

N° 142

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,

TOME III

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT :

Français à l'étranger et affaires consulaires (Programme 151)

Par MM. Jean-Pierre GRAND et Rachid TEMAL,

Sénateurs

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS POUR AVIS.....	5
INTRODUCTION.....	9
I. LES CRÉDITS GLOBALEMENT STABLES EN 2020.....	10
II. UN RÉSEAU SOUS TENSION CONTRAINT DE S'ADAPTER.....	11
A. UN RÉSEAU QUI S'ADAPTE ET SE MODERNISE EN PERMANENCE	11
1. <i>Un réseau sans cesse remodelé et rationalisé</i>	<i>12</i>
2. <i>Une modernisation des procédures qui se poursuit.....</i>	<i>13</i>
B. UNE ACTIVITÉ TOUJOURS DENSE AU SERVICE DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER.....	13
1. <i>La délivrance des titres d'identité.....</i>	<i>13</i>
a) Les passeports	13
b) Les cartes d'identité.....	15
c) Les titres d'urgence	15
2. <i>L'état civil.....</i>	<i>15</i>
a) Les actes d'état civil établis par le réseau consulaire	15
b) L'activité du Service central d'état civil (SCEC)	16
3. <i>Notariat et Journée Défense et Citoyenneté : deux activités en voie d'extinction.....</i>	<i>16</i>
C. LES ACTIONS QUI ACCOMPAGNENT LES COMMUNAUTÉS FRANÇAISE À L'ÉTRANGER.....	17
1. <i>L'aide sociale</i>	<i>17</i>
2. <i>Le dispositif de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger (STAFE)</i>	<i>19</i>
3. <i>L'aide à la solidarité</i>	<i>19</i>
D. LES VISAS, UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUEMENT RENTABLE.....	20
1. <i>Une hausse qui se poursuit depuis 2017.....</i>	<i>20</i>
2. <i>Une source appréciable de recettes.....</i>	<i>20</i>
3. <i>L'activité visas au consulat général de Londres.....</i>	<i>21</i>
III. LA SITUATION DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE ET DE NOTRE RÉSEAU CONSULAIRE AU ROYAUME-UNI DANS LE CONTEXTE DU BREXIT.....	22
1. <i>Des résidents français au Royaume-Uni préoccupés par leur avenir</i>	<i>23</i>
a) Le statut post-Brexit des résidents européens, un sujet de préoccupation	23
b) Les enjeux de la procédure d'enregistrement	24
2. <i>Un net surcroît d'activité pour notre réseau consulaire</i>	<i>26</i>
a) Un surcroît d'activité dans tous les domaines	26
b) La mise en place d'une communication adaptée	28
c) Une augmentation de l'activité bien prise en compte, dans la limite des possibilités	29

EXAMEN EN COMMISSION..... 31

**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES DANS LE CADRE DE LA PRÉPARATION
DU PRÉSENT RAPPORT 39**

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS POUR AVIS

1. Pour 2020, les crédits destinés au programme 151 (373,12 M€) sont globalement stables (-0,3 %). On constate :

- une légère diminution (-1,34 M€, soit 212,83 M€) des crédits consacrés au service public des Français à l'étranger (action 1). Dans le détail, on note une diminution des crédits de personnel (-1,63 M€), une petite augmentation des crédits de fonctionnement, qui traduit notamment un **effort en faveur de la modernisation**, et une stabilité des crédits d'aide sociale (18 M€ dont 2 M€ pour le STAFE) ;

- une **stabilité de la dotation allouée à l'aide à la scolarité** (action 2), d'un montant de 105,31 M€. En 2018, le nombre de boursiers s'est établi à 24 659, contre 25 355 en 2017 (-2,75 %), le montant moyen de la bourse allouée étant de 4 093 €.

- et une légère augmentation (+0,2 M€, soit 54,98 M€) des crédits destinés au **traitement des demandes de visas** (action 3). Cette activité continue à **progresser (+7,2 % en 2018, 4,3 millions de visas demandés, 3,6 millions accordés)**. Compte tenu du contexte d'économies que supporte le ministère, les **rapporateurs préconisent de porter à 5 % (contre 3 % actuellement) le taux de retour de ces recettes au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères**.

2. L'administration consulaire continue à se transformer et **s'efforce de dégager des marges de manœuvre pour maintenir le service rendu** aux usagers malgré des moyens sans cesse diminués. Ainsi, l'effort de réduction de la masse salariale dans le cadre du projet Action publique 2022 (-10 % en quatre ans) conduira à la suppression de 22 postes équivalant temps plein sur le programme 151 en 2020 (après 37 en 2019).

Cet objectif sera atteint par de **nouvelles mesures de rationalisation** (poursuite du transfert au Service central de l'état civil (SCEC) à Nantes de la transcription des actes d'état civil expérimentée dans certains postes, centralisation au sein d'un Centre d'expertise et de ressources Titres (CERT) propre au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, de l'instruction et de la validation des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité...) et par des **réorganisations de la carte consulaire** (suppression de certaines sections consulaires, fusion des fonctions de consul et de directeur de l'institut français...).

Concernant la modernisation, deux projets importants ont abouti en 2019 : la mise en place du **registre électoral unique (REU)** qui a démontré son intérêt lors des élections européennes de 2019 et le lancement de **l'Infocentre OSCAR**, outil de suivi statistique et de pilotage de l'activité du réseau consulaire. L'année 2019 a vu aussi l'expérimentation de nouveaux projets : la dématérialisation de l'état civil, avec la mise en place d'un registre d'état civil électronique (RECE) et le lancement d'un « centre mondial d'accueil consulaire », plateforme qui permettra de joindre à tout moment l'administration par téléphone et par courriel.

Ces expérimentations seront poursuivies en 2020, tandis que de nouvelles mesures seront prises pour améliorer le service aux usagers, telle **l'extension des horaires d'ouverture** dans les 20 postes consulaires les plus importants du réseau. En 2020 sera aussi déployée **l'application France Visas**, qui permettra un traitement entièrement dématérialisé des demandes de visas. Enfin, sous réserve de l'homologation de la solution retenue, le **vote par internet** devrait être possible lors des élections consulaires du printemps 2020. S'ils saluent des progrès ainsi enregistrés, **les rapporteurs s'inquiètent de la capacité du réseau à maintenir durablement la qualité de ses prestations et sa proximité avec nos compatriotes** compte tenu des mesures d'économies qui lui sont imposées depuis des années.

3. Dans le cadre de la préparation de cet avis budgétaire, **les rapporteurs se sont rendus le 25 octobre dernier au consulat général de Londres** pour apprécier la situation de la communauté française et de notre réseau consulaire au Royaume-Uni au regard du Brexit.

Représentant une population estimée à 300 000 personnes (dont 146 000 sont inscrites au Registre), cette communauté s'interroge aujourd'hui sur son avenir, qui dépend très largement de l'issue du Brexit. L'accord global signé en octobre 2019 entre le Royaume-Uni et l'Union européenne garantit en effet le statut des 3,8 millions de citoyens européens résidant au Royaume-Uni et le maintien de leurs droits dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui, à travers l'accès à un statut de résident permanent. Encore faut-il que cet accord de retrait soit ratifié, ce qui, pour l'heure, reste hypothétique. En cas de « Brexit dur », la situation des résidents européens ne sera pas garantie de la même façon et dépendra du gouvernement britannique. Cette perspective suscite des inquiétudes. Les associations représentant les résidents européens, comme The 3 Million, dont les rapporteurs ont rencontré l'un des représentants, craignent un alignement de leurs droits sur ceux des non-européens, c'est-à-dire sur le droit commun.

En attendant, le gouvernement britannique a lancé en mars 2019 une **procédure d'enregistrement en ligne** visant à permettre aux résidents européens de solliciter ce statut. Au 30 septembre 2019, seuls 70 000 Français, soit un quart de l'effectif résident estimé, avaient effectué la démarche. **Un grand nombre de nos compatriotes, bien que préoccupés par la situation, continuent d'adopter une attitude relativement attentiste**, estimant que la démarche pourrait ne pas être nécessaire. Or, les résidents européens doivent s'en acquitter quoiqu'il arrive, avant le 31 décembre 2020 en l'absence d'accord ou avant le 30 juin 2021 en cas d'accord, faute de quoi ils vont se retrouver dans l'illégalité. **La commission des affaires étrangères appelle donc les Français résidant au Royaume-Uni à s'enregistrer !**

La principale difficulté concerne les **personnes dites « vulnérables »**, personnes âgées, isolées, souffrant de précarité sociale ou éloignée des outils numériques, qui pourraient représenter près de 10 % de l'ensemble des résidents européens. Une mobilisation forte est nécessaire pour identifier ces personnes et les accompagner, en mobilisant tous les acteurs, notamment les associations.

4. Nos postes consulaires au Royaume-Uni ont enregistré **une forte hausse de leur activité dès le lendemain du référendum sur le Brexit**. C'est donc la troisième année qu'ils sont sous tension. Ce surcroît d'activité se manifeste dans tous les domaines. On observe ainsi une hausse sans précédent du nombre des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité. Au poste de Londres, elles ont atteint le chiffre record de 37 000 en 2018, soit une progression de 3,6 % par rapport à 2017, après une hausse de 5 % entre 2016 et 2017. Pour la seule année en cours, la hausse devrait atteindre 15 %.

Les **demandes d'actes d'état civil et les déclarations de nationalité ont également enregistré une forte croissance** ces dernières années. Les déclarations de nationalité, qui avaient déjà plus que doublé entre 2016 et 2017 (+131 %), ont poursuivi leur hausse exceptionnelle en 2018 (+118 %). Elles sont, en grande majorité, le fait de conjoints britanniques de Français, de nombreux conjoints français sollicitant parallèlement la nationalité britannique.

Le Brexit a également un **impact sur l'activité visas**. Si le Royaume-Uni et l'Union européenne ont exclu de réintroduire des visas de court séjour, il impliquera, en cas de sortie sans accord, d'attribuer des visas de long séjour aux Britanniques résidant en France. S'il est difficile d'évaluer le besoin en la matière – de 2 000 à 10 000 –, le traitement des dossiers de visas de long séjour est sensiblement plus lourd que celui des visas de court séjour et représentera une charge supplémentaire pour le réseau. Le consulat général de Londres se prépare à cette éventualité, notamment en organisant des formations.

La perspective du Brexit a aussi conduit à développer les actions de communication sous différentes formes afin de répondre aux demandes d'information et d'accompagner les résidents français dans leurs démarches auprès de l'administration britannique, la principale difficulté étant de réussir à toucher la population vulnérable, souvent non londonienne.

La hausse de l'activité de notre consulat général de Londres est bien prise en compte par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Dans un contexte général de suppressions de postes dans le réseau consulaire, il bénéficie de créations de postes et de vacations. Des renforts supplémentaires sont prévus en cas de sortie sans accord. Par ailleurs, les conditions d'accueil du public ont été récemment améliorées, ce qui était une nécessité s'agissant d'un bâtiment ancien qui a encore accueilli en 2018 plus de 90 000 visiteurs. Néanmoins, les conditions de travail des agents restent difficiles. D'autres aménagements seraient nécessaires pour assurer la confidentialité de l'accueil et le confort des agents dans le reste des locaux. Par ailleurs, le poste n'est pas bien équipé pour la sécurité, alors que les risques sont avérés (4 à 5 armes blanches confisqués chaque jour). Ainsi, l'entrée principale est encore dépourvue de sas, les personnes étant tenues de faire la queue dehors. De manière générale, ces locaux anciens sont assez mal adaptés et vétustes (façades délabrée) et toute avancée dans ce domaine paraît suspendue à la réalisation d'un projet immobilier d'envergure enlisé depuis des années.

À l'issue de sa réunion du mercredi 15 novembre 2019, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

Mesdames, Messieurs,

Au sein de la mission « Action extérieure de l'État », le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » finance les dépenses du réseau consulaire et, à ce titre, **l'ensemble des services dévolus aux quelque 2 millions de Français établis hors de France**, ainsi qu'aux Français « de passage » à l'étranger qui représentent un flux de plus de 21 millions de personnes par an. La **délivrance des visas** relève également de ce programme.

Pour 2020, ce budget est globalement stable (-0,3 %) par rapport à 2019. Il permettra le fonctionnement d'un **réseau composé, au 1^{er} septembre 2019, de 206 postes consulaires.** Afin de continuer à fournir un service de qualité aux Français à l'étranger dans un contexte de forte contrainte budgétaire et alors même que le nombre de nos compatriotes à l'étranger est en progression constante (+3,4 % en moyenne depuis dix ans), **ce réseau s'est adapté ces dernières années** : fermeture de postes, transformation de consulats généraux en postes à gestion simplifiée ou en agences consulaires, allègement des missions et adossement à des institutions françaises présentes sur place, prise en charge des missions consulaires par des postes de rattachement dans le cadre de la transformation d'ambassades en postes de présence diplomatiques. Cette adaptation se poursuit, **le réseau se remodelant en permanence** pour répondre au mieux aux besoins.

Au-delà de la présentation des crédits de ce programme pour l'année 2019, le présent avis revient, comme chaque année, **sur l'activité des postes consulaires** (délivrance de titres d'identité, d'actes d'état civil, d'actes notariés, traitement des demandes de visas, mise en œuvre de la protection consulaire...) et la **situation des communautés françaises** dans le monde.

Il met également l'accent sur les nombreuses initiatives prises par l'administration consulaire pour **moderniser ses procédures et améliorer sa performance**, notamment grâce à la dématérialisation.

Enfin, à la suite d'un déplacement des rapporteurs au consulat général de Londres le 25 octobre 2019, il se penche sur la **situation des ressortissants français au Royaume-Uni dans le contexte du Brexit** et les **conséquences pour l'activité de notre réseau consulaire.**

I. LES CRÉDITS GLOBALEMENT STABLES EN 2020

Le **programme 151 voit son enveloppe quasiment reconduite** (-0,3 %) **en 2020**. Cette évolution recouvre une légère diminution (-1,34 M€) des crédits consacrés au service public destiné aux Français à l'étranger (action 1) et une légère augmentation (+208 097 €) des crédits destinés au traitement des demandes de visas, la dotation allouée à l'aide à la scolarité étant stable.

	LFI 2019	PLF 2020	Évolution	
	AE=CP	AE= CP	en €	en %
Action 1 <i>Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger</i>	214 170 044	212 828 152	- 1 341 892	-0,63%
Action 2 <i>Accès des élèves français au réseau AEFÉ</i>	105 300 000	105 310 000	+ 10 000	-
Action 3 <i>Instruction des demandes de visas</i>	54 770 324	54 978 421	+208 097	+0,38%
Total	374 240 368	373 116 573	- 1 123 795	-0,3 %
<i>FDC et ADP prévus</i>	<i>470 000 sur l'action 3</i>	<i>325 000 sur l'action 3</i>	- 145 000	-30,85 %

Source : PAP (en €)

• **L'action 1** (« offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger ») **voit ses crédits diminuer légèrement de 0,63 %** (-1,34 M€) à **212,83 M€** (contre 214,17 M€ en 2019).

Sur ce montant de 212,83 M€ :

- **181,89 M€ sont des crédits de personnel** (183,52 M€ en 2019), soit une diminution de 1,63 M€ ; **este (30,65 M€)** se répartissant entre :

- **12,96 M€** (contre 12,58 M€ en 2019) sont des **crédits de fonctionnement** qui comprennent notamment :

. la subvention destinée à financer le fonctionnement de **l'Assemblée des Français de l'étranger** (AFE) et les indemnités des conseillers à l'AFE et des conseillers consulaires, reconduite à 2,3 M€ ;

. une enveloppe destinée au **financement des élections**, ramenée à 2,4 M€ (contre 3,7 M€ en 2019) pour permettre l'organisation des élections consulaires ;

. les crédits destinés aux **achats de documents sécurisés** (passeports, cartes d'identité, formulaires...) : 1,09 M€, montant globalement stable par rapport à 2019 (1,06 M€) ;

. les **subventions aux agences consulaires** (510 agences consulaires placées sous l'autorité d'un consul honoraire), en légère baisse à 1,1 M€ (contre 1,3 M€ en 2019) ;

. les crédits destinés au **fonctionnement de l'administration consulaire** (frais de mission et de représentation), stables à 338 900 €

. les crédits destinés à la **modernisation de l'administration consulaire** : en augmentation à 4,4 M€ (2,5 M€ en 2019) afin notamment de poursuivre le chantier de la dématérialisation des actes d'état civil, la mise en place d'un centre d'appels disponible 24h/24 pour répondre aux demandes des usagers des services consulaires, le déploiement de France Visas ainsi que la mise en place d'un centre d'expertise et de ressources titres (CERT) qui permettrait **de transférer progressivement en France l'instruction et la validation des demandes de titres d'identité et de voyage** (passeports, cartes d'identité...) recueillies dans le réseau consulaire et qui fait actuellement l'objet d'une expérimentation dans 16 postes.

- et 18 M€ (contre 18,06 M€ en 2019) des crédits d'intervention pour l'aide sociale (y compris le dispositif de Soutien au tissu associatif des Français à l'étranger), la plupart des dotations étant reconduites à l'identique

• **L'action 2** (« accès des élèves français au réseau de l'AEFE »), qui vise à **l'attribution des bourses scolaires sur critères sociaux**, voit sa **dotations reconduite à 105 310 000 €, un prélèvement sur la soule de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) devant être opéré en tant que de besoin** ; Il faut noter que sur cette enveloppe, 310 000 euros sont prévus, comme l'année dernière, pour venir en aide aux boursiers en situation de handicap (financement des accompagnants).

• **L'action 3** (« Instruction des demandes de visas ») est dotée de **54,98 M€** contre 54,77 M€ en 2019 (+0,38%). Il s'agit de crédits de personnel qui sont réévalués (+6,2%) en 2019. Cette enveloppe bénéficie de concours du **Fonds de sécurité intérieure (FSI) européen** versés pour compenser des frais engagés en matière de réhabilitation de locaux, de formation du personnel et de rémunération des agents de droit local quand les services concernés assurent une forte représentation d'Etats membres de l'espace Schengen.

II. UN RÉSEAU SOUS TENSION CONTRAINT DE S'ADAPTER

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

Sous l'effet des contraintes budgétaires pesant sur le ministère et malgré l'augmentation continue du nombre de Français établis hors de France, le **réseau consulaire français à l'étranger** s'est considérablement restructuré ces dix dernières années, cette rationalisation s'effectuant en

tenant compte du poids des communautés françaises dans les nouvelles zones de croissance, de nos priorités économiques et de nos intérêts économiques et culturels.

1. Un réseau sans cesse remodelé et rationalisé

Au 1^{er} septembre 2019, le réseau consulaire français était constitué de **206 postes consulaires**, dont 88 consulats et consulats généraux, 113 sections consulaires d'ambassade, 2 chancelleries détachées, 1 antenne consulaire, 1 bureau français (Taipei) et 1 bureau de France (Chennai) et complété par un réseau très dense d'environ 500 agences consulaires. Il reste ainsi l'un des premiers réseaux consulaires au monde.

Les évolutions qu'il a connues en 2018 et 2019 sont les suivantes :

- La politique de **regroupements d'activités a été poursuivie**, dans un souci de professionnalisation, de gain de productivité et d'économies d'échelle : le **traitement des demandes de visas pour l'ensemble des Etats-Unis** a ainsi été **centralisé à Washington** ; le **traitement des demandes de visas pour tout le Canada** a été **centralisé à Montréal**.

De même, depuis le 1^{er} septembre 2019, les postes consulaires aux **Emirats arabes unis** se sont spécialisés : la compétence **visas** pour l'ensemble du pays est attribuée à **Abou Dabi**, la compétence en matière **d'administration des Français** étant attribuée à **Dubaï**.

- **Par ailleurs, au 1^{er} février 2019, le consulat général de France à Almaty** est passé au **format de poste à gestion simplifiée** (PGS, ou « consulat d'influence »). Une section consulaire a concomitamment été ouverte à l'ambassade de France à Nour-Soultan (ex-Astana). Ce transfert vise à rééquilibrer les compétences entre ces deux postes, afin de tenir compte des évolutions locales.
- Le **consulat à gestion simplifiée de Séville** a été fermé le **1^{er} septembre 2019**.

Pour 2020, sont prévus :

- la **fermeture**, au 1^{er} septembre 2020, **de la section consulaire à Tallinn** et le **transfert à Helsinki** des compétences consulaires pour l'Estonie ;
- le **regroupement des demandes de visas au Maroc** sur deux pôles : **Rabat** (qui sera également compétent pour les circonscriptions consulaires de Fès et Tanger) et **Casablanca** (également compétent pour les circonscriptions consulaires d'Agadir et de Marrakech) ;

- la fusion des **fonctions de consul et de directeur de l'antenne locale de l'Institut français** à Agadir, Bilbao, Fès et Tanger.

2. Une modernisation des procédures qui se poursuit

L'année 2019 a vu l'aboutissement de deux importants projets de modernisation : la mise en place du **registre électoral unique (REU)**, qui a démontré tout son intérêt lors des élections européennes de 2019 (en supprimant les difficultés liées à la double inscription sur les listes consulaires et communales) et le lancement de **l'Infocentre OSCAR**, qui est un outil de suivi statistique et de pilotage de l'activité de l'ensemble du réseau consulaire.

En 2019 a aussi été lancée l'expérimentation de nouveaux projets : la **dématérialisation de l'état civil**, avec la mise en place d'un registre d'état civil électronique (RECE) et le lancement d'un « **centre mondial d'accueil consulaire** », plateforme qui permettra de joindre à tout moment l'administration par téléphone et par courriel.

Ces expérimentations seront poursuivies en 2020, tandis que de nouvelles mesures seront prises pour améliorer le service aux usagers, telle **l'extension des horaires d'ouverture dans les 20 postes consulaires les plus importants du réseau**.

En 2020 continuera à être déployée **l'application France-Visas**, qui permettra un traitement entièrement dématérialisé des demandes de visas (disparition des archives papier, numérisation des dossiers, paiement en ligne). Fin septembre 2019, France-Visas totalisait 32 millions de visites, dont plus du tiers à partir de terminaux mobiles et **4,4 millions de demandes déposées en ligne** dans les 198 pays où le formulaire électronique est activé, soit 96% des demandes dans ces pays.

Enfin, sous réserve de l'homologation de la solution retenue, **le vote par internet** devrait être possible lors des élections consulaires du printemps 2020. On espère qu'il favorisera la participation des électeurs, qui n'avait été que de 16,6 % en 2014.

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

1. La délivrance des titres d'identité

a) Les passeports

En 2018, **233 369 demandes de passeports ont été reçues par le réseau, soit 4 983 (+2,1%) de plus qu'en 2017.**

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

Une quarantaine de postes dont la circonscription consulaire est très étendue ou couvre plusieurs pays proposent un service de **recueil mobile des demandes** grâce à l'utilisation d'un dispositif mobile (DR-Mobile) lors de tournées consulaires.

Bien adapté aux pays offrant des garanties de sécurité en matière de connexion internet grand public, ce dispositif, développé par l'Agence nationale des titres sécurisés et qui prend la forme d'un bagage cabine de 12 kg (coût d'acquisition : 5209 € HT, matériel et logiciel inclus), s'est substitué en 2016 et 2017 aux valises *Itinera*, dont le manque de fiabilité était critiqué.

Un dispositif de troisième génération (*Consuleo*), développé par la direction des systèmes d'information du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, a été déployé, au second trimestre 2019, dans 39 postes consulaires, portant ainsi à 76 le nombre de postes dotés de matériel mobile et devrait commencer à fonctionner très prochainement.

- Les passeports sont acheminés vers le poste consulaire par la valise diplomatique ou par courrier sécurisé Chronopost.

Ils sont ensuite remis aux demandeurs soit au poste consulaire, soit par un **consul honoraire spécialement habilité**, soit encore **lors des tournées consulaires**.

Par ailleurs, depuis le 15 septembre 2017, les Français inscrits au registre de certains pays peuvent bénéficier, à leur demande, à leurs frais et sous conditions², de **l'envoi des passeports à leur domicile par courrier sécurisé**. 36 pays sont concernés par cette mesure de simplification. En 2018, 13 200 titres, soit moins de 7 % du total, ont été remis selon cette procédure.

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

² En vertu du décret n° 2015-701 du 19 juin 2015 et d'un arrêté conjoint du ministère de l'intérieur et du ministère des affaires étrangères et du développement international fixant les modalités d'application et la liste des États concernés : États membres de l'UE, Argentine, Australie, Brésil, Canada, États-Unis, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande et Suisse ; la Russie et la Chine n'ont en revanche pas été homologuées.

b) Les cartes d'identité

En 2018, les postes consulaires ont délivré **100 938 cartes nationales d'identité**, soit 16 979 de plus (+20,2 % après +12,1 % en 2017). Depuis le 15 septembre 2017, ces demandes sont recueillies dans les postes se font dans le fichier unique « **Titres électroniques sécurisés** » (TES), également utilisé pour les demandes de passeports.

Néanmoins, comme pour les passeports, le recueil des demandes à l'occasion des tournées consulaires est possible pour les postes possédant un dispositif mobile.

Le traitement sous TES permet une **déterritorialisation des demandes de cartes d'identité** qui, par conséquent, peuvent être effectuées par tout citoyen auprès de n'importe quelle mairie ou ambassade/consulat équipé du dispositif, quel que soit son lieu de résidence. Les postes du Luxembourg, de Belgique et de Suisse sont ainsi particulièrement concernés par des demandes émanant de Français résidant sur le territoire national non loin des frontières.

c) Les titres d'urgence

Les postes consulaires peuvent délivrer des titres en urgence pour un motif d'ordre médical, humanitaire ou pour des raisons professionnelles. Il peut s'agir d'un passeport (valide un an) ou d'un laissez-passer (valide un mois).

En 2018, les services consulaires ont délivré 3 359 passeports temporaires et 18 838 laissez-passer.

2. L'état civil

a) Les actes d'état civil établis par le réseau consulaire

Les postes consulaires gèrent **l'état civil des Français nés à l'étranger**. En 2018, ils ont établi **110 877 actes** (16 138 actes dressés et 94 739 actes transcrits), chiffre quasi stable (+0,66 %) par rapport à 2017.

Ces actes se répartissent entre 53 307 actes de naissance (48,1 %), 44 310 actes de mariage (40 %), 7 022 actes de décès (6,3 %), 5 722 actes de reconnaissance (5,2 %) et 516 actes divers (enfant sans vie, changement de nom...).

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

Le **Service central d'état civil (SCEC) du ministère** situé à Nantes assure la **conservation et la mise à jour de l'ensemble des actes d'état civil dressés et transcrits¹ par le réseau consulaire (4 millions d'actes)**, en plus de ceux des ressortissants français établis dans des pays anciennement sous souveraineté française (8 millions d'actes) et des personnes ayant acquis la nationalité française (3 millions d'actes), soit un fonds de 15 millions d'actes d'état civil.

Chaque année, **le SCEC reçoit environ 110 000 actes nouveaux au titre de l'état civil consulaire**. Ces actes étant informatisés, leur transmission au SCEC s'effectue au fur et à mesure de leur établissement. 9,6 millions des 15 millions d'actes détenus sont ainsi numérisés. Pour les autres, l'informatisation se fait progressivement, à l'occasion du traitement des demandes.

Outre la conservation des actes d'état civil, le SCEC assure la délivrance de copies et d'extraits d'actes pour les événements survenus à l'étranger (naissance, mariage, adoption, reconnaissance, décès...). Après une période de forte croissance (31% entre 2005 et 2010), cette activité continue à progresser : chaque année, le SCEC délivre environ 2 millions de copies et d'extraits d'actes (2 072 171 en 2018, +6,6% par rapport à 2017), soit plus de 8 200 par jour.

La quasi-totalité (94 %) §/ ? des demandes sont effectuées par internet.

Après la mise en place de la transmission dématérialisée des données d'état civil aux administrations pour les demandes de passeports et de cartes d'identité (COMEDec) et aux notaires (PLANETE), une expérimentation est actuellement conduite dans quelques postes en vue de permettre, à compter de 2022, la **transmission dématérialisée des actes aux particuliers** dans l'ensemble du réseau.

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

Longtemps exception du réseau consulaire français par rapport à ses homologues, l'activité notariale, devenue résiduelle (3 570 actes en 2017), a été volontairement réduite ces deux dernières années. Après qu'un arrêté du 18 décembre 2017 en a limité le périmètre à 42 postes, un **arrêté du 17 décembre 2018 l'a réservée à seulement deux postes** : Abidjan et Dakar.

¹ Un **acte dressé** est un acte établi par le consulat lui-même (à condition que le pays où il se trouve le permette). Un **acte transcrit** est un acte qui a fait l'objet d'une transcription, opération consistant à reporter dans les registres consulaires français les informations contenues dans un acte établi à l'étranger par une autorité étrangère.

Le maintien de la compétence dans ces deux postes est lié au besoin identifié localement, compte tenu du profil des communautés et de l'absence de solution alternative satisfaisante. **L'objectif reste néanmoins de supprimer complètement cette activité** qui ne figure pas parmi les missions fondamentales du réseau consulaire.

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

Ne disposant d'aucune ligne de crédits pour prendre en charge cette mission, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères a donné instruction aux postes de **privilegier l'option de report de la JDC** qui est prévue par l'arrêté du 11 janvier 2016 relatif au recensement et à la participation des Français établis hors de France à la journée défense et citoyenneté.

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

1. L'aide sociale

Hors dispositif de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger (STAFE), le montant de l'aide sociale versée en 2018 a enregistré une diminution de 4 % par rapport à 2017, principalement en raison de la diminution du montant des dépenses liées aux rapatriements et hospitalisations à l'étranger (moins de besoins) ainsi qu'à la baisse de la contribution au financement de la 3^e catégorie aidée de la Caisse des Français de l'étranger.

	<i>Aide versée 2018 et nombre de bénéficiaires</i>	<i>Aide versée 2019 et nombre de bénéficiaires</i>	<i>Variation 2019/2018 En montant et en %</i>	<i>Prévisions 2020 (PAP)</i>
<i>Aides sociales versées aux Français de l'étranger par les CCPAS</i>	13 394 495 € 4 032 bénéficiaires	13 427 184 € 3 977 bénéficiaires	32 689 € + 0,24 %	13 300 000€
<i>Subventions aux organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES – ex-sociétés françaises de bienfaisance)</i>	452 970€ 78 OLES subventionnés	412 810€ 78 OLES subventionnés	- 40 160€ - 8,87 %	410 000€
<i>Soutien à l'activité des centres médico-sociaux (hors personnel MAE)</i>	186 498€ 11 CMS subventionnés	186 573€ 11 CMS subventionnés	75€ + 0,040 %	200 000€
<i>Contribution au financement de la 3^e catégorie aidée de la Caisse des Français de l'étranger</i>	580 532€ (suite redéploiement crédits)	380 000€ (prévisions)	- 200 532€ -34,54 %	380 000€
<i>Rapatriements</i>	705 077€ pour 178 rapatriés	342 046€ (au 13.08.2019) pour 110 rapatriés	- 363 031€ -51,49 %	1 000 000€
<i>Hospitalisations à l'étranger</i>	45 723.69€ pour 10 bénéficiaires	3007.82€ pour 1 bénéficiaire	- 42 715.87€ -93,42%	
<i>Subventions à des organismes d'assistance</i>	0	0	0	10 000€
<i>Total</i>	<i>15 365 295,69 €</i>	<i>14 751 620,82€</i>	<i>- 613674,87 €</i>	<i>15 300 000 €</i>

Source : réponse au questionnaire budgétaire

S'agissant des aides sociales versées par les conseils consulaires pour l'action sociale (CCPAS), elles ont été réparties comme suit en 2019 :

BUDGET CCPAS 2019		
Colonne1	Nbre bénéficiaires	Montant
Allocation de solidarité	1874	5 829 980 €
Allocation à durée déterminée	25	69 389 €
Allocation adulte handicapé	1081	4 819 025 €
Allocation enfant handicapé	553	1 436 153 €
Secours mensuel spécifique enfants	339	473 132 €
Prestation d'assistance consulaire	105	346 426 €
Sous total bénéficiaires	3977	12 974 104 €
Total SO AEX		453 080 €
Total budget	3977	13 427 184 €

Source : réponse au questionnaire budgétaire

2. Le dispositif de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger (STAFE)

Créé en 2018 pour compenser la suppression de la réserve parlementaire, le STAFE a fait l'objet de mesures d'améliorations en 2019, sur la base des retours d'expérience des postes diplomatiques et des élus des Français de l'étranger.

Tout d'abord **un délai plus long a été accordé** aux associations pour la préparation des projets. Ainsi les porteurs de projets ont eu entre le 21 janvier et le 10 mai pour retirer les dossiers et les déposer auprès des postes. Ceux-ci ont eu un mois et demi (13 mai- 28 juin) pour traiter puis examiner les projets dans le cadre d'un conseil consulaire spécifique.

La **pondération du nombre de projets par poste a été modifiée** : les postes comptant plus de 30 000 Français inscrits au registre peuvent désormais déposer 10 demandes de subvention, contre 6 pour les autres.

Les **critères d'éligibilité ont été assouplis** : désormais peuvent déposer une demande les associations de droit français (loi 1901), si l'association n'exerce aucune activité en France et si le consulat peut en attester, et non plus seulement les associations de droit local. Par ailleurs, une certaine souplesse est appliquée pour les associations actives dans des pays où le droit associatif est très restreint.

La subvention publique ne doit pas être la seule source de financement du projet. Un seuil maximum est fixé à 50 %. De manière exceptionnelle, ce taux est plafonné à 80 % pour les petites associations dont le budget global n'excède pas 10 000 euros et qui sollicitent une subvention inférieure à 2 000 € au titre du projet ;

Les associations ayant obtenu une subvention au titre du STAFE en 2018 devront présenter un compte rendu d'exécution technique et financier avant examen de toute nouvelle demande ;

Enfin, un « guide du participant au conseil consulaire STAFE » a été rédigé.

Pour la campagne 2019, **358 projets ont été validés par les conseils consulaires** (contre 302 en 2018).

3. L'aide à la solidarité

La réforme de l'aide à la scolarité de 2013 a fait évoluer les règles d'attribution des bourses par la mise en place de nouveaux critères visant à mieux prendre en compte la réalité des ressources des familles.

Un quotient familial est calculé qui ouvre droit à une quotité de bourse (pourcentage de frais de scolarité pris en charge) dès lors qu'il est inférieur à 21 000 € et qui est maximale (100 % des frais de scolarité pris en charge) lorsqu'il est inférieur à 3000 €.

En décembre 2018, le quotient familial pris en compte a été relevé à 23 000 € (contre 21 000 €), le quotient minimal étant maintenu à 3 000 €. Il est trop tôt pour en tirer des conclusions.

En 2018, le **nombre de boursiers s'est établi à 24 659**, contre 25 355 en 2017 (-2,75 %) sur 125 000 élèves français scolarisés dans le réseau piloté par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), avec un montant moyen de la bourse allouée de 4 093 €.

D. LES VISAS, UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUEMENT RENTABLE

1. Une hausse qui se poursuit depuis 2017

Après une hausse exceptionnelle en 2017 (+13,5 %), la **demande de visas** a continué à progresser en 2018, mais de manière moins dynamique (+7,2 %) pour atteindre près de **4,3 millions**.

Le nombre de visas accordés s'établit à 3,57 millions, le taux de refus étant en augmentation de 25,5 % par rapport à 2017.

L'essentiel des visas accordés (3,3 millions, soit 93,7 %) sont des visas de court séjour (dits visas Schengen), dont la plus grande part (2,5 millions) sont des visas pour tourisme. Les cinq premiers pays bénéficiaires en 2018 sont la Chine (775 443), la Russie (366 466), le Maroc (303 447), l'Algérie (281 019) et l'Inde (204 126).

Les visas de long séjour (224 0570) sont attribués notamment pour les études (101 740), pour des raisons familiales (49 396) ou encore économiques (33 416).

2. Une source appréciable de recettes

En 2018, les recettes tirées de l'activité visas se sont élevés à **217,7 millions d'euros**, en hausse de 3,5 % par rapport à 2016 (**210,4 millions d'euros**). Pour 2019, les prévisions sont de 222,1 millions d'euros.

La hausse se poursuit donc et bénéficie au programme 151, grâce au mécanisme d'attribution de produits prévue par un décret de 2015¹. Ce « retour » lui permet de financer des emplois vacataires « hors plafond » (59

¹ Décret n° 2015-1819 du 30 décembre 2015

en 2018, soit plus de la moitié des vacances affectées à l'activité « visas », qui mobilise aussi quelque 864 permanents).

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

Le mécanisme de « retour des recettes de visas »

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

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

La clé de répartition suivante est alors appliquée : jusqu'à 1 M€, ce produit est affecté au titre 2 du programme 151 ; au-delà d'1 M€, le solde est réparti entre le titre T2 (10 %) et le hors titre 2 (90%). Les crédits hors titre 2 sont ensuite transférés sur le programme 185 pour le versement d'une subvention à Atout France.

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

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

Source : réponse aux questions des rapporteurs.

Il faut souligner que le programme 151 est le seul programme de la mission « Action extérieure de l'Etat ») à générer des recettes. Compte tenu des nombreuses mesures d'économie et suppressions de postes subies par le réseau consulaire, **il ne serait pas anormal d'augmenter le taux du mécanisme de retour au ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Les rapporteurs pour avis préconisent de le porter à 5%.**

3. L'activité visas au consulat général de Londres

L'activité visas est particulièrement dynamique au consulat général de Londres. En 2018, 127 163 visas ont été demandés (+13,4 % par rapport à l'année précédente) et **125 444 délivrés** (soit +13,15 %). La croissance est continue depuis 5 ans.

En conséquence, les recettes tirées des visas ne cessent d'augmenter, atteignant le chiffre record de **6,8 M€ en 2018**.

Les demandes adressées au consulat général de Londres représentent près de la moitié (45 %) des demandes de visas de court séjour adressées aux partenaires de l'espace Schengen présents à Londres.

Les visas de court séjour représentent 99,3 % de l'activité du service des visas. 88% ont pour motif une visite touristique. Le poste de Londres traite une grande diversité de nationalités (139 en 2018), deux nationalités étant prépondérantes dans les demandes : les Chinois (50 %) et les Indiens (20 %). Il s'agit de visas Schengen attribués à des résidents de nationalité tierces au Royaume-Uni.

Un **prestataire extérieur** est chargé de la gestion des rendez-vous, de la collecte des demandes, de la transmission au service des visas du consulat, puis de la restitution des passeports, enfin de l'information générale aux usagers à travers un centre d'appel.

Le **service des visas** est chargé, quant à lui, de l'instruction des demandes et des décisions d'attribution (qui ne peuvent être prises que par des agents titulaires, sur la base de dossiers instruits en général par des agents de droit local). **Il n'a plus de contact direct avec le public.** Cependant, le recours à l'externalisation, s'il a permis de transférer un certain nombre de tâches, occasionne aussi du travail (contrôles, corrections d'erreurs de saisie...), le niveau des prestations fournies ayant baissé ces derniers mois avec le surcroît d'activité.

Il faut noter que les demandes de certaines nationalités pour lesquelles il existe un risque migratoire ou sécuritaire sont « soumises à consultation », c'est-à-dire que l'avis du ministère de l'intérieur est sollicité. Ces demandes, émanant de résidents originaires de pays comme l'Afghanistan, le Pakistan ou le Nigéria, ont tendance à augmenter depuis quelques années.

III. LA SITUATION DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE ET DE NOTRE RESEAU CONSULAIRE AU ROYAUME-UNI DANS LE CONTEXTE DU BREXIT

Dans le cadre de la préparation de cet avis budgétaire, les rapporteurs se sont rendus **le 25 octobre 2019 au consulat général de Londres** pour apprécier la **situation de la communauté française et de notre réseau consulaire au Royaume-Uni au regard du Brexit**. Ils ont été reçus par M. Guillaume Bazard, consul général et M. Charles Denier, consul général adjoint, qu'ils remercient pour leur accueil et leurs explications.

Comptant 78 agents (dont 2 agents de catégorie A, 3 agents de catégorie B, 19 agents de catégorie C et 54 agents de droit local), le consulat général de Londres est l'un des trois premiers postes de notre réseau consulaire.

1. Des résidents français au Royaume-Uni préoccupés par leur avenir

a) Le statut post-Brexit des résidents européens, un sujet de préoccupation

Comptant parmi les plus importantes communautés françaises à l'étranger, la communauté française au Royaume-Uni représente une population estimée à **300 000 personnes**, dont environ la moitié (145 639 au 1^{er} septembre 2019) est inscrite au Registre.

Cette communauté, qui a connu une croissance continue depuis une décennie et qui, sans qu'on puisse parler de « Brexodus », a diminué légèrement depuis le Brexit (-1 % en 2018, -0,85 % sur les 9 premiers mois de 2019), **s'interroge aujourd'hui sur son avenir outre-manche** et notamment sur le **statut** qui sera le sien à l'issue du Brexit.

Ce statut dépend largement de la **ratification par le Royaume-Uni du dernier accord de retrait** signé en octobre dernier avec l'Union européenne, dont la date limite vient d'être reportée au 31 janvier 2020.

Cet accord global comprend, en effet, un volet - correspondant à un chapitre de la négociation paraphé dès le **19 mars 2018** - qui garantit les droits des quelque 3,8 millions de citoyens européens résidant au Royaume-Uni et des 2 millions de ressortissants britanniques résidant dans l'Union européenne au moment du Brexit.

Contenu du chapitre relatif aux droits des citoyens résidents

Il prévoit que les citoyens européens **présents au Royaume-Uni au 31 décembre 2020** pourront continuer à y vivre, travailler, étudier, accéder aux prestations sociales dans les mêmes conditions que celles prévues actuellement par le droit européen. Ceux ayant déjà résidé cinq ans à cette date pourront accéder au **statut de résident permanent**, les autres bénéficiant d'un droit de séjour permanent en attendant de satisfaire à cette condition de durée de 5 ans.

L'accord garantit le **droit au regroupement familial** ainsi que **les droits sociaux et d'accès aux soins**, les périodes antérieures d'assurance, de travail ou de séjour dans l'Union ou au Royaume-Uni étant prises en compte.

Ces droits seront garantis par le droit de l'Union européenne pendant la période de transition (avant le 31 décembre 2020) et par le droit britannique au-delà, les cours britanniques devant interpréter le droit de l'Union européenne conformément à la jurisprudence de la CJUE antérieure au 31 décembre 2020 et tenir compte de la jurisprudence postérieure.

Malgré les demandes britanniques, l'accord de retrait ne préserve pas le droit de vote des ressortissants européens ou britanniques aux élections municipales. Il ne préserve pas non plus la libre circulation des Britanniques entre Etats membres, dans toute l'Union, ni la liberté d'établissement ou encore la libre prestation de services¹.

¹ Toutefois, la suppression, dans le texte finalement agréé le 19 mars, de la stipulation qui prévoyait explicitement le non maintien de ces derniers droits rend nécessaire la confirmation par la Commission d'un accord avec les Britanniques sur ce point.

En cas de Brexit « dur », c'est-à-dire sans accord de retrait, la situation des résidents européens ne sera pas garantie de la même façon et dépendra du gouvernement britannique. Dans une **notice publiée le 6 décembre 2018**, le gouvernement britannique confirmait toutefois son intention de préserver le statut permanent (« settled status ») pour les résidents européens dans tous les cas de figure, y compris en l'absence d'accord.

Des craintes demeurent cependant : comme l'a souligné M. Nicolas Hatton, co-fondateur de l'association The 3Million, créée au lendemain du référendum sur le Brexit pour sensibiliser les pouvoirs publics britanniques aux droits des résidents européens, il existerait, dans cette configuration, un **risque d'alignement de leurs droits sur ceux des non-européens, c'est-à-dire sur le droit commun**. Cette perspective suscite des inquiétudes, compte tenu du projet du gouvernement britannique de **refondre sa politique migratoire** dans le sens d'une immigration choisie assortie de quotas (sur le modèle australien).

Une sortie sans accord n'exclurait pas, à moyen terme, la négociation avec le Royaume-Uni d'un cadre régissant certains aspects de la situation de nos ressortissants, qu'ils soient arrivés avant ou après le retrait britannique. Ce cadre serait négocié :

- entre le Royaume-Uni et l'Union européenne pour ce qui concerne les sujets relevant de la compétence de l'Union (exemple : reconnaissance des qualifications professionnelles,...) ;
- entre le Royaume-Uni et la France pour les matières qui relèvent toujours de la compétence des Etats-Membres (exemple : visas de long séjour, fiscalité, etc.).

b) Les enjeux de la procédure d'enregistrement

Quelle que soit l'issue, le gouvernement britannique a inauguré le **30 mars 2019**, après une phase expérimentale ouverte depuis fin août 2018, **une procédure d'enregistrement en ligne** visant à permettre aux résidents européens de **solliciter le statut de résident permanent** (« EU Settlement Scheme »). La date limite pour accomplir cette démarche, fixée au 31 décembre 2020 en l'absence d'accord, sera reportée au 30 juin 2021 en cas d'accord. Chaque demande présentée donne lieu à une décision d'attribution, après vérification de l'identité, de la condition de résidence et des antécédents judiciaires. 1 500 personnes ont été recrutées par le Home Office pour traiter ces dossiers.

A la date du 30 septembre 2019, **un peu plus de 70 000 Français** (soit moins de la moitié des inscrits aux registres de Londres et d'Edimbourg et seulement un quart des effectifs estimés) avaient effectué la démarche, les Français étant au 8^e rang pour le nombre de demandes déposées (après les

Polonais, les Roumains, les Italiens, les Portugais, les Espagnols, les Bulgares et les Litvaniens, qui possèdent des communautés plus importantes).

Un grand nombre de nos compatriotes, bien que préoccupés par la situation, continuent **d'adopter une attitude relativement attentiste**, envisageant que la procédure pourrait ne pas être nécessaire. La prise de conscience de la nécessité d'effectuer la procédure est encore insuffisante, en dépit des efforts de communication des autorités britanniques, de l'UE et des Etats membres.

Par ailleurs, si la procédure d'enregistrement est assez simple, gratuite et rapide, mais **elle n'en présente pas moins quelques défauts**. Entièrement numérisée (scanning de la puce du passeport, croisement avec les bases de données pour vérifier l'identité et la condition de résidence, téléchargement des pièces justificatives si nécessaire), elle ne donne pas lieu à la délivrance d'un document matériel de type carte de séjour, ce qui peut paraître déstabilisant et insuffisamment stabilisant pour les demandeurs. Jusqu'à récemment, l'application n'était pas disponible sur iPhone, ce qui restreignait l'accès à la procédure. Les délais de réponse du Home Office sont en outre très variables (parfois le jour même, parfois six semaines) et un risque d'engorgement de l'application dans le courant 2020 n'est pas exclure. Il faut aussi évoquer la crainte de certains ressortissants concernant l'utilisation qui pourrait être faite ultérieurement de leurs données.

En revanche, contrairement aux craintes exprimées lors du lancement de la procédure, quasiment aucune demande n'a été refusée, en dehors des dossiers écartés pour défaut d'éligibilité.

La principale difficulté porte sur les personnes « vulnérables » : personnes âgées ou isolées, éloignées des équipements informatiques, socialement précaires, difficiles à localiser, à identifier, à sensibiliser et à amener à faire la démarche de manière autonome. Leur nombre est en outre très difficile à évaluer (de 30 à 80 Français selon les consuls honoraires sur chacun de leur secteur, mais ils sont probablement beaucoup plus nombreux ; certaines ONG évaluent leur nombre à 5 % des effectifs des communautés européennes). Un réseau d'ONG mis en place avec le soutien de la représentation de la Commission européenne à Londres travaille à localiser et assister ces personnes.

2. Un net surcroît d'activité pour notre réseau consulaire

a) Un surcroît d'activité dans tous les domaines

La hausse d'activité de nos postes consulaires au Royaume-Uni (Londres et Edimbourg¹) est manifeste dès le lendemain du Brexit. C'est donc la troisième année qu'ils sont sous tension.

EVOLUTION DE L'ACTIVITE DU CONSULAT GENERAL A LONDRES

	2015	2016	2017	2018
TIV DELIVRES	34 543	33 872	35 753	37 026
NATIONALITE : DOSSIERS TRAITES	127	124	262 (+ 111 %)	571 (+ 118 %)
ACTES D'ETAT CIVIL ETABLIS	4 417	5 606	7 244	5 831
NOMBRE D'USAGERS AFF SOC UNIQUES (HORS BOURSES)	4 497	4 524	5 027	5 515
VISAS DELIVRES	81 823	90 122	110 868	125 444
INSCRITS AUX REGISTRES (31/12)	127 837	140 224	147 506	146 213
RECETTES	6,2 M	6,8 M	7,8 M	8,8 M

Source : consulat général de Londres

On observe ainsi une hausse sans précédent des **demandes de passeports et de cartes nationales d'identité**. Au poste de Londres, elles ont atteint le chiffre record de **37 000 en 2018**, soit **+ 3,6 % par rapport à 2017**, après une hausse de **de 5 % entre 2016 et 2017**. Pour la seule année en cours, la hausse devrait atteindre 15 %.

Il s'agit de demandes émanant de Français installés de longue date au Royaume-Uni, qui ne s'étaient pas manifestés depuis longtemps ou n'en avaient jamais sollicité et qui s'en préoccupent maintenant, dans le contexte du Brexit. Il s'agit également de demandes portant sur un second titre d'identité, afin de pouvoir en adresser un au Home Office dans le cadre d'une demande de nationalité britannique ou d'un permis de résidence.

Cette activité pourrait augmenter encore, compte tenu de l'intention du gouvernement britannique de ne plus accepter la carte d'identité mais

¹ Londres représente 95 % des inscrits au Registre.

seulement le passeport pour entrer et sortir du pays à compter de 2020 (la date précise n'est pas connue à ce stade) en l'absence d'accord.

Les **demandes d'actes d'état civil et les déclarations de nationalité** ont également enregistré une forte croissance ces dernières années.

Depuis le second semestre 2016, on constate un afflux de **demandes de transcription d'actes d'état civil britanniques** (naissance, mariage..) émanant notamment de couples franco-britanniques régularisant leur situation dans la perspective d'une déclaration de nationalité française par le conjoint étranger au titre de l'article 21-2 du code civil (c'est-à-dire acquisition de nationalité par mariage). Ainsi, 4 322 actes avaient été établis en 2015 (avant referendum), 7 244 en 2017, 5 831 l'ont été en 2018, et leur volume a augmenté encore de 22,3% sur les 9 premiers mois de 2019.

Les **déclarations de nationalité**, qui avaient déjà plus que doublé entre 2016 et 2017 (+131%), ont poursuivi leur hausse exceptionnelle en 2018 (+118%) et en 2019 (chiffres de 2018 d'ores et déjà réalisés en octobre 2019). Elles sont, en grande majorité, le fait de conjoints britanniques de Français (pour les 2/3 d'entre elles, alors qu'elles représentaient entre 5 et 10 % des déclarations avant le Brexit). Il convient de souligner que parallèlement, de nombreux conjoints français sollicitent la nationalité britannique.

Au-delà du surcroît d'activité administrative qu'elle génère (jusqu'à 600 visites par jour en période haute pour demandes des papiers d'identité), cette hausse sensible a des conséquences sur **l'organisation des cérémonies d'accueil dans la citoyenneté française** qui se déroulent en principe une fois par mois au consulat général. Du fait du nombre de livrets à remettre (50 voire 60 par mois) et compte tenu de l'exiguïté de l'espace de réception, il a été nécessaire, pour réduire le délai d'attente, d'organiser désormais deux petites cérémonies par semaine.

Enfin, il faut évoquer **l'impact du Brexit sur l'activité des visas**. Si le Royaume Uni et l'UE ont exclu, par une déclaration conjointe et sur la base de la réciprocité, de réintroduire des visas de court séjour¹ (ce qui aurait représenté, pour nos postes consulaires, un volume à traiter de l'ordre de 4 millions par an), le Brexit impliquera, en cas de sortie sans accord, d'attribuer des **visas de long séjour aux Britanniques souhaitant s'installer en France**². S'il reste difficile d'évaluer le besoin en la matière (de 2 000 à 10 000), le traitement des dossiers de visas de long séjour est **sensiblement plus lourd que celui des visas de court séjour** et représentera une charge supplémentaire pour le réseau. Le consulat général de Londres se prépare à cette éventualité, en lien avec le prestataire extérieur chargé du recueil des demandes de visas. Lors de notre visite, plusieurs personnels de cette

¹ Pour mémoire, on a dénombré quelque 3 800 000 séjours temporaires de Français sur le territoire britannique en 2018.

² Les 160 000 Britanniques résidant en France devront, quant à eux, solliciter une carte de séjour en préfecture.

entreprise étaient en train d'être formés à cette nouvelle tâche éventuelle. Il faut souligner également une nette augmentation des demandes de visas des conjoints européens de Britanniques, qui semblent vouloir "prendre les devants" en sollicitant aujourd'hui un visa en qualité de conjoint de ressortissant européen pour ne pas avoir à le faire ultérieurement en qualité de "simple" extra-communautaire".

b) La mise en place d'une communication adaptée

Outre un impact sur les différents volets de l'activité consulaire, la perspective du Brexit a entraîné un développement **important des actions de communication** afin de répondre aux nombreuses demandes d'information et accompagner les résidents français dans leurs démarches auprès de l'administration britannique. Le poste est aussi sollicité par les Britanniques, comme les saisonniers qui vont travailler dans les stations de ski.

Outre la mobilisation des **relais de communication traditionnels** (élus, consuls honoraires, conseillers consulaires...), le poste a mis en œuvre des moyens divers : diffusion d'une lettre d'information mensuelle aux personnes inscrites au Registre, présence renforcée sur les réseaux sociaux, rendez-vous avec la presse, organisation de réunions d'information publiques avec les associations françaises, le réseau d'enseignement français, la chambre de commerce... Un document synthétisant les questions reçues et les réponses à apporter au public a été remis aux agents du consulat tournés vers la réponse téléphonique et mail.

En plus de ces actions, un site dédié www.brexit.gouv.fr s'adressant aussi bien aux Français qu'aux Britanniques a été mis en place pour répondre aux questions générales et orienter vers les sites des ministères selon les sujets concernés.

Néanmoins, la principale difficulté est de **réussir à toucher la population**- souvent non londonienne - **non connectée à ces réseaux de diffusion** et de l'inciter à s'enregistrer auprès du Home Office. Il s'agit de personnes, parfois vulnérables, présentes depuis longtemps sur le territoire britannique, ayant perdu tout lien avec la France et qui, faute de démarches, pourraient se retrouver dans l'illégalité. Le Consulat s'appuie notamment, pour les localiser, sur le réseau des vingt consuls honoraires. Il faut aussi souligner le rôle essentiel joué par les associations. Repérer et assister juridiquement les personnes vulnérables dans leurs démarches est l'objectif que s'est fixé l'association Settled, émanation de l'association the 3Million, dont nous avons rencontré le fondateur, M. Nicolas Hatton.

c) Une augmentation de l'activité bien prise en compte, dans la limite des possibilités

La **hausse de l'activité de notre consulat général de Londres** (jusqu'à 650 visites par jour au service de l'administration des Français pour les demandes de papiers d'identité) est bien prise en compte par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

Dans un contexte général de suppressions de postes dans le réseau consulaire, **il bénéficie de créations de postes et de vacances.**

Ainsi 3 ETP de titulaires de catégorie C ont été créés au 1^{er} septembre 2018. En 2019, outre une dotation en vacances, une mission de renfort lui a été accordée pendant trois mois pour résorber le retard dans la délivrance des titres d'identité.

Pour 2020 est ainsi prévue la création d'un poste d'agent titulaire de catégorie C pour le service « administration des Français et un poste d'agent de droit local (ADL) pour les visas. En cas de Brexit sans accord, deux agents de catégorie C supplémentaire seraient envoyés en renfort, ainsi que des vacances supplémentaires.

Par ailleurs, les **conditions d'accueil du poste ont été récemment améliorées**, ce qui était une nécessité s'agissant d'un bâtiment ancien qui a encore accueilli en 2018 plus de 90 000 visiteurs. Ainsi, des travaux (aménagement de box, insonorisation...) ont été effectués dans l'espace d'accueil et la première salle de l'administration des Français.

Néanmoins, **d'autres aménagements seraient nécessaires pour assurer la confidentialité de l'accueil et le confort des agents** dans d'autres salles.

Par ailleurs, le poste n'est pas **bien équipé au plan de la sécurité**, Ainsi, l'entrée principale est dépourvue de sas, les personnes étant tenues de faire la queue dehors et passant les contrôles au compte-goutte. Une fois à l'intérieur, elles entrent directement dans les locaux. Or, les risques ne sont pas négligeables (chaque jour, 4 à 5 armes blanches sont confisquées parmi les visiteurs).

De manière générale, ces locaux anciens sont assez mal adaptés et vétustes (façade délabrée) mais toute avancée dans ce domaine est suspendue à la réalisation d'un projet immobilier d'envergure visant à regrouper les services consulaires et de l'ambassade, qui semble enlisé depuis des années.

Nous avons là une illustration des limites de la politique immobilière du ministère dont la commission des affaires étrangères déplore régulièrement les effets délétères.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 6 novembre 2019, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, a procédé à l'examen des crédits du programme 151 – Français à l'étranger et affaires consulaires – de la mission « Action extérieure de l'Etat » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2020.

M. Christian Cambon, président. – Nous poursuivons nos travaux par l'examen des crédits du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ».

M. Jean-Pierre Grand, corapporteur pour avis du programme 151. – Mon intervention porte sur les crédits et les enjeux du programme 151 pour 2020, alors que mon collègue corapporteur Rachid Temal évoquera la situation de notre consulat général de Londres dans le contexte du Brexit, suite à un déplacement que nous avons effectué il y a deux semaines.

Pour 2020, les crédits du programme 151 sont globalement stables, la plupart des lignes budgétaires étant reconduites : c'est le cas de la dotation destinée aux bourses scolaires pour 105 millions d'euros, de l'aide sociale pour 18 millions d'euros, ou de l'enveloppe destinée à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) pour 2,3 millions d'euros.

Les crédits de personnel connaissent une légère baisse de 0,6 %, alors que ceux qui sont destinés à la modernisation de l'administration consulaire sont en augmentation de 1,9 million d'euros. Ces chiffres illustrent la tendance de fond qui est à l'œuvre dans le réseau consulaire depuis de nombreuses années, consistant à dégager des marges de manœuvre grâce à la dématérialisation et la rationalisation pour maintenir le service rendu aux usagers dans un contexte d'économies et de suppressions de postes.

Concernant la modernisation, l'année 2019 a vu deux projets importants aboutir : la mise en place du registre électoral unique, qui a démontré tout son intérêt lors des dernières élections européennes, et le lancement de l'infocentre Oscar, outil de suivi statistique de l'activité de l'ensemble du réseau consulaire. L'année 2019 a aussi vu l'expérimentation de nouveaux projets, comme la dématérialisation de l'état civil, avec la mise en place d'un registre des actes de l'état civil électronique (RECE) et le lancement d'un centre mondial d'accueil consulaire, plateforme qui permettra de joindre l'administration à tout moment.

Ces expérimentations se poursuivront en 2020, tandis que de nouvelles mesures seront prises pour améliorer le service aux usagers, telles que l'extension des horaires d'ouverture dans les vingt postes consulaires les

plus importants du réseau. Cela concernera notamment le consulat général de Londres qui, malgré la dématérialisation, continue d'attirer un public nombreux. Notre déplacement nous a permis de constater que le réseau consulaire était avant tout un service public, auquel nos ressortissants sont très attachés, et qu'il convient à ce titre de le préserver. En 2020 sera aussi déployée l'application France-Visas, qui permettra un traitement entièrement dématérialisé des demandes de visas.

Enfin, sous réserve de l'homologation de la solution retenue, le vote par internet devrait être possible lors des élections consulaires du printemps 2020. On espère que cela favorisera la participation des électeurs, qui n'avait été que de 16,6 % en 2014.

Des marges de manœuvre sont aussi recherchées au travers de certaines mesures de rationalisation et de réorganisation. Il en est ainsi du regroupement d'activités, qui permet des gains de productivité et le redéploiement d'effectifs. Dans les pays comptant plusieurs postes, des spécialisations sont mises en œuvre. Par exemple, depuis le 1^{er} septembre 2019, aux Émirats arabes unis, la compétence en matière de visas est exercée à Abu Dhabi, alors que la compétence en matière d'administration des Français est exercée à Dubaï. Expérimenté depuis 2018, le projet de regrouper les transcriptions d'état civil au sein du service central d'état civil (SCEC) du ministère à Nantes relève de la même logique et suscite quelques inquiétudes. On peut également citer l'exemple du projet de centralisation au sein d'un centre d'expertise de ressources et des titres (CERT) propres au ministère de l'Europe et des affaires étrangères de l'instruction et de la validation des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité adressées au réseau consulaire.

Il faut aussi évoquer les réorganisations de la carte consulaire. Après la fermeture récente des consulats de Séville et de Moncton, la transformation du consulat général de Boston en consulat d'influence, il est prévu en 2020 de supprimer un certain nombre de sections consulaires et de fusionner les fonctions de consul et de directeur de l'Institut français à Agadir, Bilbao, Fès et Tanger. Ainsi, en 2020, comme depuis une décennie, l'administration consulaire continuera de se transformer pour maintenir le niveau de service rendu à une population de ressortissants français en augmentation continue, puisqu'elle est en hausse de 81 % depuis 1998, et ce avec toujours moins de moyens.

Afin de se conformer à l'objectif fixé par le plan stratégique « Action publique 2022 », qui prévoit une réduction de 10 % de la masse salariale à l'étranger d'ici à 2022, le programme 151 supprimera encore 22 emplois en 2020, après 37 en 2019. Or, compte tenu des efforts de rationalisation déjà réalisés depuis des années, on voit mal comment la suppression de ces postes pourrait ne pas se traduire, à terme, par une dégradation des prestations fournies. On arrive un peu au bout d'une logique.

Le programme 151 est pourtant le seul service du ministère qui perçoit des ressources à travers les droits de chancellerie perçus sur les actes administratifs et les droits de visas. En 2018, ces recettes ont représenté 239 millions d'euros, soit l'équivalent de la masse salariale de la direction des Français à l'étranger, ce qui signifie que cette administration finance en quelque sorte ses propres emplois.

Il nous paraît, à cet égard, judicieux de modifier le mécanisme de retour des recettes de droits de visa au profit du programme 151. Pour mémoire, un décret de décembre 2015 prévoit que 3 % de ces recettes reviennent au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, dont un quart d'entre elles pour le programme 151, afin de financer des vacances hors plafond d'emplois. Certes, ce mécanisme est appréciable, mais il n'a permis au programme 151 que de recouvrer 1,6 million d'euros sur les 218 millions de recettes de droits de visa versées en 2018, ce qui reste faible au regard des besoins.

Nous demandons une étude sur la possibilité de porter à 5 % la part des recettes de visas affectée au ministère des affaires étrangères. Par ailleurs, nous suggérons que la direction des Français à l'étranger bénéficie d'une équipe dédiée de vacataires, afin qu'elle soit en mesure de répondre avec davantage de souplesse aux besoins.

Mes chers collègues, je vous propose d'adopter les crédits du programme 151.

M. Rachid Temal, corapporteur pour avis du programme 151. – Lors de notre déplacement à Londres le 25 octobre dernier, nous avons rencontré la nouvelle ambassadrice, le consul général et les services. Nous avons également pu observer sur pièces et sur place la qualité de l'accueil réservé à nos compatriotes, l'engagement des personnels, les conditions de sécurité, mais aussi la très grande vétusté des locaux.

Comptant parmi les plus importantes communautés françaises à l'étranger, la communauté française au Royaume-Uni représente une population estimée à 300 000 personnes, dont environ la moitié, soit 146 000 Français, est inscrite au registre. Cette communauté, qui a connu une croissance continue depuis une décennie, s'interroge aujourd'hui sur son avenir, qui dépend très largement de l'issue du Brexit.

L'accord global entre le Royaume-Uni et l'Union européenne comprend un volet qui garantit le statut des 3,8 millions de citoyens européens résidant au Royaume-Uni dans l'Union européenne. Ainsi, les citoyens européens présents au Royaume-Uni au 31 décembre 2020 pourront continuer à y vivre, travailler ou étudier dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui. Ceux ayant déjà résidé cinq ans à cette date pourront accéder au statut de « résident permanent », les autres bénéficiant d'un statut intermédiaire et d'un droit de séjour permanent en attendant. Les citoyens européens arrivés après le 31 décembre 2020 n'y seront pas soumis. Leur

statut dépendra de l'accord sur les relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

Néanmoins, en cas de « Brexit dur », sans accord de retrait, la situation des résidents européens ne sera pas garantie de la même façon et dépendra du gouvernement britannique.

Certes, le gouvernement britannique a confirmé son intention de préserver un statut permanent pour les résidents européens même en l'absence d'accord. Des craintes demeurent cependant : comme l'a souligné M. Nicolas Hatton, cofondateur de l'association The 3 Million, qui a été créée au lendemain du référendum sur le Brexit pour sensibiliser les pouvoirs publics britanniques aux droits des résidents européens, le risque existe d'un alignement de leurs droits sur ceux des non-Européens, c'est-à-dire sur le droit commun.

Quelle que soit l'issue, il a lancé une procédure d'enregistrement en ligne visant à permettre aux résidents européens de solliciter ce statut. Au 30 septembre 2019, un peu plus de 70 000 Français ont effectué la démarche, ce qui représente environ la moitié des inscrits au registre. Un grand nombre de nos compatriotes, bien que préoccupés par la situation, continuent d'adopter une attitude relativement attentiste, estimant que la démarche pourrait ne pas être nécessaire.

Si la procédure d'enregistrement est assez simple, elle présente quelques défauts. Entièrement numérisée, elle ne donne pas lieu à la délivrance d'un document papier, ce qui peut sembler déroutant et peu sécurisant. La principale difficulté concerne les personnes dites « vulnérables », personnes âgées, isolées, souffrant de précarité sociale ou numérique, qui pourraient représenter près de 10 % de l'ensemble des résidents européens.

Quelles seront les conséquences de cette situation pour nos postes consulaires au Royaume-Uni ?

Premièrement, il faut souligner qu'ils ont enregistré une hausse de leur activité dès le lendemain du référendum sur le Brexit. C'est la troisième année qu'ils sont sous tension et ce surcroît d'activité se manifeste dans tous les domaines.

On observe ainsi une hausse sans précédent du nombre des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité. Au poste de Londres, elles ont atteint le chiffre record de 37 000 en 2018, soit une progression de 3,6 % par rapport à 2017, après une hausse de 5 % entre 2016 et 2017. Pour la seule année en cours, la hausse devrait atteindre 15 %.

Les demandes d'actes d'état civil et les déclarations de nationalité ont également enregistré une forte croissance ces dernières années. Les déclarations de nationalité, qui avaient déjà plus que doublé entre 2016 et 2017 (+131 %), ont poursuivi leur hausse exceptionnelle en 2018 (+118 %).

Elles sont, en grande majorité, le fait de conjoints britanniques de Français. Il convient de souligner que de nombreux conjoints français sollicitent parallèlement la nationalité britannique.

Au-delà du surcroît d'activité administrative qu'elle entraîne, cette hausse sensible a des conséquences sur l'organisation des cérémonies d'accueil dans la citoyenneté française qui se déroulent en principe une fois par mois au consulat général. Du fait du nombre de livrets à remettre – cinquante, voire soixante par mois – et compte tenu de l'exiguïté de l'espace de réception, il a été nécessaire, pour réduire le délai d'attente, d'organiser désormais deux cérémonies par semaine.

Enfin, il faut évoquer l'impact du Brexit sur l'activité des visas. Si le Royaume-Uni et l'Union européenne ont exclu de réintroduire des visas de court séjour – ce qui aurait représenté, pour nos postes consulaires, un volume à traiter de l'ordre de 4 millions par an –, le Brexit impliquera, en cas de sortie sans accord, d'attribuer des visas de long séjour aux Britanniques résidant en France. S'il reste difficile d'évaluer le besoin en la matière – de 2 000 à 10 000 –, le traitement des dossiers de visas de long séjour est sensiblement plus lourd que celui des visas de court séjour et représentera une charge supplémentaire pour le réseau. Le personnel du consulat général de Londres travaille dans des conditions difficilement acceptables, quasiment dans un sous-sol, sans lumière ni aération ! Par ailleurs, un nouveau prestataire extérieur chargé du recueil des demandes de visas a été choisi pour trois ans. Au début, les choses se passaient bien, mais les difficultés s'accumulent à présent.

Outre un impact sur les différents volets de l'activité consulaire, la perspective du Brexit a entraîné un développement important des actions de communication afin de répondre aux nombreuses demandes d'information et d'accompagner les résidents français dans leurs démarches auprès de l'administration britannique. Néanmoins, la principale difficulté est de réussir à toucher la population, souvent non londonienne, qui n'est pas connectée aux réseaux de communication. Il s'agit de personnes, parfois vulnérables, présentes depuis longtemps sur le territoire britannique, ayant perdu tout lien avec la France et qui, faute de démarches, pourraient se retrouver dans l'illégalité. Il convient également de souligner le rôle essentiel joué par les ONG et les associations. Je pense à l'association Settled de M. Nicolas Hatton.

La hausse de l'activité de notre consulat général de Londres est bien prise en compte par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Pour autant la situation est difficile : exigüité des locaux, manque de confidentialité, absence d'un sas de sécurité. De manière générale, ces locaux anciens sont assez mal adaptés et vétustes. Les façades sont délabrées et l'une d'entre elles est même équipée de filets pour prévenir les chutes de pierre !

En conclusion, ma position n'est pas la même que celle de mon collègue Jean-Pierre Grand. Je propose un vote défavorable en soutien aux personnels et aux Français résidant à l'étranger. Certes, nous sommes à l'os, mais nous pouvons par exemple passer, comme nous le proposons, de 3 % à 5 % la part des recettes de visas.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Derrière les chiffres, il y a la réalité du terrain. Vous avez pu constater les conditions de travail des agents et l'état de nos emprises durant votre déplacement à Londres. Si les suppressions de postes sont parfois source d'économies, les litiges qu'elles occasionnent représentent le plus souvent un coût supplémentaire. Le signal que la France envoie aux autorités locales en fermant un consulat est très négatif. Nombre de Français demandent effectivement la nationalité britannique, mais, à 1 400 livres par personne, cela revient cher pour une famille avec trois enfants. L'externalisation de la délivrance des visas à des entreprises privées, qui découle aussi des suppressions de postes, est également problématique : il y a peut-être moins de personnes qui font la queue dans la rue, mais plus de ratés.

M. Ronan Le Gleut. – On observe une stratégie de fermeture des consulats en deux temps. Un consulat général de plein exercice est d'abord transformé en poste consulaire à gestion simplifiée, puis, comme il ne remplit plus aucun service, sa fermeture est annoncée une douzaine d'années plus tard. C'est le cas du consulat de Moncton au Canada. Tout consulat transformé en poste consulaire à gestion simplifiée a-t-il vocation à connaître le même sort ? Cette stratégie s'appliquera-t-elle systématiquement ?

M. Olivier Cadic. – C'est aussi ce qui s'est passé à Séville ! Nicolas Hatton s'est effectivement montré un extraordinaire délégué consulaire depuis le référendum. Si le Settled Status est gratuit aujourd'hui, c'est grâce à l'action du mouvement The 3million, preuve que l'action citoyenne peut être efficace. La question du Settled Status pose problème, car nous sommes dans l'Union européenne ! Comment pouvons-nous accepter qu'un fichier soit créé au Royaume-Uni pour les Européens, ce qui induit une sorte de discrimination ? Certes, tout le monde ne demande pas le Settled Status. Certains ont la double nationalité, d'autres comme moi, s'y refusent pour une question de principe. Hors de question de demander le Settled Status tant que le Royaume-Uni sera dans l'Union européenne ! Par ailleurs, contrairement à ce que dit le Gouvernement, l'accord avec Boris Johnson est un mauvais accord. Le bon accord, c'est le Remain ! Quoi qu'il en soit, un mauvais accord, vaut toujours mieux que pas d'accord du tout...

Les propositions de l'administration consulaire sont toutes positives : plateforme d'accueil, dématérialisation, etc. Néanmoins, cela ne règlera pas les problèmes. Les Allemands ont un autre système : les consulats honoraires peuvent effectuer les prises d'empreintes biométriques. Si le ministère de l'intérieur acceptait de travailler différemment, il y aurait moins de difficultés pour les passeports ou les certificats d'existence !

Vous avez parlé de fermetures et de transformations. J'ai été étonné que Boston soit mentionné. Il est inacceptable, dans une démocratie comme la nôtre, que l'administration puisse prendre toute seule de telles décisions ! J'aimerais davantage de transparence et j'appelle à plus de concertation...

M. Ladislas Poniatoski. – Comment les socialistes, qui se sont abstenus aux finances et vont voter contre aux affaires étrangères, voteront-ils en séance ?

M. Jean-Pierre Grand, corapporteur pour avis. – L'état du consulat général à Londres est effectivement un scandale. Rachid Temal a été très gentil : chez nous, nous n'oserions pas avoir un tel bâtiment ! Or ces locaux, c'est la France et ils accueillent 700 personnes par jour pour des visas ! N'importe quel maire en France aurait pu régler une telle rénovation en trois ans. Au lieu de quoi, cela prendra vingt ans ! J'ai néanmoins senti que l'administration centrale réfléchissait à d'autres formes de gestion. Il s'agit tout de même du drapeau français ! Sans parler des conditions de travail du personnel : quand nous sommes descendus dans les sous-sols, nous avons cru qu'il s'agissait d'une petite entreprise clandestine !

Je me rappelle une convention internationale avec l'Afghanistan : le budget de la France y atteignait 3 milliards d'euros chaque année. Au lieu de vendre les bâtiments et notre histoire, il serait bon de regarder de près certaines conventions internationales ; il y aurait là quelques milliards d'euros à récupérer.

M. Rachid Temal, corapporteur pour avis. – Sur la période 2010-2019, le passage des consulats généraux à des consulats à gestion simplifiée a permis la suppression de 50 ETP, en plus des 20,8 ETP déjà prévus.

Aujourd'hui, nous sommes arrivés au bout d'une logique et, le secrétaire général le dit lui-même, il faut soit changer soit assumer une déclinaison du statut de la France. La question qui se pose est celle du service public, ici et là-bas : des services sont supprimés, à quoi s'ajoute le problème de la distance.

Pendant la campagne référendaire de 2016, le statut permanent devait être automatiquement accordé, mais les autorités post référendum n'ont pas tenu parole.

Souvent, à la commission des finances, les votes d'abstention permettent d'échanger et d'approfondir la réflexion. Il faut prendre notre futur vote comme un vote de soutien à ce que nous souhaitons pour notre diplomatie, aux Français de l'étranger et à nos agents, qui font montre d'abnégation.

M. Christian Cambon, président. – Ces rapports révèlent bien la problématique : on fait le choix d'un réseau universel, mais sans s'en donner les moyens. Il y a donc toujours un effet de ciseau. Les conversations que

nous avons avec les ambassadeurs nous confirment que c'est vraiment très difficile pour eux.

Je rappelle que, sur les crédits de ce programme, le vote est réservé.

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

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

Mme Laurence HAGUENAUER, directrice des Français à l'étranger et de l'administration consulaire au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, responsable du programme 151.

M. Guillaume BAZARD, consul général, **M. Charles DENIER**, consul général adjoint et le personnel du consulat général à Londres.

M. Nicolas HATTON, fondateur de l'association « The 3 Million » et de l'association « Settled ».

M. Marc VILLARD, président de l'Assemblée des Français de l'Étranger (AFE).