



Octobre 2016

## Le service public consulaire bradé ?

Joëlle Garriaud-Maylam  
Sénateur représentant  
les Français de l'étranger

Depuis 2014, le gouvernement a décidé de fermer certains consulats au profit de « postes de présence diplomatique », au format très allégé. La philosophie de cette réforme était de préserver « l'universalité du réseau », c'est-à-dire la présence de la diplomatie française dans un maximum de pays, tout en réduisant les coûts.

Malheureusement c'est le service public consulaire qui sert de variable d'ajustement, afin de préserver des postes d'ambassadeurs eux-mêmes affaiblis car amputés d'une grande part de leurs moyens de fonctionnement.

Lors de son audition par la Commission des Affaires étrangères du Sénat au sujet du PLF2017, Jean-Marc Ayrault a concédé que les économies permises par les PPD étaient peu spectaculaires : 38 M€, soit à peine 1,2% des crédits de la mission Action extérieure de l'Etat<sup>1</sup>. Ceci s'explique par la nécessité de conserver l'essentiel des moyens matériels jusqu'alors dévolus au poste consulaire (système d'information, locaux, etc.), par les coûts d'externalisation et par le nécessaire maintien de postes d'agents pour faire face aux missions consulaires « résiduelles » comme la protection consulaire. Les économies réalisées l'ont été essentiellement en termes d'effectifs (ETP) et assez peu en crédits de fonctionnement.

### 1) Le déploiement du dispositif

Une première vague (Brunei, Cap-Vert, Erythrée, Guinée-Bissao, Honduras, Jamaïque, Kirghizstan, Libéria, Népal, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Tadjikistan, Trinité et Tobago, Zambie) a concerné plutôt des petits postes.

Sans avoir le temps de tenir compte de son bilan, une seconde vague a été lancée, concernant cette fois des postes au format plus important : Botswana, Fidji, Moldavie, Monténégro, Namibie, Nicaragua, Paraguay (1500 Français inscrits au registre consulaire), Salvador, Seychelles, Soudan du sud, Suriname, Turkménistan.

Ce sont donc 25 pays qui ont vu leur consulat fermer ou qui vont le voir fermer à horizon 2017. A priori aucune « troisième vague » ne serait prévue... sans doute eût égard au peu flatteur rapport coût/bénéfice de cette réforme. En revanche il serait envisagé « d'étendre à des postes non PPD des méthodes nouvelles développées dans le cadre de ce nouveau dispositif comme celles des simplifications administratives et comptables »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> [http://videos.senat.fr/video.205657\\_57f5109fc8cfc.audition-m-jean-marc-ayrault---plf-2017](http://videos.senat.fr/video.205657_57f5109fc8cfc.audition-m-jean-marc-ayrault---plf-2017)

<sup>2</sup> <http://www.cfdt-mae.fr/revendications/postes-de-presence-diplomatique-pas-de-troisieme-vague-en-vue/>

Mais des services consulaires jusqu'alors assurés continuent à fermer. Ainsi, si la section consulaire d'Ottawa avait fermé en 2005, les services consulaires n'avaient été maintenus que sous forme de « veille consulaire ». De même, au titre de la « régionalisation », les fonctions d'état civil du consulat de Milan ont été transférées à Rome malgré la mobilisation de conseiller consulaire Alexandre Bézardin<sup>3</sup>, celles des consulats de Hambourg et de Düsseldorf ont été transférées à Berlin et Francfort, tandis que le « transfert » à Berne du consulat de Zurich menace<sup>4</sup>.

## 2) Les conséquences sur les services publics consulaires

Le MAEDI, en réponse à une question d'actualité de la conseillère consulaire Michèle Goupil<sup>5</sup>, a précisé les éléments suivants :

*« Sur un plan général, les postes de présence diplomatique sont systématiquement dépourvus de section consulaire, ce qui emporte pour conséquences que :*

- ▶ *les tâches d'administration consulaire sont dévolues à un poste de rattachement ;*
- ▶ *la circonscription consulaire du PPD disparaît, pour être englobée dans celle du poste de rattachement ;*
- ▶ *les conseils consulaires sont réunis par le poste de rattachement ;*
- ▶ *seule la protection consulaire d'urgence au sens de la convention de Vienne reste du reste du ressort du PPD, à l'exclusion de toute autre activité consulaire.*

*L'administration centrale veille à ce que les postes de rattachement soient dotés des moyens leur permettant de jouer leur rôle dans les meilleures conditions possibles. »*

Comme souligné dans ma question écrite n° 21533 du 28 avril 2016<sup>6</sup>, cette situation soulève de nombreuses difficultés :

- Obligation pour les Français résidant sur place de se déplacer dans la capitale d'un pays voisin pour renouveler un passeport ou une carte d'identité auprès du nouveau poste de rattachement... avec les coûts financiers, la perte de temps voire les risques sécuritaires (la route Guatemala-Salvador est ainsi reconnue comme l'une des plus dangereuses du monde) ;
- Difficultés pour les résidents locaux à obtenir des visas pour la France, avec des conséquences notre coopération culturelle, commerciale, touristique, universitaire et scientifique ;
- Eloignement de l'instruction des demandes d'aides à la scolarité ou d'aides sociales... alors que la réforme de l'AFE visait au contraire à favoriser un service de proximité.
- Manque de continuité du service public vis-à-vis des Français de passage dans des pays « à touristes », notamment en cas de catastrophe naturelle, comme au Népal.

---

<sup>3</sup> <https://www.assemblee-afe.fr/fermeture-du-service-de-l-etat.html>

<sup>4</sup> <http://www.joellegarriaud.com/2016/10/transfert-des-services-consulaires-zurich-a-berne/>

<sup>5</sup> <http://www.assemblee-afe.fr/devenir-de-la-section-consulaire-d.html>

<sup>6</sup> <http://www.joellegarriaud.com/2016/04/fermeture-des-consulats-francais-au-salvador-au-nicaragua/>

### 3) Les pistes pour pallier cette dégradation du service public

Le Ministère met en avant que plusieurs dispositifs pallient (partiellement) cette dégradation du service public consulaire :

- *Agences consulaires tenues par des consuls honoraires* : mais le nombre de consuls honoraires habilités à délivrer un passeport à son titulaire demeure restreint<sup>7</sup> et les prérogatives de ces derniers sont limitées, notamment en ce qui concerne le traitement des demandes de passeports ou de visas ;
- *Dématérialisation partielle* : de plus en plus de démarches sont accessibles en ligne, via le portail [service-public.fr](http://service-public.fr) et la fin progressive de la double comparution devrait permettre de diminuer le besoin de déplacements au consulat, du moins dans certains pays. Mais certaines démarches continueront de nécessiter au moins un déplacement en personne au consulat.
- *Tournées consulaires* : les ambassades de rattachement devraient être dotées d'un dispositif mobile de recueil des demandes (et la prise d'empreintes biométriques), mais la solution technique retenue demeure encore insuffisamment satisfaisante et la fréquence des tournées faibles – lorsqu'existante. En réponse à une question du conseiller Jean-Marie Langlet, le ministère a précisé qu'à ce jour, seules 60 valises Itinera étaient déployées dans le réseau diplomatique et consulaire et que « compte tenu des difficultés techniques rencontrées par ce dispositif », il avait décidé d'acquiescer un nouveau matériel élaboré par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS). Suite à une expérimentation par les consulats à Bruxelles, Johannesburg, Jakarta, Vancouver et Sydney, un déploiement dans une quarantaine de postes est prévu dans le courant de l'année 2017<sup>8</sup>.
- « *Colocalisation* » avec d'autres consulats européens. Il s'agirait de mettre en commun avec d'autres consulats européens certains services consulaires. Des expérimentations ont été tentées depuis plusieurs années avec l'Allemagne. Le conseiller Ronan Le Gleut a présenté un rapport à ce sujet à la commission des lois de l'AFE<sup>9</sup>. Si cette piste est intéressante à terme, en lien avec le développement d'une citoyenneté européenne, elle n'apporte pas de réponse immédiate à la menace pesant sur la continuité du service public consulaire.

Dans la mesure où, dans les PDD, les n°2 seront désormais des cadres B plutôt que des cadres C, j'ai également proposé qu'ils puissent être chargés de certaines missions consulaires, notamment en matière de délivrance des cartes d'identité et passeports.

Si la transformation de consulats en PPD semble heureusement avoir été stoppée, le processus de « régionalisation » continue de menacer la continuité d'un service public de proximité et nécessite une grande vigilance de la part des élus.

---

<sup>7</sup><https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033197112&dateTexte=&categorieLien=idh>

<sup>8</sup><http://assemblee-afe.fr/valise-itinera.html>

<sup>9</sup>[http://www.assemblee-afe.fr/IMG/pdf/rapport\\_consulat\\_europeen-3.pdf](http://www.assemblee-afe.fr/IMG/pdf/rapport_consulat_europeen-3.pdf)

On peut enfin noter que les efforts budgétaires considérables déployés par le MAEDI ces 15 dernières années sont sans commune mesure avec ceux demandés à Bercy. Il conviendrait donc que ces questions relatives à notre présence à l'étranger puissent être envisagées sous un angle interministériel, et accompagnées d'une analyse coût/résultat. La « priorité » assignée à la diplomatie économique est une bonne chose... sauf si elle implique des arbitrages douteux au détriment du service public consulaire. Que penser de la vingtaine d'agents Atout France à Milan ou des 8 agents économiques en Suisse – pays pourtant non prioritaire ? N'y aurait-il pas des rationalisations à rechercher au niveau des dépenses de fonctionnement de Business France et des Chambres de Commerce ? Le financement de ces entités dédiées aux entreprises ne devrait-il pas être corrélé à une exigence de résultat ? Aucune piste ne doit être négligée pour pérenniser la qualité, la proximité et la réactivité de notre service public à l'étranger... elles-mêmes essentielles au bon développement de nos entreprises.