

**9EME SESSION DE L'ASSEMBLEE DES
FRANCAIS DE L'ETRANGER
DISCOURS DU MINISTRE DES AFFAIRES
ETRANGERES ET EUROPEENNES,
M. BERNARD KOUCHNER**

(Paris, 22 septembre 2008)

Mesdames les Sénatrices,

Messieurs les Sénateurs,

Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Chères et Chers Amis,

Il y a plusieurs façons de fêter un anniversaire. On peut vouloir prendre le temps de regarder en arrière et de contempler, ne serait-ce qu'un moment, les chemins parcourus. En cette année où nous célébrons le sixantième anniversaire de l'assemblée qui réunit les Français de l'étranger, un livre paraît, qui pour la première fois, retrace son histoire et son action. Je me réjouis que cet ouvrage contribue à mieux faire connaître le rôle essentiel que vous jouez pour notre pays.

Mais un anniversaire, c'est aussi une occasion particulière de se tourner résolument vers l'avenir et d'en considérer les grandes orientations.

Chers Amis, c'est pour moi un honneur d'ouvrir les travaux de votre assemblée et de revenir avec vous sur l'action de ce ministère au service de la France et des Français de l'étranger.

J'évoquerai sans plus attendre les élections sénatoriales qui se sont déroulées hier. Permettez-moi de féliciter Mme Claudine Lepage et M. Christophe Frassa pour leur élection, ainsi que MM. André Ferrand et Robert del Picchia pour leur réélection. Tous mes vœux les accompagnent dans leur mandat. Je ne doute pas que Mme Lepage, déjà vice-présidente de votre Assemblée, et M. Frassa, qui est désormais l'un de nos plus jeunes sénateurs, sauront apporter aux communautés françaises de l'étranger le soutien précieux de leur expérience de terrain.

Cette cérémonie me donne aussi l'occasion de saluer la mémoire de Mme Catherine Urban Iniesta et de M. Bernard Coron qui nous ont quitté cette année.

Permettez-moi enfin d'accueillir les nouveaux conseillers qui nous ont rejoints depuis un an : MM. Pascal Chazot, Paul Graf, Daniel Ollagnier, Yvon Omnes et Jacques Trompé-Baguenard, ainsi que M. Jean-Marie Langlet qui refait cette année son entrée dans notre Assemblée.

Je veux par-dessus tout vous rendre vous hommage, à vous les élus des Français de l'étranger. Comme celles et ceux que vous représentez, comme ces deux millions de Français qui ont fait le pari d'une mondialisation positive, vous portez à travers le monde l'image d'une France audacieuse, sûre de ses talents, décidée à réussir. Vous êtes l'atout maître de notre stratégie d'influence sur la scène internationale. Par vos succès, par les risques que vous avez su prendre, vous redonnez à nos compatriotes, à ces Français qu'on dit "de France", la confiance en l'avenir qui leur a tant manqué par

le passé. Aujourd'hui, c'est avec vous et grâce à vous que la France comprend enfin que rien de ce qui se passe dans le monde ne lui est étranger.

L'année dernière, j'ai évoqué avec vous de grands projets. L'heure est venue de dresser un bilan de l'action de ce ministère au service des Français de l'étranger, et de préciser avec vous les contours de nos ambitions à venir.

Je sais l'importance que vous accordez à l'élection de députés représentant les Français de l'étranger. Le Conseil des ministres du 17 septembre a approuvé un projet de loi organique qui ouvre la voie à l'élection de députés des Français de l'étranger. Pour vous, et pour les membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger auquel vous avez succédé, c'est le couronnement d'années de travail. Je ne peux que me réjouir de ce succès. Nos compatriotes expatriés pourront faire entendre leur voix dans la politique nationale, de la même manière que n'importe quel Français.

Ce projet a donné lieu, je le sais, à de nombreuses réactions au sein de votre Assemblée. C'est finalement le scrutin uninominal majoritaire à deux tours qui a été retenu. Le nombre des représentants des Français de l'étranger et les contours de leurs circonscriptions seront fixés par des ordonnances que le gouvernement s'est engagé à prendre dans l'année suivant la publication de la loi d'habilitation. Alain Marleix est très attaché à organiser une concertation approfondie avec l'Assemblée des Français de l'étranger. Votre Commission des lois et la Commission temporaire de la participation électorale auront un rôle essentiel à jouer. Vos recommandations seront très attendues. Cette réforme importante ne se fera pas sans vous !

La commission qui verra le jour, conformément à la nouvelle rédaction de l'article 25 de notre Constitution, comptera sur vos contributions. Dans la même perspective, les sénateurs des Français de l'étranger seront bientôt reçus à Matignon pour donner leur point de vue sur ce dossier.

Le Premier ministre a récemment confié à Mme Paulette Brisepierre une réflexion qui s'inscrit dans le droit fil de cette volonté de concertation. Je ne doute pas que l'expérience reconnue de Mme Brisepierre viendra conforter les travaux que MM. Huss et Seingry ont menés avec tant de rigueur, pour améliorer la participation des Français de l'étranger à la vie politique de notre nation.

C'est avec cette réforme à l'esprit, que je voudrais évoquer avec vous l'action menée par le ministère des Affaires étrangères et européennes au service de trois priorités : la sécurité, l'accompagnement de la scolarisation des enfants français, et l'amélioration de la qualité des services rendus aux ressortissants Français à l'étranger, notamment la solidarité envers les plus démunis.

I.- La sécurité des Français de l'étranger :

Comme vous le savez, la sécurité a constitué une priorité absolue du ministère des Affaires étrangères au cours des 12 derniers mois.

Le nouveau Centre de crise que j'ai inauguré au sein de ce ministère est en ordre de marche depuis le 1er juillet. Avec ce centre, nous disposons désormais d'un instrument efficace de gestion des crises semblable à ceux que détiennent, depuis longtemps souvent, nos principaux partenaires. Depuis le début de l'été, une cinquantaine d'agents travaillent 24 h sur 24, et 7 jours sur 7 au ministère, dans des locaux tout

proches de mon cabinet. Ils ont déjà été à la manœuvre à de nombreuses reprises : ainsi tout récemment, en Géorgie, la France a pu prendre en charge le retour de 472 personnes, dont 310 ressortissants français. Je vous invite à visiter ce centre... si vous ne l'avez pas déjà fait !

L'année qui vient de s'écouler a été marquée par de nombreuses prises d'otages et des disparitions. Tout a été mis en œuvre pour organiser la veille opérationnelle et la gestion des crises. Le ministère n'a pas ménagé ses efforts pour suivre les situations individuelles délicates.. En mars dernier, nous avons ainsi assuré le retour en France de 557 de nos compatriotes du Tchad, et de près d'un millier de ressortissants étrangers représentant 76 nationalités.

Dans un monde où l'accélération prodigieuse des mouvements des hommes éparpille nos ressortissants sur la surface du globe, la sécurité des deux millions de nos compatriotes qui vivent, travaillent et voyagent à l'étranger nous a contraint à repenser notre capacité de réaction aux crises. N'hésitez pas à nous signaler d'éventuels dysfonctionnements afin que nous puissions, ensemble, encore améliorer cet outil nouveau dont nous nous sommes dotés.

Les succès que nous avons remportés ont été possibles grâce à la forte implication de nos postes diplomatiques et consulaires pour l'établissement des plans de sécurité et d'évacuation des communautés françaises dans leur pays de résidence. Je veux saluer le rôle essentiel des Conseillers de l'Assemblée des Français de l'étranger. Par votre connaissance du terrain, vous apportez un soutien essentiel à nos ambassadeurs et à nos consuls ; je vous en remercie.

La Direction des Français de l'étranger a rappelé à tous nos chefs de poste la nécessité de vous associer à l'élaboration de nos plans de sécurité. Votre présence, en cas de crise, aux côtés de nos ambassadeurs et de nos consuls, est une évidence et une nécessité que je tiens à rappeler. Dites-le nous si ce n'est pas le cas !

II.- L'accompagnement de la scolarisation des enfants français à l'étranger :

J'aborderai maintenant une autre priorité de l'action de ce ministère depuis 2007 : la scolarisation des enfants français à l'étranger. Je sais que c'est une question qui vous tient particulièrement à cœur. Le réseau des établissements gérés directement ou conventionnés avec l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), mais aussi des établissements de la Mission laïque française et d'autres institutions homologuées, ou encore des écoles qui travaillent avec le Centre national d'enseignement à distance (CNED), est essentiel. Ce réseau constitue un outil d'influence incomparable, par sa densité, son étendue, sa mixité, sa qualité et l'originalité de son financement. Il a une place importante dans les conclusions du Livre Blanc sur la politique étrangère et européenne, qu'Alain Juppé et Louis Schweitzer ont récemment présenté au président de la République.

Lors de la dernière rentrée des classes, les 452 établissements qui forment ce réseau ont accueilli plus de 165.000 élèves, dont 78.000 jeunes Français. Ces dernières années, nous avons vu une hausse sans précédent du nombre d'enfants français, de l'ordre de 5 % par an. C'est un signe de plus de la vitalité du mouvement d'expatriation de nos compatriotes. Notre pays a le devoir de les accompagner.

Dès 2007, le président de la République a marqué sa volonté de faciliter la scolarisation dans le réseau de l'AEFE, en privilégiant trois objectifs : la prise en charge par la collectivité nationale des frais de scolarité des élèves français pour les classes du second cycle du lycée ; l'amélioration des bourses scolaires pour les élèves des classes de collèges et les écoles primaires ; l'extension enfin du réseau de l'enseignement français à l'étranger.

Cette réforme est désormais en marche.

La prise en charge des frais de scolarité des élèves du second cycle du secondaire, mise en place à partir du 1er septembre 2007 pour les classes de terminale, sera achevée en 2010. Elle concerne un peu plus de la moitié des 4.215 élèves scolarisés dans le réseau. Au cours des prochains mois, les engagements du président de la République prendront effet. Les élèves de première, dans l'hémisphère nord ont déjà bénéficié de cette réforme. En janvier 2009, ils seront rejoints par leurs camarades de seconde de l'hémisphère sud.

Ce grand chantier a évidemment soulevé des difficultés. Vous vous interrogez. Je m'interroge avec vous : comment financer cette réforme à long terme ? La gratuité de tous les cycles scolaires d'ici dix ans exigera de nous un effort financier colossal et difficile à mettre en oeuvre.

C'est la raison pour laquelle, avec Eric Woerth, nous avons alerté le président de la République et souhaité, que l'on tienne compte des revenus des familles et du montant des droits de scolarité perçus par les établissements et que l'on améliore les bourses.

Mais ce débat porte aussi sur la philosophie même de notre système d'enseignement, qui permet à la fois de scolariser nos jeunes compatriotes et d'accueillir des enfants étrangers. Cette mission contribue de manière essentielle au rayonnement de notre pays à l'étranger. J'y suis particulièrement attaché. Et je ne voudrais pas que les mesures dont bénéficient les enfants de nos expatriés aient pour conséquence d'écartier des enfants étrangers.

Les travaux de la Commission sur l'avenir de l'enseignement français à l'étranger ont souligné le rôle essentiel que devra jouer l'AEFE dans l'évolution du réseau. Ils ont également démontré l'importance des filières bilingues et des modes de financement innovants.

Je m'y étais engagé l'an dernier : les Etats généraux de l'enseignement français à l'étranger se tiendront le 2 octobre prochain. L'Assemblée des Français de l'étranger y sera conviée. Je souhaite que ces Etats généraux constituent un tournant pour l'évolution de notre réseau d'enseignement à l'étranger et permettent d'améliorer ensemble ce qui est encore possible. Au cours de cette session, votre Commission des affaires culturelles et de l'enseignement aura l'occasion de s'exprimer. Nous vous donnons la parole. Prenez-la !

III. La poursuite de l'amélioration de la qualité des services rendus aux ressortissants français à l'étranger :

J'en viens maintenant à un volet plus classique mais non moins prioritaire de l'action du ministère à l'égard des ressortissants français à l'étranger. Il s'agit, bien sûr de

l'amélioration de la qualité des services rendus à nos compatriotes expatriés ou de passage à l'étranger.

Cette ambition est indissociable de la capacité d'adaptation du réseau consulaire à l'étranger. Notre réseau consulaire doit vivre et s'adapter de façon permanente :

- à la répartition et aux besoins de nos compatriotes expatriés et de leur famille. Je pense en particulier à la croissance, qui ne fait que commencer, de nos communautés dans les pays émergents ;
- à la montée en puissance des pouvoirs locaux de toute nature, auprès desquels nos postes consulaires constituent le relais naturel de notre diplomatie d'influence ;
- aux progrès de la citoyenneté européenne, qui auront très bientôt des conséquences profondes sur le sens et le contenu des services consulaires en Europe.

A ces impératifs s'ajoutent évidemment des considérations d'ordre budgétaire. Pas plus qu'un autre, le ministère ne peut les ignorer.

Le réseau consulaire n'a pas attendu la fameuse révision générale des politiques publiques (la RGPP) pour se réformer. Il y a déjà quelques années que son remodelage tient compte des éléments que je viens de rappeler. Son histoire très récente le démontre bien, qu'il s'agisse :

- de la réforme de la carte consulaire en Europe et de la création de grands pôles consulaires autour de postes renforcés ;
- de la transformation de postes en consulats généraux à gestion simplifiée, qui sont aujourd'hui au nombre de 17 ;
- du redéploiement du réseau vers les pays émergents où 5 postes ont été ouverts en 4 ans en Chine, en Russie et en Inde ;
- et enfin du développement de la formule des consulats mixtes à vocation consulaire, à l'image de Bangalore et de Calcutta qui sont en train d'ouvrir.

Je voudrais ici dissiper une inquiétude. A en croire certains, l'Etat s'apprêterait, pour des raisons budgétaires, à fermer un certain nombre de consulats et donc à renoncer à certaines de ses responsabilités vis-à-vis de nos compatriotes de l'Etranger.

Deux considérations de bon sens devraient, me semble-t-il, suffire à dissiper ces craintes. Tout d'abord, nos obligations en matière de protection consulaire sont universelles et les Conventions de Vienne les rendent impératives : où que ce soit dans le monde, en Europe et hors d'Europe, nous continuerons à accorder aux Français résidents ou de passage l'aide et la protection que leur situation peut exiger.

Par ailleurs les obligations que le législateur impose, en matière d'état civil par exemple, font que la disparition du réseau consulaire, même en Europe, n'est pas pour demain. Ce qu'il faut, c'est rationaliser, tenir compte des moyens modernes de communication. Bien entendu, cela n'exclut pas les adaptations de la carte consulaire.

Il s'agit aujourd'hui pour nous d'aller plus loin et d'étendre certaines des formules qui ont été expérimentées avec succès, afin de poursuivre le redéploiement du réseau vers les pays émergents.

Parmi les réformes inscrites à l'ordre du jour de ces trois prochaines années, je voudrais évoquer la dernière étape de la transformation du réseau en Europe. Elle passera par la création de pôles consulaires régionaux. Leur activité ne sera pas limitée à un seul pays mais couvrira plusieurs pays voisins. Dans un premier temps, cette réforme interviendra en Europe centrale, autour de Vienne, ainsi que dans les Etats baltes.

Cette formule sera étendue à quelques régions hors d'Europe, comme par exemple en Amérique latine autour de Buenos Aires, Panama et Mexico, en Afrique orientale autour de Nairobi, et en Asie du Sud-Est autour de Bangkok.

Quelques postes subiront des restructurations plus profondes : la fermeture pour une minorité d'entre eux ; pour d'autres, la transformation en consulats à gestion simplifiée, sections consulaires d'ambassade ou chancelleries détachées. Toutes les décisions ne sont pas encore arrêtées, mais ce mouvement ne devrait pas affecter considérablement le réseau. Votre assemblée sera naturellement consultée sur ces projets de modification de la carte consulaire.

Enfin, il a été décidé de lancer rapidement le projet de regroupement à Nantes d'une grande partie de l'activité d'état civil de nos postes consulaires dans les pays du Maghreb (comme cela se fait déjà pour l'Algérie) et peut-être, dans un second temps, dans les pays de l'Union européenne. Il ne s'agit pas de couper les Français de l'étranger de leurs services consulaires. Nous voulons au contraire leur garantir, par des moyens informatisés, une meilleure réactivité dans le traitement des registres consulaires.

Les différentes perspectives que je viens de vous présenter seront complétées par une adaptation du réseau des 517 consuls honoraires, afin de mieux l'insérer dans notre dispositif d'action à l'étranger en faveur de nos compatriotes. Une "mise à plat" du réseau des agences consulaires est en cours, dans le souci de maintenir un service de qualité et de proximité.

Elle est d'autant plus nécessaire qu'en 2009, la mise en place du passeport biométrique exigera de nos compatriotes qu'ils se déplacent personnellement pour la demande et la restitution du titre.

Nous souhaitons permettre à certains consuls honoraires, selon l'importance de la communauté française résidente, d'exercer des compétences élargies au nom du consul. Cette réforme essentielle s'attache à une meilleure définition juridique des compétences et responsabilités des agents consulaires. Les consuls honoraires, plus encore que par le passé, seront des relais de l'action de nos postes, au service de nos compatriotes.

Vous le voyez, le travail ne manque pas dans le domaine de l'adaptation et de la recomposition du réseau consulaire. Je sais que vous le comprenez. Je compte sur vous pour en expliquer les conséquences à nos ressortissants, mais aussi pour les accompagner dans la mesure de vos moyens.

L'amélioration du service public offert à nos compatriotes à l'étranger passe aussi par une modernisation des outils de gestion, avec l'apparition de procédures comme le "consulat itinérant". Les tournées consulaires ou la gestion de crise seront facilitées, quand les agents auront la possibilité d'accéder à distance à leurs outils informatiques. Ce dispositif viendra compléter les procédures permettant aux plus de 60.000 Français inscrits au Registre mondial d'effectuer certaines démarches administratives par Internet.

Nous moderniser : tel est l'objectif que nous devons poursuivre sans relâche. La mise en place d'un dispositif de vote électronique dans la perspective du renouvellement partiel de l'AFE de juin 2009 sera l'un des aspects de cette modernisation. L'accélération de la délivrance des documents d'état-civil répondra au même objectif.

Autre nouveauté, nos ressortissants résidant dans une zone frontalière devraient bientôt avoir la possibilité, s'ils le souhaitent, de déposer leurs demandes de passeports et de cartes d'identité auprès des préfectures frontalières. Ce sera le cas, dans les prochaines semaines, pour les quelque 2.700 Français inscrits dans l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau. Ils pourront s'adresser à la mairie de Strasbourg, sans être obligés de se déplacer auprès de notre consulat à Munich.

La modernisation des méthodes de travail et l'adaptation du réseau ne sauraient nous faire oublier notre devoir de solidarité envers les plus démunis de nos compatriotes à l'étranger. Ce dispositif fait partie du service public que nous devons offrir à l'étranger. Dans son discours aux Français établis hors de France, le président de la République a ainsi rappelé que "notre solidarité nationale ne peut, en effet, s'arrêter aux frontières géographiques de notre pays".

L'année dernière, je vous avais indiqué que l'action sociale en faveur de nos compatriotes à l'étranger allait demeurer une priorité.

Mais cette action doit tenir compte du contexte budgétaire particulier que vous connaissez. Depuis plusieurs années, ce ministère dispose d'une enveloppe annuelle stable, d'environ 20 millions d'euros. Cette enveloppe sera maintenue, comme en 2008, à un niveau équivalent dans le cadre du budget triennal 2009-2011. Il nous faudra faire des choix affirmés et redéployer des crédits, pour ne pas faire porter la contrainte budgétaire sur notre action sociale.

Dans ce contexte, les options susceptibles d'être retenues devraient porter en priorité sur les préoccupations des Français les plus en difficulté : personnes âgées, familles démunies, parents de jeunes enfants ou actifs en demande de réinsertion sociale et formation professionnelle. Les dispositifs de financement innovants, complémentaires de ceux de l'Etat, devront être favorisés, souvent, même, inventés. La solution viendra d'un renforcement de la coordination de l'action des sociétés de bienfaisance avec celles des consulats, des partenariats avec les chambres de commerce et d'industrie pour l'emploi, mais aussi des liens avec les entreprises offrant une formation professionnelle.

Enfin, comme c'est déjà le cas depuis quelques années, les postes consulaires, avec le concours des commissions locales, devront redoubler de vigilance dans la gestion de leur enveloppe sociale, en s'efforçant d'instruire le plus rigoureusement possible les demandes d'aides. Là encore, votre connaissance du terrain et des communautés françaises nous est essentielle.

Dans le même temps, les progrès de l'intégration européenne devraient cependant desserrer quelque peu les contraintes, au fur et à mesure que les 26 prendront à leur charge tout ou partie des aides que nous accordons à nos compatriotes en Europe. Cette évolution sera progressive, mais n'en va pas moins dans le sens de l'histoire de notre intégration européenne. Et les choses vont très vite ; c'est notamment le cas avec l'Espagne et l'Italie avec qui nos conversations en la matière sont très fructueuses.

C'est une des priorités que j'ai fixée à la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France. Son directeur, Alain Catta, s'en occupe et je tiens ici à le féliciter, en même temps que ses équipes, pour le travail remarquable de coordination accompli depuis le 1er juillet. Il a notamment ouvert la Présidence française de l'Union européenne par une réunion à Paris les 1er et 2 juillet des directeurs des affaires consulaires des Etats membres de l'Union européenne.

IV -Les priorités consulaires de la Présidence française de l'Union européenne :

Ces priorités s'articulent autour de quatre grands axes :

- la mise en commun de nos moyens consulaires avec nos partenaires européens (co-localisation, services de visas Schengen, etc.) ;
- l'intégration de l'activité consulaire en Europe (cette réflexion s'appuie sur le rapport remis par M. Alain Lamassoure et fera l'objet d'un séminaire à Strasbourg le 27 octobre prochain) ;
- la création d'un réseau européen de formation consulaire qui permettra l'émergence d'une véritable culture consulaire européenne, en appui des coopérations évoquées ci-dessus. ;
- la sécurité de nos concitoyens européens en dehors de l'UE, au travers du concept "d'Etat pilote", qui coordonne la protection des ressortissants européens. Tout comme la France avait assumé ce rôle au Tchad, nous souhaitons que d'autres Etats prennent en charge nos compatriotes à l'étranger dans des zones où nous sommes moins présents qu'eux.

C'est d'ailleurs un des sujets dont vous discuterez le 30 septembre dans le cadre de la journée "Europe en mouvement" avec des représentants des sociétés civiles des 26 autres Etats de l'Union. Cette initiative doit beaucoup à Mme Anne Monseu-Ducarme et M. Jean-Pierre Villaescusa. Je vous en félicite et serai heureux de lire ses conclusions.

Je serai heureux de retrouver ceux d'entre vous qui auront pu rester à Paris pour "les Etats généraux de l'enseignement français à l'étranger" le 2 octobre. Il ne me reste plus qu'à vous inviter à la traditionnelle "photo de famille", après quelques questions.

Mais avant cela, je tiens d'abord à passer la parole à M. Pélisson, pour l'Union des Français de l'étranger, puis à Mme Morales, pour L'Association démocratique des Français à l'étranger. Merci de votre attention./.