

## QUEL AVENIR POUR LE SERVICE PUBLIC CONSULAIRE A L'ETRANGER ?

### 1/ Un réseau fragilisé malgré un contexte de forte hausse du nombre de français résidents à l'étranger

En 10 ans, le nombre de Français enregistré dans les consulats a augmenté de 40% pour être porté officiellement à 1,5 millions de compatriotes dans le monde, à ce chiffre s'ajoutent tous les Françaises et Français qui ne sont pas enregistrés officiellement au registre mondial des Français de l'Etranger mais qui vivent pourtant à l'étranger de manière permanente ou provisoire.

C'est donc entre 2,5 et 2.7 millions de Français qui vivent aujourd'hui hors de l'hexagone, soit l'équivalent d'une très grande région française, leur répartition géographique étant de 50% des compatriotes résidant sur le continent européen quand 50% vivent sur un autre continent.

Malgré ces effectifs en forte hausse, les services consulaires ont subi de plein fouet la rétractation de l'Etat de ces dernières années, nombre de consulats en Europe et dans le monde ayant été fermés ou réduits dans leurs missions et leurs moyens d'action. Or, le service public rendu aux Français de l'étranger demeure indispensable que ce soit dans la délivrance de titres ou dans l'accompagnement et l'assistance des français de l'étranger, il constitue l'échelon d'administration locale nécessaire à un service public pour toutes les communautés françaises de l'étranger dans leur diversité sociale et humaine.

En Europe, pas moins de 12 consulats généraux ont été fermés ou transformés en poste à gestion simplifiée ce qui se traduit par un dépouillement des compétences consulaires (visas, état civil, affaires sociales...). En 10 ans (1998-2008), le nombre de postes consulaires dans le monde est passé de 105 à 97 ce qui marque la détérioration globale des services de l'Etat offerts aux Français résidant à l'étranger.

Si cette baisse peut paraître limitée, elle cache en fait de nombreuses fermetures dans des endroits où vivent de très nombreux Français (comme à Hambourg par exemple), compensées dans les chiffres par des ouvertures de « consulats » dont la mission n'est pas dirigée vers les Français mais relève de la présence diplomatique (Erbil, Ekaterinburg).

Cela entraîne généralement des déplacements supplémentaires, parfois long de plusieurs centaines voire de milliers de kilomètres, pour nos compatriotes confrontés à la nécessité de faire des démarches administratives que ce soit pour refaire une carte d'identité, se faire délivrer un passeport biométrique, déposer un dossier d'aide sociale ou faire son devoir civique en votant.

La réduction drastique des moyens humains dans les consulats a aussi conduit à rendre la charge de travail des agents consulaires particulièrement importante, quand l'accueil au consulat concerne aussi les personnes de nationalité étrangère qui sollicitent un visa et sont donc souvent confrontés à des temps d'attente allongés : L'externalisation des actes préparatoires à la délivrance de visas, mise en œuvre dans une quinzaine de postes diplomatiques importants, dont la Russie et la Chine, n'est pas la formule idéale vantée par la droite pour libérer du temps aux agents, mais revient à une privatisation larvée de l'acte souverain de délivrance de titres tout en mettant dans un certain nombre de pays non démocratiques certains demandeurs en danger, car leurs demandes risquent d'être transmises par le prestataire aux autorités du pays. La gauche revenue au pouvoir devra faire cesser impérativement cette situation qui voit des prestataires privés, choisis dans des conditions obscures, se substituer à l'Etat et prendre en charge, de fait, une portion de souveraineté dans un objectif commercial.

## **2/ Une action consulaire française restant nécessaire malgré l'engagement européen de construire une coopération renforcée**

La coopération consulaire est l'un des droits attachés à la citoyenneté de l'Union, consacrée par le Traité de Maastricht. Cette idée se concrétise par l'assistance et la protection des citoyens de l'Union en cas de crise : le principe étant que, dans ce cas-là, la protection est assurée auprès de toute représentation diplomatique et consulaire d'un Etat membre de l'Union s'il n'existe aucune représentation permanente accessible de leur propre Etat sur le territoire du pays où se déroule une situation de crise.

On voit cependant que pour les relations « ordinaires » entre le citoyen français et l'administration de son pays de résidence, la coopération consulaire européenne est de peu d'effet :

Si, au nom du principe de l'égalité de traitement, tout Français établi au sein de l'Union Européenne peut théoriquement solliciter les prestations de l'Etat membre de résidence, on constate en pratique qu'il faut plusieurs années de résidence dans certains pays pour avoir accès aux aides sociales (ex de l'Espagne) ou que pour les échanges de données biométriques pour l'établissement par exemple de passeports, on bute sur les logiques de souveraineté nationale : Ainsi entre la France et l'Allemagne il n'y a aucun échange de données biométriques quand, à la différence de la France, aucun recueil central de données n'est disponible en Allemagne et que la volonté politique nationale et européenne n'existe pas pour aller de l'avant sur ces questions.

On voit donc que la présence consulaire française reste très largement nécessaire aujourd'hui et que l'on ne peut exciper de la coopération européenne, encore très largement à bâtir, pour justifier de fermetures de consulats. On peut aussi légitimement penser que toute coopération européenne devra avoir pour objectif de viser un niveau de « prestations consulaires » suffisant sans entraîner une harmonisation consulaire vers le bas.

## **3/ Dans le monde, les services consulaires comme seul lien de service public entre la France et nos compatriotes**

Dans de nombreuses régions du monde, le consulat reste le seul lien réel entre la France et nos compatriotes. Ce rôle d'administration de proximité est l'élément générateur du lien entre la France et les compatriotes expatriés par le biais de l'enregistrement consulaire. L'administration de proximité consulaire a également un rôle majeur dans l'aide sociale ou l'aide à l'emploi et le traitement des dossiers de bourses scolaires :

### *3-1 enregistrement consulaire et problèmes d'états civils :*

La suppression des consulats de proximité a une conséquence claire sur l'absence de plus en plus significative d'enregistrement consulaire : La proportion de Français non-immatriculés augmente.

Ceci pose un problème potentiel de sécurité en termes d'identification des ressortissants dans les pays présentant un risque de déstabilisation ou de crise nationale. Cela interroge plus globalement l'accès au droit de vote dans le cadre des élections de 2012, ou même des primaires socialistes de 2011, en cas d'absence d'enregistrement consulaire.

Au niveau de l'état civil, la mise en place de documents d'identité sécurisés nécessite des comparutions plus nombreuses qu'auparavant dans les consulats, ce qui est d'autant plus compliqué que l'on observe la suppression des consulats de proximités. Ces comparutions ne peuvent être remplacées par les « guichets

numériques » qui sont censé remplacer les consulats dans le contact entre les Français et l'administration...certes, les français peuvent aussi s'enregistrer lors des tournées consulaires et le ministère des affaires étrangères a annoncé la distribution prochaine de 150 valises mobiles qui permettront la saisie d'actes lors de ces tournées. Cela suppose néanmoins de la disponibilité et de la mobilité au niveau des agents et repose donc directement la question des effectifs consulaires.

L'absence de mise en place de systèmes communs de reconnaissance biométriques entre les pays de l'UE et entre les documents d'identité et les visa, empêche d'avoir partout l'ensemble des équipements qui permettraient de traiter les demandes de documents d'identités (prises d'empreintes biométriques) et en parallèle les demandes de visa.

La nécessité du contrôle biométrique devrait être également réinterrogée, pour garantir l'équilibre nécessaire entre respect des libertés publiques et impératif de sécurité nationale. La confidentialité de la conservation de ces données devra en particulier faire l'objet de la vigilance du législateur et des services de l'Etat alors que les puces électroniques permettant la protection des données ne semblent pas aujourd'hui complètement inviolables.

### *3-2 Aide sociale, bourses et aide à l'emploi dans les consulats :*

La précarité et l'exclusion touchent les Français de l'étranger dont certains ont un cruel besoin de l'aide sociale consulaire gérée par les CCPAS (commissions consulaires permanentes pour l'action sociale), une aide instituée en 1984 mais qui reste aujourd'hui extrêmement limitée dans ses montants et dans le nombre de personnes qui en bénéficient (environ 5000 personnes dans le monde). Cette aide concernait en 2009 environ 3000 personnes âgées, 1500 adultes handicapés, 400 enfants handicapés, 300 enfants en détresse pour un total versé de 16 millions d'euros environ.

Faute d'enquête sociale de grande ampleur, le nombre de personnes en situation de précarité est difficile à estimer. L'on sait déjà qu'entre 17 000 et 25 000 personnes sont identifiées comme ayant des difficultés à payer l'assurance santé auprès de la Caisse des français de l'étranger (CFE). Ces personnes bénéficient, pour l'instant, d'une aide spéciale auprès de la CFE (on parle de « troisième catégorie aidée »), même si le gouvernement semble vouloir faire l'économie de cette aide en 2011. Mais la plupart des Français en situation de précarité ne peuvent pas même accéder à la 3ème catégorie aidée, qui suppose le paiement d'une partie de la cotisation par l'assuré, et ignorent souvent l'existence même de la CFE.

Si l'on voulait connaître le nombre réel de Français en situation de précarité, il faudrait demander aux assistants sociaux et aux agents consulaires chargés de l'aide sociale de noter toutes les demandes d'aide reçues alors qu'aujourd'hui ces demandes ne sont répertoriées que lorsqu'elles sont acceptées. Il faudrait par ailleurs mener un travail de recensement exhaustif et rigoureux, en allant au devant des français en précarité.

Les crédits pour l'action sociale qui ne touchent donc que 5000 personnes aujourd'hui, s'apparentent davantage à de la charité mal organisée qu'à une véritable politique de solidarité.

Sur le plan social, *le traitement des dossiers de bourses scolaires et de prise en charge des frais de scolarité* absorbe aussi sérieusement les agents consulaires :

Avec une augmentation de 15% du nombre d'élèves bénéficiant d'une bourse et/ou de la prise en charge des frais de scolarité (soit 29 000 élèves concernés en 2010 contre 25000 en 2009), avec la montée en puissance programmée du dispositif, on peut se poser la question de la qualité du traitement individualisé des dossiers. La gratuité mise en place de la seconde à la terminale par Nicolas Sarkozy qui en avait fait une promesse de campagne à l'étranger lors de la dernière présidentielle, a conduit à des effets d'aubaine

important pour des familles fortunées, car appliquée sans condition de ressources, et a surtout reporté une partie du coût de la scolarité sur les élèves étrangers ou sur les autres niveaux scolaires (ceux du collège, ou de l'école primaire).

Insuffisamment compensée par l'Etat, cette mesure de Prise en charge (PEC) a conduit à un désengagement de l'AEFE dans la participation au fonctionnement des établissements et donc à des hausses importantes des frais de scolarité dans tout le réseau de l'AEFE (9% d'augmentation en 2010 soit 3741 euros de coût moyen annuel contre 3422 euros en 2009) et à des effets d'éviction qui touchent les familles les plus modestes. La PEC fragilise également le financement du dispositif de bourses géré sur le même programme budgétaire et conduit à un besoin de financement qui devrait croître pour les années à venir à dispositif inchangé :

La « gratuité à la mode Sarkozy », une mesure politiquement injuste, est aujourd'hui largement critiquée, au-delà de nos rangs, et la gauche revenue au pouvoir devra imposer la nécessité de retourner au seul système sur critères sociaux (bourses) avec en parallèle un réengagement de l'État en faveur de tous les dispositifs de scolarisation en français, afin de limiter la hausse des frais de scolarité.

Il faudra réorienter les moyens vers le service plutôt que vers l'utilisateur et dans ce dernier cas, toujours sous conditions de ressources sans perdre de vue la double mission de coopération éducative et de scolarisation des enfants français résidants à l'étranger.

Les consulats ont, enfin, *un rôle dans l'aide à la recherche d'emploi, la protection contre la perte d'emploi ou la formation professionnelle.*

Il faut noter que les crédits affectés à ces missions ont été fortement réduits ces dernières années, et qu'il ne subsiste que 33 comités consulaires pour l'emploi et la formation professionnelle dont 21 sont gérés par des chambres françaises de commerce et d'industrie.

Ainsi, les 2/3 des « Antennes Emploi » sont gérés par les Chambres de Commerce, résultat d'une politique volontariste des gouvernements de droite depuis 10 ans. Le tiers restant l'est par des associations. Les Consulats contrôlent la gestion de ces Antennes Emploi via les Comités Consulaires pour l'Emploi et la Formation professionnelle dans lesquels siègent les Conseillers à l'AFE et les représentants des associations reconnues d'utilité publique, FdM-ADFE et UFE mais le rôle des consulats et des comités reste au final très limité.

En matière de formation professionnelle, les uns et les autres ne peuvent que formuler des conseils et des encouragements, faute de moyens financiers pour organiser des stages de formation

Précisons aussi que les salariés expatriés en situation de chômage sont pénalisés par l'absence de perception des allocations chômage à l'étranger alors que celle-ci pourrait être gérée par les comités consulaires pour l'emploi.

L'aide à la recherche d'emplois dans les pays de résidence, ou dans le cadre d'un retour en France, prend donc toute son urgence sociale dans ce contexte.

Or, il n'y a eu que 3100 placements en 2009, en forte baisse par rapport à 2008 où les placements étaient de plus de 4000. Cette baisse n'est d'ailleurs pas uniforme et on constate qu'elle concerne principalement les pays ayant subi la crise mondiale le plus durement.

Il faut donc urgemment sortir de cette situation où l'action de l'Etat en faveur de l'emploi de nos compatriotes est réduite ou quasi inexistante à l'extérieur de nos frontières, alors que le développement économique des entreprises françaises à l'étranger, et la nécessité d'exporter nos savoirs faire dans un monde globalisé sont une antienne récurrente de la politique économique extérieure de la France.

#### **4/ Des pistes de réformes pour un service public consulaire accessible à tous et qui aide et protège nos compatriotes**

Différentes pistes de réforme de l'action consulaire devront être menées de front par une gauche revenue au pouvoir en 2012 :

- *Action sur la stabilisation du réseau consulaire en Europe et sur l'ouverture de consulats en fonction des contingents réels de compatriotes à l'étranger :*

Le réseau consulaire en Europe a été éprouvé par les fermetures de postes sans que des avancées significatives de la coopération consulaire européenne aient été constatées.

On peut envisager comme horizon politique global d'arriver à terme à une fusion progressive du domaine d'action régalien du ministère des affaires étrangères français (diplomatie politique et délivrance des visas) au niveau européen : L'action diplomatique devenant du ressort de la chancellerie politique du Service Européen extérieur et la délivrance de visas faisant l'objet de procédures communes entre les différents Etats qui mettrait en place un guichet unique de délivrance. Cet horizon reste cependant aujourd'hui lointain et encore incertain et son terme encore imprécis nous semble devoir légitimer le maintien du réseau consulaire français en Europe.

Hors Europe, l'évolution des effectifs réels de Français qui est en augmentation constante devra entraîner des campagnes d'immatriculations consulaires plus systématiques, et l'ouverture de postes consulaires en fonction des besoins des populations concernés devra être encouragée.

- *Une mise à l'étude de l'enregistrement obligatoire des français de l'étranger :*

L'enregistrement obligatoire au Registre Mondial des Français de l'Etranger est une mesure qui devra faire l'objet d'une étude sérieuse. Il est dans l'intérêt des Français de l'Etranger de s'enregistrer afin de recevoir une assistance en cas de besoin (social, administratif, sécuritaire).

Par ailleurs, l'enregistrement aurait pour effet indirect de mettre un frein à l'évasion fiscale, chaque français pouvant être identifié et l'échange d'information entre administrations fiscales pouvant en être certainement facilité.

- *Une administration consulaire de proximité à développer, vers une évolution politique de cette administration :*

Parmi les aspects non-régaliens de l'administration consulaire, l'action sociale gérée par les consulats devra être valorisée et améliorée. Ceci passe par un renforcement significatif des budgets d'action sociale et de bourses scolaires, avec notamment une indexation des bourses sur l'inflation. Les agents des consulats agissant en matière sociale devront pouvoir suivre une formation renforcée dans le cadre de l'Institut de formation à l'action consulaire de Nantes, allant au-delà de la formation actuellement dispensée.

A terme, l'administration consulaire de proximité pourrait être gérée en cotutelle par le Ministère des affaires étrangères et par la Collectivité des Français de l'étranger née d'une réforme de l'Assemblée des français de l'étranger (AFE)

- *Des critères de réévaluation des aides à compléter et des budgets sociaux à renforcer*

Aujourd'hui les critères pour l'aide sociale se basent sur des indicateurs fragmentaires ou incomplets. La réévaluation du taux de base des allocations tient officiellement compte du coût de la vie, du taux de l'inflation et de celui du chômage. Mais tous ces critères sont renseignés par les Missions Economiques françaises qui se basent sur les données statistiques locales. Or souvent, les autorités locales, afin de conserver leurs droits de tirage au FMI et une bonne appréciation auprès des agences internationales de notation ont tendance à sous-estimer les facteurs négatifs et à sur-estimer les facteurs positifs :

Pour ne prendre qu'un seul exemple, les données sur le salaire minimum moyen ne prennent pas systématiquement en compte la réalité locale du travail à temps partiel et ne donnent que le salaire minimum moyen à temps complet.

Parallèlement aux "Notes des Missions Economiques » qui sont aujourd'hui le socle unique d'appréciation des réévaluations, les CCPAS devraient pouvoir faire ajouter au titre de complément d'information les "Rapports sur la Pauvreté" dans les pays où ils existent et ceux des ONG.

Le renforcement significatif des budgets d'action sociale et de bourses scolaires devrait être envisagé, avec notamment une indexation des bourses sur l'inflation et une réforme de la prise en charge de la gratuité dans les établissements du réseau AEFÉ.

**Hugo COMPAGNON**

[hugo.compagnon@hotmail.fr](mailto:hugo.compagnon@hotmail.fr)