



**COMMUNICATION À LA COMMISSION DES FINANCES
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

**L'ÉVOLUTION DES
MISSIONS ET DE
L'ORGANISATION DES
CONSULATS FRANÇAIS
À L'ÉTRANGER**

Septembre 2013

Sommaire

AVERTISSEMENT	7
RESUME	9
RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS.....	13
INTRODUCTION	17
CHAPITRE I - LES MISSIONS CONSULAIRES	19
I - Une interprétation large des missions traditionnelles d'influence et d'administration des français	19
A - Le cadre de la Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963.....	19
B - Un modèle consulaire plus complet que celui des pays voisins disposant d'un réseau comparable	20
C - Une mission d'influence propre à chaque poste	22
D - Le cœur de métier d'un consulat : la protection et l'administration des Français	24
II - Des missions qui alourdissent la charge des postes	32
A - L'organisation des élections : une tâche très lourde	32
B - Des missions effectuées sans contrepartie pour le compte d'autres ministères.....	38
C - Le notariat : une compétence à reconsidérer.....	40
III - Certaines missions autofinancées ou susceptibles de l'être.....	42
A - Une mission payante et autofinancée : la délivrance des visas aux ressortissants étrangers	42
B - Une mission dont la gratuité est discutable : les transcriptions	45
IV - Les missions diverses.....	47
A - L'action sociale à l'étranger : un système unique au monde pour des dispositifs variés	47
B - L'instruction des demandes de bourses scolaires.....	53

C - Les rapports avec les systèmes judiciaires étrangers..... 54

V - Les interrogations liées au projet de directive relative à la protection consulaire des citoyens de l'Union européenne à l'étranger 56

CHAPITRE II - LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION CONSULAIRE61

I - L'animation du réseau consulaire par la direction des Français à l'étranger 61

A - La direction des Français à l'étranger 61

B - Le pilotage des activités consulaires 62

II - Les moyens budgétaires 64

A - Un petit programme au sein de la mission « action extérieure de l'État » 64

B - L'évolution des dépenses du programme 151 65

C - Une stabilisation programmée des crédits pour 2013-2015..... 72

III - Les moyens humains 75

A - La part des effectifs consulaires au sein du ministère des affaires étrangères 75

B - Une baisse relative des effectifs 75

IV - Les moyens immobiliers 76

A - Vue d'ensemble 76

B - La problématique immobilière du réseau consulaire diffère peu de celle du réseau diplomatique..... 79

CHAPITRE III - LA CARTOGRAPHIE DU RESEAU CONSULAIRE81

I - La population française dans le monde et sa répartition géographique81

A - Une population en croissance 81

B - Une population française majoritairement implantée dans des pays développés 82

C - Le nombre des Français binationaux 83

II - Les évolutions récentes du réseau consulaire 83

A - La typologie du réseau 83

B - D'importantes adaptations depuis dix ans 85

III - Les principales caractéristiques du réseau	89
A - Un réseau important, comparé aux réseaux consulaires des autres pays européens	89
B - Une forte représentation consulaire dans l'espace européen, non spécifique à la France.....	90
C - Des consulats généraux dans les capitales, un particularisme français	91
D - Un nombre encore élevé de consulats de plein exercice en province	94
E - Les corrélations entre missions et cartographie consulaires	95
IV - Le bilan des adaptations du réseau consulaire	98
A - Le relatif échec des mutualisations et des co-localisations	99
B - L'expérience de postes mixtes et à compétences multiples.....	103
C - La centralisation de certaines prestations dans un seul poste par pays : le cas de l'Allemagne	105
D - L'expérimentation des pôles régionaux.....	106
E - Les tournées consulaires	107
F - Le rôle des consuls honoraires	111
G - Le recours aux agents de droit local	112
CONCLUSION	117
ANNEXES	119

Avertissement

Au titre de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale a demandé à la Cour, par lettre du 13 décembre 2012 (annexe n° 1), d'effectuer une enquête sur « l'évolution des missions et de l'organisation des consulats français à l'étranger ». Le Premier président de la Cour a répondu à cette demande par lettres du 14 janvier et du 4 juillet 2013 (annexe n° 2).

L'enquête, réalisée au cours du premier semestre 2013, s'est appuyée sur les diligences suivantes :

- l'envoi de questionnaires, principalement à la direction des Français à l'étranger (DFAE) ;
- des entretiens et analyses de dossiers auprès des principaux responsables de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, particulièrement à la direction des français à l'étranger ;
- des échanges et analyses de dossiers d'inspection auprès de l'inspection générale des affaires étrangères ;
- des analyses sur les réseaux consulaires d'autres pays ;
- de missions effectuées auprès de postes consulaires à l'étranger.

Le contenu du présent rapport a fait l'objet d'une procédure contradictoire écrite, par transmission, en juillet 2013, d'un relevé d'observations provisoires au ministère des affaires étrangères et aux autres administrations concernées, auquel il a été répondu en août 2013. Le directeur général de l'administration et de la modernisation du ministère des affaires étrangères et le directeur des Français à l'étranger ont été entendus en audition le 26 août 2013.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête effectuée, a été délibéré, le 27 août 2013, par la quatrième chambre, présidée par M. Bayle, président de chambre, et composée de MM. Maistre, Guibert, Uguen et Rousselot, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Démier, conseillère maître, M. Leger, conseiller référendaire, et, en tant que contre-rapporteur, M. Hayez, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 4 septembre 2013 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, Lefas et Briet et Mme Ratte, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général entendu en ses avis.

Résumé

Prévues par la convention de Vienne du 24 avril 1963, les missions consulaires visent principalement à assurer la protection des ressortissants d'un pays, à délivrer des titres d'identité et de voyage ainsi que des visas. Les consulats assurent également une mission dite d'influence qui consiste à développer les relations commerciales, économiques, culturelles et scientifiques. La Cour appelle à cet égard à mieux définir la stratégie que souhaite développer la France dans ces domaines.

Au-delà de ces missions traditionnelles, la France offre à ses ressortissants une gamme de services consulaires plus étendue que celle des pays disposant d'un réseau comparable.

De fait, les consulats assurent un éventail de plus en plus large de missions : tenue d'un registre des Français établis hors de France, état civil identique à celui mis en œuvre sur le territoire national, organisation des élections et tenue des listes électorales, établissement d'actes notariés, action sociale sous des formes diverses ou instruction des dossiers de demandes de bourses scolaires.

Constatant les limites qu'a atteintes aujourd'hui ce modèle en expansion dans un cadre budgétaire contraint, la Cour invite à alléger ou à supprimer certaines d'entre missions : la rationalisation des modalités de vote à l'étranger, le renforcement de la dématérialisation des procédures administratives ou l'extinction progressive de la compétence notariale en sont des exemples.

La Cour souligne par ailleurs le rôle joué par la politique dynamique de délivrance des visas dans l'attractivité de la France à l'étranger, qui justifie d'y affecter des moyens adaptés.

Enfin, elle s'interroge sur les conséquences budgétaires que pourrait avoir pour la France l'application du projet de directive européenne relative à la protection consulaire des citoyens de l'Union.

La cartographie actuelle correspond à l'exercice de toutes ces missions et à l'implantation à l'étranger de la population française. Celle-ci, évaluée à un peu plus de 2 millions de personnes, est majoritairement implantée dans des pays développés et se caractérise par un nombre élevé de Français ayant plusieurs nationalités.

Le réseau consulaire français a connu d'importantes adaptations depuis dix ans, qui se traduisent par des ouvertures de consulats résultant des évolutions géopolitiques et économiques, et par

des fermetures de postes ou des réductions de format, particulièrement en Europe.

La carte consulaire française reste cependant très dense, comparée à celle de l'Allemagne, du Royaume-Uni ou de l'Espagne. Demeurant fortement implanté en Europe, le réseau se distingue en effet par un nombre élevé de ses consulats de plein exercice en province ainsi que dans les capitales politiques des pays-hôtes.

La Cour des comptes a procédé à l'examen de certaines des réformes engagées pour rationaliser la carte consulaire, et constate qu'elles n'ont pas toutes obtenu les effets attendus. Jusqu'ici, les projets de mutualisation et de co-localisations n'ont le plus souvent pas abouti. Les postes mixtes ou à compétences multiples, s'ils permettent d'alléger la présence française, sont demeurés une forme d'organisation administrative parfois peu compréhensible. La centralisation de certains services dans une structure consulaire unique par pays ou dans des pôles régionaux sont des expériences encore peu admises par les Français vivant à l'étranger, habitués à un service de proximité. Les tournées consulaires, utiles dans les pays étendus, ont conforté l'exigence de ce service de proximité. L'emploi de consuls honoraires, qui exercent un rôle important de relais entre les consulats et les communautés françaises, peut, alternativement, constituer un support peu coûteux et souple pour adapter la présence française et limiter les effets de la rationalisation du réseau consulaire. Le recours aux agents de droit local, qui représentent près de la moitié de l'emploi consulaire à l'étranger, peut encore être développé, sous réserve de tenir compte de la nature régaliennne de certaines fonctions consulaires.

Au total, l'ensemble de ces changements tend en pratique à faire évoluer le principe d'universalité du réseau, pourtant réaffirmé, vers un principe de modularité, qui peut poser la question de l'intelligibilité de la représentation officielle française, tant pour la communauté française qu'auprès des autorités locales.

La gestion des moyens de l'activité consulaire est assurée dans le cadre du programme budgétaire 151 par la direction des Français à l'étranger, qui a développé une démarche de performance. Ces moyens représentent 357 M€ en 2013, dont 144 M€ sont des dépenses d'intervention consacrées principalement à l'octroi de bourses scolaires et à des crédits d'action sociale. Au cours de la période 2006 à 2012, la baisse des emplois rattachés à ce programme a été réelle quoique modérée. Tout en contribuant à la politique de rationalisation des implantations immobilières à l'étranger du ministère des affaires étrangères, le réseau consulaire se heurte aux mêmes difficultés de cession de son parc que le réseau diplomatique.

En conclusion, il n'apparaît désormais plus possible de chercher à réduire fortement la carte du réseau consulaire français, sans s'interroger au préalable sur l'ampleur des missions qu'il lui est demandé d'assumer, particulièrement dans un contexte de croissance de la population française à l'étranger. C'est en effet l'importance et la diversité des missions ainsi offertes qui contribuent à pérenniser la densité du réseau.

Récapitulation des recommandations

RECOMMANDATIONS PRINCIPALES

1. *simplifier les démarches administratives à l'étranger en liant l'inscription au registre mondial des Français établis hors de France à l'inscription sur les listes électorales, et en élargissant les traitements à distance proposés sur l'application Monconsulat.fr ;*
2. *revaloriser les droits de chancellerie et en particulier le tarif de délivrance des passeports à l'étranger ;*
3. *engager une réflexion sur la limitation des conditions de délivrance des cartes nationales d'identité à l'étranger ;*
4. *rationaliser les modalités de vote à l'étranger et s'interroger sur les modalités de l'organisation de la représentation des Français à l'étranger au Parlement européen ;*
5. *mettre progressivement fin à l'exercice des compétences notariales par les consulats ;*
6. *renforcer la rationalisation du réseau consulaire dans les pays où les conditions économiques et de sécurité sont comparables à celles de la France, particulièrement en Europe ;*
7. *reconsidérer périodiquement l'existence des consulats généraux situés dans les capitales politiques des pays-hôtes, spécialement en Europe ;*
8. *mutualiser et regrouper les structures et services consulaires :*
 - *en relançant les projets de co-localisations avec les consulats de pays partenaires européens ;*
 - *en développant davantage l'expérience des postes mixtes ou à compétences multiples ;*
 - *en renforçant la centralisation sur un seul consulat par pays-hôte du traitement des dossiers d'état civil ;*
 - *en amplifiant la constitution de pôles régionaux consulaires, au-delà des expérimentations actuelles ;*
9. *développer, structurer et animer le réseau des consuls honoraires.*

AUTRES RECOMMANDATIONS

10. *formaliser la stratégie d'observation et d'influence de la France à l'étranger en incluant les consulats dans les plans d'action des chefs de poste diplomatique et en systématisant la pratique des lettres de mission adressées aux chefs de postes consulaires ;*
11. *appliquer les directives de la direction des français à l'étranger visant à rationaliser la tenue des auditions avant mariage ;*
12. *alléger les modalités d'organisation de la Journée de citoyenneté à l'étranger et la nature des formalités à accomplir ;*
13. *décharger les consulats de leur tâche de transmission des demandes de pensions militaires pour les Français résidant à l'étranger ;*
14. *accorder aux postes les plus dynamiques en terme de délivrance de visas et soumis à des pics d'activité saisonniers, une plus grande souplesse d'organisation par l'affectation de vacataires aux périodes les plus chargées ;*
15. *établir le bilan économique complet des échanges de représentation avec les autres pays de l'espace Schengen, en matière de visas ;*
16. *approfondir la démarche engagée dans certains pays disposant d'un réseau consulaire, de centralisation des fonctions d'état civil dans un seul poste ;*
17. *définir plus précisément les conditions de remboursement par les bénéficiaires du coût occasionné par leur rapatriement et renforcer l'information des Français se rendant à l'étranger quant aux limites de l'intervention des autorités françaises dans ce domaine ;*
18. *circonscrire les transferts de fonds par voie de chancellerie aux seuls cas dans lesquels cette prestation n'est pas couverte par un prestataire privé ;*
19. *dès lors que la nouvelle logique d'enveloppe sera pleinement intégrée par l'ensemble des postes, simplifier et accélérer le circuit de traitement des demandes de bourses ;*

20. *intégrer la dimension immobilière suffisamment en amont de la réflexion sur le réseau consulaire, particulièrement sa cartographie.*

Introduction

Le réseau consulaire français se compose de 92 consulats généraux et consulats, de 130 sections consulaires d'ambassade, de cinq chancelleries détachées et d'une antenne consulaire. Il mobilise près de 3 400 agents et est doté, en 2013, de près de 357 M€ de crédits recensés dans le programme budgétaire 151 – *Français à l'étranger et étrangers en France*.

La population française à l'étranger, en croissance, est évaluée à plus de deux millions de personnes, auxquelles s'ajoutent de l'ordre de 14 millions de Français de passage à l'étranger chaque année.

En 2012, les consulats français ont instruit 2,6 millions de demandes de visas et dressé plus de 120 000 actes d'état civil.

Ce réseau dense, l'un des plus développés au monde, présente, en France comme chez ses partenaires, une double dimension : fonctionnelle, dans la mesure où il supporte une gamme de prestations assurées au profit des personnes, ressortissants nationaux ou tiers ; organique, en ce qu'il représente un réseau de présence et d'influence, complémentaire du réseau diplomatique *stricto sensu*, notamment dans des métropoles distinctes des capitales étrangères. S'étendant pour l'essentiel sur la période 2007 à 2012, les investigations conduites par la Cour ont porté sur ces deux dimensions.

Les cinq consulats généraux visités au premier semestre 2013 ont été choisis à raison de leurs spécificités :

- le consulat général de Genève gère la plus importante communauté française établie à l'étranger. Il est en outre situé dans un pays où l'ambassade de France à Berne ne dispose plus de section consulaire ;
- le consulat général de Sao Paulo est le plus gros poste consulaire d'Amérique du Sud ; il est situé dans la capitale économique du Brésil et exerce particulièrement, outre l'ensemble des missions consulaires traditionnelles, celles d'influence économique, scientifique et culturelle ; il illustre la variété des fonctions consulaires, dans un vaste pays fédéral, où Brasilia est de surcroît une capitale essentiellement administrative ;
- le consulat général de Buenos Aires est installé dans la capitale, ce qui, on le verra, constitue un particularisme français ; il a été constitué en pôle régional centralisant certaines fonctions qui

étaient exercées par les sections consulaires de Montevideo (Uruguay) et d'Assomption (Paraguay) ;

- le consulat général de Shanghai a été retenu en raison de la très forte croissance du nombre de Français qui y sont enregistrés et des conséquences que cette tendance induit sur son activité ; il illustre en outre les problématiques d'une implantation dans un pays émergent qu'il s'agisse des effets du dynamisme du bassin économique et de la stratégie d'influence que la France peut y développer, ou de l'impact que peut avoir l'accroissement de la richesse locale sur la demande de visas et les moyens qui sont déployés pour y faire face ;
- le consulat général de Casablanca permet d'illustrer l'ampleur des missions consulaires, à la fois en matière de traitement des dossiers de demandes de visas et d'administration d'une forte communauté de Français implantés de longue date, dont la situation, qui révèle le poids d'un passé commun, commande fortement la fonction consulaire.

L'enquête a mis l'accent sur deux principaux aspects : les missions et la cartographie du réseau consulaire. Il est à noter que la méthode retenue par la Cour a d'abord consisté à analyser de manière approfondie l'ensemble des missions exercées par les consulats pour ne s'interroger que, dans un second temps, sur la cartographie consulaire et ses évolutions récentes. En d'autres termes, il s'est agi d'apprécier dans quelle mesure l'importance et la diversité des missions ainsi offertes affectaient la taille et la répartition du réseau consulaire.

En fondant autant qu'il en était possible ses observations sur des comparaisons internationales et sur les constats recueillis au cours de missions de terrain, l'enquête :

- dresse un état des lieux des nombreuses missions dévolues au réseau consulaire et s'interroge sur la soutenabilité du réseau au regard des missions qui lui sont confiées (chapitre I) ;
- analyse l'évolution récente des moyens du réseau consulaire (chapitre II) ;
- présente la cartographie du réseau, en appréciant son évolution globale et son organisation, notamment depuis la mise en œuvre des réformes visant à développer sa modularité et à l'adapter la taille des postes consulaires (chapitre III).

Chapitre I

Les missions consulaires

I - Une interprétation large des missions traditionnelles d'influence et d'administration des français

A - Le cadre de la Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963

L'article 5 de la convention de Vienne du 24 avril 1963¹ liste et définit les fonctions consulaires qui peuvent se classer en plusieurs catégories² :

- la protection, l'assistance et la sauvegarde des intérêts de ses ressortissants personnes physiques (mineures et majeures) ou morales ainsi que de ses navires et aéronefs ;
- le développement des relations commerciales, économiques culturelles et scientifiques, qui est assorti d'un rôle d'information sur le contexte local prévalant dans ces domaines ;

¹ Entrée en vigueur le 19 mars 1967.

² Un extrait de la convention concernant les missions consulaires est joint en annexe 3 au présent rapport.

- la délivrance de documents de voyage, documents notariés et d'état civil à ses ressortissants et de visas aux ressortissants étrangers.

La convention de Vienne prévoit que peuvent être ajoutées à cette liste toutes les fonctions « que n'interdisent pas les lois et règlements de l'État de résidence ou auxquelles l'État de résidence ne s'oppose pas ou qui sont mentionnées dans les accords internationaux entre l'État d'envoi et l'État de résidence ».

B - Un modèle consulaire plus complet que celui des pays voisins disposant d'un réseau comparable

1 - Deux approches des missions consulaires

On distingue généralement deux approches de la gestion des communautés expatriées :

- l'approche « anglo-saxonne », que l'on retrouve en particulier au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas, se fonde sur une vision restrictive de la convention de Vienne. Les représentations consulaires se concentrent alors sur le cœur des missions consulaires (protection consulaire, délivrance de passeports, visas) en faisant davantage appel à la responsabilité individuelle ;
- l'approche « latine », illustrée notamment par les exemples italien ou espagnol, est plus proche de la conception française des missions consulaires et comprend au contraire un large éventail de services, exploitant les possibilités très étendues offertes par la convention de Vienne (actes notariés, prestations sociales, représentation politique des ressortissants expatriés, etc.).

2 - Le réseau consulaire français assume un éventail de missions très large, sans équivalent au sein de l'Union européenne

Trois grandes missions sont assurées par l'ensemble de nos partenaires :

- la protection consulaire : tous les postes gèrent des plans de sécurité localement et exercent une protection consulaire à l'égard des détenus. Pour autant, la protection consulaire est exercée de façon très inégale. À cet égard, les crises récentes (tsunami dans l'océan Indien en décembre 2004, séisme d'Haïti

en janvier 2010³, volcan islandais au printemps 2010, printemps arabe en 2011, naufrage du *Costa Concordia* en janvier 2012, etc.) ont mis en évidence la réactivité de la réponse française, comparativement à celle de certains de ses partenaires européens ;

- la délivrance de titres d'identité et de voyage ;
- la délivrance des visas.

Il est à noter enfin que tous les réseaux consulaires de nos partenaires assurent une aide à l'adoption pour leurs ressortissants (information et assistance aux familles).

Plusieurs missions ne sont en revanche assurées que par un nombre restreint de réseaux :

- l'état civil : dans les réseaux consulaires espagnol et italien, comme dans le réseau français, des actes peuvent être dressés au sein des consulats ; à l'inverse, pour l'Allemagne et le Royaume-Uni, l'enregistrement des actes d'état civil s'effectue dans l'État d'origine ;
- le notariat : c'est principalement au sud de l'Europe que les réseaux consulaires dressent des actes notariés ; les consulats britanniques n'exercent aucune activité notariale, et elle reste très limitée en Allemagne ;
- l'action sociale : la plupart des réseaux consulaires européens n'ont aucune compétence dans le champ social. Seuls les réseaux espagnol et italien font exception.

Enfin, le réseau consulaire français assure des services qu'aucun autre État ne rend à ses ressortissants :

- la transcription des actes d'état civil ;
- l'organisation des Journées de Défense et de Citoyenneté (JDC) et le recensement des jeunes gens ;
- le placement des Français expatriés ou l'aide à leur accès à des formations professionnelles, dans une trentaine de postes ;
- le traitement des dossiers de demande de bourses scolaires au profit des élèves français scolarisés à l'étranger.

³ Cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010*. La Documentation française, janvier 2013, disponible sur www.ccomptes.fr

3 - Un système de représentation des Français à l'étranger unique et très développé

Les Français à l'étranger sont représentés par 155 conseillers à l'Assemblée des Français à l'étranger (AFE), qui élisent eux-mêmes les 12 sénateurs des Français établis hors de France, ainsi que par 11 députés depuis 2012.

Cette formule de représentation est en passe d'évoluer puisque la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France vise à créer des conseils consulaires destinés à remplacer l'ensemble des comités actuels. Les 444 membres de ces conseils consulaires seront tous élus, en contrepartie de quoi, le nombre de membres de l'Assemblée des Français à l'étranger sera réduit de 155 à 81.

La Cour relève la densité de la représentation des Français à l'étranger : 11 députés, 12 sénateurs, 444 conseillers consulaires élus, dont 81 élus à l'Assemblée des Français à l'étranger, ce qui représente à la fois un coût d'élection, un coût de soutien et une multiplicité d'intervenants à titre divers auprès du consulat. Un des consulats visités faisait par ailleurs remarquer la très faible affluence des Français aux permanences organisées par les différents élus, qui est du reste cohérente avec le faible taux de participation des Français aux élections organisées à l'étranger.

La plupart des pays européens n'assure aucune représentation de leur communauté expatriée. Seuls quelques-uns disposent d'un équivalent de l'Assemblée des Français à l'étranger : l'Espagne avec le Conseil général des Espagnols à l'étranger (82 membres) ; l'Italie, avec le Conseil général des Italiens (94 membres dont 29 élus et 75 nommés) ; le Portugal, avec le Conseil représentant les Portugais de l'étranger (73 membres dont 63 élus et 10 nommés). Ces deux derniers pays offrent également une représentation parlementaire à leurs ressortissants expatriés : douze députés et six sénateurs pour l'Italie ; quatre députés pour le Portugal.

C - Une mission d'influence propre à chaque poste

Les consulats peuvent être amenés à exercer une mission quasi-diplomatique relative au développement des relations commerciales, économiques, culturelles et scientifiques avec l'État de résidence. Cette mission politique, dite d'influence, est exercée de manière très différente selon la localisation des postes et l'importance de la communauté

française, tant dans les formes qu'elle prend que par son importance relative par rapport aux autres missions consulaires.

Le poste de Genève est à cet égard un exemple particulier de la mission d'influence exercée par un consulat général : en premier lieu, parce qu'il se situe à proximité immédiate de la frontière franco-suisse et traite à ce titre de multiples questions frontalières ; en second lieu, parce que les circonscriptions consulaires suisses sont réparties entre Zurich et Genève et qu'en conséquence l'ambassade de Berne, qui n'est pas dotée d'une section consulaire, n'exerce aucune responsabilité dans ce domaine.

À Sao Paulo, véritable capitale économique et politique du Brésil⁴, le consulat général exerce également, aux côtés de ses missions consulaires traditionnelles, une mission d'influence prépondérante. Son organisation répond à cette double mission. Un consul adjoint est ainsi chargé de la politique, de la presse et des relations publiques, et contribue à la fonction de veille et d'influence du consulat général.

À Shanghai enfin, cette mission d'influence se traduit principalement de deux manières. D'une part, le consulat est organisé, en dehors de l'administration des Français et du service des visas, autour de services détachés de l'ambassade dans les domaines économique, culturel, universitaire, scientifique et technologique. D'autre part, le consulat constitue le relais régalién de la stratégie de développement des entreprises françaises à l'exportation en Chine, apte à toucher les interlocuteurs de meilleur niveau au sein de l'administration chinoise.

L'activité d'influence est par nature très difficile à quantifier et à évaluer. Il peut néanmoins être observé que le consul général de Genève participe à ce titre annuellement à une trentaine de réunions et rencontres de toute nature concernant la coopération transfrontalière (soit plus de deux par mois) et à autant d'échanges avec les principaux acteurs économiques du secteur, étant entendu que ces deux thématiques sont intimement liées. De même, l'examen de l'agenda des années 2011 et 2012⁵ du consul général de Sao Paulo fait apparaître qu'il consacre 85 % de son temps à l'activité d'influence et à la coopération franco-brésilienne dans les domaines culturel, éducatif, scientifique, économique, commercial ou politique.

⁴ Les investissements français au Brésil représentent 30 Md\$, soit l'équivalent de la somme des investissements français en Chine, en Inde et en Russie réunies.

⁵ L'agenda de ces deux années recense au total 350 réunions, missions, déplacements ou visites.

Une approche objective du réseau ne saurait ainsi s'exonérer de l'examen méthodique des missions confiées à ces postes où le rôle d'observation politique et d'influence auprès des milieux économiques et culturels joue un rôle important. Une telle situation se rencontre dans quelques cas en Europe comme à Bilbao, Barcelone ou Edimbourg et se justifie principalement dans certains grands États ou dans les États fédéraux.

Ces stratégies d'observation et d'influence sont définies localement, le plus souvent de manière pragmatique, sans faire l'objet jusqu'à présent d'une réflexion d'ensemble en administration centrale. Si le ministère est disposé à conduire cette réflexion, il est nécessaire de la concrétiser par l'inclusion des consulats dans les plans d'action des chefs de poste diplomatique et par la systématisation de la pratique des lettres de mission adressées aux chefs de postes consulaires.

D - Le cœur de métier d'un consulat : la protection et l'administration des Français

1 - La protection des Français : une mission essentielle difficilement quantifiable

Aux termes de la convention de Vienne, les missions consulaires consistent notamment à « protéger dans l'État de résidence les intérêts de l'État d'envoi et de ses ressortissants, personnes physiques et morales » et à « porter secours » à ces dernières.

Cette protection s'applique à la fois aux Français expatriés et aux Français de passage, même si les problématiques sont de nature différente.

Elle prend d'abord appui sur une connaissance la plus exhaustive possible de la communauté française présente sur le territoire étranger, qui est obtenue au moyen de deux vecteurs : le registre des Français expatriés (dont le détail sera examiné au point suivant) et l'application *Ariane* qui permet à chaque Français de passage de signaler sa présence, ses coordonnées et celles des personnes à prévenir en cas d'urgence.

La protection prend ensuite appui sur un plan de sécurité qui évalue une série de risques (pandémique, industriel, nucléaire, social, politique, naturel, sismique, accidentel etc.), élabore les réponses à y apporter le cas échéant, et organise la communauté en îlots, dont les chefs de files sont désignés au sein de la communauté française, sur la base du volontariat. Ce plan de sécurité est remis à jour en principe annuellement, cette obligation étant appréciée de manière différente en fonction du

risque réel et du niveau d'information susceptible d'être fourni par les autorités locales.

Enfin, une permanence téléphonique est organisée en dehors des heures ouvrables. Si les consulats allemands retiennent une approche comparable, les britanniques ont à cet égard mis en place un système original consistant à délocaliser les permanences d'accueil téléphonique à Londres en dehors des heures ouvrables et sur une plateforme régionale le reste du temps. De ce fait, les consulats britanniques n'ont vocation à traiter que de manière très marginale de la protection de leurs ressortissants.

Pour importante qu'elle soit, cette mission est difficilement quantifiable tant elle est aléatoire et imprévisible. Elle ne figure d'ailleurs pas parmi les items du contrôle de gestion mis en place par la direction des français à l'étranger et ne s'inscrit pas en tant que telle dans l'organigramme des consulats⁶. Son impact est cependant à la hauteur du niveau d'attente des ressortissants français envers leurs consulats, que les crises récentes ont mis en évidence au même titre que l'efficacité du dispositif.

2 - Le registre mondial des Français établis hors de France

a) Une formalité facultative, comme dans les autres pays européens

Le recensement des Français installés hors de France repose sur l'inscription au registre mondial des Français établis hors de France. Celle-ci n'est plus obligatoire depuis 1961. Ainsi, le décret n° 2003-1377 du 31 décembre 2003 prévoit que « dans chaque circonscription consulaire est tenu un registre des Français établis hors de France » et que « tout Français établi hors de France peut demander son inscription au registre ».

L'inscription au registre permet au service consulaire de connaître et de localiser la communauté française de la circonscription consulaire et facilite ainsi l'exercice de la protection consulaire notamment pour la mise en œuvre du plan de sécurité.

Cette inscription permet en contrepartie aux ressortissants français de bénéficier de la protection consulaire ; elle permet également de faciliter ou d'autoriser l'accomplissement de certaines formalités administratives et de recevoir des informations du poste consulaire.

⁶ Cette mission est, en revanche, traitée au niveau central par le Centre de crise et la sous-direction de la protection des droits des personnes.

Le registre est massivement utilisé ; en revanche, le signalement sur *Ariane* demeure encore très limité : 39 000 personnes enregistrées en juin 2013 (68 000 fin décembre 2012) alors que plusieurs millions de Français se déplacent chaque année à l'étranger.

Si la France est la seule à disposer d'un registre détaillé de ses expatriés, d'autres pays, notamment européens, tiennent un registre plus léger qui s'adresse à tous les ressortissants, expatriés comme de passage, et s'apparente dans son contenu au seul fichier Ariane. Cette inscription reste facultative et peu effective⁷.

b) Des pratiques adaptées en fonction des zones géographiques

À la fin de l'année 2012, plus de 1,6 million de Français étaient inscrits au registre consulaire mondial sans toutefois que ce chiffre reflète parfaitement le niveau de la population française réellement présente, de manière durable, en territoire étranger. En effet, les Français expatriés dans des pays lointains ou dans des pays présentant des risques sociaux, politiques ou naturels s'inscrivent plus spontanément au registre. Il faut aussi tenir compte des Français binationaux qui s'inscrivent sur le registre afin de maintenir le lien avec la France.

Ce recensement est par ailleurs difficile à tenir à jour, dans la mesure où la désinscription et les modifications de situation se font sur base déclarative spontanée. La mobilisation suscitée par les élections de 2012 a, de ce point de vue, indéniablement contribué à la mise à jour du registre et a exigé en contrepartie un effort significatif des services consulaires.

c) Une pratique qui prend du temps mais qui reste nécessaire

Pour les services consulaires, l'inscription au registre est une tâche fastidieuse qui mobilise une ressource significative, bien que considérée comme indispensable pour connaître précisément la communauté française. L'idée, déjà avancée, selon laquelle il pourrait y être renoncé dans les pays européens compte tenu notamment du niveau de risque observé doit être analysée à l'aune des questions électorales. En effet, la base de données informatique utilisée est identique pour le registre et pour la liste électorale consulaire (LEC) ; la suppression du registre dans les pays européens aurait donc pour conséquence un report de tâche à peu près équivalent pour la mise à jour des listes électorales consulaires, et

⁷ L'Allemagne ne compte, par exemple, que 63 000 inscrits dans le monde.

ferait perdre le bénéfice d'une connaissance exhaustive de la population fixée sur le territoire. Il ne semble dans ces conditions pas réaliste de rechercher des économies par la suppression du registre en Europe.

Plus surprenante est la possibilité accordée aux ressortissants français de s'inscrire sur la LEC sans pour autant s'inscrire au registre ou à l'inverse d'être maintenus sur la LEC malgré leur radiation du registre. Le décret n° 2003-1377 prévoit en effet des mesures incitatives favorisant le lien entre l'inscription ou la radiation du registre et l'inscription ou la radiation de la LEC. Cependant, les dispositions de la loi organique n° 76-97 permettent à un Français établi hors de France d'être inscrit sur la LEC sans l'être au registre⁸. Cette situation créant une inutile complexité, la mise en œuvre d'une réelle automaticité de l'inscription au registre s'impose dès lors qu'un citoyen français demande à figurer sur la liste électorale consulaire.

d) Une dématérialisation qui peut être accrue

Le site *Monconsulat.fr* permet d'éditer une attestation d'inscription au registre, de vérifier sa situation électorale ou d'en demander la modification. L'inscription est, en revanche, encore pleinement matérialisée, même si elle peut se faire à distance par l'envoi des documents nécessaires. De même, la déclaration de changement d'adresse peut être effectuée sur *Monconsulat.fr* mais elle doit être suivie de l'envoi de pièces justificatives au consulat puisque le site ne permet pas de joindre de documents numérisés. Les demandes d'actes d'état civil ne peuvent, quant à elles, pas être formulées sur le site même si la plupart des consulats acceptent une demande par courriel. À cet égard, l'évolution de l'application vers des fonctionnalités permettant le traitement à distance de ce type de demandes pourrait accroître l'efficacité du travail consulaire dans ce domaine, ne serait-ce que grâce à la réduction de l'effectif mobilisé pour accueillir les Français qui seraient incités à procéder par voie électronique. Le programme d'amélioration des missions et de l'activité consulaire lancé par la direction des français à l'étranger s'oriente dans cette voie.

⁸ Cette situation, qui complique inutilement la tâche des consulats, peut en outre s'avérer préjudiciable à l'exercice du droit de vote. Le code électoral reconnaît en effet à ces électeurs la possibilité d'être également inscrits sur la liste électorale d'une commune. Ils doivent alors, pour les élections nationales, choisir de voter soit en France soit à l'étranger. S'ils ont fait ce second choix mais négligent de signaler leur départ de la circonscription, ils risquent d'être maintenus à tort sur la LEC et de se voir privés de leur droit de vote, s'ils cherchent à l'exercer une fois revenus en France.

3 - L'état civil

a) Des fonctions d'état civil partagées entre les postes et le service central de l'état civil de Nantes

Aux termes du décret n° 2008-521 du 2 juin 2008, « les agents relevant des autorités diplomatiques et consulaires françaises à l'étranger ont la qualité d'officier d'état civil ». À ce titre en 2012, les postes consulaires ont établi, transcrits et mis à jour plus de 120 000 actes d'état civil (naissance, mariage, reconnaissance, décès, changement de nom), délivré et mis à jour 75 000 livrets de famille, vérifié l'authenticité de plus de 35 000 actes d'état civil étrangers, reçu 1 700 déclarations de nationalité et procédé à plus de 10 000 auditions de contrôle de la validité des mariages célébrés à l'étranger par les autorités locales.

Les tableaux de contrôle de gestion montrent que l'effectif affecté à cette activité atteint en moyenne 9 % des ETPT, voire 14 % au sein de l'espace Schengen.

L'organisation reposant sur les postes admet une exception majeure consacrée par l'existence du Service central de l'état civil (SCEC), installé à Nantes, qui, aux termes du décret 2008-521 du 2 juin 2008, peut se voir confier par le ministre des affaires étrangères « tout ou partie des attributions de l'officier de l'état civil territorialement compétent ». Surtout, le SCEC tient le répertoire civil des personnes nées à l'étranger ou ayant acquis la nationalité française à l'étranger par mariage ou décision de justice. De plus, il a délivré à ce titre plus de 2 100 000 actes en 2012. Il assiste enfin les postes dans les domaines de l'état civil et de la nationalité.

b) La question des entretiens préalables aux mariages

Les consulats organisent de nombreuses auditions avant de délivrer un « certificat de capacité à mariage » (CCAM), requis par les articles 63 et 171 du code civil pour les mariages célébrés par une autorité étrangère. Cette mission n'est pas neutre en termes de charge de travail : dans un poste comme Casablanca, 1 500 auditions ont été réalisées, soit une moyenne de 10 auditions par jour ; 170 ont été réalisées à Shanghai en 2012, 141 à Sao Paulo, 56 à Genève.

C'est la raison pour laquelle la direction des français à l'étranger, dans le cadre des instructions qu'elle a émises pour la mise en œuvre des procédures de contrôle, incite les postes à « rationaliser le recours aux auditions lors de la demande de CCAM ou de transcription d'un acte de mariage ».

Dans les faits cependant, une telle modération n'est pas encore généralisée : l'examen des statistiques mondiales montre à cet égard que dans les 40 postes où la statistique est disponible, le nombre d'auditions (hors entretiens préalables) est supérieur à celui des transcriptions ou en représente une part de plus de 80 %. Même si tous les mariages ne donnent pas lieu à transcription, ce qui explique une partie du constat, et si, dans certains postes, la pression migratoire peut justifier l'intensification des auditions, la mise en œuvre effective des directives de la direction des français à l'étranger dans ce domaine est sans doute de nature à optimiser le plan de charge des postes consulaires en matière d'état civil. À cet égard, l'engagement du ministère de mettre en place, dès le dernier trimestre 2013, des échanges de bonnes pratiques et des modules de formation doit être souligné.

4 - La délivrance des titres aux ressortissants français

Les postes consulaires délivrent des cartes nationales d'identité, des passeports (ordinaires ou d'urgence) et des laissez-passer. Cette activité a été examinée en détail dans un récent rapport de la Cour consacrée précisément à la délivrance des titres par les préfectures et les consulats.

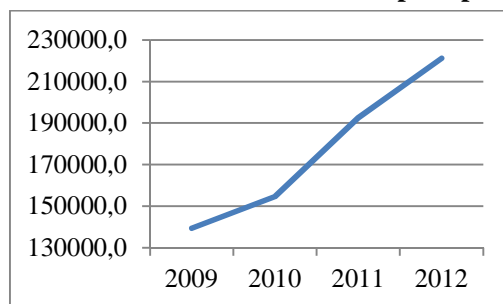
Tableau n° 1 : activité de délivrance des cartes nationales d'identité (CNI) et passeports en 2011-2012

	CNI	Passeports	Passeports d'urgence	Laissez-passer	Total titres
2011	94 820	211 665	6 661	16 756	329 902
2012	91 729	221 140	5 351	14 316	332 536

Source : direction des français à l'étranger

a) Les passeports

Les postes consulaires ont délivré en 2012 plus de 221 000 passeports ; 20 pays concentrent près de 90 % des demandes. Cette activité est en croissance continue et significative depuis quatre ans comme le montre le graphique suivant :

Graphique n° 1 : évolution de la demande de passeports depuis 2009

Source : direction des français à l'étranger

L'activité de délivrance des passeports est globalement autofinancée puisqu'elle revient, selon les statistiques du contrôle de gestion, à 35 € en moyenne sur les postes pilotes alors que chaque passeport est facturé 89 €. Il existe cependant de fortes disparités de coût.

Il convient à cet égard de relever que les postes facturent le prix prévu par l'article 953 du code général des impôts (89 €), qui s'applique uniquement en principe aux passeports délivrés en France, alors que le décret n° 81-778 du 13 août 1981, fixant le tarif des droits à percevoir dans les chancelleries diplomatiques et consulaires, fixe ce prix à 69 €. Cette pratique n'est pas réglementaire et devrait conduire à un alignement rapide du montant des droits de chancellerie en matière de délivrance de passeports sur ceux prévus par l'article 953 du CGI. Un projet de décret, non encore publié à ce jour, a été rédigé en ce sens par le ministère des affaires étrangères.

Le délai de production des passeports à l'étranger figure comme le premier objectif affiché dans le projet annuel de performance du programme budgétaire 151⁹ avec une cible fixée à 11 jours. Selon les statistiques disponibles pour les postes pilotes en 2012, la moyenne mondiale ressort à 13 jours. L'objectif et le résultat sont donc plus ambitieux que la cible assignée au ministère de l'intérieur (programme 307) pour la délivrance des passeports en France, fixée à 15 jours. En outre, les consulats sont en mesure, le cas échéant, de délivrer très rapidement des passeports d'urgence et des laissez-passer.

⁹ Ce délai ne constitue pas un enjeu pour nos voisins britanniques et allemands qui délivrent leurs passeports en quatre semaines minimum et considèrent qu'il appartient à leurs ressortissants de prendre les dispositions nécessaires pour faire en sorte de disposer à temps de leurs documents de voyage.

Cette excellente performance, qui repose en grande partie sur l'engagement des agents consulaires chargés du traitement des passeports, a un coût : le poste de Shanghai atteint par exemple de très bons résultats en termes de délais mais bénéficie d'un acheminement des passeports depuis la France par messagerie express (TNT) alors que d'autres postes font transiter les documents par la valise diplomatique.

b) Les cartes nationales d'identité

Parmi les 92 000 cartes nationales d'identités délivrées en 2012, près de 40 000 ont été délivrées en dehors de l'Union c'est-à-dire dans une zone où la nécessité de détenir une carte d'identité est moins avérée, sachant par ailleurs :

- que la détention de ce document n'est plus obligatoire en France depuis 1955 ;
- que chaque enfant mineur voyageant doit désormais être obligatoirement pourvu de son propre passeport ;
- que le passeport fait partie des pièces justificatives d'identité au sens français de l'Agence nationale des titres sécurisés dépendant du ministère de l'intérieur.

À cet égard, si la délivrance d'une carte nationale d'identité est gratuite depuis le 1^{er} septembre 1998, le coût de confection d'une carte s'élève à 46 € sur l'ensemble des postes pilotes du contrôle de gestion (hors coûts propres au ministère de l'intérieur).

Le coût total de fabrication des cartes nationales d'identités s'élève donc pour le ministère des affaires étrangères, hors zone Schengen, à près de 2 M€ annuels. Dans ces conditions, et compte tenu de l'intérêt limité que représente ce document dans ces parties du monde, une réflexion sur le maintien de ce service par les services consulaires aux Français résidant hors de l'espace Schengen pourrait être étudiée. Une telle piste d'allègement fait du reste l'objet d'un examen sérieux par le ministère. Elle pourrait, le cas échéant, s'accompagner d'une centralisation en France des demandes et pourra en tout état de cause être réexaminée à l'occasion de la mise en place de la carte nationale d'identité électronique.

II - Des missions qui alourdissent la charge des postes

A - L'organisation des élections : une tâche très lourde

1 - La responsabilité des postes

Les consulats français organisent, pour les Français résidant à l'étranger, les scrutins relatifs à l'élection du Président de la République, aux référendums, aux élections européennes, à l'élection des conseillers de l'Assemblée des Français de l'étranger, et, depuis 2012, à l'élection des 11 députés des Français de l'étranger.

Dans cette perspective, les postes consulaires doivent tenir les listes électorales conformément à la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976, pour plus d'un million d'électeurs inscrits.

Aucun autre État n'offre de telles possibilités à sa communauté expatriée, même si plusieurs réseaux consulaires permettent le vote de leurs ressortissants à l'étranger. C'est notamment le cas pour les Espagnols (pour toutes les élections et les référendums), les Allemands (pour les élections législatives et européennes) ou encore les Italiens (pour les élections législatives et les référendums). Mais le vote par correspondance organisé depuis le pays d'origine constitue l'unique modalité de participation aux différents scrutins. Les services consulaires britanniques n'organisent quant à eux aucune élection.

2 - Un coût global des opérations électorales à l'étranger beaucoup plus élevé qu'en France

En 2012, le coût de l'organisation à l'étranger des élections présidentielle puis législatives s'est élevé à plus de 20 M€, frais de campagne inclus ; les trois-quarts de ces dépenses sont prises en charge par le ministère de l'intérieur mais n'intègrent pas le coût du personnel mobilisé pour cette tâche.

Comparativement aux coûts observés en France pour ces mêmes élections, les frais engendrés par l'organisation du vote à l'étranger apparaissent particulièrement élevés lorsqu'ils sont rapportés au nombre d'électeurs inscrits, et *a fortiori*, à celui des suffrages exprimés :

Tableau n° 2 : coût par électeur et par votant à l'élection présidentielle :

	Inscrits	Votants*	Coût total	Coût par électeur	Coût par votant
France	44 949 963	36 562 319	193 101 730 €	4,30 €	5,28 €
Etranger	1 078 579	453 990	6 598 270 €	6,12 €	14,53 €
Total	46 028 542	37 016 309	199 700 000 €	4,34 €	5,39 €

* chiffre le plus élevé entre le premier et le deuxième tour

Source : direction des français à l'étranger, Rapport de la direction des français à l'étranger, Ministère de l'intérieur.

Tableau n° 3 : coût par électeur et par votant aux élections législatives :

	Inscrits	Votants*	Coût total	Coût par électeur	Coût par votant
France	45 014 647	26 418 080	152 167 078 €	3,38 €	5,76 €
Etranger	1 067 457	221 046	13 632 922 €	12,77 €	61,67 €
Total	46 082 104	26 639 126	165 800 000 €	3,60 €	6,22 €

* chiffre le plus élevé entre le premier et le deuxième tour

Source : direction des français à l'étranger Rapport de la direction des français à l'étranger Ministère de l'intérieur.

Si, pour l'élection présidentielle, le coût par électeur n'est que légèrement plus élevé à l'étranger, il représente presque quatre fois celui observé en France. La tendance est encore plus marquée si l'on prend en compte les seuls votants, du fait du taux d'abstention très élevé observé à l'étranger¹⁰ : un électeur effectif coûte trois fois plus cher à l'étranger pour l'élection présidentielle et plus de dix fois plus cher pour les élections législatives.

Les dépenses de campagne, qui pour les élections législatives ont atteint 3 M€, rendent ce constat plus éclairant encore. En effet, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale a indiqué « douter de ce que, en dépit de la diligence et de l'efficacité des services du ministère des affaires étrangères et des prestataires auxquels ils ont pu avoir recours, l'ensemble des électeurs, quel que soit le pays dans lequel ils résident, aient effectivement reçu à temps les documents qui leur ont été adressés ». Elle suggérait à cet égard « qu'une réflexion soit engagée

¹⁰ 58 % pour la présidentielle et 80 % pour les législatives.

sur l'opportunité de supprimer l'envoi par courrier aux électeurs résidant à l'étranger des professions de foi des candidats »¹¹ et proposait en contrepartie de renforcer l'offre en ligne ou de mettre les documents à disposition dans les consulats. Cette proposition de la Commission nationale des comptes de campagne présente un intérêt notamment en raison de son impact financier.

3 - La pluralité des modalités de vote aux élections législatives : une simplification est nécessaire

a) La pluralité des modalités de vote

Une possibilité de vote électronique a été instaurée pour les élections législatives de 2012, assortie de la réintroduction du vote par correspondance¹² qui n'était jusque-là prévu que pour l'élection des conseillers de l'assemblée des français à l'étranger. Ces nouvelles possibilités s'ajoutaient au vote à l'urne et par procuration.

Le vote électronique a représenté un défi technique particulièrement ardu, que le ministère des affaires étrangères a néanmoins su relever. Il a de plus remporté un grand succès auprès des français de l'étranger, dont plus de la moitié a opté pour ce procédé. Le travail préparatoire, qui impliquait le recueil des adresses électroniques et des numéros de téléphone mobile des électeurs, a duré près de deux ans mais pourra être mis à profit pour les élections à venir ou d'autres événements : à l'occasion de la visite présidentielle à Shanghai en d'avril 2013, le poste n'a adressé que des invitations électroniques.

¹¹ Rapport de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle (scrutins des 22 avril et 6 mai 2012), JO, 17 juillet 2012.

¹² L'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 introduit un article LO 330-13 au code électoral rédigé en ces termes : « les électeurs votent dans les bureaux ouverts en application de l'article précédent. Ils peuvent également, par dérogation à l'article L. 54, voter par correspondance soit sous pli fermé soit par voie électronique ».

Le vote à l'urne a, dans les poste comptant beaucoup d'électeurs, représenté une charge de travail très importante¹³. À ce titre, l'organisation des bureaux de vote pour les élections législatives sur le même format que l'élection présidentielle peut apparaître surdimensionnée compte tenu d'un taux de participation deux fois moins élevé et d'un vote électronique massif. Le vote par procuration, similaire au vote à l'urne, représente cependant une charge supplémentaire puisque les procurations sont établies au consulat.

Enfin, jusqu'en 2012, le vote par correspondance ne concernait que l'élection des conseillers l'assemblée des français à l'étranger. Son extension aux élections législatives s'est révélée particulièrement peu économe en énergie, surtout si l'on rapporte les efforts consentis à son utilisation effective : parmi les 10 000 électeurs potentiels¹⁴ du consulat général de Genève, seuls 1 500 ont effectivement voté par correspondance et près de la moitié de leurs suffrages a été invalidée lors du dépouillement en raison notamment de confusions s'agissant de l'enveloppe devant contenir le bulletin. À Shanghai, sur 6 301 inscrits, seules 119 personnes ont fait part de leur intention de voter par correspondance, aucun n'ayant finalement opté pour cette modalité de vote.

b) Une rationalisation des modalités de vote est nécessaire

Si comme on l'a vu, les électeurs avaient le choix entre quatre modalités de vote pour les élections législatives, en revanche, l'élection présidentielle se limitait au vote à l'urne et par correspondance ; l'élection des conseillers l'assemblée des français à l'étranger repose quant à elle jusqu'ici sur un vote à l'urne (personnel ou par procuration) et par correspondance. Ces différentes modalités de votes, peu lisibles, sont source d'incompréhension pour les Français de l'étranger alors que les scrutins organisés par les Italiens ou les Espagnols se limitent à un vote

¹³ À Genève, l'organisation des élections par elles-mêmes s'est traduite pour chacun des quatre tours de scrutin par l'ouverture de 71 bureaux sur 18 sites différents, nécessitant la recherche d'autant de lieux d'accueil, la recherche et le cas échéant le transport des isoires, des 70 urnes et de 2 000 000 de bulletins de vote. Le consul général adjoint chargé des ressources humaines a par ailleurs calculé que le cumul des récupérations accordées en compensation des horaires étendus nécessités par la préparation et la réalisation des quatre tours de scrutin s'élève pratiquement à un ETPT. L'édition des 20 000 feuilles d'émargement a nécessité 15 heures d'impression pour chaque scrutin.

¹⁴ Le vote par correspondance n'est possible qu'après une déclaration d'intention non engageante.

par correspondance. Une simplification visant à uniformiser les modalités de vote constituerait à cet égard un progrès raisonnable.

Par ailleurs, au-delà de l'incontestable réussite du vote électronique aux élections législatives, le maintien concomitant de trois autres modalités de vote ne manque pas de soulever des interrogations.

En comparaison, les Français de France sont appelés à voter soit à l'urne soit par procuration. Le vote électronique n'est pas possible ; quant au vote par correspondance, il a été supprimé en 1975¹⁵.

En outre, bien qu'elle ait indéniablement constitué une charge supplémentaire pour les postes consulaires, la diversification des modalités de vote aux élections législatives n'a qu'en partie atteint son objectif d'accroissement du taux de participation, qui s'est révélé plus faible qu'à l'élection présidentielle et comparable à celui des élections à l'assemblée des Français à l'étranger de 2007 et 2009.

Il semble, dans ces conditions, que, tout en maintenant un objectif d'accessibilité maximale des Français de l'étranger aux processus électoraux, une certaine rationalisation soit possible, dans le but à la fois d'alléger la charge pesant sur les postes consulaires et de diminuer le poids budgétaire afférent. Le vote électronique pourrait ainsi devenir la modalité de vote par défaut, sauf demande contraire de l'électeur et s'accompagner de la suppression soit du vote à l'urne, soit du vote par correspondance. En tout état de cause, le maintien d'un vote par procuration alors qu'il existe une possibilité de vote par correspondance peut paraître superflu (élection des députés et des conseillers de l'assemblée des Français à l'étranger), l'un comme l'autre permettant de voter à distance.

4 - Les élections européennes : une simplification possible

La disposition permettant aux Français établis à l'étranger de voter dans leur consulat pour élire leurs députés européens avait été supprimée en 2003 avec la création des circonscriptions régionales¹⁶. Elle a été rétablie en 2011¹⁷.

L'étude d'impact de la loi de 2011 évaluait a minima le coût du scrutin à environ 2,5 M€, en se fondant sur un coût par électeur de 3 € et

¹⁵ Loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975.

¹⁶ Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003.

¹⁷ Loi n° 2011-575 du 26 mai 2011 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

un peu plus de 800 000 inscrits. Sur la base du coût de la dernière élection présidentielle (6,6 M€), qu'il convient de diviser au mieux par deux, compte tenu du fait que le scrutin européen ne compte qu'un seul tour mais qu'il existe également des coûts de structure incompressibles, l'estimation figurant dans l'étude d'impact se situe sans doute dans une fourchette basse du coût que supportera effectivement le ministère, dont la contribution ne sera en tout état de cause pas inférieure à cette estimation.

Or les enseignements tirés des scrutins récents en France comme à l'étranger laissent anticiper un taux de participation faible, sans doute de l'ordre de 20 %¹⁸.

De plus, au sein de l'Union, ce dispositif est redondant avec la possibilité pour un citoyen de voter dans le pays où il est établi¹⁹ et présente à cet égard trois inconvénients. D'une part, il alourdit la charge de travail des postes consulaires établis dans l'Union européenne. D'autre part, il peut sembler aller à l'encontre de l'expression d'une citoyenneté européenne pour l'occasion de cette élection. Enfin, il ne permet pas de garantir qu'aucun double vote n'est possible alors même que les contrôles nécessaires pour apporter cette garantie dans le seul cadre national sont déjà très complexes à mettre en œuvre.

Au vu de ces éléments, un bilan du coût et des modalités d'organisation des élections qui se tiendront en 2014 sera nécessaire.

¹⁸ Le taux de participation aux élections européennes en France est traditionnellement plus faible qu'aux autres scrutins nationaux (40 % en 2009). Or, le taux de participation à l'étranger est systématiquement plus faible qu'en France (40 % à la présidentielle et 20 % aux législatives de 2012 alors que la participation en France s'élevait à 80 % pour la présidentielle et 60 % pour les législatives).

¹⁹ Suivant l'article 19 du traité CE, « tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement Européen dans l'État membre où il réside ». Les modalités d'exercice de ces droits ont été arrêtées par la directive 93/109 du 6 décembre 1993. L'article 19 du traité a été remplacé par l'article 22 du traité sur le fonctionnement de l'UE (traité de Lisbonne), dont le premier paragraphe inclut également le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales du citoyen dans un État membre dont il n'est pas ressortissant.

B - Des missions effectuées sans contrepartie pour le compte d'autres ministères

1 - Pour le compte du ministère de la défense

a) Le recensement des jeunes Français et la journée Défense et citoyenneté (JDC)

Le code du service national dispose d'une part que « à l'occasion du recensement, les Français déclarent leur état civil, leur situation familiale et scolaire, universitaire ou professionnelle à la mairie de leur domicile ou au consulat dont ils dépendent » (article L 113-2).

Il dispose d'autre part que « les Français établis hors de France et âgés de moins de 25 ans participent sous la responsabilité du chef de poste diplomatique ou consulaire accrédité à la journée défense et citoyenneté » (article L 114-8) mais que l'organisation d'une session adaptée est possible « dans les pays où l'organisation d'une session complète de l'appel de préparation à la défense peut, soit porter préjudice aux personnes convoquées à une session, soit altérer les relations entre la France et l'État dans lequel ces personnes résident ».

Dans les faits, en 2012, près de 12 000 jeunes ont ainsi été recensés et 89 JDC ont été organisées dans le réseau ainsi que 129 sessions adaptées. La participation est cependant très faible puisqu'elle s'élevait à seulement 19,5 % en 2012. Ces chiffres traduisent à la fois la lourdeur logistique de l'organisation de telles journées et la motivation relative des jeunes gens visés par cette mesure.

Dans ces conditions, considérant notamment que l'envoi automatique d'une attestation sans JDC, qui constitue une procédure habituelle d'organisation des « JDC adaptées », n'est pas satisfaisante sur le fond, un cadrage plus formel prévoyant d'emblée des modalités d'organisation plus légères de la JDC à l'étranger serait sans doute une solution, au moins aussi efficace. Elle pourrait consister, par exemple, à renoncer à l'organisation matérielle d'une telle journée et à adresser une plaquette d'information reprenant les principaux messages délivrés à l'occasion de la JDC, quitte à conditionner l'envoi de l'attestation à la réception d'un accusé de lecture. Une telle solution pourrait s'avérer pratique et peu onéreuse, dès lors que les accords bilatéraux entre la France et ses partenaires n'imposent pas, comme pour les jeunes Franco-suisse, une participation effective à la JDC.

Force toutefois est d'admettre que cette solution, au sujet de laquelle le ministère de la défense se montre réservé, est purement

optique et symbolique : la probabilité que les jeunes concernés prennent le temps de lire ladite documentation est faible.

Considérant par ailleurs que le bureau du service national est tenu informé des recensements réalisés à l'étranger, il dispose donc de la liste des jeunes concernés ; cette information à distance pourrait donc être organisée depuis la France sans qu'il soit besoin, pour les services consulaires, d'y apporter une contribution.

b) Le recueil des demandes de cartes des ayants-droit du ministère de la défense : une intermédiation sans réelle plus-value

Conformément au code des pensions militaires, les anciens combattants peuvent déposer au consulat de France leurs dossiers pour obtenir différents documents ou prestations (carte du combattant, titre de reconnaissance de la Nation, carte d'invalidité des pensionnés de guerre, retraite du combattant, pension militaire d'invalidité, pension de victime civile de guerre, pension d'ayant cause, remboursement des soins gratuits).

Il n'existe pas de statistiques consolidées concernant cette activité. En revanche, l'examen des procédures suivies dans les consulats démontre que le rôle des agents consiste essentiellement à vérifier la complétude des dossiers qui sont adressés par la suite en France aux organismes habilités à les traiter ; le traitement de ces dossiers pourrait à ce titre tout à fait se passer de l'intervention du consulat qui n'est du reste pas spécialisé dans ce domaine. Une révision des circuits, qui s'accompagnerait d'une modification du code des pensions militaires, pourrait à cet égard être envisagée, notamment à l'occasion de la mise en œuvre du plan d'action réformant la gestion des prestations en faveur du monde combattant, des victimes de guerre, rapatriés et harkis, approuvé par le gouvernement le 17 juillet 2013.

2 - Pour le compte du ministère de l'intérieur

a) L'échange de permis de conduire

À la demande des préfets, des vérifications sont diligentées par les consulats pour s'assurer de la validité des permis de conduire obtenus à l'étranger. Ces vérifications concernent essentiellement trois pays : le Sénégal (1 300 demandes annuelles), le Maroc et l'Algérie (5 000 demandes annuelles chacun).

Le ministère de l'intérieur réfléchit, pour des questions de sécurité, à limiter les pays avec lesquels l'échange de permis est possible. Au-delà

de cette problématique, les vérifications liées à l'échange d'un permis de conduire, quand il ne s'agit pas d'une fraude pure et simple, s'apparentent en réalité au report sur la sphère publique du coût privé du passage du permis de conduire : cette seule question mérite d'être posée dans son principe même.

b) Les vérifications des actes d'état civil établis à l'étranger

L'article 47 du code civil dispose que « tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si [d'autres éléments] établissent [...] que cet acte est irrégulier ».

À ce titre, les consulats répondent aux demandes des préfectures dans le cadre des demandes d'acquisition de la nationalité française ou de l'établissement des preuves de sa détention. Les postes les plus concernés par la fraude documentaire estiment à 35 000 par an le nombre de vérifications effectuées à ce titre. Le ministère de l'intérieur relève à cet égard, dans certains pays, l'étendue et la sophistication de la fraude documentaire qui justifient la vigilance dont font preuve dans ce domaine les services consulaires.

C - Le notariat : une compétence à reconsidérer

Aux termes du décret 91-152 du 7 février 1991, les consulats exercent des attributions notariales à l'égard des Français à l'étranger inscrits au registre ou des étrangers devant produire des actes en territoire français. Cette activité représentait 4 408 actes en 2011 et 4 248 en 2012. Aux consulats généraux de Sao Paulo et Shanghai, l'activité mobilise un demi-ETPT ; elle occupe 1/3 d'ETPT à Casablanca.

Depuis 2005 cependant, les missions notariales ne sont plus assurées par les consulats situés sur le territoire des États membres de l'Union européenne, de l'Espace économique européen, ainsi qu'en Andorre, en Suisse, à Monaco et au Vatican. Or une enquête effectuée en janvier 2005 parmi les communautés françaises expatriées en Europe n'a révélé aucune critique ou réaction négative. Lors de la session de l'assemblée des Français à l'étranger de mars 2005, l'évocation de la réforme n'a du reste donné lieu à aucun débat²⁰.

²⁰ Cf. réponse du ministère des affaires étrangères publiée dans le JO Sénat du 21/07/2005 - page 1953 à la question écrite n° 15690 de (Français établis hors de France) publiée dans le Journal Officiel Sénat du 27/01/2005 - page 197.

En ce sens, sous condition d'une adaptation législative, la généralisation de l'extinction immédiate ou progressive de la compétence notariale, que les consulats français sont pratiquement les seuls à exercer, paraît envisageable même si certains postes mentionnent qu'une étude juridique des conséquences d'un tel choix pourrait être localement nécessaire.

Elle l'est d'autant plus au regard de quatre éléments :

- cette activité mobilise nécessairement des agents titulaires, il n'est donc pas possible d'en rationaliser la conduite en s'appuyant davantage sur des agents recrutés localement ;
- malgré l'existence de modèles types, il s'agit d'une activité qui, sous couvert de service aux usagers, fait peser non pas sur une étude privée et professionnelle, mais sur les agents de l'État, dont la spécialité n'est pas de traiter les questions notariales, la responsabilité d'établissement d'actes qui emportent des conséquences juridiques et parfois patrimoniales très importantes ;
- la procédure de légalisation²¹ des actes sous seing privé, prévue par l'article 5 du décret n° 2007-1205 du 10 août 2007, permet dans certains cas d'atteindre le même résultat ;
- enfin, l'examen attentif des dispositions du décret 81-778 fixant les droits de chancellerie met en évidence à la fois la très grande variété des actes notariés susceptibles d'être établis par un consulat mais également l'extrême complexité des tarifs²².

²¹ La légalisation de signature est une mesure administrative qui consiste à authentifier une signature et la qualité du signataire par l'apposition d'un contreseing officiel.

²² Cette complexité est, dans une moindre mesure valable pour l'ensemble des droits de chancellerie qui prévoient pas moins de 37 rubriques réparties chacune en sous-rubriques et différenciant les droits applicables aux Français enregistrés de ceux qui ne le sont pas. En comparaison, les « *consular fees* » applicables dans les consulats britanniques, qui pourtant ne procèdent à aucune opération gratuite, tiennent sur 25 lignes. Une case générale intitulée « frais pour des prestations impliquant d'autres services consulaires » prévoit un droit fixe de 130£ à ajouter aux éventuels coûts directs.

III - Certaines missions autofinancées ou susceptibles de l'être

A - Une mission payante et autofinancée : la délivrance des visas aux ressortissants étrangers

1 - L'examen de la délivrance des visas d'un point de vue économique²³

a) Une activité globalement rentable

Les postes consulaires ont instruit en 2012 plus de 2,6 millions de demandes de visas (moins de 9 % de refus) générant plus de 126 M€ annuels de recettes brutes (soit 78 M€ de recettes nettes) ainsi que des externalités positives non évaluées.

Les coûts liés à la production des visas sont évalués par le ministère des affaires étrangères à 22 € en moyenne alors qu'ils sont facturés 60 € aux demandeurs²⁴. Ce montant est même limité à 14 € dans les postes pilotes pour le contrôle de gestion, pour lesquels des données fines sont disponibles²⁵. Il existe cependant de fortes disparités selon les pays, le nombre de visas traités et la nature des visas : ainsi à Shanghai, le coût moyen sur 2011 s'établissait à 9 € alors qu'à Genève, où sont essentiellement traités des visas long-séjour, ce même coût atteignait 193 €.

C'est pourquoi, dans certains pays européens, le ministère des affaires étrangères a engagé un mouvement de regroupement de la délivrance de visas qui se justifie notamment par la diminution du nombre de demandes entraînée par la création de l'espace Schengen. Malgré ce mouvement, les coûts de production des visas dans l'espace Schengen (117 € en moyenne) restent supérieurs aux prix auxquels ils sont facturés. À cet égard, la revalorisation des droits de chancellerie actuellement à

²³ Le traitement des procédures de délivrance des visas, dont la Cour a recommandé la modernisation et la simplification, a fait l'objet d'une insertion dans son rapport public de 2013 ; un plan d'action conjoint entre le ministère de l'intérieur et le ministère des affaires étrangères a été élaboré.

²⁴ Réponse à une question posée par le député M. Jérôme Lambert dans le cadre la discussion du projet de budget 2013.

²⁵ Indicateurs SIGMA de coût unitaire d'un visa pour les postes pilotes en 2012 – Tableau de synthèse des activités consulaires.

l'étude doit constituer l'occasion de tendre vers un équilibre budgétaire de l'activité de délivrance de visas dans la zone Schengen.

b) Une activité concurrentielle et tendue sur le plan des effectifs

La rentabilité de l'activité de délivrance des visas impose une réactivité accrue aux services consulaires dans la mesure où, s'agissant des visas touristiques, elle s'exerce pour l'ensemble de l'espace Schengen. D'autres pays membres sont ainsi susceptibles de fournir le même service dans des conditions de délivrance plus confortables ou plus courtes.

C'est à ce titre que le ministère des affaires étrangères s'est vu doter de 75 ETPT supplémentaires sur le triennal 2013-2015 dédiés à l'instruction des visas.

Les consulats du Royaume-Uni et d'Allemagne paraissent à ce sujet mieux armés en personnel : ainsi, le consulat d'Allemagne à Shanghai, qui délivre 90 000 visas, emploie 40 personnes au service des visas quand il y en a 23 au consulat général de France pour traiter 110 000 demandes. La situation est similaire au consulat du Royaume-Uni (70 personnes pour 85 000 visas).

De plus, force est de constater que l'organisation du service des visas dans les consulats français ne suit pas la saisonnalité des demandes, provoquant de ce fait des périodes de tensions très fortes. À Shanghai, l'exercice 2012 s'est même traduit par la mise en place de quotas alors que, dans le même temps, des actions étaient entreprises pour susciter le déplacement des touristes ou des investisseurs chinois vers la France.

Il en ressort, sans sous-estimer l'effort déjà consenti par le ministère pour soutenir les postes soumis à des pics d'activité saisonniers, et en complément du renfort d'effectif structurel donné aux postes les plus dynamiques en terme de délivrance de visas, qu'une plus grande souplesse d'organisation doit être apportée à ces mêmes postes par l'affectation de vacataires aux périodes les plus chargées.

c) Le risque migratoire et la question des visas

Les objectifs de productivité et de réactivité en matière de visas répondent pour l'essentiel à l'objectif de diplomatie économique poursuivi par le Département. Quelques réserves sont parfois émises tendant à pointer le risque migratoire qui y serait associé.

Il semble, pour les seules diligences opérées dans le cadre de ce contrôle, que les consulats s'efforcent de concilier cette approche nouvelle avec la prévention du risque migratoire.

En Chine, par exemple, les agences accréditées bénéficient de facilités pour l'obtention de visas pour leurs clients. En contrepartie, les visas sont annulés au retour des touristes.

2 - La représentation dans le domaine des visas : un bilan économique à mesurer

La France est actuellement représentée avec succès, pour l'émission de visas, dans 26 postes à travers le monde, par des pays appartenant à l'espace Schengen. Elle assure à l'inverse cette représentation au profit de 22 pays de l'espace Schengen.

Le solde de cette activité est présenté comme globalement bénéficiaire par le ministère des affaires étrangères, qui se fonde sur la balance des recettes perçues ; en effet, la France délivre plus de visas qu'elle n'en délègue²⁶ ; or, les accords de représentation prévoient que le pays représentant conserve les droits afférents.

Il n'est néanmoins pas établi, faute de comptabilité analytique complète, que les visas délivrés par la France pour le compte d'autre pays de l'espace Schengen, le soient dans des conditions économiquement, sinon favorables pour elle, du moins équilibrées puisque le coût de production des visas dans les postes mutualisés n'est pas systématiquement connu.

L'impact financier de la mise en œuvre de l'objectif de mutualisation entre pays de l'espace Schengen, et éventuellement le montant d'une juste compensation financière, gagneraient ainsi à être mieux évalués.

3 - L'externalisation de la délivrance

S'agissant du recueil des demandes de visas, 29 postes dans lesquels l'activité de délivrance est la plus forte (plus de 10 000 visas par an) ont externalisé tout ou partie de la prise de rendez-vous, du recueil et de la vérification des documents nécessaires à la demande de visas, et de la collecte des frais. L'instruction des demandes sur le fond reste de la compétence exclusive des consulats.

²⁶ Les recettes générées s'élèvent à 2,30 M€ tandis que les « manques à gagner » s'élèvent à 873 K€ en 2012.

Cette procédure permet d'améliorer les conditions d'accueil des demandeurs, de diminuer des files d'attente aux consulats, de réduire les délais d'instruction et de maîtriser le plafond d'emplois consacrés à l'instruction des demandes de visas.

Un contrôle de l'exactitude et de l'exhaustivité des sommes versées au consulat de Shanghai a par ailleurs mis en évidence le bon niveau de contrôle mis en place localement.

Ce service, à la charge du demandeur, est facturé en moyenne une trentaine d'euros, soit le maximum autorisé par le règlement communautaire des visas du 13 juillet 2009, dit « code Schengen ». Des exceptions existent cependant, au choix du demandeur, pour bénéficier de prestations supplémentaires contre rémunération. On peut par comparaison relever que les États-Unis et le Royaume-Uni (dont les tarifs de délivrance sont plus élevés), non seulement proposent des tarifs différenciés, mais encouragent cette dynamique par la mise en place de services de plus en plus sophistiqués et innovants au bénéfice de certaines catégories de demandeurs (entretien par Skype pour les étudiants, prise d'empreinte à domicile pour les chefs d'entreprises, délivrance en 24 ou 48 heures etc.) que ne proposent pas encore les pays appartenant à l'espace Schengen.

B - Une mission dont la gratuité est discutable : les transcriptions

1 - Définition et données d'activité

La transcription d'un acte d'état civil étranger consiste à dresser un nouvel acte opposable en droit français sur la base des informations vérifiées figurant dans l'acte original. Une telle transcription permet la mise à jour du registre d'état civil. L'activité de transcription au niveau mondial, qui dépasse les 123 000 actes en 2012 est en nette croissance (+ 30 % en 10 ans).

La transcription des actes d'état civil incombe au service central de l'état civil depuis 1994 pour les actes dressés en Algérie (depuis 1994), en Tunisie (2009) et au Maroc (2010)²⁷. Le service assure à lui seul 30 % des transcriptions. Une nouvelle extension était prévue s'agissant des transcriptions des actes établis en Allemagne (4 700 actes annuels soit 4 % du total) ; jugée contre-productive, elle a été abandonnée.

2 - Les effets d'un transfert intégral ou partiel des transcriptions au service central de l'état civil ont incertains

Six postes établis dans des pays, où au moins une des langues officielles est le français, sont à l'origine de 30 % des transcriptions effectuées à l'étranger. Le transfert de cette activité au service central de l'état civil pourrait à ce titre représenter un gisement de rationalisation.

La direction des français à l'étranger se montre très réservée quant à une telle évolution. Elle fait valoir que le transfert de la transcription des actes dressés au Maroc et en Tunisie ne n'est pas traduit par des gains d'ETPT, et que les locaux du service central de l'état civil ne suffiraient pas à loger l'effectif nécessaire au traitement de cette mission nouvelle.

Les vérifications opérées sur place confirment que la productivité du service central de l'état civil est inférieure à celle observée dans certains postes. La productivité du poste de Genève atteint 1 265 actes par agent quand celle du service central de l'état civil atteint environ 700 actes par agent. Les vérifications à opérer sont cependant moins nombreuses et moins complexes pour la Suisse que pour l'Algérie, le Maroc et la Tunisie. Les productivités observées en Chine, en Argentine et au Brésil sont quant à elles beaucoup plus proches de celles du service central de l'état civil.

Parallèlement, le programme d'amélioration des missions et de l'activité consulaire vise à mettre en place un registre d'état civil électronique central pour les demandes de transcription d'actes et à dématérialiser le processus de demande et de suivi des transcriptions d'actes ce qui conforte la pertinence d'un renforcement de la centralisation et d'un accroissement corrélatif des compétences du service central de l'état civil.

²⁷ La mesure RGPP n° 121 avait décidé « la mise à l'étude de la création d'une préfecture des Français de l'étranger à Nantes, qui aurait vocation à centraliser les fonctions d'état civil des Français de l'étranger ». Le champ d'application de cette réforme a été réduit à la centralisation auprès du service central d'état civil de Nantes de la transcription des actes d'état civil étrangers établis pour les Français dans les trois pays du Maghreb.

Par comparaison, le Royaume-Uni s'apprête à transférer sur son territoire l'ensemble de ses services d'état civil, l'Allemagne ayant déjà fait de même.

Enfin, bien que des travaux détaillés quant à son impact en personnel, n'aient pu être conduits, le transfert au moins partiel de cette activité vers un service qui dispose désormais d'une expérience établie devrait permettre des économies structurelles liées à l'industrialisation du processus, et contribuer à l'effort de réduction des ETPT demandé au ministère des affaires étrangères.

Dans un premier temps toutefois, il est utile d'approfondir la démarche engagée dans certains pays disposant d'un réseau consulaire, de centralisation dans un seul poste des fonctions d'état civil, dont les transcriptions font partie.

3 - Mais la gratuité de la prestation est discutable

Aucun autre pays, hormis la France, n'assure la transcription des actes d'état civil. L'approche française se justifie cependant à la lumière de la sophistication de son état civil ; elle facilite également l'établissement des actes subséquents.

Il s'agit pour autant d'un service destiné à faciliter les démarches des usagers français ou étrangers pour faire valoir leur état civil. À cet égard, il est tout à fait comparable aux services rendus par les postes consulaires à titre onéreux comme par exemple les légalisations d'actes (de 9 à 18 €), les traductions en vue de la transcription (de 9 à 14 €) ou les copies d'acte (jusqu'à 18 €). Il demeure cependant à ce jour totalement gratuit.

Aussi, sans remettre en cause le principe même de la transcription, la facturation de ce service à l'utilisateur pourrait être raisonnablement envisagée, sur la base, par exemple, du coût unitaire des actes transcrits ressortant des tableaux de bord du contrôle de gestion (100 €).

IV - Les missions diverses

A - L'action sociale à l'étranger : un système unique au monde pour des dispositifs variés

Les Français à l'étranger bénéficient, au titre de l'article 5 de la convention de Vienne qui prévoit le secours et l'assistance aux ressortissants de l'État d'envoi, de dispositifs systématiques, à caractère

social, sous des formes très diverses. Des comités consulaires pour la protection et l'action sociale (CCPAS), institués auprès des chefs de poste, sont consultés pour l'utilisation des crédits d'assistance dont dispose le ministère. La France est le seul pays à avoir mis en place un tel système d'action sociale au bénéfice de ses ressortissants.

1 - Les aides sociales versées par les comités consulaires pour la protection et l'action sociale (CCPAS)

En 2010 et 2011, ces aides étaient réparties de la manière suivante :

Tableau n° 4 : répartition des aides sociales versées par les CCPAS de 2010 à 2012

En €	2010	2011	2012
Allocation de solidarité (personnes âgées)	7 394 074	7 417 735	6 935 523
Allocation pour handicapés	5 925 319	5 965 611	6 153 138
Allocations à durée déterminée	124 905	79 402	108 481
Secours mensuels spécifiques enfants	485 646	586 757	616 125
Secours occasionnels	795 629	629 979	488 822
Aides exceptionnelles	58 282	34 730	52 708
Secours occasionnels UE	286 917	299 197	280 857
TOTAL	15 070 771	15 013 411	14 635 654

Source : direction des français à l'étranger

Ces aides bénéficient à un peu plus de 5 000 allocataires, dont près de la moitié se trouvent en Afrique et un quart en Amérique du Sud. L'aide individuelle moyenne ressort ainsi à près de 3 000 € annuels.

Un plafond dit « taux de base » constitue le seuil maximal d'éligibilité à une aide, les aides accordées complétant ensuite les ressources des bénéficiaires à hauteur du taux de base. Cependant, ce plafond atteint par endroit un montant plus élevé que celui du revenu de solidarité active pour une personne seule en France en 2013 (483 €) : 500 € au Maroc, 524 € en Argentine et 600 € au Brésil en 2012, même s'il demeure plus faible que le montant de l'allocation de solidarité aux personnes âgées.

Sur le territoire de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange (AELE), les aides sociales ont été supprimées à compter du 1er avril 2010, les ressortissants français ayant été invités à s'adresser à leur pays de résidence. Néanmoins, certaines aides sociales locales étant moins favorables que celles initialement

versées par la France à ses ressortissants, un « filet de sécurité », en principe temporaire, a été instauré. Ce filet de sécurité a été remplacé à compter du 1^{er} janvier 2012 par une « prestation d'assistance consulaire ». Son coût est en diminution sensible depuis 2009, mais atteignait encore 480 000 € en 2012 (soit 3 % des crédits d'action sociale). Il constitue, au sein des crédits d'aide sociale, une redondance singulière.

Les missions conduites sur place à Sao Paulo, Casablanca et Buenos-Aires (5^{ème} plus gros poste concernant les dépenses d'action sociale : 6,5 % des crédits CCPAS à lui seul), montrent que ces aides sociales sont versées essentiellement à des Français résidant de longue date dans ces pays.

2 - Les subventions à des organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES) ou « sociétés françaises de bienfaisance » agissant pour les Français à l'étranger

Une centaine d'associations de droit local agissent comme partenaires de l'État au profit des ressortissants français démunis et ont bénéficié en 2012 de plus de 546 000 € de subventions. Face à ce qui apparaît comme un saupoudrage de ces crédits, le ministère fait valoir pour sa part que ces subventions « permettent d'apporter de réels secours ».

3 - Les rapatriements sanitaires ou pour indigence : un coût à mieux maîtriser

Les postes consulaires facilitent, voire organisent et financent, le rapatriement des Français en difficulté. Le coût de ces mesures, loin d'être négligeable, est très variable d'un exercice sur l'autre :

Tableau n° 5 : nombre et coût des rapatriements

	2010	2011	2012
Nombre de rapatriements	429	320	407
<i>dont rapatriements avec engagement financier</i>	381	249	324
Coût en €	703 000	440 000	590 000

Source : direction des français à l'étranger

Si faute d'une analyse exhaustive de chacun des rapatriements, il n'est pas possible de se prononcer sur leur justification individuelle, il faut constater qu'aucun texte réglementaire n'encadre cette pratique qui s'apparente à une mesure gracieuse. Dans ces conditions, et considérant

le coût significatif que peut atteindre la prise en charge des rapatriements de Français vers le territoire national, il est nécessaire de :

- définir plus précisément les conditions de remboursement de la part des bénéficiaires ;
- renforcer l'information des Français se rendant à l'étranger quant aux limites de l'intervention des autorités françaises dans ce domaine (« pop-up » sur la page « conseils aux voyageurs », diffusion systématique d'un avis à l'occasion de la remise d'un passeport ou d'une carte d'identité, par exemple).

Par ailleurs, cette procédure est parfois détournée de son objet. En 2012, parmi les 411 rapatriements dénombrés par le ministère, 65 ont été opérés au départ de Madagascar et Pondichéry au profit de jeunes gens sans ressources partant suivre leurs études en France. Ces déplacements qui prévoient en outre un billet retour ne peuvent être considérés comme un rapatriement. L'examen de leur bien-fondé n'est pas l'objet de ce rapport ; en revanche, il apparaît qu'ils doivent être traités de manière différenciée et financés comme tels, si le besoin est avéré. Le budget du ministère des affaires étrangères ne paraît à cet égard pas nécessairement le plus approprié pour supporter cette dépense.

4 - L'instruction des demandes d'accession à la 3^{ème} catégorie aidée de la Caisse des Français de l'étranger

La Caisse des Français de l'étranger (CFE) gère le régime autonome de sécurité sociale des expatriés, qui fonctionne sur la base d'une affiliation volontaire. Les Français de l'étranger disposant de revenus limités peuvent bénéficier d'une prise en charge par l'État d'une partie des cotisations à acquitter. Dans ce cadre, conformément à l'article D 766-3 du code de sécurité sociale, les demandes d'affiliation sont déposées auprès des services consulaires qui sont chargés de contrôler les ressources des demandeurs.

Ce dispositif comptait 3 159 adhérents fin 2012, en légère baisse par rapport à 2011. Le montant du concours de l'État s'élève à 498 000 € par an. La majorité des bénéficiaires est installée en Afrique, qui rassemble 2/3 des affiliés.

5 - L'adoption internationale

Les adoptions internationales, dont le nombre a été divisé par deux depuis 2010²⁸, sont gérées en administration centrale par la Mission de l'adoption internationale.

Le rôle des consulats en la matière est essentiellement limité à la délivrance de visas. Cette tâche s'accompagne d'une mission informelle de conseil et d'accompagnement des familles sur place. Le cas échéant, les consulats sont sollicités pour effectuer les enquêtes sociales auprès des demandeurs sollicitant un agrément. Cette pratique administrative, qui n'est pas évaluée au plan mondial, est systématique dans certains pays comme la Chine, comme l'a souligné le consulat de Shanghai. Elle mériterait sans doute de s'inscrire dans un cadre réglementaire plus précis.

6 - L'aide à l'accès à l'emploi et à la formation professionnelle et animation des comités consulaires pour l'emploi et la formation professionnelle (CCPFPE) : une efficacité limitée

L'arrêté du 5 février 1986 prévoit la mise en place de comités consulaires pour l'emploi et la formation professionnelle auprès du chef de poste consulaire dans les circonscriptions consulaires comptant au moins 5 000 immatriculés.

Bien que cette obligation ne soit pas systématiquement respectée, le coût en 2012 s'est élevé à près de 640 000 € délégués aux postes consulaires, auxquels il convient d'ajouter 650 000 € d'autofinancement et 1,5 M€ mis en place par la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle pour les formations ayant lieu en France.

Ce dispositif appelle plusieurs observations :

- le taux de placement s'établit à environ 22 % ce qui, sans être négligeable, ne constitue pas nécessairement un résultat meilleur que celui que pourrait atteindre une agence locale de placement professionnel, d'autant que 10 % seulement des demandeurs n'ont aucune qualification ;
- dans l'Union européenne, au sein de laquelle les politiques d'accès à l'emploi peuvent pourtant être considérées comme proactives, certains CCPEFP « ont des résultats faibles et des

²⁸ 3 508 en 2010, 2 003 en 2011 et 1 569 en 2012.

coûts de placement très élevés par rapport à la moyenne mondiale »²⁹ ;

- en Afrique, les bénéficiaires des prestations des CCPFPE sont pour l'essentiel « des binationaux déscolarisés et insuffisamment formés³⁰ » ; il s'agit dans ce cas, d'un système s'apparentant davantage à une aide sociale qui n'a pas pour but d'accompagner l'installation de Français ou de conjoints de Français expatriés, mais de suppléer un système local défaillant.

Le ministère des affaires étrangères s'interroge sur le maintien de ces structures, dont il a déjà engagé la réduction.

7 - Les transferts de fonds par voie de chancellerie

Une procédure de transfert par voie de chancellerie de fonds mis en place par des proches en France auprès de la direction spécialisée des finances publiques à l'étranger (DSFiPE), a permis, outre les 350 détenus pour lesquels cette procédure a été utilisée, à 88 personnes en 2011 et 74 personnes en 2012 de recueillir des fonds de subsistance via le consulat. Compte tenu des canaux privés existant pour les transferts d'argent internationaux et du fait que ce circuit assimile la DSFiPE à une banque de détail, cette possibilité offerte aux ressortissants français mériterait sans doute d'être circonscrite aux seuls cas dans lesquels un transfert de fonds par un opérateur privé n'est pas possible, étant entendu qu'elle permet d'apporter une solution aux situations urgentes et difficiles.

8 - La mission de conseil

En dehors du traitement concret des dossiers d'action sociale présentés supra, les visites sur place ont permis de constater qu'une partie significative des missions confiées aux services chargés des affaires sociales dans les postes consulaires consistait à informer les Français des questions relatives au fonctionnement des assurances sociales, à la scolarité, à la fiscalité, à l'emploi, à la création d'entreprise, au recouvrement des créances alimentaires, etc.

²⁹ Rapport du directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire 2012, page 84.

³⁰ Rapport du directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire 2012, page 85.

Les agents des consulats exercent cette mission d'information avec un grand dévouement. Il apparaît néanmoins que cette mission de conseil, qui occasionne une charge de travail dont l'estimation est complexe, n'entre pas dans les missions explicitement prévues par la Convention de Vienne. Les informations délivrées sont par ailleurs accessibles par d'autres canaux officiels auxquels le réseau consulaire n'a pas à se substituer.

En conséquence, s'il existe des voies de rationalisation des missions confiées aux consulats, c'est dans les fonctions détachables de tout pouvoir régalien et a fortiori non explicitement prévues par la convention de Vienne qu'elles doivent être prioritairement recherchées. Le conseil généraliste en fait partie. À cet égard, il n'est pas interdit de compenser une réduction de l'activité de conseil et d'assistance en préférant faire figurer sur le site internet du consulat ou sur une brochure en libre accès les informations générales délivrées aux ressortissants français.

B - L'instruction des demandes de bourses scolaires³¹

Le code de l'éducation prévoit que « les bourses accordées par l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger sont proposées par des commissions locales instituées auprès des postes diplomatiques ou consulaires et attribuées après avis d'une commission nationale ».

En 2012, plus de 33 000 demandes ont ainsi été examinées et 26 000 bourses accordées pour un montant exécuté de 117 M€. Les modalités d'attribution ont évolué en 2013, substituant une logique d'enveloppe limitative à la logique de guichet précédemment en vigueur.

Au plan mondial, sur la base de l'échantillon de demandeurs à la rentrée 2012, la réforme³² permet de faire entrer dans le dispositif des bourses environ 400 familles sur les 1 000 déclarées hors barème en application des précédentes règles d'attribution. Les premiers retours de l'examen administratif fait par les consulats pour la première vague de bourses du rythme Nord confirme par ailleurs cette tendance puisqu'un quart des demandes concerne des enfants jusqu'ici inconnus de l'Agence

³¹ Cette question a été abordée, sous l'angle budgétaire, dans le référé du 12 septembre 2013 et dans le relevé d'observations définitives de la Cour des comptes relatif à l'enseignement du français à l'étranger de juin 2013.

³² Source : document intitulé « La réforme du dispositif des bourses scolaires pour les élèves français scolarisés dans le réseau d'enseignement français à l'étranger », ministère des affaires étrangères, 11 décembre 2012.

pour l'enseignement français à l'étranger. La réforme ayant été conduite à enveloppe contrainte, il s'ensuit qu'une partie des familles bénéficieront de quotités inférieures à celle dont elles bénéficiaient jusqu'en 2012.

Sur un plan strictement administratif, cette réforme se traduit donc surtout, dans les postes qui recensent un grand nombre de Français, par une augmentation significative du nombre de dossiers à instruire avant leur présentation en commission locale des bourses.

Sur le fond de la mission, il semble que soient atteintes les limites de la compétence consulaire pour une mission qui accapare, dans un poste comme celui de Shanghai ou Genève, l'équivalent d'un demi ETPT et presque un ETPT à Buenos Aires. Cela est d'autant plus vrai que le circuit de décision fait appel à plusieurs intervenants dans un processus itératif destiné à tenir compte, dans la fixation des enveloppes locales, des évolutions structurelles (nombre d'élèves, ressources des familles notamment). En effet, après notification d'une enveloppe indicative et une fois les dossiers déposés, ces derniers sont instruits par le consulat qui fait ensuite part de ses orientations à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. Cette dernière notifie une enveloppe limitative aux consulats³³, qui achèvent sur cette base l'instruction des dossiers avant leur examen par la commission locale des bourses, laquelle émet un avis, à nouveau transmis à la commission nationale qui se prononce de manière définitive sur l'attribution et la quotité de bourse octroyée.

La réforme engagée a permis de juguler la hausse des dépenses dans un climat de dialogue constructif avec les postes et les représentants des bénéficiaires. Il est toutefois noté à la fois la complexité du circuit d'attribution et la charge pesant sur les consulats. Dans ce sens, et dès lors que la nouvelle logique d'enveloppe sera pleinement intégrée par l'ensemble des postes, une simplification du circuit pourrait constituer une piste de rationalisation permettant de diminuer le nombre d'intervenants et d'accélérer le traitement des dossiers.

C - Les rapports avec les systèmes judiciaires étrangers

1 - La protection des détenus

En vertu de l'article 36 de la Convention de Vienne qui dispose que « les fonctionnaires consulaires ont le droit de se rendre auprès d'un ressortissant de l'État d'envoi qui est incarcéré », ainsi que de

³³ Et propose le cas échéant des mesures générales comme le plafonnement des frais pris en charge.

23 conventions consulaires bilatérales, les postes suivaient en 2012 plus de 2 200 détenus.

Un dépliant du ministère des affaires étrangères détaille l'ensemble des services du consulat à l'égard des personnes détenues qui implique notamment :

- le contrôle des conditions de détention et de l'effectivité de l'accès à un avocat et à la famille ;
- une visite « dès que possible » suivie d'autres visites dont « la fréquence dépendra des conditions de détention et de la distance » ;
- la communication d'une liste d'avocats francophones ;
- la transmission du courrier lorsque les services postaux locaux sont défaillants ;
- l'achat et l'acheminement de médicaments avec l'argent du détenu lorsque l'établissement de détention ne s'acquitte pas de cette obligation ;
- l'assistance « dans la mesure du possible » aux audiences du procès.

L'instruction relative à la protection des détenus en date du 8 novembre 2010 demande aux postes de renseigner pour chaque personne détenue une « fiche affaire » comportant les renseignements de base sur l'identité et la situation du détenu ; une fiche d'actualisation est prévue. Les postes situés dans les pays de l'Union européenne sont dispensés de cette formalité.

En début d'année, tous les postes consulaires, y compris ceux situés en Europe, adressent une fiche récapitulative à la direction des français à l'étranger. Ce suivi centralisé des détenus, qui répond à un souci légitime de connaissance de la population, apparaît comme un objectif exigeant eu égard aux difficultés de mise à jour et de connaissance exhaustive de la liste des détenus. Le Département reconnaît à cet égard que « les données portant sur les détenus sont à analyser avec précaution car elles sont pour l'année 2009 surévaluées et pour les années suivantes sous-évaluées ».

Dans sa réponse initiale, la direction des français à l'étranger indiquait que les consulats organisaient « au minimum une à deux visites consulaires en détention par personne et par an » ; les statistiques dont ils disposent font état de trois à quatre visites consulaires en détention par personne et par an, en moyenne. Les éléments recueillis auprès des postes démontrent que les pratiques en la matière sont variables. Les postes réservent en général leurs interventions aux cas les plus problématiques,

ce qui témoigne d'une économie de moyens qu'il est de bon sens de préserver.

2 - La coopération judiciaire

Conformément au décret 46-2390 du 23 octobre 1946, les consuls « assurent la remise aux intéressés [...] sans frais des actes judiciaires et extrajudiciaires » (4 000 actes par an), « transmettent les demandes d'extradition » (235 nouvelles demandes en 2012) et transmettent les commissions rogatoires internationales (460 demandes en 2012).

Les postes transmettent également les demandes de transfèrement des détenus au titre soit d'une des 25 conventions bilatérales en vigueur, soit de la Convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées (75 cas par an). Enfin, les postes sont associés au suivi des négociations bilatérales de conventions judiciaires en matière pénale.

V - Les interrogations liées au projet de directive relative à la protection consulaire des citoyens de l'Union européenne à l'étranger

L'article 23 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne («TFUE») reconnaît aux citoyens de l'Union qui voyagent ou qui résident dans un pays tiers dans lequel l'État-membre dont ils sont ressortissants ne dispose pas d'une ambassade ou d'un consulat le droit de bénéficier de la protection des autorités consulaires de tout autre État-membre.

Néanmoins, le libellé succinct des dispositions du traité n'a pas suffi à en faire un droit effectif, d'autant qu'aucun consensus clair ne s'est dégagé sur les responsabilités que ce droit impliquait alors que les pratiques nationales en matière consulaire diffèrent.

La Commission européenne a donc cherché à préciser le sens à donner à l'article 23 et a présenté un projet de directive relative à la protection consulaire des citoyens de l'Union le 14 décembre 2011.

Ce projet, vivement critiqué par le ministère des affaires étrangères, comporte plusieurs faiblesses :

- il affirme (article 4) le principe du libre-choix du service consulaire auquel le citoyen peut s'adresser ;

- l'exposé des motifs fait référence aux « pratiques communes en matière consulaire » sans préciser ce que ces pratiques recouvrent ;
- le projet ne précise pas si cette protection consulaire vaut en toutes circonstances ou seulement en cas de crise majeure ;
- enfin et peut-être surtout, il n'est prévu de mettre en place aucun mécanisme de financement mais un système complexe de remboursement au cas par cas.

La proposition de directive pourrait dans ces conditions présenter trois risques majeurs pour le réseau consulaire français :

- compte-tenu des pratiques plus protectrices du réseau français par rapport aux autres pays de l'Union, et du principe du libre-choix énoncé supra, l'adoption de la directive pourrait conduire les citoyens non représentés à se tourner en priorité vers les services consulaires français, dont le réseau, un des plus denses, est déjà structurellement plus exposé à ce risque ;
- l'absence de mécanisme de financement fait peser un risque sur le coût supporté *in fine* par l'État prestataire car il implique des demandes de remboursement dont les justifications seront lourdes et complexes à produire ;
- certains pays pourraient abandonner leur système sécuritaire et faire appel au réseau consulaire français au coup par coup, accroissant le nombre de personnes à secourir.

Par ailleurs, si la Commission évalue le coût annuel du dispositif à 652 000 €, le ministère des affaires étrangères estime sa quote-part potentielle à plus de 92 M€ en se fondant sur un nombre de citoyens non représentés beaucoup plus élevé et sur une sollicitation du réseau français plus importante que celui de ses partenaires, en raison de sa densité.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les consulats français se voient confier un nombre important de missions, certes variable en fonction des postes, qui se rapportent de manière plus ou moins directe à la protection et à l'administration des Français établis ou de passage à l'étranger. Les comparaisons qui peuvent être établies avec les pratiques des pays disposant d'un réseau et d'une communauté expatriée comparables montrent l'engagement particulier de la France dans cette démarche.

Les années récentes ont de ce point de vue enregistré un accroissement spectaculaire des missions attribuées aux postes consulaires, auxquelles les agents du ministère ont tenté de répondre au mieux, non sans provoquer en retour une attente – voire une exigence – de plus en plus grande de la part des ressortissants français, qu'ils soient de passage ou durablement installés à l'étranger.

Les limites de ce modèle sont désormais atteintes, en raison, d'une part, de la croissance du nombre de Français expatriés et de ceux qui voyagent, mais aussi et d'autre part de l'attrition programmée des moyens budgétaires et humains dont sont dotés les postes à l'étranger (-125 ETPT sur le triennal). Elles prennent en outre un relief particulier en regard du projet de directive européenne sur la protection consulaire.

Il devient dès lors nécessaire d'opérer des choix, notamment dans les pays de l'Union européenne, parmi les priorités actuellement assumées par le réseau. Ces choix peuvent relever soit de la simple rationalisation, soit d'orientations stratégiques ou politiques. Dans cette perspective, la Cour propose plusieurs pistes de réflexion : accroissement de la dématérialisation, réduction du nombre d'auditions pré-nuptiales, limitation de la délivrance des cartes nationales d'identités, rationalisation des modalités de vote à l'étranger, suppression ou allègement de tâches annexes exercées pour le compte d'autres ministères, extinction progressive des compétences notariales, facturation des transcriptions et centralisation progressive de leur traitement, encadrement des rapatriements notamment. La mise en œuvre de ces mesures autoriserait la constitution de structures consulaires plus légères et constituerait également une évolution très sensible des modalités selon lesquelles les missions consulaires ont jusqu'ici été envisagées.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. simplifier les démarches administratives à l'étranger en liant l'inscription au registre mondial des Français établis hors de France à l'inscription sur les listes électorales, et en élargissant les traitements à distance proposés sur l'application Monconsulat.fr ;*

2. *revaloriser les droits de chancellerie et en particulier le tarif de délivrance des passeports à l'étranger ;*
 3. *engager une réflexion sur la limitation des conditions de délivrance des cartes nationales d'identité à l'étranger ;*
 4. *rationaliser les modalités de vote à l'étranger et s'interroger sur les modalités de l'organisation de la représentation des Français à l'étranger au Parlement européen ;*
 5. *mettre progressivement fin à l'exercice des compétences notariales par les consulats.*
-

Chapitre II

Les moyens de l'administration consulaire

I - L'animation du réseau consulaire par la direction des Français à l'étranger

A - La direction des Français à l'étranger

Pour assurer l'animation du réseau consulaire, la direction des français à l'étranger (DFAE) exerce des fonctions d'état-major en s'appuyant sur trois entités :

- le service des Français à l'étranger fixe notamment les orientations de l'activité des consulats et participe à la définition de la carte des implantations consulaires ;
- le service des conventions, des affaires civiles et de l'entraide judiciaire négocie et assure le suivi des accords internationaux touchant à la situation des personnes (circulation, fiscalité, sécurité sociale). C'est en son sein que se situent le service central de l'état civil et le centre de traitement des documents sécurisés, localisés à Nantes ;
- la mission de l'adoption internationale, créé en mars 2009, est l'autorité centrale française pour l'adoption internationale, instance prévue par la Convention de La Haye relative à la

protection de l'enfance et la coopération en matière d'adoption internationale, dont la France est signataire.

La direction des français à l'étranger assure le secrétariat général de l'Assemblée des Français de l'étranger et siège également au conseil d'administration de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, ainsi que de l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

Au niveau central, la direction des français à l'étranger comprend également la mission pour la politique des visas, qui participe à la détermination et à la mise en œuvre de la politique en matière de délivrance des visas conjointement avec le ministère de l'intérieur. Enfin, une mission de gestion administrative et financière assure le suivi régulier de l'allocation des ressources humaines et budgétaires, la production d'études statistiques et le développement des outils informatiques et du contrôle de gestion pour permettre un pilotage optimum des moyens confiés au programme.

B - Le pilotage des activités consulaires

Le pilotage des activités consulaires s'illustre particulièrement dans la démarche de performance déjà ancienne et dans le récent programme d'amélioration et de modernisation de l'administration consulaire.

1 - La démarche de performance

Le programme 151 est l'un des premiers programmes budgétaires à s'être associé à la démarche de performance initiée par la LOLF. Cette démarche s'appuie sur le contrôle de gestion mis en place dès 2006, particulièrement au sein du service central d'état civil et du centre de traitement des documents sécurisés, qui sont les deux principaux « services-métier » de la direction des français à l'étranger puis s'est étendue au réseau depuis 2007. Elle permet ainsi de formaliser la quantification de l'activité consulaire, au travers de près d'une centaine d'indicateurs.

Au travers des missions les plus représentatives de l'activité consulaire (visas, administration des Français et affaires sociales) et des volumes traités, trois groupes d'indicateurs ont été retenus : la qualité du service rendu à l'utilisateur (délais de délivrance), l'efficacité (nombre moyen de documents délivrés par chaque agent consulaire) et l'efficience et la maîtrise des deniers publics (coûts de délivrance des titres d'identité et des visas).

En 2011, alors même que le réseau consulaire était en forte tension résultant des activités de préparation des élections présidentielle et législatives, la direction des français à l'étranger revendique le fait d'avoir encore amélioré ses indicateurs relatifs aux délais de délivrance de certains documents, qu'il s'agisse du délai moyen de délivrance des passeports ou du délai moyen de délivrance des copies ou extraits d'actes.

2 - Le programme d'amélioration de l'administration consulaire : une démarche innovante

Pour faire face à l'accroissement de son activité, la direction des français à l'étranger a pris l'initiative de mettre en place en septembre 2012 un programme d'amélioration et de modernisation de l'administration consulaire (PAMAC) visant à la fois à améliorer la qualité de service aux usagers et à alléger la charge de travail des agents en recherchant notamment à adapter le réseau consulaire à la transition technologique.

Ce programme s'inscrit dans le prolongement des innovations déjà mises en œuvre par la direction des français à l'étranger comme *MonConsulat.fr* et le vote par internet. Il s'intègre aux travaux menés dans le cadre du Comité interministériel de modernisation de l'action publique, lancé en décembre 2012. Cinq axes stratégiques ont été définis :

- rationaliser la carte du réseau consulaire avec un rééquilibrage des postes consulaires centraux et le développement des agences consulaires ;
- redéfinir le périmètre des missions consulaires selon les populations d'usagers et les zones géographiques et réévaluer la répartition des tâches avec les administrations partenaires ;
- augmenter les recettes pour financer des services par une actualisation des tarifs des droits de chancellerie et un reversement au programme 151 ;
- rationaliser l'organisation du travail en optimisant la préparation et l'exécution des tâches (centralisation de missions, externalisation de certaines activités, développement de la formation des agents) ;
- développer la télé administration, l'informatisation et la dématérialisation notamment par l'élargissement des fonctionnalités du portail *MonConsulat.fr*.

Le projet est conduit selon une méthodologie que le ministère qualifie d'ascendante et de participative. En effet, les propositions de modernisation émanent directement des agents en poste et sont discutées

par le biais d'un forum intranet dédié. Cette participation du personnel repose notamment sur un principe selon lequel la finalité première du projet est d'alléger la charge de travail et de moderniser le service.

Chaque proposition fait l'objet, d'un point de vue juridique, organisationnel, technique et financier, d'une étude de faisabilité et d'une concertation au sein d'un comité de pilotage. L'équipe projet assure ensuite au quotidien, en lien avec les services, le suivi des projets.

Dix-neuf postes pilotes constituant un échantillon représentatif du réseau par leur taille, leur localisation ou l'étendue de leurs missions, ont été associés à la démarche³⁴ et ont fourni plus de 200 contributions. Elle s'est traduite par des résultats concrets, comme par exemple le principe d'une réévaluation des droits de chancellerie dont une partie serait restituée au programme budgétaire 151, la mise en place d'un passeport de 48 pages au lieu de 33 destinés aux voyageurs fréquents, de manière à limiter la périodicité des renouvellements, l'insertion des adresses et téléphones des Français dans l'application *Registre*, ou la suppression des timbres de chancellerie, remplacés par une quittance dématérialisée.

Cette démarche de performance, qu'il convient de souligner, consiste avant tout à améliorer le service rendu, comme en atteste l'amélioration des indicateurs, notamment en matière de délai, et ne vise pas à s'interroger sur des missions qui pourraient être considérées comme non essentielles, malgré la hausse significative de la charge administrative assumée par le réseau.

II - Les moyens budgétaires

A - Un petit programme au sein de la mission « action extérieure de l'État »

L'essentiel des moyens alloués aux affaires consulaires est inscrit dans le programme budgétaire 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », au sein de la mission « action extérieure de l'État ». Les dépenses gérées par la direction des français à l'étranger sont inscrites dans un budget opérationnel de programme unique et représentent, en 2013, 144 M€, hors personnel du titre 2.

³⁴ Alger, Barcelone, Berlin, Bruxelles, Casablanca, Dakar, Douala, Genève, Londres, Madrid, Milan, Montréal, Moscou, New-York, Pékin, Rio de Janeiro, Séville, Stuttgart et Tananarive.

Il s'agit d'un petit programme au sens de la LOLF (moins de 500 M€) et du plus petit programme du ministère. Dûé dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2013 de près de 357 M€, en consolidant les dépenses de personnel, il représente chaque année au sein de la mission « action extérieure de l'État » une part d'environ 12 %, stable depuis 2006.

Ce programme est mené en relation avec d'autres directions, notamment géographiques, du ministère des affaires étrangères et avec d'autres ministères : l'intérieur pour les documents d'identité et de voyage, la justice et la famille pour l'adoption internationale, et l'immigration à partir de mai 2007 : certaines attributions en matière de politique des visas, d'asile et d'immigration ont en effet été transférées, en partie ou en totalité au ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, créé à l'époque.

Depuis sa création, le programme a vu son périmètre évoluer, de même que les missions de la direction des français à l'étranger et s'est stabilisé ; il comporte désormais trois actions :

- l'action 1 « offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger » ;
- l'action 2 « accès des élèves français au réseau Agence pour l'enseignement français à l'étranger » correspond à la définition de la politique des bourses scolaires mise en œuvre par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et par les postes consulaires (commissions locales de bourses) ;
- l'action 3 « instruction des demandes de visas » correspond à l'activité de traitement des demandes de visas dans les postes consulaires.

B - L'évolution des dépenses du programme 151

L'évolution des dépenses tient compte des modifications successives du périmètre du programme, comme indiqué *supra*³⁵.

³⁵ Les données de l'année 2006 n'étant pas stabilisées, s'agissant particulièrement de l'action 2, les comparaisons pertinentes sont effectuées à partir de l'année 2007, en enlevant du périmètre de l'action 1 les dépenses de sécurité des Français à l'étranger (1,4 M€ en 2007) et en ayant rectifié les données concernant les consommations des années 2007 et 2008.

1 - Des dépenses en hausse

À périmètre constant sur la période 2007 à 2012, les dépenses du programme budgétaire 151 ont augmenté globalement de 31 % : de 282,3 M€ à 370 M€, soit à un rythme légèrement inférieur à celui de l'ensemble des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

Tableau n° 6 : évolution par titres des dépenses du programme 151 - 2007 à 2013 (en M€)

Crédits en exécution	2007	2008	2009	2010	2011	2012	PLF 2013	2007/2012
T2 Personnel	183,3	186,7	192,5	198,5	204,9	211,7	212,5	15,5 %
T3 Fonctionnement	23,7	12,2	14,7	12,4	14,2	24,2	14,4	2.1 %
T5 Investissement	5,5	0	0,14	1,6	1,0	0,6	0	- 88.2 %
T6 Intervention	71,2	88,0	105,2	128,1	135,7	134,0	130,0	88 %
Total	283,7	286,9	312,5	340,6	355,8	370,5	356,9	30.6 %

Source : Cour des comptes à partir des lois de finances (PAP / RAP) – exécution 2007 et 2008 ajustée.

a) La part majoritaire des dépenses de personnel (212 M€ en PLF pour 2013)

Les dépenses de personnel constituent le premier poste des dépenses du programme 151 et représentent depuis la LOLF environ 60 % du programme, cette proportion tendant néanmoins à diminuer (-12 % de 2007 à 2012).

La part des dépenses de personnel représente chaque année environ 80 % de l'action 1, et près de la totalité de l'action 3. L'action 2 ne comporte aucune dépense de personnel, les effectifs n'étant pas distingués de l'action 1, car relevant de la mission d'administration des Français.

**Tableau n° 7 : part des dépenses de personnel
dans les actions 1 et 3 (en M€)**

Crédits en exécution	2 007	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012	PLF 2 013
T2 Action 1	140,8	148,6	152,4	156,8	162,5	167,4	167,1
Total Action 1	176,4	181,8	221,4	188,7	193,8	208,4	201,3
Part T2	80 %	82 %	69 %	83 %	84 %	80 %	83 %
T2 Action 3	42,5	38,1	40,1	41,7	42,4	44,3	45,4
Total Action 3	55,3	38,1	40,1	44,0	44,2	45,4	45,4
Part T2	77 %	100 %	100 %	95 %	96 %	97 %	100 %

Source : Cour des comptes à partir des lois de finances (PAP / RAP) – exécution 2008 et 2009 ajustée.

La baisse en 2007 des crédits de fonctionnement du titre 3 et à partir de 2008 de l'investissement du titre 5, résulte du transfert de charge vers le programme 105 et vers le compte d'affectation spéciale immobilier (CAS 723). Les dépenses de fonctionnement enregistrent toutefois un pic sur l'exercice 2012 du fait de la préparation des élections législatives et présidentielle (11 M€).

b) Les autres dépenses (144 M€ en PLF pour 2013)

L'évolution pluriannuelle du programme budgétaire 151 est marquée par des mouvements contraires. La forte croissance des dépenses d'intervention (titre 6) traduit la dynamique des bourses et la prise en charge des frais de scolarité des élèves français, entre 2007 et 2012. Les autres dépenses d'intervention significatives correspondent à celles de l'action sociale (20 M€).

Les dépenses d'intervention constituent ainsi le deuxième poste de dépenses en représentant, cumulées, 90 % du budget de la direction des français à l'étranger, alors que les dépenses de fonctionnement sont en fait résiduelles.

2 - L'évolution générale des dépenses par action

Tableau n° 8 : évolution des crédits par actions et par titres – programme 151 – 2007 à 2013 (en M€)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	PLF 2013	Ev 07-12	Ev 12.13
Action 1 service public	176,4	181,8	221,4	188,7	193,8	208,4	201,3	18 %	-3,4 %
Action 2 Scolarité	51,9	66,9	51,1(*)	107,9	117,8	116,6	110,3	124 %	- 5,5 %
Action 3 Visas	55,4	38,1	40,0	44,0	44,2	45,4	45,4	17,9%	-0,20 %
Total	283,7	286,9	312,5	340,6	355,8	370,6	356,9	30,6 %	-3 %

Source : Cour des comptes à partir des PAP/RAP (RAP 2007 et 2008 ajustés en 2008 et 2009)

(*) Erreur d'imputation à hauteur de 35 M€ d'une partie de la subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger .

a) L'action 1 « L'offre de service public de qualité aux Français à l'étranger »

Les dépenses de l'action 1 ont augmenté de 18 % en exécution de 2007 à 2012 (de 176 M€ à 208 M€), hausse constituée par les dépenses de personnel.

Les autres dépenses sont globalement stables, à l'exception des crédits prévus lors des années d'élection (présidentielle en 2007, élections à l'AFE en 2009, présidentielle et législatives en 2012).

Les crédits du service central de l'état civil (environ 1 M€ par an sur la période) couvrent principalement des dépenses d'affranchissement qui représentent plus de 80 % du budget du service : plus de deux millions de plis contenant les actes et extraits sont expédiés chaque année. Elles ont connu une augmentation à partir de 2006, liée notamment à l'obligation de présenter une copie intégrale d'acte de naissance pour une demande de passeport électronique.

L'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), créée par la loi du 9 août 2004, s'est substituée au Conseil Supérieur des Français de l'étranger et a été récemment réformée par la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013.

Pour la période relevant de l'enquête de la Cour, l'AFE est composée de 190 membres : 155 conseillers élus au suffrage universel dans 52 circonscriptions mondiales ; 11 députés élus par les Français établis hors de France ; 12 sénateurs des Français établis hors de France, élus par les membres élus de l'AFE ; 12 personnalités qualifiées désignées par le ministre des affaires étrangères. Le mandat est de six ans et le collège est renouvelé par moitié tous les trois ans. L'AFE se réunit quatre fois par an : en session plénière (en mars et septembre) et en formation de bureau (mai et décembre). Le secrétariat général de l'AFE, composé de quatre agents du ministère des affaires étrangères, assure le fonctionnement de l'Assemblée.

Tableau n° 9 : dépenses du pôle Assemblée des Français de l'étranger (en M€)

	Exé. 2009	Exé. 2010	Exé. 2011	LFI 2012	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015
Assemblée des Français de l'étranger	3,4	3,3	3,4	3,4	5,6	3,4	3,4
Indemnités conseillers AFE	3,1	3,1	3,1	3,2	3,2	3,2	3,2
Fonctionnement AFE	0,3	0,2	0,2	0,2	0,18	0,17	0,16
Elections AFE					2,2		

Source : MAE / direction des français à l'étranger/ août 2012

La majeure partie des dépenses est composée des indemnités des élus (3,2 M€). Un conseiller de l'AFE perçoit en moyenne 20 533 € d'indemnités par an, dont une partie dépend de sa localisation géographique.

L'année 2013 prévoyait l'augmentation significative des crédits correspondant aux élections des conseillers pour la zone Europe-Asie-Moyen-Orient³⁶. La dotation de 2,2 M€ couvre l'envoi de matériel de vote, le remboursement des frais de campagne et le vote électronique (1 M€), sur la base du dispositif mis en place pour les élections législatives de 2012.

Le budget global de l'AFE, en 2004 l'année de sa création, s'élevait à environ 1,5 M€, contre 3,4 M€ en exécution en 2012.

³⁶ Cette élection prévue en 2012 a d'abord été décalée d'un an pour tenir compte des élections présidentielle et législatives de 2012, puis le mandat de ces élus a été repoussé jusqu'au 30 juin 2014 par la loi n° 2013-498 du 13 juin 2013.

b) L'action 2 et la réforme des aides à la scolarité

La réforme de 2007 a eu pour objet de financer la prise en charge (PEC) des frais de scolarité des élèves français fréquentant le second cycle des établissements du réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et pour augmenter la quotité des bourses. Cette mesure a fait augmenter la dépense de 50 M€ en 2007 à 117 M€ pour 2012, comme le montre le tableau ci-après.

**Tableau n° 10 : évolution du coût des aides à la scolarité
2007 à 2013**

En exécution		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bourses	Nb élèves	20 501	21 637	23 057	23 532	24 732	26 319
	Coût (M€)	50,5	57,0	66,0	76,6	84,0	97,7
PEC	Nb élèves	1 270	3 495	5 986	7 315	7 863	315
	Coût (M€)	2	9	20	31,3	33,7	19,0
Total	Nb élèves	21 771	25 132	29 043	30 847	32 595	26 634
	Coût (M€)	52,5	66,0	86,0(*)	107,9	117,7	117,0

Mode de calcul du nombre d'élèves : pour l'année civile N, ont été considérés le nombre d'élèves des pays du rythme nord de l'année scolaire N/N+1 et le nombre d'élèves des pays du rythme sud de l'année N.

() Le coût total au titre de l'année 2009 (86 M€) comprend la somme de 35 M€, correspondant à une partie de la subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, imputée à tort (cf. tableau n°8).*

Sources : rapport du Directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire 2012 et RAP 2012.

Au-delà des exemples fournis par les postes de Shanghai ou de Genève dans le chapitre I du rapport, si l'on retient l'année 2011 pour établir quelques ratios, on constate que :

- le nombre d'élèves aidés représente 29 % du nombre total des élèves français à l'étranger (112 100) ;
- l'ensemble des deux dispositifs (bourses et PEC) ont représenté une aide annuelle moyenne par enfant de 3 610 € ;
- l'aide moyenne par enfant s'est élevée à 4 290 € pour la PEC ;
- l'aide moyenne par enfant s'est élevée à 3 400 € pour les bourses.

La suppression de la PEC est effective depuis septembre 2012. La dépense de la PEC s'est élevée en 2012 à 19 M€ pour financer le solde 2011/2012 et la totalité de l'année scolaire 2012.

Le nouveau dispositif qui a été mis en place au 1^{er} janvier 2013 entend permettre un meilleur pilotage des dépenses en réduisant l'effet de guichet.

c) L'action 3 « L'instruction des demandes de visa »

Cette action porte essentiellement sur les crédits de personnel destinés à l'instruction des demandes de visa dans le réseau consulaire. Ils ont augmenté pour la période 2007 à 2012 de 4 %, bien que le plafond d'emploi ait légèrement baissé.

Les autres dépenses ont été transférées vers le ministère de l'immigration après sa création en 2007. L'action 3 n'est alimentée que par des ressources extrabudgétaires provenant d'un fonds de concours, le Fonds européen des frontières extérieures (FFE)³⁷, dont la responsabilité et la gestion sont rattachées au ministère en charge de l'immigration.

Pour le programme 2007-2013, le réseau consulaire a bénéficié de près 7 M€³⁸, de crédits communautaires, qui ont été utilisés principalement pour l'introduction de la biométrie, l'équipement informatique, la rénovation des services de visas, la mutualisation d'espace et de moyens avec d'autres États membres de l'espace Schengen, la lutte contre la fraude documentaire (stages, levées d'actes, missions) ou la formation aux visas pour les agents locaux.

Comme on l'a vu au chapitre I, l'examen des demandes de délivrance de visas est une activité économiquement rentable.

³⁷ Le Fonds européen pour les frontières extérieures est l'un des quatre instruments financiers du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires », institué pour la période 2007-2013 par décision du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 et doté d'une enveloppe de 1 820 M€. Il encourage un partage, entre les États membres, des responsabilités découlant de l'instauration d'une gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union européenne, ainsi que de la mise en œuvre de politiques communes en matière d'asile et d'immigration.

³⁸ Séminaire d'information sur les fonds européens FFE et FR. Ministère de l'intérieur, secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, avril 2013.

Tableau n° 11 : évolution des demandes de visas adressés au réseau consulaire français, les recettes générées

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Demandes de visas (1)	2 347 000	2 330 000	2 105 000	2 248 000	2 427 000	2 612 000
Recettes brutes (2)	107 M€	106 M€	100 M€	108 M€	61 M€	126 M€
Coût (3) d'instruction	nd	16 €	19 €	17 €	16 €	16 €
Recettes nettes ^(*)	nd	69 M€	60 M€	70 M€	77 M€	84 M€

Source : rapports du directeur des Français à l'étranger et à partir des PAP et RAP ;
 (*) Les recettes nettes sont calculées ainsi : (2) – [(1) x (3)].

Ce tableau appelle les commentaires suivants.

Le meilleur indicateur de coût est le nombre de demandes de visa, et non le nombre de visas accordés, pour évaluer l'activité de l'action (en 2012, le taux de refus est de l'ordre de 10 %). En effet, les droits sont perçus même si le visa n'est pas accordé.

Le coût moyen d'instruction des visas est un indicateur calculé uniquement à partir des charges de personnel. Il correspond à la moyenne pondérée des coûts observés dans les postes pilotes du contrôle de gestion, et mesurés par l'outil de contrôle de gestion SIGMA : nombre de visas délivrés dans les postes/nombre d'ETPT avec une part calculée à due proportion de la masse salariale des fonctions support et d'encadrement. Il n'intègre ni les coûts d'administration centrale, ni les charges induites par le passage en biométrie ou les coûts supportés par d'autres ministères ou par le fonds de concours européen, ni celles relevant de la fonction soutien du programme 105³⁹.

Compte tenu des limites de la comptabilité d'analyse des coûts et du caractère interministériel du traitement des demandes, le coût mesuré ici est donc celui du fonctionnement minimal, exclusivement supporté par le programme budgétaire 151.

C - Une stabilisation programmée des crédits pour 2013-2015

La construction du budget triennal 2013-2015 du ministère des affaires étrangères s'est opérée selon un rythme de réduction globale

³⁹ Ce montant diffère de celui présenté au chapitre I- III-A, qui est calculé en coûts complets.

cumulée de 8 % en 2015 par rapport au projet de loi des finances pour 2013 et une stabilisation en valeur de la masse salariale.

Pour ce qui le concerne, le programme budgétaire 151 devrait connaître une croissance de ses crédits de près de 9 % sur trois ans⁴⁰.

Tableau n° 12 : évolution des crédits en dotation sur le triennal 2013-2015 (en M€)

Hors titre 2	LFI 2012	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015	Evol.12.15	Evol 13.15
Assemblée des Français de l'étranger	3,4	5,5	3,4	3,4	-1.2 %	-40 %
Fonctionnement de la DFAE	17,8	7,4	9,5	7,4	-59 %	-0.6 %
Télé-administration et accueil	1,0	1,4	1,2	1,1	8.9 %	-19 %
Affaires sociales	19,8	19,8	19,8	19,8	0.06 %	
Réserve parlementaire	0,4	0	0	0		
TOTAL Action 1	42,5	34,1	33,8	31,6	-25 %	-7.3 %
TOTAL Action 2 Bourses scolaires (*)	125,5	110,3	118,8	125,5	0.00 %	14 %
TOTAL programme 151	167,9	144,5	152,7	157,2	-6.4 %	8.8 %

Source : MAE / direction des français à l'étranger/ août 2012

(*) Le chiffre de 2012 comprend le montant de la prise en charge des frais de scolarité (PEC) soit 31,9 M€.

Le tableau détaillé du triennal 2013-2015 est en annexe 4 du présent rapport

1 - Des dépenses en diminution

Ces dépenses portent sur :

- la suppression de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français résidant à l'étranger conduisant à une économie de 31,9 M€ ;
- la diminution du poste élections (- 10,7 M€) ; mais la ligne reste budgétée à hauteur de 2,18 M€ pour couvrir les dépenses liées aux élections des conseillers de l'assemblée des français à l'étranger en 2013 et à celle, en 2014, des députés européens pour la somme de 2 M€ ; la loi du 22 juillet 2013 entraîne, notamment pour l'élection de 444 conseillers consulaires, un abondement de crédits pour un montant de 4 M€ en 2014 ;
- la stabilisation des crédits versés aux agences consulaires (mais après une baisse de 6,6 % entre 2012 et 2013) ; cette mesure

⁴⁰ Mais après une baisse de 6,5 % entre 2012 et 2013.

apparaît en contradiction avec la possibilité de s'appuyer sur les consuls honoraires pour assurer une présence consulaire à moindre coût ;

- la baisse des frais de représentation des postes consulaires (- 2,2 %) ;
- les baisses des dépenses du service central de l'état civil (- 8 %).

2 - Des dépenses stabilisées ou en hausse

Ces dépenses concernent :

- la stabilisation des dépenses du pôle affaires sociales à 19,8 M€, dont l'aide sociale à 16 M€ ;
- la stabilisation des frais de tournées consulaires ;
- l'augmentation des crédits accordés pour les bourses scolaires : 110 M€ en 2013, 118 M€ en 2014 et 125 M€ en 2015. Toutefois, la réforme du mode de calcul des bourses est normalement conçue pour contenir la dynamique du précédent dispositif qui rendait la dépense non soutenable, avec une prévision de dépense, avant la réforme, de 122 M€ en 2014 et de 142 M€ à la fin du triennal ;
- la hausse des dépenses liées à l'impression et à l'acheminement des passeports et documents sécurisés (+ 49 %), en fonction de paramètres peu maîtrisables (coût des transports, évolution de la population française à l'étranger, l'augmentation des coûts de fabrication) ;
- la hausse des dépenses informatiques (+ 35 %), afin d'accélérer la dématérialisation des services rendus ;
- la hausse des dépenses d'entretien des cimetières civils, notamment en Algérie (+ 6,3 %) du fait d'un engagement pluriannuel ; cette dépense devrait diminuer assez fortement dans les années suivantes du budget triennal (- 18 % en 2015).

III - Les moyens humains

A - La part des effectifs consulaires au sein du ministère des affaires étrangères

Sur la période 2007 à 2012, les emplois du programme budgétaire 151 représentent en moyenne 22 % des effectifs totaux du ministère des affaires étrangères. Ils diminuent en exécution de 7,7 % à comparer avec des baisses de 10 % pour l'ensemble de ceux de la mission « action extérieure de l'État » et de 13 % pour l'effectif ministériel.

B - Une baisse relative des effectifs

Le plafond d'emplois du programme n'a que faiblement baissé sur la période globale 2006/2012. À partir de 2008, les ETPT en exécution restent en deçà du plafond d'emplois.

Si les effectifs ont baissé en exécution de 7,7 % (- 279 ETPT), la principale mesure de réduction tient au transfert d'emplois (137 ETPT) au ministère chargé de l'immigration, intervenu en 2007. La réduction ne concerne en réalité que 142 ETPT sur la période. La restructuration du réseau consulaire s'étant opérée, comme on l'a vu, sous la forme d'un redéploiement des emplois, l'essentiel de la réduction a porté sur l'administration centrale et sur les actions 1 et 2.

Cette tendance devrait s'inverser, pour le triennal 2013-2015, en raison de l'augmentation du plafond d'emploi du programme 151 à hauteur de 75 ETPT, dédiés à l'action 3 dans les postes consulaires les plus sollicités par l'activité « visas »⁴¹.

Les effectifs du programme sont affectés à plus de 80 % aux services à l'étranger.

En exécution jusqu'en 2012, si la diminution des ETPT prévaut pour l'ensemble des catégories, elle concerne essentiellement les personnels « G1 » de l'administration centrale (- 28 %).

La répartition par catégorie et son évolution doit tenir compte de la structure d'emploi atypique du ministère, caractérisée par une faible proportion d'agents titulaires (38 % à l'échelle du ministère des affaires étrangères) et par une forte proportion de contractuels de droit français ou

⁴¹ Dont 17 emplois en 2013.

de droit local. Ainsi, les agents de droit local représentent plus de la moitié des emplois dans le réseau consulaire. Cette proportion est plus faible que dans les autres réseaux du ministère des affaires étrangères, compte tenu de l'importance des fonctions régaliennes qui sont exercées par les agents consulaires.

Tableau n° 13 : évolution des emplois selon les catégories

		2006	2007*	2008	2009	2010	2011	2012	2006 à 2012
G1 - Titulaires et CDI en adm. centrale	Exéc.	717	550	530	509	517	511	506	-29 %
	En %.	19,8 %	15,4 %	15,1 %	14,9 %	15,4 %	15,2 %	15,1 %	
G2 - Titulaires et CDI dans le réseau	Exéc.	1106	1135	1158	1158	1138	1117	1095	-11 %
	En %.	30,5 %	31,9 %	33,1 %	33,9 %	33,9 %	33,3 %	32,7 %	
G3 - CDD et Volontaires internationaux	Exéc.	126	98	83	79	76	79	83	-43 %
	En %.	3,5 %	2,7 %	2,4 %	2,3 %	2,3 %	2,4 %	2,5 %	
G5 - Recrutés locaux	Exéc.	1674	1780	1727	1669	1630	1644	1660	-1 %
	En %.	46,2 %	49,9 %	49,4 %	48,9 %	48,5 %	49,1 %	49,6 %	
Totaux	Exéc.	3623	3563	3498	3415	3361	3351	3344	-7,7 %

Source : lois de finances (PAP, LFI et RAP) (* données PAP et RAP 2008 pour l'année 2007).

IV - Les moyens immobiliers

A - Vue d'ensemble

L'ensemble du patrimoine immobilier consulaire à l'étranger (bureaux et logements) peut être estimé à une valeur de 594 M€ correspondant à une surface de 170 000 m². Ce patrimoine est constitué de bureaux pour un montant valorisé de 505 M€, et de logements pour 89 M€. Rapporté à la valorisation, en 2012, de l'ensemble du parc immobilier du ministère des affaires étrangères, pour 5328 M€, le réseau consulaire représente un pourcentage de 11 % (proche d'ailleurs de la part de 12 %, constituant les moyens budgétaires du programme budgétaire 151 dans la mission « Action extérieure de l'État »).

Les moyens immobiliers du réseau consulaire comprennent aussi les bureaux et logements pris à bail qui peuvent être évalués à un total de 9,5 M€.

Tableau n° 14 : récapitulation des moyens immobiliers attribués à l'activité consulaire

Activité consulaire	Surfaces affectées	Valeur patrimoniale	Loyers annuels
Bureaux	140 966 m ²	505 M €	7,3 M€
Logements	28 771 m ²	88 M €	2,2 M €
Total	169 737 m²	593 M €	9,5 M€
<i>Part Bureaux</i>	<i>83 %</i>	<i>85 %</i>	<i>76 %</i>
<i>Part Logements</i>	<i>17 %</i>	<i>15 %</i>	<i>24 %</i>

Source : MAE/DIL/extraction Chorus au 24/04/2013 (Valeur au prorata des surfaces).

Le « coût » immobilier des bureaux s'élève à un montant valorisé de 505 M€ pour les biens répertoriés dans l'inventaire immobilier de l'État et à un total annuel de 7,3 M€ pour les locations. Les bureaux comprennent :

- les consulats stricto sensu, en propriété ou pris à bail : ils représentent 62 % du parc dédié au réseau consulaire pour un montant valorisé de 315 M€ et 88 % des locations pour un montant total annuel de 6,4 M€ ;
- les sections consulaires implantées dans les ambassades ; le ministère applique un pourcentage de 20 % sur la totalité des espaces de bureaux pour estimer les espaces consulaires, la valeur des immeubles ou le montant des baux, ce pourcentage correspondant aux moyennes constatées dans le réseau ; Le montant des biens valorisés s'élève à 190 M€ et le total annuel des biens pris à bail à 0,9 M€.

Tableau n° 15 : bureaux de l'État utilisés dans le cadre des activités consulaires

Activité consulaire	Surface	Patrimoine consulaire	Loyer total annuel
Bureaux consulaires indépendants (hors ambassade)	100 823 m ²	315 M €	6,4 M €
Sections consulaires des ambassades (surfaces et montants calculés)	40 142 m ²	190 M €	0,9 M €
Total	140 966 m ²	505 M€	7,3 M €
Part sections consulaires	28 %	38 %	12 %
Part Bureaux indépendants	72 %	62 %	88 %

Source : MAE/DIL/extraction Chorus au 24/04/2013 (patrimoine et loyer hors logements).

Tableau n° 16 : les dix plus gros consulats en valeur patrimoniale (*)

Pays	Poste	Type de consulat	Emprise	Surface	Valeur
ÉTATS-UNIS	NEW YORK	CONSULAT GENERAL	Toute propriété	2 064 m ²	40,4 M €
TURQUIE	ISTANBUL	CONSULAT ET CCI	Toute propriété	3 254 m ²	28,9 M €
MAROC	CASABLANCA	CONSULAT GENERAL	Toute propriété	2 556 m ²	23,8 M €
ROYAUME-UNI	LONDRES	CONSULAT GENERAL	Toute propriété	3 056 m ²	20,5 M €
SUISSE	GENEVE	CONSULAT GENERAL	Toute propriété	1 445 m ²	18,8 M €
CHINE	HONG-KONG	CHANCELLERIE CONSULAIRE	Emphytéose	1 972 m ²	18,4 M €
TURQUIE	IZMIR	CONSULAT	Toute propriété	2 475 m ²	17,1 M €
ITALIE	ROME	CONSULAT GENERAL (**)	Toute propriété	1 471 m ²	11,4 M €
ITALIE	FLORENCE	CONSULAT HONORAIRE -PALAIS LENZI	Toute propriété	160 m ²	9,7 M €
LIBAN	BEYROUTH	CONSULAT GENERAL	Toute propriété	1 177 m ²	8,0 M €

(*) Ce tableau devrait également comptabiliser le consulat général de Shanghai, dont le contrat de vente, pour une valeur de 18 M€, a été signé en avril 2013. Mais, dans l'attente du titre de propriété de la part des autorités chinoises, ce bien n'est pas encore comptabilisé dans Chorus ;

(**) Devenu section consulaire.

Tableau n° 17 : les postes consulaires aux loyers annuels les plus élevés

PAYS	Ville	Libellé	Surface utile brute en m ²	Loyer annuel
AUSTRALIE	SYDNEY	CONSULAT	694	226 K€
CANADA	MONTREAL	CONSULAT	1 153	415 K€
CHINE	CANTON	CONSULAT GENERAL	1 286	299 K€
CHINE	SHANGHAI	CONSULAT GENERAL (*)	1 057	475 K€
EAU	DUBAÏ	CONSULAT GENERAL	1 166	255 K€
ETATS-UNIS	BOSTON	CONSULAT GENERAL	835	229 K€
ETATS-UNIS	CHICAGO	CONSULAT GENERAL	1 717	176 K€
ETATS-UNIS	LOS ANGELES	CONSULAT GENERAL	1 032	370 K€
ETATS-UNIS	MIAMI	CONSULAT GENERAL	765	191 K€
ETATS-UNIS	SAN FRANCISCO	CONSULAT	954	248 K€
ISRAEL	TEL-AVIV	CONSULAT GENERAL	866	221 K€
RUSSIE	SAINT PETERSBOURG	CONSULAT GENERAL	1 087	294 K€

Source : MAE/DIL/extraction Chorus au 24/04/2013 (*) Location abandonnée en septembre 2013, à la suite de l'acquisition de locaux nouveaux.

L'arbitrage récurrent que doit faire le ministère des affaires étrangères entre location et acquisition de ses locaux est illustré par le tableau ci-dessus. Il est probablement plus rentable de se porter acquéreur

de bureaux lorsque l'implantation est stable, car celle-ci peut être amortie à moyen terme, si on prend en compte certains loyers élevés. Mais, à l'inverse, le fait d'être propriétaire constitue un frein à la restructuration. Ainsi, dans l'hypothèse où la rationalisation du réseau consulaire serait envisagée aux États-Unis, le fait d'être locataire dans la moitié des situations ne devrait pas figurer parmi les contraintes du ministère.

Les logements occupés par des agents consulaires au sein du réseau (consuls généraux, consuls, vice-consuls ou agents consulaires) sont valorisés à 89 M€, ils représentent 15 % du patrimoine immobilier dédié au réseau consulaire. Le coût des locations s'élèvent à 2,25 M€.

B - La problématique immobilière du réseau consulaire diffère peu de celle du réseau diplomatique

La restructuration du parc immobilier, qu'il s'agisse de cession ou de rationalisation, doit tenir compte de considérations locales parfois difficiles à surmonter. Dans certains cas, les emprises ont été données par le pays d'accueil avec l'interdiction d'aliéner le bien, ce qui est la situation du bâtiment de Rio.

C'est particulièrement une contrainte dans les pays où la France a signé des accords domaniaux comme au Maroc, en Algérie ou au Vietnam. Au Maroc, par exemple, à la fin du protectorat, les accords domaniaux ont prévu, selon les cas, que certains bâtiments seraient rendus au Maroc, resteraient la propriété confirmée de la France ou seraient placés en jouissance. Dans ce dernier cas, la France a les obligations du propriétaire pour entretenir le bien ou le louer, mais elle ne peut l'aliéner. C'est notamment le cas du consulat général de Casablanca, qui apparaît comme une propriété de l'État, ce qui n'est que formellement juste. Ces accords domaniaux constituent un frein dans des pays où dans les faits, la rationalisation du parc immobilier ne peut être financée sur des produits de cession.

Dans d'autres cas, le marché immobilier local est difficilement compatible avec les règles juridiques et administratives françaises. À Sao Paulo, où le consulat général est installé dans des locaux loués, la tentative de rationaliser les implantations françaises (consulat général, Ubifrance et les services culturels) en les regroupant dans un immeuble adapté s'est heurtée au fait que d'une manière générale, un bien de ce type reste rarement sur le marché plus d'une semaine. Au cas d'espèce, l'immeuble envisagé a été vendu en 48 heures.

Le réseau consulaire a participé à la politique d'acquisitions et de cessions du ministère des affaires étrangères. Le consulat général de

Shanghai vient de déménager dans un immeuble acheté pour la somme de 18 M€. Les résidences consulaires de Chicago, Vancouver ou de Sydney ont été cédées, pour un montant total de 9 M€. Celle de Hong-Kong a été vendue pour la somme de 52 M€.

Cette démarche ne doit toutefois pas totalement méconnaître la nécessité de maintenir des capacités de réception, pouvant aller jusqu'au maintien de la résidence consulaire, particulièrement dans le cas d'un consulat exerçant une fonction d'influence économique et culturelle importante. Pour ces motifs, il apparaît nécessaire d'intégrer la dimension immobilière suffisamment en amont de la réflexion sur le réseau consulaire, particulièrement sa cartographie.

CONCLUSION

La direction des français à l'étranger assure un pilotage effectif du programme budgétaire 151, dans une logique de performance, récemment renforcée par le PAMAC. Toutefois, la logique qui sous-tend ce pilotage est essentiellement orientée vers le maintien du service rendu, sans interrogation sur la distinction des missions qui pourraient être considérées comme périphériques et celles qui constituent le cœur du métier consulaire.

Le programme budgétaire 151 est un programme modeste, qui représente 12 % de la mission « Action extérieure de l'État », part demeurée relativement stable. Après avoir connu des variations de périmètre dans les premières années de la LOLF, ce programme, doté de 357 M€ de crédits en 2013, se caractérise par la prédominance des dépenses de personnel. Le triennal 2013-2015, hors dépenses de personnel, a fixé la croissance de ses crédits à près de 9 % sur la période, après une baisse de 6,5 % entre 2012 et 2013.

Affectés à 80 % dans les postes consulaires, les effectifs se caractérisent par une forte proportion d'agents de droit local. Entre 2006 et 2012, la baisse des emplois a été réelle quoique modérée, étant rappelée la mesure de transfert de 137 ETPT vers le ministère chargé de l'immigration.

Tout en contribuant à la politique de rationalisation des implantations immobilières à l'étranger du ministère des affaires étrangères, le réseau consulaire se heurte aux mêmes difficultés de cession de son parc que le réseau diplomatique.

Chapitre III

La cartographie du réseau consulaire

La cartographie du réseau consulaire évolue en fonction de l'importance des communautés françaises à l'étranger, des priorités politiques et géostratégiques, ainsi que des intérêts économiques et culturels français. Le réseau consulaire, qui supporte également la fonction « visas », assume ainsi une part importante de la responsabilité du contrôle migratoire. Enfin, cette cartographie tient compte des 14 millions de Français de passage à l'étranger, chaque année.

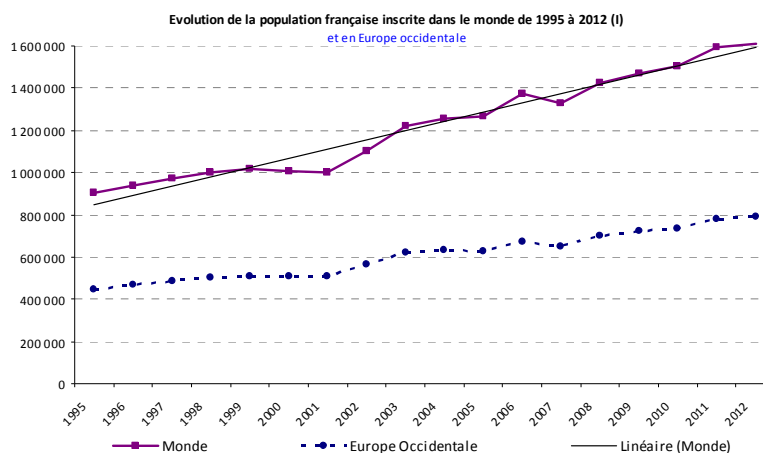
I - La population française dans le monde et sa répartition géographique

A - Une population en croissance

La population française expatriée est estimée dans une fourchette de 2,1 à 2,5 millions de personnes. La méthode de recensement ne permet que d'approcher la réalité, comme c'est le cas, au demeurant pour l'ensemble des populations expatriées. Le seul recensement fiable, mais en deçà de la réalité, est l'inscription au registre mondial des Français établis hors de France.

Au 31 décembre 2012, un peu plus de 1,6 million de Français sont inscrits au registre mondial. Entre 1995 et 2012, leur nombre a pratiquement doublé, et depuis 2007 a augmenté de 21,5 %.

Graphique n° 2 : évolution de la population française expatriée



Source : direction des français à l'étranger

La population française à l'étranger est sensiblement moins importante que celle des pays de taille comparable, ce qui peut notamment s'expliquer par une tradition d'émigration historiquement plus faible. L'Espagne compte environ 1,8 million de ressortissants à l'étranger, mais l'Allemagne en dénombre 4 millions, le Royaume-Uni, 5,6 millions, l'Italie, 4,2 millions et le Portugal, 4,8 millions.

B - Une population française majoritairement implantée dans des pays développés

Plus de 60 % des Français inscrits sont implantés dans des pays développés⁴², dont 44 % d'entre eux (715 000 Français) sont établis en Europe.

Les cinq premiers pays qui comptent le plus grand nombre de citoyens français sont la Suisse (premier pays d'accueil), le Royaume-Uni, les États-Unis, la Belgique et l'Allemagne. Ces pays accueillent, chacun, une communauté supérieure à 100 000 Français inscrits.

L'Amérique du Nord compte près de 204 000 ressortissants français inscrits au registre, dont environ 125 000 aux États-Unis (3^{ème} pays d'accueil) et 78 600 au Canada (7^{ème} pays).

⁴² Voir en annexe 5 le tableau recensant les 25 pays où la présence française est la plus forte (nombre d'inscrits au registre mondial des Français établis hors de France).

L'Espagne, Israël, l'Italie accueillent chacun plus de 40 000 Français ; le Maroc et l'Algérie, près de 35 000.

C - Le nombre des Français binationaux

Près de la moitié (42,5 %) des Français établis hors de France sont des binationaux (ou double-nationaux)⁴³, dont la proportion varie fortement d'une région à l'autre.

En Europe, un expatrié sur trois détient plusieurs nationalités, chiffre qui s'élève à près d'un sur deux en Amérique du Nord. Moins d'un Français sur quatre établi en Asie-Océanie possède une autre nationalité. Les Français binationaux représentent un tiers des Français résidant en Europe et sont majoritaires en Afrique francophone, au Proche et Moyen-Orient (Maghreb, Israël, Liban), ou encore en Amérique centrale et du Sud. À titre d'exemple, 54 % des inscrits au registre au Brésil sont des binationaux ; 67,6 % le sont en Argentine.

Sur longue période - 1985 à 2002 -, la population française inscrite a crû dans toutes les zones du monde. Sur la même période, la croissance du nombre des Français binationaux a été, dans la majorité des cas, supérieure à celle des Français qui n'ont qu'une seule nationalité⁴⁴.

II - Les évolutions récentes du réseau consulaire

Le respect du principe de l'universalité des réseaux diplomatique et consulaire n'a pas empêché le réseau consulaire français, qui présente de fortes spécificités, d'évoluer et de se rationaliser, particulièrement dans le cadre de la revue générale des politiques publiques.

A - La typologie du réseau

1 - Le réseau consulaire se décline selon une typologie en six groupes :

- les postes à gestion simplifiée qui sont des consulats d'influence, situés pour la plupart d'entre eux en Europe et dont

⁴³ Contre 32 % en 1985.

⁴⁴ Voir en annexe 6 le tableau de l'évolution sur longue période du nombre de Français inscrits sur le registre par zone géographique et proportion des binationaux.

l'activité consulaire *stricto sensu* est essentiellement réduite à la protection consulaire au sens de la Convention de Vienne ;

- les sections consulaires de petites ambassades et antennes consulaires rattachées à un consulat de plein exercice ;
- les sections consulaires, chancelleries détachées et le bureau français de Taipeh⁴⁵ ;
- les consulats généraux, consulats et sections consulaires d'ambassades de grand format ;
- les grands consulats généraux ayant la responsabilité de communautés françaises importantes ;
- les grands consulats généraux et sections consulaires d'ambassade ayant, en outre, une activité « visas » lourde.

2 - Dans la pratique, et particulièrement sous l'impulsion des restructurations récentes, cette typologie ne correspond plus totalement à la réalité

Ces catégories de postes ont été définies selon des critères fondés sur le type de poste, la dimension et le secteur d'activité prépondérant. Mais, dans la pratique, la réalité des situations locales entre difficilement dans une typologie administrative claire et intangible. Chaque poste fait l'objet d'une qualification par arrêté individuel du ministère des affaires étrangères. Cette constatation révèle une aptitude du réseau consulaire à s'adapter au terrain, même si sa lisibilité, tant du point de vue des communautés françaises que des autorités locales, peut s'en trouver affaiblie.

Par exemple, une section consulaire est placée sous l'autorité de l'ambassadeur mais, dans la pratique, est dirigée par le chef de chancellerie, ce dernier assurant également, dans la majorité des cas, la charge du service commun de gestion.

Mais, dans des postes consulaires de plus grande taille ou dans lesquels une ou plusieurs activités consulaires sont prédominantes, il peut s'avérer nécessaire de renforcer l'encadrement à l'échelon du service concerné ; c'est le cas de l'activité d'état civil ou de l'activité « visa ».

Ainsi, la distinction entre consulats et consulats généraux ne correspond pas nécessairement à une hiérarchisation des postes

⁴⁵ Formulation spécifique retenue en raison des relations diplomatiques entre la Chine et la France.

consulaires, en termes de taille ou de compétences exercées. Un consulat général peut se révéler n'être qu'un poste à gestion simplifiée, n'exerçant qu'une partie des missions consulaires dans le cadre de tâches de gestion allégées, dont l'existence se justifie par la nécessité de conserver une localisation d'influence et une représentation réduite, pour les fonctions de protection consulaire de base. Le poste à gestion simplifiée peut prendre des formes différentes et n'est pas une catégorie juridique. Il est inspiré de l'exemple britannique qui, face à la contrainte budgétaire et à la réduction des effectifs dans les années 1990, a développé le concept de « petit poste » afin de maintenir un réseau diplomatique et consulaire dense au moindre coût et d'assurer une présence visible (« *show the flag* »).

Enfin, certains postes ont un rôle d'observation et d'influence politique et économique qui peut être prépondérant. Il s'agit de consulats généraux de province dont le rôle est adapté à la taille du pays (États-Unis, Chine), ou situés dans des pays fédéraux (Brésil) ou très décentralisés (Barcelone), ou encore dans des pays où la capitale administrative n'est pas la capitale économique, culturelle, voire politique (Suisse, Brésil).

B - D'importantes adaptations depuis dix ans

Depuis une trentaine d'années, le réseau consulaire français, notamment dans l'espace européen, a connu la fermeture de 25 postes consulaires⁴⁶. Cette évolution a été particulièrement significative depuis une dizaine d'années. Des postes ont aussi été ouverts ou ré-ouverts. Deux tableaux, placés en annexes 7 et 8 du présent rapport, donnent le détail de l'ensemble des mouvements.

1 - Des ouvertures ou des accroissements de format

Depuis 2005, 14 postes consulaires ont été ouverts ou ré-ouverts. Ces ouvertures sont justifiées par les raisons suivantes :

- accompagner l'évolution de la carte géopolitique (Douchanbé, Kaboul, Kigali) ;
- faire face à une demande forte de visas (Oran, Chengdu) ;
- rationaliser la cartographie du réseau français (l'ouverture du poste de Kyoto a été gagée par la fermeture de celui d'Osaka/Kobé) ;

⁴⁶ Rapport Lequertier, p. 4, décembre 2012.

- assurer une présence économique (Inde, Chine). Par comparaison avec d'autres pays européens, l'effort de déploiement vers les « BRICS » est réel, voire supérieur, montrant un effort de représentation dans des zones à fort potentiel économique, notamment dans les pays émergents, particulièrement pour accompagner l'implantation d'entreprises françaises.

Tableau n° 18 : présence consulaire comparée dans les principaux pays émergents (nombre de postes)

	France	Royaume-Uni	Allemagne	Italie	Espagne
Brésil	3 (*)	2	4	6 (**)	4
Chine	7(***)	4	4	3	3
Inde	4	4	4	2	1
Russie	2	2	4	1	1
Total	15	12	16	12	9

Source : Cour des comptes et rapport Lequertier, décembre 2012

(*) Le rapport Lequertier souligne que « le Brésil a curieusement échappé à cette vague d'ouvertures et a même vu son réseau amoindri avec la fermeture ancienne du consulat général de Porto Alegre, et plus récemment, la fermeture de la chancellerie détachée à Belém ».

(**) Le nombre de postes consulaires italiens au Brésil traduit l'importance de la communauté italienne.

(***) La forte représentation consulaire française en Chine – six consulats généraux et une section consulaire – s'explique aussi par le refus du gouvernement chinois d'accepter l'existence de consuls honoraires. Toutefois, même dotés de toutes les compétences consulaires, ces consulats sont de taille très inégale : Shanghai occupe près de 80 agents, contre trois agents à Shenyang.

2 - Des fermetures ou des réductions de format

Sur la cinquantaine de postes concernés, un tiers environ a fait l'objet d'une fermeture effective. Les deux autres tiers ont donné lieu à des réductions de format, le plus souvent par transformation en poste à gestion simplifiée, réduisant ou transférant les compétences vers un poste de rattachement plus important. À titre d'exemple, Recife a vu ses compétences en partie transférées à Brasilia, Alexandrie au Caire, Cracovie à Varsovie, La Nouvelle-Orléans à Houston.

Une bonne moitié des réductions de format sont intervenues en Europe : en Allemagne, en Espagne, en Italie ou en Belgique et ont concerné, pour l'essentiel, des consulats de province. Quelques consulats installés dans des capitales ont été fermés (Berne) ou transformés en section consulaire d'ambassade (Lisbonne, Luxembourg ou Lomé).

Le réseau consulaire a appliqué un principe de modularité, notamment en réduisant les postes à compétences élargies au profit de postes dits d'influence ou à missions très réduites. Ainsi, si 50 % des Français expatriés (inscrits au registre) résident en Europe, les emplois consulaires dans ces pays (ETPT) ne représentent désormais que 32 % du total mondial. Le bilan des réductions et des fermetures s'est traduit par :

- 18 transformations en poste à gestion simplifiée ;
- 8 transformations en section consulaire d'ambassade ;
- 13 fermetures.

3 - Malgré ces adaptations, le réseau a conservé un niveau d'effectifs relativement stable

Pour la période 2003 à 2011, les ouvertures ou les accroissements de format des postes consulaires ont conduit à la création ou à l'affectation de 68 ETPT titulaires et de 86 emplois recrutés localement (ADL)⁴⁷. De leur côté, les restructurations ont engendré une réduction de 72 ETPT titulaires et de 91,5 ETPT pour les recrutés locaux.

Au total⁴⁸, le réseau consulaire n'a pas quantitativement économisé des ETPT sur la période, même si le détail de ces opérations fait apparaître une grande mobilité de la répartition des emplois.

La création d'un consulat général entraîne automatiquement l'affectation d'un agent de catégorie « A ». Lorsque l'ouverture du consulat est dictée par la nécessité de répondre à la demande de visas, l'effet emploi est particulièrement fort car cette activité exige une main d'œuvre importante, qu'il s'agisse des fonctions de guichet, d'accueil du public et de sécurité ou de celles correspondant au traitement des demandes. Ainsi l'ouverture d'Annaba en Algérie a nécessité l'affectation d'un personnel de catégorie « A », de trois de catégorie « B », de 13 de catégorie « C » et de 27,5 recrutés locaux (ADL). L'effet emploi a également été significatif pour l'ouverture du consulat général d'Oran : + 38 ETPT, gagé en partie par le transfert de neuf ETPT provenant du consulat général d'Alger.

La sensibilité est particulièrement forte sur les emplois de recrutés locaux, qu'il s'agisse d'ouverture/accroissement de format, comme à

⁴⁷ Ces évolutions sont à mettre en regard des 3 340 ETPT du programme 151, dont 80 % à l'étranger dans l'ensemble du réseau consulaire.

⁴⁸ Voir en annexes 9-1 et 9-2 le tableau détaillé du chiffrage en ETP des modifications du format des postes consulaires entre 2004 et 2012.

l'inverse en cas de réduction/fermeture. Elle s'explique car le nombre des ADL est assez nettement corrélé aux missions consulaires et aux fonctions périphériques.

Quand le consulat général devient un poste à gestion simplifiée, cette transformation engendre donc une réduction importante des effectifs (catégorie « B », catégorie « C » et ADL) car les missions liées à l'administration des Français sont fortement réduites. En revanche, les 17 transformations en postes à gestion simplifiée n'ont pas permis de réduire le nombre de consuls appartenant à la catégorie « A » : un seul emploi de catégorie « A » supprimé sur 17 postes consulaires concernés.

A contrario, c'est la transformation du consulat en section consulaire d'ambassade qui permet de réduire les emplois les plus qualifiés en catégorie « A » : en effet la section consulaire est alors dirigé par un chef de chancellerie, de catégorie « B ».

Enfin, la volonté d'offrir des débouchés aux emplois supérieurs du ministère peut aussi constituer une raison du maintien de certains postes consulaires de plein exercice.

4 - Au-delà de l'activité consulaire classique, ces adaptations tiennent compte des contraintes politiques

Certaines fermetures ont été rendues difficiles ou n'ont pu être mises en œuvre pour des raisons de nature politique, comme par exemple au Maroc, qui dispose de six consulats généraux, dont un dans la capitale Rabat ; en Israël, qui conserve le consulat à gestion simplifiée d'Haïfa, en dépit de la proximité du consulat général de Tel Aviv ; le site de Moncton au New Brunswick ; celui de Bilbao, lié à la question basque, ou encore celui de Sarrebruck en Allemagne.

Dans d'autres cas, le réseau doit s'adapter aux configurations étatiques en préservant une fonction consulaire et politique dans les pays fédéraux ou fortement décentralisés, comme à Edimbourg ou à Barcelone. S'y ajoutent enfin le poids de l'histoire commune avec la France ou des raisons géostratégiques.

La fermeture d'un poste entraîne souvent la réaction négative des autorités politiques nationales ou locales, où la suppression du consulat est souvent ressentie comme une perte d'influence. Les représentants de la communauté française s'opposent le plus souvent à une rationalisation du réseau consulaire (fermeture ou réduction de format), qu'il s'agisse de capitales telles que Londres, Bruxelles, Madrid, ou dans des villes où vivent de fortes communautés de Français, comme à Tunis, ou à Beyrouth.

Le plus souvent en effet, les populations françaises locales vivent de manière douloureuse, la fermeture d'un poste ou la réduction des prestations offertes. C'est de cette façon qu'a été vécu le transfert du traitement des demandes de passeport et des dossiers d'état civil à Buenos Aires par la majorité de la communauté française établie en Uruguay, pourtant de faible importance (moins de 3 000 Français).

III - Les principales caractéristiques du réseau

A - Un réseau important, comparé aux réseaux consulaires des autres pays européens

En 2012, on recense 92 consulats généraux et consulats, 130 sections consulaires d'ambassade, cinq chancelleries détachées et une antenne consulaire. À ces implantations consulaires proprement dites, s'ajoute le réseau d'environ 500 agences consulaires, dirigées par un consul honoraire. Le réseau français apparaît comme le premier réseau consulaire européen et fait écho à la densité du réseau diplomatique français.

Les réseaux consulaires de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de l'Espagne sont sensiblement comparables au réseau français, tant par leur dimension que par leur répartition géographique. La France reste cependant, en valeur absolue, l'État de l'Union qui dispose du réseau consulaire le plus étoffé. Ce constat est renforcé si l'on rapporte la taille des réseaux à l'importance respective des populations expatriées.

Tableau n° 19 : comparaison des réseaux consulaires européens

	France	Royaume- Uni	Italie	Allemagne	Espagne
Consulats généraux et consulats	92	75	92	58	91
Vice-consulats		1	1	1	
Sections consulaires	130	102	115	142	95
High Commission		31			
Chancellerie détachées et antennes consulaires	6		9		
Total	228	209	208	201	186
<i>Population expatriée (en millions)</i>	<i>2,1 à 2,5</i>	<i>5,6</i>	<i>4,2</i>	<i>4</i>	<i>1,8</i>

Source : direction des français à l'étranger/ Sites internet des ministères des affaires étrangères des pays concernés

B - Une forte représentation consulaire dans l'espace européen, non spécifique à la France.

1 - Une implantation prédominante en Europe

La France concentre 30 % de son réseau en Europe. Ceci n'est pas une singularité car les principaux pays membres ont aussi un niveau élevé de représentations, situant la France dans une situation médiane.

Tableau n° 20 : représentation consulaire dans l'espace européen des principaux pays partenaires de l'Union européenne

France	Royaume- Uni	Allemagne	Italie	Espagne
23 (*)	25	18	22	31

Source : rapport Lequertier, décembre 2012 et Cour des comptes.

(*) Pour la France : consulats généraux et consulats à gestion simplifiée (sans compter 16 sections consulaires et deux antennes consulaires).

La spécificité de chaque réseau tient non seulement aux zones de concentration de la communauté expatriée, aux influences politiques et économiques, et aussi au poids de l'histoire. L'Allemagne, par exemple, dispose de quatre postes consulaires en Pologne et de deux en Roumanie.

Le Royaume-Uni possède neuf représentations consulaires en Espagne et l'Espagne dix en France.

2 - L'implantation du réseau consulaire français dans le reste du monde

Si l'Afrique est bien dotée en sections consulaires, elle l'est comparativement moins en consulats de plein exercice qui ne représentent que 11 % du réseau mondial.

Le phénomène inverse est relevé sur le continent américain qui, s'il ne rassemble que 19 % du réseau pris au sens large (y compris les sections consulaires), concentre en revanche presque un quart des consulats et consulats généraux, dont 16 consulats en Amérique du Nord.

La zone Moyen-Orient/Afrique du Nord bénéficie d'une présence consulaire française significative : cette zone rassemble 21 % des consulats. Plus de la moitié sont cependant concentrés dans les trois pays du Maghreb. Israël abrite également deux consulats, sans compter celui de Jérusalem.

L'Asie reste faiblement représentée (15 % du réseau). L'activité consulaire s'y exerce essentiellement par le biais des sections consulaires, les consulats de plein exercice étant concentrés en Chine et en Inde, où se situent 10 des 14 consulats de la zone.

Tableau n° 21 : répartition des consulats et consulats généraux par zones géographiques

Europe	Amériques	Afrique du Nord/Moyen-Orient	Asie	Afrique	Océanie
26	20	19	14	11	1

Source : *Cour des comptes.*

C - Des consulats généraux dans les capitales, un particularisme français

Le réseau français se caractérise aussi par l'importance du nombre de consulats situés en capitale, bien que sa restructuration tende à les réduire, en les transformant en section consulaire.

Le réseau consulaire français se distingue par un nombre élevé de consulats de plein exercice dans les capitales (19).

Tableau n° 22 : les consulats français dans les capitales

Europe	Afrique	Moyen-Orient	Amériques
<i>Bruxelles</i> <i>Londres</i> <i>Madrid</i> <i>Moscou</i>	<i>Alger</i> <i>Rabat</i> <i>Tunis</i> <i>Dakar</i> <i>Abidjan</i> <i>Bamako</i> <i>Tananarive</i> <i>Ouagadougou</i> <i>Libreville</i>	<i>Le Caire</i> <i>Beyrouth</i> <i>Tel-Aviv</i>	<i>Washington</i> <i>Mexico</i> <i>Buenos Aires</i>

Source : rapport Lequertier, décembre 2012.

Au-delà de la stratégie d'influence, l'existence d'un consulat général dans une capitale est justifiée par l'importance de la communauté française (Beyrouth, Bruxelles, Buenos Aires, Londres, Madrid, Washington, etc.), ou par une forte activité de délivrance de visas, comme l'illustrent le cas de Moscou (environ 370 000 demandes de visas en 2012) et celui des consulats généraux du Maghreb ou d'Afrique francophone.

Toutefois, il est, en théorie, plus logique de regrouper les activités consulaires dans la section consulaire de l'ambassade, plutôt que de conserver un consulat distinct. Au cours de l'enquête de la Cour, l'argument selon lequel l'existence d'un consulat général permettait d'épargner à l'ambassadeur et à ses services la prise en charge de nombreuses interventions en matière de visas a également été avancé. Enfin, dans certains pays où la communauté française est importante, comme à Londres par exemple, la transformation en section consulaire conduirait malgré tout à maintenir à sa tête un diplomate de haut niveau.

Ce type de structure n'existe pas dans le réseau allemand, et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle, par effet de réciprocité, la France n'a pas de consulat général à Berlin. Cette formule reste rare dans le réseau britannique (sauf à Paris, Madrid et Lisbonne). L'Italie dispose de cinq consulats généraux en capitale (à Paris, Londres, Buenos Aires, Moscou, et Caracas). Seuls les Espagnols ont, sur le modèle du réseau français, un nombre élevé de consulats généraux dans des capitales, notamment dans toutes les capitales sud-américaines.

Le cas du consulat général de France à Buenos Aires

L'importance de la communauté française (la troisième en importance en Amérique latine⁴⁹), son ancrage historique et son influence jusqu'à l'époque présente dans la construction de l'Argentine, l'étendue du pays et le nombre croissant de touristes français (127 000 en 2012) sont invoqués pour justifier l'existence d'un consulat général dans la capitale, en offrant l'ensemble des services traditionnellement offerts aux Français installés à l'étranger. L'activité du consulat général est assurée par une équipe consulaire de 17 agents (15 ETPT), constituée de six agents titulaires (dont le consul général, agent de catégorie « A », le chef de mission consulaire et l'assistant social, de catégorie « B ») et de 11 recrutés locaux.

Étant précisé qu'il n'existe aucune autre représentation consulaire française dans le pays, le consulat général à Buenos Aires affiche en outre quatre spécificités :

L'importance du volet protection des Français pour la zone du Cône Sud

La zone présente un potentiel important de risques naturels : risque sismique sur la frange Ouest du pays, menace volcanique du Nord au Sud (en Patagonie) et risque d'inondations. Dans ce contexte géographique, le consulat général doit être en mesure d'assurer un rôle d'appui régional aux autres postes de la région du Cône Sud, si une catastrophe naturelle majeure affectait l'un des pays et perturbait le fonctionnement normal des postes diplomatiques et consulaires français situés dans la zone.

La gestion d'un budget social conséquent

Le budget d'aide sociale est l'un des plus importants du monde (le 3^{ème}, après le Maroc et le Liban, pour un budget de 0,95 M€ en 2012) ; le nombre de bénéficiaires de bourses scolaires est aussi conséquent, avec un montant total versé de 1,55 M€ concernant 373 boursiers en 2012. La complexité des situations économiques et sociales est d'ailleurs avancée pour expliquer qu'un assistant social de profession dirige le bureau social.

Un réseau dense de consuls honoraires

Les 17 agences consulaires constituent un réseau que le consulat général coordonne et anime ; au-delà de leurs missions strictement administratives et consulaires, les consuls honoraires jouent un rôle d'interface de proximité et de relais d'influence dans de nombreux domaines: coopération décentralisée, «diplomatie économique» sur le terrain.

La mise en place du pôle régional

Enfin, la mise en place récente du pôle régional consulaire a élargi l'exercice de compétences juridiques en matière d'état civil et de nationalité au cadre d'une circonscription consulaire qui comprend désormais le Paraguay et l'Uruguay représentant une population française totale d'environ 20 000 inscrits.

Le cas du consulat général de Buenos Aires tend à montrer que – sauf à réduire les prestations consulaires offertes aux Français –, sa transformation en section consulaire n'engendrerait pas d'économies budgétaires significatives. Les locaux de l'ambassade ne permettraient pas d'accueillir les activités consulaires⁵⁰ et

⁴⁹ Une population de 15 000 Français inscrits, se situant après le Mexique et le Brésil.

⁵⁰ Au cours de l'enquête, il a en effet avancé l'importance de l'unité de lieu diplomatique et consulaire, lorsque l'ambassade héberge la section consulaire, alors qu'elle n'est pas nécessaire quand les fonctions consulaires sont assurées par un consul en titre.

l'ensemble des fonctions décrites s'accommoderait difficilement d'une représentation consulaire assurée par un agent de catégorie « B ». Enfin, la transformation du consulat général à Buenos Aires en section consulaire pourrait supposer qu'en contrepartie soient ouverts un ou deux consulats (sous la forme de poste à gestion simplifiée) dans les villes d'Argentine, à Cordoba et à Mendoza par exemple, où la présence française est significative. De ce fait, au cas d'espèce, la rationalisation souhaitée risquerait de ne pas être atteinte.

Le recalibrage du réseau a déjà conduit à transformer bon nombre d'entre eux en section consulaire en Europe (Rome, Athènes, Lisbonne, Luxembourg) ou en Afrique (Niamey, Lomé, Bangui, Yaoundé, Djibouti, Nouakchott).

Aussi, la situation de ces 19 consulats de capitale semble-t-elle devoir faire l'objet d'un réexamen régulier, comme le ministère des affaires étrangères l'envisage d'ailleurs pour 2014 et 2015.

D - Un nombre encore élevé de consulats de plein exercice en province

Une autre caractéristique tient au nombre élevé, quoiqu'en cours de réduction également, des consulats de plein exercice en province, sur le continent américain, en Afrique du Nord et tout particulièrement en Europe.

En Allemagne, jusqu'à une période récente, la France disposait de 12 représentations consulaires. Les postes de Brême, Mayence, Fribourg, Baden-Baden et Trêves ont été fermés. Ne demeurent plus, à ce jour, que la section consulaire de Berlin, les consulats généraux de Francfort et Munich et les consulats généraux à gestion simplifiée de Düsseldorf, Hambourg, Sarrebruck et Stuttgart, soit sept représentations⁵¹.

Tout en étant réduits à un rôle d'influence, ces quatre postes à gestion simplifiée conservent des fonctions consulaires résiduelles : la protection consulaire, la gestion des consuls honoraires et la tenue du bureau de vote. Les autres fonctions sont désormais dévolues aux postes de rattachement à Berlin, à Munich et à Francfort.

Aux États-Unis, il existe 10 représentations consulaires dont neuf sous la forme de consulats généraux de plein exercice : Washington, New-York, Boston, Los Angeles, San Francisco, Chicago, Miami, Atlanta, Houston ; seul, le poste de la Nouvelle Orléans est devenu, en

⁵¹ Contre cinq représentations allemandes en France : la section consulaire à Paris et quatre consulats à Bordeaux, Marseille, Lyon et Strasbourg.

2004, un consulat général à gestion simplifiée qui exerce une mission d'influence culturelle et dont les services de chancellerie sont assurés par celui de Houston. Cette représentation consulaire forte tient à plusieurs caractéristiques : l'étendue du pays, son importance politique et économique, le poids et l'ancienneté de la relation franco-américaine, l'importance de la communauté française implantée (plus de 125 000 personnes immatriculées en 2012).

Dans une logique de rationalisation, on peut toutefois s'interroger sur l'évolution possible de la carte consulaire américaine ou tout au moins sur le maintien, dans ce pays étendu, de tous les consulats généraux dans leur format actuel.

L'effort de rationalisation engagé par le ministère des affaires étrangères pourrait encore être renforcé, particulièrement en Europe et plus généralement dans des pays où les conditions économiques et de sécurité sont comparables à celles de la France.

E - Les corrélations entre missions et cartographie consulaires

1 - Un réseau consulaire qui se trouve fortement corrélé à la demande sociale des différentes catégories de Français installés hors de France

a) L'implantation consulaire et les aides sociales (CCPAS)

L'importance des prestations sociales versées coïncide avec la forte présence de Français, souvent très anciennement établis. C'est particulièrement le cas pour trois zones : l'Afrique du Nord, l'Afrique francophone et la zone Amérique centrale-sud, où on constate ainsi un lien étroit entre la proportion de ces Français, le nombre d'implantations consulaires compte tenu de la taille du pays, le nombre d'allocataires et enfin le montant total des prestations versées en 2012 (*Cf.* tableau page suivante).

Tableau n° 23 : liaison entre la cartographie du réseau consulaire et le nombre d'allocataires de prestations sociales - 2012 -

Zone géographique	Population française	Nombre de postes consulaires	Crédits CCPAS en M€	Nombre d'allocataires
AFRIQUE DU NORD	98 090	22 postes	3,50	975
AFRIQUE FRANCOPHONE	117 378	27 postes	2,90	1 214
AFRIQUE NON FRANCOPHONE	18 621	24 postes	0,18	59
AMERIQUE CENTRALE-SUD	97 425	25 postes	4,30	1 190
AMERIQUE DU NORD	203 218	16 postes	0,53	122
ASIE-OCEANIE	120 027	45 postes	0,85	518
EUROPE DE L'EST	29 988	24 postes	0,51	241
EUROPE OCCIDENTALE	789 138	41 postes	0,57	186
PROCHE ET MOYEN-ORIENT	136 394	22 postes	1,87	572
TOTAL	1 611 054		15,21	5 077

Source : données direction des français à l'étranger retraitées par la Cour.

En ajoutant l'Inde (situation particulière des Français de Pondichéry), dix pays totalisent 61 % du nombre total d'allocataires et 62 % du total des crédits versés.

Tableau n° 24 : les dix pays où les crédits CCPAS sont les plus élevés -2012 -

PAYS	Postes consulaires	Allocataires/pays	Montant versé/pays
MAROC	6 CG	425	1 747 894 €
LIBAN	1 CG	311	1 314 632 €
ARGENTINE	1 CG	307	944 875 €
TUNISIE	2 (1 CG et 1 AC)	287	927 484 €
BRESIL	3 (2CG et 1 SC)	201	877 693 €
CHILI	1 SC	226	867 209 €
SENEGAL	1 CG	277	817 899 €
ALGERIE	3 CG	260	796 680 €
MADAGASCAR	3 CG	450	636 117 €
INDE	5 (4 CG et 1 SC)	368	496 606 €
S/S Total		3 112	9 427 089 €
Total général CCPAS		5 077	15 179 251 €

Source : données direction des français à l'étranger retraitées par la Cour.

L'exemple du consulat général de Casablanca illustre l'activité soutenue de son service social qui doit gérer une forte communauté de Français très anciennement installés sur place. Il s'agit en particulier d'une population âgée dont les revenus sont souvent modestes. Le service est notamment confronté aux personnes dont la retraite, française ou marocaine, lorsqu'elle existe, est faible ou n'a pu être convenablement liquidée. Le service participe aussi à la lutte contre la fraude aux

administrations sociales françaises avec lesquelles il mène désormais une coopération.

Ces aides sont corrélées à des zones de faible développement économique où la présence française est institutionnellement ancienne. Ce phénomène est l'une des explications du maillage dense du réseau consulaire français.

b) L'implantation consulaire et les aides à la scolarité

Tableau n° 25 : liaison entre la cartographie du réseau consulaire et le nombre de bénéficiaires des aides à la scolarité - 2012 -

Zone géographique	Population française	Nombre de postes consulaires	Crédits bourses en M€	Nombre de bénéficiaires
AFRIQUE DU NORD	98 090	22 postes	8,7	3 351
AFRIQUE FRANCOPHONE	117 378	27 postes	20,5	7 955
AFRIQUE NON FRANCOPHONE	18 621	24 postes	1,1	315
AMERIQUE CENTRALE-SUD	97 425	25 postes	13,8	3 016
AMERIQUE DU NORD	203 218	16 postes	15,1	1 755
ASIE-OCEANIE	120 027	45 postes	10,8	2 412
EUROPE DE L'EST	29 988	24 postes	2,5	541
EUROPE OCCIDENTALE	789 138	41 postes	22,5	4 965
PROCHE ET MOYEN-ORIENT	136 394	22 postes	6,8	1 727
TOTAL	1 611 054		101,8	26 295

Nota : l'année 2012 correspond encore à la prise en charge (PEC) des frais de scolarité.

Source : données direction des français à l'étranger retraitées par la Cour.

Les zones où l'expatriation est majoritairement représentée par des Français jeunes, actifs, et ayant des enfants, sont sensiblement différentes des zones précédemment évoquées et se situe en Afrique francophone et au Maghreb mais également en Europe, en Amérique du Nord et en Asie-Océanie, mais également.

2 - L'implantation consulaire est aussi adaptée aux demandes de visas

Le réseau consulaire français s'est également adapté à la demande de visas, répondant ainsi à la double fonction de contrôle de l'immigration et d'accompagnement des évolutions géopolitiques et géoéconomiques.

Ainsi, quatre pays (Russie, Chine, Algérie et Maroc) concentrent plus de 45 % des demandes de visas adressées aux postes consulaires français.

Tableau n° 26 : liaison entre la cartographie du réseau consulaire et le nombre de visas délivrés - 2012 -

Zone géographique	Nombre de postes consulaires	Demandes de visas en 2012	Evolution 2009/2012
AFRIQUE DU NORD	22 postes	590 535	23 %
<i>Algérie</i>	3 CG	280 164	32,2 %
<i>Maroc (*)</i>	6 CG	204 586	19,4 %
AFRIQUE FRANCOPHONE	27 postes	219 841	3 %
AFRIQUE NON FRANCOPHONE	24 postes	96 818	25 %
AMERIQUE CENTRALE-SUD	25 postes	75 865	8 %
AMERIQUE DU NORD	16 postes	53 773	- 19 %
ASIE-OCEANIE	45 postes	561 330	42 %
<i>Chine</i>	7 CG et 1 SC	321 893	87 %
EUROPE DE L'EST	24 postes	529 965	33 %
<i>Russie</i>	3 CG	410 012	60 %
EUROPE OCCIDENTALE	41 postes	188 027	1 %
PROCHE ET MOYEN-ORIENT	22 postes	296 657	38 %
TOTAL		2 612 811	24 %

Source : données direction des français à l'étranger retraitées par la Cour.

(*) Le consulat général de Casablanca assure, à lui seul, le traitement de près de 80 000 demandes de visas en 2012, contre 70 000 environ en 2007.

Au total, des conclusions différentes peuvent être avancées. Le réseau consulaire français est dense car son maillage répond concomitamment à des demandes différentes :

- celles de communautés françaises nombreuses et anciennes ;
- celles de Français expatriés actifs ;
- celles de ressortissants étrangers mus par l'attractivité de la France et les effets de la mondialisation.

En assurant tous ces services, le réseau apparaît donc, en première analyse, comme adapté – en nombre de postes comme en localisations – à l'ensemble de ces demandes. Mais, on peut aussi constater que cette offre très complète de prestations consulaires entretient une demande qui a pour effet d'en conforter la pérennité et la densité.

IV - Le bilan des adaptations du réseau consulaire

La revue générale des politiques publiques a eu un impact substantiel sur le réseau consulaire français. Les principales mesures ont donné lieu à :

- la fermeture de postes consulaires ou leur transformation en consulats à gestion simplifiée ou en sections consulaires d'ambassade, comme on l'a vu ;
- la constitution de pôles consulaires régionaux, en vue du regroupement du traitement des visas et des dossiers de nationalité. Cinq expériences ont été menées (Cf. ci-après) ;
- la mutualisation des fonctions administratives et de gestion avec la mise en place de services communs de gestion, sous l'autorité de l'ambassadeur ;
- la centralisation dans un seul poste par pays du traitement de certaines procédures est en cours pour sa généralisation dans l'Union européenne (Cf. ci-après l'exemple allemand) ;
- le regroupement à Nantes d'une grande partie de l'état civil des postes consulaires dans les pays du Maghreb.

Le programme budgétaire 151 a ainsi fait l'objet d'un assez ambitieux programme de réformes ; celles entreprises n'ont toutefois pas eu tous les effets attendus.

A - Le relatif échec des mutualisations et des co-localisations

Les tentatives de mutualisation et de co-localisation avec des partenaires européens sont séduisantes mais ont peu prospéré.

1 - La mutualisation européenne

Les réflexions sur la mutualisation des prestations consulaires avec un ou plusieurs États-membres de l'Union européenne ne sont pas récentes. La question se pose de manière renouvelée depuis l'adoption du Traité de Lisbonne en 2010. En effet, la mise en place du service européen pour l'action extérieure (SEAE), qui repose sur un réseau constitué de 141 délégations de l'Union européenne situées dans le monde entier⁵², a conduit à envisager de confier des missions consulaires à ces délégations.

Celles-ci coordonneraient l'action consulaire des États-membres, ou même exerceraient des fonctions consulaires en leur lieu et place. Cette perspective aurait théoriquement pour conséquence d'alléger la présence consulaire des États, en premier lieu celle de la France. Le

⁵² Qui préexistaient à la création du SEAE.

rapport Lequertier recommande d'ailleurs d'engager une réflexion sur le rôle des délégations de l'Union européenne en matière de coopération consulaire, mais cette recommandation se limite à la protection des ressortissants européens en cas de crise, qui, dans les faits, existe déjà avec l'instauration de la notion d'État-pilote⁵³.

Parmi les pays de l'Union, les législations et les pratiques nationales diffèrent fortement, de même que les points de vue sur les concepts qui sous-tendent la protection et l'administration consulaire. En effet, elles relèvent pour l'essentiel de la souveraineté ou des choix politiques des États, tâches qui ne se partagent, ni ne se délèguent aisément (état civil, organisation des élections, prestations sociales).

En matière de visas, notamment pour l'instruction des « visas Schengen », les différentes formes de mutualisation, qui présentent des avantages financiers et budgétaires, ne doivent pas ignorer les différences d'orientation en matière de contrôle migratoire selon les États-membres, ou la concurrence économique qui s'exerce entre les États à l'occasion de l'examen des motifs invoqués pour la demande d'un visa. Dans d'autres cas, le pays instructeur risque d'exercer une moindre vigilance en matière de contrôle migratoire lorsqu'il n'est pas le pays de destination. Enfin, le problème des membres de l'Union qui ne sont pas dans l'espace Schengen reste posé.

2 - Les co-localisations

Les implantations communes se définissent comme le regroupement de services diplomatiques, consulaires ou culturels d'États-membres de l'Union européenne dans un même bâtiment. Ces implantations communes avaient été évoquées par le rapport Le Bris en 2005 et par le Livre blanc, comme une piste d'adaptation des réseaux.

a) Un concept attractif en première analyse

Outre leurs avantages en termes de gains budgétaires dans le cadre de la réduction du format de certains postes, les co-localisations accroissent la visibilité des pays européens, et tout en rapprochant les cultures nationales et diplomatiques, elles favorisent sur le terrain l'échange d'informations et d'analyses.

⁵³ En effet, sur le plan de la sécurité en cas de crise, les plans d'urgence locaux doivent systématiquement inclure les citoyens de l'Union non représentés. L'État pilote contribue à la protection des citoyens de l'Union non représentés et définit le rôle de coordonner et de diriger les opérations d'assistance à ces personnes.

C'est pour l'essentiel avec l'Allemagne qu'ont été tentées ces expériences d'implantations communes. Un accord-cadre⁵⁴ a été conclu en 2004, à l'occasion du quarantième anniversaire du Traité de l'Élysée, et a mis en place les conditions générales de réalisation de co-localisations diplomatiques et consulaires. Il est entré en vigueur en 2008.

Un conseil des ministres franco-allemand de février 2010 avait confirmé l'engagement d'ouvrir dix ambassades co-localisées d'ici 2020. Des projets de co-localisations consulaires ont été envisagés à Melbourne, à Bakou ou dans un autre État de la communauté des États indépendants, à Bangalore, mais n'ont pas abouti.

b) Une mise en œuvre très limitée, en particulier dans le réseau consulaire

Les rapprochements semblent en réalité ne pouvoir concerner que des postes modestes à budget limité. Les co-localisations, avec l'Allemagne et dans une moindre mesure avec le Royaume-Uni, sont rares et s'appliquent essentiellement aux implantations diplomatiques et culturelles.

L'existence d'une co-localisation consulaire n'existe qu'à Rio et repose sur des circonstances locales particulières. Le bâtiment a été donné par l'État brésilien à la France, sans possibilité pour elle d'aliéner ce bâtiment. Lorsque Brasilia est devenue la capitale du Brésil, conduisant l'ambassade de France à s'y installer, le consulat général de France a repris ces locaux vastes et anciens. L'objectif de les densifier et de les moderniser a conduit, en 2010, à en louer une partie au consulat général d'Allemagne, sous la forme d'un bail à réhabilitation de 12 ans (franchise temporaire des loyers en contrepartie du financement des travaux du propriétaire par le locataire). Le consul honoraire de Finlande au Brésil y est lui-même implanté depuis janvier 2009.

Les co-localisations relèvent, en raison de l'importance des travaux immobiliers, d'une démarche à long terme. Les projets de construction se heurtent à des contraintes techniques et sécuritaires différentes, à des normes de construction différentes, ou à l'évolution des priorités ou du dispositif du partenaire.

⁵⁴ Cet accord réglait à la fois les questions symboliques ayant trait à la souveraineté, et celles, juridiques et pratiques, concernant la copropriété ou la colocation, la répartition des zones communes ou d'exclusivité nationale.

Ces difficultés ne doivent en effet pas décourager une approche volontariste pour relancer les projets de co-localisations, qui, outre leur dimension politique, permettrait de constituer le moyen de conserver des implantations consulaires à moindre coût.

c) La co-localisation des prestations externalisées (visas) : un choix plus symbolique qu'efficace

À Shanghai, comme dans plusieurs autres postes en Chine, l'externalisation du traitement des demandes de visas a été confiée à une entreprise qui, dans un lieu unique, traite également les demandes de visas adressées au consulat d'Allemagne.

En apparence donc, les voyageurs chinois à destination de la France ou de l'Allemagne s'adressent à un guichet commun France–Allemagne, qui affiche les drapeaux des deux pays.

La mutualisation s'arrête à ce stade car en pratique, les deux circuits de traitement sont totalement étanches depuis la prise de rendez-vous jusqu'à la rétrocession des droits perçus par le prestataire pour le compte des consulats allemand et français, en passant par l'attente au guichet et l'affectation à chaque guichet.

L'affectation du nombre d'employés et de guichets ouverts pour recevoir les demandes reste également à la diligence de chaque pays. On peut ainsi noter que l'Allemagne qui délivre 90 000 visas environ à Shanghai (contre 110 000 pour la France) dispose, à sa demande, d'un nombre supérieur de guichets. Cette différenciation est justifiée par la différence de nature des visas délivrés : la France accueille un plus grand nombre de touristes en groupe, dont les demandes peuvent être traitées de manière conjointe alors que l'Allemagne traite un plus grand nombre de demandes individuelles, notamment pour affaires.

Par ailleurs, certains services offerts pour l'un ne le sont pas pour l'autre : la France autorise un « service Premium » qui n'existe pas sur la plateforme allemande, laquelle au contraire ouvre la possibilité d'un envoi postal des documents. Enfin, les tarifs pratiqués pour les frais de service ne sont pas identiques : 205 RMB pour un visa allemand (26 €), 223 RMB (28 €) pour un visa français, hors « service Premium ».

En définitive, si le choix de la co-localisation de services externalisés s'accompagne d'une portée symbolique incontestable, il ne semble pas dégager, à ce stade, de gains de productivité substantiels ou de

gisements de rationalisation des moyens, sauf lorsque le volume des visas traités est modeste⁵⁵.

B - L'expérience de postes mixtes et à compétences multiples

L'expérience de postes mixtes, regroupant les fonctions consulaires et économiques, engagée au début des années 2000, a vite été limitée, particulièrement à la suite de la création d'Ubifrance.

Le consulat mixte, regroupant les fonctions consulaires et économiques, en collaboration avec les anciens services extérieurs de la direction du Trésor, a été utilisé pour amorcer la présence française sur un nouveau territoire. Ce fut le cas à Shanghai au tout début, comme à Calcutta ou à Bangalore. Très vite cependant, il a semblé nécessaire de professionnaliser le dispositif en répartissant les responsabilités, les agents sur le terrain estimant ne pas pouvoir mener de front les activités consulaires, l'accompagnement des entreprises en croissance et la veille économique. Enfin, cette formule ne convient que s'il y a concomitance entre une présence française suffisante et un tissu économique propice au développement des entreprises françaises. La fermeture annoncée du poste mixte de Calgary, trois ans seulement après sa création, montre que si ces conditions ne sont pas réunies, cette solution n'est pas viable. Il ne s'agit pas d'une formule aisément généralisable.

Dans le contexte de la rationalisation du réseau, cette formule est désormais davantage utilisée pour réduire la présence française, tout en la maintenant de façon démultipliée et polyvalente.

Une expérience jugée positive a été menée au Brésil dans l'État du Rio Grande do Sul, quatrième État du Brésil par son PIB, doté d'une population de 11 millions d'habitants, de centres culturels et d'un secteur universitaire et de recherche qui conduit de nombreuses coopérations avec la France.

Le directeur de l'Alliance Française a repris les attributions antérieurement dévolues à l'attaché de coopération et d'action culturelle, dont le poste venait d'être supprimé, et a été placé sous l'autorité du consul général à Sao Paulo et du conseiller de coopération et d'action culturelle à Brasilia. La représentation française semble être ainsi

⁵⁵ À Colombo, la section consulaire traite un peu plus de 5 000 visas par an. Aussi, seul le choix de retenir le même prestataire avec l'Allemagne permettant d'atteindre le seuil de 10 000 visas, a justifié le recours à l'externalisation.

optimisée par le fait que le consul honoraire est installé dans les locaux de l'Alliance Française et qu'il assure l'organisation des missions et le suivi des projets en liaison étroite avec le directeur.

Une nouvelle doctrine d'emploi de la représentation française semble ainsi se dégager, consistant à faire porter la présence consulaire, réduite dans ses missions, par des relais culturels ou économiques, relais déterminés en fonction de l'intérêt premier, pour la France, à maintenir sa présence sur place, notamment dans certaines villes européennes de province.

Les formules envisagées sont très diverses. La responsabilité consulaire serait assurée selon les cas par le directeur de l'Institut français, par le responsable du bureau local d'Ubifrance ou par le directeur de l'Alliance Française, exerçant le cas échéant les fonctions de consul honoraire, dans certains cas même de consul général. Lorsque les fonctions de consul général sont dévolues au directeur d'Ubifrance, celui-ci doit être détaché dans un corps administratif du ministère des affaires étrangères (en raison de la nature régaliennne des fonctions consulaires).

Cette doctrine permet ainsi d'alléger la présence française, particulièrement où la fermeture totale du poste se heurterait vraisemblablement à la résistance des communautés françaises et de leurs représentants. Pour ces opérations, le gain en ETPT serait au total de 14 ETPT « G2 » (titulaires du réseau consulaire) et de 22,5 ETPT « G5 » (recrutés locaux).

Cette rationalisation est pragmatique car elle permet d'opérer un repli « à petit pas » de l'offre consulaire, sans que la présence française ne disparaisse totalement.

Elle repose non pas sur une approche administrative classique, mais sur une analyse très différenciée du besoin de la présence française. Elle doit pouvoir compter sur des personnalités aptes et volontaires à exercer des missions supplémentaires et nouvelles, de nature régaliennne, très différentes du métier qui est le leur.

Mais, cette forme d'organisation doit demeurer sous le contrôle effectif du ministère des affaires étrangères. Elle pose, enfin, la question de la lisibilité de la représentation officielle française, tant pour la communauté française qu'auprès des autorités locales.

C - La centralisation de certaines prestations dans un seul poste par pays : le cas de l'Allemagne

La section consulaire de Berlin est désormais seule compétente sur le territoire allemand pour l'ensemble des dossiers d'état civil et de nationalité et le consulat général de Francfort l'est de même pour le traitement des demandes de visas.

Au cours de l'enquête, le consulat général de Munich a estimé que la centralisation de l'état civil à Berlin s'est révélée efficace dans la mesure où elle permet le traitement des dossiers par correspondance sans déplacement à Berlin.

Pour autant, le consulat de Munich conserve une fonction d'accueil et de conseil, car les demandeurs se tournent encore fréquemment vers Munich pour obtenir les conseils concernant leur dossier.

Le cas de Munich illustre concrètement l'habitude, voire l'exigence d'un service de proximité que, majoritairement, la communauté française attend du consulat. Elle montre également à quel point les services consulaires intériorisent, pour la satisfaire au mieux, cette demande d'assistance soutenue.

Si ces limites peuvent être surmontées, le regroupement du traitement des dossiers d'état civil à Berlin pour l'ensemble de l'Allemagne pourrait aussi bien constituer le premier pas d'une véritable centralisation du traitement des dossiers sur le SCEC de Nantes, à l'instar de la réforme réalisée pour l'état civil des ressortissants français installés au Maghreb.

Cette centralisation pourrait à terme concerner l'ensemble des actes d'état civil transcrits⁵⁶ dans les pays d'Europe⁵⁷, voire pour l'ensemble du monde. et mérite d'être encouragée, comme le moyen de desserrer la demande d'un service rendu localement. Toutefois, le gain en matière d'ETPT est délicat à évaluer, car une part de la charge de travail sera transférée. En outre, il ne faut pas mésestimer certaines difficultés juridiques et linguistiques qui sont mieux maîtrisées au plan local.

⁵⁶ Il ne serait pas possible de centraliser les actes dressés, qui le plus souvent exigent la comparution du demandeur.

⁵⁷ Les transferts d'activité d'état civil pourraient concerner les postes au Royaume-Uni, en Espagne, en Italie et en Suisse, soit 18 000 actes transférés sur les 35 000 actes établis en Europe.

D - L'expérimentation des pôles régionaux

1 - Une expérimentation mise en œuvre dans le cadre de la revue générale des politiques publiques

Dans le cadre de la revue générale des politiques publiques, il a été prévu d'expérimenter la constitution de postes consulaires régionaux, permettant de regrouper, selon les cas, le traitement des visas, celui des dossiers de nationalité ou d'état civil, et l'établissement de passeports, pour le compte de postes consulaires français situés dans des pays limitrophes. Ces mesures de rationalisation n'ont toutefois pas permis d'économiser des ETPT sur l'ensemble des postes concernés.

L'expérience a été mise en œuvre en 2009 et en 2010 dans cinq postes :

- *Riga* : la section consulaire de l'ambassade de France en Lettonie est compétente pour instruire les demandes de visas dans les trois États baltes (Estonie, Lituanie et Lettonie) ;
- *Vienne* : la section consulaire de l'ambassade de France en Autriche est compétente pour instruire les demandes de visas et établir les actes d'état civil pour les Français établis en Tchéquie, en Slovaquie et en Hongrie ;
- *Guatemala-Ciudad* : la section consulaire de l'ambassade de France au Guatemala est compétente pour inscrire au registre, et traiter une partie des tâches d'état civil (transcription) et des dossiers de nationalité, pour le compte des Français également établis au Salvador, au Belize et au Honduras ;
- *San José* : la section consulaire de l'ambassade de France au Costa Rica est compétente pour inscrire au registre, et traiter une partie des tâches d'état civil (transcription) et les dossiers de nationalité, pour le compte des Français également établis au Nicaragua et au Panama ;
- *Buenos Aires* : la section consulaire de l'ambassade de France en Argentine est compétente pour le traitement des demandes de passeport et d'état civil pour le compte des sections consulaires au Paraguay et en Uruguay⁵⁸.

⁵⁸ Voir en annexe 10 la présentation de l'expérience menée en Argentine.

2 - Les conditions de la réussite d'un pôle régional

La constitution d'un pôle régional est une expérience à encourager⁵⁹, même si elle ne saurait constituer une mesure majeure de rationalisation. Ces expériences n'ont en effet pas permis d'économiser des ETPT. Elles conduisent toutefois à reconsidérer l'ensemble des tâches et à supprimer certaines formalités superflues.

Le pôle régional peut se révéler être une alternative à la fermeture d'un poste ou à la suppression d'un service rendu. Il permet surtout de faire constater que le service rendu n'est pas nécessairement un service d'immédiate proximité. Quelques conditions doivent toutefois être réunies :

- une culture juridique et linguistique commune aux pays constituant le pôle régional ;
- le maintien de la qualité finale du service rendu : dans le cas de Buenos Aires, prévoir une dotation suffisante de crédits de fonctionnement aurait permis d'utiliser des services postaux privés (postes locales défaillantes), plutôt que de recourir à la valise diplomatique, faisant transiter par Paris les dossiers envoyés de Montevideo et d'Assomption à Buenos Aires ;
- le caractère incontestable du choix du poste centralisateur, par sa taille et son rayonnement régional ;
- l'animation du pôle : le consul général de Buenos Aires a rencontré à plusieurs reprises les communautés françaises d'Uruguay et du Paraguay.

E - Les tournées consulaires

1 - Le cas de Munich

La nouvelle cartographie consulaire en Allemagne conduit les agents du consulat général de Munich à effectuer des tournées consulaires en Bade-Wurtemberg. Elles ont été instaurées en octobre 2006, à la suite de la fermeture des services consulaires de Stuttgart.

En 2012, ont ainsi été organisées 22 tournées consulaires : neuf à Stuttgart, sept à Fribourg, quatre à Karlsruhe, une à Nuremberg et une à Donaueschingen. Chaque tournée mobilise deux à trois agents, pour un coût annuel, pour le poste, modéré (8 000 € pour 1290 dossiers traités).

⁵⁹ Le rapport Lequertier fait un bilan mitigé de ce type d'expérience.

Malgré leur nombre, l'importance de la communauté française en Bade-Wurtemberg ne permet pas aux tournées actuellement organisées de répondre à toutes les demandes. Les déplacements⁶⁰ vers Karlsruhe et Fribourg nécessitent des temps de transport jugés élevés (en train de l'ordre de trois à cinq heures). Au passage, on notera que la distance entre Karlsruhe et Strasbourg qui n'est que de 85 km, permettrait aux Français du Bade-Wurtemberg d'effectuer à Strasbourg leur demande de passeport.

À cette interrogation s'ajoute le problème de la lisibilité d'un dispositif qui apparaît peu compréhensible pour les usagers : le consulat général de Stuttgart n'étant ni en charge, ni en capacité technique d'assurer les tâches consulaires pour le Bade Wurtemberg, l'effort consenti se traduit paradoxalement par des manifestations d'incompréhension, des interrogations sur les délais, et sur un montage administratif jugé complexe.

On ne peut que constater l'importance des services rendus à une communauté française pourtant située dans un pays très proche. La réduction du format consulaire en Allemagne a permis de réduire des emplois dans les postes, mais n'a pas nécessairement contribué à un allègement significatif des tâches. Elle conduit, là encore, à poser la question de l'ampleur des services offerts, et à envisager de les limiter, au moins, aux seules personnes ayant des difficultés à se déplacer. Il n'est en effet pas hors de portée, dans un pays européen, de consentir un déplacement, même de deux cents kilomètres, pour renouveler un passeport ou une carte d'identité tous les 10 ans.

2 - Les tournées consulaires au Brésil

Plus diversifiées dans leur objet que dans le cas de Munich, les tournées effectuées personnellement par le consul général de Sao Paulo ont une vocation affirmée d'animation et d'information de la communauté française, dans un pays très étendu et où le dispositif consulaire est centralisé.

Outre leur dimension consulaire classique, ces tournées ont pour objet de rencontrer et d'informer les communautés françaises résidentes,

⁶⁰ Les agents partent actuellement munis de une à deux valises comprenant les dossiers nécessaires aux rendez-vous préalablement pris : relevés d'immatriculation consulaire, tampons, formulaires de demande d'inscription au registre, formulaires de demande de carte nationale d'identité, documents d'identité établis à restituer aux demandeurs, matériel d'information en matière d'état civil (formalités à accomplir pour une transcription).

de représenter et de relayer les intérêts français auprès des autorités et administrations locales. Enfin, elles permettent de légitimer le rôle des consuls honoraires, qui sont étroitement associés à ces visites dans leur circonscription.

3 - Le cas de la Suisse

L'ambassadeur de France en Suisse, rencontré à l'occasion du déplacement à Genève, considère que l'absence de poste consulaire dans la capitale constitue un handicap pour Berne, compensé cependant par les tournées consulaires organisées depuis Zurich. Des tournées sont également organisées depuis Genève vers Lausanne deux fois par mois et vers Neuchâtel une fois par mois.

Ces tournées sont jugées très utiles par les agents du consulat qui observent que leurs journées foraines ne connaissent pas de temps morts, même si elles constituent une charge évidente pour le consulat : chacune d'entre elles se traduit par l'absence de deux agents, dont un consul-adjoint pendant une journée complète.

Elles s'avèrent également être, pour Lausanne, une compensation à la fermeture du consulat et c'est du reste dans cet esprit qu'elles ont été mises en place et sont maintenues. Les services sont cependant limités au strict minimum : demande et retrait de carte d'identité, retrait de passeport et dépôt de procuration de vote.

Il convient par ailleurs de relever que ces permanences consulaires sont actuellement facilitées par la mise à disposition gratuite des locaux par le Cercle des Italiens à Lausanne et par le centre de santé à Neuchâtel.

4 - L'utilisation des valises *Itinera*

La direction des français à l'étranger a décidé de doter les postes consulaires de valises *Itinera*⁶¹. Ce dispositif électronique sécurisé permet de recueillir sur place, lors des tournées consulaires, les données biométriques nécessaires à l'établissement d'un passeport. Il doit offrir le même degré de sécurité que les dispositifs fixes installés dans les mairies

⁶¹ Elles sont fournies par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), qui prend en charge l'ensemble des coûts de fabrication. L'utilisation de ce dispositif est hautement sécurisée, tant pour l'accès au logiciel TES (titres électroniques sécurisés) que pour la mise en route propre de l'ordinateur portable. Les données biométriques recueillies sont transmises de manière cryptée et ne sont pas stockées dans la valise.

et postes diplomatiques et consulaires, en évitant aux Français de se rendre au consulat pour la prise d'empreintes.

Le déploiement des dispositifs à l'ensemble du réseau consulaire doit s'effectuer en deux temps :

- une première phase, dite « pilote », doit permettre le test d'une dizaine de dispositifs dans des postes s'illustrant par l'importance de la communauté française et la pluralité des conditions locales et géographiques. Onze postes pilotes se sont vu attribuer ce dispositif depuis octobre 2012 (Londres, Bruxelles, Pékin, Canton, New-York, Montréal, San Francisco, Brasilia, Dakar, Sydney, Tananarive) et procèdent actuellement à des expérimentations tant dans l'enceinte du poste que lors des tournées consulaires ;
- la phase finale déploiera les valises *Itinera* à quelque 120 postes attributaires. Cette phase est intervenue courant 2013, les postes pilotes confirmant le bon fonctionnement du système.

En théorie, l'attribution des valises s'est faite selon l'importance de la communauté française, l'étendue de la circonscription consulaire, le coût et les difficultés des transports internes, la sécurité des déplacements, les conditions topographiques particulières, ou la discontinuité du territoire de la circonscription. Dans la pratique, certains postes en ont reçu un exemplaire alors qu'ils n'en auront guère l'utilité, notamment là où la communauté française est concentrée dans l'immédiate proximité du consulat.

À ce stade, les postes interrogés au cours de l'enquête de la Cour ont exprimé leur satisfaction d'améliorer le service rendu à la communauté française, puisque, jusqu'à présent, le renouvellement d'un passeport suppose que le demandeur se déplace au consulat pour le recueil des données biométriques, même si le passeport peut ensuite être remis à l'occasion d'une tournée ou par l'intermédiaire du consul honoraire.

Les tournées consulaires participent à l'allègement de l'offre consulaire tout en continuant d'assurer les services demandés. Elles constituent une solution souple et nécessaire pour les pays étendus. Ainsi, les tournées consulaires aux États-Unis, sont également utiles, comme par exemple celles effectuées à partir du consulat général de Chicago pour assurer une présence auprès de la communauté française de Detroit.

Dans d'autres situations, elles se justifient moins. À Casablanca, 85 % de la communauté française de la circonscription réside à proximité. À Shanghai, 90 % de la communauté française se situe dans la ville et

98 % à moins d'une heure du consulat général. En revanche, le consul général organise des tournées économiques pour faciliter les contacts entre les entreprises françaises avec les autorités locales, ce qui correspond à sa mission d'influence.

D'une manière générale, sans que leur utilité soit mise en cause, ces tournées confortent l'idée que les services consulaires doivent en toute hypothèse être rendus, même si on peut aussi s'interroger sur l'absolue nécessité d'assurer de tels services, notamment dans l'espace européen.

F - Le rôle des consuls honoraires

Les consuls honoraires⁶² exercent un rôle important de relais, en constituant un échelon de proximité indispensable, notamment lorsque les distances sont importantes ou quand le cadre fédéral donne une large autonomie aux institutions locales. Ils facilitent le contact avec les milieux locaux ; ils exercent un rôle utile en cas de risques naturels et de situations d'insécurité ; de manière adaptée, ils sont un relais de service public auprès des Français.

La souplesse du réseau de consuls honoraires, lorsqu'il est possible d'en disposer, se décline par la possibilité de fermer ou d'ouvrir facilement les agences consulaires pour les adapter aux évolutions de la présence de la communauté française.

En Argentine, le réseau français d'agences consulaires n'a pas d'équivalent étranger : l'Espagne et l'Italie disposent d'un réseau traditionnel de consulats généraux de plein exercice, moins dense et plus lourd ; le Chili, en raison d'une forte présence chilienne dans les provinces limitrophes, s'appuie aussi sur un réseau important animé par des diplomates de carrière ; le Brésil a opté pour un réseau plus léger, renforcé pendant les saisons touristiques ; l'Allemagne ou les États-Unis ont une représentation en province quasi-inexistante. De ce fait, dans le cadre de la coopération européenne, les consulats des États-membres ont tendance à s'appuyer sur le réseau français pour pallier leur faible présence.

Le réseau consulaire français a ainsi intérêt à développer son réseau d'agences consulaires, à la condition de bien choisir les consuls

⁶² Les consuls honoraires, qui peuvent exercer certaines fonctions consulaires, ne sont pas des diplomates professionnels et peuvent être des nationaux du pays d'envoi ou du pays de résidence. Le rôle des consuls honoraires est décrit à l'annexe 11 du présent rapport.

honoraires, de les former, de les informer, et d'animer leur réseau. Sous ces conditions, et sans méconnaître la nécessité de contrôler leur activité, les consuls honoraires constituent un véritable atout qui mérite d'être valorisé.

Le budget dédié aux consuls honoraires est souvent mal calibré, en ce qu'il ne permet notamment pas de financer les déplacements des consuls honoraires que nécessiterait une véritable animation du réseau, notamment dans les pays les plus vastes.

Pourtant le dispositif est peu onéreux pour les finances publiques. Il mériterait d'être reconsidéré si l'on estime qu'une consolidation du tissu des agences consulaires permet de limiter les effets de la rationalisation consulaire. Ces dernières constituent en effet un vecteur d'adaptation du réseau simple et moins structurant, soit lorsque leur création fait suite à la suppression d'un poste de plein exercice, soit lorsqu'elle est liée à une démarche proactive de développement de la stratégie d'influence sur un territoire.

G - Le recours aux agents de droit local

L'une des hypothèses de rationalisation est celle visant à recourir plus systématiquement aux agents de droit local (ADL), qu'ils soient ressortissants du pays d'accueil, ou qu'ils soient de nationalité française en résidence dans le pays.

Cette solution est déjà amplement utilisée par le réseau : au plan mondial, plus de la moitié des agents des postes sont recrutés localement, même si des disparités sont constatées selon les pays : à Buenos Aires, 60 % des agents consulaires sont des ADL (9 sur 15 agents) ; à Casablanca, sur les 60 agents, 29 sont des recrutés locaux (soit 48 % de l'effectif total) ; à Sao Paulo, sur les 23,3 ETPT, 13,3 sont des recrutés locaux. (57 %). À Genève, les recrutés locaux représentent 49 % de l'effectif et à Shanghai 65 %.

Leurs fonctions peuvent varier selon la nature du poste. Toutefois, d'une manière générale, ils sont en premier lieu employés sur des fonctions de nature administrative, souvent répétitives (inscriptions, passeports). En outre, les fonctions support sont systématiquement assurées par les ADL : accueil téléphonique, démarches locales, intendance, conduite.

La diversité des tâches, la polyvalence de plus en plus intégrée ainsi que leur expérience les amènent aussi à occuper des responsabilités de même nature que les agents titulaires, y compris pour des fonctions impliquant des connaissances juridiques ou la maîtrise de réglementations

complexes (état civil, nationalité, notariat, visas), ce qui explique paradoxalement et pour partie le taux plus élevé de cadres expatriés dans la zone Schengen.

Toutefois, si des raisons militent pour aller plus loin dans la voie de la substitution des agents titulaires du ministère par des recrutés locaux, notamment de nationalité française, il doit être tenu compte de la nature de certaines fonctions consulaires de nature régaliennne et du souci de préserver la confidentialité et la sécurité dans ces activités. Ces postes font d'ailleurs l'objet d'une habilitation spéciale par le Haut fonctionnaire de défense du Département.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Une nouvelle restructuration de la géographie consulaire française suppose de lever de fortes contraintes.

On ne peut exclure que la croissance de la population française à l'étranger se poursuive en se diversifiant géographiquement. Les enjeux économiques de la mondialisation et ceux de la politique migratoire constituent une deuxième série de contraintes qu'illustre la question des visas. À ces raisons s'ajoute le poids de l'histoire commune avec nombre de pays d'accueil. Surtout, on ne peut ignorer le rapport singulier que les Français entretiennent avec l'État et leur administration, que le consulat incarne à l'étranger.

Pour autant, le réseau consulaire a tenté d'adapter sa géographie de manière indéniable et d'apporter des réponses de rationalisation, le plus souvent toutefois, dans l'objectif de préserver l'étendue des services rendus. Cette adaptation, fruit de fermetures totales ou partielles et d'ouvertures, n'a pas permis une réduction substantielle des emplois dans le réseau. Parmi les expériences et les réformes menées, certaines produisent des effets, d'autres apparaissent, avec le recul, de faible portée.

Le principe de l'universalité du réseau, pourtant réaffirmé, mais dont la définition est de plus en plus floue, évolue progressivement vers le principe de modularité. La présence consulaire est modulée en fonction des priorités ou des particularités locales.

C'est d'ailleurs dans cette voie que s'orientent les réflexions les plus récentes. Plusieurs options sont proposées pour adapter le réseau consulaire « à la carte ».

Le rapport Lequertier recommande ainsi d'adapter la présence française selon des formules diversifiées : maintien d'un consulat pluridimensionnel, consulat d'influence sous la forme d'un poste à gestion simplifiée, consulat mixte, Institut français ou bureau d'Ubifrance

hébergeant une antenne consulaire, consul honoraire doté de moyens particuliers et mieux indemnisé, présence intermittente et itinérante. Ces formules ne sont pas en soi critiquables, car elles démontrent la capacité d'adaptation du réseau aux conditions locales.

Le ministère envisage une organisation consulaire structurant le réseau en trois niveaux. La première catégorie serait constituée de simples bureaux de représentation, n'exerçant que des fonctions de protection consulaire de base, sans administration ni prestation. Cette première catégorie, sous la forme de postes à gestion simplifiée, aurait vocation en premier lieu à simplifier la carte européenne. La deuxième assurerait une présence consulaire plus forte et pourrait proposer quelques prestations consulaires, différenciées selon la localisation géographique et les besoins locaux. La troisième, enfin, offrirait, dans de grands consulats et dans les sections consulaires, l'ensemble des prestations, particulièrement celles relevant de l'administration des Français. La dénomination du poste serait sans rapport avec son importance. Ainsi, un consulat général, comme c'est d'ailleurs déjà le cas, pourrait se révéler appartenir à la première catégorie.

Ces options « à la carte » ont l'inconvénient d'être peu lisibles : le réseau consulaire donne l'impression d'une adaptation empirique, sans qu'en apparaisse toujours la logique. La raison en est que le réseau consulaire doit maintenir l'apparence de l'universalité, mais souvent « en trompe l'œil ».

C'est ce qui ressort de la réorganisation du réseau en Allemagne où l'absence de lisibilité dans la répartition des tâches entre les différentes antennes consulaires conduit paradoxalement à une incompréhension, voire à des critiques, alors que l'intention est de préserver une présence consulaire de proximité.

Au demeurant, il n'est pas certain qu'une présence consulaire d'influence, mais dépourvue de missions consulaires bien identifiées, soit préférable à une fermeture plus drastique de postes, au profit de quelques gros postes exerçant l'intégralité des fonctions consulaires. En effet, une présence symbolique sans moyens n'est pas forcément de nature à préserver l'influence. Et, le rattachement au programme 105 des postes dont la fonction consulaire est clairement secondaire est une option qui, si elle semble optiquement alléger le programme budgétaire 151, ne constitue in fine qu'un jeu à somme nulle pour l'ensemble du Département.

Une déclinaison claire des critères fondant une nouvelle doctrine d'emploi des prestations consulaires apparaît donc constituer un préalable à la poursuite de la rationalisation géographique du réseau. De

ce point de vue, la réduction des formats et surtout la fermeture de postes consulaires dans l'espace européen, et plus généralement dans des zones géographiques, dont le niveau et les conditions de vie sont comparables à ceux de la France, semble devoir constituer une priorité.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 6. renforcer la rationalisation du réseau consulaire dans les pays où les conditions économiques et de sécurité sont comparables à celles de la France, particulièrement en Europe ;*
 - 7. reconsidérer périodiquement l'existence des consulats généraux situés dans les capitales politiques des pays-hôtes, spécialement en Europe ;*
 - 8. mutualiser et regrouper les structures et services consulaires :*
 - en relançant les projets de co-localisations avec les consulats de pays partenaires européens ;*
 - en développant davantage l'expérience des postes mixtes ou à compétences multiples ;*
 - en renforçant la centralisation sur un seul consulat par pays-hôte du traitement des dossiers d'état civil ;*
 - en amplifiant la constitution de pôles régionaux consulaires, au-delà des expérimentations actuelles ;*
 - 9. développer, structurer et animer le réseau des consuls honoraires.*
-

Conclusion

Les consulats français se sont vu confier des missions étendues et en forte croissance qui se rapportent de manière plus ou moins directe à la protection et à l'administration des Français établis ou de passage à l'étranger. Les comparaisons qui peuvent être établies avec les pratiques des pays disposant d'un réseau et d'une communauté expatriée comparables montrent les singularités de la France dans ce domaine. En outre, les agents consulaires doivent faire face à l'accroissement significatif de la population française à l'étranger.

Dans le cadre des principales missions qui lui sont assignées, le consulat peut à la fois jouer le rôle d'un bureau d'état civil, d'une antenne préfectorale, d'un bureau électoral, d'un office notarial, d'un bureau d'aide sociale, d'une agence de Pôle Emploi, d'un service du rectorat, d'un bureau du service national, d'une trésorerie générale ou encore d'antenne d'un service judiciaire.

Dans le même temps, le réseau s'est efforcé de s'adapter aux enjeux de la mondialisation, tout en assumant une phase de fermetures d'implantations ou de réductions de format engagée à partir des années 2000, dans un contexte où les contraintes pesant sur ses moyens se renforçaient. Une logique de performance a accompagné cette restructuration, visant plus au maintien du service rendu qu'à une remise en cause des missions ne constituant pas le cœur du métier consulaire.

Cette démarche de rationalisation du réseau se poursuit encore à ce jour et des marges existent pour réduire les implantations consulaires, particulièrement en Europe et dans des zones géographiques dont le niveau et les conditions de vie sont comparables à ceux de la France.

Toutefois, elle ne pourra plus produire d'effets significatifs sans un réexamen du périmètre des missions qu'il est demandé au réseau consulaire d'assumer. La densité du réseau résulte en effet avant tout de l'importance et de la diversité des missions offertes.

Des réévaluations dans ce domaine peuvent relever soit d'une simple rationalisation (approfondissement de la dématérialisation, mutualisation des structures), soit d'orientations plus stratégiques (suppression ou allègement de certaines missions). En tout état de cause, et compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, les choix à opérer parmi les missions et les implantations du ministère ne doivent pas être davantage différés.

Annexes

Annexe n° 1

Lettre de saisine

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU
CONTRÔLE BUDGÉTAIRE*Le Président*

n° 111

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 13 décembre 2012

KCC A1211512 KJF
31/12/2012

Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ainsi que les dates auxquelles il serait souhaitable que les communications de la Cour lui soient transmises afin de lui permettre d'en tenir compte dans les meilleures conditions :

- les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en désynchronie (fin juin 2013) ;
- l'évolution des missions et de l'organisation des consulats (fin juin 2013) ;
- l'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt recherche (fin juillet 2013) ;
- l'évolution des péages autoroutiers et le bilan financier des concessions (fin octobre 2013) ;
- le recours par Pôle Emploi à des opérateurs privés pour le placement et l'accompagnement des chômeurs (fin mai 2014).

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président de la Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS


Gilles CARREZ

Annexe n° 2**Réponses du Premier président**

*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes*

Paris, le: 14 JAN. 2013

1300131

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 13 décembre 2012, relatif à la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2° de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de vous remettre les enquêtes que vous avez demandées aux dates souhaitées.

Pour les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence, le rapport préparé par la première chambre de la Cour, dont le président est M. Raoul Briet, vous serait remis pour le 30 juin 2013. Il en serait de même pour l'enquête sur l'évolution des missions et l'organisation des consulats qui sera réalisée par la quatrième chambre de la Cour présidée par M. Jean-Pierre Bayle.

L'enquête sur l'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt recherche, préparée par la troisième chambre de la Cour, présidée par M. Patrick Lefas, vous parviendrait pour le 31 juillet 2013.

Le rapport sur l'évolution des péages autoroutiers et le bilan financier des concessions, préparé par la septième chambre de la Cour, présidée par M. Christian Descheemaeker, serait rendu pour le 31 octobre 2013.

.../ ...

Monsieur Gilles CARREZ
Président de la commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS CEDEX 07 SP

Enfin, je peux vous indiquer que l'enquête sur le recours par Pôle Emploi à des opérateurs privés pour le placement et l'accompagnement des chômeurs, préparée par la cinquième chambre de la Cour, présidée par Mme Anne Froment-Meurice, vous serait fournie pour le 31 mai 2014.

La cinquième chambre de la Cour préparera également le rapport sur la mise en œuvre des missions de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), que vous avez demandé par courrier en date du 20 novembre 2012, conjointement avec la présidente de la commission des affaires sociales et les deux co-présidents de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale. Ce rapport vous parviendrait pour le 1^{er} octobre 2013.

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu dans les semaines qui viennent afin de préciser le champ et la portée de ces travaux.

Je vous rappelle enfin que M. Jean-Marie Bertrand, président de chambre, rapporteur général, se tient à la disposition de la commission des finances de l'Assemblée nationale pour tous les sujets qu'elle souhaiterait aborder avec la Cour.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.


Didier MIGAUD

*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes*

Paris, le 04 JUIL, 2013

1303346

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 14 janvier 2013, je vous avais indiqué que l'enquête sur l'évolution des missions et l'organisation des consulats, que vous avez demandée en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, vous serait remise pour le 30 juin 2013.

Des difficultés ayant été rencontrées par la Cour pour mener à bien cette enquête dans les délais impartis, le président de la quatrième chambre de la Cour, M. Jean-Pierre Bayle, en a informé M. Jérôme Lambert, rapporteur spécial de votre commission, qui ne voit pas d'objection à ce que la remise de ce rapport soit reportée.

Je vous propose donc que la Cour fasse parvenir son rapport à votre commission pour la mi-septembre 2013.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.


Didier MIGAUB

Monsieur Gilles CARREZ
Président de la commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS CEDEX 07 SP

Annexe n° 3**Extraits de la convention de Vienne sur les relations consulaires
du 24 avril 1963****Article 5**

Les fonctions consulaires consistent à :

- a) Protéger dans l'État de résidence les intérêts de l'État d'envoi et de ses ressortissants, personnes physiques et morales, dans les limites admises par le droit international ;
- b) Favoriser le développement de relations commerciales, économiques, culturelles et scientifiques entre l'État d'envoi et l'État de résidence et promouvoir de toute autre manière des relations amicales entre eux dans le cadre des dispositions de la présente Convention ;
- c) S'informer, par tous les moyens licites, des conditions et de l'évolution de la vie commerciale, économique, culturelle et scientifique de l'État de résidence, faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'État d'envoi et donner des renseignements aux personnes intéressées ;
- d) Délivrer des passeports et des documents de voyage aux ressortissants de l'État d'envoi, ainsi que des visas et documents appropriés aux personnes qui désirent se rendre dans l'État d'envoi ;
- e) Prêter secours et assistance aux ressortissants, personnes physiques et morales, de l'État d'envoi ;
- f) Agir en qualité de notaire et d'officier d'état civil et exercer des fonctions similaires, ainsi que certaines fonctions d'ordre administratif, pour autant que les lois et règlements de l'État de résidence ne s'y opposent pas ;
- g) Sauvegarder les intérêts des ressortissants, personnes physiques et morales, de l'État d'envoi, dans les successions sur le territoire de l'État de résidence conformément aux lois et règlements de l'État de résidence ;
- h) Sauvegarder, dans les limites fixées par les lois et règlements de l'État de résidence, les intérêts des mineurs et des incapables, ressortissants de l'État d'envoi, particulièrement lorsque l'institution d'une tutelle ou d'une curatelle à leur égard est requise ;
- i) Sous réserve des pratiques et procédures en vigueur dans l'État de résidence, représenter les ressortissants de l'État d'envoi ou prendre des dispositions afin d'assurer leur représentation appropriée devant les tribunaux ou les autres autorités de l'État de résidence pour demander, conformément aux lois et règlements de l'État de résidence, l'adoption de mesures provisoires en vue de la sauvegarde des droits et intérêts de ces ressortissants lorsque, en raison de leur absence ou pour toute autre cause, ils ne peuvent défendre en temps utile leurs droits et intérêts ;
- j) Transmettre des actes judiciaires et extrajudiciaires ou exécuter des commissions rogatoires conformément aux accords internationaux en vigueur ou, à défaut de tels accords, de toute manière compatible avec les lois et règlements de l'État de résidence ;

k) Exercer les droits de contrôle et d'inspection prévus par les lois et règlements de l'État d'envoi sur les navires de mer et sur les bateaux fluviaux ayant la nationalité de l'État d'envoi et sur les avions immatriculés dans cet État, ainsi que sur leurs équipages ;

l) Prêter assistance aux navires, bateaux et avions mentionnés à l'alinéa k du présent article, ainsi qu'à leurs équipages, recevoir les déclarations sur le voyage de ces navires et bateaux, examiner et viser les papiers de bord et, sans préjudice des pouvoirs des autorités de l'État de résidence, faire des enquêtes concernant les incidents survenus au cours de la traversée et régler, pour autant que les lois et règlements de l'État d'envoi l'autorisent, les contestations de toute nature entre le capitaine, les officiers et les marins ;

m) Exercer toutes autres fonctions confiées à un poste consulaire par l'État d'envoi que n'interdisent pas les lois et règlements de l'État de résidence ou auxquelles l'État de résidence ne s'oppose pas ou qui sont mentionnées dans les accords internationaux en vigueur entre l'État d'envoi et l'État de résidence.

Article 36

Afin que l'exercice des fonctions consulaires relatives aux ressortissants de l'État d'envoi soit facilité :

a) Les fonctionnaires consulaires doivent avoir la liberté de communiquer avec les ressortissants de l'État d'envoi et de se rendre auprès d'eux. Les ressortissants de l'État d'envoi doivent avoir la même liberté de communiquer avec les fonctionnaires consulaires et de se rendre auprès d'eux ;

b) Si l'intéressé en fait la demande, les autorités compétentes de l'État de résidence doivent avertir sans retard le poste consulaire de l'État d'envoi lorsque, dans sa circonscription consulaire, un ressortissant de cet État est arrêté, incarcéré ou mis en état de détention préventive ou toute autre forme de détention. Toute communication adressée au poste consulaire par la personne arrêtée, incarcérée ou mise en état de détention préventive ou toute autre forme de détention doit également être transmise sans retard par lesdites autorités. Celles-ci doivent sans retard informer l'intéressé de ses droits aux termes du présent alinéa ;

c) Les fonctionnaires consulaires ont le droit de se rendre auprès d'un ressortissant de l'État d'envoi qui est incarcéré, en état de détention préventive ou toute autre forme de détention, de s'entretenir et de correspondre avec lui et de pourvoir à sa représentation en justice. Ils ont également le droit de se rendre auprès d'un ressortissant de l'État d'envoi qui, dans leur circonscription, est incarcéré ou détenu en exécution d'un jugement. Néanmoins, les fonctionnaires consulaires doivent s'abstenir d'intervenir en faveur d'un ressortissant incarcéré ou mis en état de détention préventive ou toute autre forme de détention lorsque l'intéressé s'y oppose expressément.

Annexe n° 4

**Prévisions des crédits du programme 151 par activités
Triennal PLF 2013 à 2015**

	LFI 2012	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015	Evol.12.15	Evol 13.15
Assemblée des Français de l'étranger	3 410 000	5 570 000	3 380 000	3 370 000	- 1.17 %	-39.50 %
Indemnités conseillers AFE	3 205 000	3 205 000	3 205 000	3 205 000	0.00 %	0.00 %
Fonctionnement AFE	205 000	185 000	175 000	165 000	- 19.51 %	- 10.81 %
Elections AFE		2 180 000				
Fonctionnement des services Direction des Français à l'Etranger	17 862 727	7 431 800	9 485 000	7 385 000	- 58.66 %	- 0.63 %
Voyages et missions	300 000	300 000	300 000	300 000		
Frais de représentation	10 000	10 000	10 000	10 000		
Gratification des stagiaires	20 000	20 000	20 000	20 000		
Autres dépenses dont études						
Service central de l'état-Civil	1 295 000	1 300 000	1 250 000	1 200 000	- 7.34 %	- 7.69 %
Imprimerie Nationale - Acheminement passeport/ docs sécurisés	697 000	1 040 000	1 090 000	1 140 000	63.56 %	9.62 %
Fonctionnement Adoption internationale	80 000	80 000	90 000	90 000	12.50 %	12.50 %
Frais de tournées consulaires	710 000	710 000	710 000	710 000	0.00 %	0.00 %
Frais de représentation des postes	2 045 727	2 000 000	2 000 000	2 000 000	- 2.24 %	0.00 %
Entretien des cimetières français à l'étranger	548 000	582 800	575 000	475 000	- 13.32 %	- 18.50 %
Maison des Français à l'Etranger	149 000	149 000	200 000	200 000	34.23 %	34.23 %
Agences consulaires	1 296 000	1 210 000	1 210 000	1 210 000	- 6.64 %	0.00 %
Elections (AC et ET)+ vote électronique	10 679 000		2 000 000			
Location entretien machine	33 000	30 000	30 000	30 000	- 9.09 %	0.00 %
Téléadministration et accueil	1 010 000	1 360 000	1 200 000	1 100 000	8.91 %	- 19.12 %
Domaine Français de l'étranger (DSI) + infocentre et contrôle de gestion	680 000	780 000	720 000	620 000	- 8.82 %	- 20.51 %
Domaine état civil (DSI)	330 000	580 000	480 000	480 000	45.45 %	- 17.24 %
Infocentre et Contrôle de gestion (DSI)	-					
Autres projets informatiques et frais annexes (DFAE)	-					
Affaires sociales	19 800 000	19 812 000	19 812 000	19 812 000	0.06 %	

	LFI 2012	PLF 2013	PLF 2014	PLF 2015	Evol.12.15	Evol 13.15
Subvention Adoption internationale	198 000	210 000	210 000	210 000	6.06 %	
Rapatriements sanitaires	797 000	797 000	797 000	797 000		
Aide sociale	16 235 000	16 235 000	16 235 000	16 235 000		
Hospitalisations d'urgence	498 000	498 000	498 000	498 000		
Sociétés de bienfaisance (Organismes locaux d'entraide et de solidarité)	398 000	398 000	398 000	398 000		
Subventions aux organismes d'aide	100 000	100 000	100 000	100 000		
Caisse des français de l'Etranger	498 000	498 000	498 000	498 000		
Emploi et formation fonctionnement AC	35 000	35 000	35 000	35 000		
Emploi et formation (subvention)	762 000	762 000	762 000	762 000		
Centres médico-sociaux	279 000	279 000	279 000	279 000		
Emploi et formation fonctionnement ETR	-					
Réserve parlementaire	366700	0	0	0		
Subventions au titre de la RP AC	366 700					
Subventions au titre de la RP ETR						
TOTAL Action 1	42 449 427	34 173 800	33 877 000	31 667 000	- 25.40 %	- 7.34 %
Action 2 Bourses scolaires	125 500 000	110 300 000	118 800 000	125 500 000	0.00 %	13.78 %
Total Bourses scolaires	93 600 000	110 300 000	118 800 000	125 500 000	34.08 %	13.78 %
Total programme 151 (hors titre 2)	167 949 427	144 473 800	152 677 000	157 167 000	- 6.42 %	8.79 %

Source : MAE / direction des français à l'étranger/ août 2012

Annexe n° 5

**Les 25 pays où la présence française est la plus forte
(nombre d'inscrits au registre mondial des Français établis hors
de France)**

Pays	2007	2008	2009	2010	2011	2012	<i>Evolution 2012 / 2007</i>
SUISSE	132 784	138 349	143 870	145 108	155 743	158 862	19,6 %
ROYAUME-UNI	107 914	112 660	113 127	113 655	123 306	126 049	16,6 %
ÉTATS-UNIS	111 875	117 076	115 383	115 058	122 686	125 171	11,8 %
BELGIQUE	81 608	90 588	96 596	101 236	109 426	113 563	39,0 %
ALLEMAGNE	99 288	106 842	109 468	111 742	114 372	110 881	11,6 %
ESPAGNE	69 290	82 050	86 173	89 391	94 056	95 052	37,2 %
CANADA	63 732	68 075	69 868	71 404	79 328	78 647	23,4 %
ISRAEL	49 137	56 585	57 941	59 018	58 840	54 886	11,6 %
ITALIE	44 561	46 224	46 618	46 554	48 352	46 987	5,0 %
MAROC	34 097	36 818	39 044	41 129	44 000	45 269	33,0 %
CHINE	18 765	22 231	24 953	27 207	30 305	30 787	64,1 %
LUXEMBOURG	23 854	24 809	25 385	26 136	28 720	30 352	27,2 %
ALGERIE	36 782	34 718	30 993	28 287	28 830	30 344	- 17,5 %
PAYS-BAS	19 375	21 282	22 407	23 593	23 934	23 149	19,4 %
TUNISIE	15 931	17 980	19 010	19 995	21 552	22 221	39,4 %
JERUSALEM	15 510	17 099	17 856	19 730	19 708	21 848	40,8 %
LIBAN	16 937	18 225	18 807	19 725	21 428	21 589	27,4 %
BRESIL	16 467	17 773	18 578	18 757	19 858	19 754	19,9 %
AUSTRALIE	14 442	15 291	16 004	15 821	18 323	19 104	32,2 %
MADAGASCAR	18 962	19 821	19 841	19 930	19 864	18 814	- 0,8 %
SENEGAL	16 966	16 882	16 817	16 817	17 729	18 332	8,0 %
MEXIQUE	14 315	15 378	16 048	16 404	17 315	17 556	22,6 %
PORTUGAL	12 135	13 864	14 320	15 049	15 572	15 707	29,4 %
EMIRATS ARABES UNIS	8 497	9 858	11 187	12 453	14 352	15 536	82,8 %
ARGENTINE	14 283	15 225	14 854	14 234	14 390	14 444	0,1 %

Source : direction des français à l'étranger

Annexe n° 6

L'évolution sur longue période du nombre de Français inscrits sur le registre par zone géographique et proportion des binationaux

	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2012	Evolution 2012/1985
AFRIQUE DU NORD	68 327	56 367	48 770	46 276	84 049	90 153	98 090	+44 %
<i>double-nationaux</i>	15 955	27 141	26 231	26 829	59 003	57 733	63 175	X 4 64,4 %
AFRIQUE FRANCOPHONE	140 490	123 558	107 033	101 255	102 349	112 441	117 378	-17 %
<i>double-nationaux</i>	29 240	30 099	38 751	43 182	43 140	50 899	52 663	+80% 44,9 %
AFRIQUE NON FRANCOPHONE	12 000	10 591	11 055	12 170	14 033	17 475	18 796	+45 %
<i>double-nationaux</i>	1 639	1 896	2 720	3 459	3 958	5 099	5 214	X2 27,7 %
AMERIQUE CENTRALE-SUD	49 875	56 831	56 537	64 758	79 255	92 633	97 425	+95 %
<i>double-nationaux</i>	23 367	31 415	33 675	38 146	47 760	57 738	58 688	X 3 60,2 %
AMERIQUE DU NORD	101 903	98 500	106 917	129 191	166 862	186 462	203 818	X 2
<i>double-nationaux</i>	36 608	43 248	48 313	60 645	81 828	95 509	94 644	X 2,5 46,4 %
ASIE-OCEANIE	37 616	37 251	49 034	56 392	73 531	105 389	120 027	X 4
<i>double-nationaux</i>	4 437	9 269	11 989	14 787	18 172	23 724	26 087	X6,5 21,7 %
EUROPE DE L'EST	5 066	5 280	11 297	16 197	21 757	28 379	29 988	X 6
<i>double-nationaux</i>	2 396	2 681	4 317	5 912	8 216	10 403	11 269	X5 37,6 %
EUROPE OCCIDENTALE	428 260	446 700	449 458	509 085	630 039	737 300	789 138	+84 %
<i>double-nationaux</i>	150 402	178 795	192 869	217 348	242 317	265 258	271 458	+80 % 34,4 %
PROCHE et MOYEN-ORIENT	53 802	49 587	62 702	73 779	96 653	133 769	136 394	+156 %
<i>double-nationaux</i>	27 523	36 115	48 777	58 067	76 990	99 552	96 905	X3,5 71,0 %

Source : direction des français à l'étranger

Annexe n ° 7

Accroissement du format ou ouverture de postes (2005 à 2011)

Nature du format/années	(1997/2004) (*)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 & 2012
Réouverture de la section consulaire d'ambassade	Irak <i>Bagdad</i>	Afghanistan <i>Kaboul</i>					Rwanda <i>Kigali</i>	
Ouverture d'une section consulaire d'ambassade	Kosovo <i>Pristina</i> Moldavie <i>Chisinau</i> Mongolie <i>Oulan-Bator</i>		Monténégro <i>Podgorica</i>			Tadjikistan <i>Douchanbé</i>		
Ouverture d'un consulat à gestion simplifiée						Japon <i>Kyoto</i>		
Ouverture d'un consulat	Chine <i>Wuhan</i>				Inde <i>Calcutta</i>		Canada <i>Calgary</i>	
Transformation du bureau d'ambassade en consulat général							Kazakhstan <i>Almaty</i>	
Ouverture d'un consulat général	Algérie <i>Annaba</i>	Chine <i>Chengdu</i>		Russie <i>Ekaterinbourg</i> Algérie <i>Oran</i> Chine <i>Shenyang</i>		Irak <i>Erbil</i> <i>avec un secteur visas depuis février 2013</i>		
Ouverture d'un consulat mixte					Inde <i>Bangalore</i>			
TOTAL : 14 (20 si l'on ajoute la période 1997/2004)	(6) *	2	1	3	2	3	3	0

*colonne 1997/2004 : pour mémoire

Source : Cour des comptes et direction des français à l'étranger

Annexe n° 8

Réduction du format ou fermetures de postes

Nature du format/années	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Transformation du consulat général en consulat							Afrique Sud Johannesburg		
Transformation en consulat général à gestion simplifiée (PGS = poste à gestion simplifiée)	Allemagne Hambourg Brésil Recife Égypte Alexandrie États-Unis La Nouvelle-Orléans	Allemagne Düsseldorf Sarrebruck Pologne Cracovie	Espagne Séville Portugal Porto Allemagne Stuttgart Pakistan Karachi	Espagne Bilbao Italie Turin Naples		Israël Haïfa	Canada Halifax	Grèce Thessalonique	Russie Ekaterinbourg
Création d'un pôle régional						Riga Vienne Guatemala	San José Buenos Aires		
Transformation du PGS en chancellerie détachée	Madagascar Diego-Suarez				Gabon Port-Gentil				
Transformation en section consulaire d'ambassade *Transformation en ambassade	Togo Lomé	Portugal Lisbonne	Monaco *	Rép. Centrafricaine Bangui		Cameroun Yaoundé	Sud-Soudan Djouba*	Luxembourg Djibouti Bénin Cotonou	
Présence par un consul honoraire		Tunisie Sfax							
Fermeture de la chancellerie détachée	Suisse Lausanne								
Fermeture de l'antenne consulaire	Italie Gênes		Espagne Alicante			Espagne Valence	Espagne Palma	Espagne Malaga	
Fermeture de la section	Canada Ottawa								
Fermeture du consulat						Cameroun Garoua	Sénégal Saint Louis		
Fermeture du consulat général		Suisse Berne				Japon Osaka- Kobé		Belgique Liège Anvers	
TOTAL : 49	9	6	6	4	1	8	7	7	1

Source : Cour des comptes et direction des français à l'étranger

Annexe n° 9-1

Bilan en ETPT de l'accroissement du format ou des ouvertures de postes

	Pays – Postes	A	B	C	ADL
Réouverture de la section consulaire d'ambassade	Afghanistan – <i>Kaboul</i> (2005)	0	1	1	0,5
	Rwanda – <i>Kigali</i> (2010)	0	1	1	0
Ouverture d'une section consulaire d'ambassade	Monténégro – <i>Podgorica</i> (2006)	0	0	0	1
	Tadjikistan – <i>Douchanbé</i> (2009)	0	0	0	1
	Moldavie – <i>Chisinau</i>	0	0	1	3
	Kosovo – <i>Pristina</i>	0	0	1	1,5
Ouverture d'un consulat à gestion simplifiée	Japon – <i>Kyoto</i>	1	0	1	2
	Irak – <i>Erbil</i> (2009)	1	1	1	2,5
Ouverture d'un consulat	Canada – <i>Calgary</i> (2010)	1	0	1	0
Transformation du bureau d'amb. en consulat général	Kazakhstan – <i>Almaty</i> (2010)	1	0	1	3
Ouverture d'un consulat général	Chine – <i>Chengdu</i> (2005)	1	1	3	7
	Russie – <i>Ekaterinbourg</i> (2007, PGS depuis 2012)	1	0	1	2
	Algérie – <i>Annaba</i>	1	3	13	27,5
	Algérie – <i>Oran</i> (2007) dont 9 ETPT venant d'Alger	1	2	15	20
	Inde – <i>Calcutta</i> (2008)	1	1	2	6
	Chine - <i>Shenyang</i> (2007)	1	0	2	4
Ouverture de consulats mixtes	Inde – <i>Bangalore</i> (2008)	1	1	2	5
TOTAL		11	11	46	86

Annexe n ° 9-2

Bilan en ETPT des fermetures ou réductions de format

	Pays – Postes	A	B	C	ADL
Transformation du consulat général en consulat	Japon – <i>Osaka et Kobe</i> (2009)	-1	-1	0	-4
	Afrique du sud : <i>Johannesburg</i> (2010)	0	1	-1	-3
Transformation en consulat général à gestion simplifiée	Allemagne – <i>Hambourg</i> (2004)*	-1	-1	-1	-1
	Brésil – <i>Recife</i> (2004) *	0	-1	-1	-1
	Égypte – <i>Alexandrie</i> (2004)*	0	-1	-1	-1
	États-Unis – <i>La Nouvelle-Orléans</i> (2004)*	0	0	-1	-1
	Pakistan – <i>Karachi</i> (2004)*	0	-1	-1	-1
	Allemagne – <i>Düsseldorf</i> (2005) *	0	-1	-1	-1
	Allemagne – <i>Sarrebruck</i> (2005) *	0	-1	-1	-1
	Pologne – <i>Cracovie</i> (2005)	0	-1	-1	-1,75
	Espagne – <i>Séville</i> (2006)	0	0	0	-7,25
	Portugal – <i>Porto</i> (2006)	0	-1	0	-4
	Allemagne – <i>Stuttgart</i> (2006)	0	-1	-6	-10,5
	Espagne – <i>Bilbao</i> (2007)	0	0	-2	0
	Italie – <i>Turin</i> (2007)	0	-1	-4	-5
	Italie – <i>Naples</i> (2007)	0	0	-1	-3,5
	Israël – <i>Haïfa</i> (2009)	0	-1	0	-1
	Canada – <i>Moncton et Halifax</i> (2010)	0	-1	0	-2,5
Grèce – <i>Thessalonique</i> (2011)	0	-1	0	-1	
Consulat général transformé en chancellerie détachée	Madagascar - <i>Diego-Suarez</i> (2004)	-1	0	-1	0
Transformation en section consulaire d'ambassade <i>Il s'agissait d'un consulat général, devenu ambassade pourvue d'une section consulaire, comme à Djouba.</i>	Togo – <i>Lomé</i> (2004)	-1	0	-1	-2,5
	Portugal – <i>Lisbonne</i> (2005)	-1	0	1	-2,5
	Monaco – <i>Monaco</i> (2006)	-1	-1	-2	-5
	Rép. Centrafricaine – <i>Bangui</i> (2007)	-1	0	0	-7
	Cameroun – <i>Yaoundé</i> (2009)	-1	1	0	0,5
	<i>Luxembourg</i> (2011)	-1	0	0	0
	Grèce – <i>Athènes</i> (2003)	0	1	0	4
	<i>Djibouti</i> (2011)	-1	-1	-1	-2

	Bénin – <i>Cotonou</i> (2011)	-1	0	0	1
Poste transformé en consulat honoraire	Tunisie - <i>Sfax</i> (2005) *	-1	-1	-1	-1
Fermeture de la chancellerie détachée <i>Transformé en « bureau du CGF à Libreville »</i>	Suisse – <i>Lausanne</i> (2004) *	0	-1	-1	-1
	Gabon – <i>Port-Gentil</i> (2008)	-1	1	0	0,5
Fermeture de l'antenne consulaire	Italie – <i>Gênes</i> (2004) *	0	0	-1	-1
	Espagne – <i>Alicante</i> (2006)	0	0	-1	-2,38
	Espagne – <i>Valence</i> (2009)	0	0	-2	-2
	Espagne – <i>Palma de Majorque</i> (2010)	0	0	-1	-1
	Espagne – <i>Malaga</i> (2011)	0	0	-1	-1,8
Fermeture de la section consulaire	Canada – <i>Ottawa</i> (2004) *	0	-1	-1	-1
Fermeture du consulat	Cameroun – <i>Garoua</i> (2009)	-1	0	-1	-5
	Sénégal – <i>Saint Louis</i> (2010)	-1	-1	0	-5
Fermeture du consulat général	Suisse – <i>Berne</i> (2005) *	0	-1	-1	-1
	Belgique – <i>Liège</i> (2011)	-1	0	0	-3
	Belgique – <i>Anvers</i> (2011)	-1	0	-1	-2,8
	TOTAL	-17	-17	-38	-91,5
SOLDE TABLEAU 1 + TABLEAU 2	-9,48	-6	-6	8	-5,5

Annexe n° 10

L'expérience de pôle régional menée en Argentine

La mise en place du pôle régional centralise, au sein du consulat général de Buenos Aires, la compétence, jusqu'alors détenue par les sections consulaires de Montevideo et d'Assomption, concernant l'état civil, la délivrance de passeports et l'inscription au registre, ainsi que les dossiers de nationalité pour Montevideo.

Le choix a reposé sur la constatation de la prédominance de Buenos Aires par rapport aux deux autres pays : il est le seul pôle consulaire de plein exercice de la région ; les communautés françaises d'Uruguay (2 650 immatriculés) et du Paraguay (1 300 immatriculés) sont faibles par rapport à celle d'Argentine (15 000 immatriculés) ; ni le Paraguay ni l'Uruguay ne sont en outre d'importantes destinations touristiques.

Cette centralisation⁶³ a été conçue dans des conditions évitant que les résidents français du Paraguay et d'Uruguay aient à se rendre à Buenos Aires pour effectuer les démarches désormais délocalisées.

Au regard de la rationalisation des tâches, du service rendu aux communautés française et en matière d'économie budgétaires réalisées, il apparaît que :

- les dossiers, notamment complexes, sont traités à Buenos Aires par des agents expérimentés, alors qu'ils étaient instruits par des agents polyvalents à Assomption et à Montevideo ;
- le maintien d'un service de proximité a été maintenu (réception des dossiers), ce qui limite de fait la rationalisation attendue ;
- la réforme a été bien vécue à Assomption, mais reste encore sensible à Montevideo, où l'on ne voit que peu d'avantages à la création du pôle régional ;
- du point de vue de Buenos Aires, la charge de travail a été absorbée sans difficulté en créant un ETPT polyvalent, alors que deux ETPT ont été respectivement supprimés à Assomption et à Montevideo ;

⁶³ Dans la pratique, la tenue centralisée du registre n'a pas été mise en œuvre et l'inscription à l'état civil a été rendue à Assomption (compte tenu de la distance entre les deux capitales).

- les inquiétudes initiales des communautés françaises au Paraguay et en Uruguay, ainsi que celles des représentants des Français de l'étranger se sont apaisées, sans toutefois se dissiper totalement, ceux-ci redoutant qu'à terme, les deux sections consulaires soient totalement fermées.

Annexe n° 11

Le rôle des consuls honoraires

1. Le statut et le mode de désignation des consuls honoraires

a) Le statut

Les consuls honoraires relèvent des dispositions de la convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963. Le décret n° 76-548 du 16 juin 1976 précise que « les chefs de circonscription consulaire peuvent nommer, dans les localités de leur circonscription où l'intérêt du service leur paraîtra l'exiger, des délégués qui reçoivent, selon l'importance de leurs fonctions, le titre soit de consul général honoraire, de consul honoraire, de vice-consul honoraire ou d'agent consulaire ». Leur recours est conditionné par une autorisation donnée par le pays d'accueil. Les consuls honoraires sont nommés pour cinq ans et ne peuvent exercer leurs fonctions passé l'âge de 70 ans. Ils sont contrôlés par le consul, chef de la circonscription consulaire.

b) Le mode de sélection et de désignation des consuls honoraires

Le choix d'un consul honoraire résulte le plus souvent d'une sélection informelle faite par les consuls en titre qui recherchent des profils connaissant bien la communauté française, bien insérés dans la société locale, disposant déjà d'un solide réseau de connaissances, notamment à raison de leur parcours professionnel et donnant toutes les apparences de la moralité.

Ainsi, au poste de Genève, l'un des consuls honoraires est industriel, l'autre dirige des sociétés de négoce et de construction ; il est également président de l'Union France-Valais, elle-même membre de l'Union des Français de Suisse. Le futur remplaçant du premier est un double-national fonctionnaire suisse auprès du ministère de l'intérieur du Jura et a été repéré à l'occasion de l'organisation des élections de 2012. De même, à Campo-Grande (Brésil), la fille de la consule honoraire sortante a accepté de lui succéder.

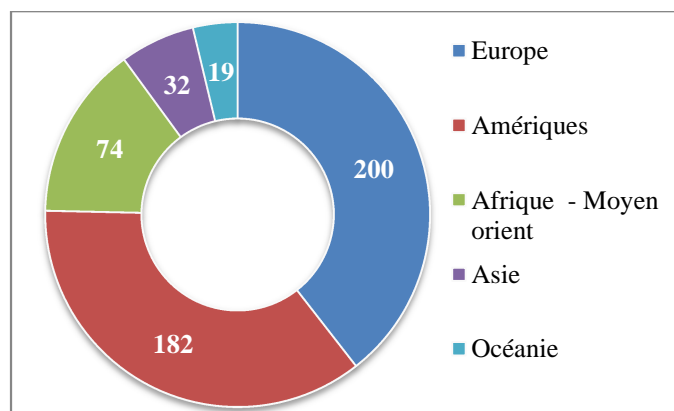
Le choix peut également être le résultat d'un véritable processus de sélection. Ainsi, à Florianopolis (Brésil), une sélection a été organisée entre cinq candidats.

Dans tous les cas, le choix du consul honoraire fait l'objet d'une validation formelle par le Département, sous la forme d'un arrêté de nomination et de la remise d'un brevet. La détention de la nationalité française n'est pas une condition.

2 - La répartition géographique des agences consulaires

Au 31 décembre 2012, le ministère des affaires étrangères dénombrait ainsi 507 agences consulaires réparties de la manière suivante :

La répartition géographique des agences consulaires



Source : rapport direction des français à l'étranger

2012

On observe une très nette sous-représentation du continent asiatique et dans une moindre mesure africain, qui met en évidence des marges de progrès sensibles pour accroître l'implantation d'agences consulaires, lorsque cela est possible ou nécessaire. Ainsi, la désignation de consuls honoraires n'est pas autorisée en Chine. À Casablanca, la circonscription ne dispose pas de consuls honoraires, car 85 % de la communauté française réside dans la ville ou dans sa toute proche banlieue.

Dans les pays où cette pratique est autorisée, la nomination des consuls honoraires peut par ailleurs demander un délai assez long ou bien être difficile à mettre en œuvre : ainsi, lors de la visite sur place au consulat général de France à Genève, il a pu être observé que le remplacement du consul honoraire implanté dans le canton du Jura, atteint par la limite d'âge, rencontrait des obstacles administratifs retardant l'acceptation définitive du dossier du nouveau consul honoraire

par les autorités suisses. De même, si le consul général juge qu'il serait utile de désigner un consul honoraire à Fribourg, les autorités locales n'ont pas encore donné leur accord.

3 - Les missions confiées aux consuls honoraires

Si dans leur ensemble les consuls honoraires s'inscrivent dans une politique de rayonnement de la France et constituent à cet égard un relais d'influence solide, les missions qui leurs sont confiées varient sensiblement d'un consul à l'autre.

À Genève, les consuls honoraires se voient confier des compétences étendues : ils remettent les passeports et les cartes d'identité, reçoivent les demandes de cartes d'identité ou de procurations de vote, établissent des certificats de vie et légalisent des actes. Ils sont susceptibles de rendre visite aux détenus français dans leur canton de résidence mais aucune visite de ce type n'a eu lieu récemment. Ils assurent par ailleurs un véritable service de renseignement auprès des Français établis sur le territoire quant aux démarches à accomplir pour leur insertion dans la vie locale : plus de 500 demandes de renseignement téléphonique sont effectuées auprès du consul honoraire du Valais. Plus encore, ils assurent un service d'aide aux Français en difficulté, notamment en cas d'accidents en montagne : 11 cas de ce type ont été recensés en 2012 dans le Valais et cinq dans le Jura suisse. Ils représentent très régulièrement la France dans les manifestations officielles de nature politique, mémorielle, économique, culturelle ou locale. Le consul honoraire de Sion déclare ainsi avoir participé, à ce titre, à plus de 100 manifestations en 2012.

Dans la circonscription de Sao Paulo, les huit consuls honoraires exercent à la fois une mission d'influence et une mission dite de guichet consulaire. La nature de la mission d'influence prend cependant une coloration différente d'un consul à l'autre : prédominance de l'activité économique, de la représentation, de la mission de guichet ou les trois à la fois.

4 - Les moyens des consuls honoraires

Le principe est que les consuls honoraires sont bénévoles. Le décret de 1976 précité prévoit en effet que les consuls honoraires ne perçoivent aucun traitement, en échange de quoi il leur est permis de conserver « *à titre de frais de bureau et d'honoraires, les droits de chancellerie qu'ils perçoivent* ».

Malgré le rôle très dense que la plupart des consuls honoraires assument, les moyens qui leurs sont alloués sont, d'une manière générale, modestes. Le budget total alloué au fonctionnement des agences consulaires s'établit ainsi à 1,2 M€ en 2012, soit 2 366 € par agence. Les constats faits sur place démontrent le caractère modique des sommes ainsi perçues (500 € annuels à Genève).

Si les sommes consacrées à cette fonction demeurent, quoi qu'il en soit, limitées, la moyenne par poste masque de fortes disparités. À Genève, l'une des deux agences consulaires (qui est dotée d'un secrétariat à temps partiel) est financée à hauteur de 10 000 € (plus 500 € de recettes perçues) quand l'autre est dotée de 2 500 € (sans recettes perçues).

Surtout, ces subventions ne couvrent parfois qu'une partie des dépenses réelles. L'agence de Sion a enregistré des dépenses à hauteur de 14 000 €, soit un manque à gagner restant à la charge du consul honoraire de 3 500 €. À Delémont, les dépenses s'élèvent à 4 500 € pour une subvention de 2 500 €.

La situation est différente à Sao Paulo où le montant des droits de chancellerie qui varie selon les consuls honoraires entre 900 et 9 650 €, permet de mieux faire face aux charges supportées. Le consul général de Sao Paulo fait cependant remarquer que les réponses apportées par les agences consulaires aux sollicitations d'Ubifrance, de l'AFII ou de l'AFD ne font l'objet d'aucun défraiement.

En Argentine, le montant alloué, en 2012, aux 17 consuls honoraires est de 28 000 €, et la subvention varie en fonction de la charge de travail qui leur incombe. Ainsi, dans les zones où la communauté française est plus importante, à Cordoba et à Mendoza, les consuls bénéficient d'une subvention supérieure à celle de leurs collègues. Ces subventions ne leur permettent pas toujours de couvrir leurs frais de fonctionnement et les déplacements et interventions qu'ils doivent effectuer dans les situations d'urgence. À ceci s'ajoute le fait qu'en Argentine, les droits de chancellerie perçus sont très faibles (beaucoup d'actes gratuits).

5 - L'animation du réseau des consuls honoraires

Toujours en Argentine, le réseau est animé au quotidien par le consulat par des flux d'échanges d'informations réguliers. Le consul général de Buenos Aires a effectué huit tournées consulaires en 2010 et une dizaine en 2011, en s'appuyant systématiquement sur le consul honoraire de la circonscription. Chaque année enfin, les 17 consuls honoraires d'Argentine sont réunis par le consul général et l'ambassadeur

pour une réunion d'information dont l'ordre du jour d'avril 2013, très éloquent, est présenté ci-après.

Réunion annuelle des agents consulaires à Buenos Aires (11 et 12 avril 2013)

Ouverture de la réunion annuelle par M. l'Ambassadeur et M. le Consul Général en présence de M. Sergio CORONADO, Député des Français établis hors de France (2ème circonscription)

DEBAT AVEC LES CHEFS DE SERVICE:

- ▶ Le Consul Honoraire, relais des services de l'Ambassade
- ▶ La diplomatie économique: rôle du Consul Honoraire sur le terrain

INSTITUT FRANCAIS ET ALLIANCE FRANCAISE

- ▶ Présentation de l'Institut Français
- ▶ Coopération décentralisée
- ▶ Coopération universitaire et scientifique

Remise de décoration à nos Consuls Honoraires de Salta et Mar del Plata par M. l'Ambassadeur

Visite de l'Alliance Française (auditorium, médiathèque....)

Dîner offert par M. le Consul Général et Mme Patrick FLOT à la Résidence du Consul Général

BILAN 2012

- ▶ Elections présidentielles et législatives: Bilans (sur l'ensemble du réseau, en Argentine)
- ▶ Le Visa Vacances Travail

SECURITE

- ▶ Actualisation Phèdre III et site Internet
- ▶ Plans locaux dans les zones les plus exposées aux risques naturels

PERSPECTIVES 2013

- ▶ Tendances et perspectives d'évolution du réseau consulaire français dans le monde
- ▶ Elections AFE 2014 et travail sur la LEC

ACTUALITES

- ▶ Réforme des bourses scolaires
- ▶ Convention franco-argentine sur la Sécurité Sociale
- ▶ Permanence juridique consulaire
- ▶ Dispositif mobile pour recueil de demande de passeports en province (Itinera)

INONDATIONS À LA PLATA

▶ Témoignage de notre Consul Honoraire, Alejandro LUCHELLI BERNARD
Déjeuner-buffet offert par M. le Consul Général

ATELIERS PRATIQUES et MISES EN SITUATION (EN 2 GROUPES)

- ▶ Visite d'un détenu
- ▶ Etudiant en difficulté

Conclusion de la réunion par M. l'Ambassadeur ou M. le Consul Général

Dîner offert par M. l'Ambassadeur