. Rappelons qu'aux termes de l'article L. 114-8 du code du service national, les Français établis hors de France âgés de moins de vingt-cinq ans participent, sous la responsabilité du chef du poste diplomatique ou consulaire accrédité, à la journée défense et citoyenneté aménagée en fonction des contraintes de leur pays de résidence.

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

Ne disposant d'aucune ligne de crédits pour prendre en charge cette mission et cherchant à réduire ses coûts par la diminution des activités considérées comme non essentielles au regard de ses missions, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères a donné instruction aux postes de **privilégier l'option de report de la JDC** qui est prévue par l'arrêté du 11 janvier 2016 relatif au recensement et à la participation des Français établis hors de France à la journée défense et citoyenneté, dans les pays où l'organisation d'une session peut porter préjudice aux personnes convoquées ou être rendue impossible du fait de contraintes matérielles importantes. Dans ce cas de figure, le poste informe les jeunes de la **possibilité de participer à une JDC à leur retour en France** si celui-ci a lieu avant leurs 25 ans et leur délivre une **attestation de report** permettant de justifier de la régularité de leur situation au regard du service national.

C. LES ACTIONS QUI ACCOMPAGNENT LES COMMUNAUTÉS FRANÇAISE À L'ÉTRANGER

1. L'aide sociale

a) Des crédits en hausse dans le projet de loi de finances pour 2019

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 2019 est de **18,06 millions d'euros, en augmentation** (+2,6%) par rapport à l'année précédente (17,6 millions d'euros).

Cette augmentation s'explique par deux facteurs :

- l'augmentation (+350 000 €, soit un total de 730 000 €) de la **ligne consacrée à l'adoption internationale, du fait du transfert depuis le programme 185** des crédits d'intervention pour la sécurisation de l'adoption internationale (coopération avec les pays concernés) et pour les missions d'expertise gérées par la mission pour l'adoption internationale, ceci dans le but de rassembler dans un seul programme les moyens alloués à l'adoption internationale ;
- la création d'un dispositif de **soutien au tissu associatif des Français de l'étranger (STAFE)** destiné à compenser la suppression de la réserve parlementaire et doté pour 2019 de 2 millions d'euros, financés par un transfert depuis le Fonds pour le développement de la vie associative.

Dispositif de soutien au tissu associatif des Français de l'étranger (STAFE)

Annoncé par le Président de la République devant l'AFE en octobre 2017 à la suite de la suppression de la réserve parlementaire et mis en place dès 2018, ce dispositif vise à soutenir les projets portés par des associations de Français à l'étranger dans les domaines caritatifs, culturels, économiques ou éducatifs.

Les règles d'éligibilité sont les suivantes : seules les associations actives localement sont éligibles et non celles dont le siège social se trouve en France ; elles doivent exister depuis plus d'un an ; le montant sollicité, compris entre 1 000 et 20 000 €, ne doit pas excéder 50 % du financement du projet ; le nombre de projets pris en compte est limité à 6 par poste.

Les projets présentés sont examinés par les conseils consulaires avant d'être examiné par la Commission consultative du STAFE. Vos rapporteurs pour avis regrettent que les parlementaires ne soient en aucune façon associés au dispositif.

Au titre de la campagne 2018, ce sont **302 projets** émanant de 112 postes diplomatiques et consulaires qui ont été **reçus et examinés** par la Commission. Les projets transmis étaient **majoritairement de type éducatif** (139 projets représentant 46% des demandes), puis culturel (85 projets, soit 28%), puis caritatif (33 projets, soit 11%), économique (15 projets, soit 5%), social (7 projets, soit 2%) et enfin divers (23 projets dans l'évènementiel, la coopération scientifique, la mémoire, la communication, etc.).

La Commission consultative du STAFE a finalement jugé **recevables 223 projets (soit 74% des dossiers étudiés) pour un montant de 1,74 M€**. Priorité a été donnée aux actions associatives en faveur de nos compatriotes résidant à l'étranger, que ce soit dans les domaines caritatifs, éducatifs ou culturels.

La prochaine campagne pour le Soutien de la vie associative des français de l'étranger sera lancée début janvier 2019.

Dans le même temps, les **crédits destinés à l'aide sociale** enregistrent une diminution (-1,9 million d'euros), afin de tenir compte de la diminution du nombre d'allocataires de certaines aides (allocations de solidarité, allocation adultes handicapés) et de la diminution du taux de réserve.

CRÉDITS D'AIDE SOCIALE À L'ÉTRANGER EN 2018 ET EN 2019

	PAP 2018	PAP 2019	Evolution
Aides sociales versées aux Français de l'étranger par les CCPAS	15 217 568 €	13 333 000 €	- 1 884 568 €
Subventions aux organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES – ex-sociétés françaises de bienfaisance)	408 000 €	408 000 €	-
Soutien à l'activité des centres médico-sociaux (hors personnel MAE)	200 000 €	200 000 €	-
Contribution au financement de la 3 ^e catégorie aidée de la Caisse des Français de l'étranger	382 000 €	380 000 €	- 2 000 €
Rapatriements	1 000 000 €	1 000 000 €	-
Hospitalisations à l'étranger			
Subventions à des organismes d'assistance	10 000 €	10 000 €	-
Adoption internationale	380 000 €	730 000 €	+ 350 000 €
Soutien au tissu associatif		2 000 000 €	+ 2 000 000 €
Total	17 597 568 €	18 061 000 €	463 432 €

La réforme de la Caisse des Français de l'étranger

La réforme en cours fait l'objet d'une proposition de loi adoptée par le Sénat le 1/02/2018 et transmise à l'Assemblée nationale le 2/02/2018. Elle obéit à trois objectifs :

- préserver la continuité de la couverture sociale française des salariés expatriés des entreprises ;
- réformer le mode de cotisation des individus sur la couverture maladie en l'appuyant sur une donnée quantifiable, vérifiable, objective et permettant de rendre la CFE compétitive par rapport à l'offre privée, en l'occurrence l'âge du cotisant et non plus ses ressources. Il s'agit aussi d'éviter un certain nombre de fraudes inhérentes au système déclaratif de ressources ;
- clarifier les garanties à l'étranger en les simplifiant et les régulant de meilleure manière, et continuer à agir comme un organisme de sécurité sociale pour les soins dispensés en France.

Ainsi, le mode de cotisation des entreprises couvrant leurs salariés ne sera pas modifié, et la réglementation liée à la prévoyance non plus. En revanche, pour les individus, les grilles de cotisations évolueront en fonction de l'âge du cotisant, des dispositifs spéciaux étant mis en place pour les pensionnés du système français afin d'éviter les hausses brutales de cotisations pour les actuels adhérents les plus âgés.

Si les garanties sur les soins dispensés en France sont les mêmes que l'assurance maladie obligatoire française, les garanties à l'étranger seront simplifiées, et clairement affichées (par arrêté ministériel) pour minimiser tout risque d'interprétation. Le taux de prise en charge de ces soins restera fixé sur le coût équivalent France.

2. L'aide à la scolarité

a) 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 les 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 établissements¹ répartis dans 137 pays.

Les bourses sont exprimées en pourcentage des frais de scolarité (quotité) payés par les familles, un **plafonnement des tarifs**² 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.

La réforme de l'aide à la scolarité, instaurée en 2013, a fait évoluer les règles d'attribution des bourses par la mise en place de nouveaux critères s'appuyant sur la réalité des ressources des familles (revenu net disponible par personne), avec pour objectif de parvenir à une plus grande équité.

L'octroi d'une bourse est donc déterminé en fonction de ce qu'il reste à une famille pour vivre, une fois payés les impôts, les charges sociales et les frais de scolarité, par rapport au coût de la vie locale.

La présence d'un ou plusieurs enfants handicapés dans la famille est prise en compte par l'ajout d'une part par enfant handicapé, au lieu d'une demi-part.

¹ 74 établissements en « gestion directe », 156 établissements conventionnés et 265 établissements partenaires.

² 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.

Pour chaque famille, un quotient familial réel net des frais de scolarité exprimé en parité de pouvoir d'achat est défini grâce à l'utilisation d'un indice en parité de pouvoir d'achat (IPPA).

De ce quotient familial découle la quotité théorique de bourse à laquelle a droit une famille. Le droit à bourse est ouvert dès lors que le quotient est inférieur à 21 000 €. La quotité de bourse est maximale (100%) si le quotient est inférieur à 3 000 € et elle est proportionnelle au quotient quand celui-ci est compris entre 3 000 € et 21 000 €. La quotité de bourse attribuée au titre des frais de scolarité au sens strict est appliquée aux frais parascolaires.

Le nombre total de boursiers se maintient autour de **25 000 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	25 353

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** est à l'œuvre avec une **progression de l'aide** (+4,6% de boursiers entre les campagnes 2017 et 2018) **dans les pays du rythme sud**, qui accueillent un nombre très inférieur de boursiers, **et une diminution** (-3,1% entre 2017 et 2018) **dans les pays du rythme sud**.

b) Les crédits d'aide à la scolarité pour 2019

Pour 2019, la dotation destinée à l'attribution des bourses scolaires sur critères sociaux **est réduite de 5 millions d'euros, à 105 millions d'euros, ce montant pouvant être complété**, 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 (AEFE)**.

Cette soulte, constituée initialement par un excédent du résultat d'exploitation constaté fin 2014 suite à un changement de méthode comptable, a été alimentée au fil des années par des trop-perçus et des gains au change.

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 M€) et en 2017 (-15,5 M€). Fin 2017, le montant de la soulte s'établissait à 14,6 M€. En 2018, le prélèvement devrait être de 0,5 M€, ce qui

ramènerait son montant à 14,1 M€. Mais il n'est pas exclu qu'elle se maintienne à son niveau voire augmente compte tenu des effets de change positifs déjà constatés depuis le début de l'année.

Pour mémoire, l'évolution de la dépense d'aide à la scolarité est influencée par **trois déterminants** : le nombre des inscriptions dans le réseau de l'AEFE, liée à l'augmentation du nombre de Français de l'étranger, la hausse des frais de scolarité et les variations de taux de change (50% du montant accordé reposant sur la parité euro/dollar qui a bénéficié d'un taux de change positif depuis 2016).

L'enveloppe effectivement allouée à la distribution de bourses a augmenté de manière continue 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 2019 permettra de financer le solde (60%) de la campagne 2018/2019 du rythme nord, la totalité de la campagne 2019 du rythme sud et la première partie (40%) de la campagne 2019/2020 du rythme nord.

Il faut noter que **300 000 euros sont prévus**, comme l'année dernière, pour venir en aide aux **boursiers en situation de handicap** (financement des accompagnants).

D. LES VISAS, UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUEMENT RENTABLE

1. Une nette reprise depuis 2017

Alors que le nombre de demandes avait légèrement fléchi en 2016 (-1,5%) après les attaques terroristes commises en 2015 sur le territoire national, il est reparti à la hausse l'année suivante, sous l'effet de la demande liée au tourisme. En 2017, année record, il a atteint **4 millions** (soit +13,5%). Cette tendance s'est poursuivie en 2018. Le nombre de visas accordés progresse parallèlement : **3 432 885 en 2017**.

Cependant, le **taux de refus de visas** continue à augmenter, conséquence d'une baisse de la « qualité » des dossiers et de contrôles plus stricts pour prévenir le risque migratoire. Ce taux est passé de 9,31% en 2011

à 11,06% en 2016 et à **13,55% en 2017** (soit +37% de refus par rapport à 2016). 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, des pays comme l'Afrique du Sud, l'Australie, Bahrein, le Canada, la Corée du Sud, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Indonésie ou encore la Nouvelle-Zélande ont eu, en 2017, un taux de refus inférieur à 2%.

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

Nigéria	49,8 %
Centrafrique	45,35 %
Guinée	42,94 %
Irak	41,27%
Comores	39,27%
Congo (RDC)	38,49 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire

93,5% des visas délivrés (soit 3 208 750 en 2017) 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 2017, est le suivant :

Chine	748 111
Algérie	396 653
Maroc	295 206
Russie	253 833
Inde	177 790
Turquie	127 796

Tunisie	120 320
Arabie Saoudite	111 759
Grande-Bretagne ¹	109 436
Indonésie	49 207

Source : réponse au questionnaire budgétaire

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 **6,5% du total des visas délivrés en 2016**, soit 210 223 visas. Ces visas de long séjour se répartissent en trois grandes catégories :

- études (39,35%) ;
- établissement familial (21,57%) ;
- motif professionnel (7,38%).

2. Une source appréciable de recettes

Conséquence de l'augmentation constatée, les recettes tirées de l'activité visas se sont élevés à **210,4 M€ en 2017**, en hausse de 13,3% par rapport à 2016 (185,7 millions d'euros).

Le programme 151 a donc pu bénéficier en 2018 d'une **attribution de produits liée à ces recettes des visas**, et par conséquent, du financement de vacations « hors plafond », ce qui n'avait pas été le cas en 2017, du fait de la baisse des recettes en 2016.

Conformément à un nouveau mode de calcul adopté en début d'année 2018, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a obtenu cette année 25% de 3% des recettes collectées, soit 1,38 M€ pour financer le recrutement de personnels vacataires.

Ces vacations permettent d'apporter des renforts ponctuels appréciables aux postes qui en ont besoin pour le traitement des demandes de visas.

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 était égal à 2/9 de la recette additionnelle (recettes de l'année n-1 - recettes de l'année n-2).

¹ 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.

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.

Compte tenu de l'absence de « retour » pour le ministère au titre de l'année 2016, du fait de la baisse de la fréquentation touristique et donc des recettes à la suite des attentats de 2015, **il a été décidé, en janvier 2018, de modifier le mode de calcul de cette attribution de produits** afin de supprimer la prise en compte de la progression par rapport à l'année antérieure.

La part qui revient au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères est désormais **3% des recettes de visas de l'année n-1**, répartie ensuite à hauteur de 75% en faveur du programme 185 (pour Atout France) et à hauteur de **25% en faveur du programme 151**.

Sur cette base, les prévisions d'attributions pour l'année 2018 s'élèvent à 6,8 M€, dont 1,7 M€ reviendrait au programme 151.

Source : réponse aux questions des rapporteurs.

Pour mémoire, au 16 août 2018, les effectifs consacrés à l'activité « visas » s'élèvent à **860 ETP permanents**, répartis en 300 emplois de titulaires (dont 12 en administration centrale), 44 emplois de volontaires internationaux et 516 emplois d'agents de droit local. A cette même date, 130 ETP (1 561,92 mois) de « vacations visas » ont par ailleurs été attribués depuis le début de l'année, 30,7 ETP de vacations (368,49 mois) restant à attribuer d'ici la fin de l'année.

En 2017 et en 2018, les effectifs ont été renforcés dans les pays connaissant une forte croissance des demandes : pays émergents (Chine, Inde, Indonésie, Philippines, Russie, Vietnam), Royaume-Uni, demandeurs traditionnels importants (Algérie, Maroc, Sénégal), pays connaissant une hausse conjoncturelle des besoins (Iran, Turquie, Pakistan).

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.

Le déploiement de l'application France-Visas, envisagé en 2020, devrait permettre de réduire encore les délais d'instruction, qui sont en moyenne de 4,3 jours en 2017 mais restent variables selon les postes.

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 ne concerne que les demandes individuelles et exclut par conséquent les demandes pour les voyages touristiques en groupe.

Il a été rendu applicable à l'Inde, à l'Afrique du Sud, au Qatar, au Koweït, à Bahreïn, Oman, aux EAU¹, à Singapour, la Turquie, l'Indonésie, la Géorgie et l'Arménie.

Il a été étendu en 2017 à la Russie et à six pays de l'ASEAN (Thaïlande, Philippines, Cambodge, Laos, Birmanie et Indonésie).

Son extension était envisagée en 2018 à l'Arabie Saoudite et au Vietnam, sous réserve de levée par nos partenaires Schengen de la consultation préalable obligatoire.

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 ;

¹ Ceux-ci étant dispensés de visa depuis mai 2015.

- 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).

III. POINTS DE VIGILANCE POUR L'ANNÉE 2019

A. LES EFFETS DE LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE RELATIVE À LA PROTECTION CONSULAIRE DES CITOYENS EUROPÉENS

Adoptée le 20 avril 2015, la directive 2015/637 relative à la **protection consulaire des citoyens européens** qui résident ou voyagent hors de l'UE¹ impose à tout Etat membre d'apporter sa protection consulaire, à tout citoyen d'un Etat membre de l'UE non représenté dans un pays tiers qui en ferait la demande, dans les mêmes conditions qu'il le ferait pour ses propres ressortissants. Cela concerne les actions qui relèvent classiquement de la protection consulaire : établissement d'attestations en cas de perte de documents d'identité, établissement de titres de voyage provisoires, assistance en cas d'arrestation et de placement en détention, évacuations sanitaires individuelles...

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).

¹ 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 avaient **jusqu'au 1^{er} mai 2018 pour adapter leur droit national** aux dispositions de la directive.

Un décret et un arrêté permettant la transposition de la directive ont été publiés respectivement **le 4 mai 2018 et le 11 juin 2018**.

La procédure de remboursement des frais de protection consulaire au profit de ressortissants européens a été calquée sur le mécanisme existant pour les ressortissants français. Ainsi les coûts de fonctionnement (déplacements longues distances, traductions) engendrés par les arrestations ou placements en détention et la prise en charge d'évacuations sanitaires individuelles donneront lieu à des **remboursements d'Etat à Etat par rétablissement de crédit**. Les autres actes (titres de voyages provisoires notamment), plus fréquents, seront encaissés directement par les postes sous forme de droits de chancellerie.

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

Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de la directive sur le **réseau consulaire français**. Les postes auraient fait l'objet à ce titre d'une dizaine de **sollicitations qui, pour la plupart, relevaient d'une lecture abusive de ce texte** (un Etat membre a par exemple demandé à la France d'assurer la protection de ses ressortissants dans un pays tiers pendant les deux mois d'été, pour permettre aux agents consulaires de cet Etat de prendre leurs congés) auxquelles ils n'ont pas donné suite.

La crainte demeure que **certains Etats membres cherchent à tirer parti** de la transposition de la directive **pour transférer à notre réseau des charges** qui leur incombent. Il conviendra de rester vigilant à ce sujet.

B. LA SITUATION DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE AU ROYAUME-UNI AU REGARD DU BREXIT

L'administration consulaire se montre particulièrement attentive aux conséquences du Brexit sur la situation des quelque 300 000 Français résidant au Royaume-Uni¹.

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

Si Londres avait présenté dès juin 2017 **une proposition relative aux droits des citoyens de l'UE**, celle-ci laissait subsister de nombreux points d'interrogation 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 »...

Les négociations conduites par la suite ont abouti le **19 mars 2018** à un projet d'accord assez complet sur le principe du maintien des droits. Cet accord prévoit en effet que les citoyens européens présents à la fin d'une période de transition (soit le 31 décembre 2020) pourront continuer à vivre, travailler ou étudier au Royaume-Uni dans les mêmes conditions que celles prévues actuellement par le droit européen, ceux y ayant résidé pendant cinq ans à cette date pouvant accéder au statut de résident permanent. Le droit au regroupement familial serait garanti et les citoyens conserveraient leurs droits sociaux et d'accès aux soins. Au-delà de la période de transition, les droits des citoyens européens dépendront de l'accord sur les relations futures et à défaut, de la législation nationale britannique.

L'entrée en vigueur de cet accord restait cependant conditionnée à **l'obtention d'un accord d'ensemble sur le Brexit**, qui devait intervenir à l'automne, ainsi qu'à l'accomplissement des formalités de ratification. Or, depuis l'échec du Conseil européen d'octobre, l'éventualité d'un *no deal* paraissait de plus en plus crédible.

L'entrée en vigueur de cet accord restait cependant conditionnée à l'obtention d'un accord d'ensemble sur les conditions de retrait du Royaume-Uni. Celui-ci a finalement été **signé le 25 novembre 2018**, après plusieurs semaines d'atermoiement. Il doit désormais faire l'objet d'une ratification par le Parlement britannique et par le Parlement européen, qui pourraient intervenir d'ici le mois de janvier 2019, si les conditions politiques sont remplies, notamment au Parlement britannique.

Le Royaume-Uni et l'UE devront ensuite s'entendre pour **définir les termes de leur relation future**, qui déterminera notamment les conditions applicables aux citoyens européens arrivés après le 31 décembre 2020. Un report de la période de transition pourrait être nécessaire.

Quelles que soient les prochaines étapes, la Direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire a reçu pour consigne de se tenir prête à renseigner et à répondre à toutes les interrogations des Français résidant sur le territoire britannique. Il est notamment prévu de renforcer le Consulat général de Londres si besoin, pour permettre de répondre aux interrogations de nos concitoyens, notamment dans l'hypothèse où l'accord de retrait ne pourrait entrer en vigueur.

Côté britannique, la **mise en place de nouvelles procédures administratives** sera nécessaire pour **l'attribution du statut de résident permanent**. Le Royaume-Uni devrait inaugurer prochainement un dispositif

d'enregistrement en ligne pour recueillir les demandes. Mais les associations de citoyens européens résidant au Royaume-Uni sont inquiètes quant à la capacité de l'administration britannique à procéder sans erreurs à l'enregistrement de tous les citoyens de l'UE avant la date effective du Brexit. Elles s'inquiètent également des orientations futures de la politique migratoire britannique, après les déclarations de la Première ministre Theresa May en faveur d'une immigration choisie.

Enfin, une préoccupation est le traitement qui sera réservé aux quelque quatre millions de ressortissants britanniques qui viennent en France chaque année en cas de no deal : seront-ils exemptés de visas ? Dans le cas contraire, l'effort serait hors de portée pour nos postes consulaires sur le territoire britannique.

C. LES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES ET LA RÉFORME DE LA REPRÉSENTATION DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

- Pour les Français de l'étranger, l'année 2019 sera d'abord marquée par **l'organisation des élections européennes**. Les électeurs résidant sur le continent américain éliront leurs représentants au Parlement européen le samedi 25 mai 2019, alors que les autres électeurs seront appelés au vote le dimanche 26 mai 2019. Cette élection générale revêt de multiples enjeux, aussi bien juridiques, que logistiques et budgétaires.

Tout d'abord, les Français de l'étranger ne seront plus rattachés à la circonscription d'Île-de-France, mais voteront **dans le cadre de la circonscription unique** prévue par la loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 qui modifie la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

Par ailleurs, l'année 2019 sera marquée par la **mise en œuvre de la réforme de la gestion des listes électorales** avec l'entrée en vigueur des lois n° 2016-1048 et n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, notamment pour les Français établis hors de France. Cette réforme institue un **Répertoire électoral unique (REU)** dont la gestion est entièrement centralisée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et qui sera utilisé pour la première fois lors des élections européennes. Le système de la double inscription, c'est-à-dire la possibilité d'une inscription simultanée sur les listes électorales communales et consulaires pour les Français établis hors de France, est également abrogé, les Français de l'étranger, comme les Français de métropole, devant dorénavant choisir de s'inscrire soit sur la liste électorale de leur commune de rattachement, soit sur une liste électorale consulaire. S'agissant en revanche de la possibilité de s'inscrire sur les listes électorales jusqu'au **sixième vendredi précédant la date du scrutin**, soit environ 1,5 mois avant celui-ci, elle ne sera pas appliquée pour les élections européennes de mai 2019 en raison de la période transitoire prévue pour le

passage d'un système à l'autre, la **date limite d'inscription étant fixée au 31 mars 2019**.

Le retrait britannique de l'Union européenne constitue un troisième enjeu électoral dans la mesure où, selon l'issue des négociations, il y aura des **conséquences sur les listes électorales complémentaires**. Plusieurs scénarii sont à envisager, mais le plus probable est que les ressortissants britanniques ne puissent ni participer à l'élection des représentants de la France au Parlement européen en mai 2019, ni être éligibles à ces élections.

Enfin, **l'enjeu budgétaire et logistique** des élections européennes pour les Français de l'étranger n'est pas négligeable, dans la mesure où l'impression, le pliage et l'envoi de la propagande électorale et du matériel de vote sur les cinq continents représentent un coût budgétaire important. Comme pour les précédentes élections, dans la mesure où l'envoi de la propagande n'est pas dématérialisé, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères devra également faire face à l'ensemble des difficultés logistiques et matérielles résultant des délais très contraints imposés par les articles 17 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 et 28-1 du décret n° 79-160 du 28 février 1979, des défaillances de certains systèmes postaux étrangers qui ne garantissent aucunement l'arrivée à bon port des documents ou encore des enjeux sécuritaires dans certains pays.

- Il faut, par ailleurs, évoquer les **perspectives de réforme de la représentation des Français de l'étranger**, dont le Président de la République a exprimé le souhait lors de la session d'automne de l'Assemblée des Français de l'Etranger (AFE) d'octobre 2017.

Parmi les raisons qui plaident aujourd'hui pour une telle réforme figurent notamment l'insuffisante lisibilité de cette représentation et un *turn-over* trop important des élus consulaires, qui **occasionne beaucoup d'élections partielles** (en moyenne, une par mois). La différenciation entre les élus consulaires qui siègent à l'AFE et les autres est aussi parfois mal vécue.

Après une **consultation** des parlementaires français de l'étranger, des membres du bureau élargi de l'AFE, des conseillers consulaires et des grandes associations de Français de l'étranger conduite en début d'année 2018, M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, a livré en mars 2018, lors de la 28^e session de l'AFE, une **première restitution** soulignant un certain nombre de points d'accord parmi les différents acteurs consultés : nécessité de conserver une représentation de proximité élue au suffrage universel direct, de garder aussi une représentation non parlementaire au plan national, de former davantage les élus des Français de l'étranger, de renforcer les liens entre les élus parlementaires et les élus non parlementaires des Français de l'étranger. D'autres aspects demeuraient en revanche en discussion : maintien ou non de l'AFE sous sa forme actuelle, nombre de conseillers consulaires élus, redécoupage ou non des circonscriptions électorales actuelles.

Selon le directeur des Français de l'étranger auditionné par vos rapporteurs pour avis, la réforme pourrait conduire notamment à une **réduction du nombre de conseillers consulaires**, qui sont actuellement 442 et qui pourraient être ramenés à 300 voire 250 et tous pourraient être membres de l'AFE. Par ailleurs, le **mode de fonctionnement de cette assemblée pourrait être revu**. Une de ses deux sessions plénières annuelles pourrait être supprimée et remplacée par une commission permanente réunissant une fois par trimestre le bureau de l'AFE et les parlementaires, afin de mieux assurer la continuité de l'activité.

Alors que l'ambition était initialement de faire aboutir cette réforme rapidement, en vue d'une mise en œuvre lors des prochaines élections consulaires de 2020, ce calendrier a été abandonné compte tenu du retard pris par la réforme constitutionnelle, qui, s'agissant des Français de l'étranger, devrait conduire, si elle est menée à bien, à une **réduction du nombre de parlementaires**. En effet, **cette réforme ne peut intervenir avant celle de la représentation nationale de sorte que son calendrier a été décalé** et qu'il n'est plus prévu désormais qu'elle entre en vigueur avant les élections consulaires de 2020.

Votre commission suivra évidemment l'évolution de ce dossier avec la plus grande attention.

À l'issue de sa réunion du mercredi 14 novembre 2018, 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 ».

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 7 novembre 2018, 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 2019.

M. Christian Cambon, président. – Nous poursuivons l'examen des avis de la commission sur le projet de finances pour 2019, 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. Rachid Temal, co-rapporteur pour avis. – Il s'agit d'un programme essentiel puisqu'il concerne le service public destiné aux Français de l'étranger. Pour 2019, les crédits du programme 151, qui financent les dépenses du réseau consulaire, s'établissent à 374,24 M€, en augmentation de 1,5 % par rapport à 2019. Mais dans le détail, ce n'est pas si simple.

En effet, cette hausse est liée à une progression significative (+4 %) des crédits de personnel qui constituent une part importante (238,3 M€ sur 374,24 M€) de ce programme. Or, cette progression intervient en 2019 malgré une diminution du schéma d'emploi (puisque le programme perd 37 postes équivalents temps plein). Elle est liée, pour l'essentiel, à une remise à niveau du titre 2 après une sous-budgétisation en 2018 (due à des effets de change et de prix), ainsi qu'à l'impact du glissement vieillesse technicité, qui est un facteur mécanique.

Pourtant, le programme 151 contribuera bien en 2019, comme les autres, à l'effort de réduction de 10 % de la masse salariale à l'étranger demandé à la mission « Action extérieure de l'Etat » d'ici 2022. Ainsi, comme je l'ai dit, le programme 151 supprimera 37 emplois en 2019, objectif qui sera atteint par de nouvelles mesures de rationalisation du réseau : transfert au Service central de l'état civil à Nantes de la transcription des actes d'état civil réalisée dans certains postes (Suisse, Luxembourg), allègement des effectifs des postes à gestion simplifiée. Contribueront aussi à la baisse des effectifs l'externalisation du traitement des demandes de visas (Azerbaïdjan, Biélorussie) et la réduction de l'activité « visas » dans certains postes (Géorgie, Ukraine du fait de l'exemption des visas de court séjour Schengen). Enfin, la réduction de la masse salariale pourra aussi être obtenue par la transformation de postes d'agents titulaires en postes d'agents de droit local,

ce qui peut avoir des conséquences pour l'évolution des carrières des personnels et pour leurs familles. Pour des raisons évidentes de sécurité, cette manœuvre « d'ADLisation » ne devra pas concerner nos postes les plus sensibles. On relèvera aussi l'extinction quasi-totale de la compétence notariale des postes en 2019 et la suppression définitive de la Journée Défense et Citoyenneté (JDC) qu'ils organisaient – plus ou moins – pour les jeunes Français de l'étranger, ce qui est, bien évidemment, un choix politique.

Hors titre 2, les crédits du programme 151 pour 2019 s'établissent à 135,95 M€, en diminution de 2,6 %.

Ce montant comprend une dotation de 105,3 M€ destinée aux bourses scolaires, en baisse de 5 M€ par rapport à 2018, mais qui pourra être complétée au besoin, comme les années précédentes, par un prélèvement sur la soule de l'Agence de l'enseignement français à l'étranger qui, grâce à des effets de change favorables, a pu se reconstituer (son montant est estimé à 14,1 M€ fin 2018). A cet égard, il faut avoir en tête l'objectif du Président de la République de doubler le nombre d'élèves dans le réseau et les questions qu'il soulève.

Les crédits hors titre 2 du programme 151 comprennent également des crédits d'intervention qui, cette année, bénéficient en apparence d'une légère augmentation (+2,7 %), à 18,1 M€. Néanmoins, ces crédits intègrent pour la première fois cette année une enveloppe de 2 millions d'euros destinée au nouveau dispositif du Soutien au tissu associatif des Français à l'étranger (STAFE) sur lequel je vais revenir. Ces crédits d'intervention permettent aux postes consulaires d'allouer des aides aux Français en difficulté (13,3 M€), de subventionner une douzaine de centres médico-sociaux, principalement en Afrique, d'aider des organismes de bienfaisance, de soutenir l'adoption internationale ou encore de financer les rapatriements sanitaires, qui ont tendance à se multiplier, surtout dans l'espace européen. Notons cependant que les craintes exprimées l'an passé concernant l'entrée en vigueur de la directive « protection consulaire » au printemps 2018 ne se sont pas concrétisées, aucune demande de rapatriement dans ce cadre n'étant notamment intervenue. Il faut, bien sûr, rester prudent et se donner plus de temps pour apprécier les effets sur notre réseau de cette directive. Enfin, il faut évoquer les crédits prévus au titre du STAFE (Soutien au tissu associatif des Français à l'étranger), dispositif décidé à l'automne dernier pour compenser la suppression de la réserve parlementaire. Le montant prévu (2 millions d'euros) est cependant bien inférieur à celui que les Français de l'étranger percevaient au titre de la réserve parlementaire. En outre, ces crédits sont distribués sur la base d'appels à projets sur lesquels les conseillers consulaires et les conseillers de l'AFE sont consultés, les parlementaires étant, en revanche, tenus à l'écart de la procédure, ce qui pose problème d'un point de vue démocratique.

J'ajouterai que sur les bourses et l'aide sociale, il me semblerait opportun de mener un jour une étude approfondie permettant d'examiner le mode de calcul et l'exactitude des chiffres qui nous sont présentés.

Enfin, le programme 151 comprend divers crédits de fonctionnement, pour un montant total de 12,6 millions d'euros (stable par rapport à 2018). Parmi ces crédits, il faut relever une hausse importante de l'enveloppe prévue pour les élections (+2,6 M€, soit 3,7 M€ en tout) dans la perspective des élections européennes du printemps 2019. Le coût total de ce scrutin pour les Français de l'étranger est estimé à 5,8 M€, en augmentation par rapport à 2014 du fait du nombre d'électeurs inscrits sur les listes, du poids des envois de propagande électorale dans le contexte désormais d'une circonscription unique (l'estimation budgétée porte sur 20 listes mais il est possible qu'il y en ait davantage), enfin une augmentation de 60 % des tarifs postaux depuis 2014. En cas d'insuffisance des crédits prévus à cet effet, le ministère de l'intérieur versera une contribution au ministère des affaires étrangères en cours de gestion. Parmi les mesures qui devraient faciliter l'organisation du scrutin, il faut noter la possibilité (en vigueur depuis 2015) de transmettre les procurations aux mairies par voie électronique et surtout, pour la première fois, l'intégration des listes électorales consulaires dans le Répertoire électoral unique (REU) qui permet de supprimer le système de la double inscription (possibilité de s'inscrire simultanément sur les listes électorales communales et consulaires). Le vote électronique, dont l'utilisation a été suspendue lors des législatives de 2017 en raison d'un risque de cyberattaque, reste envisagé pour les élections consulaires de 2020 et les élections législatives de 2022, mais ne sera pas applicable pour les élections européennes. Le ministère travaille actuellement à la fiabilisation de cette solution.

On notera aussi une augmentation des crédits destinés au développement de la télé-administration, en vue notamment d'engager le chantier de la dématérialisation des actes d'état civil (avec, à la clé, on l'espère, des économies substantielles puisque 80 % des dépenses du Service central de l'état civil (SCEC) correspondent à des frais d'affranchissement), mais aussi d'autres chantiers numériques (dématérialisation des déclarations de PACS, règlement en ligne des droits de chancellerie, pré-demande en ligne des passeports...). Il est aussi envisagé de mettre en place un centre d'appels disponible 24h/24 pour répondre aux demandes des usagers des services consulaires.

Parmi les autres lignes de crédits de fonctionnement figurent la dotation destinée à l'Assemblée des Français de l'étranger (en légère baisse, à 2,3 M€) et des crédits destinés au fonctionnement du réseau (en baisse de 2,7 M€, du fait du transfert des frais de représentation et de tournées consulaires au programme 105).

M. Jean-Pierre Grand, co-rapporteur pour avis. - J'évoquerai, en ce qui me concerne, trois sujets qui intéressent le programme 151, nos postes

consulaires et les Français de l'étranger : l'activité « visas », la situation des ressortissants français au Royaume-Uni dans le contexte du Brexit et le projet de réforme de la représentation des Français de l'étranger

Un mot, pour commencer, sur les visas, qui sont une activité importante et rentable de nos postes. Le nombre de demandes de visas, qui avait légèrement fléchi en 2016 à la suite des attentats perpétrés en 2015, a atteint un record en 2017 (4 millions, soit + 13,5 %), la tendance à la hausse s'étant poursuivie sur 2018. Le nombre de visas accordés progresse parallèlement, malgré un taux de refus en hausse (13,55 % en 2017) en raison d'un renforcement des contrôles visant à prévenir le risque migratoire. Conséquence de l'augmentation constatée, les recettes tirées de l'activité visas se sont élevées à 210,4 M€ en 2017, en hausse de 13,3 % par rapport à 2016 (185,7 millions d'euros). Conformément à un nouveau mode de calcul adopté en début d'année 2018, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a obtenu cette année 25 % de 3 % des recettes collectées, soit 1,38 million d'euros pour financer le recrutement de personnels vacataires. Ces vacances permettent d'apporter des renforts ponctuels appréciables aux postes qui en ont besoin pour le traitement des demandes de visas. On espère qu'avec la progression de l'activité, elles seront au rendez-vous en 2019. Le déploiement de l'application France-Visas, envisagé en 2020, devrait permettre de réduire encore les délais d'instruction, qui sont en moyenne de 4,3 jours en 2017 mais restent variables selon les postes.

Je voudrais maintenant évoquer, comme l'an passé, les conséquences du Brexit sur la situation des quelque 300 000 Français (et plus largement des 3 millions de ressortissants européens) qui résident au Royaume-Uni. Si Londres avait présenté dès juin 2017 une proposition relative aux droits des citoyens de l'UE, celle-ci laissait subsister de nombreux points d'interrogation. Les négociations conduites par la suite ont abouti le 19 mars 2018 à un projet d'accord assez complet. Celui-ci prévoit en effet que les citoyens européens présents à la fin d'une période de transition (soit le 31 décembre 2020) pourront continuer à vivre, travailler ou étudier au Royaume-Uni dans les mêmes conditions que celles prévues actuellement par le droit européen, ceux y ayant résidé pendant cinq ans à cette date pouvant bénéficier du statut de résident permanent. Le droit au regroupement familial serait garanti et les citoyens conserveraient leurs droits sociaux et d'accès aux soins. Au-delà de la période de transition, les droits des citoyens européens dépendront de l'accord sur les relations futures et à défaut, de la législation nationale britannique.

L'entrée en vigueur de cet accord reste cependant conditionnée à l'obtention d'un accord d'ensemble sur le Brexit, qui devait intervenir à l'automne, ainsi qu'à l'accomplissement des formalités de ratification. Or, depuis l'échec du Conseil européen d'octobre, l'éventualité d'un no deal paraît de plus en plus crédible. Quelles mesures à l'égard de nos

ressortissants le Royaume-Uni va-t-il prendre dans cette hypothèse ? Pour l'heure, nous n'en savons rien.

Quoi qu'il en soit, la Direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire a reçu pour consigne de se préparer à ce scénario. Il s'agira notamment de lancer une campagne de communication adaptée pour informer les ressortissants et leur permettre d'anticiper les démarches à accomplir, suivant les instructions du Home Office britannique. En outre, le Consulat général de Londres serait renforcé pour mieux répondre aux interrogations de nos concitoyens (accueil téléphonique, guichet, traitement des demandes d'actes d'état civil et de passeports...).

Côté britannique, la mise en place de nouvelles procédures administratives sera nécessaire pour l'obtention du statut de résident permanent. Le Royaume-Uni a ainsi prévu d'inaugurer avant la fin de l'année 2018 un dispositif d'enregistrement en ligne pour recueillir les demandes. Mais les associations de citoyens européens résidant au Royaume-Uni sont très inquiètes quant à la capacité de l'administration britannique de procéder sans erreurs à l'enregistrement de tous les citoyens de l'UE avant la date effective du Brexit. Elles s'inquiètent également des orientations futures de la politique migratoire britannique, après les déclarations de la Première ministre Theresa May en faveur d'une immigration choisie.

Enfin, une préoccupation est le traitement qui sera réservé aux quelque quatre millions de ressortissants britanniques qui viennent en France chaque année : seront-ils exemptés de visas ? Dans le cas contraire, il faudrait renforcer le poste consulaire de Londres d'un millier d'ETP, un effort hors de portée !

Pour finir, je voudrais évoquer les perspectives de réforme de la représentation des Français de l'étranger, dont le Président de la République avait exprimé le souhait lors de la session d'automne de l'AFE de l'année dernière. Parmi les raisons qui justifieraient une réforme figurent notamment l'insuffisante lisibilité de cette représentation et un turn-over trop important des élus consulaires, qui occasionne, nous dit-on, beaucoup d'élections partielles. La différenciation entre les élus consulaires qui siègent à l'AFE et les autres est aussi parfois mal vécue. Après une consultation des élus et des grandes associations de Français de l'étranger, le secrétaire d'Etat Jean-Baptiste Lemoyne a livré en mars 2018, lors de la 28e session de l'AFE, une première restitution soulignant les points d'accord : nécessité de conserver des élus de proximité élus au suffrage universel direct, de garder aussi une représentation non parlementaire au plan national, de former davantage les élus des Français de l'étranger et de renforcer leurs liens avec les élus parlementaires. Selon le directeur des Français de l'étranger que nous avons auditionné, la réforme, dont les contours définitifs ne sont pas encore arrêtés, pourrait conduire à une réduction du nombre de conseillers consulaires qui sont actuellement, je le rappelle, 442. Le mode de fonctionnement de l'AFE

pourrait être revu, une possibilité étant que l'une des deux sessions plénières annuelles soit supprimée et remplacée par une commission permanente réunissant le bureau de l'AFE et les parlementaires, ce qui, à mon sens, pourrait être une bonne chose. Cette réforme ne pouvant intervenir avant celle de la représentation nationale, son calendrier a été décalé et, en tout état de cause, il n'est pas prévu qu'elle entre en vigueur avant les élections consulaires de 2020. Nous suivrons évidemment l'évolution de ce dossier avec la plus grande attention.

Pour conclure, nous ne vous proposons pas d'avis à ce stade car notre vote sur ce programme est réservé jusqu'au vote de l'ensemble de la mission « Action extérieure de l'Etat » la semaine prochaine (mercredi 14 novembre). A titre personnel cependant, il me semble que le processus de rationalisation imposé depuis des années au réseau consulaire ait atteint ses limites. Alors que celui-ci n'a cessé de se moderniser et d'économiser depuis une dizaine d'années, ce qui se profile s'apparente plus à du rabot qu'à une rationalisation vertueuse. Une telle stratégie fragilise le service rendu à nos compatriotes à l'étranger et affaiblit notre influence, qui passe par le maintien d'une implantation matérielle et humaine.

Mme Hélène Conway-Mouret. - Je remercie les rapporteurs et partage tout ce qui a été dit. Alors que des économies ont été faites ces dix dernières années, le gouvernement propose de réduire la masse salariale du réseau de l'Etat de 10 % en quatre ans, soit de réaliser 110 millions d'euros d'économies, dont 78 millions d'euros sur le seul réseau du Quai d'Orsay. Malgré l'inventivité dont nos ambassadeurs sauront faire preuve pour s'acquitter de cette obligation, il est difficile de penser que cela ne va pas affecter la qualité du service public. Le risque est qu'on fasse davantage appel à des prestataires privés, comme c'est déjà le cas pour la prise de rendez-vous. Nous sommes viscéralement attachés au maintien d'un service public de qualité, composé d'hommes et de femmes très engagés dans leurs fonctions et nous ne souhaitons pas qu'il soit réduit. Un mot sur la réforme envisagée de la représentation des Français de l'étranger. La précédente réforme, que j'avais portée à l'époque en tant que ministre, remonte à juillet 2013. Il me semble que nous n'avons pas assez de recul pour apprécier la mise en œuvre de cette réforme et qu'il est trop tôt pour modifier le système mis en place. La réforme de 2013 avait permis d'élargir le collège électoral des sénateurs français de l'étranger mais surtout de doter les communautés françaises établies hors de France d'élus de proximité, ce qui constituait une belle avancée. Aujourd'hui, on envisage une réduction du nombre d'élus. Je ne comprends pas l'acharnement mis actuellement à affaiblir la représentation politique, que ce soit en France ou à l'étranger. Certes, des décrets d'application auraient besoin d'être revus, mais cela ne relève pas de la loi. A mon sens, le projet qui est en train d'être élaboré à la direction des français à l'étranger et de l'administration consulaire est guidé par des considérations administratives et ne tient pas compte du point de vue politique. Les élus consulaires font un travail remarquable. Ils sont en outre

des bénévoles qui touchent des défraiements minimes. Installés depuis longtemps dans leur pays de résidence, ils sont des relais précieux entre les autorités locales et les communautés françaises, alors que les diplomates, eux, ne sont que de passage.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. - L'an passé, nous nous interrogeons sur la fiabilité du dispositif Itinera de recueil mobile des demandes de passeport pour les personnes situées loin des postes consulaires, relayant des critiques sur son coût et ses problèmes techniques. Où en est-on maintenant ?

M. Richard Yung. - A ma connaissance, un nouveau modèle est en train d'être testé. S'agissant des recettes issues des visas, le retour au programme 151 est dérisoire : 1,4 million d'euros, alors que les visas représentent pour l'Etat, sur la base de 40 euros nets par visas, un bénéfice net de 160 millions d'euros. Les effets de ce mécanisme, intéressant dans son principe, ont été habilement réduits. J'aimerais avoir des précisions sur l'évolution des effectifs. Ils seront réduits de 37 équivalents temps plein. Pourtant, il est question pour 2019 d'un transfert de postes des autres ministères vers le ministère des affaires étrangères. Cela va-t-il annuler la baisse ? Quel sera le bilan au final ? Enfin, avez-vous des informations concernant d'éventuelles cessions de bâtiments de postes consulaires ?

M. Édouard Courtial. - Au sujet des visas, avez-vous des indications concernant le « taux de fuite » des demandes vers les consulats d'autres pays ? Lorsque j'étais au gouvernement, le consulat général de Shanghai ne parvenait pas, pour des raisons d'engorgement, à traiter les quelque 7.000 demandes qu'il recevait chaque année, de sorte que les Chinois découragés se tournaient vers le consulat d'Allemagne. Avec pour conséquence qu'au lieu de venir à Paris via Air France pour faire du tourisme et dépenser de l'ordre de 1 000 euros par semaine, ils se rendaient à Berlin via Lufthansa, ce qui représentait un certain manque à gagner pour notre pays. Existe-t-il un indicateur permettant de mesurer un tel phénomène ?

M. Olivier Cadic. - Alors que la population des Français à l'étranger ne cesse de croître, les moyens du réseau consulaire ne cessent de diminuer. Cela implique de revoir l'organisation et les missions des consulats. L'idée d'un centre d'appel centralisant les demandes, que j'avais moi-même émise il y a une dizaine d'années et que la députée Anne Gennetet a récemment reprise dans un rapport est pertinente, ce sera une réelle avancée pour délester les postes consulaires. Avez-vous une estimation de la charge induite par la gestion du STAFE pour les consulats, notamment en termes de moyens humains ? Car il s'agit bien d'une nouvelle mission qui n'est pas anodine : il faut solliciter les associations, examiner les demandes, organiser la concertation... Cela prend du temps, d'autant que les procédures utilisées ne sont pas modernes. Il faudrait évaluer cela. Merci d'avoir évoqué le dossier du Brexit. J'étais récemment à une réunion à Londres avec

l'association Les 3 millions (The3Million) à laquelle participaient de nombreux parlementaires britanniques. Personne ne sait ce qui va advenir, l'angoisse est forte, tout est au conditionnel. Concernant la réforme de la représentation des Français de l'étranger, il faut savoir que la France est considérée comme ayant le meilleur système de représentation et qu'elle est dans ce domaine regardée comme un modèle. J'ai cru comprendre que la réforme ne serait pas applicable pour les élections consulaires de 2020, pouvez-vous me confirmer ce point ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Sur la réforme du système de représentation des Français de l'étranger, je rejoins ce qui a été dit par notre collègue Hélène Conway-Mouret, il faut savoir ce que nous voulons. Ce système, mis en place après la deuxième guerre mondiale et développé peu à peu, est admiré et copié par les pays étrangers. De même, j'ai l'impression que le réseau consulaire s'éloigne de la philosophie qui était la sienne à l'origine, celle d'un réseau au service de ses ressortissants, pour se rapprocher de celle du réseau consulaire britannique, qui est davantage au service des intérêts économiques et des voyageurs professionnels. Je ne voudrais pas que la France s'oriente vers ce modèle, même si je reconnais beaucoup de pragmatisme aux Britanniques. Concernant le STAFE, l'enveloppe prévue représente 2 millions d'euros, alors que 3 millions revenaient aux Français de l'étranger dans le cadre de la réserve parlementaire. Alors qu'on nous avait dit que cette somme resterait la même, elle a été en réalité amputée d'un million d'euros. Par ailleurs, beaucoup de dossiers sont refusés par les consulats. Je regrette que la réserve parlementaire ait été abolie et que certains d'entre nous aient soutenu cette suppression. Il aurait mieux fallu en corriger les abus. En plus, les parlementaires sont mis à l'écart, comme ils le sont de l'AFE. C'est aberrant. La mise en place des conseillers consulaires a été un vrai progrès car il y avait un besoin d'élus de proximité. Malheureusement, dans de nombreux pays, ils sont insuffisamment associés par les postes consulaires. Il faudrait renforcer leurs droits, notamment dans les petits pays où les parlementaires se rendent moins souvent. Une autre décision aberrante, qui porte en outre atteinte au principe d'égalité, est la suppression de la JDC pour les jeunes Français de l'étranger. Car s'il y a un endroit où l'on a vraiment besoin d'une JDC, c'est bien à l'étranger. De fait, ce rendez-vous est bien souvent l'unique occasion pour de jeunes Français binationaux résidant loin des consulats et non scolarisés dans les établissements français, d'avoir un contact avec des autorités françaises. En plus, cela ne coûte quasiment rien. Dans le même temps, on renforce le budget destiné à la JDC sur le territoire national. Il y a sûrement moyen d'éviter cette suppression qui est une aberration. Je soulignerai d'ailleurs que certains postes sont très heureux d'organiser ce rendez-vous et en perçoivent tout l'intérêt pour les jeunes en termes de connaissance de la défense de la France et de sensibilisation aux valeurs universelles. Qu'on laisse donc faire les postes qui le font volontiers.

Mme Hélène Conway-Mouret. - A l'appui des propos des rapporteurs, je voudrais citer une phrase tirée d'un récent rapport de la députée Anne Gennetet : « Urgent, élève sérieux recherche solution innovante pour relever un défi majeur pour son avenir. Pronostic vital engagé ». Voilà la situation dans laquelle se trouve aujourd'hui le ministère des affaires étrangères.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur pour avis. - Personne ne conteste plus aujourd'hui le rôle essentiel des élus consulaires. Il nous faudra être attentifs à ce que la représentation de proximité des Français de l'étranger soit préservée dans le cadre de la future réforme, car elle permet des relations solides et durables avec nos concitoyens hors de France qui en éprouvent particulièrement le besoin. Pour eux, les conseillers consulaires sont un peu comme les conseillers municipaux, le consulat étant la mairie.

Concernant Itinera, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères développe actuellement un dispositif de 3^{ème} génération « Itinera 3 », qui aura vocation à compléter le parc existant. Développé en interne par la Direction des systèmes d'information, ce dispositif devrait avoir, selon les informations qui nous ont été communiquées, un coût unitaire inférieur à celui des valises de 2^{ème} génération. La DFAE et la DSI travaillent actuellement, en lien avec le Ministère de l'Intérieur et l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), à la fiabilisation et à la sécurisation de ces matériels avant d'envisager leur déploiement dans le réseau consulaire.

S'agissant des recettes de visas, selon le nouveau mode de calcul adopté en début d'année, ce sont 3 % des recettes collectées l'année précédente qui reviennent au ministère des affaires étrangères, dont 75 % au profit du programme 185 et 25 % au profit du programme 151. C'est plus favorable car auparavant, quand les recettes baissaient l'année précédente, il n'y avait pas de retour au profit du ministère.

Enfin, pour répondre à M. Edouard Courtial, nous n'avons pas connaissance d'un dispositif évaluant l'ampleur des reports des demandes de visas sur d'autres consulats, il faudra poser la question au ministre.

M. Rachid Temal. - Les effectifs du programme 151 baissent bien de 37 ETP en 2019 et ne sont pas affectés par le transfert au ministère des affaires étrangères d'agents de droit local d'autres ministères et occupant des fonctions support dans nos postes à l'étranger : en effet, ceux-ci seront rattachés au programme 105. Concernant les recettes de visas, je rappelle qu'elles contribuent aussi, via le programme 185, au financement de la politique touristique, dont il n'est pas besoin de souligner l'enjeu pour notre pays. Sur ce volet aussi, le retour de recettes est insuffisant, surtout si l'on compare aux moyens dont cette politique est dotée dans d'autres pays comme l'Espagne. Il faudrait augmenter le taux de retour en faveur des deux programmes du ministère. Sur l'avenir du réseau, c'est d'abord une question d'ordre politique sur le service public. Si l'on considère que les Français de

l'étranger ont droit au même service que les autres, il faut y consacrer des moyens suffisants, dans le cas contraire, il faut adapter le réseau (privatisations de certaines activités, mutualisation, à l'exemple du centre d'appel, recentrage des missions...), mais on voit bien les problèmes que cela pose. S'agissant du STAFE, sur la première campagne, 302 projets ont été déposés, dont 46 % étaient dans le champ éducatif, et $\frac{3}{4}$ d'entre eux, soit 223 projets en tout, ont été retenus, pour un montant de 1,74 million d'euros. La prochaine campagne pour le STAFE sera lancée début janvier 2019, il faudra bien évidemment regarder cela de près. Concernant le Brexit, nous ne savons pas grand-chose et nous partageons les inquiétudes. Sur la réforme de la représentation des Français de l'étranger, selon les informations dont nous disposons, elle ne sera pas appliquée pour les élections consulaires de 2020, elle n'est d'ailleurs pas actée, ne pouvant être conduite avant la réforme de la représentation nationale. S'agissant de la JDC, le directeur des Français de l'étranger nous a dit que son maintien aurait un coût. Pour autant, je partage le point de vue exprimé et considère que ce dispositif permet de maintenir un lien avec les jeunes Français de l'étranger. Pour une raison similaire, je ne suis pas favorable à une diminution du nombre d'élus consulaires.

Pour conclure, je pense qu'il serait intéressant d'approfondir nos travaux sur la question des bourses scolaires et de l'aide sociale, afin de sortir du débat et d'objectiver les problèmes.

M. Jean-Pierre Grand. – C'est d'autant plus vrai que, s'agissant des bourses, on ne pourra pas éternellement puiser dans la soule, il faudra bien se poser les bonnes questions.

La commission réserve son vote jusqu'à la fin de l'examen des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » le 14 novembre 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.