

N° 150

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

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

Par MM. Jean-Marc PASTOR et Robert del PICCHIA,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, président ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, vice-présidents ; Mmes Leila Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, secrétaires ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiava, André Vallini.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°1) (2012-2013)

SOMMAIRE

PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES CRÉDITS DU PROGRAMME 151	5
INTRODUCTION	7
I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 151	8
A. UN PROGRAMME À DOUBLE FINALITÉ : ACCOMPAGNER LES COMMUNAUTÉS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER, DÉLIVRER LES VISAS	8
1. Une double finalité, déclinée en trois actions	8
2. Les Français à l'étranger : un nombre croissant, une diversification des profils.....	9
B. DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES DES CRÉDITS DU PROGRAMME	12
1. Dépenses en diminution :	12
2. Dépenses stabilisées ou en hausse :	13
II. ADAPTER UN RÉSEAU CONSULAIRE SOUS TENSION	14
A. UN RÉSEAU QUI ARRIVE À SATURATION DE SES CAPACITÉS	14
B. UNE CROISSANCE PROFITABLE DES DEMANDES DE VISAS	15
1. Une activité économiquement « rentable », qui bénéficie d'une création nette de 75 emplois sur le triennum	15
2. Vers une extension de l'externalisation pour la collecte des données biométriques ?	19
C. UN REDÉPLOIEMENT AMORCÉ DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES	23
1. Une réflexion relancée dans le cadre de la « mission LEQUERTIER »	23
2. Des évolutions permanentes, une stabilité globale.....	24
3. Les pôles consulaires régionaux.....	26
4. La transformation de consulats en sections consulaires d'ambassades	27
5. L'évolution de l'emploi dans le réseau consulaire	27
D. VERS DE NOUVELLES MÉTHODES DE TRAVAIL ?	28
1. « Monconsulat.fr » et l'extension des téléprocédures.....	28
2. « Itinéra » ou les services consulaires en itinérance.....	29
E. LA DIRECTIVE SUR LA PROTECTION CONSULAIRE : QUELS IMPACTS POUR LE RÉSEAU CONSULAIRE FRANÇAIS ?.....	31
III. ACCOMPAGNER LES COMMUNAUTÉS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER	36
A. LA SITUATION SÉCURITAIRE DES COMMUNAUTÉS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER.....	36
1. Un accroissement préoccupant des menaces	36
2. La mise à jour des plans de sécurité des ambassades.....	37
B. LA SANCTUARISATION DES CRÉDITS D'AIDE SOCIALE.....	39
1. Des crédits préservés des restrictions budgétaires.....	39
2. Les différentes aides apportées à nos compatriotes de l'étranger.....	39
a) Les aides et allocations sociales versées par les comités consulaires pour la protection et l'action sociale : 16 M €.....	39
b) Les subventions aux organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES) : 398 000€	41
c) Les subventions aux centres médico-sociaux : 279 000€.....	41
d) La contribution au financement de la 3ème catégorie aidée de la CFE : 498 000€.....	42
e) Les rapatriements pour indigence et/ou raison sanitaire : 797 000€.....	42
f) Les hospitalisations d'urgence à l'étranger : 498 000€.....	43

g) L'action en faveur de l'emploi et la formation professionnelle des Français de l'étranger: 797 000€.....	43
h) Les subventions à des organismes d'aide en France ayant une action en faveur des Français de l'étranger : 100 000€	44
C. L'AIDE À LA SCOLARITÉ	45
1. <i>La suppression de la prise en charge de la scolarité des lycéens par la loi de finances rectificative d'août 2012</i>	45
2. <i>La réforme du système des bourses</i>	48
a) Un nouveau système de calcul dont les effets réels sont difficiles à évaluer	48
b) Un « ticket modérateur » susceptible d'induire à l'avenir un transfert de charges supplémentaire vers les familles ?.....	51
c) Quel rôle pour les commissions locales des bourses ?.....	52
IV. TIRER LES ENSEIGNEMENTS DE 2012 : COMMENT ABSORBER LES FUTURES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES ?	53
A. UNE SÉQUENCE ÉLECTORALE 2012 QUI A BEAUCOUP SOLLICITÉ LE RÉSEAU CONSULAIRE	53
1. <i>Un dispositif d'ampleur inédite</i>	53
2. <i>Des coûts élevés</i>	56
3. <i>Une participation décevante</i>	57
B. BILAN DU VOTE ÉLECTRONIQUE	58
C. QUELLES PERSPECTIVES POUR LA SÉQUENCE ÉLECTORALE À VENIR ?.....	59
V. MODERNISER L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER	61
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	66
AUDITION DE MME CONWAY MOURET (MARDI 30 OCTOBRE 2012)	67
EXAMEN EN COMMISSION.....	77

PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES CRÉDITS DU PROGRAMME 151

Le programme « Français à l'étranger et affaires consulaires » (357 M€, -3,1%) a pour objet de fournir aux Français établis ou de passage hors de France des services essentiels et de participer à la politique en matière d'entrée des étrangers en France. Chargé d'une mission de service public, il s'appuie sur un réseau de 233 postes consulaires dans le monde, tourné principalement vers la communauté croissante de nos ressortissants résidant hors de nos frontières (1,6 million d'inscrits au registre mondial des Français établis hors de France), mais également vers les très nombreux Français de passage à l'étranger (environ 23 millions en 2011) et les demandeurs de visas étrangers.

Piloté par la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) du ministère des Affaires étrangères, le programme 151 est constitué de trois actions : « Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger », « Accès des élèves français au réseau de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger » et « Instruction des demandes de visa ».

- Dépenses en diminution :

La décision de suppression de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français résidant à l'étranger conduit à une économie de 31,9 M€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2012.

Les crédits consacrés aux élections sont logiquement en forte diminution (8,3 M€ soit -80 %) ; la ligne reste budgétée à hauteur de 2,18 M€ pour couvrir les dépenses liées aux élections des conseillers de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) programmées pour juin 2013.

D'autres lignes budgétaires connaissent également une baisse. C'est le cas des crédits de fonctionnement de l'AFE - 9,7%, des agences consulaires -6,6%, et des frais de représentation des postes -2,2%.

- Dépenses stabilisées ou en hausse :

- les dépenses d'action sociale sont stabilisées (19,8 M€) ;

- il en va de même des frais de tournées consulaires nécessaires pour assurer un service de proximité (délivrance de titres de voyages, d'identité) et des voyages et missions ;

- les dépenses liées à l'imprimerie Nationale – acheminement des passeports et documents sécurisés- sont en hausse (+ 49 %). Elles ne peuvent être considérées comme des dépenses de fonctionnement « classiques », les besoins étant corrélés à de paramètres imprévisibles (coût des transports, évolution de la population française à l'étranger, l'augmentation des coûts de fabrication) ;

- priorité a été donnée aux dépenses informatiques (+ 0.35 M€, soit + 34,65 %), afin d'accélérer la dématérialisation des services rendus aux Français à l'étranger ;

- les dépenses d'entretien des cimetières civils, notamment en Algérie, sont en hausse (+ 6,3 %) du fait d'un engagement pluriannuel ; cette dépense diminuera assez fortement dans les années suivantes du triennal ;

- les crédits accordés sur les bourses scolaires sont en forte hausse pour faire face à l'évolution tendancielle de ce type de dépenses (+13% d'évolution annuelle moyenne ces dernières années). La prévision de dépenses pour 2013 est de 110,3 M€, (+ 16,7M€), soit une hausse de 18 %.

La ministre déléguée Mme CONWAY-MOURET a lancé 3 principaux chantiers :

1/ La réforme du dispositif d'aide à la scolarité

La loi de finances rectificative de juillet 2012 a supprimé la prise en charge des frais de scolarité pour les lycéens français à l'étranger (PEC), engagement du Président de la République pendant la campagne électorale. Cette décision génère une économie brute de 31,9 M€ pour 2013. Les montants économisés seront progressivement reportés sur les bourses à horizon 2015.

Une réflexion est actuellement en cours sur une réforme du mode de calcul des bourses avec le double objectif d'une plus grande équité et d'une gestion mieux maîtrisée de l'enveloppe pour les années à venir. Le nouveau système devra s'appliquer à la rentrée de septembre 2013 en rythme Nord et à la rentrée de janvier 2014 en rythme Sud.

Parallèlement, face à une augmentation régulière du nombre des Français installés à l'étranger et à la hausse (non totalement maîtrisable) des frais de scolarité, le Gouvernement mène actuellement une mission de réflexion globale sur le réseau d'enseignement français à l'étranger.

2/ La réforme du réseau consulaire

Depuis plusieurs années un redéploiement du réseau consulaire a été entamé, pour mieux accompagner la croissance des communautés françaises dans les zones les plus dynamiques. Le gouvernement souhaite revoir l'implantation du réseau en tenant compte notamment des spécificités géographiques, alors même que le nombre de nos citoyens à l'étranger ne cesse de progresser et que ceux-ci sont les mieux protégés et les mieux administrés au monde. M. Daniel LEQUERTIER, Ambassadeur de France, est chargé de mener cette réflexion. Il formulera des recommandations qui sont attendues pour la fin de l'année.

Le projet de loi de finances (qui prévoit 184 réductions d'emplois au total pour le ministère des affaires étrangères) ouvre 25 postes supplémentaires pour les visas.

3/ La réforme de l'Assemblée des Français de l'Étranger (AFE)

La représentation de la communauté française à l'étranger a évolué avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui a introduit la représentation à l'Assemblée nationale, et non plus seulement au Sénat, des Français établis hors de France. En juin dernier, pour la première fois, onze députés ont été élus par les Français de l'étranger.

Dans ce cadre, le Gouvernement a engagé une réflexion visant à réformer l'Assemblée des Français de l'Étranger (AFE) qui vise à « rapprocher les élus du terrain, à élargir les compétences des élus au niveau local et national, à améliorer la représentativité des élus et à élargir la base électorale des Sénateurs »¹. Les propositions de modification du Gouvernement sont attendues pour la fin 2012.

¹ Source : réponse du Gouvernement au questionnaire parlementaire de la commission

Mesdames, Messieurs,

Le programme 151 regroupe, au sein de la mission « Action extérieure de l'État », les crédits relatifs à l'action consulaire, à l'accompagnement des communautés françaises à l'étranger et à la délivrance des visas.

Les trois questions que se posent les Français qui planifient une expérience à l'international sont de savoir s'il y aura des services administratifs rendus par le consulat à proximité, si leur sécurité sera assurée et s'il existe un établissement scolaire pour leurs enfants. Ces questions essentielles sont au cœur du programme 151.

A l'heure du redressement économique et de la priorité donnée, à juste titre, à la diplomatie économique, ces crédits sont plus que jamais stratégiques par leur fort effet de levier potentiel pour le rayonnement de notre économie et de notre culture à l'étranger. On ne peut que se féliciter de l'augmentation régulière du nombre de Français inscrits dans les consulats, qui a été de près de 60 % en dix ans, soit un taux annuel moyen de 4% par an, avec des taux de croissance de 8% en Amérique du Nord ou de 10 % dans la région Asie-Océanie.

N'étant pas un ministère prioritaire, le ministère des Affaires étrangères participe, dans le projet de loi de finances pour 2013, à l'effort global de redressement des finances publiques. Toutefois, au sein de ses crédits, les crédits d'aide à la scolarité à l'étranger, qui participent de la priorité gouvernementale pour l'éducation, bénéficient d'un traitement privilégié.

Dans ce contexte, **les crédits du Programme 151 sont stabilisés** non seulement en 2013 mais aussi dans le cadre du triennum budgétaire 2013-2015 pour tout ce qui concerne l'aide sociale et les crédits de fonctionnement des services.

Si l'enveloppe globale du Programme 151 est, avec 144, 4 M€ en 2013 (hors masse salariale), en diminution par rapport au budget 2012, ceci résulte de la non reconduction de l'enveloppe spécifique dédiée aux élections présidentielle et législatives en 2012 (10,8 M€) et de la suppression de la prise en charge (PEC), effective dès la rentrée de septembre 2012.

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 151

A. UN PROGRAMME À DOUBLE FINALITÉ : ACCOMPAGNER LES COMMUNAUTÉS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER, DÉLIVRER LES VISAS

1. Une double finalité, déclinée en trois actions

Le programme « Français à l'étranger et affaires consulaires » a pour objet de fournir aux Français établis ou de passage hors de France des services essentiels, ainsi que de participer à la définition et à la mise en œuvre de la politique en matière d'entrée des étrangers en France. Chargé d'une mission de service public, il s'appuie sur un réseau de 233 postes consulaires dans le monde tourné principalement vers la communauté croissante de nos ressortissants résidant hors de nos frontières (**1,6 million d'inscrits** au registre mondial des Français établis hors de France), mais également vers les très nombreux Français de passage à l'étranger (environ **23 millions** en 2011) et les demandeurs de visas étrangers.

- **Action 1 : « Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger » : 201 M€.**

A ce titre, le programme assure la protection des ressortissants et intérêts français à l'étranger, fournit des services administratifs aux Français de l'étranger (délivrance de documents d'identité et de voyage, actes d'état civil,...), dispense l'aide sociale à l'étranger et participe à la promotion de l'emploi et de la formation professionnelle.

Cette action comprend 4 pôles : l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), les dépenses de fonctionnement des services, la télé administration et le pôle social. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, **les crédits de l'action 01 diminuent globalement de 8,3 M€, soit -19,5 %**. Cette baisse correspond principalement aux crédits non reconductibles ouverts en 2012 au titre des élections.

Hors dotation exceptionnelle pour l'organisation des élections, les crédits accordés au titre des dépenses de fonctionnement sont globalement **préservés** en 2013 car il s'agit majoritairement de dépenses obligatoires de service public telles que l'achat de documents sécurisés (+ 49,2%) ou l'entretien des cimetières (+ 6,3 %).

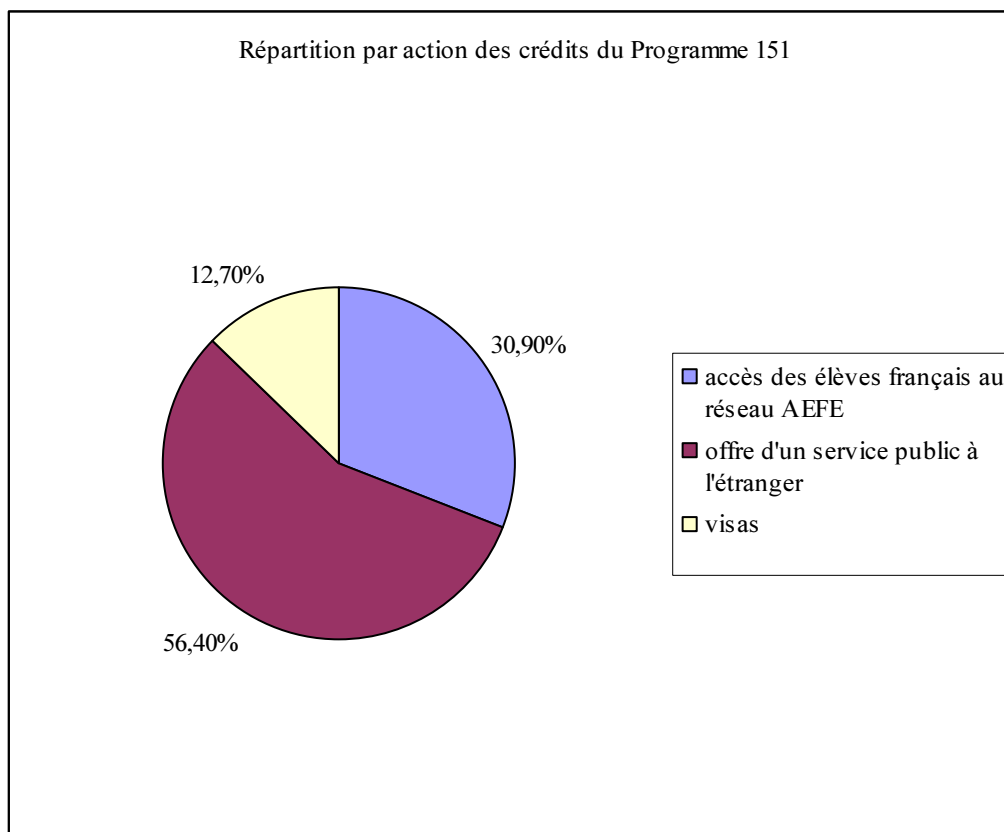
- **Action 2 : « Accès des élèves français au réseau AEFÉ », 110 M€.**

Cette action recouvre désormais la définition de la politique des bourses scolaires et sa mise en œuvre par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et les postes consulaires (commissions locales de bourses). Elle a pour vocation de permettre aux élèves français fréquentant le réseau des établissements de l'AEFE de bénéficier d'aides à la scolarité, sous la forme d'octroi de bourses scolaires. Le dispositif de prise en charge des

frais de scolarité des lycéens français, compris jusqu'alors dans cette action, a été supprimé à compter de la rentrée de l'année scolaire 2012/2013.

- **Action 3 : « Instruction des demandes de visa », 45 M€.**

Cette action correspond à l'activité de traitement des demandes de visas dans les postes consulaires (**2,2 millions de titres demandés en 2011**).



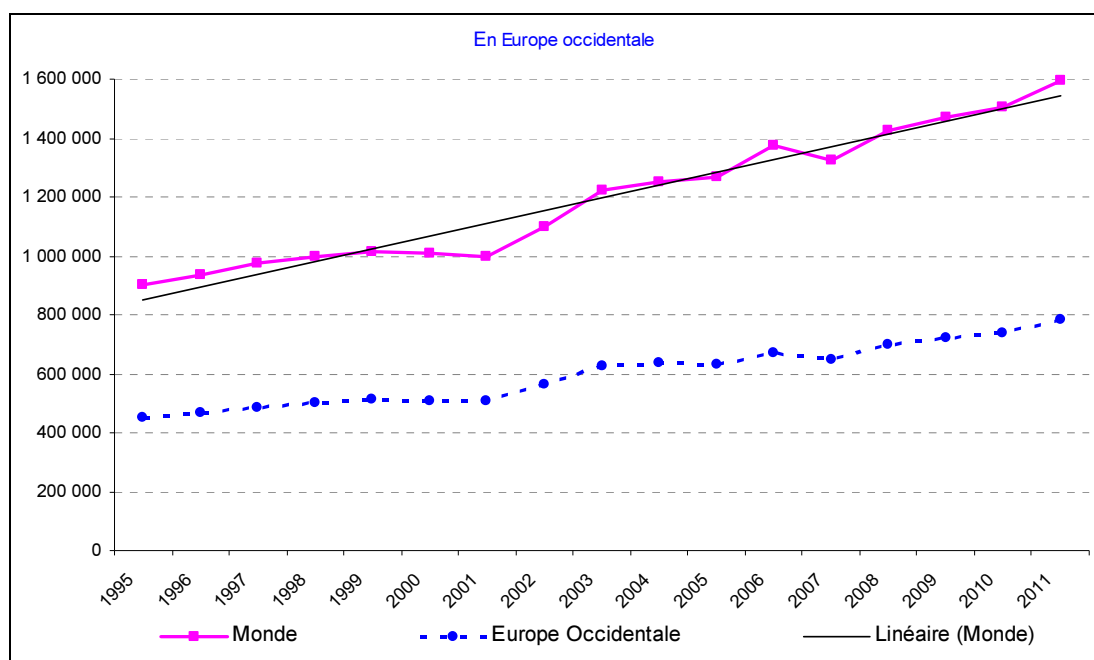
2. Les Français à l'étranger : un nombre croissant, une diversification des profils

D'après le rapport du Directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire du ministère des affaires étrangères, au 31 décembre 2011, près de **1,6 million** (1 594 303) de nos compatriotes étaient inscrits au registre mondial des Français établis hors de France, soit une **hausse de 6% par rapport à l'année précédente**. Cette augmentation est supérieure à la tendance moyenne d'accroissement car elle résulte de l'effort de sensibilisation à la nécessité de l'inscription au registre consulaire pour les élections présidentielle et législatives de 2012.

Au cours des dix dernières années, le nombre de Français inscrits au registre a augmenté de près de 60%, soit un taux annuel moyen de plus de 4%¹.

¹ Calcul du taux annuel moyen sur la période 2000-2011.

ÉVOLUTION DE LA POPULATION FRANÇAISE INSCRITE DE 1995 À 2011



Source : Direction des français à l'étranger

L'Asie-Océanie et l'Amérique du Nord enregistrent des taux de croissance supérieurs à 8% en 2011.

L'Amérique du Nord compte 202 014 ressortissants français inscrits au registre dont environ 122 700 aux États-Unis (3ème pays d'accueil des Français résidant à l'étranger) et plus de 79 300 au Canada (7ème pays). En 2011, la croissance du nombre de Français inscrits au registre est plus importante au Canada (11,1%) qu'aux États-Unis (6,6%).

La région Asie-Océanie a compté cette année plus de 11 000 inscrits supplémentaires (+10,8%) ; elle dépasse aujourd'hui les 110 000 inscrits au registre. Dans cette région, **7 pays ont des taux de croissance supérieurs à 15%**. Ainsi, **l'Indonésie**, voit le nombre de Français inscrits au registre croître de **22,2%**, pour atteindre 3 564 inscrits en 2011. **L'Australie** voit une croissance de **15%** de sa communauté française. La **Chine**, avec un taux d'accroissement du nombre d'inscrits au registre de **11,4%** se situe dans la moyenne de la zone.

L'évolution du nombre de Français inscrits au registre dans les pays de la zone **Proche et Moyen Orient** est assez hétérogène : parmi les plus forts accroissements, l'Arabie Saoudite et les **Émirats Arabes Unis** ont des taux d'accroissement supérieurs à 10% en 2011 (10,6% et **15,2%**).

Les cinq premiers pays où l'on compte le plus grand nombre de nos concitoyens sont la Suisse, le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Allemagne et la Belgique. Ces pays accueillent chacun une communauté supérieure à 100 000 Français inscrits, et regroupent à eux seuls près de 40% des Français établis à l'étranger. Les cinq suivants accueillent plus de 40 000 Français chacun. Ainsi, les dix premiers pays figurant dans la liste ci-dessous représentent 60% des Français inscrits au registre.

IMPORTANCE DES COMMUNAUTÉS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER
(INSCRIPTION AU REGISTRE NATIONAL)- PLUS FORTES CROISSANCES EN GRIS

Pays	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Évolution 11/10
SUISSE	128 701	129 872	132 784	138 349	143 870	145 108	155 743	7,3%
ROYAUME-UNI	102 470	111 186	107 914	112 660	113 127	113 655	123 306	8,5%
ETATS-UNIS	106 099	116 438	111 875	117 076	115 383	115 058	122 686	6,6%
ALLEMAGNE	101 391	108 821	99 288	106 842	109 468	111 742	114 372	2,4%
BELGIQUE	79 828	82 271	81 608	90 588	96 596	101 236	109 426	8,1%
ESPAGNE	71 226	82 458	69 290	82 050	86 173	89 391	94 056	5,2%
CANADA	60 763	67 200	63 732	68 075	69 868	71 404	79 328	11,1%
ISRAEL	42 573	44 279	49 137	56 585	57 941	59 018	58 840	-0,3%
ITALIE	41 494	44 497	44 561	46 224	46 618	46 554	48 352	3,9%
MAROC	30 003	32 689	34 097	36 818	39 044	41 129	44 000	7,0%
CHINE	13 785	17 185	18 765	22 231	24 953	27 207	30 305	11,4%
ALGERIE	38 080	41 498	36 782	34 718	30 993	28 287	28 830	1,9%
LUXEMBOURG	21 714	22 981	23 854	24 809	25 385	26 136	28 720	9,9%
PAYS-BAS	18 519	19 968	19 375	21 282	22 407	23 593	23 934	1,4%
TUNISIE	15 463	16 421	15 931	17 980	19 010	19 995	21 552	7,8%
LIBAN	17 564	19 279	16 937	18 225	18 807	19 725	21 428	8,6%
MADAGASCAR	19 602	20 124	18 962	19 821	19 841	19 930	19 864	-0,3%
BRESIL	15 630	16 559	16 467	17 773	18 578	18 757	19 858	5,9%
JERUSALEM	13 158	14 585	15 510	17 099	17 856	19 730	19 708	-0,1%
AUSTRALIE	14 270	17 312	14 442	15 291	16 004	15 821	18 323	15,8%
SENEGAL	16 813	17 834	16 966	16 882	16 817	16 817	17 729	5,4%
MEXIQUE	13 510	14 492	14 315	15 378	16 048	16 404	17 315	5,6%
PORTUGAL	11 956	12 633	12 135	13 864	14 320	15 049	15 572	3,5%
ARGENTINE	15 065	14 811	14 283	15 225	14 854	14 234	14 390	1,1%
EMIRATS ARABES UNIS	6 790	8 045	8 497	9 858	11 187	12 453	14 352	15,2%

Source : Direction des français à l'étranger

Près de la moitié (42,5%) des Français établis hors de France sont des bi-nationaux.

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

B. DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES DES CRÉDITS DU PROGRAMME

PROGRAMME 151 « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES »

		AE 2012	CP 2012	AE 2013	Évolution	CP 2013	évolution
151	FRANCAIS A L'ETRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES	368 399 724	368 399 724	356 968 767	-3,10%	356 968 767	-3,10%
TOTAL T2		200 450 297	200 450 297	212 494 967	6,01%	212 494 967	6,01%
	Hors CAS Pension	175 482 983	175 482 983	185 835 868	5,90%	185 835 868	5,90%
	CAS Pension	24 967 314	24 967 314	26 659 099	6,78%	26 659 099	6,78%
TOTAL HT2		167 949 427	167 949 427	144 473 800	-13,98%	144 473 800	-13,98%
Action 1 - Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger		42 082 727	42 082 727	34 173 800	-18,79%	34 173 800	-18,79%
	ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER	3 410 000	3 410 000	3 390 000	-0,59%	3 390 000	-0,59%
	FONCTIONNEMENT DES SERVICES	7 183 727	7 183 727	7 431 800	3,45%	7 431 800	3,45%
	TELEADMINISTRATION ET ACCUEIL	1 010 000	1 010 000	1 360 000	34,65%	1 360 000	34,65%
	ELECTIONS	10 679 000	10 679 000	2 180 000	-79,59%	2 180 000	-79,59%
	AFFAIRES SOCIALES	19 800 000	19 800 000	19 812 000	0,06%	19 812 000	0,06%
Action 2 - Accès des élèves français au réseau de l'AEFE		125 500 000	125 500 000	110 300 000	-12,11%	110 300 000	-12,11%
	BOURSES SCOLAIRES	93 600 000	93 600 000	110 300 000	17,84%	110 300 000	17,84%
	PEC	31 900 000	31 900 000	0	-100%	0	-100%

1. Dépenses en diminution :

La décision de suppression de la **prise en charge** des frais de scolarité des lycéens français résidant à l'étranger conduit à une économie de **31,9 M€** par rapport à la loi de finances initiale pour 2012.

Les crédits consacrés aux **élections** sont logiquement en forte diminution (-8,3 M€ soit -80 %) ; la ligne reste budgétée à hauteur de 2,18 M€ pour couvrir les dépenses liées aux élections des conseillers de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) programmées pour juin 2013.

D'autres lignes budgétaires connaissent également une baisse. C'est le cas des crédits de **fonctionnement** de l'AFE - 9,7% (baisse des seuls frais de fonctionnement de l'AFE, de 20 000€, tandis que les crédits totaux sont stabilisés à 3 390 000 €), des agences consulaires -6,6%, et des frais de représentation des postes -2,2%.

2. Dépenses stabilisées ou en hausse :

- les dépenses d'**action sociale** sont stabilisées (**19,8 M€**) ;
- il en va de même des frais de **tournées** consulaires nécessaires pour assurer un service de proximité (délivrance de titres de voyages, d'identité) et des voyages et missions ;
- les dépenses liées à l'**imprimerie** Nationale – acheminement des passeports et documents sécurisés (+ 49 %) sont en hausse. Elles ne peuvent être considérées comme des dépenses de fonctionnement « classique », les besoins étant corrélés à des paramètres imprévisibles (coût des transports, évolution de la population française à l'étranger, l'augmentation des coûts de fabrication) ;
- priorité a été donnée aux dépenses **informatiques** (+ 0,35 M€, soit + 34,65 %), afin d'accélérer la dématérialisation des services rendus aux Français à l'étranger ;
- les dépenses d'entretien des **cimetières civils**, notamment en Algérie, sont en hausse (+ 6,3 %) du fait d'un engagement pluriannuel ; cette dépense diminuera assez fortement dans les années suivantes du triennal ;
- les crédits accordés sur les **bourses** scolaires sont en forte hausse pour faire face à l'évolution tendancielle de ce type de dépenses (+13% d'évolution annuelle moyenne ces dernières années). La prévision de dépenses pour 2013 est de **110,3 M€, (+ 16,7M€)**, soit une hausse de **18 %**. A noter que l'ensemble de l'aide à la scolarité prévue dans la loi de finances initiale pour 2012 (bourses et prise en charge) s'élevait à 125,5 M€.

II. ADAPTER UN RÉSEAU CONSULAIRE SOUS TENSION

A. UN RÉSEAU QUI ARRIVE À SATURATION DE SES CAPACITÉS

Alors que les communautés françaises à l'étranger continuent de s'accroître rapidement, les services offerts par le réseau consulaire sont en outre chaque année **plus nombreux** et souvent plus **complexes** (généralisation de la motivation du refus de visa, biométrie, élection des députés élus par les Français établis hors de France...).

La protection consulaire et les services aux Français se traduisent par **un large périmètre** de services administratifs offerts par les consulats aux Français établis ou de passage à l'étranger.

- **Sécurité** des Français établis ou de passage à l'étranger : les services consulaires sont en charge de toutes les questions relatives à la protection et la sécurité des personnes sur le terrain, en liaison avec l'action du centre de crise.

- Fourniture de **services administratifs** aux Français de l'étranger : plus de 1.600.000 personnes sont inscrites au registre mondial des Français établis hors de France, sur environ deux millions de Français résidant à l'étranger. Chaque année, **190 000 passeports, 90 000 cartes nationales d'identité et plus de 2 millions de documents d'état civil** sont établis ou délivrés. Les consulats assurent également l'inscription sur les listes électorales, l'organisation des **élections**, les affaires **notariales** hors UE, le **recensement** des jeunes et l'organisation des **journées de défense et citoyenneté**.

La délivrance des titres d'identité par le réseau consulaire

En 2011, ce sont plus de 190 000 passeports qui ont été délivrés dans le réseau consulaire. Cela constitue une hausse de 25 % par rapport à l'année précédente, et de 40 % par rapport à 2009, année de mise en œuvre du passeport biométrique.

Le délai de délivrance moyen est désormais très court (11 jours).

Le nombre de cartes nationales d'identité sécurisées (CNIS) reste stable d'une année sur l'autre, avec près de 90 000 CNIS délivrées en 2011.

Enfin, 6 000 passeports d'urgence et 15 000 laissez-passer ont été émis dans le réseau consulaire, sans délai, pour les Français en difficulté et démunis de titre de voyage.

- **Aide sociale** en faveur de certains de nos compatriotes à l'étranger, à travers les comités consulaires pour la protection et l'action sociale et aux Français de passage en difficulté.

- A travers les comités consulaires pour l'emploi et la formation professionnelle, les consulats peuvent aussi aider nos compatriotes à trouver un **emploi** ou à obtenir une formation professionnelle.

- Outre ces activités de services, les consulats ont une importante fonction **d'analyse et d'influence** : contacts étroits avec les autorités

politiques, les acteurs économiques, culturels et sociaux des pays de résidence, sous l'autorité des ambassadeurs.

En outre, dans certaines régions en émergence, où l'accès d'une nouvelle classe moyenne à la consommation se traduit par le développement du tourisme international, la **demande de visas** pour visiter notre pays ne cesse de croître.

Soumis à ces évolutions conjuguées, le réseau consulaire français est donc plus que jamais **sous pression** pour exercer ses deux missions fondamentales : apporter tout son appui à nos compatriotes expatriés qui font rayonner la France tout en jouant un rôle central dans la politique des visas, politique qui a de multiples dimensions.

En effet, le réseau consulaire est aujourd'hui **à la limite de ses capacités**. La population française se rendant à l'étranger pour des séjours de courte ou de longue durée ne cesse de progresser, souvent très fortement dans certaines régions du monde. Pour la première catégorie, celle de nos touristes, ils sont évalués à 23 millions par an (en forte progression sur l'Amérique, l'Europe et l'Asie). Pour la seconde catégorie, nos résidents à l'étranger (+60 % par an sur les 10 dernières années), qu'ils soient inscrits auprès de nos consulats ou non inscrits, ils sont également en forte progression, par exemple en Asie et en Amérique du Nord.

B. UNE CROISSANCE PROFITABLE DES DEMANDES DE VISAS

1. Une activité économiquement « rentable », qui bénéficie d'une création nette de 75 emplois sur le triennum

Le nombre de visas demandés au réseau consulaire ne cesse de croître : il atteint désormais **près de 2,5 millions par an**.

Le traitement des demandes de visas en 2011

- 2 153 191 visas délivrés pour 2 427 561 demandes
- Une demande en hausse de 8 % par rapport à 2010
- Un taux de refus de 9,3 %
- Des recettes de 116 millions d'euros pour le budget de l'État
- 821 ETPT, dont 237 titulaires et 564 agents de recrutement local
- 172 points de délivrance de visas biométriques
- 30 postes consulaires externalisés et 2 centres délocalisés
- 58 % de visas biométriques
- 24 % de visas de circulation
- 92 % de visas de court séjour Schengen

La France étant une des toutes premières destinations touristiques mondiales, l'activité « visa » est économiquement excédentaire. D'après le Gouvernement, elle dégagerait **une marge bénéficiaire de plus de 70 M€** en 2011.

Le calcul est plus précisément le suivant : en 2011, l'activité visa a généré 116,4 millions d'euros de recettes pour le budget de l'État. Une fois déduite la masse salariale, l'activité a généré une « *marge bénéficiaire* » de 77,9 millions d'euros.

Le coût unitaire d'un visa est estimé à **22 euros en moyenne**. Les droits dont doivent s'acquitter les demandeurs s'élèvent à **60 euros** pour un court séjour. Ce tarif est décidé au niveau communautaire, pour couvrir notamment les frais d'équipements des postes en matériel biométrique. Les recettes des droits de visas sont reversées au budget de l'État et ne sont pas conservées par le ministère des Affaires étrangères.

Les touristes en provenance des **pays émergents** sont de plus en plus nombreux à accéder à la possibilité de voyager à l'étranger et c'est une chance la France qui dispose de nombreux atouts en la matière. Ces flux de vacanciers représentent d'importantes rentrées de devises pour les transporteurs, les hôteliers les restaurateurs et tous les professionnels du tourisme.

Des visas sont demandés aux ressortissants de ces pays. La demande est très forte en Chine ou en Russie, pays où la demande explose. À Moscou, par exemple, le consulat délivre près de 350 000 visas par an – 1 000 par jour !– et la demande augmente de 20 % par an ; le cap des 400 000 pourrait être atteint cette année.

Toutefois, devant la hausse continue de la demande, et les délais de délivrance, des agences de voyage en Chine, en Russie, en Inde, font jouer la concurrence entre les consulats européens, puisqu'un visa délivré par un pays de l'espace Schengen permet l'accès à la quasi-totalité des pays européens. Or, **lorsqu'un visa est délivré par un pays autre que la France, ce sont des droits de visa qui nous échappent, mais c'est aussi le risque de voir les touristes arriver en Europe par un autre point d'entrée**, le danger de les voir ainsi utiliser la compagnie aérienne d'un autre pays et de réduire la durée de leur séjour et le montant de leur dépense sur le sol français.

A tel point qu'on peut se demander s'il n'existe pas une certaine forme de concurrence entre les pays de l'espace Schengen pour la délivrance de certains visas, de manière à attirer un maximum de touristes.

Lors de son audition devant l'Assemblée nationale, le ministre des Affaires étrangères a cité la situation de Shanghai pour justifier les créations d'emplois dans le secteur des visas.

LES VISAS DÉLIVRÉS AUX TOURISTES CHINOIS : ANALYSE DE LA SITUATION VUE DE SHANGHAI

Nos principaux partenaires (États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Japon, Australie, Nouvelle-Zélande notamment) ont tous le sentiment d'être engagés dans une compétition mondiale pour capter les touristes, les meilleurs étudiants et les investisseurs chinois. Et ils s'en donnent les moyens. Ils estiment que les profils des demandeurs chinois ont changé et que le risque migratoire est désormais faible (taux de refus moyen de 4,71% pour les États Schengen), sauf exception. Alors que notre pays dispose d'atouts remarquables et que les différents services de l'État et agences (Atout France et AFII en particulier) fournissent un gros effort pour attirer touristes et investisseurs, les sous-effectifs au service des visas constituent un goulet d'étranglement. La France se trouve ainsi dans une situation paradoxale où elle mobilise des dispositifs publics, à Shanghai notamment, pour des opérations de promotion de l'attractivité de notre pays, alors qu'elle est ensuite impossible de gérer en termes de visas les flux qu'elle a ainsi contribué à créer.

1/ Les déplacements touristiques, étudiants et d'affaires chinois constituent un enjeu majeur pour notre économie et notre influence :

- Les flux croissent de façon exponentielle. Entre 2008 et 2011, les demandes de visas examinées par le consulat ont **augmenté de 127%**. Cette tendance se confirme cette année puisqu'au mois de mai 2012, la progression des visas délivrés était de 44% en glissement par rapport à 2011. Sauf catastrophe économique, cette tendance ne devrait que croître et amplifier dans les prochaines années. Les indicateurs économiques sont clairs : la circonscription de Shanghai représente le quart du PIB chinois et une population de plus de 300 millions d'habitants ; la croissance économique atteint entre 8 et 9% par an ; à Shanghai même, ce sont plus de 13 millions de personnes (sur une population de 23 millions) qui ont les moyens de voyager en Europe. Les États-Unis et le Royaume-Uni ont enregistré cette année sur une augmentation de 40% de la demande visas qui leur sera adressée à Shanghai.

- Les touristes chinois représentent désormais **la première dépense par tête**. D'après une société de détaxe, **le panier moyen est de 1.250 euros par touriste**. Certains grands magasins parisiens estiment à un tiers du chiffre d'affaires les dépenses des touristes chinois. Les services américains estiment que la dépense moyenne d'un touriste chinois aux États-Unis est de 4.000 euros et que la venue de 65 touristes chinois crée un emploi.

- La France a tous les atouts pour être très bien placée. Toutes les études d'opinion réalisées ces derniers mois par les médias shanghaiens placent notre pays en tête des destinations rêvées par les shanghaiens. La baisse de l'euro encourage par ailleurs les touristes/étudiants chinois à se rendre davantage encore en France. Les réservations sur la ligne Paris-Shanghai d'Air France ont augmenté de 80% sur l'année 2012, et la compagnie devrait bientôt mettre en service l'A380 sur cette même ligne.

2/ Les **capacités d'instruction des visas**, trop limitées, constituent le goulet d'étranglement qui nous empêche de profiter de cette croissance :

- Directement : faute de capacité d'instruction suffisante (les ratios sont supérieurs à **7.500 visas traités/agents**), nos services à Shanghai ont dû imposer des quotas d'examen qui ont conduit très directement à **refuser d'examiner environ 10.000 demandes de visas**.

- De façon induite : toujours faute de capacité d'instruction suffisante au consulat, **le délai pour obtenir un rendez-vous est désormais de 8 semaines**, ce qui conduit nombre de demandeurs à préférer déposer leurs demandes chez nos partenaires. **En 2011, les Italiens et les Allemands ont chacun délivré environ 30.000 visas de plus qu'en 2010**.

3/ Ces flux sont captés par nos partenaires qui eux renforcent considérablement leurs effectifs visas à Shanghai :

- Pour atteindre l'objectif fixé par le Président Obama en novembre 2011 d'augmenter de 40% sur l'année 2012 le nombre de visas délivrés à des ressortissants chinois, les **effectifs visas du consulat américain sont passés de 46 à 65 agents (nos collègues nous précisent que ces créations se sont faites à budget/ETP constants, par redéploiement d'effectifs basés en Europe).**

- Les Britanniques, qui avaient été les premiers à s'engager sur la voie de l'externalisation, ont **triplé leurs effectifs visas à Shanghai depuis 2009** pour atteindre désormais 70 personnes (contre 16 agents pour le consulat français...).

- Grâce à un renforcement significatif de leurs effectifs visas qui atteignent désormais 26 agents, soit le double des nôtres, les **Italiens** ont capté une bonne partie de la nouvelle demande visas : 48.000 visas délivrés en 2010, 71.500 en 2011, très probablement plus de 100.000 cette année.

4/ Les conséquences de cette situation sont désastreuses :

- Pour notre image vis-à-vis du grand public chinois : les délais et les quotas d'examen suscitent des réactions très négatives.

- Pour nos recettes visas : un manque à gagner de plusieurs centaines de milliers d'euros ces derniers mois,

- Surtout pour nos intérêts économiques : les demandeurs de visas que nous refusons de recevoir rentrent dans l'espace Schengen en empruntant Lufthansa plutôt qu'Air France, ils effectuent à Berlin plutôt qu'à Paris leurs premières dépenses et in fine c'est là qu'ils prennent leurs habitudes de consommation.

La ministre déléguée a d'ailleurs précisé, lors de son audition devant votre commission, le 30 octobre dernier, que **« le manque à gagner de la non-création d'ETP est considérable. Il est ainsi estimé, pour chaque emploi local non créé en Chine par exemple, à 340.000 € pour le budget de l'État et à 8 M€ pour l'économie française. »**

« Alors que nos principaux partenaires mettent en place des politiques spécifiques en matière de visas afin de favoriser l'expansion du tourisme, secteur également considéré comme un gisement durable de croissance et d'emplois pour notre pays, nous devons doter le réseau consulaire de moyens appropriés et faciliter l'accès à notre territoire aux clientèles à fort pouvoir d'achat.

« C'est dans cet objectif que Laurent Fabius a souhaité la création de 75 ETP supplémentaires sur 3 ans au profit de nos services des visas. Ces besoins paraissent modestes au regard des gains potentiels considérables qu'ils seront en mesure de susciter.

Votre commission ne peut que saluer cet effort exceptionnel compte tenu du contexte budgétaire.

Toutefois, alors que 25 postes supplémentaires sont annoncés par le Gouvernement dans le secteur des visas dès l'année 2013, vos rapporteurs n'ont pu obtenir d'informations définitives sur leur répartition précise dans le réseau consulaire.

Après avoir posé plusieurs fois la question, tant aux responsables du ministère qu'à la ministre elle-même, ils n'ont en effet toujours qu'une idée approximative de la façon dont ils vont être exactement alloués.

Parmi les pays « potentiellement » bénéficiaires ont notamment été cités : l’Afrique du Sud, l’Australie, la Chine, les Émirats arabes unis, l’Ukraine, l’Inde, l’Indonésie, le Maroc, le Qatar, la Russie et le Kazakstan, mentionnés par la ministre, voire la Thaïlande et la Turquie, cités par des responsables du ministère des Affaires étrangères.

Lors de son audition devant la commission élargie de l’Assemblée nationale, le 24 octobre dernier, Laurent FABIUS a en outre ouvert quelques pistes complémentaires pour l’avenir : *« Nous avons donc obtenu des créations d’emplois pour le traitement de ces demandes, mais cela me paraît encore insuffisant. Peut-être faudra-t-il **recourir à d’autres méthodes**. Cependant, le visa étant un document officiel, il ne peut être délivré de manière bâclée. J’ai demandé la création d’un groupe de travail commun aux ministères des affaires étrangères et de l’intérieur afin que des décisions soient prises très rapidement dans ce domaine. Le Président de la République a d’ailleurs souhaité **l’instauration de procédures accélérées** pour les chercheurs, les étudiants et les créateurs. J’espère donc que nous aurons significativement progressé en la matière lorsque je me présenterai à nouveau devant vous l’an prochain. Il est certes normal d’avoir une politique de contrôle de l’immigration, mais il faut être sensible à certaines données économiques, éducatives et culturelles. »*

Une **mission** confiée par le Gouvernement à l’ambassadeur François Barry DELONGCHAMPS et au préfet Bernard FITOUSSI relative aux conditions d’accueil des demandeurs de visas doit remettre ses conclusions le 30 novembre prochain.

2. Vers une extension de l’externalisation pour la collecte des données biométriques ?

Des mesures ont été prises pour faciliter les démarches d’obtention des visas. Dans de nombreux pays, le ministère des Affaires étrangères recourt aux services de **prestataires extérieurs** pour le dépôt, le recueil des données alphanumériques voire biométriques, et se réserve évidemment les tâches de vérification et de délivrance des visas. Cette organisation a réduit les files d’attentes.

Plus de soixante consulats ont externalisé tout ou partie des tâches liées à la délivrance des visas : une trentaine a externalisé la seule gestion des rendez-vous, une autre trentaine la collecte des dossiers. **L’externalisation des postes délivrant plus de 10 000 visas par an a naturellement été privilégiée.** Les tâches confiées au prestataire relèvent de la gestion des flux de demandeurs, de leur accueil, de la vérification de la présence des pièces justificatives nécessaires, de la collecte des frais de dossiers pour le compte du consulat, et, le cas échéant, de la saisie informatique des données concernant l’état civil des demandeurs. **La partie « régaliennne » des visas reste de la compétence exclusive des consulats.**

D’après les informations communiquées à vos rapporteurs par les personnes auditionnées dans le cadre de la préparation du présent rapport, le

bilan de cette externalisation apparaît **très positif** sur plusieurs points : amélioration des conditions d'accueil des demandeurs, disparition des files d'attente devant nos consulats, réduction des délais d'instruction, maîtrise du plafond d'emplois consacrés aux visas alors que la demande connaît une forte hausse, amélioration de la productivité des agents. L'externalisation, en libérant les consulats de certaines activités chronophages, leur a permis de consacrer davantage de temps aux tâches régaliennes (contrôles, instruction, prise de décision).

Si le démarrage de l'externalisation a pu être mal perçu dans certains pays, ses avantages, bien réels à l'usage pour les demandeurs, ont fini par convaincre, comme le montrent les enquêtes de satisfaction conduites au cours de la période récente.

Tous les postes soumis à une forte demande sont aujourd'hui externalisés, à **l'exception notable** de ceux du **Maroc, d'Oran, d'Annaba** et de **Dakar**.

Une expérimentation de délocalisation de la collecte des dossiers par un prestataire est en cours à **Izmir**, où la France n'a pas ouvert de consulat. Les dossiers sont recueillis par le prestataire et transmis au consulat d'Istanbul. Si cette expérience se révèle positive, le dispositif pourrait être étendu à d'autres pays **géographiquement étendus** (Russie, Ukraine, Arabie Saoudite, Algérie, Indonésie...).

Des centres de collecte des dossiers sont également gérés par un prestataire à **Ekaterinbourg** et **Shenyang**, villes dans lesquelles la France entretient des consulats non habilités à délivrer des visas. Ceux-ci sont traités respectivement à Moscou et Pékin.

LISTE DES CONSULATS AYANT RECOURS À UN PRESTATATAIRE AU 1^{ER} AOÛT 2012

Externalisation limitée à la seule prise de rendez-vous	Externalisation étendue à la collecte des dossiers	Externalisation étendue à la saisie informatique des données alphanumériques des demandeurs (logiciel Visanet)
Abidjan	Abou Dabi	Alger
Almaty	Bangalore	Bangkok
Ankara	Bombay	Beyrouth
Annaba	Calcutta	Canton
Belgrade	Colombo	Chengdu
Brazzaville	Dubaï	Djeddah
Casablanca	New-Delhi	Ekaterinbourg (dossiers transmis à Moscou)
Conakry	Pondichéry	Istanbul
Cotonou		Jakarta
Dakar		Johannesbourg
Douala		Kiev
Fès		Koweït
Genève		Lagos
Islamabad		Le Caire
Le Cap		Londres
Libreville		Moscou
Lomé		Pékin
Manama		Riyad
Marrakech		Saint-Pétersbourg
Niamey		Shanghai
Nouakchott		Shenyang (dossiers transmis à Pékin)
Oran		Tunis
Ouagadougou		Wuhan
Port au Prince		
Rabat		
Saint Domingue		
Skopje		
Tananarive		
Tbilissi		
Tirana		
Toronto		
Yaoundé		

Source : ministère des affaires étrangères, cité dans le rapport spécial de la commission des Finances de l'Assemblée nationale n°251, annexe 1, p. 52

La France délivre des visas biométriques dans 173 points de délivrance. La biométrie est introduite dans 3 postes supplémentaires à compter d'octobre 2012 (Riyad, Djeddah et Koweït). Le déploiement progressif du Visa Information System (VIS) conduira **à terme à une délivrance de visas biométriques généralisée à l'ensemble du réseau.**

Le recueil des données biométriques s'effectue soit directement auprès du service des visas, soit, à titre expérimental depuis le 11 octobre 2011, chez un prestataire via un matériel et un logiciel hautement sécurisé (BIONET), à **Alger, Londres et Istanbul.**

La CNIL, qui avait posé au lancement de l'expérimentation certaines conditions pour garantir la fiabilité du processus et la protection des données biométriques des demandeurs de visa, s'est prononcée sur ce processus le 13 septembre dernier. Son avis, rendu après plusieurs visites et inspections sur place (à Istanbul et Londres), n'a pas encore été rendu public, mais d'après les informations obtenues par vos rapporteurs, il devrait conclure à une bonne maîtrise des risques préalablement identifiés par la CNIL.

En conséquence, et sous certaines conditions, un éventuel feu vert devrait permettre de déployer BIONET dans les postes externalisés où la demande connaît depuis plusieurs années une hausse spectaculaire et où la dimension des locaux consulaires ne permet plus d'accueillir les demandeurs dans des conditions satisfaisantes.

Il s'agirait en particulier de : Chine, Indonésie, Thaïlande, Afrique du Sud (Johannesbourg), Inde (si sa législation le permet), Russie et Ukraine (sauf si un régime de libéralisation du régime des visas est adopté avant le déploiement du VIS dans ces deux pays). BIONET est également susceptible d'être déployé dans les pays où nous avons recours à un prestataire mais où la collecte des données biométriques continue de s'effectuer dans nos consulats : Liban, Égypte, Tunisie, Nigéria, Sri Lanka.

Enfin, l'externalisation de la collecte des dossiers visa pourrait être étendue à d'autres postes soumis à une forte pression, tels que par exemple nos consulats accrédités au Maroc.

La **mutualisation de l'externalisation** d'une partie de l'activité « visa » avec d'autres États Schengen est un autre des objectifs recherchés. Elle se limite actuellement à un partage des locaux du prestataire, offrant ainsi une visibilité Schengen, chaque État disposant de son guichet d'accueil. Dans certains centres, ces guichets sont également mutualisés. Au total cette mutualisation est effective dans une vingtaine de sites, partagés avec l'Italie, l'Espagne ou l'Allemagne notamment.

C'est ainsi qu'un **centre de visas franco-allemand a ouvert le 30 octobre dernier à Pékin.** Ce centre commun, géré par des prestataires externes, qui se veut d'abord un symbole de la coopération entre la France et l'Allemagne, illustre aussi la volonté des autorités françaises d'accueillir les demandeurs de visas chinois dans des conditions optimisées pour accompagner la croissance de la demande chinoise en matière de visas pour la France.

C. UN REDÉPLOIEMENT AMORCÉ DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES

1. Une réflexion relancée dans le cadre de la « mission LEQUERTIER »

Le redéploiement du réseau consulaire, son adaptation aux nouvelles zones de croissance des communautés françaises et aux nouvelles aires de développement économique mondial, est à l'agenda politique depuis près de 20 ans.

On ne compte plus le nombre des rapports officiels qui se sont succédés sur cette question ou sur celle, plus globale, de l'organisation des services de la France à l'étranger, qu'il s'agisse des rapports VIOT, PICQ, LEQUILLER, Le BRIS...., des travaux de la RGPP ou du livre blanc de 2008 sur la politique étrangère de la France.

Tous ont pointé à la fois sa densité mais aussi le niveau particulièrement élevé de services qu'il offre à nos ressortissants.

Tous ont posé les grandes questions : les moyens sont ils en phase avec les priorités stratégiques ? Sont-ils correctement organisés et coordonnés ? Comment profiter de la dynamique européenne ?

Plusieurs mesures de la RGPP ont d'ailleurs concerné le réseau diplomatique et consulaire et ont conduit à procéder à des adaptations de ce réseau ou à expérimenter de nouveaux modes d'organisation.

L'évolution du réseau consulaire est l'un des trois grands chantiers lancés par la ministre déléguée Mme Hélène CONWAY-MOURET, qui a confié à M. Daniel LEQUERTIER, ambassadeur de France, une mission de réflexion à ce sujet.

Cette étude sera remise à la fin de l'année 2012 et elle portera à la fois sur **l'évaluation des expérimentations** déjà réalisées (vote électronique, suppression du notariat consulaire en Europe, traitement des transcriptions d'état civil à Nantes pour les pays du Maghreb, externalisation de certains services, etc.) et sur des recommandations et des propositions concrètes de **simplification des procédures** et de modernisation des outils consulaires.

La ministre a affirmé lors de son audition devant votre commission qu'aucune décision n'avait encore été prise sur l'évolution du réseau : *« Je voudrais couper court aux rumeurs : aucune fermeture de postes n'est décidée. Les services font leur travail, et leurs axes de réflexion sont l'évolution des métiers, afin précisément de renforcer les services consulaires qui en ont le plus besoin, ainsi que la spécialisation ou non de certains postes consulaires en fonction de leur situation et de la taille et des besoins de la communauté française qu'ils ont à gérer, et non sur la suppression de tel ou tel poste (...) Notre réseau consulaire doit poursuivre son adaptation, en tenant compte de nouvelles réalités. En bref, nous devons être plus présents là où c'est utile pour nos compatriotes et pour la France. »*

Pourtant, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs, des scénarii internes au Quai d'Orsay évoqueraient déjà la fermeture de certains consulats comme celui de **Calgary** au Canada ou des chancelleries détachées à **Madagascar**. Comme par le passé en de pareilles occasions, des solutions d'accompagnement ou de remplacement seraient mises en place.

Plus globalement, se pose la question des **missions des consulats généraux**, qui sont très différentes suivant qu'il s'agit de consulats généraux de province ou des 17 consulats généraux situés dans les capitales (New York, Bruxelles, Londres, Madrid, Moscou, Dakar, Abidjan, Bamako, Tananarive...). Quel doit être le rôle des « petits » consulats généraux « d'influence » ? En **Europe**, où le nombre de consulats généraux a été divisé par deux depuis les années 1980, quelles sont les évolutions possibles ?

2. Des évolutions permanentes, une stabilité globale

On oublie trop souvent qu'au cours de la dernière décennie, le réseau consulaire français a considérablement évolué avec :

- **15 fermetures** de postes consulaires¹ ;
- **17 transformations** de consulats généraux de plein exercice en **consulats généraux d'influence à gestion simplifiée**², principalement dans les États membres de l'Union européenne ;
- **10 transformations** de consulats généraux en **sections consulaires d'ambassade**³ ;
- **16 ouvertures** de consulats généraux, de consulats à gestion simplifiée et de sections consulaires d'ambassade.

La RGPP et le réseau consulaire

Les réformes décidées en conseil de modernisation des politiques publiques pour le ministère des Affaires étrangères tendaient notamment à :

- restructurer les réseaux diplomatique et consulaire, pour garantir leur capacité d'adaptation face à la mutation des relations internationales,
- simplifier les procédures consulaires pour les ressortissants français résidant à l'étranger et les citoyens étrangers désireux de voyager en France.

Dans ce cadre ont été expérimentés des « pôles consulaires régionaux » (cf. ci-après).

¹ *Alicante, Lausanne, Gênes, Ottawa – section consulaire –, Berne – section consulaire –, Sfax, Garoua, Valence, Palma, Saint-Louis du Sénégal, Malaga, Osaka – Kobé, Port-Gentil, Anvers et Liège*
² *Hambourg, Recife, Alexandrie, La Nouvelle-Orléans, Dusseldorf, Sarrebruck, Cracovie, Stuttgart, Porto, Séville, Karachi, Bilbao, Naples, Turin, Haïfa et Moncton-et-Halifax, Thessalonique. Il s'agit de structures légères, qui conservent vis-à-vis des autorités locales toutes les compétences et prérogatives prévues par la convention de Vienne sur les relations consulaires, mais dont les attributions en matière de gestion des communautés françaises sont limitées à la protection consulaire stricto sensu et à l'organisation des élections, toutes les autres tâches administratives (inscription au Registre mondial, délivrance de titres d'identité et de voyage, tenue des listes électorales...) étant effectuées par un autre poste consulaire (dit « poste de rattachement »).*

³ *Athènes, Lomé, Lisbonne, Monaco, Bangui, Yaoundé, Djibouti, Cotonou, Luxembourg, Djouba*

Malgré une restructuration importante, notamment en Europe, et contrairement à une idée répandue, le réseau consulaire français demeure globalement **stable**. Il se maintient au second rang mondial par sa taille derrière les Etats-Unis et au premier rang par l'éventail des services offerts, notamment en regard de ceux de nos principaux partenaires européens. Au 1^{er} janvier 2012, le réseau est constitué de 233 postes, dont 92 consulats et consulats généraux, 135 sections consulaires d'ambassade, 5 chancelleries détachées et 1 antenne consulaire.



Le réseau comprend actuellement 507 **agences consulaires**¹ situées dans 93 pays. **1,2 M€** leur sont consacrés dans le projet de loi de finances pour 2013, soit **une moyenne de 2400 € par agence consulaire**.

En complément de leur rôle habituel d'influence, de représentation et de soutien aux intérêts français à l'étranger, les **consuls honoraires** (qui n'ont pas forcément la nationalité française) assurent un réel travail de gestion administrative, qui s'apparente aux tâches dévolues aux consulats de plein exercice (remise des passeports, tenue de bureaux de vote). Ainsi, **326 consuls honoraires de nationalité française sont actuellement autorisés par arrêté à remettre les passeports biométriques** à leur titulaire. Or, les recettes des droits de chancellerie que les consuls honoraires sont autorisés à conserver ne suffisent pas à assurer le fonctionnement de leur agence. Les subventions versées par le ministère, sont destinées à la prise en charge totale ou partielle des dépenses incompressibles de fonctionnement des agences (rémunération d'un assistant, loyer, communications téléphoniques...). Elles permettent donc d'assurer le bon fonctionnement de ce réseau.

¹ 497 agences tenues par des consuls honoraires au 31 décembre 2011

Il faut noter que le développement de ce mode de gestion est une des composantes de la réflexion en cours sur l'évolution du réseau.

3. Les pôles consulaires régionaux

Depuis 2009, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques ont été mis en place **cinq pôles consulaires régionaux**. Ces pôles sont chargés d'assurer le service d'appui de l'activité consulaire de **plusieurs pays d'une même zone**. La gestion des communautés françaises dans ces pays est assurée directement par le poste consulaire de rattachement.

Quatre pôles régionaux regroupant les services de l'administration des Français, de l'état civil et de délivrance de visas ont été constitués :

- à Vienne qui est pôle régional pour Budapest, Prague et Bratislava et Ljubljana uniquement pour les visas (2009);
- à Guatemala, pôle régional pour San Salvador et Tegucigalpa(2009);
- à Buenos Aires, pôle pour Montevideo et Assomption (2010);
- et à San José, pôle régional pour Managua et Panama (2010).

Enfin, à Riga, le pôle est uniquement compétent pour les visas.

La dévolution de certaines compétences au pôle régional de rattachement permet de s'appuyer sur une équipe consulaire plus fournie que celle travaillant au sein des postes rattachés, d'améliorer et d'harmoniser ainsi l'instruction des dossiers. En termes d'effectifs, ce transfert d'activité, dont l'objectif est d'offrir un traitement plus uniforme des dossiers, s'est traduit par une **économie globale de 6,5 ETP**. Un guichet de proximité est maintenu dans chacun des postes périphériques.

Votre commission, si elle est sensible à la démarche de rationalisation des tâches qui permet des économies de moyens, est néanmoins très attentive à ce que le service de proximité rendu à nos concitoyens ne soit pas dégradé par la mise en place des pôles régionaux.

L'administration estime que cette qualité est préservée grâce à la nouvelle application « *Titre Electronique Sécurisé* » (TES) qui permet de ne confier que la seule instruction des demandes au poste de rattachement, le recueil des données biométriques et la remise des passeports étant toujours effectués par le poste de résidence de l'inscrit. En matière d'état civil, les transcriptions sont effectuées par le pôle de rattachement, cette démarche ne nécessitant pas la comparution personnelle des requérants. En revanche, les actes dressés, lorsqu'ils sont nécessaires, restent de la compétence des postes guichets. La notion de circonscription consulaire reste entière et tous les postes continuent d'assurer la protection consulaire qui y est attachée.

La mission d'évaluation dont a été chargé l'ambassadeur LEQUERTIER fera un premier bilan sur les pôles régionaux et formulera des recommandations pour l'avenir. Votre commission y sera particulièrement attentive.

4. La transformation de consulats en sections consulaires d'ambassades

En 2011, les deux consulats généraux à gestion simplifiée d'**Anvers** et de **Liège** ont été fermés et leurs circonscriptions consulaires rattachées à celle de Bruxelles. Ce poste, qui assurait déjà la plupart des activités consulaires (passeports, cartes d'identité, état civil, notariat, affaires sociales, visas), s'est vu octroyer deux agents supplémentaires. De même, l'antenne consulaire à **Malaga** a été fermée et un agent transféré à Séville.

Enfin, quatre consulats ont été transformés en sections consulaires d'ambassade. Il s'agit des consulats généraux à **Djibouti** et à **Djouba** (Soudan du Sud), des consulats à **Luxembourg** et à **Cotonou**. Ces transformations n'ont eu comme incidence que la suppression des postes de consuls généraux et de consuls, les activités de ces postes restant les mêmes.

En 2012, il n'a pas été procédé à de nouvelles fermetures de consulats. Pour 2013, les décisions sont attendues à l'issue du rapport de mission confiée à l'Ambassadeur LEQUERTIER.

Quant aux indicateurs d'activité de ces postes, ils sont les suivants pour l'année 2011 (les chiffres 2012 ne sont pas encore consolidés):

- Bruxelles (38 ETP) : le secteur administration des Français (109 426 inscrits au registre, 18 591 titres de voyages et d'identité délivrés) donne un ratio de 6 165 par agent ; le secteur des affaires sociales (bourses scolaires, CCPAS, Prises en charge) donne un ratio de 166 par agent ; le secteur État civil (5 675 actes établis) donne un ratio de 954 par agent.

- Séville - qui est un poste à gestion simplifiée - n'exerce plus que des compétences résiduelles en matière de protection consulaire. Le secteur administration des Français (10 775 inscrits au registre et 663 titres de voyage délivrés) donne un ratio de 4 879 par agent. Les autres activités consulaires (état civil, affaires sociales, bourses, visas) relèvent de la compétence du Consulat général à Madrid.

- Djibouti (8 ETP) : le secteur administration des Français et affaires sociales (5 142 inscrits au registre, 637 titres de voyage et d'identité délivrés, 293 demandes de bourses scolaires) donne un ratio de 2 468 par agent ; le secteur état civil (127 actes établis) donne un ratio de 127 par agent et le service des visas (3718 visas demandés) donne un ratio de 1 859 par agent.

- Cotonou (13,5 ETP) : le secteur administration des Français (3 694 inscrits au registre, 870 titres de voyage et d'identité délivrés) donne un ratio de 3 410 par agent ; le secteur de l'état civil (389 actes établis) donne un ratio de 390 par agent et le secteur des affaires sociales (212 demandes de bourses scolaires, CCPAS) donne un ratio de 233 par agent ; le service des visas (10 021 demandes déposées) donne un ratio de 2500 par agent.

- Luxembourg (8 ETP) : le secteur administration des Français et des affaires sociales (28 720 inscrits au registre, 5 700 titres de voyage et d'identité délivrés) donne un ratio de 4 854 par agent ; le secteur de l'état civil (1 499 actes établis) donne un ratio de 761 par agent.

Djouba : seul un agent est chargé des affaires consulaires dans un poste qui compte 54 Français inscrits au registre.

5. L'évolution de l'emploi dans le réseau consulaire

Les ETP alloués au réseau consulaire se sont établis à 2 807 ETP (sur les 3 378 ETP que comptait le programme 151 en 2011) dans la loi de finances

2011 et à 2 810 ETP (sur les 3 361 ETP que comptait le programme 151) dans la loi de finances 2012

La création d'ETP dans le secteur des visas s'était donc effectuée essentiellement jusqu'à présent par **redéploiement de certains postes vers d'autres** où la nécessité se faisait davantage sentir. Il convient également de mentionner le cas de notre ambassade à Damas dont 5 ETP vacants, depuis sa fermeture, ont été réattribués aux consulats de Djeddah, Moscou, Istanbul, Le Cap, et Canton.

Le solde général, toutes zones géographiques confondues, pour le réseau consulaire était pour 2012 de + **6,52 ETP** par rapport à 2011, comme le montre la ventilation ci-après par pays et zones géographiques :

Variation constatée des ETP en 2012 dans le réseau consulaire

Le solde pour les Amériques est de -3 ETP selon le détail suivant :

Ottawa : -0,5, Vancouver : -0,5, La Havane : -1, Los Angeles : -1

Le solde pour l'Afrique du Nord et le Moyen Orient est de +8,94 ETP selon le détail suivant : Abu Dabi : +0,5, Erbil : +0,5, Bagdad : +1, Djeddah : +2, Tel Aviv : +0,44, Jerusalem : +1, Koweït : +1, Beyrouth : -2, Tripoli : +4, Mascate : +0,5.

Le solde pour l'Asie est de +6,75 ETP selon le détail suivant : Canton : +1, Shanghai : +4, Bangalore : +1, Jakarta : + 0,75, Tokyo : -1, Manille : +1, Bangkok : +1

Le solde pour l'Afrique subsaharienne est de -0,5 ETP selon le détail suivant : Le Cap : +1, Pointe Noire : -1, Abidjan : +1, Djibouti : -1, Addis Abeba : +0,5, Diego Suarez : -1, Majunga : -1, Tananarive: +2, Bamako : -1, Kinshasa: +1, Rwanda: -1

Le solde pour l'Europe occidentale est de - 4,67 ETP selon le détail suivant : Bruxelles : -1, Turin : -1, Lisbonne : -0,5, Edimbourg : +0,09, Londres : -1,16, Genève : -2,10, Istanbul : +1.

Le solde pour l'Europe orientale est de - 1ETP selon le détail suivant : Almaty : +0,5, Moscou : +6, St Petersburg : -2,5, Ekaterinbourg : -5.

La création, déjà mentionnée, de 75 ETP dans le secteur des visas pour le triennum budgétaire à venir vient répondre à de réels besoins qui n'avaient pas été jusqu'à présent assez bien pris en compte.

Malgré leurs questions, vos rapporteurs n'ont pu obtenir l'exacte répartition de ces postes supplémentaires dans le réseau consulaire, qui est semble-t-il toujours en cours d'arbitrage à l'heure où ce rapport est imprimé.

D. VERS DE NOUVELLES MÉTHODES DE TRAVAIL ?

1. « Monconsulat.fr » et l'extension des téléprocédures

C'est en novembre 2011 que le site de services électronique «*MonConsulat.fr* » a été lancé. Ce nouveau portail de l'administration consulaire électronique, mis en place à l'occasion des élections présidentielle et législatives de 2012, a reçu un accueil très favorable (plus de

225 000 comptes créés en quelques semaines par les ressortissants français expatriés).

Ce développement rapide est très prometteur ; il ne pourra que s'accélérer avec le déploiement de nouveaux services accessibles sur le portail.

Facilité d'utilisation pour l'utilisateur, réduction des coûts pour l'administration, amélioration de l'efficacité du service : le développement des téléprocédures est naturellement une voie d'avenir au bénéfice de tous.

Votre commission estime qu'il est possible d'aller plus loin et de faire en sorte que pour toute une palette de services, au lieu de se déplacer au consulat, et de surcharger les agents souvent accaparés par de multiples tâches, un guichet électronique puisse apporter les services requis. Cette problématique est d'autant plus cruciale dans les pays à la géographie étendue.

Dans le projet de loi de finances pour 2013, des crédits sont prévus pour moderniser et enrichir ce portail par la création de nouveaux télé-services et l'adaptation du Registre (400 000 €).

On pourrait par exemple envisager une inscription en ligne au registre des Français établis hors de France, et y associer une gamme de services de plus en plus étoffés.

Plus globalement, la direction des Français à l'étranger a lancé une consultation auprès de 20 consulats-pilotes pour alimenter le chantier de la simplification des procédures. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, près de 150 propositions seraient remontées des postes qui avaient jusqu'au 10 novembre pour faire des suggestions.

2. « Itinéra » ou les services consulaires en itinérance

Lorsque nos expatriés sont situés loin d'un consulat, l'obligation de s'y rendre pour déposer une demande de passeport les oblige à des déplacements longs et coûteux.

C'est dans cette optique qu'un dispositif de **recueil mobile des demandes de passeport** est à l'étude depuis plusieurs années, pour la prise des empreintes biométriques, en évitant aux ressortissants français d'avoir à prendre l'avion deux fois pour faire renouveler leur passeport.

Ce dispositif appelé « *Itinéra* » vient d'être expérimenté par la ministre déléguée lors de son récent déplacement en Chine en octobre. Il prend la forme d'une valise de 18 kilos qui permet d'aller vers les communautés françaises très éloignées des consulats.

Son déploiement dans l'ensemble du réseau consulaire est prévu en plusieurs phases :

- d'abord, dans **une phase « pilote »**, une dizaine de valises sont expérimentées dans les postes qui disposent d'une forte communauté française ou de conditions géographiques particulières : Londres, Bruxelles (depuis le

17.09.2012), Pékin, Canton (depuis le 08.10.2012), New-York, Montréal, San Francisco, Brasilia, Dakar, Sydney, Tananarive (depuis le 22.10.2012) ;

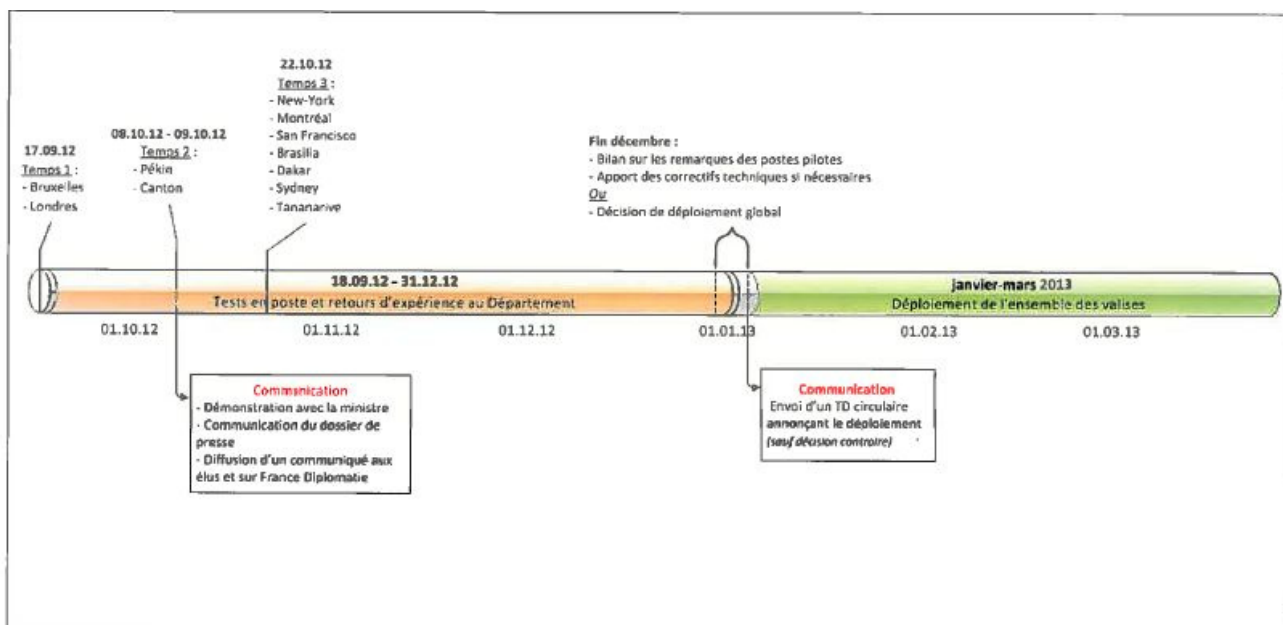
- les postes pilotes auront jusqu'à fin 2012 pour faire remonter leurs remarques, des correctifs pourront être apportés si nécessaire ;

- la **décision de déploiement global** sera prise pour le début de l'année 2013, pour un déploiement d'ici mars 2013 dans les postes sélectionnés. D'après les informations communiquées à vos rapporteurs, **127 postes** devraient être bénéficiaires de ce dispositif.

L'éligibilité au dispositif est en fonction :

- du nombre de Français ;
- du caractère épars de son implantation ;
- des coûts de transport dans la circonscription ;
- des conditions topographiques particulières.

PLAN DE DÉPLOIEMENT DES VALISES « ITINÉRA »



Votre commission souhaite que le déploiement de cet outil se fasse rapidement, dans la mesure où il est susceptible d'apporter un service réel à certaines communautés françaises éloignées des consulats.

D'ailleurs, ce genre d'expérimentation pourrait être dupliqué sur le territoire national pour résoudre certaines problématiques de désertification et d'accès aux services publics. Un échange sur le sujet avec le ministère de l'Intérieur pourrait s'avérer fort utile.

E. LA DIRECTIVE SUR LA PROTECTION CONSULAIRE : QUELS IMPACTS POUR LE RÉSEAU CONSULAIRE FRANÇAIS ?

Les citoyens de l'Union européenne qui voyagent ou qui résident dans un pays tiers dans lequel l'État membre dont ils ont la nationalité ne dispose pas d'une ambassade ou d'un consulat **ont le droit de bénéficier de la protection des autorités consulaires de tout autre État membre**. Celui-ci doit prêter assistance à ces citoyens de l'Union non représentés dans les mêmes conditions qu'à ses propres ressortissants.

La protection consulaire dans le droit de l'Union européenne

Le droit dont jouissent les citoyens de l'Union non représentés de bénéficier de la protection des autorités diplomatiques et consulaires d'autres États membres dans les mêmes conditions que les ressortissants de ces derniers est inscrit à l'article 20, paragraphe 2, point c), et à l'article 23 du TFUE, ainsi qu'à l'article 46 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Aux termes de ces trois dispositions, tout citoyen de l'Union «bénéficie [...] de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État». Un droit individuel est ainsi clairement conféré à tout ressortissant¹ d'un État membre de recevoir un traitement égal de la part des autorités consulaires d'un autre État membre sur le territoire d'un pays tiers où son propre État membre n'est pas représenté. Le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres² et le droit de l'Union confère des droits individuels, entre autres pour garantir le plein effet des droits légaux des citoyens.

D'après une récente communication de la Commission européenne³, le nombre de voyages effectués par des citoyens de l'Union dans des pays tiers est passé de plus de 80 millions en 2005 à plus de **90 millions en 2008**, et l'on prévoit que le volume des déplacements continuera à croître. Selon les estimations, **plus de 30 millions de citoyens de l'Union résident à titre permanent dans un pays tiers**. Or, les États membres ne sont tous représentés qu'aux États-Unis, en Chine et en Russie.

Les crises majeures qui ont récemment touché un très grand nombre de citoyens de l'Union dans des pays tiers (par exemple en Libye, en Égypte et au Bahreïn en 2011; au Japon à la suite du tremblement de terre de mars 2011; ou encore en Haïti après le tremblement de terre de janvier 2010 et en Islande lors de la formation du nuage de cendres volcaniques au printemps 2010) ont montré l'impact que pourrait avoir désormais ce concept de protection consulaire européenne.

¹ Voir les affaires 57/65, *Lütticke*, et 26/62, *Gend & Loos*. L'article 23, paragraphe 2, du TFUE ne prévoit plus que les États membres établissent entre eux les règles nécessaires. L'article 23, premier et deuxième alinéas, du TFUE permet simplement aux États membres de prendre les dispositions internes nécessaires.

² Affaire C-184/99, *Grzelczyk*,

³ Bruxelles, le 23.3.2011 COM(2011) 149 final communication de la commission au parlement européen et au conseil : La protection consulaire des citoyens de l'Union dans les pays tiers: Bilan et perspectives

Aux termes du traité de Lisbonne, la solidarité entre les États membres s'applique dans les situations courantes en matière de protection consulaire, comme en cas de **perte des documents d'identité, d'arrestation, de détention ou de décès**; le citoyen non représenté a le droit de demander l'aide de toute autorité diplomatique ou consulaire de l'un quelconque des États membres.

En cas de **crise**, et depuis novembre 2007, un **mécanisme de protection civile de l'UE** peut être déclenché en vue de soutenir, dans le cadre d'actions de protection civile, l'assistance consulaire offerte aux citoyens de l'Union présents dans des pays tiers, si les autorités consulaires des États membres en font la demande¹. Lorsque le mécanisme est activé, le centre de suivi et d'information (MIC) de la Commission européenne, c'est-à-dire sa cellule opérationnelle, permet d'avoir accès à un vaste réseau de ressources de protection civile provenant des 31 pays participant (États membres, pays de l'EEE et Croatie), favorisant ainsi la mise en commun et la mobilisation des ressources disponibles (par exemple, moyens de transport, d'assistance médicale et d'évacuation, abris provisoires, etc.), ainsi que les échanges d'informations. Après les attentats de Bombay, en novembre 2008, un avion suédois, cofinancé par la Commission dans le cadre du MIC, a évacué six Européens blessés. Le mécanisme a été activé une nouvelle fois récemment, dans le contexte de la crise libyenne, pour aider les autorités consulaires à procéder à une évacuation rapide des citoyens de l'Union. C'est ainsi que la Hongrie a fourni un avion, cofinancé par le MIC, pour évacuer de Tripoli 29 Roumains, 27 Hongrois, 20 Bulgares, 8 Allemands, 6 Tchèques et 6 autres personnes dont certaines étaient des citoyens de l'Union. La France a de son côté procédé, en février 2011, à quatre rotations aériennes qui ont permis à 500 Français et 50 ressortissants de l'Union européenne de quitter le pays.

Dans certains cas, la coopération consulaire en cas de crise est formalisée par l'inclusion dans les plans de sécurité de ressortissants européens ou de nationalité tierce, qui bénéficient ensuite de l'assistance du dispositif français. Ainsi, en avril 2011, lors des violences à Abidjan, la force française Licorne a mis à l'abri 2 700 français et 250 européens. Dans certains cas comme au Sénégal, il y a autant de Français que de ressortissants de l'Union qui figurent dans le plan de sécurité. **Sur les 40 plans de sécurité en Afrique, la moitié inclut des non Français.** De plus, en cas de crise, les États se tournent volontiers vers la France, même si leurs ressortissants ne sont pas inclus dans les plans de sécurité.

Une proposition de directive présentée par la Commission, relative à la protection consulaire des citoyens de l'Union à l'étranger, est actuellement en cours d'examen par le Parlement européen.

Eu égard à la charge que l'assistance aux citoyens européens non représentés entraîne mécaniquement pour nos services consulaires du fait de **l'étendue de notre réseau et de la très large gamme d'assistance que nous fournissons** (notre pratique est sensiblement plus généreuse et protectrice que

¹ Article 2, paragraphe 10, de la décision 2007/779/CE du Conseil du 8 novembre 2007.

celle suivie par la plupart de nos partenaires de l'Union européenne), proposition de directive du 14 décembre 2011, n'est pas exempte de risques :

- l'absence de **rôle pour le service européen d'action extérieure** et les délégations de l'Union européenne : le projet de directive laisse reposer la charge d'assistance aux citoyens non représentés, et de la coopération à mettre en œuvre à cet effet, **sur les seuls États membres**.

- **l'absence de mécanisme européen de financement** : dans la même logique de report de la responsabilité sur les États membres, le projet prévoit pour l'indemnisation des coûts induits par les prestations consulaires un système complexe de remboursement au cas par cas entre l'État prestataire et État d'appartenance du bénéficiaire.

- l'affirmation du **principe de liberté de choix** : la directive dispose que les citoyens non-représentés doivent pouvoir choisir librement à quel service consulaire s'adresser parmi ceux des États membres représentés.

La France peut légitimement s'inquiéter dans ce cas d'un risque de « *consular shopping* ». En effet, compte tenu des disparités en matière d'assistance consulaire, cette liberté de choix conduirait à ce que les États membres ayant les pratiques les plus protectrices soient les plus sollicités. La France en premier lieu.

Votre commission estime que la création d'un mécanisme de financement pour la prise en charge des coûts induits par les prestations consulaires accordées aux citoyens de l'Union non-représentés apparaît nécessaire pour garantir l'exercice de la protection consulaire la plus effective possible.

Les procédures de remboursement mentionnées dans la proposition de directive sont **trop complexes** : remboursement au cas par cas par l'État membre du citoyen non-représenté bénéficiaire d'une prestation consulaire. Ce dispositif, très lourd à gérer, risque d'entraîner **une charge de trésorerie et de travail importante pour les États membres prestataires de services**, alors mêmes que certaines prestations représentent un coût significatif. Ainsi, les études réalisées en coût complet (salaires, frais de fonctionnement, coûts additionnels) indiquent que **la délivrance d'un laissez-passer à un citoyen européen non représenté au Maroc par exemple est estimée à 500 euros et la prise en charge d'un détenu à plus de 5000 euros**.

Dès lors, votre commission estime qu'un dispositif plus souple, plus efficace et plus équitable doit être recherché.

Il est d'abord important de **réduire au maximum les incertitudes** sur les dépenses susceptibles ou non de faire l'objet d'un remboursement et sur le montant de ces remboursements : la proposition de directive reste trop imprécise sur ce point (ex : appréciation de l'existence d'une « situation de crise » permettant d'avoir recours à la procédure simplifiée) alors même que l'État prestataire peut être amené à engager des frais importants, en cas de rapatriement par exemple.

Un **guichet unique** devrait être établi, pour le remboursement des prestations octroyées par les États membres. L'État membre prestataire pourrait ainsi adresser les demandes de remboursement à ce point de contact unique, ce qui permettrait de lever les incertitudes sur le remboursement des prestations, de réduire les délais moyens de remboursement et d'assurer un traitement homogène de ces demandes.

La création d'un **mécanisme de financement dédié** permettrait en outre un meilleur suivi dans le temps des dépenses liées à la protection consulaire des citoyens non représentés. En cas de montée en charge du dispositif prévu par la directive, une procédure de remboursement ad hoc et entièrement décentralisée ne permettra aucune vue d'ensemble et, partant, aucun pilotage politique et budgétaire du dispositif.

Dans cette perspective, plusieurs options sont envisageables :

- la création d'un **mécanisme de financement sur le budget de l'Union européenne**, qui interviendrait en remboursement des prestations effectuées par un État membre au profit d'un ressortissant européen non représenté localement par l'ambassade de son État membre d'origine. Ce mécanisme peut justifier la création d'un Fonds ou simplement d'une ligne budgétaire dédiée.

Ce mécanisme aurait vocation à être actionné tant en période de crise (en complément du Mécanisme pour la protection civile) qu'en période de hors crise.

Les **délégations de l'Union européenne** pourraient être le point d'entrée de ce mécanisme et l'interlocuteur privilégié sur place des autorités consulaires de l'État prestataire, afin d'orienter celui-ci en amont dans ses démarches. Les délégations de l'UE pourraient également être amenées à jouer un rôle dans la transmission ou l'instruction des dossiers (étude de la recevabilité de la demande, de la complétude du dossier...etc). Le cas échéant, une délégation de crédits aux délégations pourrait permettre une contribution financière directe à une opération de « protection consulaire ».

- la mise en place d'un **fonds ad hoc abondé par les États membres**. Un tel fonds, qui ne serait pas rattaché directement au budget de l'UE, pourrait être géré par la Commission européenne. Il serait abondé par les États membres en fonction d'une clé de répartition à définir.

- un « **filet de sécurité** » pourrait également être mis en place. Il ouvrirait la possibilité d'une contribution du budget de l'UE dans le cas où les frais engagés par un État membre au titre de la protection consulaire des citoyens de l'UE non représentés dépasseraient un montant annuel défini par avance dans la directive.

Si les enjeux financiers sont aujourd'hui limités, il ne faut pas les sous estimer, dans un contexte d'accès massif à la mobilité internationale des citoyens européens, qu'il s'agisse de tourisme ou d'expatriation. La France offrant le meilleur niveau de protection consulaire ainsi qu'un des maillages les plus denses avec son réseau, elle est particulièrement susceptible d'être impactée par ces dispositions.

Le risque est que, l'offre créant sa propre demande, certains pays abandonnent leur système sécuritaire et fassent appel au réseau consulaire français au coup par coup, accroissant dangereusement le nombre de personnes à secourir.

Quel sera l'impact demain si les guides touristiques allemands, anglais, portugais, italiens, espagnols, tchèques, slovènes, suédois... conseillent aux voyageurs européens d'aller demander assistance, dans les pays tiers, au consulat français ?

En raison des moyens humains (fonctionnaires et militaires dépêchés) ainsi que des matériels lourds (évacuations par avions militaires) et malgré l'existence de moyens de refinancement entre États européens en cas d'assistance de nationaux tiers, ces opérations coûteuses sont en général supportées par la France car peu d'États membres disposent des moyens nécessaires.

III. ACCOMPAGNER LES COMMUNAUTÉS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER

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

1. Un accroissement préoccupant des menaces

Votre commission est particulièrement attentive à la situation sécuritaire des communautés françaises à l'étranger.

Les travaux récents de l'Assemblée des Français de l'étranger ont mis en lumière quatre facteurs cumulatifs d'insécurité :¹

- Les zones de conflits durables (Irak, Afghanistan, ...)
- Les foyers terroristes organisés en réseau et durablement implantés (Sahel, Yémen, Corne de l'Afrique ...)
- Les instabilités des transitions politiques en cours (Égypte, Libye, Tunisie ...)
- Les zones de haute criminalité (Amérique Latine...)...

En particulier, 2 000 Français, pour l'immense majorité binationaux, sont aujourd'hui soumis à la violence de **la guerre civile en Syrie**.

La situation des Français en Syrie

L'ambassade de France à Damas est fermée depuis le 6 mars 2012. Les Français avaient été invités à quitter le pays dès le mois d'août 2011. **Notre communauté en Syrie compte aujourd'hui encore 2 000 personnes environ dont plus de 80% de binationaux.** Elle se trouve essentiellement à Damas.

La représentation des intérêts français en Syrie, y compris la protection consulaire dont peuvent bénéficier nos compatriotes, a été confiée à la Roumanie. L'administration de nos ressortissants a été transférée au consulat général de France à Beyrouth : depuis le printemps dernier, celui-ci a été contacté par un peu plus de 200 Français de Syrie pour des demandes de prestations administratives (visa pour conjoint, passeport...) ou d'aide au rapatriement (14 familles représentant 69 personnes). L'ensemble de ces demandes ont été satisfaites sans difficultés particulières.

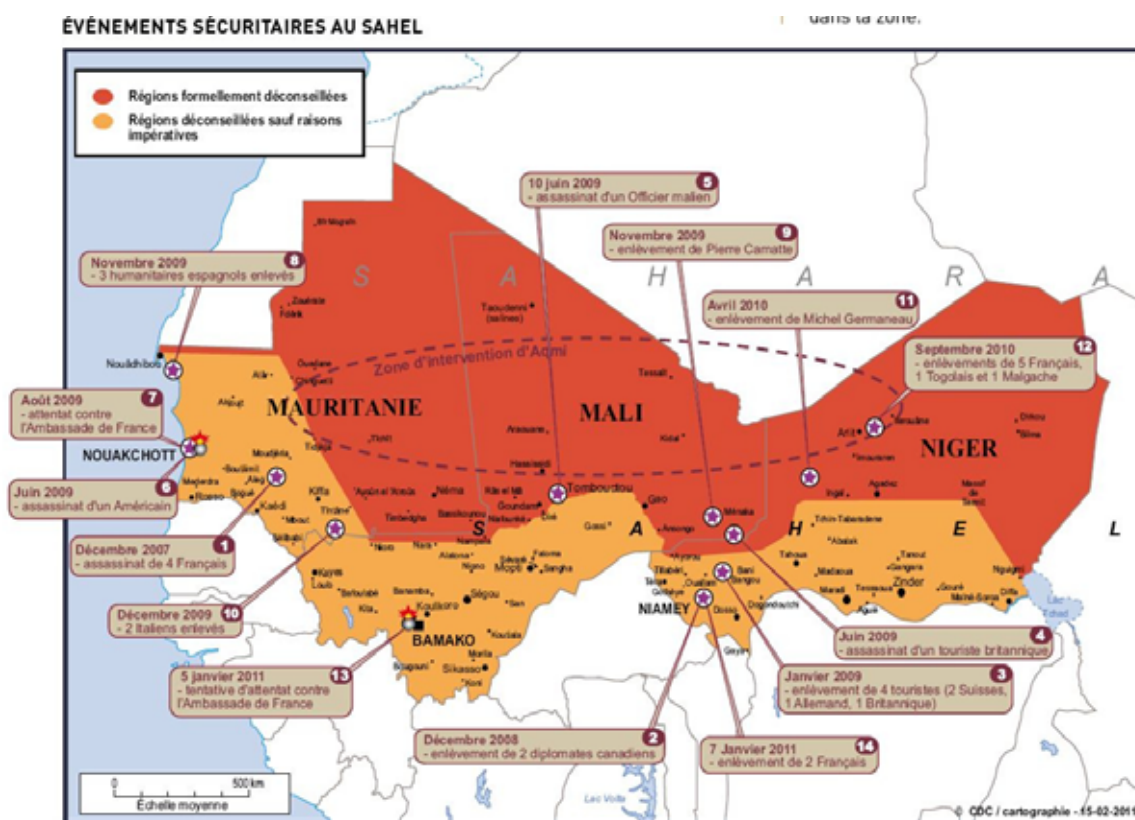
L'école française d'Alep ayant été fermée, une quarantaine de familles rencontre un problème pour la scolarisation de leurs enfants. Une réunion est organisée au Liban en octobre avec les parents d'élèves pour trouver une solution. A Damas, **le lycée Charles De Gaulle**, est encore ouvert et compte aujourd'hui 253 élèves. Il est toutefois passé sous un statut de droit syrien et fonctionne exclusivement avec du personnel local. Les programmes scolaires sont inchangés.

¹ Assemblée des Français de l'étranger, session de septembre 2012, synthèse des travaux de la commission temporaire de la sécurité des Français à l'étranger

Les ressortissants français **sont près de 34 000 à vivre dans la bande sahélienne**, et pourraient devenir des cibles potentielles en cas de déclenchement des opérations pour libérer le Nord Mali.

Votre commission soutient le Gouvernement dans son action pour faire en sorte que nos otages, qu'elle n'oublie pas, non plus que leurs familles, soient libérés le plus rapidement possible.

Le récent enlèvement d'un Français dans le Nord Mali vient tragiquement confirmer les inquiétudes de votre commission. Votre commission soutient le ministère des Affaires étrangères et le Gouvernement dans leur attachement à préserver la sécurité des communautés françaises à l'étranger.



Source : centre de crise du ministère des affaires étrangères

2. La mise à jour des plans de sécurité des ambassades

Dans ses observations définitives sur le Centre de crise en date du 26 avril 2012, la Cour des Comptes relève « l'obsolescence des plans de sécurité » des ambassades (pages 8 et 9). Pour expliquer cet état de fait, la Cour relève les faiblesses de l'application informatique Phèdre, jugée « inutilisable » dans sa version en vigueur lors de l'élaboration des observations (NB il s'agissait alors de Phèdre II).

Vos rapporteurs se sont naturellement inquiétés de ces conclusions relativement sévères.

Après investigation plus approfondie, il apparaît que ces observations ne mettaient toutefois pas en cause le Logiciel Phèdre III, en service depuis le mois de février 2012, sur lequel la totalité des 220 plans de sécurité de nos postes diplomatiques et consulaires sont en cours de saisie et de validation.

La tenue à jour des plans de sécurité est, il est vrai, indissociable du support informatique sur lequel ces plans sont enregistrés et mis à jour. A cet égard, l'application Phèdre II, en vigueur au cours des années passées, a pu paraître lourde d'utilisation, peu conviviale et parfois lacunaire. Bon nombre de postes ont pu être découragés, devant les difficultés soulevées par cette application, d'assurer un suivi régulier des plans de sécurité. **Cela expliquerait la proportion insatisfaisante de plans de sécurité actualisés au moment du rapport de la Cour des Comptes.**

A cet égard, le logiciel Phèdre III comprend de notables améliorations. Il a été conçu et développé pour mieux répondre aux besoins des postes : sa mise au point aura donc pris plus de temps que prévu initialement. Avec ce nouveau logiciel, plus moderne, plus interactif et plus opérationnel que le précédent, les plans de sécurité des postes se trouveront simplifiés. Ils comporteront par ailleurs une rubrique consacrée aux contacts à activer, en temps de crise, dans le pays concerné.

En liaison étroite avec les postes, le Centre de crise veille, depuis le mois de mars 2012, **à ce que tous les plans de sécurité soient saisis et validés** sur Phèdre III. Il s'agira bien plus que d'un simple copier-coller des précédents plans de sécurité : les postes vont saisir cette occasion pour moderniser et mettre à niveau ce qui doit l'être. Des instructions détaillées ont été adressées aux ambassades et aux consulats généraux, en mars, juillet et octobre, pour les aider dans cette tâche.

Un manuel d'utilisation de Phèdre III a été mis à leur disposition. Un message personnalisé a été envoyé aux officiers de sécurité, numéros 2 d'Ambassade, pour leur rappeler les finalités, les enjeux et le calendrier de cette campagne.

L'objectif, repris dans les indicateurs de performance retenus dans le cadre de la LOLF, est de faire en sorte que **75% des plans de sécurité soient mis à jour fin décembre 2012. 100% devraient l'être à la fin du premier trimestre 2013.** Cela étant, tous les plans de sécurité des postes, loin s'en faut, n'ont pas à faire l'objet d'une remise à niveau substantielle. Ainsi, les plans de sécurité de nos postes situés dans les pays développés se greffent sur des plans nationaux de secours robustes. Par ailleurs, nos postes situés dans des pays à risques élevés disposent d'ores et déjà de plans de sécurité opérationnels.

Interrogé par vos rapporteurs, le directeur du centre de crise a confirmé à vos rapporteurs que la situation s'était considérablement améliorée depuis le référé de la Cour des Comptes et l'objectif de la mise à jour de 75% des plans de sécurité au 31 décembre 2012 devrait être tenu.

B. LA SANCTUARISATION DES CRÉDITS D'AIDE SOCIALE

1. Des crédits préservés des restrictions budgétaires

La France est le seul pays en Europe à avoir développé en direction de ses communautés expatriées un système d'aide sociale aussi avancé, au-delà des seuls secours d'urgence et des rapatriements qui sont la plupart du temps offerts par les autres États.

Dans le projet de loi de finances pour 2013, ces crédits sont **sanctuarisés à hauteur de 19,8 M€** :

CRÉDITS D'AIDE SOCIALE DU PROGRAMME 151

Activité	Volume	Crédits 2013
Adoption internationale	16 organismes agréés	210 000 €
Rapatriements	249 bénéficiaires	797 000 €
Aide sociale	5 077 bénéficiaires	16 235 000 €
Hospitalisations d'urgence	3 bénéficiaires	498 000 €
Organismes d'entraide et de solidarité	101 associations	398 000 €
Organismes d'assistance	5 organismes subventionnés	100 000 €
Caisse des Français de l'étranger	3 560 bénéficiaires	498 000 €
Emploi et formation professionnelle	3 201 placements	797 000 €
Centres médicaux sociaux	15 associations	279 000 €
TOTAL		19 812 000 €

Vos rapporteurs estiment que, si la somme est « sanctuarisée » à 19,8 M€, en revanche le nombre de Français dans le besoin augmente quant à lui chaque année, d'autant plus que la crise n'épargne pas les communautés françaises à l'étranger.

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

a) Les aides et allocations sociales versées par les comités consulaires pour la protection et l'action sociale : 16 M€

Ces crédits sont destinés à dispenser des **aides sociales** à nos compatriotes à l'étranger dans le besoin à travers les 207 comités consulaires pour la protection et l'action sociale (CCPAS).

Cette enveloppe permet de :

- verser des aides à nos compatriotes à très faibles revenus, âgés de plus de 65 ans ou handicapés (taux d'incapacité supérieur à 80 % pour les adultes et à 50 % pour les enfants) ;
- apporter des aides mensuelles à l'enfance en détresse ;
- ajuster le niveau de ces aides en fonction des évolutions du coût de la vie locale et du taux de change (les montants des allocations étant fixés en euros) ;
- fournir des aides ponctuelles à nos compatriotes en difficulté temporaire.

L'enveloppe d'aide aux personnes est **maintenue pour 2013** à un niveau équivalent à celui de 2012 afin de permettre de poursuivre l'action de solidarité à l'égard des compatriotes nécessiteux de l'étranger.

En LFI 2012, 16.235.000 € étaient inscrits pour le versement à l'étranger des allocations aux personnes âgées, aux adultes et enfants handicapés, ainsi qu'aux enfants en situation de détresse. Compte tenu de la réserve de précaution et suite aux décisions de la Commission Permanente pour la Protection Sociale des Français de l'Étranger qui s'est réunie à Paris le 15 mars 2012 pour se prononcer sur les demandes des postes, 15.178.336 € ont été affectés à ces aides sociales.

Grâce à ces dotations, l'action de nos 205 CCPAS (Comités consulaires pour la protection et l'action sociale) devrait bénéficier à 5 077 compatriotes résidents à l'étranger dont :

4479 allocataires (2659 personnes âgées, 1351 adultes handicapés, 422 enfants handicapés et 47 bénéficiaires d'une allocation à durée déterminée), pour un montant total de 13.792.731 € ;

499 enfants bénéficiaires d'un secours mensuel spécifique (aide à l'enfance en détresse) pour un montant total de 640.536 €.

A ces bénéficiaires déjà identifiés, s'ajouteront les bénéficiaires d'aides ponctuelles décidées en cours d'année (secours occasionnels pour les Français résidents et aides exceptionnelles pour les Français de passage). L'enveloppe déléguée à nos postes à cet effet s'élève à 449.350 €.

En application du principe de non-discrimination inscrit dans la législation européenne, le ministère des affaires étrangères a mis fin, depuis avril 2010, au versement des allocations non contributives au profit des adultes dans les pays de l'UE et dans ceux de l'AELE. Nos compatriotes doivent désormais en principe s'adresser aux systèmes sociaux de leur pays de résidence. Toutefois, pour palier les effets négatifs pour certains bénéficiaires de ce nouveau principe, un "filet de sécurité" avait été mis en place pour répondre aux situations les plus sensibles (situations mal prises en charge par le dispositif local). Pour mémoire, en 2011, 110 adultes avaient bénéficié de ce dispositif transitoire pour un montant total de 325.954 €. Pour pérenniser ce dispositif tout en respectant la réglementation européenne, la commission permanente de mars 2012 a entériné la création d'une prestation adaptée à

l'Union Européenne, appelée « prestation d'assistance consulaire », dans les autres pays de l'UE (hors nouvel État membre) et de l'AELE, avec un budget de 295.719 € pour 99 bénéficiaires.

b) Les subventions aux organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES) : 398 000€

Ces organismes locaux (associations de droit local dans la majorité des cas) sont des partenaires privilégiés pour l'État dans son action en faveur de nos compatriotes les plus démunis à l'étranger. Le plus souvent dirigées par des bénévoles, ils jouent un rôle précieux et complémentaire de celui de nos consulats en répondant à des situations qui, par leur urgence ou leur nature, ne peuvent trouver de solutions dans le cadre réglementaire des CCPAS.

Le ministère des affaires étrangères soutient chaque année les activités d'un certain nombre de ces associations dans le cadre du programme 151, en adaptant son soutien en fonction de la qualité de la coopération observée localement. L'avis des membres des CCPAS est sollicité sur chaque demande de subvention.

En 2012, le comité d'attribution des subventions du programme 151 qui s'est réuni le 7 juin a attribué 101 subventions aux OLES, principalement en Afrique du Nord, en Europe et en Afrique, pour un budget total de 474 375 € (dotation initiale de 372.758 € + 110.000 € accordés par redéploiement).

En 2013, la dotation est de 398 000 €.

c) Les subventions aux centres médico-sociaux : 279 000€

La dotation de 279 000 € prévue dans le projet de loi de finances pour 2013 pour les centres médicaux sociaux permettra le versement de subventions à 15 centres situés dans des **pays très démunis** en Afrique et dans l'Océan Indien. L'objectif de ces centres médico-sociaux (services intégrés aux postes ou associations de droit local) est de renforcer la sécurité sanitaire de nos compatriotes résidant dans des pays où les structures locales ne permettent pas d'assurer les soins de la vie quotidienne et la préparation d'évacuations sanitaires dans des conditions satisfaisantes.

En 2012, 15 CMS ont bénéficié d'un appui du ministère des affaires étrangères en fonctionnement et/ou en personnel : Abidjan, Bamako, Bangui, Brazzaville, Bujumbura, Conakry, Cotonou, Ndjamena, Malabo, Moroni, Niamey, Ouagadougou, Pékin, Tananarive, Yaoundé. Le Département a incité ces centres à mettre en place une autonomie juridique et, autant que possible, financière. 11 d'entre eux sont déjà constitués en association d'utilisateurs de droit local, tandis que pour les autres (Abidjan, Tananarive, Moroni et Pékin) la gestion est assurée directement par les postes consulaires.

Le soutien apporté aux CMS sous forme de subvention (ou de crédits délégués dans les cas où il s'agit d'une structure gérée directement par le poste) est, en général, destiné à l'achat de petit matériel médical ou de médicaments, mais aussi de certains équipements lourds (tels que groupe électrogène, appareil de radiologie) ou le renforcement en personnel.

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

d) La contribution au financement de la 3ème catégorie aidée de la CFE : 498 000€

Régie par le code de la sécurité sociale, la Caisse des Français de l'étranger (CFE) est une caisse de sécurité sociale qui, à l'instar des caisses primaires d'assurance maladie métropolitaines, est un organisme privé assurant une mission de service public.

La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a institué **un dispositif d'aide à l'accès à la CFE en créant une "troisième catégorie" pour nos compatriotes résidant à l'étranger** (hors Espace Économique Européen) et dont les ressources sont inférieures à la moitié du plafond fixé par la sécurité sociale. Cette aide se traduit par une réduction de 30 % de la cotisation.

Le financement de ce dispositif (qui concerne 3 560 adhérents et qui représente un coût total de 2,6 M€) est assuré -conformément à l'article L. 766-9 du code de la sécurité sociale - par la Caisse des Français de l'étranger sur ses fonds propres et par un concours de l'État. **Le montant de ce concours (qui a évolué dans le temps) est depuis 2011 fixé à 498 000 €. Il est stabilisé en 2013.**

Lors de l'audition devant la commission de Mme Helène CONWAY-MOURET, notre collègue Jean-Pierre CANTEGRIT, Président de la CFE, a déploré l'insuffisance de ces ressources et l'équilibre financier précaire de la caisse.

e) Les rapatriements pour indigence et/ou raison sanitaire : 797 000€

L'assistance aux Français de l'étranger en difficulté, qu'ils soient résidents ou de passage, prend la forme de transferts par voie de chancellerie et d'avances remboursables mais aussi, dans les cas les plus graves, de **rapatriements sanitaires ou pour indigence**. Elle suppose, dans certains cas, un suivi de ces personnes après leur arrivée en France afin qu'elles puissent notamment bénéficier d'un hébergement et de l'aide médicale de l'État.

En 2011, le nombre de rapatriements s'est élevé à 320, dont 249 pris en charge totalement ou partiellement par le ministère des affaires étrangères, pour un coût de 444.000 €. Une somme supplémentaire de 132.000 euros, correspondant au coût de trois évacuations sanitaires engagées en 2010, aurait dû s'y ajouter, mais le ministère de la défense qui a réalisé ces évacuations n'a

pas pu émettre les factures avant la fin de l'exercice budgétaire 2011. Cette somme sera donc imputée sur la dotation 2012.

De par leur nature même, le nombre annuel des rapatriements est très irrégulier. Il en est de même de leur coût qui dépend de la gravité et du pays de provenance, facteurs totalement imprévisibles. De même, la part des autres financements mobilisables (familles, assurances) varie beaucoup d'un cas sur l'autre. Comparé à 2010, année où 703.000 euros avaient été dépensés en matière de rapatriements, la baisse observée en 2011 reste exceptionnelle (en 2009, 443 rapatriements avaient été organisés pour un montant de 588 000 euros ; en 2010, 429 rapatriements pour un montant total de 703.000 €).

Au 30 avril 2012, 78 personnes ont été rapatriées. 64 d'entre elles ont bénéficié d'une prise en charge totale ou partielle des frais liés à leur rapatriement, pour un coût de 195.451 €. Sur ces 64 rapatriements, on dénombre 18 rapatriements sanitaires, dont 4 rapatriements pour raisons psychiatriques et 3 évacuations sanitaires (pour un coût de 48.658 €). Les 46 rapatriements restants ont été effectués au bénéfice d'indigents dont le retour en France a été jugé nécessaire.

f) Les hospitalisations d'urgence à l'étranger : 498 000€

Cette ligne budgétaire a été inscrite pour la première fois au budget 2011 du ministère des affaires étrangères et européennes suite à une décision gouvernementale (réunion interministérielle du 15 décembre 2009), le ministère de la santé et des sports ne pouvant imputer sur son budget des dépenses réalisées en faveur de nos ressortissants à l'étranger (2 hospitalisations lourdes pour un coût de 297.500 € avaient eu lieu en 2009 aux Etats-Unis).

La dotation, d'un montant de **498.000 € en 2013** comme en 2012, est destinée à la prise en charge de frais liés à l'hospitalisation de nos compatriotes à l'étranger dès lors qu'en cas d'urgence sanitaire grave, ceux-ci sont privés de ressources suffisantes. La prise en charge des frais d'hospitalisation à l'étranger permet, dans certains cas, de diminuer les dépenses de rapatriement, en évitant une évacuation sanitaire par avion médicalisé, toujours très coûteuse.

La prise en charge par l'État porte sur la **partie résiduelle** après mobilisation des assurances et sollicitations des familles ou des proches.

Par nature, ces dépenses sont difficiles à prévoir et peuvent varier considérablement d'une année sur l'autre. En 2011, l'hospitalisation à l'étranger de 6 de nos compatriotes a été prise en charge pour un montant de 116.011 €. Depuis le début de l'année 2012, 2 hospitalisations à l'étranger ont été prises en charge pour un montant de 64.600 €.

g) L'action en faveur de l'emploi et la formation professionnelle des Français de l'étranger: 797 000€

Les comités consulaires pour l'emploi et la formation professionnelle (CCPEFP), au nombre de 32 (dont 30 seulement sont véritablement actifs), sont des **structures consultatives** placées sous la présidence du chef de poste

diplomatique ou consulaire concerné. Ces comités pilotent des actions en faveur de l'emploi (27 "bourses locales à l'emploi") ou de la formation de nos compatriotes en difficulté d'insertion professionnelle.

La gestion des bourses à l'emploi est de plus en plus fréquemment confiée aux Chambres de Commerce et d'Industrie françaises à l'étranger. Dans quelques cas, ces bourses à l'emploi sont gérées en interne dans les postes. En 2011, 3201 placements (en emploi pour 2960 ou en stage pour 241) ont ainsi été effectués pour un coût moyen unitaire pour le ministère de 222 € (709.150 € financés sur le programme 151).

En application du droit communautaire, le dispositif a été restructuré dans l'Union Européenne où le ministère des affaires étrangères s'est progressivement désengagé soit en se retirant au profit d'associations locales, soit en arrêtant toute activité.

La formation professionnelle des Français à l'étranger est principalement mise en œuvre par les CCPEFP des pays du Maghreb, d'Afrique subsaharienne et de Madagascar. Le MAEE peut financer des formations locales. En 2011, 194 Français établis dans ces pays en ont bénéficié. Par ailleurs, dans le cadre d'un marché public passé avec l'Association de Formation Professionnelle des Adultes (AFPA) et financé par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé, 71 Français à l'étranger ont bénéficié en 2011 d'un bilan de positionnement et 44 d'entre eux sont entrés en formation qualifiante en France (parfois précédée d'une formation pré qualifiante, voire d'un enseignement à distance en sus).

La commission permanente pour l'emploi et la formation professionnelle réunie à Paris le 13 mars 2012 a accordé à nos différents CCPEFP des financements pour un montant total de 652 096 € se répartissant en 546 264 € pour l'emploi et 105 832 € pour la formation professionnelle.

h) Les subventions à des organismes d'aide en France ayant une action en faveur des Français de l'étranger : 100 000€

Les organismes d'assistance subventionnée sont des associations œuvrant en France, dont les actions participent à l'assistance aux Français de l'étranger, en complément de celles que le ministère met directement en œuvre (en matière de rapatriement notamment).

En 2012, les crédits sociaux du programme 151 ont permis d'octroyer des subventions, pour un montant total de 72.683 €, à six associations œuvrant depuis la France en faveur de nos compatriotes à l'étranger :

- Fédération Nationale des Anciens Combattants résidants hors de France (FACS)

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

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

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

En 2012, 2 nouveaux partenariats ont été formalisés, l'un avec la Croix-Rouge et l'autre avec Emmaüs. L'objectif est de diversifier les possibilités d'accueil pour un nombre croissant de Français rapatriés dont les difficultés (par ex. problèmes d'addictions) ne répondent pas aux critères d'admission au CEFR.

En 2013 les dotations sont stabilisées à 100 000 €.

C. L'AIDE À LA SCOLARITÉ

1. La suppression de la prise en charge de la scolarité des lycéens par la loi de finances rectificative d'août 2012

Le Président de la République avait pris l'engagement, pendant la campagne électorale, de supprimer la **prise en charge des frais de scolarité des lycéens** et de **redéployer les moyens correspondants vers les bourses scolaires**. Le projet de loi de finances rectificatif pour 2012 du 16 août 2012 a donc effectué cette suppression, dans son article 42.

Cette mesure s'applique dès la rentrée de septembre 2012 pour les pays du rythme nord, et début 2013 pour les pays du rythme sud.

M. Jean-Marc PASTOR, co-rapporteur, souligne que l'engagement présidentiel est tenu et que les crédits consacrés à la PEC sont bien reversés sur les bourses dans le cadre du triennum budgétaire. Les bourses sont portées de 93,6 millions à 110 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013. Puis, elles s'élèveront à 118 millions pour 2014 et à 125,5 millions en 2015, ce qui correspond bien à l'enveloppe des crédits votés en loi de finances initiale pour 2012. Cette programmation sur trois ans donnera en outre une meilleure visibilité.

M Robert del PICCHIA, co-rapporteur, a développé dans l'avis budgétaire de l'an dernier et dans la discussion du collectif cet été les arguments de fond qui motivent son opposition à une telle suppression. Il ne juge pas utile aujourd'hui de rouvrir un débat dans lequel il s'est totalement engagé au cours de l'année 2012. Considérant qu'un responsable politique doit tenir ses engagements, il prend acte de la suppression de la PEC, annoncée et réalisée par le Président de la République. Cette annonce avait été reprise par les candidats à la députation. Il observe toutefois que l'intégralité des crédits de la PEC ne sera reportée sur les bourses qu'à « horizon 2015 », comme le prévoit la loi de programmation des finances publiques, et non dès 2013, puisque le projet de loi de finances initiale pour 2013 prévoit un total d'aide à la scolarité (110 M€) inférieur de 15 M€ aux crédits totaux ouverts en loi de finances initiale pour 2012 (125 M€), soit une baisse de 12% des crédits totaux d'aide à la scolarité.

Vos deux rapporteurs se sont en outre particulièrement penchés sur l'exécution budgétaire 2012 des crédits d'aide à la scolarité.

Le gouvernement ayant annoncé que des « mesures exceptionnelles » seraient mises en place à la rentrée 2012 pour soutenir les familles que la suppression de la PEC mettrait en difficulté, les consulats recevant pour instruction de les contacter afin qu'elles puissent déposer une demande de bourse lors des secondes commissions locales, ils ont voulu connaître quels seraient exactement les montants et le nombre de familles concernées.

D'après les informations communiquées par la ministre à vos rapporteurs, sur les 7 500 familles concernées par la suppression de la prise en charge, **680 ont déposé un dossier de demande de bourse.**

Vos rapporteurs voient plusieurs explications dans le faible taux de dépôt de bourses de la part des anciens bénéficiaires de la PEC :

- alors que les consulats avaient pour instruction de contacter les familles, l'écart entre le nombre de familles potentiellement bénéficiaires et le nombre de dossiers effectivement présentés laisse penser que l'information ne serait pas bien passée ;

- d'autre part, certaines familles ont vraisemblablement renoncé à déposer une demande de bourse, estimant que leurs revenus étaient trop importants compte tenu des plafonds.

Sur ces 680 demandes, l'AEFE n'a pas encore communiqué le nombre de dossiers acceptés.

D'après les estimations des différents responsables du ministère des affaires étrangères, ces demandes de bourses complémentaires devraient consommer aux alentours de **1,5 million d'euros** de crédits complémentaires sur la dotation de l'année 2012 (l'administration a prévu un « réservoir » de crédits ouverts de 2,5 millions d'euros à cet effet, mais l'enveloppe ne devrait pas être consommée en totalité).

M del Picchia, estimant que le coût moyen de la PEC par lycéen du rythme nord était de 3 851 € et en tenant compte de la hausse des frais de scolarité, considère que l'AEFE accordera une bourse - partielle ou totale - à environ la moitié des demandeurs. Il estime que ce chiffre très faible s'explique par le fait que, si le gouvernement a annoncé des « mesures exceptionnelles », les conditions d'attribution des bourses scolaires n'ont pas été modifiées. Des élus à l'Assemblée des français de l'étranger ayant participé aux commissions locales des bourses font remarquer que la plupart des dossiers auraient déjà dû être acceptés en 1^{ère} commission au titre des bourses scolaires et non de la PEC, les familles répondant parfaitement aux critères.

Or, ce sont en réalité **12,5M€ de crédits 2012** qui ont été annulés par la suppression de la PEC. Il reste donc **10 à 11 millions d'euros** théoriquement « disponibles » pour l'aide à la scolarité. Votre commission a vérifié qu'ils seraient bien consacrés à de l'aide à la scolarité à l'étranger, et a obtenu du Gouvernement la réponse suivante sur cette exécution budgétaire :

QUE SONT DEVENUS LES 12,5 M€ DE PEC SUPPRIMÉS EN AOÛT 2012 ?

LA RÉPONSE DU GOUVERNEMENT À VOS RAPPORTEURS

31,9 M€ ont été inscrits en LFI 2012 pour le financement de la PEC.

Ces crédits ont servi à financer :

- le solde de la PEC pour l'année scolaire 2011/2012 rythme nord (mois de janvier à juin 2012) ;

- la totalité du coût de la PEC pour l'année scolaire 2012 du rythme sud. Ainsi, l'intégralité du coût de l'année 2012 a déjà été financée.

Cette dépense de PEC pour 2012 avait été estimée à 19,4 M€ : le montant de crédits PEC résiduel aurait ainsi été de 12,5 M€ (31,9 – 19,4).

Or cette dépense s'établit à ce jour à 18,98 M€, effet change inclus. Elle est légèrement inférieure aux prévisions du fait du plafonnement de la PEC, qui a amené un certain nombre des bénéficiaires de la PEC à solliciter une bourse scolaire.

En outre, 2,99 M€ de crédits de PEC ont été gelés (réserve de précaution et surgel en juillet 2012).

Le solde des crédits PEC s'établit donc à ce jour à 9,93 M€ (soit 31,9 – (18,98 + 2,99)).

Sur ce montant, il a été réservé un montant estimé à 2,5 M€ pour financer les mesures d'accompagnement (bourses résultant de la suppression de la PEC). A ce stade, 10% supplémentaires de familles ont été identifiées par les consulats et les CLB pour toucher une bourse alors qu'elles n'en avaient pas fait la demande.

Le solde disponible s'établit donc à 7,43 M€.

En parallèle, la dépense de bourses scolaires en 2012 a connu une forte dynamique (+18 % enregistré en 1ère commission nationale) sous l'effet notamment de l'augmentation du nombre de lycéens boursiers suite au plafonnement de la PEC.

Ainsi, restent à ce jour à financer pour les bourses scolaires en 2012 :

- un besoin supplémentaire maximum d'environ 5 M€ ;

- l'effet change enregistré sur 2012 (2,43 M€ enregistrés pour les bourses scolaires).

L'intégralité des crédits ouverts (après gel) sera donc consacrée à l'aide à la scolarité, comme le Président de la République s'y était engagé.

Source : DFAE, ministère des affaires étrangères

D'après les informations communiquées à vos rapporteurs, les crédits rendus disponibles par la suppression de la PEC ont donc été consommés en 2012 par :

- la réserve légale de précaution qui affecte systématiquement 6% des crédits votés et le « *surgel* » de cette ligne budgétaire à l'été 2012 à hauteur de 1M€ ;

- l'effet change défavorable ;

- une augmentation spontanée très dynamique des bourses (approximativement chiffré dans les chiffres communiqués à vos rapporteurs à

« un maximum d'environ 5 M€ ») qui aurait « absorbé » le volant de crédits restant disponibles.

Vos rapporteurs n'ont pas encore obtenu la réponse de l'administration sur l'exécution du budget des bourses scolaires.

M. del Picchia rappelle que l'article 142 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 dispose que :

« Le Gouvernement joint au projet de loi de finances de l'année une annexe faisant apparaître au sein des crédits destinés à l'aide à la scolarité des élèves français dans les établissements d'enseignement français à l'étranger la part affectée à la prise en charge des frais de scolarité et la part affectée aux bourses scolaires. »

M. del Picchia regrette en conséquence la présentation de l'exécution du budget de la PEC faite par l'administration. En effet, cette présentation ne répond pas à l'exigence du texte de loi précité. De plus, elle n'apparaît pas sincère puisque la totalité des charges qui concernent tant les bourses que la PEC est imputée sur le seul budget de la PEC (gel, surgel, effet change, les bourses résultant de la suppression de la PEC, et même le « *besoin supplémentaire maximum d'environ 5 M€* » de bourses concernant toutes les classes depuis la maternelle...).

Vos rapporteurs regrettent que des chiffres précis, pourtant demandés, ne leur aient pas été communiqués, pour expliquer cette évolution spontanée particulièrement dynamique des demandes de bourses sur la fin 2012, qui a conduit à « absorber » les crédits libérés par la suppression de la PEC. Pourtant, les dernières commissions locales s'étant réunies, des données précises devraient être disponibles.

2. La réforme du système des bourses

a) Un nouveau système de calcul dont les effets réels sont difficiles à évaluer

Le Gouvernement a indiqué que la suppression de la PEC était la première étape **d'une réforme plus globale du système d'aide à la scolarité** à l'étranger, dont la deuxième étape serait la réforme du système d'attribution des bourses.

Le Gouvernement poursuit comme objectifs que :

- le système soit ouvert à davantage de familles ;
- qu'il soit plus équitable et ce faisant tienne mieux compte des réalités des coûts de la vie locaux par rapport à l'ancien système des « points de charge » dont le gouvernement estime qu'il était inéquitable et conduisait à privilégier dans certains cas des familles à « train de vie élevé »;

- qu'il soit plus simple et plus transparent pour faciliter la tâche des agents consulaires et des services centraux et plus lisible pour les familles ;

- qu'il soit compatible avec le cadre budgétaire, c'est-à-dire qu'il soit « pilotable » par l'administration, compte tenu de la vive croissance des demandes et du caractère contraint des enveloppes budgétaires.

Dans le système antérieur, une famille avait droit à une bourse en fonction de la **comparaison entre les frais de scolarité qu'elle supportait et son revenu disponible**, après prise en compte des dépenses réelles (notamment le logement) et d'une évaluation forfaitaire du montant nécessaire pour vivre dans le pays considéré, appelé « revenu minimum ».

Le gouvernement souligne les limites qui marquent à son sens un tel mode de calcul :

- la prise en compte des dépenses réelles, appelées « points de charge négatifs », conduisait à prendre en compte des **choix de consommation** des familles pour l'attribution des bourses, en particulier leur loyer ;

- les « revenus minima » fixés localement, manquaient de **cohérence** lorsqu'on les comparait à un indice du coût de la vie ;

- des familles ayant des revenus du simple au décuple bénéficiaient d'un **taux de 100%** des bourses ;

Les objectifs poursuivis par la réforme du système des bourses sont tout à la fois de rendre le système mieux « pilotable », d'atteindre davantage d'équité, d'élargir le dispositif aux familles à revenus intermédiaires et d'obtenir une plus grande facilité de gestion.

Dans le nouveau système proposé par le gouvernement, c'est le **quotient familial réel net des frais de scolarité** qui fondera l'ouverture de droit à bourse, et plus précisément le revenu net disponible par unité de consommation après prise en compte des frais de scolarité et pondération au moyen d'un indice de parité de pouvoir d'achat, qui permet d'annuler les effets de la variation du coût de la vie entre les pays.

La formule de calcul devrait être la suivante :

$$Qf = ((Rn - Fs)/P) \times (100/IM)$$

Qf est le quotient familial réel net des frais de scolarité, en €^{Paris}

Rn est le revenu net

Fs sont les frais de scolarité au sens strict (hors frais parascolaires)

P est le nombre de parts associé à la famille (2,5 parts pour un couple avec un enfant, 2 parts pour une famille monoparentale avec un enfant et 0,5 part par enfant supplémentaire)

IM est l'indice Mercer qui est un indice de parité de pouvoir d'achat permettant de comparer le coût de la vie entre les différents pays.

Si la famille a un quotient inférieur à 3000 €^{Paris} elle bénéficie d'une bourse à 100% ; si le quotient est supérieur à 21 000 €^{Paris} il n'y a pas de droit à bourse, entre les deux l'ouverture du droit à bourse est proportionnel.

En outre, la première année, à titre transitoire et pour lisser les effets pour les familles qui verraient leurs droits diminuer, personne ne peut « perdre » plus de 20 points de droit à bourse.

Malgré des questions répétées sur le sujet il a été impossible à vos rapporteurs d'obtenir l'estimation précise des effets sur les familles de la mise en place de ce nouveau système. Ils le regrettent vivement et ne sont pas ainsi en mesure d'estimer précisément les conséquences de la réforme.

Lors de son audition devant la commission, Mme CONWAY-MOURET a précisé que 300 nouvelles familles entreraient dans le dispositif.

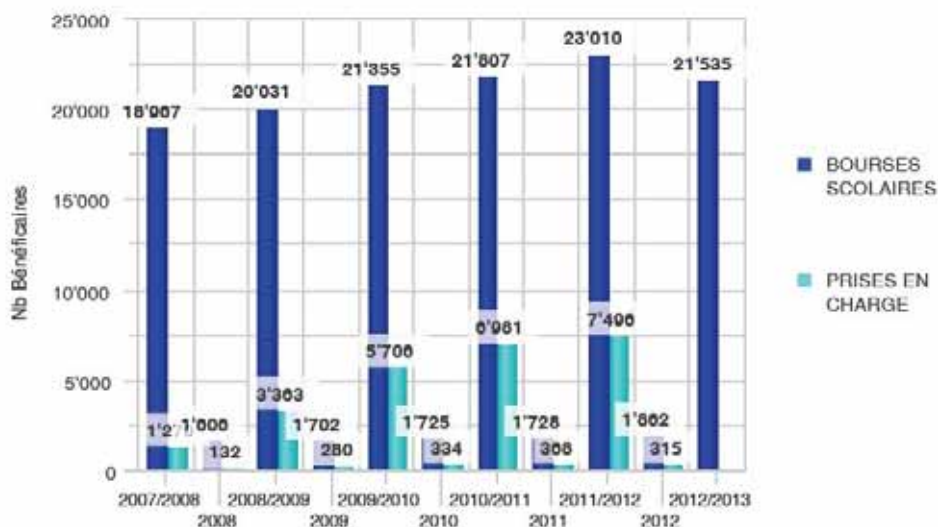
D'autres devraient en sortir, d'autres encore devraient voir leur quotité de droit à bourse modifiée.

M. Robert del Picchia, co-rapporteur, estime que, comparés aux 32 683 élèves qui bénéficiaient soit d'une bourse soit de la PEC l'année passée, le nombre des boursiers, 28 000 au maximum, montre que l'objectif d'ouvrir l'aide à la scolarité à davantage de familles n'est pas atteint ;

M. Jean-Marc Pastor co-rapporteur, juge quant à lui que l'objectif d'équité est atteint par la réforme, car dans le précédent système 1 000 familles (sur 14 257) ayant des revenus nets supérieurs à 20 000 € par an étaient attributaires de bourses à 100%.

Plus précisément, d'après de premières estimations données à l'oral à vos rapporteurs par les personnes auditionnées, 52% des familles bénéficiaient de bourses à 100% et 68% étaient entre 80 et 100% dans l'ancien système, pourcentages qui passeraient à, respectivement, **35% à 100%** et **56%** entre 80 et 100%. Les bourses à 100% seraient donc plus concentrées sur les familles aux revenus les plus faibles.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE À LA SCOLARITÉ



Source : AEFE

b) Un « ticket modérateur » susceptible d'induire à l'avenir un transfert de charges supplémentaire vers les familles ?

Le gouvernement souhaite que le nouveau système permette un « pilotage » des enveloppes budgétaires consacrées aux bourses, dont l'augmentation très dynamique a été de plus de 13% par an en moyenne entre 2007 et 2011, et a même atteint **18%** l'année dernière.

Plusieurs effets se cumulent pour expliquer cette croissance : la hausse des frais de scolarité, l'augmentation du nombre des familles et la dégradation de leurs conditions de vie, la hausse des frais parascolaires, et l'effet change pour des prestations payées dans les monnaies locales.

Dans ce cadre est introduite une « contribution additionnelle des familles », « ticket modérateur » qui est en réalité une contribution additionnelle à la charge des familles, qui fonctionne comme un abattement sur la bourse. Ainsi si le calcul du quotient net donne une ouverture de droit à bourse de 70%, l'attribution réelle se fera sur 68% des frais de scolarité.

L'idée est que cette contribution est déterminée *ex ante* (par exemple : 2 points d'abattement sur le taux de bourse auquel on pourrait prétendre en fonction de ses revenus), puis peut être ajustée au moment de la Commission nationale des bourses au vu des remontées en Commissions locales des bourses et de la consommation prévisionnelle des enveloppes.

Ce mécanisme d'abattement ne touchera pas les boursiers à 100 % et frappera dans des proportions moindres les boursiers entre 80 et 100 % (1 point d'abattement au lieu de 2). Ce mécanisme accentue donc l'effet redistributif.

Agissant comme un ticket modérateur ajustable, votre commission redoute que ce système, destiné à garantir la soutenabilité financière du système, n'occasionne des transferts de charge vers les familles, ou ne serve à réguler la dépense.

c) Quel rôle pour les commissions locales des bourses ?

Les commissions locales des bourses répartissent aujourd'hui entre les bénéficiaires les crédits délégués par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, dans le respect de critères généraux fixés par l'instruction générale sur les bourses scolaires de l'AEFE.

D'après les informations obtenues par vos rapporteurs, il apparaît que, bien que le nouveau mode de calcul des bourses paraisse finalement très « mathématique » et donc laissera peu de marge à la modulation en fonction des situations locales, le Gouvernement entend toutefois doter les commissions locales de pouvoirs d'appréciation, soit pour porter à 100% des quotités de bourses qui seraient à 90%, soit pour apprécier telle ou telle « situation dérogatoire ».

Les commissions auraient, de plus, le pouvoir de fixer des « seuils d'exclusion » en matière de patrimoine mobilier et immobilier des familles.

Vos rapporteurs approuvent l'idée d'une certaine autonomie d'appréciation et de décision des commissions locales des bourses, pour permettre une analyse la plus fine possible des situations humaines.

IV. TIRER LES ENSEIGNEMENTS DE 2012 : COMMENT ABSORBER LES FUTURES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES ?

A. UNE SÉQUENCE ÉLECTORALE 2012 QUI A BEAUCOUP SOLLICITÉ LE RÉSEAU CONSULAIRE

1. Un dispositif d'ampleur inédite

Les Français établis hors de France participent à l'élection du Président de la République depuis l'adoption d'une loi organique en 1976¹. Néanmoins, 2012 a vu le processus électoral se densifier très largement avec l'organisation à l'étranger d'élections législatives, au sein de onze circonscriptions. Près de 1.100.000 étaient inscrits sur les listes électorales consulaires pour participer aux élections nationales en 2012².

Les modalités de vote offertes aux électeurs pour ces premières élections législatives ont été largement diversifiées pour permettre une participation la plus importante possible. Étaient ouverts le vote à l'urne, en personne ou par procuration, le vote par correspondance postale et le vote par Internet.

Le premier tour de scrutin a été avancé d'une semaine par rapport à la France, pour laisser à l'administration un délai suffisant d'acheminement du matériel électoral pour le deuxième tour de scrutin.

L'objectif qui a été fixé était l'expression du plus grand nombre de suffrages possible, dans le respect de la sincérité du scrutin.

La préparation et l'organisation de ces quatre tours de scrutin a représenté, pour la direction des français à l'étranger, comme pour le réseau consulaire, une charge de travail considérable et inédite en matière d'élections.

La DFAE a contribué en amont à **l'élaboration de la norme juridique**. Elle a ainsi pu alerter le Parlement sur les difficultés pressenties et a obtenu les aménagements qu'elle estimait nécessaires³. Un an et demi en amont, il s'est ensuite agi de travailler avec les postes consulaires à un « **toiletage** » des listes électorales consulaires. Pour cela, le ministère a élaboré une méthodologie et refondu les outils informatiques (Registre, Electis et Recherche Multi-Critères) pour accompagner les postes dans ce travail. Localement, ceux-ci ont mis à contribution tous les réseaux à leur disposition (élus, consuls honoraires, chefs d'établissement, ilôtiers, Chefs de file des communautés françaises, etc.). Des dizaines de milliers d'électeurs dont on avait perdu la trace (figurant toujours sur la liste électorale, bien qu'ayant quitté la circonscription) ont été radiés, afin de diminuer le taux d'abstention,

¹ Loi organique n°76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

² Rapport du Directeur des Français de l'étranger et de l'administration consulaire – 2012, p.146 et s.

³ Ainsi en a-t-il été de l'anticipation du premier tour du scrutin pour l'élection législative

artificiellement gonflé par leur présence. Le consulat général de France à Londres, pour n'en citer qu'un, a procédé ainsi à 28.000 radiations.

A la veille d'une élection présidentielle, il est traditionnel de constater **d'importants mouvements d'électeurs** : plus de 200 000 nouvelles inscriptions sur la liste 2012 (contre 123 000 sur les listes 2009/2010 et 2011 cumulées) et 95 000 radiations (contre 63 000).

Dans les instructions qui leur ont été communiquées, il a été notamment demandé aux postes de « **rapprocher l'urne de l'électeur** », en déployant des efforts particuliers pour ouvrir de nouveaux sites de vote, là où existaient des foyers d'électeurs éloignés des capitales. De 570 bureaux en 2007, le **maillage électoral est passé à 789**, dont 71 uniquement pour la circonscription consulaire de Genève. Pour chacun de ces bureaux, il a fallu aux postes **recruter présidents, secrétaires et assesseurs** (soit près de 3.200 volontaires), ceux-ci n'étant pas toujours désignés par les candidats. Enfin, le ministère a dû **doter tous ces nouveaux bureaux d'urnes conformes**, lorsqu'elles n'étaient pas disponibles sur place, de code électoraux et autres matériels. Ces dotations et **misés à disposition de crédits exceptionnels « élections »** ont nécessité une lourde organisation et la tenue d'une comptabilité, en plus de la **passation et de l'exécution des marchés relatifs à l'envoi du matériel de vote et des convocations aux électeurs**.

Les élections 2012 ont été également l'occasion de **revoir la conception et l'ergonomie du portail internet** de télé-administration mis à disposition des Français de l'étranger. GAEL (Guichet d'Administration Electronique), qui a fait place à *MonConsulat.fr*, plus convivial et doté de nouvelles fonctions. Il compte aujourd'hui 225.000 abonnés selon le ministère. On peut regretter que ce portail, qui permet aux Français de mettre à jour leurs coordonnées et leurs choix électoraux (vote par correspondance, vote en France ou à l'étranger...), n'ait pas été mis en ligne avant l'automne 2011. Il aurait probablement permis une meilleure mise à jour des listes électorales. Leur clôture intervenant le 31 décembre, la mise en activité du portail a été sans incidence.

Il a fallu constituer dans nos postes à l'étranger un réseau de près de 500 correspondants élections. Le ministère s'est livré, à leur intention, à une très vaste **opération, mondiale, de formation** et d'assistance. Pour préparer les postes, **32 sessions de formation régionale** ont été organisées sur 6 mois, qui ont accueilli un total de 1639 agents et volontaires extérieurs, venus de 200 postes. La **boîte générique** « assistance-élections » a, des mois durant, mobilisé un agent presque à temps complet, tant les attentes des postes étaient grandes en matière d'assistance. Il nous faut néanmoins souligner les témoignages critiques de différents candidats aux élections législatives, qui n'ont pas constaté la même mobilisation dans les semaines précédant le scrutin.

Les élections étant une matière sujette à contentieux, la DFAE a très tôt travaillé à la mise en place, **avec les autorités judiciaires**, des **canaux de communication rapides** permettant de traiter toutes formes de recours, jusque et y compris, dans l'urgence, le jour même du scrutin. Le bureau des élections

et tout le personnel de la DFAE s'est mobilisé, en plus de ses tâches de fonds et celles liées à l'organisation des scrutins, au traitement des recours que les électeurs formaient, auprès du tribunal d'instance, contre leur inscription ou leur radiation des listes électorales consulaires. Des **centaines de situations particulières** ont été examinées avec soin et ont fait l'objet d'**avis motivés**, permettant au juge de statuer.

En matière de **communication avec les électeurs**, le Département a choisi, pour ces deux consultations, de prendre à sa charge l'envoi des lettres d'information des électeurs, du matériel de vote et de la propagande des candidats. La préparation de ces scrutins a nécessité pas moins de **sept envois à chacun des 1 100 000 électeurs inscrits** sur les listes électorales consulaires. La qualité des adresses des personnes inscrites au Registre a constitué à cet égard un enjeu majeur, qui conditionnait, non seulement la communication habituelle avec le corps électoral, mais également la **réussite du vote à distance**, pour lequel l'envoi des identifiants se faisait par courrier postal.

Il convient de s'interroger sur la pertinence du choix de centraliser les envois postaux. En effet, on a pu constater des difficultés importantes de respect des délais imposés par le calendrier électoral. Qu'il s'agisse de l'information électoral, de la propagande ou du matériel de vote à distance, trop de problèmes d'acheminement et de date de réception sont intervenus. La question du coût de tels envois doit également être posée, mise en rapport avec l'efficacité du dispositif mis en œuvre.

La **communication avec, ou à travers, les media** n'a pas été négligée, avec des campagnes audiovisuelles sur TV5 Monde, France 24 et RFI et sur des sites internet tels que Le Figaro, Le Monde, Libération, Google et Facebook. Elle aurait pu être plus précoce et plus développée.

Enfin, un **dispositif de permanence et d'assistance 24/24** a été mis en place à six reprises. Les deux premières permanences ont été tenues, sur une base combinant ressources DFAE et société de service, à l'occasion du test du vote électronique (février 2012). Les quatre suivantes, opérationnelles du samedi matin au lundi midi, ont été organisées pendant les deux tours de la présidentielle, puis les deux des législatives. Chacune de ces permanences a nécessité **la mobilisation et la formation d'environ 125 volontaires**, pris parmi les agents du MAE, pour un service nuit et jour d'environ 1200 heures-agent par tour de scrutin.

LE CAS PARTICULIER DU VOTE À L'URNE AU CANADA POUR L'ÉLECTION LÉGISLATIVE

Les autorités canadiennes avaient exprimé de fortes réticences quant à l'organisation du scrutin législatif sur leur territoire tout en reconnaissant cependant qu'elles ne pouvaient s'y opposer dès lors que les bureaux de vote étaient installés dans des locaux diplomatiques et consulaires.

De ce fait, les difficultés rencontrées au Canada n'ont donc concerné que les élections législatives de la circonscription consulaire de Montréal et, plus précisément, les 20 bureaux de vote mis en place pour l'élection présidentielle au lycée international de Stanislas. Dès connaissance de cette difficulté, tous les électeurs concernés ont été informés et ont été incités à prendre leur disposition pour voter par correspondance sous pli fermé ou par voie électronique (internet).

Il a finalement été possible de contourner la difficulté en organisant 10 bureaux de vote au collège international Marie de France à Montréal, dispositif qui a été suffisant au regard du taux de participation. En effet, un contrat avait été passé entre notre Consulat général à Montréal et le Collège Marie de France assurant à ce dernier le statut de local consulaire pour les deux tours des élections législatives.

2. Des coûts élevés

Le coût des élections s'élève au total à **20,1 M€** :

- dépenses communes aux deux élections : 8,2 M€.
- dépenses liées à l'élection présidentielle : 2,5M€
- dépenses liées aux élections législatives : 9,4 M€ (dont 3,6 M€ pour les frais de campagne, de propagande et de transport remboursés par le ministère de l'intérieur directement aux candidats).

Il faut cependant de relever que certaines dépenses restent en attente de stabilisation, tels que les frais d'envoi par valise des urnes, des affiches et des matériels électoraux. Par ailleurs, certains postes à l'étranger n'ont pas encore fait remonter toutes leurs demandes de crédits supplémentaires pour clore l'exercice « élections 2012 ».

En réponse au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs, l'administration fait observer que : « les premières estimations étaient pour les 4 tours de scrutin, de 21 M€. Il n'y a donc pas eu de dérapage. ». Pourtant, lors de l'examen des crédits du projet de loi de finances pour 2012, il y a un an, la même administration faisait état d'une prévision de dépenses de l'ordre de 17 M€, sensiblement inférieure.

Les élections présidentielles et législatives sont conjointement financées par le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Intérieur selon la clef de répartition suivante :

- ministère des Affaires étrangères : les dépenses (récurrentes) relatives à la mise à jour des listes électorales consulaires, la communication aux électeurs.

- ministère de l'Intérieur : les dépenses relatives aux scrutins proprement dits (Bureaux de vote, mise sous pli et envoi du matériel électoral aux électeurs) ainsi que le remboursement des dépenses de campagne des candidats (3,6 M€).

Le Ministère de l'Intérieur a, à titre d'avance, participé aux dépenses à hauteur de 10 M€ :

- * 1 M€ au titre du vote électronique (septembre 2011)
- * 8 M€ dans le cadre d'un transfert en PLF 2012
- * 1 M€ au titre du vote électronique (mai 2012).

Pour l'élection présidentielle, les coûts des bulletins de vote et des enveloppes électorales (fabrication et livraison au prestataire du ministère des

affaires étrangères) ont été directement pris en charge par le ministère de l'intérieur. Pour les élections législatives, la ministère de l'Intérieur a pris en charge les enveloppes électorales (fabrication et livraison au prestataire du ministère des affaires étrangères), la fabrication et la livraison des bulletins étant de la responsabilité des candidats.

D'après les informations communiquées à vos rapporteurs, le ministère des Affaires étrangères va prochainement demander un remboursement complémentaire à hauteur 3,5 M€, correspondant notamment aux frais engagés pour les vacataires et pour des mises à niveau techniques..

3. Une participation décevante

Au bilan, le taux de participation de nos compatriotes vivant à l'étranger est très faible. Ce phénomène s'explique notamment par des conditions de vote plus difficiles qu'en France, les Français établis à l'étranger ne vivant pas tous à proximité des consulats où sont établis les bureaux de vote .

C'est pourquoi les possibilités de vote à distance avaient fait l'objet d'une attention particulière du législateur et des élus à l'Assemblée des Français de l'étranger.

Qu'il s'agisse des difficultés d'acheminement du matériel électoral dans des délais aussi courts, ou de la faiblesse des moyens mis à la disposition de la Direction des Français de l'étranger, il n'est pas possible de douter du caractère ardu de la tâche assignée au ministère des Affaires étrangères.

Néanmoins, M. del Picchia, co-rapporteur, estime que plusieurs points semblent devoir faire l'objet d'une remise en question, et formule quatre remarques :

- est-il pertinent d'organiser deux élections nationales selon des modes de scrutin qui imposent deux tours ? Les députés des Français de l'étranger ne pourraient-ils pas être sélectionnés selon une méthode plus adaptée à la distance qui marque cette élection ?

- le mode de participation aux élections organisées à l'étranger est traditionnellement le vote par correspondance postale. Alors qu'il représente en moyenne 60% des votes aux élections à l'Assemblée des Français de l'étranger, il a représenté moins de 2% des votes aux élections législatives.

Les raisons de cette désaffection sont multiples, mais il convient avant tout de pointer l'obligation faite aux électeurs de s'inscrire avant le 1^{er} mars 2012 auprès de leur poste diplomatique ou consulaire. Cette obligation a été introduite par décret. Elle a soulevé un grand nombre de protestations de la part des élus à l'Assemblée des Français de l'étranger.

- il faut souligner que les modalités de cette inscription préalable ont été portées à la connaissance des électeurs par un courrier envoyé le 14 février 2012. Ce courrier a également été envoyé par courriel aux électeurs qui

avaient fourni une adresse électronique, soit moins de la moitié du corps électoral. À peine plus de 70.000 personnes se sont inscrites dans les temps.

- enfin, les délais d'acheminement très contraint dans un calendrier chargé, ainsi que les aléas du courrier international, ne permettaient pas par ailleurs une participation satisfaisante. Il convient donc de s'interroger sur le coût de ce mode de participation et son efficacité, et par là-même sur son maintien en l'absence d'aménagements législatifs.

PARTICIPATION DES FRANÇAIS VIVANT À L'ÉTRANGER

	En % des votants
Présidentielle 1 ^{er} tour	38,04% (409 398 votants)
Présidentielle 2 ^{ème} tour	42,09% (453 990 votants)
Législatives 1 ^{er} tour	20,9% (221 046 votants)
Législatives 2 ^{ème} tour	20,8% (219 803 votants)

Source : Ministère des Affaires étrangères et européennes

B. BILAN DU VOTE ÉLECTRONIQUE

Le nombre de votants pour le premier tour des élections législatives est de 221 237, dont 126 947 par internet, soit **57,4% des votants** ; pour le second tour : 219 803, dont 117 676 par internet, soit **53,5% des votants**. Ce qui en fait **la modalité de vote majoritaire pour ces élections**.

Aucune faille de sécurité, aucune atteinte à l'intégrité de l'urne n'est survenue lors de sa mise en œuvre.

L'intérêt qu'a suscité le vote par internet, notamment auprès de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), de la Suisse, de la Norvège et de la commission électorale de Russie, peut laisser penser qu'il pourrait servir de référence pour l'organisation d'autres scrutins électroniques à l'échelle européenne.

L'essentiel des problèmes techniques recensés sont relatifs au passage à une nouvelle version du logiciel *Java* : pour des raisons de sécurité, seuls les ordinateurs munis d'une version du logiciel *Java* préalablement testée¹ étaient autorisés à voter.

M. del Picchia, co-rapporteur, regrette qu'aucune solution n'ait pu être proposée aux électeurs qui avaient fait la mise à jour. En outre, une part importante du matériel informatique des électeurs (les produits *Apple* par

¹ Oracle (l'éditeur du logiciel) avait déjà publié une version 1.7 en juillet 2011, elle avait été retirée du marché quelques semaines plus tard en raison de certains dysfonctionnements qu'elle causait sur les postes des utilisateurs. En remplacement de cette version, Oracle avait proposé la version 1.6_032 du logiciel *Java*, qui ne comportait aucune faille connue. C'est cette version qui a été recommandée aux électeurs en lieu et place de la version 1.7.

exemple) n'était pas compatible avec la solution de vote proposée. Cela allait pourtant à l'encontre du cahier des charges et avait été constaté lors du test « grandeur nature » organisé en février 2012. Les dysfonctionnements constatés lors de ce vote test ne semblent pas avoir fait l'objet de corrections, probablement parce qu'il avait été organisé trop tard. Cela pose la question de la pertinence d'organiser un test qui ne permet pas de résoudre les problèmes détectés.

Ces problèmes techniques n'ont pour autant pas affecté sensiblement l'accessibilité au vote par internet. En effet, selon les statistiques recueillies sur la plateforme de vote, 12 893 électeurs ont tenté de se connecter au site de vote sans toutefois déposer de bulletin dans l'urne électronique, pour 244 623 votants sur l'ensemble des deux tours. **Ce qui porte à près de 95% le taux d'accessibilité**, pour lequel aucune garantie n'avait pourtant été donnée, puisque seulement une frange du parc informatique mondial était compatible avec les mesures de sécurité du dispositif.

Au total, compte tenu des difficultés et de l'éloignement auxquels sont confrontés nos concitoyens expatriés, le vote par internet a été un progrès qui a favorisé l'accessibilité du vote et la participation.

C. QUELLES PERSPECTIVES POUR LA SÉQUENCE ÉLECTORALE À VENIR ?

Les élections de 2012 à l'étranger ont été une étape franchie avec succès. Mais cette étape a été **particulièrement lourde**. Ce ne sont plus deux courriers mais sept qui ont dû être adressés à des électeurs qui s'étaient accrus de 25 % par rapport à 2007. En 2007, il y avait environ 600 bureaux de vote, en 2012 ils étaient près de 800. En 2017 en faudra-t-il 1000 ?

Votre commission est consciente que le réseau consulaire ne dispose pas des mêmes moyens que ceux dont disposent les préfectures et les mairies. Sans l'engagement exceptionnel des personnels consulaires et de tous ceux qui les ont soutenus, l'organisation de ces élections aurait été impossible.

Certaines critiques entendues se portent en particulier sur le **vote par correspondance**, pour sa fiabilité moindre, voire sur le **vote à l'urne**, pour sa lourdeur d'organisation. Quant au vote par **Internet**, certaines difficultés techniques semblent finalement avoir été maîtrisées.

S'agissant du vote par correspondance, la commission des lois de l'Assemblée des Français de l'étranger a critiqué les modalités du vote par correspondance, estimant notamment que du fait de la clôture du vote par correspondance le vendredi à midi de nombreux votes n'ont pu être pris en compte car la distribution du courrier avait lieu plus tard.

Un cas d'annulation d'un certain nombre de votes par correspondance trouve son origine dans la nouvelle procédure imposant la jonction à l'enveloppe de scrutin de la photocopie d'un document d'identité. Ce justificatif était souvent absent voire dans la mauvaise enveloppe. Le bureau de la Commission a dénoncé toutes ces difficultés qui ont largement handicapé des électeurs pourtant habitués à utiliser ce mode de scrutin. Il s'agit généralement d'électeurs qui résidaient loin du centre de vote et/ ou qui n'avaient pu utiliser le vote par internet.

En tout état de cause, une réflexion mérite d'être engagée sur le sujet, pour concilier le principe fondamental de la garantie de l'exercice du droit de vote et les contraintes d'organisation matérielle que supporte le réseau consulaire à cette occasion.

En 2013, la DFAE organisera vraisemblablement (sauf si elles devaient être repoussées) les élections des conseillers à l'AFE pour la zone Europe-Asie-Moyen-Orient, ce renouvellement ayant été décalé d'une année par le législateur pour tenir compte des élections présidentielle et législatives de 2012.

La dotation de 2 180 000 € destinée à cette élection se répartit de la façon suivante :

- 930 000 € pour l'envoi de matériel de vote, y compris pour le vote par correspondance sous pli fermé ;

- 250 000 € au titre des remboursements des frais de campagne aux candidats ayant recueilli plus de 5 % des suffrages ;

- 1 000 000 € au titre du **vote électronique**, sur la base du dispositif de vote électronique mis en place pour les élections législatives de 2012. Ce montant se décompose entre 173 000 € pour un tour de scrutin par voie électronique et 827 000 € pour la mise en place d'un dispositif de vérification de la compatibilité des ordinateurs des électeurs ainsi que pour l'envoi de leurs identifiants et de leurs mots de passe.

ÉLECTIONS À L'AFE – ADAPTATION DES TEXTES EN VIGUEUR
VŒU DE LA COMMISSION DES LOIS ET RÈGLEMENTS DE L'AFE- SEPTEMBRE 2012

L'Assemblée des Français de l'Étranger,

Considérant qu'il y a lieu d'unifier les règles du vote par internet applicables à l'élection des députés des Français de l'étranger et celles applicables à l'élection de l'Assemblée des Français de l'étranger ;

DEMANDE

Que les textes concernés soient adaptés en conséquence.

V. MODERNISER L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

L'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) est **une assemblée représentative des Français établis hors de France**, placée sous la présidence du ministre des affaires étrangères. Elle comprend 12 sénateurs représentant les Français établis hors de France (membres de droit), 11 députés des Français de l'étranger nouvellement élus (membres de droit), 155 membres élus au suffrage universel pour 6 ans (assemblée renouvelable par moitié tous les 3 ans) et constituant le collège électoral des sénateurs, et 12 personnalités qualifiées désignées par le ministre des affaires étrangères. L'Assemblée tient annuellement 2 sessions plénières (en mars et septembre) et 2 bureaux (en mai et décembre). Le budget de cette Assemblée couvre les dépenses de fonctionnement, notamment les frais liés à l'organisation des quatre rencontres annuelles (6 %), et les indemnités versées aux conseillers élus de l'Assemblée (94 %). Un conseiller de l'AFE perçoit en moyenne 20 533 € d'indemnités par an, dont une partie dépend de sa localisation géographique.

Les crédits prévus pour l'Assemblée des Français de l'étranger dans le projet de loi de finances pour 2013 s'élèvent à **3 390 000 €**. **Seuls les crédits de fonctionnement de l'AFE sont en baisse, de 20 000 € sur 200 000€**. Cette baisse ne porte pas sur les indemnités des conseillers.

Elle résulte d'économies bienvenues, qu'il faut saluer :

- une diminution du nombre des **impressions** (annuaire des membres, plaquette de présentation de l'AFE et impressions pendant les sessions ont été dématérialisées sur le site internet de l'AFE). Le mouvement pourrait se poursuivre l'an prochain avec la dématérialisation du rapport annuel du directeur des français à l'étranger ;

- une baisse des coûts de **location** puisque l'AFE bénéficie du centre de conférences ministériel du ministère des affaires étrangères pour l'organisation de ses sessions (cout évité : environ 6400€ l'an passé) ;

- un effort de **sincérité** budgétaire puisque bien souvent par le passé une partie de ces crédits de fonctionnement étaient restitués au programme 151 en exécution budgétaire.

Force est de constater qu'aujourd'hui, l'Assemblée des Français de l'étranger n'est pas ce qu'elle devrait être. Son fonctionnement est celui d'une structure constituée il y a plus de 60 ans pour et autour du chef de la diplomatie, pour lui apporter une expertise sur la diaspora française. Juridiquement et politiquement, c'est désormais une aberration. Il est temps de lui donner plus de poids et plus de cohérence.

Cette conviction, exprimée par votre co-rapporteur, M Robert del PICCHIA, depuis de nombreuses années, et formalisée dans une proposition de loi de juin 2011, est désormais largement partagée.

PROPOSITION DE LOI N°446 (2011-2012) DE M ROBERT DEL PICCHIA SUR LA RÉFORME ET LA MODERNISATION DE L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER - Exposé des motifs

Si nous devons dessiner aujourd'hui l'Assemblée des Français de l'étranger, elle ne se ressemblerait pas.

Il ne viendrait à l'idée d'aucun juriste, ni d'aucun politique, de créer *ex nihilo* une assemblée composée d'élus locaux, présidée par un ministre.

Il ne viendrait pas non plus à l'idée de qui que ce soit que ces représentants, choisis au suffrage universel direct, doivent cohabiter avec les représentants d'associations, nommés arbitrairement par le ministre présidant cette enceinte.

L'importance accordée en France à l'expression du suffrage, essence de la souveraineté populaire, interdirait également que le rôle de cette assemblée soit non seulement consultatif, mais également facultatif.

Enfin, le rôle de ces élus auprès des citoyens qui les ont choisis, ne se résumerait pas à celui qu'ils occupent aujourd'hui à l'ombre des postes diplomatiques et consulaires.

L'Assemblée des Français de l'étranger n'est pas ce qu'elle devrait être.

Son fonctionnement est celui d'une structure constituée il y a plus de 60 ans pour et autour du chef de la diplomatie, pour lui apporter une expertise sur la diaspora française.

Pratiquement, c'est bien le rôle qu'elle a joué depuis lors. Juridiquement, c'est aujourd'hui une aberration. Elle doit être réformée pour établir des fondations saines, solides et cohérentes. Dessinons une nouvelle AFE.

La proposition de loi proposait notamment :

- une présidence élue ;
- une saisine pour avis obligatoire ;
- une reconnaissance de la fonction représentative des conseillers élus ;
- une suppression des personnalités qualifiées en son sein.

Plusieurs autres parlementaires, de toutes sensibilités politiques, ont déposé depuis des propositions de modification de l'AFE. Bien plus, le **Gouvernement s'est rallié à cette idée qu'une modernisation était nécessaire**, comme l'a exprimé le ministre Laurent Fabius en ouverture de dernière session de l'AFE le 3 septembre dernier, en dessinant les contours de ce que pourrait être un futur projet de loi :

« L'Assemblée des Français à l'étranger doit sans doute évoluer. Quand et comment ? (...) Je voudrais cependant vous livrer quelques éléments de réflexion.

« Sur le plan juridique et compte tenu des limites que nous impose notre norme suprême nous savons d'ores et déjà que la création d'une collectivité en quelque sorte « hors sol » n'est pas envisageable constitutionnellement.

« Il nous faut aussi avoir à l'esprit les données budgétaires : dans le contexte que chacun connaît, une réforme de l'AFE, quelle qu'elle soit, ne doit pas aller à contre-courant des efforts entrepris.

« En outre, je suis, tout comme vous, attaché au renforcement de la légitimité démocratique de cette assemblée. Au niveau national, des députés ont rejoint les sénateurs pour permettre à nos communautés françaises à l'étranger d'être pleinement représentés dans les enceintes parlementaires. Le renforcement de la représentativité des sénateurs élus par vous pour représenter les Français de l'étranger devra être au cœur de votre réflexion.

« De la même manière, il faudra réfléchir sur le rôle des élus de l'AFE. Vous êtes avant tout des élus de proximité. Cette mission de terrain est parfois rendue difficile avec 155 conseillers pour 233 circonscriptions consulaires. Cette donnée devra aussi être prise en considération.

« J'ajoute une observation de calendrier. Un renouvellement partiel de votre Assemblée est prévu au printemps 2013 et il faut préparer cette échéance. Si les orientations d'une réforme le rendent nécessaire, nous verrons, avec Mme Conway-Mouret, s'il faut ou non modifier ce calendrier. »

La commission des Lois et règlements de l'AFE a exprimé lors de la session de septembre 2012, à l'unanimité, un avis qui pourrait servir de canevas à la modification législative envisagée.

L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER,

vu la Constitution, notamment son article 34 créant la catégorie constitutionnelle des « instances représentatives des Français établis hors de France » et incluant dans le domaine de la loi les règles concernant leur régime électoral ; que l'Assemblée des Français de l'étranger fait partie de ces instances et que d'autres peuvent être créées par la loi ;

vu la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 modifiée relative à l'Assemblée des Français de l'étranger ;

vu la demande d'avis du Ministre des affaires étrangères sur l'évolution de l'Assemblée des Français de l'étranger formulée dans son discours d'ouverture de la dix-septième session de cette Assemblée ;

considérant que l'Assemblée est un instrument démocratique essentiel, qu'elle apporte à l'Etat l'expérience du terrain, qu'elle transmet les requêtes des Français de l'étranger et fait mieux connaître leurs besoins ; qu'elle constitue par l'intermédiaire de ses élus un réseau essentiel pour nos compatriotes, en particulier dans les territoires où il n'y a pas ou plus de postes de plein exercice, elle est aussi la mémoire de la circonscription auprès des diplomates ;

considérant que l'Assemblée des Français de l'étranger a toujours souhaité une évolution démocratique de son statut ; que cette volonté s'est traduite dans les travaux de sa Commission de la réforme pendant plusieurs années ; que ces travaux ont abouti au projet d'une collectivité d' « outre frontière » adopté à l'unanimité le 9 mars 2006 ; que le Conseil économique et social avait qualifié ce projet de « cohérent et constructif » dans son avis du 27 janvier 2009 ; que plusieurs propositions de loi tendant à créer un établissement public ont été formulées à cet effet ; que le Gouvernement a opposé à cette réforme des arguments de constitutionnalité ; que le Gouvernement s'est déclaré ouvert à toute autre proposition en souhaitant une approche consensuelle ;

considérant que les objectifs à atteindre sont :

- une meilleure représentativité de l'Assemblée des Français de l'étranger, qui doit devenir une véritable assemblée dotée de compétences nouvelles tant délibératives que consultatives et élisant son président ; que cette représentativité passe également par une refonte de la carte des circonscriptions électorales ;

- un élargissement du collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France, par l'élection de délégués consulaires, élus en même temps et sur les mêmes listes que les conseillers à l'A.F.E. ;

- un développement de la démocratie de proximité, les délégués consulaires ainsi élus au suffrage universel devenant membres de tous les comités consulaires de la circonscription électorale, dotés des mêmes compétences que les comités consulaires spécialisés existant actuellement en matière de protection sociale, de bourses, d'emploi et de formation professionnelle et les Comités de sécurité. Leurs attributions pourraient être élargies dans l'avenir à la suite d'une réflexion approfondie de sa Commission des Lois et règlements et des délibérations consécutives en séance plénière ;

considérant que cette réforme doit se faire dans le cadre des contraintes budgétaires actuelles ; réaffirmant l'importance de son rôle en tant qu'instance représentative des Français établis hors de France au sens de l'article 34 de la Constitution, émet l'avis suivant :

I – en ce qui concerne l'Assemblée des Français de l'étranger : l'Assemblée des Français de l'étranger demande 1. la reconnaissance de ses compétences pour orienter les politiques publiques relatives aux Français de l'étranger ; 2. la consultation systématique de l'Assemblée dans les domaines de sa compétence, en remplaçant, à l'article 1er A de la loi du 7 juin 1982, les termes « peut être consultée » par « est consultée » ; 3. le pouvoir de fixer les critères d'attribution et la répartition des bourses, des allocations d'aide sociale, et des aides à l'emploi et à la formation professionnelle, dans la limite des dotations budgétaires ; 4. l'élection du président de l'Assemblée par les seuls membres élus et en leur sein ; 5. la suppression de la catégorie des personnalités qualifiées ; 6. la participation des membres de droit de l'Assemblée à ses travaux sans voix délibérative ; 7. le maintien de ses deux sessions plénières annuelles ; 8. la révision de la carte des circonscriptions électorales, dans le respect des critères fixés par le Conseil constitutionnel ; 9. la consultation systématique de l'Assemblée pour toute révision du réseau consulaire ; 10. l'extension du mode de scrutin proportionnel sauf dans les cas qui nécessitent un scrutin majoritaire à un siège ; 11. dans les circonscriptions où l'élection a lieu au scrutin proportionnel, l'augmentation du nombre minimal de candidats figurant sur une liste en le multipliant par deux ; 12. dans les circonscriptions où l'élection a lieu au scrutin majoritaire à un siège, l'augmentation du nombre des remplaçants de un à trois ; 13. l'information exhaustive nécessaire à l'exercice du mandat de ses membres et leur consultation, notamment lors des négociations de traités, conventions ou accords bilatéraux concernant les droits et obligations des Français de l'étranger, y compris en matière fiscale, comme l'avait prévu le décret n° 88-360 du 15 avril 1988 ;

II – en ce qui concerne le développement de la démocratie de proximité, l'Assemblée demande : 1. que des délégués consulaires élus soient membres des comités consulaires aux côtés des membres de droit que sont les conseillers à l'AFE :

que lors des élections à l'Assemblée des Français de l'étranger, dans les circonscriptions où les conseillers sont élus au scrutin proportionnel, les suivants de liste deviennent, en nombre égal au nombre de sièges obtenus par la liste, délégués consulaires, membres des comités consulaires de la circonscription électorale ;

que dans les circonscriptions où les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger sont élus au scrutin majoritaire, le premier remplaçant devient membre des comités consulaires de la circonscription électorale ; 2. que les comités consulaires exercent les attributions actuelles des comités consulaires spécialisés et qu'une réflexion soit engagée sur l'extension éventuelle de leurs attributions et l'amélioration de leur fonctionnement en tenant compte de l'expérience des comités généralistes institués dans certains postes par les arrêtés du 29 mars 2005.

III – en ce qui concerne l'élargissement du collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France, l'Assemblée demande : 1. le doublement du nombre de membres du collège électoral, en conférant aux délégués consulaires en tant qu'élus, aux côtés des députés et des conseillers à l'AFE, la qualité de membres du collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France ; 2. que la possibilité de voter par correspondance électronique soit ouverte à cet effet dans les postes consulaires où cela s'avèrerait nécessaire.

Vos rapporteurs souhaitent que les grandes lignes définies par l'AFE et adoptées à l'unanimité par sa commission des lois soient prises en compte par le projet du gouvernement. En tout état de cause, une consultation de l'AFE sur le projet du Gouvernement paraît indispensable.

En réponse aux questions de vos rapporteurs sur le calendrier envisagé de cette réforme et sur ses éventuelles incidences sur le renouvellement partiel à venir de l'AFE, prévu en juin 2013, la ministre déléguée a affirmé que les projets du Gouvernement seraient connus en novembre et qu'il n'était pas exclu que les élections puissent se tenir dans le courant de l'année 2013. Votre commission suivra naturellement ce dossier avec la plus grande attention.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mme Hélène CONWAY-MOURET, Ministre déléguée auprès du ministre des Affaires étrangères, chargée des Français de l'étranger ;

M. François SAINT-PAUL, directeur des Français de l'étranger et de l'administration consulaire, ministère des Affaires étrangères, responsable du Programme 151 ; **Mme Odile SOUPISON**, Directrice adjointe, Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, **M Raymond QUEREILHAC**, secrétaire du programme 151 ;

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

M Daniel LEQUERTIER, ambassadeur, chargé d'une mission de réflexion sur l'évolution du réseau consulaire ;

Mme Claire BODONYI, conseillère budgétaire au cabinet du ministre des affaires étrangères, **M. Gabriel KUNDE**, conseiller chargé des relations parlementaires.

AUDITION DE MME CONWAY MOURET (MARDI 30 OCTOBRE 2012)

M. Daniel Reiner, président. – Madame la ministre, chère ancienne collègue, chère Hélène, c'est un grand plaisir pour nous de vous accueillir aujourd'hui dans cette salle de commission que vous connaissez bien, pour y avoir travaillé à nos côtés il y a peu de temps.

Au-delà des stricts enjeux budgétaires du programme « Français de l'étranger » que vous êtes venue nous présenter, c'est plus largement la situation des plus de 2 millions de Français vivant à l'étranger que nous souhaitons évoquer avec vous cet après-midi.

Reflétant la globalisation de l'économie, cette « France hors les murs », continue de croître à rythme rapide, de plus de 4 % par an. Si la moitié réside en Europe occidentale, c'est en Asie et en Amérique du Nord que des taux de croissance sont les plus dynamiques.

Nos compatriotes à l'étranger vivent dans des situations de plus en plus diverses. Contrairement aux idées reçues, la crise et les difficultés économiques ne les épargnent pas, et votre budget prévoit d'ailleurs près de 20 millions d'euros d'aide sociale. Ils sont aussi confrontés à la montée des menaces et du terrorisme, je pense en particulier à la zone Sahélienne et aux dizaines de milliers de Français qui y résident, et à la sécurité desquels nous sommes très attentifs.

Notre réseau consulaire, l'un des plus développés du monde, est aussi celui qui offre la plus large gamme de services. La France est le seul pays du monde à organiser, comme ce fut le cas en 2012 pour les élections présidentielle et législative, un vote « à l'urne » dans son réseau consulaire.

Je sais que vous souhaitez que le réseau évolue, ce qui est nécessaire, mais toujours difficile, et nous serions heureux de vous entendre sur le sujet.

La réforme de l'aide à la scolarité et les perspectives d'évolution du rôle et du mode d'élection de l'Assemblée des Français de l'étranger sont les deux autres chantiers que vous avez lancés.

Pour entrer tout de suite dans le vif des nombreux sujets que vous avez mis à l'ordre du jour de votre action, je vous cède sans plus tarder la parole.

Mme Conway-Mouret, ministre déléguée chargée des Français de l'étranger. – Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, tout d'abord, je tiens à vous remercier pour votre invitation à venir m'exprimer aujourd'hui devant vous. Je sais que Laurent Fabius a été auditionné par la commission et que vous l'avez questionné sur l'ensemble de la mission budgétaire « Action extérieure de l'Etat ». Mes attributions se limitent au réseau consulaire, au réseau scolaire et à la sécurité des personnes. Ce sont, bien sûr, des questions essentielles pour la mobilité de nos compatriotes et qui sont au cœur de la diplomatie économique dont vous a parlé le Ministre. En effet, les trois questions que se posent les Français qui

planifient une expérience à l'international sont de savoir s'il y aura des services administratifs rendus par le consulat à proximité, si leur sécurité sera assurée et s'il existe un établissement scolaire pour leurs enfants.

Ces questions rentrent dans le périmètre du programme 151 du budget qui concerne, comme vous le savez, les affaires consulaires et les Français à l'étranger.

La présence des Français à l'étranger constitue un atout pour notre pays ; ils contribuent au rayonnement de la France dans les domaines économique, commercial, culturel et linguistique. Vous l'avez rappelé, Monsieur le Président, les Français à l'étranger sont deux millions, et ces Français expatriés, par leur expertise et leur connaissance des pays où ils résident, doivent être des acteurs de la mise en œuvre des priorités de notre action extérieure.

Pour mieux accompagner et aider nos communautés à l'étranger, j'ai engagé trois chantiers dès mon arrivée : la réforme du dispositif d'aide à la scolarité et l'amorce d'une réflexion en profondeur de l'enseignement français à l'étranger, l'adaptation du réseau consulaire (hors visas) qui comprend aussi l'aide sociale, et la réforme de la représentation des Français de l'étranger. Ils sont, au delà de la sécurité de nos ressortissants à l'étranger et de la diplomatie économique, qui sont et seront des constantes de l'action de mon ministère, mes trois priorités.

Je les détaillerai au cours de ma présentation. Mais tout d'abord, je tiens à vous présenter le contexte budgétaire dans lequel s'inscrit le budget du programme 151. Vous le savez, le ministère des affaires étrangères procède à des économies depuis plus de 15 ans. Ces économies, et la RGPP est également passée par là, nous amènent à repenser les services de notre réseau consulaire.

Ce budget s'inscrit dans le cadre d'une double contrainte :

- la participation du ministère des Affaires étrangères à l'effort global de redressement des finances publiques.

- l'augmentation régulière du nombre de Français inscrits dans les consulats, vous l'avez également rappelé Monsieur le Président, qui a été de près de 60 % en dix ans, soit un taux annuel moyen de 4 % par an avec des taux de croissance de 8 % en Amérique du Nord ou de 10 % dans la région Asie-Océanie.

Malgré ce contexte, les arbitrages rendus par le Premier Ministre se traduisent par une stabilisation des crédits du programme 151 en 2013 mais également dans le cadre du triennum budgétaire 2013–2015 en ce qui concerne l'aide sociale et les crédits de fonctionnement des services.

Si l'enveloppe globale du programme 151 est, en 2013, avec 144,4 millions d'euros (hors masse salariale), en diminution par rapport au budget 2012, ceci reflète d'une part la non reconduction de l'enveloppe spécifique dédiée aux élections présidentielles et législatives en 2012 (10,8 millions d'euros) et d'autre part une modification du périmètre du programme 151 avec

la suppression de la ligne budgétaire de la prise en charge (PEC) effective dès la rentrée de septembre 2012 puisque l'enveloppe consacrée à la PEC est reversée sur l'enveloppe des bourses.

Avec 110,3 millions d'euros inscrits dans le projet de loi de finances pour 2013, l'enveloppe consacrée à l'aide à la scolarité est la principale ligne budgétaire du programme 151. Elle reflète la priorité gouvernementale que constitue le secteur de l'enseignement. Avec le Sénateur Robert del Picchia, nous avons une vision opposée du bien-fondé de la PEC. Je crains que les chiffres ne m'aient donné raison...

L'engagement présidentiel est tenu : les crédits consacrés à la PEC sont bien reversés sur les bourses dans le cadre du triennum budgétaire. Cette programmation sur 3 ans, nous l'avions annoncée. Les bourses sont donc portées de 93,6 millions à 110 millions d'euros pour 2013. Puis, elles s'élèveront à 118 millions pour 2014 et nous arriverons à 125,5 millions en 2015, ce qui correspond bien au maintien des crédits.

Nous programmons sur 3 ans afin de donner une visibilité jusqu'alors absente dans le domaine de l'aide à la scolarité. C'est agir en responsabilité dans un cadre budgétaire contraint.

En effet, la PEC était une mesure coûteuse. C'était une mesure qui n'était pas financée sur le long terme et qui mobilisait des fonds de manière inéquitable : 7 % des élèves se répartissaient 25 % de l'aide à la scolarité, sans condition de ressources. Aujourd'hui nous savons que sur les 7 500 familles potentiellement concernées, seules 680 ont déposé un dossier de demande de bourse suite à la suppression de la PEC, preuve que dans leur très grande majorité les familles n'avaient pas besoin de la prise en charge. C'est la démonstration que la mesure était socialement injuste, que cet argent était bien mal dépensé. L'état des finances publiques ne nous permet pas ce genre de dérive.

Comme je vous l'avais indiqué, la suppression de la PEC était la première étape d'une réforme plus globale de notre système d'aide à la scolarité à l'étranger. La deuxième étape a été complétée hier soir lors de la troisième réunion de la Commission nationale des bourses (CNB). Nous avons comme objectifs que :

- le système soit plus démocratique, ouvert à davantage de familles : cet objectif est atteint puisque nous faisons rentrer dans le système plus de 300 familles ;

- qu'il soit plus équitable et ce faisant tienne mieux compte des réalités des coûts de la vie locaux : l'indice Mercer le permettra ;

- qu'il soit plus simple et plus transparent pour faciliter la tâche des agents consulaires et des services centraux et plus lisible pour les familles ;

- qu'il soit compatible avec le cadre budgétaire et les nécessaires efforts auxquels nous sommes tous contraints.

Hier soir, j'ai confirmé en CNB certaines propositions émises par la commission. Notre objectif reste celui de satisfaire et venir en aide à un maximum de familles.

Une enveloppe de 201,3 millions euros est consacrée à l'action 1 du programme « offrir un service public de qualité aux Français de l'étranger ». Elle correspond à une partie importante de l'activité de la DFAE et des postes consulaires à destination des Français établis hors de France ou de passage à l'étranger.

Au sujet du réseau consulaire, la méthode précédente a été celle des fermetures de postes et la réduction du nombre d'agents suivant une logique essentiellement comptable. Ce n'est pas la nôtre. Nous avons choisi la concertation et la réflexion. Avec l'assentiment de Laurent Fabius, j'ai confié à M. Daniel Lequertier, ambassadeur de France, une mission de réflexion sur notre réseau consulaire. Cette étude me sera remise à la fin de l'année et elle portera sur (je réponds ainsi certainement à certaines questions que se posent les rapporteurs du programme 151) :

- une évaluation des expérimentations déjà réalisées (vote électronique, suppression du notariat consulaire en Europe, traitement des transcriptions d'état civil à Nantes pour les pays du Maghreb, externalisation de certains services, etc.) ;

- des recommandations et des propositions concrètes de simplification des procédures et de modernisation des outils consulaires. Certaines de ces propositions pourront être mises en œuvre dès 2013 car il y a urgence.

En effet le réseau consulaire est aujourd'hui à la limite de ses capacités, or, la population française se rendant à l'étranger pour des séjours de courte ou de longue durée ne cesse de progresser, souvent très fortement dans certaines régions du monde.

Pour la première catégorie, celle de nos touristes, ils sont évalués à plus de 20 millions par an (en forte progression sur l'Amérique, l'Europe et l'Asie). Pour la seconde catégorie, nos résidents à l'étranger (+4 % par an en moyenne sur les 10 dernières années), qu'ils soient inscrits auprès de nos consulats ou non inscrits, sont également en forte progression, par exemple en Asie et en Amérique du Nord.

Je voudrais couper court aux rumeurs : aucune fermeture de postes n'est décidée. Les services font leur travail, et leurs axes de réflexion sont l'évolution des métiers, afin précisément de renforcer les services consulaires qui en ont le plus besoin, ainsi que la spécialisation ou non de certains postes consulaires en fonction de leur situation et de la taille et des besoins de la communauté française qu'ils ont à gérer, et non sur la suppression de tel ou tel poste. La France est riche de l'un des réseaux consulaires les plus développés du monde. Nous devons en être fiers. Nous le sommes. Dans un monde imprévisible, comme la commission est bien placée pour le savoir, nos ressortissants sont aujourd'hui parmi les mieux protégés et les mieux administrés au monde. Dans le même temps, nos concitoyens sont les premiers à solliciter une assistance consulaire en cas de difficulté. Notre réseau

consulaire doit poursuivre son adaptation, en tenant compte de nouvelles réalités. En bref, nous devons être plus présents là où c'est utile pour nos compatriotes et pour la France.

Je passe au budget consacré à l'aide sociale qui fait partie de cette action.

Il faut tordre le cou à certains clichés : la crise n'épargne pas nos compatriotes à l'étranger. La France est un des rares pays à mettre en œuvre un dispositif consulaire d'assistance et de secours dont les crédits seront préservés en 2013 avec une enveloppe globale de 19,8 millions d'euros. Pour mémoire en 2011, 5 000 de nos compatriotes ont bénéficié de l'aide sociale consulaire, 3 200 ont accédé au marché de l'emploi grâce à nos consulats en lien avec les chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger et 350 ont fait l'objet d'une procédure de rapatriement. En outre l'engagement de l'Etat en faveur de nos compatriotes en situation de grande précarité qui relèvent de la troisième catégorie aidée de la CFE sera préservé. Je salue à cet égard le travail de Monsieur le Sénateur Jean-Pierre Cantegrit. Maintenir l'accès à l'aide sociale fait partie des chantiers que je mènerai.

Un mot concernant les Crédits de fonctionnement. Ils sont indispensables à la mise en œuvre des services métiers du programme 151 et connaîtront en 2013 une légère augmentation avec une enveloppe globale de 7,4 millions d'euros contre 7,1 millions d'euros en 2012 notamment sur les lignes téléadministration, entretien des cimetières français à l'étranger ou achat de documents sécurisés.

Sur la troisième action, l'année 2011 comme le début de l'année 2012, montre que la tendance à la hausse de la demande de visas se confirme partout mais surtout dans les pays émergents. Or nos moyens actuels, notamment humains, ne nous permettent plus d'y faire face, et ce, malgré les multiples efforts déployés (amélioration de notre productivité, recours à l'externalisation, redéploiement d'agents vers les postes les plus saturés).

Alors que l'activité visa est nettement excédentaire (marge bénéficiaire de plus de 70 millions d'euros en 2011), le manque à gagner de la non-crédation d'ETP est considérable. Il est ainsi estimé, pour chaque emploi local non créé en Chine par exemple, à 340 000 euros pour le budget de l'Etat et à 8 millions d'euros pour l'économie française.

Alors que nos principaux partenaires mettent en place des politiques spécifiques en matière de visas afin de favoriser l'expansion du tourisme, secteur également considéré comme un gisement durable de croissance et d'emplois pour notre pays, nous devons doter le réseau consulaire de moyens appropriés et faciliter l'accès à notre territoire aux clientèles à fort pouvoir d'achat.

C'est dans cet objectif que Laurent Fabius a souhaité la création de 75 ETP supplémentaires sur 3 ans au profit de nos services des visas. Ces besoins paraissent modestes au regard des gains potentiels considérables qu'ils seront en mesure de susciter.

Laurent Fabius a par ailleurs décidé conjointement avec Manuel Valls, Ministre de l'Intérieur, de confier à l'ambassadeur François Barry Delongchamps et au préfet Bernard Fitoussi une mission relative aux conditions d'accueil des demandeurs de visas. Leurs conclusions sont attendues pour le 30 novembre prochain.

J'en termine en évoquant un des chantiers mentionnés en introduction, susceptible d'impacter la mise en œuvre du budget du programme 151 en 2013 : il s'agit de la réforme de la représentation des Français de l'étranger. Cette dernière devra rentrer dans l'enveloppe consacrée à l'AFE qui a été fixée à 3,4 millions d'euros en 2013 et qui sera reconduite pendant le triennum jusqu'en 2015. Par ailleurs, la mise en œuvre de cette réforme pourrait avoir pour conséquence un report des élections à l'AFE prévues en 2013 pour lesquelles une enveloppe de 2,18 millions d'euros est inscrite dans le PLF 2013.

L'élection en juin dernier, pour la première fois, de onze députés représentant les Français de l'étranger qui s'ajoutent aux douze sénateurs élus par l'Assemblée des Français de l'étranger change la donne de la représentation politique à l'étranger. Cela conduit, en effet, à réfléchir à une réforme de la représentation des Français établis hors de France et la représentation des Français de l'étranger dans les deux chambres nous amène, de manière unanime, à repenser le rôle et les missions de l'Assemblée des Français de l'étranger. Cette question a été longuement évoquée lors des travaux de l'Assemblée des Français de l'étranger lors de la session plénière de septembre. Un avis a été adopté à l'unanimité. Nous avons pris en compte cet avis.

Le souhait du ministre, que je partage, est d'aller dans le sens d'un renforcement de la démocratie locale. La proximité est une exigence de citoyenneté pour nos compatriotes résidant à l'étranger au même titre que pour tout citoyen français.

Je conclus en insistant sur le fait qu'en me confiant la responsabilité des Français de l'étranger, sous l'autorité du Ministre des Affaires Etrangères, le Président de la République a souhaité témoigner de l'importance, pour notre pays du rôle de ceux de nos compatriotes qui résident hors de nos frontières. Je vous remercie.

M. Jean-Marc Pastor. – Madame la ministre, c'est un grand plaisir de vous retrouver dans cette salle. Nous avons compris grâce à votre présentation que certaines diminutions de postes budgétaires s'expliquent par la non reconduction des crédits relatifs aux élections, ainsi que par la suppression de la prise en charge. Le programme 151 repose sur un triptyque : réseau consulaire, aide à la scolarité, Assemblée des français de l'étranger, trois sujets structurants de notre action extérieure sur lesquels vous avez lancé des réformes de fond.

Où seront affectés les 25 postes supplémentaires prévus pour les visas ? Nous connaissons l'impact économique des touristes en provenance de certains pays émergents. Qu'en est-il du recueil itinérant des données biométriques ? Comment endiguer l'augmentation continue des frais d'écolage

? La réforme de l'Assemblée des Français de l'étranger sera-t-elle effectuée à temps pour permettre son renouvellement partiel en juin prochain ? Enfin, le réseau consulaire va devoir organiser une élection chaque année jusqu'en 2017, ce qui est une charge très lourde, pour des taux de participation finalement assez faibles... Quelle est votre analyse ?

M. Robert del Picchia. – Je reviens du Québec, la seule ville de Montréal a vu affluer 3 000 Français supplémentaires en une année...

Comment la mission de l'ambassadeur Lequertier sur le réseau consulaire va-t-elle s'articuler avec la réflexion sur le réseau diplomatique en Europe confiée à l'ambassadeur Carré ? Les deux problématiques sont liées : ainsi si l'on peut s'interroger sur l'existence d'une ambassade bilatérale à Bruxelles, en revanche il faut traiter les questions consulaires vu l'importance de la communauté française en Belgique.

Sur la suppression de la prise en charge, le Gouvernement a tenu un engagement de sa campagne présidentielle, ce qui n'est pas critiquable en soi. Je relève simplement que le report intégral des crédits de la PEC sur les bourses n'est pas immédiat et se fera en trois ans. Je m'interroge sur l'exécution des crédits pour l'année 2012 : 680 demandes de bourses ont été déposées en conséquence de la suppression de la PEC, ce qui ne consommera que 1,5 à 2 millions d'euros sur un total de 12,5 millions. Qu'en est-il du solde ?

Vous avez annoncé une réforme de l'Assemblée des Français de l'étranger, qui a en réalité déjà commencé, par étapes, depuis plusieurs années, mais que l'arrivée des 11 députés représentant les Français de l'étranger vient opportunément relancer. Pourrez-vous conduire cette réforme tout en maintenant l'élection en juin 2013 ? D'autre part, dans la mesure où cette réforme aura des incidences sur l'élection sénatoriale de 2014, il importe de la conduire au moins un an auparavant.

Pour le réseau scolaire à l'étranger, devons-nous vraiment nous lancer dans certains projets de développement dont la soutenabilité financière n'est pas avérée ? Ne devrions-nous pas plutôt nous concentrer sur l'entretien du réseau ?

Mme Hélène Conway-Mouret, ministre déléguée. – Sans vouloir préjuger des conclusions des différents rapports que nous avons commandés, les postes supplémentaires pour les visas devraient être affectés en Afrique du Sud, en Australie, en Chine, aux Emirats arabes unis, en Ukraine, en Inde, en Indonésie, au Maroc, au Qatar et en Russie.

Itinéra est une expérimentation concluante que j'ai testée lors de mon déplacement en Chine: cette valise de 18 kilos permet d'aller vers les communautés françaises très éloignées des consulats pour la prise des empreintes biométriques, en leur évitant d'avoir à prendre l'avion deux fois pour faire renouveler leur passeport.

Pour l'Agence de l'enseignement français à l'étranger, finalement l'ensemble des crédits se sont concentrés sur les bourses, au détriment de l'opérateur lui même, qui a été privé de moyens pour son développement

immobilier. Les familles ont dû, par contrecoup, supporter, via les frais d'écolage, les coûts de remise aux normes, ou celui des nouvelles constructions... Il nous faut aujourd'hui retrouver un équilibre pour l'AEFE. La réflexion que je mène sur l'enseignement à l'étranger est plus globale : elle vise à répondre à l'accroissement des besoins, de 4 % par an, sans doute avec d'autres possibilités, comme le réseau FLAM (français langue maternelle) pour les plus petits, ou encore le développement de filières bilingues dans les établissements des pays hôtes, pour les familles qui ne voudraient pas forcément bénéficier d'un enseignement français conduisant jusqu'au baccalauréat.

Les missions des ambassadeurs Carré et Lequertier sont complémentaires et seront naturellement articulées. Le but est d'améliorer à la fois le service rendu et les conditions de travail des agents. La mission Lequertier doit passer en revue l'ensemble des missions du réseau consulaire : faut-il en conserver l'ensemble des tâches ?

Pour la réforme des bourses, le nouveau système sera plus lisible et plus juste, et plus adapté aux besoins réels des familles.

S'agissant de la réforme de l'Assemblée des Français de l'étranger, je présenterai prochainement aux parlementaires mes orientations qui sont attendues, comme je vous l'avais indiqué, pour le mois de décembre devant le bureau de l'AFE. La date d'adoption du texte de loi dépendra de la concertation, que je souhaite engager sur le sujet, mais il n'est pas exclu que nous puissions tenir les élections en 2013.

M. Robert del Picchia. – Un report aurait des incidences budgétaires car 2,1 millions d'euros sont prévus pour cette élection.

Mme Hélène Conway-Mouret, ministre déléguée. – Pour l'instant nous n'avons pas d'autre date que 2013 pour les élections à l'AFE.

M. Jean-Pierre Cantegrit. – Je salue tout d'abord le choix pertinent du Président de la République qui a désigné en vous, Madame, un ministre très au fait des dossiers qui concernent les Français de l'étranger.

Vous avez salué le maintien des crédits d'aide sociale mais cette somme est insuffisante. En particulier, depuis la loi de modernisation sociale de 2002 –ce fut une des dernières lois du Gouvernement Jospin- le concours versé par le ministère ne finance plus qu'un quart des dépenses relatives à la « troisième catégorie » aidée, ce qui a de graves conséquences sur l'équilibre financier de la Caisse des Français de l'étranger, que je préside. En outre, une aide des services consulaires serait bienvenue pour le contrôle de leurs revenus qui est particulièrement complexe, par nature, à l'étranger, et représente, en outre, une lourde tâche.

L'Assemblée des Français de l'étranger a subi de nombreux changements depuis sa création en 1948, mais nous sommes aujourd'hui à l'aube d'un profond changement. Je souligne à mon tour la difficulté de calendrier compte tenu des élections prévues pour juin 2013 et des élections sénatoriales de 2014.

Mme Hélène Conway-Mouret, ministre déléguée. – Les crédits d'aide sociale sont maintenus à 19,8 millions d'euros ce dont je me félicite en effet, compte tenu d'un cadrage budgétaire global de diminution de 7 % des crédits d'intervention. Même si naturellement il peut toujours sembler souhaitable de faire plus.... Pour l'AFE, vous serez très bientôt saisis de mes propositions.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je me limiterai aux strictes questions budgétaires portant sur le projet de loi de finances pour 2013.

Tout d'abord, le Président de la République avait annoncé le report de l'intégralité des crédits de la PEC sur les bourses. Lorsque j'ai constaté il y a quelques semaines sur mon blog que ce report ne se ferait finalement qu'en trois ans, mes propos ont été qualifiés de « dérapage » au prétexte que cet étalement triennal aurait été annoncé. Pouvez-vous me préciser quand et en quels termes ?

S'il est impossible de reporter les 12,5 millions d'euros de crédits de la PEC sur les bourses, pouvez-vous nous indiquer pourquoi et où ces sommes ont-elles été réaffectées ? Elles auraient pu être utilisées pour le programme FLAM, pour les filières d'enseignement bilingue que vous avez mentionnées, pour constituer un fonds de roulement pour les lycées permettant l'étalement du versement des frais de scolarité...

Il fallait sans doute réformer l'actuel système des bourses. Mais vous avez fixé le point d'exclusion au dessus de 200 000 euros pour le patrimoine immobilier. Cette somme ne permet pourtant d'acquérir que 20 m² dans certains quartiers parisiens, pour des Français de l'étranger qui, n'ayant parfois ni retraite ni protection sociale, ont autant besoin de préparer leur retraite que d'y loger leurs enfants qui font des études...

Pourquoi avoir choisi l'indice Mercer, établi par un cabinet privé, et pourquoi ne pas avoir fait appel aux missions économiques pour établir le coût de la vie ? Les commissions locales sont par ailleurs les mieux à même d'évaluer finement les situations réelles des familles.

Sur la ligne de crédits de l'AFE, je m'inquiète d'une baisse de 9,7 % des crédits de fonctionnement annoncée dans le programme annuel de performance : quelle est la cohérence avec les annonces d'une baisse de 0,6 % seulement de ses crédits de fonctionnement ? De même les crédits de fonctionnement des agences consulaires baissent de 6,6 % alors que leurs tâches ne cessent de croître... Comment justifier, enfin, dans le contexte de croissance de nos communautés, la baisse programmée des tournées consulaires ?

M. René Beaumont. – Madame la ministre, c'est un plaisir et une fierté de vous accueillir parmi nous. Laurent Fabius vous a confié une mission de réflexion sur les établissements d'enseignement français à l'étranger : quels en sont le périmètre, les limites, la problématique et le calendrier ?

Mme Kalliopi Ango Ela. – De retour du Congo Brazaville, je peux témoigner de la charge de travail importante des agents consulaires ; les suppressions de postes annoncées inquiètent les personnels. Quelles

simplifications, quelle dématérialisation envisagez-vous ? La saturation du réseau consulaire conduit parfois à des situations personnelles dramatiques.

Enfin, que comptez-vous faire pour faire mieux connaître aux Français de France les Français de l'étranger ? Une campagne de communication était un temps envisagée, qu'en est-il ?

Mme Hélène Conway-Mouret, ministre déléguée. – Laurent Fabius a indiqué en ouvrant la session de septembre de l'AFE, que les crédits alloués précédemment à la PEC seraient redistribués sur l'enveloppe des bourses sur le triennum budgétaire 2013-2015 et je l'ai souligné moi-même en clôture de la session.

Concernant la réforme de l'aide à la scolarité : tout système est naturellement perfectible : des ajustements pourront être faits. L'indice Mercer est reconnu comme fiable, il est déjà utilisé par le ministère, il permettra d'avoir une plus grande homogénéité de situations par rapport à la situation antérieure où les postes fixaient les revenus minimum ; j'ajoute que les missions économiques ne sont pas présentes partout.

La baisse des crédits des consuls honoraires résulte de l'application de la norme gouvernementale de réduction des dépenses. Nous avons fait le choix politique de maintenir certains crédits, en contrepartie d'autres lignes budgétaires contribuent à l'effort de redressement des finances publiques.

Sur le réseau d'enseignement à l'étranger, un groupe de travail s'est déjà réuni deux fois, il présentera des orientations pour une concertation à partir de début 2013. Nous n'avons pas de calendrier précis ni de date butoir pour cette réforme qui, touchant en profondeur l'organisation actuelle, demandera nécessairement du temps. Il nous faudra de la créativité, inventer de nouveaux outils, dans un cadre budgétaire contraint. Certains programmes ont d'ores et déjà été testés.

Deux précisions pour finir : Certaines suppressions d'ETP sont en réalité la non reconduction de vacataires embauchés pour les élections de 2012. Par ailleurs, la baisse des crédits de l'AFE est notamment liée à la renégociation de marchés, à son fonctionnement courant, elle ne concerne pas les indemnités des conseillers.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 22 novembre 2012, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, a examiné le présent rapport pour avis.

Après l'exposé des rapporteurs, un débat s'est engagé.

Mme Nathalie Goulet. – Au sujet des visas, je voulais connaître quelle suite avait été réservée aux propositions que notre ancien collègue Adrien Gouteyron avait formulées dans un rapport d'information : a-t-on en particulier assoupli la procédure d'examen ?

M. Jean-Pierre Cantegrit. – Votre exposé m'intéresse tout particulièrement. Il touche près de 2 millions et demi de nos compatriotes à l'étranger, même si ce chiffre n'est qu'une estimation, compte tenu de l'absence d'obligation, que je regrette, d'une inscription au registre des Français de l'étranger. Dans certains pays, d'ailleurs, comme la Suisse, l'inscription est quasiment obligatoire. Nous devrions nous en inspirer. Parmi les nombreux sujets abordés ce matin, j'apprécie tout particulièrement les propos de notre collègue del Picchia sur la situation réelle des Français à l'étranger, qui ne sont pas tous, loin s'en faut, de richissimes émigrés fiscaux – qui ne sont que quelques milliers-, mais qui rencontrent, au contraire, des difficultés croissantes. Les crédits d'aide sociale, que notre pays s'honore à être un des seuls à dispenser à ses expatriés, n'ont pas augmenté depuis plusieurs années malgré cette paupérisation croissante, non seulement en Afrique, mais aussi en Amérique du Sud ou en Asie.

C'est en 1948 que notre pays, avec le Conseil supérieur des Français de l'étranger, a été le premier au monde à assurer la représentation de ses communautés expatriées. Les projets de réforme de l'Assemblée des Français de l'étranger me semblent quasiment finalisés et j'avoue que je m'interroge sur la réelle prise en compte des souhaits formulés par l'AFE. Je n'étais pas, vous vous en souvenez, favorable à la création des onze députés des Français de l'étranger, dont la nature des circonscriptions ne me semblait pas propice à un bon exercice de leur mandat...

Mme Leila Aïchi. – Pouvez-vous nous préciser les changements intervenus, notamment à Vienne, dans la gestion des demandes de passeports : comment les tâches ont-elles été rationalisées ?

Mme Kalliopi Ango Ela. – Je souligne à mon tour que l'augmentation des crédits n'a pas suivi celle du nombre de Français à l'étranger. Pour la réforme de l'AFE, la concertation s'engage et le Bureau de l'Assemblée doit être saisi en décembre. Pour les bourses scolaires, nous souhaitons qu'il n'y ait pas de sortie brutale du dispositif, tout comme nous avons veillé à minimiser les conséquences pour les familles de la fin de la prise en charge à compter d'août dernier.

M. Robert del Picchia. – Sur la question des visas, les évolutions très rapides de ces dernières années ont considérablement changé la donne, notamment avec le développement rapide de la biométrie. Un avis positif de la CNIL nous permettra bientôt d'étendre les expérimentations d'une externalisation de la collecte. La gestion des flux de demandes de visas a été modernisée, comme par exemple avec la constitution de pôles consulaires, comme à Vienne, qui traitent les demandes des pays alentour. Il est en effet impératif de moderniser nos méthodes de travail. Les ministres des affaires étrangères et de l'intérieur ont d'ailleurs mandaté une mission de réflexion sur l'accueil des demandeurs de visas, qui devrait remettre ses propositions sous peu.

Pour l'inscription au registre, votre réflexion rejoint celle que j'ai menée il y a quelques années consistant à rendre obligatoire –et payante, pour une somme modique, mais très symbolique – l'inscription au consulat, en contrepartie d'une assurance rapatriement, ce qui faciliterait considérablement la localisation des ressortissants en cas de crise notamment. Je pense que si nous développons les services consulaires en ligne, et si nous facilitons les préinscriptions en ligne, nous devrions logiquement voir le nombre d'inscrits augmenter.

Le projet de réforme de l'AFE serait, d'après mes informations, actuellement soumis à l'arbitrage du Premier ministre. Il serait donc quasiment finalisé.

M. Jean-Marc Pastor. – Je souligne que les visas rapportent chaque année des recettes nettes au budget de l'État : c'est une activité profitable.

Puis la commission a donné, à l'unanimité, un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 151 « Français de l'étranger et affaires consulaires ». Puis la commission a adopté à l'unanimité les crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».