



...l'avis de la commission sur le projet de loi de finances pour 2022

## LE SERVICE PUBLIC DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER EN 2022 : ENTRE CRISE SANITAIRE ET MODERNISATION

Rapport pour avis n° 165 Tome 3 (2021-2022) de MM. Bruno SIDO et Guillaume GONTARD, sénateurs, sur le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » de la mission « Action extérieure de l'État ».

L'année 2022 se caractérisera par l'organisation des **élections présidentielles et législatives**, ces dernières devant faire l'objet pour la première fois d'un **scrutin électronique**, et l'affectation d'une enveloppe spécifique (13,3 M€) en provenance du programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » du ministère de l'intérieur.

Au sortir de deux années, 2020 et 2021, qui auront mobilisé des crédits supplémentaires pour faire face aux effets de la crise sanitaire, vos rapporteurs pour avis s'étonnent que, **à périmètre constant et déduction faite des crédits dédiés aux scrutins de 2022, le budget du programme 151 baisse de 3 %**, pour s'établir à un niveau inférieur aux crédits consommés en 2020 et votés pour 2021. Alors que l'administration consulaire retrouve progressivement son activité antérieure et que le ministre a annoncé le maintien des aides en 2022, vos rapporteurs signalent **deux préoccupations majeures** :

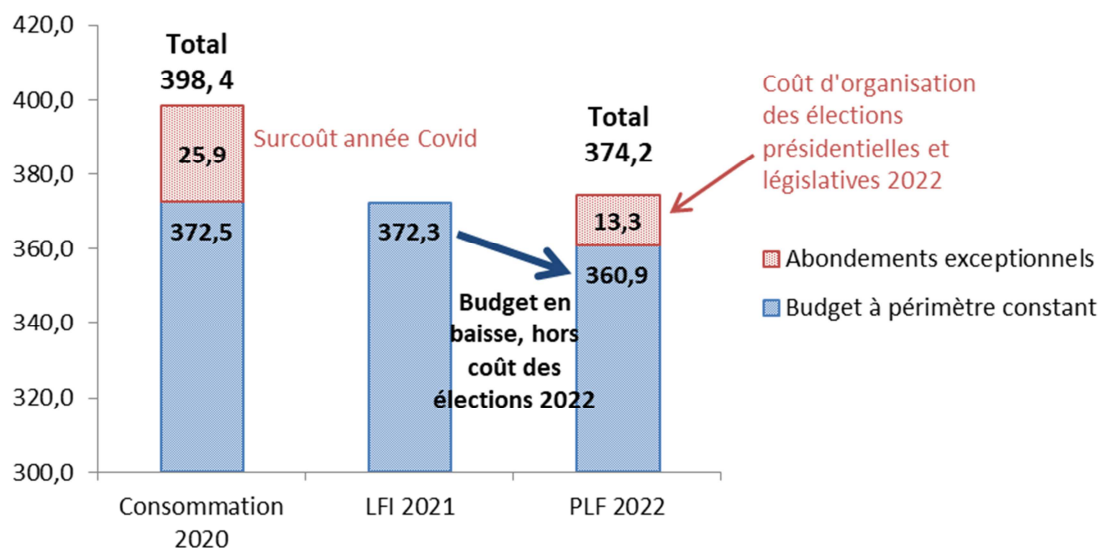
- le risque de **sous-budgétisation de plusieurs dispositifs d'aides** pour continuer à faire face à la crise sanitaire ;
- le déploiement effectif des réformes de **modernisation de l'administration consulaire**.

Réunie le 17 novembre 2021, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

### 1. UN BUDGET EN BAISSÉ DE 3 % POUR 2022

Baisse à périmètre constant des crédits du programme 151 pour 2022

(en million d'euros)



L'année 2020 a été fortement impactée par les vagues successives de la pandémie de Covid, à la fois brutalement et de manière très aléatoire selon les pays. Si bien que le gouvernement a rapidement réagi (loi du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020) en ouvrant 100 M€ de crédits supplémentaires en faveur de l'aide à la scolarité et du secours occasionnel de solidarité (SOS-Covid). À cet égard, les rapporteurs pour avis saluent à la fois cette initiative et les agents de l'administration et des 207 postes consulaires dans le monde qui se seront mobilisés depuis 2020 pour la vaccination des Français établis hors de France (60 000 vaccinés et plus de 100 000 QR code de passe sanitaire) et venir en aide aux quelque 87 000 bénéficiaires à ce jour de l'aide ponctuelle SOS-Covid.

---

## Une administration consulaire qui s'est pleinement mobilisée pour relever le défi de la crise sanitaire

---



Postes consulaires dans le monde



Personnes vaccinées dans une soixantaine de pays



Bénéficiaires du secours occasionnel de solidarité (SOS) depuis avril 2020

Les 100 M€ supplémentaires n'auront pas été intégralement consommés mais ils auront été en partie nécessaires : la loi de règlement pour 2020 a ainsi établi à 398,4 M€ les dépenses consommées en 2020, soit 25,9 M€ de plus que le montant voté en LFI 2020 (372,5 M€). Dans ce contexte, et alors que les rapporteurs ont été informés du dépassement en cours d'année 2021 de plusieurs dispositifs d'aide, ils considèrent que le **budget pour 2022**, doté de 360,9 M€ à périmètre constant, **présente un risque de sous-budgétisation de plusieurs dispositifs d'aide pour continuer à faire face à la crise sanitaire.**

## 2. CONTINUER À FAIRE FACE AUX EFFETS DE LA CRISE SANITAIRE

---

### Un risque de sous-budgétisation de plusieurs dispositifs d'aide

---

Au cours de leurs auditions, les rapporteurs ont identifié plusieurs points de vigilance.

- **L'aide à la scolarité : une sous-budgétisation volontaire devant être complétée par l'excédent de trésorerie de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)**

Près de 140 M€ ont été versés pour l'aide à la scolarité en 2020. Or pour 2022, les crédits dédiés à l'aide à la scolarité ne s'élèvent qu'à 95 M€, en baisse de 8 % par rapport à 2021. Cette dotation, volontairement sous-évaluée par le ministère, a vocation à être complétée par les excédents de trésorerie que l'AEFE a constitués au fil des ans sur la base de crédits alloués mais non consommés. Le ministère évalue à 71 M€ la « soule » mobilisable par l'AEFE pour compléter la dotation budgétaire. Cette situation semble soutenable pour les deux ou trois années à venir, mais **les rapporteurs ont convenu avec la direction des Français à l'étranger (DFAE) que ce système ne pouvait pas être pérenne.** Il requiert en tout état de cause une plus grande rigueur de l'Agence dans la prévision et la consommation des crédits budgétaires qui lui sont versés pour le financement des bourses scolaires.

- **Les aides sociales et le maintien en 2022 du SOS-Covid entraînent un risque majeur de dépassement de crédits en cours d'année**

En 2020, le total général de l'aide sociale a atteint un niveau de consommation de 17,8 M€ réparti entre 12,7 M€ d'allocation en faveur de 4211 bénéficiaires, 4,9 M€ au titre du SOS-Covid décidés en avril 2020 (29 000 versements de SOS en 2020) et 200 000 euros d'aides exceptionnelles. En 2021, près de 58 000 nouveaux bénéficiaires étaient recensés début novembre, soit un total d'environ 87 000 bénéficiaires depuis avril 2020. La progression du dispositif SOS-Covid, dont le ministre a annoncé le maintien en 2022, risque donc de dépasser la dépense constatée en 2020. Dans ces conditions, **la prévision de dépense globale de 15,2 M€ pour 2022 risque d'être insuffisante** sachant que, comme le précise le projet annuel de performances du programme 151, « *indépendamment de la crise sanitaire, une partie des Français résidant à l'étranger continue à se paupériser* » notamment par les effets de crises locales au Venezuela, en Égypte, au Brésil, en Argentine et au Liban.

- **Les organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES) devront continuer à être accompagnés à un niveau déjà supérieur aux crédits prévus pour 2022**

Pour 2022, la budgétisation de 1,4 M€ en faveur de 123 associations est maintenue au même niveau que celui de 2021, lequel représentait déjà une augmentation d'un million d'euros par rapport à 2020 (0,4 M€). Mais là encore, **le besoin excède déjà la prévision** si l'on se réfère au niveau de consommation des crédits de 2020 (2,17 M€ pour 108 associations) et de l'année 2021 en cours où, d'ores et déjà 1,7 M€ ont été versés.

- **Le dispositif d'aide de la caisse des Français de l'étranger (CFE) doit être mieux diffusé auprès des Français les plus démunis**

Enfin, la situation sanitaire a également entraîné une hausse du nombre de bénéficiaires de la catégorie dite "aidée", qui a pour objet de permettre aux Français expatriés les plus démunis de bénéficier de la protection sociale offerte par la CFE tout en s'acquittant d'une cotisation minorée (201 € par trimestre). En 2020, la dotation initiale de 380 000 € a été portée à 960 000 € pour tenir compte de l'augmentation du nombre d'adhérents (2097 bénéficiaires) et mieux équilibrer entre l'État et la caisse le coût global du dispositif qui s'établit à 3,8 M€. Rapporté au nombre estimatif de 2,5 millions Français de l'étranger (1,7 million sont inscrits au registre des Français établis hors de France), **les rapporteurs se sont étonnés du nombre restreint de bénéficiaires de cette aide et ont incité la CFE et l'administration consulaire à mieux faire connaître le dispositif sous réserve de la revalorisation par le Gouvernement de la dotation prévue pour 2022** (inchangée à 380 000 € mais d'ores et déjà insuffisante).

### 3. POURSUIVRE LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION CONSULAIRE

Trois autres projets mobiliseront l'administration dans le cadre de la modernisation des services consulaires :

- L'achèvement en 2022 du processus de dématérialisation des documents d'état-civil au moyen du registre de l'état-civil électronique (RECE) ;
- L'expérimentation depuis octobre 2021 de la plateforme d'accueil consulaire par téléphone ou courriel dans 5 pays pilotes (Croatie, Danemark, Irlande, Slovaquie et Suède) dans l'optique d'un déploiement à l'échelle de l'Union européenne fin 2022 et du monde en 2023 ;
- L'organisation des scrutins présidentiels et législatifs à la fois sur le plan matériel avec la tenue des bureaux de vote physiques (866 bureaux pour l'élection présidentielle de 2017 et 717 pour les législatives) et sur le plan de la communication afin d'informer les citoyens des modalités spécifiques de vote électronique par internet pour les législatives, ainsi que pour la diffusion de la propagande électorale qui demeure soumise à des envois

postaux sous format papier (lesquels, selon les délais et la performance postale des différents pays, peuvent parvenir à leurs destinataires après les élections).

**Les rapporteurs formulent plusieurs préconisations et pistes de réflexion** à l'attention de l'administration consulaire dans la poursuite de sa modernisation :

- **accélérer le rythme de déploiement du nouveau Service France Consulaire** à l'Union européenne et au reste du monde ;
- le processus de dématérialisation des services ne doit pas pour autant conduire à négliger **la sécurisation et l'amélioration de l'accueil des usagers lorsque leur présence physique reste indispensable** (il est précisé que le Service France Consulaire est compétent pour répondre à des demandes d'information générale mais que chaque consulat demeure en charge du suivi des dossiers individuels et des visas) ;
- Des dysfonctionnements caractérisent les outils actuels de prise de rendez-vous dans les consulats : **améliorer le service et fluidifier l'accueil des usagers en généralisant le nouveau logiciel de prise de rendez-vous** actuellement en cours de validation par le ministère ;
- Étudier avec le ministère de l'Intérieur la possibilité d'expérimenter pour les Français de l'étranger la **dématérialisation des demandes de renouvellement de pièces d'identité**, puis d'envois postaux des documents dans les pays où la sûreté postale est suffisante ;
- Étudier avec le ministère de l'Intérieur la **transmission par voie électronique de la propagande électorale** pour les élections organisées hors de France ;
- Veiller au **maintien de bureaux de vote physique** pour les élections législatives où le scrutin numérique sera également mis en place.

## POUR EN SAVOIR +

- **Auditions de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le PLF 2022 : M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères (20 octobre 2021), M. François Delattre, secrétaire général du MEAE (3 novembre 2021)**



**Christian Cambon**  
Président de la commission  
Sénateur du Val-de-Marne  
(LR)

Commission des affaires étrangères, de la  
défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>



**Bruno Sido**  
Rapporteur  
Sénateur de la Haute-Marne  
(LR)



**Guillaume Gontard**  
Rapporteur  
Sénateur de l'Isère  
(EST)

