

OBSERVATIONS DEFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LES SERVICES CONSULAIRES RENDUS AUX FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

Exercices 2017-2022

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 13 juin 2024.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS	8
INTRODUCTION.....	9
1 LE MAINTIEN D'UN NIVEAU DE SERVICES ELEVE CONFRONTE AU DEFI DES REDUCTIONS DE MOYENS	11
1.1 Des besoins de services en augmentation	11
1.1.1 Une communauté française enregistrée à l'étranger en hausse tendancielle... 11	
1.1.1.1 Une inscription non exhaustive au registre..... 11	
1.1.1.2 La difficulté de connaître précisément le nombre de Français établis à l'étranger 13	
1.1.2 Le choix par la France d'un niveau élevé de services à ses ressortissants à l'étranger	13
1.2 Des objectifs volontaristes d'économies qui n'ont pu être tenus	15
1.2.1 Des objectifs ambitieux de réduction de la dépense..... 15	
1.2.2 Des économies qui n'ont pu être tenues dans le temps	17
1.2.2.1 L'impact de la pandémie, des élections et de l'augmentation des effectifs en 2023..... 17	
1.2.2.2 Une évolution contrastée par actions..... 18	
1.2.2.3 Perspectives budgétaires..... 20	
1.3 Plusieurs leviers utilisés pour atteindre les objectifs d'économies	21
1.3.1 Une adaptation du réseau qui a privilégié les postes de présence diplomatique et les postes consulaires d'influence	21
1.3.1.1 Un réseau consulaire dense avec une différenciation du niveau de services assurés 21	
1.3.1.2 La création des postes consulaires d'influence et des postes de présence diplomatique a entraîné des difficultés et suscite des critiques	23
1.3.1.3 Le développement du réseau des consuls honoraires, une solution peu onéreuse mais qui doit être accompagnée	24
1.3.2 La numérisation et la centralisation des services offerts	26
1.3.2.1 Le déploiement de la plateforme d'appel France consulaire à achever	26
1.3.2.2 Une numérisation et une centralisation de l'état civil non abouties	28
1.3.3 Un ajustement du nombre et du profil des emplois qui a nécessité des actions d'accompagnement..... 31	
1.3.3.1 L'évolution du nombre et du profil des agents à l'étranger..... 32	
1.3.3.2 La nécessité d'actions d'accompagnement..... 33	
1.3.3.3 La mutualisation des renforts	35
1.4 Les limites de la stratégie de réduction de moyens sans réexamen des missions.....	36
2 DE NOMBREUX SERVICES ASSURES DONT LA REFORME DOIT ETRE POURSUIVIE	38
2.1 L'état civil et la production de titres d'identité et de voyage : une informatisation inaboutie et une réorientation vers la lutte contre la fraude.. 38	
2.1.1 L'état civil et la nationalité..... 39	

2.1.1.1	Une production importante d'actes d'état civil mais une diminution de la performance globale.....	39
2.1.1.2	Une sécurisation des actes d'état civil à renforcer.....	41
2.1.2	Les titres d'identité et de voyage.....	44
2.1.2.1	Une production en forte augmentation mais des délais de délivrance à améliorer pour les passeports	45
2.1.2.2	Un recueil des demandes plus souple.....	46
2.1.2.3	Des gains de productivité espérés grâce à une plus grande centralisation.....	47
2.2	L'organisation des élections pour les Français établis à l'étranger : un faible taux de participation et des coûts élevés	48
2.2.1	Une tâche lourde pour les postes consulaires.....	48
2.2.2	Des coûts d'organisation élevés	49
2.2.3	Un faible taux de participation	51
2.2.4	Des modalités de vote à simplifier et à améliorer.	51
2.3	La sécurité des Français établis hors de France : une mission qui doit se décliner de la prévention jusqu'à la réponse aux crises	53
2.3.1	Les mesures de prévention.....	53
2.3.2	La préparation des crises s'appuie sur des plans de sécurité et des exercices.....	55
2.3.3	Les mesures d'assistance en situation particulière.....	57
2.3.3.1	Les décès à l'étranger.....	57
2.3.3.2	L'assistance aux Français détenus à l'étranger.....	58
2.4	L'action sociale en faveur des Français à l'étranger : un système généreux qui doit être mieux évalué	59
2.4.1	Un dispositif d'aide sociale singulier et généreux, sans équivalent dans les autres réseaux consulaires	59
2.4.1.1	Des aides régulières et ponctuelles, versées sur avis des instances locales.....	60
2.4.1.2	Des montants d'aides sociales en augmentation.....	61
2.4.1.3	Une répartition géographique très stable.....	62
2.4.1.4	Dans les pays européens, un alignement nécessaire des aides sociales sur le droit de l'UE	62
2.4.1.5	Un dispositif particulier pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire...63	
2.4.2	Les bourses scolaires.....	63
2.4.2.1	Un rôle de régulation budgétaire attribué à l'AEFE.....	64
2.4.2.2	Des dépenses de bourses scolaires en augmentation	65
2.4.2.3	Des impératifs de mixité sociale, d'influence et de sécurisation des finances des établissements à concilier	66
2.4.3	Le soutien du tissu associatif des Français résidents à l'étranger	66
2.4.3.1	Les OLES, un relais utile et peu coûteux de l'action sociale des consulats	67
2.4.3.2	Le fonds de soutien au tissu associatif.....	68
2.4.4	La couverture santé des Français de l'étranger	68
2.4.4.1	Des dépenses en diminution sur la dernière décennie	69
2.4.4.2	Le coût des cotisations des Français modestes transféré en partie à la Caisse des Français de l'étranger	70
2.4.4.3	Des difficultés d'application des conventions bilatérales dans certains pays.....	71
2.4.5	La nécessité de développer la lutte contre la fraude et les études d'impact	71
2.4.5.1	Une lutte contre la fraude qui se développe mais doit se structurer	72
2.4.5.2	La nécessité de mieux interconnecter les bases de données	76
2.4.5.3	L'absence d'étude d'impact	77
ANNEXES.....		79

SYNTHÈSE

Les services consulaires aux Français à l'étranger recouvrent l'ensemble des actions que l'État réalise au bénéfice des ressortissants nationaux vivant ou se trouvant à l'étranger, ainsi que tous les services liés à l'administration des Français, tels que le recueil et la remise de titres d'identité et de voyage, la légalisation de documents ou les certifications matérielles de signature.

Des besoins qui augmentent

Ces services sont mis en œuvre dans le cadre de la Convention internationale de Vienne du 4 avril 1963, interprétée par la France de manière plus large que par la plupart des autres pays. Ils recouvrent des domaines très divers, depuis la protection et la sécurité des populations, les missions d'état civil et de nationalité et l'organisation des élections jusqu'à l'octroi d'aides sociales, d'aides à la scolarité, d'aides à la prise en charge des dépenses de santé pour les plus démunis et une assistance en cas de difficultés individuelles et en temps de crise.

Cette gamme étendue de services s'adresse à une communauté française vivant à l'étranger qui a augmenté ces quinze dernières années, en dépit de la parenthèse de la COVID-19. Au 31 décembre 2022, 1 683 915 personnes étaient inscrites sur le registre mondial des Français établis hors de France, soit une augmentation de 4,3 % par rapport à 2021, et de 17,5 % sur les quinze dernières années. Toutefois, sans disposer pour autant d'outils statistiques fiables sur ce point, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) considère que ce chiffre est sous-estimé et évalue la communauté des expatriés entre 2,5 et 3 millions de personnes, à laquelle il estime qu'il faudrait rajouter une dizaine de millions de voyageurs occasionnels tous les ans.

Des moyens qui se sont réduits jusqu'en 2022

Afin de répondre à ces besoins en matière de services consulaires, l'État entretient un réseau de 92 consulats généraux et de 113 sections consulaires répartis dans 138 pays. Les moyens affectés au fonctionnement de ce réseau et de ses missions sont portés par le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » de la mission « Action extérieure de l'État » du budget de l'État. En 2022, ils ont représenté un montant de 378,5 M€ de dépenses (en crédits de paiements) et ont mobilisé 3 235,5 agents en équivalent temps plein, dont 483 pour l'administration centrale (15 % des effectifs totaux du programme 151). Les moyens accordés à l'action 3 de ce programme, affectés à la gestion des visas, représentent entre 15 et 20 % des crédits du programme. Ils n'ont pas été intégrés au périmètre du présent contrôle car ils constituent des services rendus à un public étranger.

Les effectifs affectés aux services consulaires ont été réduits jusqu'en 2022, conformément aux objectifs d'économie définis dans le cadre, notamment, du programme « Action publique 2022 », qui fixait une économie de masse salariale de 45 M€ pour le MEAE.

Pour atteindre ces objectifs, le ministère s'est appuyé sur une diminution des effectifs affectés à l'étranger, sur un recours croissant aux agents contractuels de droit local, dont le coût est moins élevé, sur un accroissement de la dématérialisation et de la centralisation du service ainsi que sur une rationalisation du réseau consulaire. Ainsi, le plafond d'emplois fixé en loi de finances au programme 151 a diminué de 2,8 % de 2017 à 2020.

Des mesures d'économies qui n'ont pas tenu dans le temps

Toutefois, ces mesures d'économies n'ont pu être stabilisées dans le temps. De 2021 à 2023, le plafond d'emplois exécuté augmente ainsi de 1,3 %. D'une part, la gestion de la crise sanitaire à partir de 2020 a nécessité un accroissement des mesures d'assistance aux Français à l'étranger, comme les mesures de rapatriement ou le dispositif « SOS COVID » ; d'autre part, les mesures mises en œuvre par le ministère ont atteint leurs limites.

Le ministère a adapté le réseau consulaire à l'étranger en substituant des « postes de présence diplomatique » et des « postes consulaires d'influence » à des postes consulaires de plein exercice. Sur le plan diplomatique, ces structures permettent d'afficher une présence française mais, dotées de faibles moyens, leur fonctionnement dépend des ressources affectées dans leurs consulats de rattachement, parfois très éloignés. Ces derniers doivent envoyer régulièrement, dans des conditions matérielles parfois difficiles, une partie de leurs agents sur place dans ces postes « allégés », afin d'assurer le service auprès des communautés françaises, ce qui peut perturber leur propre fonctionnement. En outre, les usagers peuvent ne pas comprendre pourquoi des postes consulaires présents n'assurent pas l'étendue de tous les services. Le mécontentement suscité par de telles incompréhensions peut être relayé par les élus des Français de l'étranger.

De même, la dématérialisation de certains services, notamment avec la mise en place du registre d'état civil électronique (RECE), se heurte à des difficultés de développement entraînant un coût et des délais plus élevés que prévu. Le mouvement de centralisation de l'activité de transcription des actes d'état-civil adressés par les postes consulaires au service central de l'état-civil du ministère situé à Nantes a par ailleurs été stoppé, les objectifs en matière de qualité du service rendu à l'utilisateur n'ayant pas été atteints.

Enfin, alors que l'activité a augmenté, la diminution des effectifs a pu entraîner des tensions sur les conditions de travail des agents, notamment en matière de risques psychosociaux.

Les économies réalisées n'ont donc pu être consolidées, dans un contexte marqué par une forte demande de service public, faute d'une analyse préalable du périmètre des missions à réduire ou réorganiser. De même, la dématérialisation ou la centralisation des procédures nécessite des délais souvent sous-estimés.

L'exécution du service est globalement satisfaisante mais les réformes doivent être poursuivies

Les services consulaires assurent leurs missions de manière efficace, aucun dysfonctionnement majeur n'ayant été identifié, qu'il s'agisse de la gestion des services régaliens, de celle des services sociaux ou de celle des grandes crises qui sont survenues ces

dernières années (crise sanitaire de la pandémie de COVID-19, prise de contrôle des Talibans en Afghanistan, tremblement de terre en Turquie...), même si les efforts de préparation doivent être maintenus par les postes. Le ministère met en avant un taux de satisfaction globale des usagers de 81%, résultant d'une enquête de satisfaction conduite dans le cadre du programme « Services publics + » sur la période d'octobre 2023 à mars 2024.

Les actes d'état civil et les titres d'identité et de voyage sont délivrés dans un contexte marqué par la reprise de l'activité post covid, la dématérialisation croissante des processus, des tentatives de fraude de plus en plus fréquentes et des usagers très exigeants. La dématérialisation des procédures permet l'amélioration du service du point de vue des usagers, en termes de confort, de délais et d'accessibilité, mais aussi des économies de moyens. Néanmoins les démarches de dématérialisation ne sont pas abouties et nécessitent une évolution des modes d'intervention des services.

Les dispositifs d'aide sociale sont mis en œuvre au bénéfice des ressortissants français afin de leur apporter une assistance complète. Les dépenses sont en augmentation sur la période 2017 à 2022, sans que le ministère n'ait une vision précise, en l'absence de toute étude dans ce domaine, de l'impact de ces aides sur la situation à court et long terme des bénéficiaires, dont certains n'ont plus de lien avec la France depuis plusieurs générations. La nécessité de lutter contre la fraude s'accroît et il devient urgent d'interconnecter certaines données personnelles issues des fichiers du ministère des affaires étrangères avec celles détenues par les organismes de sécurité sociale et le ministère de l'intérieur, afin de gagner en efficacité.

Les aides sociales couvrent également les aides à la scolarité, qui posent des problèmes comparables en matière de lutte contre la fraude. Ces dépenses, également en augmentation, sont exécutées selon des processus complexes qui nécessitent de concilier des objectifs parfois contradictoires, entre volonté d'influence, soutien social et financement des établissements scolaires. L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger joue un rôle central dans ce processus.

Les Français à l'étranger bénéficient également d'un système de représentation politique très développé. Ce système nécessite un dispositif électoral coûteux et lourd à organiser pour les postes consulaires, pour un taux de participation très modeste. Ainsi, par exemple, le coût des élections législatives de 2022 s'est élevé à 7,04 € par électeur à l'étranger contre 3,64 € en moyenne nationale. Le taux de participation au premier tour de ces élections, de 47,5 % en moyenne nationale, s'est élevé seulement à 22,5 % pour les Français de l'étranger et, pour le deuxième tour, à 46,2 % en moyenne nationale et à 24,8 % pour les Français de l'étranger. Le processus électoral gagnerait à privilégier le vote par internet, afin d'améliorer les taux de participation et à dématérialiser l'envoi aux électeurs des documents de propagande électorale, afin de diminuer les coûts et d'alléger le travail des services consulaires. La sécurisation de l'envoi des codes de vote et des identifiants aux électeurs en est une condition préalable, mais se heurte actuellement à des limites techniques de la part des opérateurs de téléphonie chargés de l'envoi de ces codes par SMS.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 (secrétariat général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères) : Après évaluation de l'expérimentation du renouvellement à distance des passeports au Canada et au Portugal, généraliser le paiement des droits de chancellerie par timbre fiscal électronique.

Recommandation n° 2 (secrétariat général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères) : Étudier la faisabilité de la suppression du vote par correspondance, sécuriser le vote par internet pour les Français de l'étranger et envisager, pour les électeurs qui le souhaitent, la dématérialisation de la propagande électorale.

Recommandation n° 3 (secrétariat général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères) : Dans le cadre de la politique de préparation aux crises, s'assurer que tous les postes diplomatiques et consulaires organisent chaque année des exercices de sécurité au bénéfice des résidents français.

Recommandation n° 4 (secrétariat général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères) : Mener à terme l'extinction des prestations d'assistance consulaire aux Français établis dans les États membres de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange, les aides locales versées par ces États devant en prendre le relais depuis le 1^{er} avril 2010.

Recommandation n° 5 (secrétariat général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères) : Afin de mesurer les actions de la lutte contre la fraude, mettre en place un indicateur relatif au nombre de visites à domicile effectuées pour l'instruction des demandes d'aides sociales et d'aides à la scolarité.

Recommandation n° 6 (secrétariat général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, secrétariat général du ministère de l'intérieur, secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales) : pour renforcer l'efficacité de la lutte contre la fraude aux aides sociales et aux bourses scolaires, étudier la faisabilité d'une interconnexion des données entre systèmes d'information des ministères des affaires étrangères et de l'intérieur et entre le ministère des affaires étrangères et les organismes sociaux.

Recommandation n° 7 (secrétariat général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères) : Mener des études d'impact sur les effets des dispositifs d'aides sociales et des bourses scolaires au bénéfice des Français à l'étranger.

INTRODUCTION

La communauté française vivant à l'étranger est estimée à la fin de 2022 de 2,5 à 3 millions de personnes par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), dont 1 683 915 inscrites sur le registre des Français établis hors de France, auxquelles s'ajouteraient plus de 10 millions de Français voyageant tous les ans à l'étranger. Afin de répondre à leurs besoins en matière de services consulaires, l'État entretient un réseau de 92 consulats généraux et de 113 sections consulaires répartis dans 138 pays.

Les moyens affectés au fonctionnement de ce réseau et de ses missions sont portés par le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » de la mission « Action extérieure de l'État » du budget de l'État. En 2022, ils ont représenté un montant de 378,5 M€ de dépenses en crédits de paiements et mobilisés 3 235,5 agents en équivalent temps plein, dont 483 pour l'administration centrale, soit 15 % des effectifs totaux du programme 151.

L'action de ces services s'inscrit dans le cadre juridique fixé par la Convention internationale de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963. Celle-ci a été adoptée par la Conférence des Nations unies sur les relations consulaires, est entrée en vigueur le 19 mars 1967 et a été transposée en droit français par le décret n° 71-288 du 29 mars 1971. Dans son article 5, elle définit ainsi les fonctions consulaires :

- protéger dans l'État de résidence les intérêts de l'État d'envoi et de ses ressortissants, personnes physiques et morales, dans les limites admises par le droit international ;
- favoriser le développement de relations commerciales, économiques, culturelles et scientifiques entre l'État d'envoi et l'État de résidence et promouvoir de toute autre manière des relations amicales entre eux dans le cadre des dispositions de la Convention ;
- s'informer, par tous les moyens licites, des conditions et de l'évolution de la vie commerciale, économique, culturelle et scientifique de l'État de résidence, faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'État d'envoi et donner des renseignements aux personnes intéressées ;
- délivrer des passeports et des documents de voyage aux ressortissants de l'État d'envoi, ainsi que des visas et documents appropriés aux personnes qui désirent se rendre dans l'État d'envoi ;
- prêter secours et assistance aux ressortissants, personnes physiques et morales, de l'État d'envoi ;
- agir en qualité de notaire et d'officier d'état civil et exercer des fonctions similaires, ainsi que certaines fonctions d'ordre administratif, pour autant que les lois et règlements de l'État de résidence ne s'y opposent pas ;
- sauvegarder les intérêts des ressortissants, personnes physiques et morales, de l'État d'envoi, dans les successions sur le territoire de l'État de résidence conformément aux lois et règlements de l'État de résidence ;
- sauvegarder, dans les limites fixées par les lois et règlements de l'État de résidence, les intérêts des mineurs et des incapables, ressortissants de l'État d'envoi, particulièrement lorsque l'institution d'une tutelle ou d'une curatelle à leur égard est requise ;
- sous réserve des pratiques et procédures en vigueur dans l'État de résidence, représenter les ressortissants de l'État d'envoi ou prendre des dispositions afin d'assurer leur représentation

appropriée devant les tribunaux ou les autres autorités de l'État de résidence pour demander, conformément aux lois et règlements de l'État de résidence, l'adoption de mesures provisoires en vue de la sauvegarde des droits et intérêts de ces ressortissants lorsque, en raison de leur absence ou pour toute autre cause, ils ne peuvent défendre en temps utile leurs droits et intérêts ;

- transmettre des actes judiciaires et extrajudiciaires ou exécuter des commissions rogatoires conformément aux accords internationaux en vigueur ou, à défaut de tels accords, de toute manière compatible avec les lois et règlements de l'État de résidence ;
- (...) exercer toutes autres fonctions confiées à un poste consulaire par l'État d'envoi que n'interdisent pas les lois et règlements de l'État de résidence ou auxquelles l'État de résidence ne s'oppose pas ou qui sont mentionnées dans les accords internationaux en vigueur entre l'État d'envoi et l'État de résidence.

L'article 36 de la Convention de Vienne assure le droit de porter assistance aux ressortissants détenus : *« si l'intéressé en fait la demande, les autorités compétentes de l'État de résidence doivent avertir sans retard le poste consulaire de l'État d'envoi lorsque, dans sa circonscription consulaire, un ressortissant de cet État est arrêté, incarcéré ou mis en état de détention préventive ou toute autre forme de détention (...) »*.

Le contrôle de la Cour des comptes a porté sur une partie seulement des missions assurées par les services consulaires, celles exercées au bénéfice des Français à l'étranger, en excluant leur rôle à l'égard des étrangers, s'agissant principalement de l'attribution des visas. Il s'est appuyé en particulier sur un questionnaire détaillé adressé à 17 postes consulaires¹ et sur cinq missions sur place².

Il a porté sur l'évolution des moyens accordés à la réalisation des services consulaires (partie 1) et sur les conditions de réalisation de ces services (partie 2).

¹ Londres, Los Angeles, Sao Paulo, Washington, Moscou, Ouagadougou, Bangkok, Le Caire, Séoul, Tananarive, Johannesburg, Sydney, Montréal, Genève, Oran, Rome et Port-Louis.

² Consulats généraux à Londres, Bruxelles, Tel Aviv, Abidjan et Tunis.

1 LE MAINTIEN D'UN NIVEAU DE SERVICES ELEVE CONFRONTE AU DEFI DES REDUCTIONS DE MOYENS

Les Français à l'étranger, dont le nombre est en augmentation sur les quinze dernières années, bénéficient d'un niveau élevé de services publics, de nature régaliennne mais également en matière de protection et d'assistance, dans tous les aspects de leur vie. Les moyens affectés au financement de ces services ont fait l'objet de réductions sur lesquelles il a été nécessaire de revenir faute de réflexion sur le périmètre des missions.

1.1 Des besoins de services en augmentation

Sur les quinze dernières années, la population des Français vivant à l'étranger a augmenté, même si les marges d'incertitude sont importantes. Les services consulaires rendus au profit de cette population par l'État sont parmi les plus importants du monde.

1.1.1 Une communauté française enregistrée à l'étranger en hausse tendancielle

Les Français susceptibles d'être couverts par les services consulaires sont à la fois les résidents permanents, les résidents plus occasionnels qui, par exemple, partagent leur temps entre le pays concerné et la France sur l'année et les personnes de passage pour des durées plus ou moins longues (professionnels, stagiaires, étudiants, travailleurs frontaliers, touristes, etc.).

La connaissance de cette population, susceptible de bénéficier des services consulaires, n'est pas très précise. Elle est estimée sur la base de l'inscription au registre des Français à l'étranger, des listes électorales et de la connaissance, par les différents postes, de leur communauté.

1.1.1.1 Une inscription non exhaustive au registre

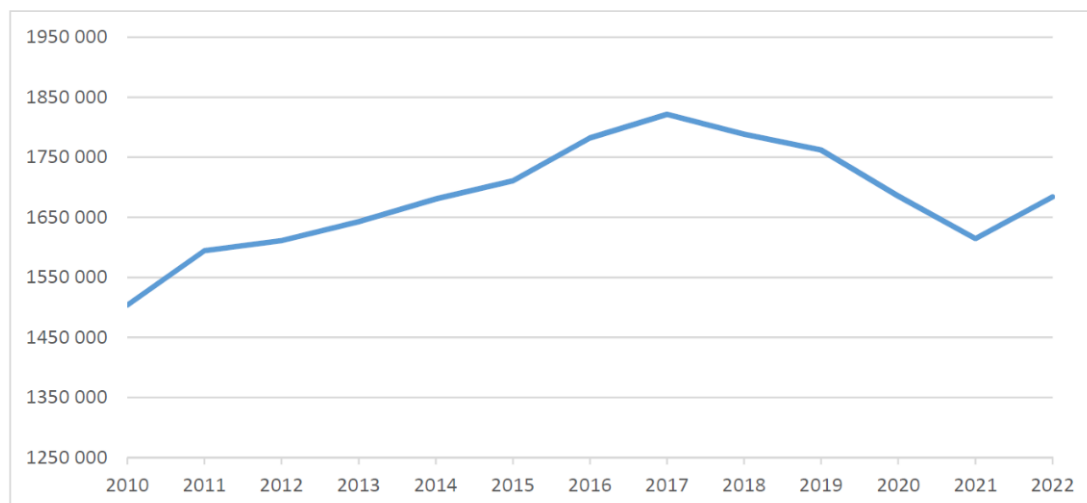
L'inscription au registre³ n'est plus obligatoire depuis 1961 mais reste une condition préalable pour bénéficier des aides sociales et à la scolarité. Les consulats s'efforcent d'inciter les Français à s'inscrire, notamment sur leur site internet. Entrée en vigueur en 2017, la déterritorialisation⁴ du recueil des demandes de titres d'identité et de voyage, la délivrance étant

³ L'inscription au registre des Français établis hors de France donne lieu à l'enregistrement, sur présentation de pièces justificatives par le Français qui la demande, des informations essentielles le concernant ainsi que, le cas échéant, son conjoint et ses enfants mineurs de nationalité française : identité, nationalité française, résidence, situation de famille, profession, situation au regard du code du service national, situation au regard des règles relatives à l'inscription sur les listes électorales, personnes à prévenir en cas d'urgence. L'inscription est de droit sans être obligatoire.

⁴⁴ La déterritorialisation permet de déposer une demande de titre d'identité ou de voyage n'importe où sur le territoire national ou dans n'importe quel consulat.

faite dans le poste où la demande a été reçue, a toutefois pu favoriser une désaffection envers le registre, l'inscription n'étant plus nécessaire à l'obtention d'un tel document.

Graphique n° 1 : Évolution du nombre de Français inscrits au registre de 2010 à 2022



Source : MEAE, rapport 2023 du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France.

Au 31 décembre 2022, 1 683 915 personnes étaient inscrites sur le registre mondial des Français établis hors de France, en augmentation de 4,3 % par rapport à 2021, après quatre années de baisse. La progression du nombre d'inscrits est de 17,5 % sur les quinze dernières années. Les évolutions à la hausse ou à la baisse s'expliquent par des facteurs extérieurs comme, par exemple la perspective d'élections, qui incitent les Français à s'inscrire, ou la limitation des déplacements pour raisons sanitaires, en 2020 et 2021. En 2021, des retours en France liés à la crise sanitaire se sont combinés à une forte hausse des radiations automatiques liées à la fin de validité des cinq ans d'inscription au registre, un grand nombre de personnes s'étant inscrites en 2016 et n'ayant pas renouvelé cette inscription.

Les cinq premiers pays ayant le plus d'inscrits au registre sont la Suisse (173 720), les Etats-Unis (145 379), le Royaume-Uni (142 233), la Belgique (112 132) et le Canada (108 164). Ensemble, ils représentent 40,5 % des Français à l'étranger inscrits au registre.

Tableau n° 1 : Répartition géographique des Français inscrits au registre

Union Européenne (UE)	27,9 %
Europe continentale (autre que l'UE)	21 %
Amériques et Caraïbes	20,4 %
Afrique du Nord – Moyen Orient	15,2 %
Asie – Océanie	7,8 %
Afrique – Océan indien	7,7 %

Source : MEAE, rapport 2023 du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France.

Près de la moitié des Français inscrits au registre vivent en Europe, UE ou hors UE. 32 à 33 % des inscrits sont binationaux, avec de fortes variations géographiques : 90 % en Israël,

près de 70 % en Afrique du Nord, moins de 20 % en Asie-Océanie. Souvent, les binationaux sont originaires, directement ou par ascendance, du pays d'implantation et y ont des réseaux familiaux sur lesquels ils peuvent s'appuyer en cas de besoin sans devoir nécessairement recourir aux services du réseau consulaire.

1.1.1.2 La difficulté de connaître précisément le nombre de Français établis à l'étranger

Le MEAE estime entre 1 et 1,5 million le nombre des Français établis à l'étranger sans être inscrits au registre, par négligence, indifférence ou refus délibéré. Le taux d'inscription varie entre 80 % dans les pays les plus risqués à 50 % dans les pays les moins risqués. En Belgique, les registres de collectivités locales font état de près de 300 000 résidents français, dont seulement 112 000 inscrits au registre. En Ukraine, les mesures prises pour mettre à l'abri la communauté française ont permis de constater qu'un tiers de ses membres n'étaient pas inscrits. Dans certaines anciennes colonies françaises, comme la Côte d'Ivoire, le faible taux d'inscription s'explique par le parcours des intéressés, souvent originaires du pays et de retour après une période de résidence en France. Leurs racines locales peuvent suffire à les sécuriser.

Plusieurs consulats généraux interrogés par la Cour ont souligné que le profil des expatriés se modifiait parfois rapidement et profondément, relevant par exemple l'afflux récent dans les pays riches du Proche-Orient de jeunes n'ayant pas sérieusement préparé cette étape de leur vie et motivés par l'espoir d'y faire fortune, ou encore les nombreux licenciements de Français suite à la pandémie de COVID-19 (10 000 en Californie par exemple), qui ont entraîné des appauvrissements massifs.

Si les consulats affirment avoir une connaissance objective et intuitive suffisante de la communauté française présente dans leur circonscription, sur le fondement des informations collectées par eux (fréquentation des établissements scolaires, des associations, des entreprises...), l'absence de statistiques fiables n'est pas satisfaisante. En cas de crise, la mise en œuvre des mesures de gestion les plus adaptées doit pouvoir reposer sur une connaissance plus fine des populations concernées, afin de pouvoir prendre en compte les difficultés éventuelles (maladie, âge...) et de bien dimensionner les moyens, les lieux de regroupement, et les moyens d'évacuation. De même, la connaissance plus précise des Français vivant à l'étranger est une condition pour optimiser l'allocation des moyens aux postes consulaires et définir le meilleur niveau de services publics.

Une plus grande fiabilité, qui est donc nécessaire, devrait être obtenue en organisant un recueil de données vérifiées et régulièrement actualisées auprès des autorités locales, lorsque celles-ci en disposent et acceptent de les communiquer. Si les difficultés de cette ambition ne peuvent être ignorées, il n'en demeure pas moins que le ministère devrait s'efforcer par tous les moyens possibles d'affiner ses données et de faire de leur fiabilisation une orientation majeure de son action.

1.1.2 Le choix par la France d'un niveau élevé de services à ses ressortissants à l'étranger

La France a développé ses services consulaires sur la base de la Convention internationale de Vienne du 24 avril 1963, selon une interprétation maximaliste de ses

stipulations. Dans son rapport de septembre 2013 consacré à l'évolution des missions et de l'organisation des consulats français à l'étranger⁵, la Cour remarquait que le réseau consulaire français assumait un éventail de missions très large, sans équivalent au sein de l'Union européenne, et distinguait deux approches de la gestion, dans un État étranger, des communautés expatriées ou des nationaux de passage :

- l'approche « anglo-saxonne », que l'on retrouve en particulier au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas, se fonde sur une vision restrictive de la Convention de Vienne. Les représentations consulaires se concentrent sur le cœur des missions consulaires (protection consulaire, délivrance de passeports, visas) en faisant davantage appel à la responsabilité individuelle ;
- l'approche « latine », illustrée notamment par les exemples italien ou espagnol, est plus proche de la conception française des missions consulaires et comprend au contraire un large éventail de services, exploitant les possibilités très étendues offertes par la Convention de Vienne (actes notariés, prestations sociales, représentation politique des ressortissants expatriés, etc.).

Ce constat n'a pas évolué depuis, la France continuant à offrir un éventail très large de services à ses ressortissants établis ou de passage à l'étranger.

Ainsi, par exemple, en matière d'état civil, dans le réseau français comme dans ceux de l'Espagne et de l'Italie, des actes peuvent être dressés au sein des consulats. A l'inverse, pour l'Allemagne et le Royaume-Uni, l'enregistrement des actes d'état civil s'effectue dans l'État d'origine. En matière d'action sociale, la plupart des réseaux consulaires européens n'ont aucune compétence, à part les réseaux espagnol, italien et français. Enfin, le réseau consulaire français assure des services qu'aucun autre État ne rend à ses ressortissants, comme la transcription des actes d'état civil, l'organisation des Journées de Défense et de Citoyenneté (JDC) et le recensement des jeunes gens ou l'aide à leur accès à des formations professionnelles, et le traitement des dossiers de demande de bourses scolaires au profit des élèves français scolarisés à l'étranger.

Ce constat accompagne et traduit sans doute les effets d'un système de représentation politique des nationaux de l'étranger unique au monde et dont les services consulaires soulignent la complexité, avec des circonscriptions électorales qui diffèrent pour les élections législatives et consulaires. Les 1,6 million de Français établis hors de France et inscrits au registre sont en effet représentés au niveau national, d'une part, par onze députés et douze sénateurs et, d'autre part, par 90 conseillers qui constituent l'Assemblée des Français de l'étranger. Au niveau local, ils sont représentés par 442 conseillers des Français de l'étranger, conseillers qui élisent en leur sein les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger. La dernière élection de ces conseillers s'est déroulée le 5 décembre 2021.

Dans son référé du 24 octobre 2016 adressé au Premier ministre et au ministre de l'intérieur⁶, la Cour des comptes avait déjà souligné que les Français établis hors de France disposaient « *d'un niveau de représentation supérieur à celui qui prévaut dans les autres pays étudiés par la Cour* »⁷.

⁵ Communication à la Commission des finances de l'Assemblée nationale en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

⁶ Référé du Premier président de la Cour des comptes n° S2016-3241 du 24 octobre 2016 « *L'organisation des élections pour les Français établis hors de France* ».

⁷ Allemagne, Belgique, Espagne, États-Unis, Italie, Portugal et Suisse.

La représentation des Français de l'étranger

Élus au suffrage universel, 442 conseillers des français à l'étranger siègent dans les conseils consulaires, qui sont institués par l'article 3 de la loi du 22 juillet 2013 et sont au nombre de 130. Il s'agit d'instances consultatives instaurées auprès de chaque ambassade pourvue d'une circonscription consulaire et de chaque poste consulaire. Ces conseils émettent des avis sur toute question concernant les Français établis dans la circonscription, notamment sur l'attribution des bourses scolaires, des aides sociales, des subventions aux associations et sur les questions de sécurité. Les dernières élections à ces conseils, dites élections consulaires, se sont déroulées en mai 2021 dans 127 circonscriptions et en novembre 2021 pour les trois dernières, du fait de la situation sanitaire.

Créée par la loi du 9 août 2004 en remplacement du Conseil supérieur des Français de l'étranger lui-même institué en 1948, l'Assemblée des Français à l'étranger assure quant à elle leur représentation auprès du gouvernement, avec un rôle également consultatif.

Propre à la France, ce système de représentation a reproduit un modèle d'élus de proximité inspiré des élus municipaux, mais avec des attributions beaucoup plus limitées. Localement, leur intervention est effective même s'ils ne disposent pas de prérogatives de gestion ou de décision reconnues par la loi. Les services contrôlés par la Cour font état de rares tensions, les interventions des conseillers des Français de l'étranger comme les réponses qui leurs sont données étant généralement bien comprises par chacun. Quel que soit l'équilibre trouvé au plan local, cette organisation favorise le maintien, voire l'extension du niveau de services offerts aux communautés de l'étranger.

1.2 Des objectifs volontaristes d'économies qui n'ont pu être tenus

Malgré l'augmentation de la communauté française vivant à l'étranger, et sans qu'il soit envisagé de réduire le large éventail des services offerts, des objectifs de réduction de moyens ont été fixés dans le cadre, principalement, du programme Action Publique 2022 (AP2022). Leur mise en œuvre s'est traduite par une réduction significative des dépenses pour le réseau consulaire, mais elle s'est heurtée aux nécessités nées notamment de la crise sanitaire à partir de 2020.

1.2.1 Des objectifs ambitieux de réduction de la dépense

Sur la base de propositions faites par les ambassadeurs, les arbitrages intervenus à l'issue de réunions interministérielles ont fixé les objectifs à atteindre pour les administrations participant à l'action extérieure à l'horizon 2022. Les objectifs de réduction des dépenses dans le cadre d'AP2022 pour les réseaux de l'État à l'étranger ont été validés lors de la réunion interministérielle du 25 janvier 2019.

Ces objectifs visaient une économie de masse salariale de 90 M€ entre 2019 et 2022, pour l'ensemble des ministères ayant des effectifs à l'étranger⁸ et pour les quatre opérateurs de l'État concernés⁹, soit l'équivalent de 7,9 % de la masse salariale de l'État et de ses opérateurs à l'étranger au début de la réforme¹⁰. Le MEAE devait à lui seul réaliser 50 % de l'effort, soit 45,1 M€.

L'effort à consentir s'est traduit par un schéma d'emplois en réduction sur la période 2018 à 2022 et a été réparti entre les quatre programmes gérés par le MEAE, les programmes 105 - Action de la France en Europe et dans le monde, 151 - Français à l'étranger et affaires consulaires, 185 - Diplomatie culturelle et d'influence et 209 - Aide publique au développement.

Tableau n° 2 : Réduction du schéma d'emplois du MEAE, par programme, fixée par AP 2022 sur la période 2018-2022

En ETP	2018	2019	2020	2021	2022
Programme 105	-41	-59	-4	0	0
Programme 151	-20	-55	-32	0	0
Programme 185	-5	-14	-16	0	0
Programme 209	-24	-33	-29	0	0
Total ETPT	-90	-161	-81	0	0
Économies en masse salariale (en M€)	-6,3	-18,8	-11,3	0	0

Source : *Rapports relatifs à la mise en œuvre et au suivi de la réforme des réseaux de l'Etat et de ses opérateurs. Annexes aux documents budgétaires (2020, 2021, 2022, 2023).*

À la fin de 2021, 36,4 M€ d'économies de masse salariale ont été réalisées par le MEAE. Par rapport à la cible de -45,1 M€ sur la période 2018-2022, le taux d'effort (économies de masse salariale réalisées rapportées à la cible 2022) atteint ainsi 80 % en 2021. En nombre de postes, 331 ETP ont été supprimés, dont 107 pour le seul programme 151, pour un objectif de réduction de 416 ETP pour l'ensemble du ministère, soit un taux d'effort là aussi de 80 %.

L'effort a été conséquent sur le réseau déployé à l'étranger. Pour l'ensemble des ministères et des opérateurs concernés par le plan de réduction des effectifs déployés à l'étranger, 703 ETP ont été supprimés de 2018 à 2021, pour une cible de - 675 ETP, dont 452 pour les ministères et 251 pour les opérateurs, soit une économie de 75 M€ de masse salariale pour un objectif de 90 M€.

En raison de la crise sanitaire qui a fortement mis à contribution le réseau à l'étranger, il a été décidé de ne pas réaliser la totalité des économies prévues par AP2022 en 2021 et 2022 et de stabiliser le schéma d'emplois du MEAE.

⁸ Finances, agriculture, ministères sociaux, transition écologique, intérieur, affaires étrangères, défense et justice.

⁹ Atout France, Business France, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), Institut de recherche pour le développement (IRD).

¹⁰ L'objectif initial était fixé à 10 % de la masse salariale.

1.2.2 Des économies qui n'ont pu être tenues dans le temps

Les moyens budgétaires des services consulaires aux Français de l'étranger ont été réduits jusqu'en 2022, année à partir de laquelle ils sont de nouveau orientés à la hausse.

1.2.2.1 L'impact de la pandémie, des élections et de l'augmentation des effectifs en 2023.

L'essentiel des moyens alloués aux affaires consulaires est inscrit dans le programme budgétaire 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » au sein de la mission « Action extérieure de l'État ». La direction des Français à l'étranger (DFAE) et de l'administration consulaire assure la responsabilité du programme 151 en relation avec d'autres directions du MEAE et d'autres ministères, comme celui de l'intérieur pour les documents d'identité et de voyage ou pour l'organisation des élections et ceux de la justice et de la famille pour l'adoption internationale.

Petit programme à l'échelle du budget de l'État (moins de 500 M€), il est doté en loi de finances initiale pour 2023 de 391,64 M€ et représente chaque année une part stable de la mission *Action extérieure de l'État* d'environ 12 % depuis 2006 (13,3 % en LFI 2023, 12,5 % en LFI 2024).

Tableau n° 3 : Évolution par titres des dépenses du programme 151 entre 2017 et 2023 (en M€)

Crédits consommés (en CP)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Evol 2017/2023
T2 Personnel	235,0	232,5	231,2	227,8	223,4	240,0	250,4	6,5 %
T3 Fonctionnement	21,9	12,0	13,1	7,5	11,8	29,3	13,7	-37,4%
T5 Investissement	0,0	0,0	0,0	0,4	0,9	0,8	1,4	-
T6 Interventions	114,7	118,8	118,6	162,7	112,0	108,3	125,3	+ 9,2 %
T7 Opérations financières		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Total	371,6	363,4	362,9	398,5	348,2	378,5	390,9	+5,2%

Source : Cour des comptes à partir des rapports annuels de performance 2017 à 2023 et des données Chorus d'exécution 2023 au 4 mars 2024 ; les écarts entre les totaux et la somme des dépenses proviennent des arrondis, les totaux étant calculés en euros.

À périmètre constant sur la période 2017 à 2023, les dépenses du programme budgétaire 151 ont connu une hausse modérée, à l'exception de l'année 2020, avec une augmentation plus marquée, du fait de la crise sanitaire et de la mobilisation du réseau consulaire pour le retour en France de 370 000 ressortissants français ainsi que du déploiement d'un dispositif de soutien éducatif, social et sanitaire pour ceux restés à l'étranger.

Entre 2017 et 2023, les dépenses du programme budgétaire 151 ont augmenté de 5,2 %, de 371,6 M€ à 390,9 M€, à un rythme nettement inférieur à celui de l'ensemble des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » (+ 9,8%, passant de 2,836 Mds€ en 2017 à 3,114 Md€ en 2023 en CP). Cet écart témoigne de la contribution particulière du réseau consulaire à l'effort de maîtrise de la dépense. En outre, sur la période 2017 à 2021, l'année 2020 étant mise à part

compte tenu du contexte sanitaire, les dépenses du programme 151 étaient orientées à la baisse. Elles sont à nouveau en augmentation à partir de 2022. De la même manière, la diminution du plafond d'emplois a affecté proportionnellement davantage les services à l'étranger (-3,5 %) que les services centraux (-2,1 %). Sur la période 2017 à 2022, les emplois du programme budgétaire 151 représentent en moyenne 24 % des effectifs totaux du ministère des affaires étrangères, et 27 % de la mission Action extérieure de l'État, mais ont contribué à hauteur de 32,2 % à la réduction d'effectifs opérée dans le cadre d'AP 2022 pour l'ensemble du MEAE.

Tableau n° 4 : Part des effectifs consulaires au sein du MEAE et de la mission Action extérieure de l'État de 2017 à 2023

En ETPT	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
MEAE								
Plafond d'emplois	13 834	13 459	13 598	13 534	13 583	13 566	13 635	-1,44 %
Exécution	13 628	13 436	13 598	13 525	13 583	13 598	13 574	-0,4 %
Mission Action extérieure de l'État								
Plafond d'emplois	12 016	11 888	12 115	12 088	12 105	12 108	12 173	+1,3 %
Exécution	11 920	11 851	12 076	12 018	12 080	12 112	12 114	+1,62 %
Programme 151								
Plafond d'emplois	3 330	3 311	3 282	3 237	3 246	3 248	3 259	-2,13 %
Exécution	3 327	3 292	3 202	3 151	3 123	3 201	3 164	-4,9 %

Source : Cour des comptes d'après données des rapports annuels de performance 2017 à 2022, des données Chorus d'exécution 2023 et réponse du MEAE au questionnaire NEB AEE 2023.

1.2.2.2 Une évolution contrastée par actions

Depuis 2006 le programme comporte trois actions :

- L'action 1 : offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger.
- L'action 2 : accès des élèves français au réseau de l'AEFE.
- L'action 3 : instruction des demandes de visas.

L'action 1 porte le déploiement des services à destination des Français de l'étranger. Elle représente la plus grande part des dépenses du programme, soit 61,4 % en 2022, suivie de l'action 2 (22,1 %) et l'action 3 (16,4 %).

Tableau n° 5 : Évolution des crédits consommés par actions– programme 151- 2017 à 2023 en M€ (CP)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (1)	2017-2022	2018-2023
Action 1 Service public	218,6	207,4	202,9	200,4	211,5	232,5	227,2	+ 6%	+ 9,5 %
Action 2 Scolarité	99,2	102,3	101,6	140,8	80,5	83,8	105,7	-16%	+ 3,3 %
Action 3 Visas	53,9	53,6	58,4	57,3	56,2	62,2	58,4	+ 15%	+ 8,9 %
Total	371,6	363,4	362,9	398,5	348,2	378,5	391,4	+ 2%	+ 5,3 %

1)PLF 2023.

Source : Cour des comptes à partir des rapports annuels de performance 2017 à 2022 et du projet annuel de performances 2024.

Orientées à la baisse jusqu'à la crise sanitaire, hors dépenses liées aux élections, les dépenses de l'action 1 ont augmenté ensuite de sorte que la progression est de 6,4 % entre 2017 et 2022 (de 218,6 M€ à 232,5 M€), et de 9,5 % de 2018 à 2023

Tableau n° 6 : Évolution des crédits consommés par titres de l'action 1 en M€ (CP)

Action n°1 programme 151	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023*	Évolution 2022/2017
T2- Dépenses de personnel	181,3	179,1	173,2	170,6	167,3	179,8	193,6	-0,8 %
T3- Dépenses de fonctionnement	21,7	11,9	12,7	7,4	11,8	27,4	11,6	26,3 %
T5- Dépenses d'investissement	0	0	0	0,4	0,8	0,8	0	78 %
T6- Dépenses d'intervention	15,6	16,5	17	21,9	31,6	24,6	22,1	57,8 %
Total	218,6	207,4	202,9	200,4	211,5	232,5	227,3	6,4 %

Source : Cour des comptes à partir des rapports annuels de performance 2017 à 2022 et du projet annuel de performance 2023.

* PLF 2023.

Par nature de dépenses, les évolutions sont plus contrastées. L'ajustement a été réel sur les dépenses de personnel qui ont légèrement baissé entre 2017 et 2022 (- 0,8 %), mais réaugmentent en fin de période (+ 7,5 % de 2021 à 2022). Au contraire les dépenses de fonctionnement ont fortement augmenté (+ 26,3 %) en lien avec l'organisation des élections nationales en 2022 et 2017.

En masse comme en pourcentage, ce sont les dépenses d'intervention pour l'aide sociale qui ont le plus augmenté, de 2017 à 2022, passant de 13,3 M€ à 19,1 M€, avec un report sur 2022 de certains bénéficiaires de SOS COVID, une hausse du nombre d'allocataires et des montants plafonds des aides sociales directes.

Les dépenses de la mission pour l'adoption internationale sont aussi en hausse sur cette période (+ 57,8 %). Elles ont permis le versement de subventions aux opérateurs de l'adoption internationale et la mise en place de projets œuvrant dans le domaine de la protection de l'enfance à l'étranger.

Les autres actions du programme portent elles aussi les conséquences de la crise sanitaire, en particulier pour l'action 2 « Accès des élèves français au réseau AEF » qui assure notamment le financement des bourses dont l'allocation mobilise les services des consulats.

Lors des États généraux de la francophonie, le 20 mars 2018, le Président de la République a annoncé l'objectif de doublement pour 2030 du nombre d'élèves français et étrangers accueillis dans les écoles françaises, dans un système très concurrentiel, composé d'écoles publiques et privées. Les bourses accordées, sous condition de ressources, couvrent totalement ou partiellement les frais de scolarité. Elles sont versées aux établissements qui rétrocèdent aux familles certaines bourses parascolaires. Elles ont été accordées en 2022 à 24 810 élèves sur un total de 116 000 élèves français scolarisés dans le réseau de l'AEFE.

Tableau n° 7 : Évolution du coût des aides à la scolarité en M€ (CP)

En exécution	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dotation à l'AEFE	99,2	102,3	101,6	140,8	80,5	83,8
Montant des bourses versé par l'AEFE et consommé	100,7	99,9	99,2	89,2	102,6	114,2
Aides au financement d'un AESH*	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	1,3

*AESH : accompagnant d'élève en situation de handicap.

Source : Cour des comptes à partir des rapports annuels de performance 2017 à 2022, et données AEFE

En 2017, la dotation de l'AEFE a été inférieure au montant exécuté des bourses versées. Cela a tenu à l'existence d'un excédent de trésorerie constaté dans les comptes 2014 de l'Agence et qu'il a été demandé à l'opérateur de résorber. En 2020, le programme 151 a été abondé afin de faire face à la dégradation prévisible de la situation économique des familles en 2020 et 2021. Sur les 50 M€ alloués en troisième loi de finances rectificative pour 2020, 41,7 M€ ont été finalement attribués, portant le versement total à l'AEFE à 140,8 M€ en 2020, dont 0,31 M€ au titre de l'aide à la scolarisation des enfants en situation de handicap.

La fermeture des établissements pendant plusieurs mois a réduit les montants des bourses parascolaires attribuées au cours de la crise sanitaire, ce qui a réduit le montant des bourses consommées d'environ 8 M€. En outre, l'évolution des taux de change, favorable à l'euro, a minoré le montant effectivement attribué, particulièrement dans les pays relevant du rythme scolaire de l'hémisphère sud (-1,5 M€). 109,9 M€ ont été attribués à l'occasion de la campagne de bourses 2020. Cependant, en raison du décalage du calendrier des campagnes de bourses cette année-là, le montant net versé sur cet exercice s'est élevé à 89,2 M€.

En 2021 et 2022, la dotation de l'AEFE a été ajustée à la baisse afin de résorber progressivement la forte augmentation en 2020 des réserves de trésorerie de l'opérateur constituée sur les crédits versés par l'État au titre des aides à la scolarité, mais sans impact sur le volume des bourses octroyées.

1.2.2.3 Perspectives budgétaires

La trajectoire triennale jusqu'en 2025 confirme l'augmentation des crédits du programme 151 constatée en 2022, sur les 3 actions du programme, entre 2023 et 2024 (+ 11,5 %). Elle prévoit ensuite une légère baisse en 2025 (- 3,5 %), sous réserve de l'adoption du projet de loi de finances 2025.

1.3 Plusieurs leviers utilisés pour atteindre les objectifs d'économies

En matière consulaire, les actions de rationalisation ont été orientées dans trois directions : l'adaptation du réseau d'une part, l'évolution des modalités d'exercice des missions notamment par la numérisation et la centralisation d'autre part et, enfin, l'évolution du nombre et du profil des agents.

1.3.1 Une adaptation du réseau qui a privilégié les postes de présence diplomatique et les postes consulaires d'influence

Plusieurs types de postes composent le réseau consulaire, avec des degrés de services différents. Dans un contexte caractérisé par un objectif affiché de réduction de la dépense, le principe de l'universalité du réseau a été maintenu, mais certains postes n'assurent désormais qu'un nombre réduit de missions. Cette évolution suscite toutefois certaines difficultés.

1.3.1.1 Un réseau consulaire dense avec une différenciation du niveau de services assurés

Cinq catégories de postes constituent désormais le réseau consulaire à l'étranger :

- les consulats généraux sont des services distincts des ambassades, offrant tous les services consulaires aux ressortissants français (sauf dans les postes consulaires d'influence -PCI). Il peut s'agir de postes importants ayant un niveau élevé d'activité au service d'une communauté française nombreuse.
- Les sections consulaires d'ambassades sont des services intégrés à l'ambassade, qui offrent tous les services consulaires aux ressortissants français.
- Les postes consulaires d'influence (PCI) sont des postes dont l'activité consulaire est essentiellement réduite à la protection consulaire au sens de la Convention de Vienne, ainsi qu'à l'influence économique, politique et culturelle.
- Le bureau français de Taipei (Taïwan) et l'antenne consulaire d'Anjouan (Comores), qui offrent tous les services consulaires mais qui n'ont pas la dénomination de consulat pour des raisons politiques.
- Les postes de présence diplomatique (PPD) qui sont une petite ambassade (cinq à dix agents) et qui n'assurent que les secours et les mesures de protection urgentes au profit des ressortissants français. Les missions consulaires quotidiennes sont confiées aux postes de pays voisins (par exemple le consulat de Johannesburg dessert les communautés françaises de Namibie et du Botswana).

En plus de ce réseau de postes il existe environ 500 consuls honoraires, qui sont des bénévoles assurant un certain nombre de services sous l'autorité du chef de poste de leur circonscription consulaire, comme l'assistance aux Français en difficulté se trouvant à l'étranger, la remise de titres d'identité et de voyage, la certification de copies conformes, le recueil des procurations de vote ou certaines formalités de délivrance de documents administratifs.

L'adaptation du réseau et, a fortiori, la fermeture de postes se heurtent à des réactions politiques de la part des élus des Français de l'étranger, parlementaires et conseillers des Français de l'étranger et doit tenir compte des réactions diplomatiques. La fermeture d'un poste peut être perçue comme un signal négatif par les autorités de l'État concerné. A contrario, certains enjeux nouveaux justifient l'ouverture ou la montée en puissance des postes.

Ainsi, pour la période sous revue et en dépit des objectifs affichés de rationalisation, deux consulats généraux ont été ouverts, principalement pour des raisons politiques ou d'influence. À la suite du traité du Quirinal signé le 26 novembre 2021, qui vise à structurer davantage la relation bilatérale entre la France et l'Italie, la section consulaire de l'ambassade de France à Rome et l'agence consulaire à Florence ont été transformées en consulats généraux en septembre 2022, sous forme de PCI pour ce dernier. Un PCI a été ouvert pour des motifs politiques à Mossoul (Irak) et un autre pour des motifs d'influence économique à Monterrey (Mexique), avec la dénomination de consulat général, en 2021. Trois consulats ont été transformés en consulats généraux (Johannesbourg et Le Cap en 2016, Ouagadougou en 2021).

Tout en tenant compte de ces enjeux, les adaptations du réseau aux contraintes budgétaires ont été réalisées. En dix ans, le mouvement de restructuration a été significatif. Au 1^{er} janvier 2023, le réseau consulaire était constitué de 207 postes consulaires¹¹, dont 21 postes consulaires d'influence (PCI) et 24 postes de présence diplomatique (PPD). Deux autres PCI devraient être ouverts en 2024, en Espagne (Séville) et en Australie (Melbourne). Le réseau, constitué en 2013 de 230 postes consulaires, a donc diminué de près de 10 % depuis lors.

Tableau n° 8 : Évolution de l'organisation du réseau consulaire entre 2013 et 2023

Postes consulaires	Au 31/12/2013	Au 01/01/2023
Consulats généraux	69	71
Consulats	3	-
Postes à gestion simplifiée / postes consulaires d'influence*	19	21
Sections consulaires	134	113
Chancelleries détachées	3	0
Antenne consulaire (Anjouan)	1	1
Bureau français (Taïpei)	1	1
Total postes consulaires	230	207
Postes de présence diplomatique.		24
Consuls honoraires	Environ 500	492

* La notion de poste à gestion simplifiée, qui existait en 2013, a été supprimée et remplacée par celle de poste consulaire d'influence.

Source : DFAE.

Cette diminution concerne principalement les sections consulaires. Elle a été engagée avant même le lancement de la démarche d'AP2022. Sur la période 2017-2022 les transformations se sont même sensiblement ralenties, témoignant de la difficulté de l'ajustement. La fermeture de certains consulats dont le niveau d'activité ne justifiait plus le maintien était prévue. Celles d'ambassades avec sections consulaires en PPD ont été effectuées

¹¹ Un poste consulaire offre les services d'un consulat mais peut prendre plusieurs formes : consulat général, section consulaire etc.

entre 2014 et 2017 et la dernière transformation de consulat en consulat général a été réalisée en 2021. Sur cette période, une seule ouverture de section consulaire a été effectuée, au Kazakhstan (Astana), compensée par la conversion du consulat général d'Almaty en PCI (cf. tableau en annexe 1).

Trois consulats généraux ont été transformés en PCI (Saint-Petersbourg en 2015, Edimbourg en 2016 et Almaty en 2019) et trois PCI ont été fermés (Porto et Turin en 2015 et Séville en 2019). La dernière chancellerie détachée « active » (Port-Gentil) a également été fermée.

Enfin, 21 sections consulaires ont été transformées en PPD.

Les 21 PCI et les 24 PPD ont constitué une réponse du ministère aux contraintes budgétaires. Leur création offre l'avantage d'afficher une présence tout en réalisant une diminution des moyens, l'essentiel des services consulaires poursuivant un mouvement de concentration. Cette ambiguïté peut toutefois soulever des difficultés de fonctionnement.

1.3.1.2 La création des postes consulaires d'influence et des postes de présence diplomatique a entraîné des difficultés et suscite des critiques

Comme exposé supra, les fermetures et transformations de format de ces dernières années ont répondu à un besoin de rationalisation, dans un contexte budgétaire contraint, qui a conduit à la création des postes consulaires d'influence (PCI) et des postes de présence diplomatique (PPD).

Les usagers ne comprennent pas toujours que ces nouveaux types de postes n'offrent pas tous les services consulaires qu'ils en attendent, d'autant plus s'ils sont éloignés du poste de rattachement. En Égypte, par exemple, le consulat général à Alexandrie, dont l'implantation historique est très ancienne (XIV^{ème} siècle) et qui serait le plus ancien consulat français dans le monde, a été transformé en 2011¹² en consulat d'influence à vocation essentiellement politique et culturelle. Alexandrie, avec 730 ressortissants français inscrits au registre, accueille la 2^{ème} communauté française du pays, en moyenne plus pauvre que celle du Caire, avec de nombreux binationaux. La demande d'actes administratifs y est très forte (passeports, cartes nationales d'identité, état-civil, bourses scolaires...) et ne peut être satisfaite que par un ou plusieurs allers-retours vers Le Caire, située à 180 km, soit au minimum 3h à 3h30. Le consul général au Caire a fait état de plaintes des usagers qui ne comprennent pas ces contraintes de déplacement pour réaliser leurs démarches administratives, alors que la France affiche la présence d'un consulat général à Alexandrie.

Ces postes aux missions restreintes, dotés de moyens limités, créent symétriquement une charge supplémentaire dans l'exécution du service pour les postes de rattachement. Afin d'offrir un service de proximité aux ressortissants français, notamment ceux éprouvant des difficultés à se déplacer, les postes de rattachement doivent en effet organiser des tournées consulaires avec leurs agents, qui n'assurent plus de ce fait le service dans leur propre poste.

¹² Arrêté du 26 avril 2011 relatif aux compétences du consul général de France à Alexandrie et du consul général de France au Caire.

Ainsi, en 2010, le consulat général à Moncton (Canada) a été transformé en PCI avec un rattachement au consulat général à Montréal¹³. Cette transformation a eu des conséquences sur la charge de travail pour le poste de Montréal qui doit organiser des tournées consulaires dans les Provinces Atlantiques (ancienne compétence consulaire de Moncton), assez éloignées, mobilisant deux agents pendant au moins 5 jours deux fois par an¹⁴. La perte de la compétence consulaire du consulat général à Moncton est fortement critiquée par les usagers, dont les demandes (tournées consulaires, bureaux de vote) sont très importantes au regard de la taille de la communauté (1050 inscrits au registre, répartis sur un très vaste territoire).

De même, la création d'un PCI sous forme de consulat général à Florence n'a pas allégé la charge de travail du consulat général à Rome. Le poste de Florence est un consulat d'influence doté de peu de compétences consulaires et surtout de moyens (deux ETP : un consul général et une assistante de droit local) tout comme le consulat général à Naples (même composition). L'administration des Français de l'étranger (documents de voyage et d'identité, bourses scolaires, affaires scolaires, etc..) incombe toujours au poste de rattachement à Rome. Celui-ci apporte également son soutien aux deux consulats d'influence à Florence et Naples en termes de protection des Français, de traitement administratif des consuls honoraires de la zone de compétence et de l'organisation des élections, qui sont les compétences consulaires qui leur incombent mais qu'ils ne sont pas en mesure d'accomplir seuls.

Le maintien d'un réseau consulaire universel, alors que les effectifs étaient orientés à la baisse, a conduit le ministère à créer des postes disposant de peu de moyens et assurant peu de missions. Cette organisation entraîne des reports de charges sur d'autres postes qui doivent adapter leur fonctionnement sans en avoir toujours les moyens.

Dans ce contexte d'ajustement difficile, le recours aux consuls honoraires a constitué une réponse pertinente, mais qui doit être accompagnée.

1.3.1.3 Le développement du réseau des consuls honoraires, une solution peu onéreuse mais qui doit être accompagnée

Pour compenser la relative rigidité du réseau et l'accroissement de la charge de travail des postes, le développement du maillage consulaire par l'augmentation du nombre d'agences consulaires, confiées à des consuls honoraires¹⁵, peut constituer une piste intéressante pour décharger les consulats d'une partie de leur activité.

Les missions des consuls honoraires

De nationalité française ou étrangère, le consul honoraire est chargé avant tout d'assurer la protection des ressortissants français en difficulté, mais il peut assurer également le relais administratif des consulats et être autorisé à effectuer certaines formalités ou à délivrer certains documents

¹³ Arrêté du 12 avril 2010 relatif aux compétences du consul de France à Moncton et Halifax.

¹⁴ Le consulat général de Montréal organise deux tournées par an dans les Provinces atlantiques (deux agents), une tournée tous les deux mois à Ottawa (deux agents), une tournée par an à Rouyn Noranda (un agent). Les années électorales, des tournées pour les procurations s'ajoutent à ces tournées.

¹⁵ Les consuls honoraires sont régis par la Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963.

administratifs. Le consul honoraire n'est pas un agent employé par l'État mais un particulier exerçant ses fonctions à titre bénévole. Il est nommé pour cinq ans. Il ne perçoit aucun traitement mais, en dédommagement de ses frais de bureau, les droits de chancellerie lui sont versés. Les consuls honoraires perçoivent ainsi 8 € par passeport qu'ils remettent. Ils peuvent aussi, lorsqu'ils ne disposent pas de moyens personnels suffisants pour remplir correctement leurs fonctions, percevoir une dotation de fonctionnement allouée par le chef de circonscription consulaire sur la base des rapports annuels d'activité. Une enveloppe totale de 957 000 € a été répartie en 2022 entre les agences consulaires qui en avaient exprimé le besoin.

Les consuls honoraires exercent des compétences administratives (certification de copies conformes, certificats administratifs de vie, de résidence...), des compétences accordées par délégation de signature du chef de poste, peuvent établir des procurations de vote s'ils sont de nationalité française, et remettent les passeports et les cartes nationales d'identité à leurs titulaires sur habilitation du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

La nationalité française est requise pour l'exercice de certaines compétences. 37 % des consuls honoraires ont la nationalité française, 26 % la double nationalité et 37 % sont des ressortissants étrangers. L'ouverture d'une agence est soumise à l'accord du pays d'accueil.

Les consuls honoraires permettent de mailler des circonscriptions très étendues. Avec le rattachement du Malawi à la circonscription du consulat général à Johannesburg à partir du 25 septembre 2020, par exemple, celle-ci couvre désormais l'ensemble du territoire sud-africain à l'exception de la circonscription consulaire du Cap, ainsi que le Botswana, la Zambie, la Namibie, le Lesotho et le Malawi, ce qui représente un territoire équivalent à l'Europe occidentale. Malgré le nombre réduit de Français inscrits dans ce pays (56), il est nécessaire d'y effectuer des tournées consulaires régulières, à moyens constants, comme dans les quatre autres pays voisins, ce qui affecte le travail du consulat (absence d'un agent consulaire pendant plusieurs jours, mobilisation de la valise Consuleo). Dans ce contexte, la présence de consuls honoraires constitue un renfort apprécié par le consul général. La circonscription de Johannesburg compte quatre consuls honoraires, tous français : Durban (Afrique du Sud), Maseru (Lesotho), Maun (Botswana) et Blantyre (Malawi). Pour le consul général, « *ils constituent un point de contact indispensable pour les Français qui résident ou sont de passage dans ces zones éloignées de Johannesburg. A Maseru et à Blantyre, ils sont la seule présence française « officielle » (l'ambassade compétente étant à Pretoria)* ».

La circonscription consulaire du consulat général à Los Angeles constitue un autre exemple de l'apport des consuls honoraires. Elle s'étend sur les États du Colorado, du Nouveau-Mexique, de l'Arizona, du Nevada du Sud et de la Californie du Sud, ce qui représente près de 1,2 million de km², et plus de deux fois la superficie de la France. Mais en ce qui concerne le service d'état-civil et de la nationalité, le consulat général à Los Angeles est devenu en 2015 le pôle compétent pour tout l'Ouest américain, soit 17 États. La circonscription du consulat général à Los Angeles s'appuie sur cinq consuls honoraires : Denver, Las Vegas, Phoenix, San Diego et Albuquerque (en cours de recrutement). Le consulat général considère que les consuls honoraires permettent de soulager la charge du poste essentiellement en matière d'affaires sociales lors de situations d'urgences telles que les arrestations, les décès et les accidents, ainsi que pour la remise des cartes d'identité numérique puisqu'à ce stade, l'envoi postal n'est toujours pas autorisé. Les consuls honoraires qui ont la nationalité française constituent également un renfort précieux pour l'organisation des scrutins électoraux, la tenue des bureaux de vote et les recueils de procurations de vote

Le MEAE estime que, dans la grande majorité des cas, les consuls honoraires s'acquittent de leur mission avec un grand dévouement et une réelle efficacité. Parfois, ils n'ont pas l'expérience ou la connaissance du secteur public, de son organisation et de ses procédures et nécessitent un accompagnement par le poste, d'autant plus que les actes qu'ils sont amenés à effectuer sont sous la responsabilité du consul général.

Même si le MEAE reconnaît l'intérêt de développer le réseau des consuls honoraires, il identifie cependant une difficulté dans la mesure où un consul honoraire peut se voir doter dans le domaine consulaire d'attributions plus larges que certains chefs de poste dans les PPD et les PCI, ce qui serait difficilement compréhensible pour l'utilisateur. En matière de remise des titres d'identité et de voyage, le Conseil d'État a été saisi le 18 avril 2024 d'un projet de décret intégrant les modifications réglementaires permettant la remise des titres d'identité et de voyage par les chefs de poste dans les pays qui ne sont pas dotés de circonscriptions et de postes consulaires.

Alors qu'en 2012 le programme de modernisation de l'administration consulaire visait à développer le nombre d'agences, la priorité affichée par le MEAE n'est plus aujourd'hui d'étendre ce réseau ou les compétences exercées par les consuls honoraires, mais de renforcer leur formation et leur articulation avec l'activité des consulats généraux, afin de les préparer aux évolutions en cours comme le développement de l'identité numérique, la mise en œuvre des procurations de vote dématérialisées ou le développement à venir de la biométrie pour l'établissement des certificats de vie.

Cette réorientation traduit la volonté du ministère d'utiliser l'informatisation et la numérisation de certains services, comme un élément de réponse aux enjeux de rationalisation de son réseau.

1.3.2 La numérisation et la centralisation des services offerts

L'évolution des modalités d'exercice de certaines missions consulaires s'inscrit dans une volonté de modernisation et de simplification de l'offre de services, Elle a aussi été le deuxième levier actionné par le ministère pour faire face à la réduction de ses moyens. En cours de déploiement, la mutualisation de l'accueil téléphonique de l'ensemble du réseau consulaire porte l'ambition d'un allègement de la charge de travail des postes mais elle a dû restreindre ses objectifs de service. En matière d'état-civil, le MEAE accroît la centralisation et la dématérialisation du service mais le processus n'est pas lui non plus abouti.

1.3.2.1 Le déploiement de la plateforme d'appel France consulaire à achever

1.3.2.1.1 Un service d'accueil centralisé pour soulager la charge de travail des consulats

Ouvert au public en octobre 2021, le service France consulaire a été conçu comme une plateforme en ligne et téléphonique de réponse aux Français de l'étranger souhaitant obtenir une information et une assistance pour initier leurs démarches administratives, par téléphone ou par courriel, sans délais et au prix d'un appel local. Les consulats concentrent ainsi leurs moyens sur les tâches à plus haute valeur ajoutée, à savoir l'accueil physique des usagers, la

prise en charge des dossiers individuels ou qui nécessitent un traitement local, l'exercice de la protection consulaire et la gestion des urgences.

La réponse de premier niveau est apportée au public par un prestataire hébergé dans les locaux du MEAE, encadré par ses agents. Ces derniers assurent également la réponse de niveau 2 (questions complexes ou individuelles), l'alimentation et l'actualisation en continu de la base de connaissances qui sert de support aux réponses fournies aux usagers et transmet aux services consulaires les dossiers nécessitant un traitement local.

Le coût total des deux marchés (prestations en ligne, attribué à Teletech, et accès aux réseaux téléphoniques, attribué à Orange) s'élève à 7 M€ dont 2 M€ ont été payés. La procédure formelle de passation a été examinée et n'appelle pas de remarques (cf. annexe 2).

En 2021, à l'ouverture, la plateforme comprenait quatre agents du MEAE pour répondre aux questions particulières et six équivalents temps plein employés par le prestataire Teletech, avec une plage d'ouverture de 9 h à 17 h, qui n'a plus changé depuis. Les questions pouvaient être adressées par téléphone ou par courriel et les réponses suivaient la même voie. À la fin 2022 le service comptait huit agents du MEAE et douze employés de Teletech, avec le même niveau de service qu'en 2021. À la fin 2023, la plateforme compte 14 agents du MEAE et 40 employés de Teletech.

Cette évolution témoigne de la montée en puissance réelle du service, même si son déploiement n'est pas achevé. Au 31 août 2023 la plateforme ne couvrait que 26 pays européens, soit moins de la moitié des Français de l'étranger inscrits. Le déploiement aux pays du continent africain qui partagent les mêmes fuseaux horaires (France +1/-1) est prévu en 2024, avec une perspective d'élargissement des horaires d'ouverture de 8h à 20h pour intégrer des pays plus éloignés.

À la fin de 2025, tous les pays devraient être couverts, alors que le calendrier initial prévoyait la couverture complète en 2026 et les effectifs estimés de la plateforme seront de 36 ETP pour le MEAE et de 70 ETP pour Teletech.

1.3.2.1.2 Un service apprécié par les usagers mais qui rencontre quelques difficultés

Depuis octobre 2021, date de sa mise en service, jusqu'en juillet 2023, France consulaire a reçu 148 083 appels. Le taux de satisfaction des usagers est supérieur à 90 % et seulement 10 % des demandes sont renvoyées vers les consulats pour traitement local.

Les statistiques d'appels du mois de septembre 2023 confirment ce constat. Sur les 2 742 appels ayant participé à l'enquête de satisfaction, 89 % ont attribué la note 4 ou 5 (satisfaction maximale) à la question « Êtes-vous satisfaits de la réponse qui vous a été fournie ? », 95 % à la question « Êtes-vous satisfait de la qualité de l'accueil de l'agent qui vous a répondu ? » et 93 % à la question « Êtes-vous satisfaits du délai d'attente pour joindre France Consulaire ? ».

Mais le service rencontre quelques difficultés. Dans son audit de « Revue des moyens humains et des méthodes de travail » de la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) réalisé en novembre 2022, l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) a souligné l'importance de la rotation des effectifs de la plateforme, la qualité insuffisante des réponses envoyées par courriel, faute de compétences suffisantes des agents en matière de rédaction, et l'incapacité des locaux actuels à héberger la totalité des équipes prévues, lorsque le service sera pleinement déployé.

Les conséquences de cette appréciation ont rapidement été tirées s'agissant du service de questions et de réponses par courriel. Il a été abandonné car il prenait beaucoup de temps aux agents du MEAE pour corriger les courriels avant envoi, Teletech étant en incapacité d'assurer un service de réponses adaptées. La plateforme est donc uniquement téléphonique depuis mars 2023.

En dépit de cette reconfiguration, le fonctionnement de la plateforme reste fragilisé par la rotation des effectifs du prestataire. Les entretiens menés au MEAE ont confirmé que Teletech était confronté à des difficultés de recrutement avec la concurrence de nombreuses autres plateformes d'appel de ce type en région parisienne et un coût de la vie élevé pour des employés payés au SMIC.

Ces difficultés sont des points d'attention qui devront être pris en considération dans la perspective du renouvellement du marché, prévu en 2025 puisqu'ils conditionnent son efficacité. Le transfert progressif du service à Nantes, à compter de septembre 2024, vise à pallier ces difficultés et à renforcer l'attractivité du service pour les agents titulaires comme pour les agents du prestataire.

1.3.2.2 Une numérisation et une centralisation de l'état civil non abouties

1.3.2.2.1 L'échec des perspectives de transfert au niveau central de l'activité de transcription

Le service central de l'état civil (SCEC), installé à Nantes, centralise l'ensemble des actes établis par les autorités françaises pour des événements d'état civil survenus à l'étranger, délivre des copies et des extraits de ces actes, et établit les actes des personnes nées à l'étranger qui acquièrent la nationalité française par décret ou par déclaration. Ce service a été créé en 1965 suite à l'indépendance de l'Algérie et à la décolonisation, pour permettre aux Français d'accéder facilement aux archives des actes établis avant l'indépendance. C'était alors un service central de dépôt, de conservation et d'exploitation des actes produits à l'étranger et dans les anciennes colonies.

Sa compétence s'est progressivement étendue à l'établissement des actes des personnes acquérant la nationalité française, puis à l'activité de leur transcription¹⁶, pour l'Algérie, dans un contexte de crise. En raison du succès de cette opération de transfert intégral de l'activité de transcription, elle a été étendue au Maroc et à la Tunisie. En 2018, un audit de l'IGAE et de l'inspection générale des finances¹⁷ a recommandé d'étendre le regroupement de l'activité de transcription à Nantes pour les actes transmis par les consulats généraux de Zurich (avec le projet de l'étendre ensuite à tous les consulats de Suisse), ainsi que par ceux de Monaco, du Luxembourg, du Lichtenstein et de Pologne, ce qui a été fait. L'extension devait se poursuivre dans toute l'Europe.

¹⁶ L'activité de transcription d'un acte d'état civil étranger consiste à établir un nouvel acte opposable en droit français sur la base des informations vérifiées figurant dans l'acte original.

¹⁷ Rapport sur l'évaluation des réseaux européens des ministères et de leurs opérateurs (IGAE et IGF), 2018.

L'objectif était de réduire les besoins en ressources humaines, d'harmoniser les pratiques et de bénéficier d'une expertise plus pointue, afin d'accroître la qualité du service rendu aux usagers et d'assurer à ces derniers une égalité d'accès au service public.

En 2021 cependant, le bilan réalisé s'est révélé mitigé pour les usagers (allongement des délais et pertes des courriers), pour le contribuable (création de postes en centrale sans suppression de postes dans les consulats) et pour les agents (locaux de Nantes insuffisants pour accueillir les 35 postes créés). L'audit des inspections générales escomptait une économie de 30 ETP (35 ETP créés à Nantes pour 65 ETP supprimés dans les pays européens consacrés à l'activité de transcription). Mais les suppressions de postes n'ont pu être réalisées compte tenu des besoins des consulats pour assurer leurs autres missions. Un moratoire a donc été décidé sur le processus d'extension à la Belgique, au Royaume-Uni et à l'Espagne.

En janvier 2023, une nouvelle revue de l'IGAE a recommandé l'arrêt total de l'extension. En particulier, il est apparu que le transfert pouvait conduire à la fois à une détérioration du service rendu à l'utilisateur et à une diminution des moyens en poste, notamment pour lutter contre la fraude, ce qui exige une capacité de détection des anomalies ou de compréhension des contextes locaux dont l'administration centrale est parfois dépourvue. Le MEAE a donc abandonné le processus sans toutefois revenir sur les regroupements déjà opérés. Il considère que la fusion du bureau des transcriptions « Maghreb » avec le bureau des transcriptions « Europe » (à l'activité en hausse) au 1^{er} septembre 2022 permet de développer les synergies et la polyvalence des agents au sein d'une entité unique, érigée en département depuis septembre 2023.

En outre, il considère que les principales difficultés liées aux délais d'acheminement des courriers depuis l'étranger (environ trois semaines) et à la circonstance que les usagers se voient privés d'un service public de qualité seront levées avec l'ouverture des démarches de transcription en ligne dans le cadre du déploiement de la troisième étape du déploiement du registre d'état civil électronique.

1.3.2.2.2 La numérisation du registre d'état civil électronique prend du retard

Le déploiement du registre d'état civil électronique (RECE) repose sur une expérimentation prévue par l'ordonnance n° 2019-724 du 10 juillet 2019¹⁸ et a été lancé le 12 mars 2021 (cf. annexe 3). Il constitue une politique prioritaire pour le Gouvernement et pour le MEAE. L'enjeu est de donner à un acte d'état civil numérique la même authenticité qu'un acte « papier » signé manuscritement par un officier d'état civil. Les objectifs sont d'améliorer le service aux usagers, en le rendant plus rapide et plus ciblé, et de faciliter le travail des agents avec un outil plus ergonomique, plus fiable, sans ruptures ni saisies multiples grâce au pré-remplissage de données. Il devrait aussi contribuer à un resserrement des emplois mobilisés sur des fonctions d'état civil au sein du réseau.

Sur les 16 millions d'actes que détient le SCEC, environ 10,6 millions sont mémorisés dans le système d'information. Depuis mars 2021, les usagers peuvent demander et recevoir un extrait ou une copie d'acte dématérialisé. La deuxième étape du déploiement du RECE prévoit l'intégration de l'ensemble des bases de données et applications utilisées par le SCEC et le

¹⁸ Ordonnance prise sur la base de l'article 46 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (dite « loi ESSOC »)

réseau consulaire (une quinzaine au total) au RECE. Elle devait être initialement achevée pour l'automne 2023 mais ne le serait finalement que pour la fin 2025. Quant à la troisième étape, qui devait permettre de créer, mettre à jour, délivrer et conserver les actes de manière entièrement dématérialisée, elle devait initialement être achevée fin 2023 mais cette échéance n'a pas été tenue.

Si les premiers actes ont été créés mi-janvier 2024 pour des étrangers venant d'acquérir la nationalité française, le service ne devrait maintenant se généraliser progressivement qu'en 2025. Le RECE devrait permettre à terme de dématérialiser non seulement les demandes de copies et d'extraits d'actes et leur traitement (1,1 million de documents électroniques déjà délivrés en 2023) mais aussi les actes eux-mêmes, au profit d'au moins 150 000 usagers par an.

Le déploiement de ce projet prioritaire du ministère appelle plusieurs remarques.

Jusqu'ici, le bilan coût/avantage du système est favorable. En matière de dépenses de personnel, huit ETP vacataires et trois ETP de catégorie C ont été supprimés en septembre 2021, en particulier au sein du bureau de l'accueil et du courrier, soit une économie de masse salariale de 250 000 €. Surtout, la dématérialisation a suscité une forte adhésion des usagers. Le « taux d'adhésion des usagers à la dématérialisation¹⁹ », calculé par le MEAE, a très rapidement atteint 94 % dès le deuxième trimestre de mise en service de la première phase du RECE. Ce taux, mesuré mensuellement, a fluctué ensuite autour de cette valeur. Le taux de satisfaction des usagers²⁰ de la démarche en ligne est également très élevé, avec une note de 9 sur 10.

Pourtant, certains constats révèlent des carences et appellent à la vigilance.

En premier lieu, le calendrier du déploiement du projet n'a pas été tenu. Il a dérapé du fait de la pandémie mais aussi de difficultés informatiques. Le MEAE, ainsi que l'IGAE, dans sa revue des missions de la DFAE, reconnaissent que le manque de maîtrise de ce projet est dû à l'absence d'études préalables.

Or, la mise en œuvre du projet nécessitant des dérogations à l'application de certains articles du code civil, des dispositions législatives prévoyaient explicitement des expérimentations. Celles-ci ont dû être prolongées une première fois par la loi du 21 février 2022²¹ mais leur échéance est proche. Un bilan a été présenté au Parlement en 2024 et un nouveau cadre législatif a dû être mis en place pour permettre la pérennisation de la dématérialisation de la délivrance des actes. Une proposition de loi visant à poursuivre la dématérialisation de l'état civil du MEAE a été adoptée au Sénat le 14 mai 2024 et puis le 5 juin 2024 par l'Assemblée nationale. Elle prévoit notamment la prolongation de l'expérimentation de la dématérialisation de l'établissement, de la conservation et de la mise à

¹⁹ Pourcentage de délivrance de copies et d'extraits d'actes de l'état civil dématérialisé, rapporté au nombre total de copies et d'extrait d'actes de l'état civil délivrés.

²⁰ Le taux de satisfaction de la démarche en ligne est mesuré mensuellement par l'observatoire des démarches en ligne de l'Etat, à partir des données issues du bouton « je donne mon avis ». L'utilisateur donne son avis sur la démarche qu'il vient d'effectuer, avant son traitement, en cliquant sur trois émojis (satisfait, non satisfait, sans avis).

²¹ La réalisation du RECE nécessite une dérogation à l'article 40 du code civil selon lequel « *les actes de l'état civil sont établis sur papier et sont inscrits, dans chaque commune, sur un ou plusieurs registres tenus en double exemplaire* ». Cette dérogation prend la forme d'une expérimentation en vertu de l'ordonnance n°2019-724 du 10 juillet 2019. Initialement fixée à trois ans, la durée de l'expérimentation a été portée à cinq ans par la loi 3DS du 21 février 2022 (date de fin d'expérimentation prévue ainsi au 10 juillet 2024).

jour des actes de l'état civil jusqu'au 10 juillet 2027. Au total, l'expérimentation devrait donc durer huit ans.

En deuxième lieu, les délais de délivrance des titres eux-mêmes n'ont pas été tenus : la cible était de cinq jours, elle est actuellement de 25 jours pour le grand public, douze jours pour les notaires et six pour les vérifications nécessaires à la délivrance des titres d'identité par les préfectures et les mairies. Le MEAE a précisé que, depuis le lancement de la première phase du RECE, les délais d'obtention des extraits et/ou des copies d'actes d'état civil dématérialisés ont été réduits : ils étaient de quatre jours au début de 2023 contre trois semaines environ antérieurement, du fait des délais d'acheminement postaux. Il explique également que les délais de délivrance plus longs observés au printemps et à l'automne 2023 sont dus à des dysfonctionnements de la plate-forme interministérielle Hubee²² et de la formation d'une cinquantaine de nouveaux agents du SCEC. Afin d'y remédier et de revenir au délai cible de trois à cinq jours ouvrés au maximum, une opération de délivrance soutenue, impliquant une augmentation du nombre quotidien de documents à délivrer par agents, a été organisée fin novembre 2023.

Enfin, le budget prévisionnel du projet dérape. Il était estimé à 5 M€, dont 3 M€ attribués par le Fonds pour la transformation de l'action publique, et a complété par un versement de 0,8 M€ afin de « *pouvoir maintenir un rythme de productivité suffisamment élevé pour pallier les dérives calendaires liées pour l'essentiel à la crise sanitaire* »²³. Sur la base des dernières estimations fournies par le MEAE à la fin de 2023, soit 12,3 M€, le dépassement devrait être de 7,3 M€, soit 146 %. Des crédits supplémentaires, évalués à 2 M€, non approuvés par le Parlement à la date du contrôle de la Cour, seront nécessaires pour faire monter en puissance les capacités de production. Un suivi rigoureux de leur utilisation et de l'évolution des coûts s'impose pour maîtriser et mener à bien ce projet dont les études préalables avaient été insuffisantes.

1.3.3 Un ajustement du nombre et du profil des emplois qui a nécessité des actions d'accompagnement

L'objectif de réduction de la masse salariale et du plafond d'emplois retenu pour le MEAE s'est traduit par une évolution du nombre et du profil des agents qui y interviennent. Pour faire face à certaines conséquences de cet ajustement, le ministère a mis en place un dispositif de soutien mutualisé et a renforcé son suivi des risques psychosociaux.

²² Le Hub d'Echange de l'État (HubEE) est une plateforme d'échange et de partage de documents administratifs inter-administration ou entre les citoyens et l'administration.

²³ Rapport au Parlement sur l'évaluation de l'expérimentation relative à la dématérialisation de l'état civil déposé le 29 mai 2024 par M. Ludovic Mendes, député, rapporteur de la proposition de loi sur la poursuite de l'expérimentation adoptée le 5 juin 2024.

1.3.3.1 L'évolution du nombre et du profil des agents à l'étranger

Comme indiqué *supra* la contribution des services consulaires à la maîtrise des dépenses de personnel du MEAE a été significative. En exécution, les effectifs en ETPT rémunérés sur le programme 151 diminuent de 2,7 % (- 91 ETPT) jusqu'en 2022, alors qu'ils augmentent de 1,48 % pour les effectifs de la mission Action extérieure de l'État (+ 177 ETPT) et qu'ils diminuent de 0,22 % (-30 ETPT) pour l'ensemble du ministère, même si, à partir de 2022, en exécution, le plafond d'emplois du programme 151 réamorçait une tendance à l'augmentation (cf. *supra*).

Très stable depuis 2017, la part des effectifs affectés à l'étranger représente plus de 82 % des effectifs du programme 151, comme le relève le tableau ci-après. La diminution du plafond d'emplois jusqu'en 2022 a affecté proportionnellement davantage les services à l'étranger (- 3,5%) que les services centraux (-2,1 %).

Tableau n° 9 : Répartition du plafond d'emplois du programme 151 exécuté par service depuis 2017, en ETPT

<i>Plafond d'emplois réalisé</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (LFI)	évolution 2017-2022
<i>Administration centrale</i>	493,0	481,0	468,2	472,6	478,4	482,7	580	-2,1 %
<i>Services à l'étranger</i>	2 737,0	2 716,0	2 636,0	2 595,0	2 573,0	2 642,2	2 638	-3,5 %
<i>Autres</i>	97,0	95,0	99,1	83,0	71,6	76,2	101	-21,4%
<i>Total</i>	3 327,0	3 292,0	3 202,3	3 150,6	3 123,0	3 201,1	3 319	-3,8 %
<i>Part des services à l'étranger</i>	82,3%	82,5%	82,3%	82,4%	82,4%	82,5%	79,5 %	

Source : Cour des comptes d'après données des rapports annuels de performance de 2017 à 2022 et du projet annuel de performance 2023.

À cette évolution des emplois, s'est ajoutée une action destinée à contenir les niveaux de rémunérations. Le ministère a répondu en partie à l'objectif d'AP2022 de réduire la masse salariale de 7,9 %, en associant à la réduction d'emplois la diminution du coût des agents, en recourant notamment aux agents de droit local. L'analyse par catégories d'emplois montre que, de 2017 à 2022, l'effort de diminution dans le réseau à l'étranger a porté davantage sur les contractuels en CDI et les titulaires (- 8,9 %) que sur les agents de droit local (+ 0,2 %). En 2022, les titulaires et contractuels en CDI représentent 31,4 % des effectifs dans le réseau, contre 33,2 % en 2017 et les agents de droit local 51,2 % en 2022 contre 49,1 % en 2017.

Tableau n° 10 : Évolution des emplois du programme 151 selon les catégories, de 2017 à 2022

<i>En ETPT</i>		2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2017-2022
<i>G1- Titulaires et CDI en administration centrale</i>	Exécution	493,0	481,0	467,7	472,4	478,4	482,7	-2,1 %
	En %	14,8 %	14,6 %	14,6 %	15,0 %	15,3 %	15,1 %	
<i>G2- Titulaires et CDI dans le réseau</i>	Exécution	1 103,0	1 080,0	1 060,7	1 031,3	1 011,5	1 004,4	-8,9 %
	En %	33,2 %	32,8 %	33,1 %	32,7 %	32,4 %	31,4 %	
<i>G3- CDD et Volontaires internationaux</i>	Exécution	97,0	108,0	98,5	83,4	71,6	76,2	-21,4 %
	En %	2,9 %	3,3 %	3,1 %	2,6 %	2,3 %	2,4 %	
<i>G5 – Agents de droit local</i>	Exécution	1 634,0	1 622,0	1 575,4	1 563,4	1 561,5	1 637,8	+0,2 %
	En %	49,1 %	49,3 %	49,2 %	49,6 %	50,0 %	51,2 %	
<i>Totaux</i>	Exécution	3 327,0	3 292,0	3 202,3	3 150,6	3 123,0	3 201,1	-3,8 %

Source : Cour des comptes d'après données des rapports annuels de performance de 2017 à 2022

Remises en cause en raison notamment des besoins nés de la crise sanitaire, la baisse du nombre des emplois déployés dans les services consulaires et l'évolution du profil des agents ont contribué à faire apparaître des tensions au sein des services. Des actions d'accompagnement sont en cours de déploiement.

1.3.3.2 La nécessité d'actions d'accompagnement

1.3.3.2.1 L'accroissement des risques psycho-sociaux

Des risques spécifiques sont rattachés à l'exercice des métiers dans les services consulaires, lorsque les agents confrontés à des situations tendues ou dramatiques (traitement des décès de Français à l'étranger, relations avec les détenus et avec les Français à l'étranger en difficulté...) et à la pression de l'accueil du public. Les services consulaires soulignent en effet le contexte d'agressivité croissante des usagers, qui toutefois peuvent aussi mal supporter les dysfonctionnements des services.

Le constat est assez largement partagé par l'ensemble des consulats interrogés, qui évoquent par exemple : « *la pression, même correctement exprimée, des usagers sur les agents est réelle et constante* » ; « *l'agressivité peut être parfois ressentie dans les échanges par téléphone ou par courriel* ». Certains postes sont confrontés à des comportements intransigeants spécifiques, de la part de certains usagers. Ainsi, un consul général a témoigné « *d'agressions*

verbales et des incidents, notamment avec des Français radicalisés prétendant user du consulat selon leurs désirs (voile intégral pour les femmes, polygamie, etc.) ou (...) des fraudeurs ». D'autres postes, notamment dans les pays très touristiques, sont confrontés à de nombreux cas de décès. Les agents doivent alors effectuer dans des délais très courts un nombre important de transcriptions, sans compter les procédures de rapatriement des corps.

Les agents disent recevoir souvent des messages déplacés, péremptoires et agressifs avec une pression importante exercée dans le contexte de la prise de rendez-vous (« *envois répétés d'interventions à tous niveaux pour solliciter des rendez-vous, pas toujours urgents* »). Certains, notamment dans les services de visa ou d'état civil, voient leur nom jeté en pâture sur les réseaux sociaux. Selon un consul général, « *les agents du consulat de France (...) sont de plus en plus exposés à l'agressivité des usagers qui semblent ne plus vouloir accepter la moindre contrainte. Les incivilités sont quotidiennes et six agressions ont eu lieu depuis le mois de mai 2022 dans un contexte de forte demande de titres d'identité et de voyages lié à la sortie de la pandémie et à la croissance de la communauté. Ces incidents ne sont pas plus récurrents ici qu'ailleurs, il s'agit d'une constatation globale et d'une agressivité contre le service public en général* ».

Ces situations exposant les agents à des risques psycho-sociaux, un plan de prévention a été établi par le ministère en février 2022 pour l'ensemble de son administration. Il demeure toutefois très général et n'examine pas ces risques sous l'angle de la spécificité de chaque métier. Un bilan d'étape réalisé en juin 2023 considère que l'attrition des effectifs dans le réseau diplomatique et consulaire a contribué à l'accroissement des risques psycho-sociaux.

Ces risques, bien que connus, ne sont pas toujours évoqués dans le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) que doit élaborer chaque consulat et qui, au demeurant, n'existe pas de manière systématique. Le rapport d'activité de l'inspecteur santé et sécurité du MEAE²⁴ relevait en 2018 un nombre insuffisant de postes à l'étranger impliqués avec rigueur dans la mise en œuvre de la démarche d'évaluation des risques et de sa transcription au sein d'un DUERP. Il appelait en 2022, en l'absence de diagnostic des risques psycho-sociaux, pourtant obligatoire depuis 2014, à la mise en place d'un outil spécifique d'évaluation de ces risques. Le ministère indique que cet outil devrait être déployé au second semestre 2024.

Comme pour d'autres administrations, les moyens du ministère en matière de santé et sécurité au travail sont limités : un poste d'inspecteur santé et sécurité au travail (ISST), contrôlant l'application des règles d'hygiène et de sécurité au travail, en administration centrale et dans le réseau diplomatique et consulaire, un poste de conseiller prévention, créé en juillet 2021 et resté vacant plus d'un an, assurant le suivi de l'ensemble des DUERP pour l'étranger, et deux assistants de prévention assurant ce suivi pour l'administration centrale²⁵.

²⁴En application du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique, les inspecteurs santé et sécurité au travail (ISST) contrôlent les conditions d'application des règles en matière de santé et de sécurité au travail et proposent au chef de service intéressé toute mesure qui leur paraît de nature à améliorer l'hygiène et la sécurité du travail et la prévention des risques professionnels.

²⁵ Un rapport de la Commission centrale hygiène sécurité et conditions de travail (CCHSCT) du conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat (« *Préconisations relatives au renforcement du réseau des assistants et conseillers de prévention dans la fonction publique de l'Etat* »), en 2016, calculait que le ratio d'agents de

L'absence d'un réseau de référents sur l'hygiène et la sécurité dans les postes à l'étranger, ainsi que celle d'enregistrement systématique des incidents observés dans l'accueil du public, rendent difficile le recensement exhaustif des risques professionnels poste par poste.

Le ministère tente cependant d'apporter des réponses aux risques qu'il identifie. Il propose des formations spécifiques, notamment par l'IFAAC²⁶ et la consultation de psychologues, qui peuvent se rendre sur place. L'envoi de mission de renforts est également une voie privilégiée par le ministère.

1.3.3.3 La mutualisation des renforts

Le ministère a mis en place un dispositif de renfort permanent, à hauteur de 30 ETP, constitué d'agents d'administration centrale polyvalents, de catégorie A, B, C. Ce dispositif a été complété par une capacité de renfort ponctuel, de 30 ETP, constitué d'agents du service central de l'état civil, volontaires pour trois missions d'appui par an au maximum, et d'agents issus des services d'administration centrale, à raison de deux missions par an.

L'ensemble de ces renforts visent à accompagner les pics d'activité des consulats ou à assurer des remplacements en cas d'absentéisme pour maladie.

Tableau n° 11 : Détail des renforts déployés en 2022 dans le réseau consulaire par type de poste en mois de présence sur site

	Missionnaires permanents			Missionnaires occasionnels			Total nombre de mois		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
Chancellerie politique	7			17			95,1		
Consul général	1			7			47,6		
Postes consulaires, hors visas		4		19	4	25		22,3	196,7
Service de coopération et d'action culturelle	1			7			27,6		
Secrétaire général d'ambassade	1	14		4	8		12,4	45,6	
Triple casquette (1)		8			2			24,5	
SGIF (2)		1			5			13,1	
DNUM (3)				1	4		2,3	9,6	
Autre : agent ressource/comptable/gestion administrative/secrétariat									143,5

Source : Cour des comptes d'après données DF AE

(1) Secrétaires généraux d'ambassade qui, dans certains postes, peuvent cumuler jusqu'à trois fonctions : secrétaire général, régisseur, chef de section consulaire.

(2) Secrétaire général d'institut français.

(3) Direction du numérique.

prévention allait de 8 à 431 agents de prévention pour 10 000 agents, selon les ministères. Au MEAE, on compte 4 agents pour 13 600 agents, soit un ratio dans la fourchette basse des ministères.

²⁶ L'Institut de formation aux affaires administratives et consulaires (IFAAC), créé en 1993 et basé à Nantes, offre un catalogue de formation continue aux personnels chargés des affaires consulaires et de la gestion dans les ambassades et les consulats français.

Ce dispositif, très sollicité, ne règle pas toutes les situations. Dans un consulat général d'Afrique, le consulat fait état d'une situation du service critique en matière de risques psychosociaux, malgré le soutien réel apporté par les missions de renfort de l'administration centrale. L'absence pour arrêt maladie de deux agents titulaires pendant 8 mois n'a pu être que très partiellement remplacée par des missionnaires de renfort.

La démarche semble, en outre, atteindre ses limites : le MEAE a complété le dispositif existant par la création, à partir du 1^{er} septembre 2023, d'un centre de soutien consulaire comportant cinq ETPT, renforts supplémentaires qui seront déployés en priorité sur le traitement des dossiers de visas, ainsi qu'un vivier d'une vingtaine d'agents volontaires, exerçant au service central de l'état civil ou au centre des titres d'identité et de voyage à Nantes. Tous les agents appelés à partir en renfort ont reçu en juin 2023 une formation spéciale visant à les rendre réellement polyvalents, avec ensuite des mises à niveau régulières. Ce dispositif devrait permettre de faire face aux situations de crise, au-delà des cas plus habituels d'accidents ou d'arrêts maladie.

Cependant, selon la direction des ressources humaines du ministère, cette organisation, même renforcée, ne peut répondre aux difficultés structurelles et à l'objectif de parfaite fongibilité dans la gestion des variations d'activité. Elle ne répondra pas non plus aux préoccupations des postes particulièrement sollicités, tels que ceux situés dans des zones à forte fréquentation touristique, qui doivent porter assistance aux Français en difficulté, par exemple en cas d'agression, d'accident ou de perte de documents d'identité.

Elle reste toutefois indispensable dans l'attente des effets attendus, à terme, de la modernisation des services via le déploiement de France consulaire ou la numérisation des actes d'état civil.

1.4 Les limites de la stratégie de réduction de moyens sans réexamen des missions

La rationalisation du réseau consulaire ne s'est pas traduite par des fermetures et un retrait massif de la présence française. Même si le mouvement a été ralenti depuis 2017, elle a privilégié la différenciation de niveau de services offerts par les postes et la distinction entre les postes de présence diplomatique (PPD) et les postes consulaires d'influence (PCI), ce qui pose, on l'a vu, des difficultés de fonctionnement, génère des tensions avec les usagers et les élus pour assurer des missions qui n'ont pas été réduites. Quant au développement du réseau des consuls honoraires, il se heurte, malgré son grand intérêt, à des besoins de formation et d'accompagnement.

Ces évolutions et la diminution des effectifs décidées ces dernières années, notamment dans le cadre d'AP2022, ne se sont pas toujours appuyées sur une réflexion concernant les missions. La réforme AP2022 prévoyait une réduction de la masse salariale mais sans remettre en cause le choix politique de préserver l'universalité du réseau dont le principe a été réaffirmé par le Président de la République en 2019.

En ce qui concerne le réseau consulaire, AP2022 prévoyait d'atteindre les objectifs de réduction de la masse salariale, grâce à la dématérialisation, le recentrage de l'activité consulaire sur son « cœur de métier » (protection consulaire, délivrance de titres d'identité et

de voyage, lutte contre la fraude, élections, action sociale, bourses scolaires) et la suppression totale de la compétence en matière de notariat consulaire. Mais la réforme n'a pas vraiment réduit les missions consulaires : la disparition de la compétence en matière de notariat était déjà en cours et la définition du « cœur de métier » constitue en réalité une conception large des fonctions consulaires.

Dans ces conditions, la réduction des effectifs et la rationalisation du réseau ne pouvaient être durables. La crise sanitaire a mis en évidence l'importance de disposer de moyens à l'étranger pour mettre en œuvre la décision politique d'apporter le maximum de soutien aux ressortissants français (secours financiers, rapatriements, vaccination gratuite...). Dès 2022, la mise en œuvre de la réforme a été stoppée et les effectifs ont de nouveau augmenté, avec, dans l'intervalle, la fragilisation de la continuité des missions, un accroissement de la charge de travail sur les agents et une dégradation des conditions d'emploi.

Ainsi, après deux décennies de réduction des effectifs et une stabilisation en 2021 et 2022, le programme 151 a bénéficié de onze créations nettes d'ETP en 2023 pour les postes à l'étranger, afin de répondre aux demandes urgentes et prioritaires qui concernent plus le domaine des visas (+ sept ETP) que ceux de l'administration des Français et des affaires sociales (+ deux ETP) et de l'état civil (+ deux ETP). Par ailleurs, 23 postes ont été créés par redéploiement au bénéfice du réseau à l'étranger. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'agenda de la transformation structuré autour des priorités fixées par le Président de la République le 16 mars 2023 à l'issue des États généraux de la diplomatie, l'exercice de programmation des effectifs pour 2024 confirme cette tendance. Ainsi, en 2024, 30 nouveaux postes doivent être créés au bénéfice du réseau consulaire, visant non seulement à renforcer les capacités d'instruction des demandes de visas (+ 17 ETP) mais aussi à moderniser les services aux Français de l'étranger (+ huit ETP) et à accroître les capacités en matière de lutte contre la fraude, identifiée comme une priorité transversale (+ cinq ETP).

Cette expérience montre que toute politique de réduction des effectifs ou de rationalisation du réseau consulaire ne peut réussir sans s'appuyer sur un examen préalable du périmètre des missions, même si des gains de productivité sont toujours possibles. De même, la dématérialisation ou la centralisation, porteurs d'amélioration du service à l'utilisateur et de simplification des démarches, nécessitent des délais de mise en œuvre avant de générer des gains de productivité : le RECE a ainsi permis d'économiser 11 ETP au service central d'état civil. Ils sont de plus consommateurs d'autres ressources techniques, informatiques ou de conseil. Quant à la centralisation des processus, elle nécessite également des agents, comme l'a montré l'expérience de centralisation des transcriptions.

CONCLUSION PREMIERE PARTIE

La France, s'appuyant sur une interprétation large de la Convention de Vienne, maintient un éventail important de services aux Français à l'étranger, dont le nombre augmente sur les quinze dernières années. La mise en œuvre de ces services s'appuie largement sur les consulats, dont le maillage est très étendu.

Dans ce contexte, des objectifs d'économies ont été fixés au MEAE, qui les a en partie atteints en réduisant ses effectifs à l'étranger, en augmentant le recours aux contractuels de droit local, en mutualisant les moyens de renfort, en augmentant le nombre de postes délivrant

des services réduits (PCI, PPD...), en s'appuyant sur la numérisation des services et leur recentralisation.

Sous l'effet de ces mesures, les crédits du programme 151 ont diminué jusqu'en 2020, mais à la suite notamment de la crise sanitaire et de l'accroissement de l'activité, ils s'inscrivent désormais en hausse depuis 2022. Les effectifs ont suivi une tendance identique, avec la mise en œuvre du programme Action Publique 2022. Les effectifs des services consulaires sont ceux qui ont le plus contribué aux efforts d'économies du ministère.

Mais l'activité en sortie de crise a augmenté et le périmètre des missions a été très peu affecté par AP2022 alors que des diminutions d'effectifs étaient en cours. Cette situation a créé des tensions dans les postes, dont certains sont confrontés à la difficulté de faire face à leurs missions. Elle a pu accroître les risques psychosociaux pesant sur les agents et a donné lieu à des mécontentements de la part des usagers et des élus des Français de l'étranger.

Ainsi, faute de réflexion suffisante et de choix concernant l'étendue et l'organisation des missions exercées, les objectifs d'économies n'ont pu être tenus dans le temps.

2 DE NOMBREUX SERVICES ASSURES DONT LA REFORME DOIT ETRE POURSUIVIE

Utilisant tous les ressorts de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires, la France a développé un niveau très élevé de services au profit de la communauté des Français à l'étranger. Au-delà du cœur « régalien » des fonctions consulaires (état civil, titres d'identité et de voyage, protection consulaire, sécurité), d'autres services visent à procurer une protection sociale étendue, dans de nombreux domaines (secours occasionnels, aides mensuelles, bourses scolaires...). Ces services sont en mutation, la nécessité de lutter contre la fraude conduisant à réorienter l'action des agents.

2.1 L'état civil et la production de titres d'identité et de voyage : une informatisation inaboutie et une réorientation vers la lutte contre la fraude

Alors que le ministère recherche des gains d'efficacité et que les usagers sont demandeurs de simplification et de rapidité du service, la numérisation des procédures soulève des questions sur l'évolution des missions, davantage tournées vers la lutte contre la fraude.

2.1.1 L'état civil et la nationalité

La délivrance d'actes relatifs à l'état civil et à la nationalité est au cœur des missions consulaires. Elle est marquée par une augmentation de la production d'actes et de documents dans un processus dont les services consulaires ne sont que l'un des acteurs et qui est confronté à une dégradation de ses performances d'ensemble. La numérisation des procédures, encore inaboutie (cf. supra), ainsi que la vigilance requise pour lutter contre la fraude, expliquent en partie cette évolution.

2.1.1.1 Une production importante d'actes d'état civil mais une diminution de la performance globale

Les chefs de postes consulaires et les chefs de chancellerie dans les sections consulaires d'ambassade ont la qualité d'officiers d'état civil, compétence qu'ils peuvent déléguer. L'activité des consulats en matière d'état civil est de fait très importante et diversifiée, depuis l'importante activité de transcription des actes jusqu'aux reconnaissances d'enfants, aux changements de nom ou de prénom et aux rapatriements de cendres funéraires. Les actes d'état civil sont établis pour les événements (naissances, mariages, divorces...) concernant les Français résidant à l'étranger et alimentent le SCEC (cf. supra). Les indicateurs de volume et de délais de la production de ces actes doivent être lus avec précaution et les comparaisons entre postes, ainsi que dans la durée, effectuées avec prudence. Le travail n'est pas le même selon les lieux et les années (nature des demandes, contexte administratif et social²⁷, structure des équipes consulaires...).

Tableau n° 12 : Nombre d'actes dressés et transcrits par les postes à l'étranger et par le service central d'état civil sur la période 2017 – 2023

Nature des actes	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
Actes de naissance	52 821	53 375	53 334	43 110	49 535	49 043	50 577	-4,2 %
Actes de mariage	43 809	44 359	41 997	33 475	32 123	38 271	39 064	-10,8
Actes de reconnaissance	5 351	5 722	5 455	4 341	5 347	5 237	5 335	-0,1 %
Actes de décès	7 422	7 025	6 713	5 690	7 168	7 053	7 125	-4 %
Déclarations de changement de nom	685	463	409	305	433	762 (1)	1 054	+53,9%
Total	110 088	115 113	107 908	86 921	94 606	100 366	103 155	-6,3 %

Source : MEAE, rapports annuels au Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France.
(1) Actes divers (ex changement de nom, enfants sans vie...) à partir de 2022.

Le nombre d'actes produits par les services consulaires a diminué en 2020 et 2021 du fait de la crise sanitaire. Les actes de naissance et de mariage représentent la plus grande part des actes produits, avec 86,9 % des actes d'état civil en 2023.

²⁷ Par exemple, en Israël, il est possible de changer de nom ou de prénom tous les sept ans, ce qui complique beaucoup les recherches.

Les indicateurs de performance budgétaires figurant dans les rapports annuels de performance du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » permettent d'apprécier les délais moyens de délivrance et l'efficacité des moyens affectés à cette mission essentiellement du point de vue du SCEC.

Tableau n° 13 : Indicateurs de performance de l'activité de délivrance des actes d'état civil

	2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023	
	Cible	Réalisé	Cible	Réalisé	Cible	Réalisé	Cible	Réalisé	Cible	Réalisé	Cible	Réalisé	Cible	Réalisé
Actes d'état civil : établissement et transcription (SCEC) (1)	95	90	100	86	95	61	105	63	105	84	70	57	70	49
Actes d'état civil : exploitation (SCEC) (1)	1200	1422	1400	1385	1450	1676	1450	1450	1450	1478	1350	1504	1350	2050
État civil - transcription des actes (réseau) (2)	20	26	25	49	24	55	23	79	23	86	49	nd	nd	nd
État civil - exploitation des actes (SCEC) Demandes dématérialisées (2)	1,5	5,2	3,5	6,5	5	15,5	3	5	5	9	7	9	7	11,5

Source : Rapports annuels de performance du programme 151.

(1) En nombre d'actes par ETPT

(2) En nombre de jours

Les deux premiers indicateurs mesurent la productivité moyenne mensuelle des agents du SCEC et non celle des consulats. L'indicateur « *actes d'état civil : établissement et transcription* » reflète l'activité de délivrance du SCEC, en intégrant les activités des bureaux des transcriptions pour le Maghreb et l'Europe. Cet indicateur reflète une amélioration constante de la productivité du SCEC depuis 2019, sans atteindre, toutefois, les performances de 2017 et 2018. La baisse de productivité observée en 2022 est liée à celle de la demande d'établissement des actes qui constitue la plus grande part de l'indicateur et qui est passée de 109 194 en 2021 à 76 029 en 2022. La demande avait augmenté en 2021 du fait du rattrapage après la crise sanitaire. Toutefois, cette tendance générale à l'amélioration de la productivité masque une réalisation systématiquement inférieure à la cible fixée dans les projets annuels de performance. Le MEAE justifie cet écart par la mise en place du registre d'état civil électronique, qui a connu des retards et ralenti les processus (cf. supra).

L'indicateur « *actes d'état civil : exploitation* » mesure la productivité moyenne mensuelle d'un ETPT en matière de traitement de demandes d'actes (copies et extraits d'actes, appositions de mentions, livrets de famille...). Le MEAE explique l'augmentation de la productivité observée depuis 2020 par l'effort d'informatisation des dispositifs de demandes de copies et d'extraits. Il justifie en revanche sa diminution par rapport à 2019 par la pandémie, qui a imposé une réorganisation du travail.

L'indicateur « *délais de transcription des actes d'état civil* » réalisés dans les postes consulaires correspond au délai entre la date de dépôt de la demande auprès du poste et la date de mise à disposition des documents au demandeur. Cet indicateur a été abandonné à partir de 2022 car il n'était pas jugé représentatif par le MEAE. En effet, cette tâche, non prioritaire par

rapport aux autres « *nécessitant une action immédiate (délivrance de passeports, échéances électorales nécessitant une forte mobilisation des équipes, aide à nos compatriotes en difficulté par exemple), nécessite aussi parfois d'engager localement des démarches qui peuvent se révéler longues et complexes, comme les levées d'actes en cas de suspicion de fraude* »²⁸. Il est vrai que cet indicateur, qui marquait une augmentation considérable des délais de réalisation, concernait des actes d'administration qui rentrent pleinement dans les missions des services consulaires mais qui dépendait en grande partie de facteurs extérieurs au service, comme la réactivité des autorités locales par exemple. Le MEAE a précisé que l'augmentation observée du délai de transcription à l'échelle mondiale, même si la situation est différente en fonction des postes, est due au travail de résorption des stocks de dossiers depuis la pandémie du printemps 2020 (+ 38 %) auquel s'est ajoutée la hausse du nombre de dossiers déposés en 2021 et 2022 (+ 25 % au total).

Concernant les délais d'exploitation des actes d'état civil réalisés par le service central d'état civil, ils sont mesurés entre la réception de la demande et l'envoi des documents, soit directement au demandeur, soit au poste consulaire compétent. La majeure partie de l'exploitation des actes d'état civil destinés aux Français de l'étranger est réalisée au SCEC. Les demandes dématérialisées constituent plus de 95 % des demandes de délivrance transmises par les usagers, c'est pourquoi le périmètre de l'indicateur a été centré sur ces seules demandes. Cet indicateur marque une dégradation des délais et une incapacité à atteindre la cible fixée. Le MEAE justifie cette dégradation par des dysfonctionnements de la plate-forme interministérielle Hubee, gérée par la DINUM²⁹, et de la formation d'une cinquantaine de nouveaux agents du service central d'état civil. Le ministère a indiqué qu'à la faveur d'un meilleur fonctionnement de la plateforme Hubee, les délais de traitement sont depuis décembre 2023 inférieurs à quatre jours.

2.1.1.2 Une sécurisation des actes d'état civil à renforcer

2.1.1.2.1 Une mission essentielle

La fraude prend de nombreuses formes en matière d'actes d'état civil. Il peut s'agir d'actes irréguliers dans leur forme, d'actes apocryphes ou d'actes inexacts dans les événements qu'ils relatent. En matière de mariage, la fraude se manifeste par des unions dépourvues d'intention matrimoniale, dont l'objectif peut être migratoire ou à fins d'escroquerie. Cette fraude peut aller jusqu'à l'usurpation de l'identité d'un individu.

L'action des agents des consulats est essentielle dans ce domaine, notamment dans le cadre de la procédure d'instruction des demandes de certificats de capacité à mariage (CCAM)³⁰. Le contrôle de l'intentionnalité du consentement des époux est essentiel dans la

²⁸ Rapport annuel de performance pour 2021 du programme 151 Français à l'étranger et affaires consulaires.

²⁹ Direction interministérielle du numérique, placée au sein des services du Premier ministre.

³⁰ Ces certificats sont requis pour les mariages célébrés par une autorité étrangère. Cette formalité est obligatoire pour le mariage d'un ressortissant français à l'étranger. Le document est remis après publication des bans et vérification du respect des conditions de fond prévues par le droit français qui interdit la polygamie, détermine un âge légal et nécessite un consentement mutuel.

lutte contre l'immigration irrégulière et les abus de personnes vulnérables, mais également le plus difficile à mener.

Le travail de contrôle et de détection effectué par les consulats est donc essentiel pour prévenir ou mettre fin à des situations d'extrême détresse humaine, une grande majorité des cas consistant à abuser de la fragilité psychique, sentimentale et souvent sociale d'un ressortissant de nationalité française. Un consulat général signale par exemple le cas fréquent de ressortissants du pays mariés à des Françaises, qui deviennent ainsi français, puis épousent des compatriotes de leur pays d'origine après avoir divorcé de leur premier mariage, et les font reconnaître par la France

Les contrôles pour lutter contre ces fraudes ne se limitent pas aux pays d'émigration. Un grand consulat général européen est ainsi confronté au même phénomène de la part d'étrangers cherchant à immigrer en France en contractant un mariage avec un ressortissant français résidant dans leur pays d'origine.

2.1.1.2.2 Une mission qui nécessite de plus en plus d'effectifs et de formation

La lutte contre la fraude représente une charge de travail qui peut se révéler très lourde. Ainsi, par exemple, le service chargé de l'état civil et de la nationalité d'un important consulat général, qui compte 8 ETP, y consacre 75 % de son temps, sans garantie que toutes les fraudes soient détectées. Il a reçu en 2022 1 656 demandes de CCAM. 22 % d'entre elles ont donné lieu à un examen approfondi, à la suite de suspicions de fraude, une proportion double par rapport à 2021. Cette tendance à la hausse des tentatives de fraude s'explique par la dégradation du contexte économique du pays, qui pousse ses ressortissants à émigrer, par tous les moyens. 232 de ces demandes ont donné lieu à une audition de la part des agents du service. 81 d'entre elles ont été suivies d'une saisine du parquet de Nantes qui a la possibilité de s'opposer au mariage, sous le contrôle du juge en cas de recours. 72 % des saisines sont suivies par le procureur, ce qui met fin quasi systématiquement à la fraude, soit que les auteurs avouent (6 % des cas), soit que l'opposition soit prononcée (66 % des cas).

Dans un autre consulat général, la fraude est présentée comme endémique par les services et implique des vérifications des actes d'état civil *in situ*, ainsi que la rédaction de comptes-rendus de vérification, parfois transmis au procureur de la République lorsque des actes faux ou irréguliers sont détectés. Faute de moyens humains et financiers suffisants pour faire face, l'établissement d'actes d'état civil est parfois repoussé de plusieurs années, ce qui retarde d'autant la délivrance d'un passeport français ou d'une carte nationale d'identité, la délivrance d'un visa pour regroupement familial ou l'accès aux bourses scolaires ou autres allocations. En octobre 2023, plus de 3 000 actes vérifiés étaient ainsi en attente de comptes-rendus, plus de 800 dossiers en attente de saisine du procureur et 850 actes en instance de transmission aux tribunaux en charge des certificats de nationalité française. La charge correspondante est estimée par le consul général à 4 ans pour un ETP.

La formation des agents est essentielle. Un consulat général a initié un processus de sécurisation juridique de ses CCAM en explicitant les critères juridiques permettant de réunir

un faisceau d'indices³¹ qui lui permet d'être suivi par le parquet dans 72 % des cas. Mais certains postes, confrontés à une fraude massive et à des mariages ne respectant pas le droit français, se plaignent d'un rejet quasi systématique des saisines du procureur. Ces rejets par le parquet traduisent des défauts de motivation juridique de la part des postes, qui doivent dans ces cas faire preuve d'une plus grande rigueur dans la rédaction de leurs requêtes.

La DFAE et le ministère de l'intérieur ont confirmé ce constat et souhaitent développer une culture commune entre leurs services en matière de fraude. Un protocole d'accord a été signé en avril 2022 entre le SCEC et la sous-direction de l'accès à la nationalité française (SDANF) du ministère de l'intérieur. Un bilan annuel quantitatif et qualitatif des fraudes détectées en consulat, en plateformes d'accès à la nationalité française et dans les deux services doit être réalisé chaque année par la SDANF, puis partagé avec la DFAE afin que soit élaborée une cartographie des risques assortie d'un plan d'actions.

Une démarche de formation commune a également été engagée. Plusieurs agents du SCEC sont intervenus dans le cadre du séminaire sur la lutte contre la fraude, organisé par la SDANF en 2023. De son côté, cette sous-direction participe au parcours de formation élaboré pour les agents consulaires devant rejoindre leur poste à l'étranger. En moyenne deux formations par an sont centrées sur l'entretien d'assimilation et regroupent entre quinze et vingt stagiaires. Les échanges de bonnes pratiques et d'informations se sont également accrus, notamment le recueil et les échanges d'informations sur les états civils étrangers.

Les échanges existent, aussi, avec les services judiciaires. Le MEAE ainsi précisé que le bureau des affaires juridiques du SCEC avait organisé en mars 2023 un webinaire intitulé « *Les auditions avant/après mariage : comment gagner en efficacité* », auquel la vice-procureure de la République de Nantes a participé et qui a été suivi par une soixantaine de postes en direct. Cet exercice a permis de rappeler les bonnes pratiques en matière d'audition et d'indiquer aux postes ce qui était attendu par le parquet dans le cadre de leurs saisines.

Ce constat témoigne de la nécessité et de l'intérêt de déployer une politique de formation à l'égard des agents des postes. Celle-ci gagnerait à s'appuyer sur l'élaboration et la diffusion de modèles types permettant de sécuriser la formulation des décisions et des saisines des juridictions.

2.1.1.2.3 La lutte contre la fraude à la nationalité nécessite un renforcement des outils

Lutter efficacement contre la fraude nécessite l'adoption d'outils juridiques adaptés. Dans sa rédaction actuelle, l'article 47 du code civil pose le principe de présomption de validité des actes de l'état-civil : « *Tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si d'autres actes ou pièces détenus, des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même établissent, le cas échéant après toutes vérifications utiles, que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité* ». Le respect de ces dispositions pose

³¹ Une grille d'analyse détaillée est utilisée, comportant cinq critères exclusifs (par exemple aveu ou preuve de versement d'une somme d'argent par le ressortissant français), huit critères principaux (par exemple dissimulation par le ressortissant étranger de relations entretenues avec d'autres partenaires), et dix-huit critères secondaires (par exemple absence de projet de vie crédible).

d'importantes difficultés dans les pays où l'état-civil est défaillant ou dont les pratiques sont très différentes du droit français.

Le risque de fraude auquel sont confrontés les services du MEAE sont croissants mais les avis sur la modification de l'article 47 sont divergents. Le MEAE souhaite que la charge de la preuve soit renversée, au moins dans certains pays, à l'instar de l'Allemagne, qui a modifié son code civil dans cette optique. Le ministère de l'intérieur (secrétariat général) est lui aussi favorable à une évolution des dispositions de l'article 47. Il souligne en effet que « *la production de faux documents d'état civil en vue de la délivrance des titres est un sujet de préoccupation pour l'ensemble des services opérant sur le territoire national* ».

Le ministère de la justice est plus réservé. Interrogé par la Cour, il reconnaît qu'en dépit des modifications apportées ces dernières années à l'article 47 du code civil afin de faciliter la lutte contre la fraude, sa rédaction actuelle entrave l'efficacité de cette lutte. D'une part, dans de nombreux pays, il n'est pas possible d'effectuer des vérifications in situ et les réponses à des demandes de levée d'acte sont très longues (deux ans), voire inexistantes. D'autre part, il n'est pas possible de renverser la présomption de régularité des actes étrangers posée par l'article 47 du code civil lorsque la fraude tient non à l'acte lui-même mais à un système d'état civil défaillant. En effet, l'article 47, dans sa rédaction actuelle, ne permet pas de prendre en compte la défaillance de l'état civil dans un pays étranger, ce qui pose problème lorsque cette défaillance favorise la fraude.

Pour autant, le ministère de la justice estime que la modification de cette rédaction soulève plusieurs difficultés. En premier lieu, la proposition de renverser la charge de la preuve pour les actes civils provenant de certains pays nécessiterait une disposition législative respectant les principes d'égalité devant la loi, d'accès à un juge et de droit de recours ainsi que du droit au respect de la vie privée et familiale. La réforme envisagée devra en particulier s'inscrire dans le cadre fixé par le Conseil d'État, notamment dans son avis du 3 mai 2023 sur le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, sa décision contentieuse n° 416550 du 26 avril 2018 et son avis contentieux du 21 juin 2022. Or le ministère de la justice souligne que le Conseil d'État estime que « *le dispositif actuel est adapté, équilibré et permet une contestation efficace des actes suspects* ».

En outre, le ministère de la justice considère qu'il sera délicat de définir des éléments objectifs clairement identifiés pour établir la liste des États qui seraient concernés par le renversement de la charge de la preuve. Il relève enfin le risque d'augmentation de l'activité judiciaire liée à la mise en place d'un recours pour les justiciables.

Une première réunion a eu lieu le 7 juin 2023 entre le ministère de la justice et le MEAE, mais sans résultat tangible à ce jour. Compte tenu de l'importance des enjeux de lutte contre la fraude et de la complexité de l'adaptation du cadre juridique, les discussions interministérielles doivent reprendre rapidement. Une position commune doit être élaborée en vue de doter les services consulaires d'outils juridiques plus adaptés aux réalités de certains États.

2.1.2 Les titres d'identité et de voyage

La production des titres d'identité et de voyage (TIV) délivrés aux Français est en augmentation et les consulats y consacrent une part importante de leur activité. Les

performances du service, notamment les délais de délivrance, pourraient être améliorées avec une plus grande centralisation des procédures.

2.1.2.1 Une production en forte augmentation mais des délais de délivrance à améliorer pour les passeports

La hausse du nombre de Français de l'étranger a un impact fort sur l'activité consulaire, avec notamment celle des demandes de titres d'identité et de voyage. Entre la fin de 2019, année de référence pré-pandémie, et la fin 2023, le nombre de demandes reçues annuellement par les postes du réseau consulaire est passé de 372 531 à 527 532 (+ 41,6 %).

Tableau n° 14 : Augmentation des titres d'identité et de voyage de 2019 à 2022

Titre	Demandes 2022	Augmentation par rapport à 2019
Cartes nationales d'identité	154 870	+ 61,8 %
Passeports ordinaires	302 113	+ 26,2 %
Passeports d'urgence	2 710	+ 42,2 %
Laissez-passer	14 711	+ 41,6 %

Source : MEAE.

L'augmentation de la production de titres résulte pour partie d'un effet de rattrapage après la pandémie, mais également des facilités accordées aux ressortissants français pour voyager dans certains pays (par exemple pour les ressortissants franco-mexicains souhaitant se rendre aux Etats-Unis). Le système d'autorisation préalable de voyage (ETIAS : *European Travel Information and Authorization*) qui devrait entrer en vigueur en 2025, incite également les binationaux résidant dans des pays tiers non soumis à visa (Canada, Etats-Unis, certains pays asiatiques...) à obtenir des titres de voyage. 428 agents titulaires et de droit local sont dédiés au recueil de demandes de cartes nationales d'identité (CNI) ou de passeports dans le réseau.

L'appréciation de la performance du service, sur la base des délais de délivrance des titres, doit tenir compte de la complexité du processus, qui fait intervenir l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), désormais dénommée France Titres, au titre de la production et qui laisse le choix du mode de délivrance aux usagers. Pour autant, les délais de délivrance des passeports sont encore en deçà des cibles fixées.

Tableau n° 15 : Indicateurs de performance de l'activité de délivrance des TIV

	2019		2020		2021		2022		2023
	Cible	Réalisé	Cible	Réalisé	Cible	Réalisé	Cible	Réalisé	Cible
Passeports (réseau) (1)	11,5	15,6	10	23	10	20	17	20	18
Cartes nationales d'identité (réseau) (1)	21	19	28	24	28	19	18	17	18

Source : Rapports annuels de performance du programme 151 et projet annuel pour 2023.

(1) En nombre de jours. Les délais de délivrance des passeports et des cartes nationales d'identité sont calculés entre la date de dépôt de la demande auprès du poste consulaire et la date de mise à disposition des documents au demandeur.

De 2019 à 2022, les délais de délivrance des passeports ont augmenté, alors que celui des CNI, une fois la crise sanitaire de 2020 – 2021 passée, a diminué. En outre, les délais effectifs pour la délivrance des passeports sont systématiquement en-deçà de la cible, à la différence des CNI. Le MEAE justifie ces résultats par l'augmentation des délais de production des passeports par France Titres (jusqu'à dix jours pendant l'été), en raison d'une explosion de la demande. Le mode de remise des titres peut également influencer sur le délai de délivrance, l'utilisateur ayant le choix entre une remise au guichet du poste diplomatique et consulaire, à l'occasion de tournées consulaires ou par un consul honoraire habilité à cet effet. Par ailleurs, les passeports peuvent, sous certaines conditions, être envoyés aux usagers par courrier sécurisé : cette mesure concerne aujourd'hui 46 postes diplomatiques et consulaires dans 27 pays.

Les postes consulaires visités durant le contrôle ont fait état d'une tendance des usagers à déporter l'activité des mairies et préfectures sur eux, compte tenu des délais d'obtention des rendez-vous qui peuvent être très longs en France, et qui les incite à renouveler leur passeport durant leur séjour à l'étranger. Ce phénomène pèse, selon eux, sur les délais de délivrance. Même si elle a pu être parfois exagérée (un recomptage dans un consulat général a permis d'évaluer la part de ces demandes à 10 %, après une estimation initiale de 30%), cette tendance paraît réelle dans certains des postes visités par la Cour.

2.1.2.2 Un recueil des demandes plus souple

Les demandeurs de passeports à l'étranger doivent, en principe, se rendre physiquement au poste consulaire, après une prise de rendez-vous. Les agents consulaires saisissent les demandes et les données biométriques dans l'application « titres électroniques sécurisés » (TES) développée par France Titres.

Afin de prendre en compte la situation des Français établis loin des guichets consulaires, 89 postes sont équipés de dispositifs mobiles de recueil des demandes qui sont utilisés lors des tournées consulaires. Toutefois le recueil mobile des demandes de passeports est plus coûteux en temps et financièrement. Il est donc en principe réservé à certaines catégories d'usagers, qu'ils aient une mobilité réduite (personnes placées en institution sociale ou médico-sociale, personnes à mobilité réduite, personnes âgées...) ou résident loin de tout guichet consulaire, avec comme cas extrême les résidents de pays dotés de simples postes de présence diplomatique. Ces matériels peuvent, en outre, dysfonctionner, notamment à cause de coupures d'électricité, ce qui place les agents en situation délicate face aux usagers déçus.

Aujourd'hui, la délivrance du TIV est possible au guichet du poste, ou par un agent lors d'une tournée consulaire, ou par un consul honoraire spécialement habilité ou même, s'agissant des passeports, par envoi à domicile sous pli sécurisé. Ouvert en 2017 pour 36 pays, choisis en fonction de leur taille, de la fiabilité des services postaux locaux et du niveau de la demande de titres, l'envoi sécurisé des passeports à domicile permet aux Français de l'étranger inscrits au registre, à leur demande, à leurs frais et sous conditions, d'éviter une seconde comparution personnelle. Un téléservice développé par le MEAE et France Titres permet en principe une

traçabilité du trajet du document et de garantir sa remise à la bonne personne. En 2021, cette possibilité a été étendue à une quinzaine de pays.

Dans certaines zones géographiques, une expérimentation permettant aux usagers, sous certaines conditions (inscription au registre, majorité...), de renouveler leur passeport sans comparution physique auprès des services consulaires a été mise en place au 1^{er} mars 2024, au Canada et au Portugal. Cette expérimentation permettra de tester une étape supplémentaire du processus de simplification administrative pour les usagers à l'étranger.

2.1.2.3 Des gains de productivité espérés grâce à une plus grande centralisation

Afin de sécuriser la délivrance des titres, de simplifier les procédures pour l'utilisateur et d'alléger la charge de travail des postes consulaires, la centralisation de la procédure a été accrue. Le centre de traitement des titres d'identité et de voyage (CTIV)³², implanté à Nantes, a pour objectif d'instruire à terme les 500 000 demandes de TIV recueillies dans le réseau. Le CTIV traite aujourd'hui les demandes recueillies dans 63 postes (près de 90 000 demandes par an) et l'intégration de 11 postes supplémentaires était prévue début 2024.

L'inspection générale des affaires étrangères indique que le CTIV a respecté un délai moyen d'instruction de deux jours en 2023. Toutefois, la montée en puissance de son activité par l'extension de son périmètre à des postes très encombrés, comme certains postes européens ou très touchés par des phénomènes massifs de fraude, en Afrique ou au Proche-Orient nécessite à la fois une augmentation sensible de ses effectifs, qui sont actuellement d'une quinzaine d'agents, et la disponibilité de locaux adaptés à cette augmentation. Or ni l'une ni l'autre ne semblent garanties, en tout cas à court terme.

En outre, la pression de la demande locale vient parfois limiter les possibilités de transfert d'effectifs vers l'administration centrale. A ce stade, le déploiement du CTIV n'a pas conduit à une suppression d'effectifs dans les postes concernés. En effet, la centralisation de l'instruction au niveau du CTIV permet de dégager du temps-agent pour recueillir davantage de demandes.

D'autres pistes sont donc à étudier pour gagner en productivité, comme la possibilité de payer les timbres fiscaux des titres de voyage directement en ligne, ce qui éviterait d'entretenir des caisses sécurisées, consommatrices de moyens dans les postes. Cette possibilité a été ouverte au Canada et au Portugal dans le cadre de l'expérimentation du renouvellement à distance des passeports sans comparution personnelle.

Recommandation n° 1. (secrétariat général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères) : Après évaluation de l'expérimentation du renouvellement à distance des passeports au Canada et au Portugal, généraliser le paiement des droits de chancellerie par timbre fiscal électronique

³² Le centre dépend de la DFAE, service des Français à l'étranger, sous-direction de l'administration des Français.

2.2 L'organisation des élections pour les Français établis à l'étranger : un faible taux de participation et des coûts élevés

Avec un niveau de représentation parmi les plus élevés du monde en termes de nombre d'élus par inscrit sur les listes électorales, l'organisation des élections pour les Français résidant à l'étranger est une activité très consommatrice de moyens pour les consulats. Or, les résultats sont décevants car les niveaux de participation des électeurs restent faibles. Des mesures de simplification sont de nature à réduire les coûts.

2.2.1 Une tâche lourde pour les postes consulaires

Les consulats français organisent, pour les Français résidant à l'étranger, les scrutins relatifs aux élections consulaires, à l'élection du Président de la République, aux référendums, aux élections européennes, à l'élection des conseillers de l'Assemblée des Français de l'étranger et, depuis 2012, à l'élection des 11 députés des Français de l'étranger. Ils organisent également le recueil des votes par anticipation par remise en mains propres pour l'élection des 12 sénateurs des Français établis hors de France.

Les postes doivent gérer les inscriptions sur les listes électorales, assurer les tournées consulaires pour le recueil des procurations, mettre en œuvre, conjointement avec l'administration centrale, l'envoi de la propagande électorale, organiser et tenir les bureaux de vote, puis établir les résultats et les communiquer aux administrations centrales concernées. Ils doivent aussi gérer les modalités de vote offertes aux électeurs : le vote à l'urne, le vote par procuration, le vote par correspondance pour les seules élections législatives et le vote par internet pour les seules élections législatives et consulaires.

L'ensemble de ces missions représente une charge de travail élevée pour les consulats, qui doivent recourir à des heures supplémentaires, des heures de vacation, des permanences, des journées de récupération et du bénévolat. Il n'existe pas de statistiques centralisées permettant de comptabiliser cette charge de travail, ce qui serait pourtant utile : la Cour l'avait estimée à 15,4 M€ sur la période de 2011 à 2014 dans son référé du 24 octobre 2016 consacré à l'organisation des élections pour les Français établis hors de France³³.

Cette estimation n'a pas été actualisée par le MEAE. A titre indicatif, plusieurs consulats interrogés par la Cour ont témoigné de la charge de travail importante que représente l'organisation des élections, dès lors que le nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale consulaire atteint un certain niveau. Ainsi, un consulat général, dont la liste électorale comptait 127 485 électeurs au 31 décembre 2022 pour 105 000 électeurs en 2017, a qualifié l'exercice de « véritable tour de force ». Pour les élections présidentielles, ce consulat général a dû fiabiliser la liste électorale, organiser 17 centres de vote et 107 bureaux, recruter et coordonner l'action de plus de 1 000 bénévoles pour chacun des deux tours d'élection, mettre en œuvre la formation des agents et des bénévoles, assurer la logistique et la sécurité des opérations électorales, externaliser certaines missions auprès de prestataires de service, communiquer aux électeurs les informations utiles et gérer des milliers d'appels et de courriels.

³³ <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20170110-refere-S2016-3241-organisation-elections-hors-france.pdf>

Toute l'équipe de ce consulat (40 ETP), renforcée par des vacataires, a été mobilisée. L'équipe chargée de l'organisation des élections était composée d'une dizaine de personnes au plus fort de la préparation mais, selon le consul général, s'est avérée insuffisante pour fiabiliser les informations personnelles avant la tenue des scrutins (nombre de courriers adressés, nombre de procurations, nombre de volontaires, nombre de tournées). Le consul général a tenu 62 réunions d'organisation des élections au cours des 18 mois précédents les scrutins.

Ce consul général relève que, sans le renfort des agents de l'ambassade, des diverses représentations permanentes auprès d'Organisations internationales dans le pays, la présence des agents de l'État dans l'ensemble des centres et bureaux de vote n'aurait pu être assurée, d'autant plus que de nombreux membres des bureaux de vote ont dû être remplacés jusqu'au dernier moment, à la veille du second tour.

Un autre consulat général a également témoigné de l'importance du travail de préparation des élections : réservation des locaux, organisation du parcours de l'électeur, achat du matériel électoral (isoloirs, urnes,...), sécurité, recrutement et organisation des bureaux de vote (39 bureaux pour les élections présidentielles par exemple), recueil des procurations (7 000 procurations reçues en 2022), formation des différents participants, restauration, contact avec les autorités locales, recrutement des volontaires pour aider à la gestion du public, communication... le tout en continuant l'activité normale du poste consulaire, avant, pendant et après les échéances électorales. Selon le consul général, « *l'organisation et la tenue des élections ont généré un nombre d'heures supplémentaires considérable pour les agents, notamment les agents de droit local, ce qui a eu des répercussions à long terme sur le rendement des différents services du poste* ». L'indication chiffrée n'a toutefois pas été communiquée.

Pour un consulat général visité par la Cour, le nombre des agents mobilisés pendant les seules journées de vote pour tenir les bureaux s'est élevé à 50 pour le premier tour des élections présidentielles de 2022, 45 pour le second tour, 40 pour le premier tour des élections législatives qui ont suivi, 25 pour le deuxième tour, et 20 pour les deux tours de l'élection législative de 2023, suite à l'invalidation de l'élection de 2022 pour la circonscription. Les agents mobilisés sur les bureaux de vote pouvant bénéficier de la récupération d'un à quatre jours par agent, au total les récupérations ont représenté 32 jours pour les deux tours des élections présidentielles, 90 jours pour les élections législatives de 2022 et 52 jours pour celles de 2023. Ces récupérations ont nécessairement entraîné des perturbations de service.

Si la charge de travail d'organisation des élections est lourde pour les postes consulaires, le coût en est également élevé.

2.2.2 Des coûts d'organisation élevés

Dans son référé précité du 24 octobre 2016, la Cour avait souligné que la dépense était « *particulièrement élevée pour l'organisation des élections européennes (40,60 € par votant) et les élections consulaires (24,50 € par votant)* » et trois fois supérieure au coût constaté en France pour les élections législatives et présidentielles de 2012.

Près de dix ans plus tard, il est regrettable que le système de comptabilité des postes ne permette pas de calculer un coût complet d'organisation des élections. Seules les dépenses directes peuvent être identifiées, comme celles correspondant à une location de salle ou aux

déplacements des agents. En revanche, les dépenses de personnel ou de structure ne sont pas réparties par activités.

L'estimation des coûts d'organisation des élections législatives et présidentielles en 2022 confirment l'importance de la charge qu'ils constituent. Ces élections concernaient plus de 1,4 million d'électeurs inscrits sur les listes électorales consulaires, avec 988 bureaux de vote répartis sur 443 sites pour l'élection présidentielle et 708 bureaux de vote sur 435 sites pour les élections législatives, dans plus de 200 pays. Plus de 6 000 agents et volontaires ont été mobilisés.

Le montant global des dépenses³⁴ relatives à l'organisation de ces élections, imputées sur le programme 151, s'élève à 20 364 931 €, soit 15 158 518 € à la charge du ministère de l'intérieur, dont 9,3 M€ uniquement pour la mise sous pli et l'envoi de la propagande aux électeurs et 5 206 413 € à la charge du MEAE (fonctionnement des bureaux de vote, mise en place du vote électronique, communication, déplacements...).

Tableau n° 16 : Répartition du coût des élections organisées en 2022

Coût élections 2022		Coûts pris en charge MININT		Coûts pris en charge MEAE		Total
		Titre 2	Hors titre 2	Titre 2	Hors titre 2	
I	Election présidentielle	41 202 €	5 858 280 €			5 899 482 €
II	Elections législatives	32 262 €	4 827 102 €			4 859 364 €
III	Développement de la solution vote par internet	63 029 €	703 459 €		555 066 €	1 321 554 €
IV	Mise à jour des listes électorales				42 146 €	42 146 €
V	Vacations à l'étranger	716 741 €		716 741 €		1 433 481 €
	Heures suppl. des ADL			N/C		- €
	Vacations en administration centrale			70 554 €		70 554 €
	Frais de fonctionnement		2 916 444 €		3 821 905 €	6 738 349 €
Total		853 234 €	14 305 284 €	787 295 €	4 419 118 €	20 364 931 €
Total T2+HT2			15 158 518 €		5 206 413 €	

Source : DFAE

Au niveau national, le coût moyen par électeur³⁵ inscrit en France et à l'étranger s'est élevé à 4,76 € pour les élections présidentielles de 2022 et à 3,64 € pour les élections législatives³⁶. Pour les élections à l'étranger, le coût est très difficile à évaluer car certaines dépenses ne sont pas ventilées entre les deux élections (vote par internet, certaines dépenses de fonctionnement) et d'autres ne sont pas comptabilisées en administration centrale, comme le coût des récupérations des agents.

Sur la seule base du coût global des deux élections organisées pour les Français à l'étranger, divisé par deux, rapporté au nombre d'électeurs moyen des deux tours de chaque scrutin, on obtient un coût moyen par électeur de 7,11 € pour l'élection présidentielle et de 7,04 € pour les élections législatives. Certes, le calcul manque de précision compte tenu des incertitudes évoquées, mais il représente une fourchette basse et un repère permettant de démontrer que le coût d'organisation des deux élections présidentielles et législatives a été

³⁴ Ce bilan financier ne comporte pas le décompte final des heures supplémentaires effectuées par les agents du MEAE en poste à l'étranger, qui n'a pas encore été consolidé deux ans plus tard.

³⁵ Le coût moyen par électeur correspond au coût global de l'élection ramené au nombre d'électeurs.

³⁶ Source : rapport annuel de performance du programme 232 « Vie politique ».

nettement plus élevé à l'étranger qu'en France. Si l'on applique la même méthode de calcul au nombre moyen de votants à l'étranger pour les deux scrutins, on obtient 19,29 € pour les élections présidentielles et 20,17 € pour les législatives.

2.2.3 Un faible taux de participation

Malgré le coût élevé de l'organisation des élections, la participation aux différents scrutins est faible, en particulier pour les élections des conseillers des Français à l'étranger. Selon les services rencontrés, ce taux de participation traduit le fait que le rôle des élus consulaires est souvent méconnu, ou pas toujours compris par les Français de l'étranger. Les élus rencontrés par la Cour expliquent, eux, cette faible participation par une communication insuffisante du ministère auprès de la communauté française sur les élections proprement dites ainsi que sur leur rôle.

Quelle que soit l'explication privilégiée, force est de constater que la participation est faible. Lors du dernier scrutin de ce type, en 2021, le taux de participation global à ces élections s'est élevé à 15,11 %, contre 16,61 % en 2014. A titre d'exemples de l'abstention la plus élevée dans l'échantillon des postes retenus par la Cour, ce taux de participation s'est élevé à 10,34 % à Genève, 11 % à Johannesburg, 7,28 % à Los Angeles, 3 % à Montréal, 13,4 % à Oran, 15 % à Rome et 15 % à Sao Paulo.

Pour les scrutins nationaux, le taux de participation est plus élevé mais reste inférieur à celui constaté en métropole.

Tableau n° 17 : Taux de participation aux élections présidentielles et législatives de 2022

	Présidentielles		Législatives	
	1 ^{er} tour	2 ^{ème} tour	1 ^{er} tour	2 ^{ème} tour
Électeurs inscrits à l'étranger	1 435 746	1 427 918	1 446 633	1 447 026
Nombre de votants	504 291	551 486	325 708	358 410
Taux de participation	35,1 %	38,6 %	22,5 %	24,8 %
Taux de participation national	73,69 %	71,99 %	47,51 %	46,23 %

Source : MEAE

2.2.4 Des modalités de vote à simplifier et à améliorer.

Les modalités de vote proposées aux Français résidant à l'étranger sont variables selon les scrutins.

Tableau n° 18 : Les modalités de vote à disposition des Français résidant à l'étranger

	Vote à l'urne et par procuration	Vote par correspondance	Vote par internet
CFAE	Oui	Non	Oui
Élections présidentielles	Oui	Non	Non
Élections législatives	Oui	Oui	Oui
Élections européennes	Oui	Non	Non

Source : Cour des comptes

Ces différentes modalités de vote ne favorisent pas la clarté pour les électeurs. En outre, elles sont source de complexité et de lourdeur d'organisation, pour des résultats parfois modestes. Le vote à l'urne nécessite à cet égard d'importants moyens pour organiser les différents bureaux de vote, au plus près des lieux de résidence des électeurs. Or, les résultats de ces efforts sont parfois décevants. Pour les élections de 2001 des conseillers des Français à l'étranger, seulement 2,37 % des électeurs ont voté à l'urne ou par procuration³⁷.

Le vote par correspondance est particulièrement lourd à organiser et source de dysfonctionnements. La qualité des services postaux est variable et les adresses parfois imprécises dans certains pays. Dans son rapport de bilan de l'organisation des élections de 2022 adressé à l'administration centrale du MEAE, un consul général a ainsi recommandé de « *mettre un terme au vote par correspondance. Dévoreur d'énergie, générateur d'erreurs, faible nombre de votants impliqués, cette modalité devrait être abandonnée pour tout type de scrutin* ».

A l'inverse, le vote par internet, moins coûteux, est de plus en plus apprécié par les électeurs. Lors des élections législatives de 2022, 76 % des votants ont eu recours à cette modalité et dans les 127 circonscriptions électorales où le vote par internet était disponible lors des élections des conseillers des Français à l'étranger, 15,11 % des électeurs seulement ont voté, mais 12,61 % d'entre eux ont voté par internet, soit 83 % des votants.

Cette modalité de vote est associée à un système d'échanges qui doit être sécurisé. Afin de pouvoir voter par internet, les électeurs ayant renseigné une adresse électronique et un numéro de téléphone portable lors de leur inscription sur les listes électorales consulaires doivent recevoir un identifiant et un mot de passe : les identifiants sont envoyés à l'adresse électronique et les mots de passe par SMS au numéro de téléphone portable fourni par l'électeur. Ce système d'envoi des mots de passe par SMS constitue une limite intrinsèque du système actuel de vote par internet, signalée à plusieurs reprises lors des phases de test et des différents retours d'expérience. Les scrutins législatifs des deuxième et neuvième circonscriptions ont été invalidés au motif que de nombreux électeurs n'avaient pas reçu de notification par texto les informant des modalités de vote par internet (cf. annexe 4). Avec de tels risques d'annulation, le mode de scrutin par Internet ne peut donc pas encore être considéré comme pleinement opérationnel dans tous les pays.

Parallèlement à la mise en œuvre du vote par internet, le MEAE est tenu, du fait des dispositions du code électoral, de maintenir les autres modalités de vote prévues pour les électeurs : vote à l'urne et vote par procuration, vote par correspondance pour l'élection des députés des Français de l'étranger, ce qui est consommateur de ressources pour une très faible utilisation par les électeurs. L'audit de la DFAE précité de novembre 2022, réalisé par l'IGAE, préconise d'ailleurs un renforcement de l'équipe projet, afin de sécuriser ce système. La DFAE

³⁷ Rapport au Gouvernement sur la situation des Français résidants à l'étranger, octobre 2022.

indique que les modifications apportées en vue des élections partielles d'avril 2023 (vérification des coordonnées communiquées par les électeurs, mise en place d'une assistance en ligne, recours à d'autres opérateurs en cas de difficultés), ont remédié à ces difficultés, ce qui a permis au Conseil constitutionnel de valider les résultats des élections partielles en octobre 2023.

Aucun autre État n'offre de telles possibilités à sa communauté expatriée, même si plusieurs réseaux consulaires permettent le vote par internet de leurs ressortissants à l'étranger. C'est notamment le cas pour les Espagnols, pour toutes les élections et les référendums, les Allemands pour les élections législatives et européennes ou encore les Italiens pour les élections législatives et les référendums. En revanche, les services consulaires britanniques n'organisent quant à eux aucune élection et les citoyens doivent rentrer au Royaume-Uni pour voter.

**Recommandation n° 2. (secrétariat général du ministère des affaires étrangères)
Étudier la faisabilité de la suppression du vote par correspondance, sécuriser le vote par internet pour les Français de l'étranger et envisager, pour les électeurs qui le souhaitent, la dématérialisation de la propagande électorale.**

2.3 La sécurité des Français établis hors de France : une mission qui doit se décliner de la prévention jusqu'à la réponse aux crises

La sécurité des Français de passage ou résidant à l'étranger s'appuie sur des mesures de prévention, de préparation et de gestion de crise et sur des mesures d'assistance dans des cas particuliers.

Le centre de crise et de soutien (CDCS)

Au niveau central, le ministère a créé en 2008 le centre de crise et de soutien (CDCS) en lui assignant deux missions : d'une part, mettre en œuvre les réponses de la France à toute situation de crise internationale (crise humanitaire, conflit, catastrophe naturelle, ...) où les Français sont collectivement concernés et, d'autre part, assurer la protection des ressortissants français à l'étranger. Cette dernière mission s'exerce en complément de l'action des postes diplomatiques et consulaires, le CDCS intervenant lorsque les situations individuelles dépassent leurs moyens, comme par exemple les cas de prise d'otages par les djihadistes ou de détention de ressortissants français en Iran. Le centre fonctionne en permanence, 24h/24 et 7j/7, et coordonne l'action des autres départements ministériels en matière de sécurité des Français à l'étranger.

Doté de 105 agents (86,5 ETP), le CDCS est organisé en trois services : le centre de situation, le centre des opérations d'urgence et le centre des opérations humanitaires et de stabilisation. Cette organisation permet au CDCS d'assurer une fonction de veille et d'alerte, l'information et la prévention, la préparation et la réponse aux crises consulaires, et enfin le traitement des affaires individuelles les plus sensibles.

2.3.1 Les mesures de prévention

La première des mesures permettant d'assurer la sécurité des Français à l'étranger est la prévention, afin de limiter leur exposition au risque. C'est la raison pour laquelle le centre de crise et de soutien publie, sur le site « France diplomatie », la rubrique « conseils aux

voyageurs », qui mesure le risque de déplacements ou d'installation dans 192 destinations et met à disposition du public 21 fiches thématiques autour de conseils pratiques portant par exemple sur le respect des coutumes locales, le cadre juridique ou les formalités administratives. Le site comprend également un fil d'actualité concernant les crises internationales en cours telles que coups d'État, conflits militaires, catastrophes naturelles ou crises sanitaires.

La consultation du site connaît un succès croissant, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau n° 19 : Nombre de pages visitées sur le site « conseils aux voyageurs » en millions, de 2017 à 2022

2017	2018	2019	2020	2021	2022
7,6	6,8	9,4	32,3	63,1	39,2

Source : Rapport du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France et RAP programme 105.

En 2021, les « conseils aux voyageurs » ont enregistré un record de 63 millions de pages visitées, soit une hausse de 95 % par rapport à 2020 (32,3 millions). Cette hausse s'explique par le contexte particulier de la COVID-19, les voyageurs cherchant des informations fiables relatives aux restrictions de circulation mises en place dans les pays de destination.

L'enquête de satisfaction sur le site fait état d'un taux de satisfaction des usagers³⁸ de 64 % en 2021, en diminution par rapport à 2020 (69 %) et surtout à 2019 et aux années antérieures avec des taux entre 85 et 86 %. Le taux de satisfaction mesuré durant la crise sanitaire s'explique par des demandes d'information qui ne pouvaient pas toujours être satisfaites compte tenu du caractère très évolutif des mesures de protection mises en place dans les différents États, dans une situation très particulière. Parmi les professionnels du tourisme, le taux de satisfaction s'élève à 95 % de manière constante ces dernières années.

La procédure d'élaboration et de mise à jour des fiches fait l'objet d'une certification ISO 9001, renouvelée pour trois ans en 2017 et 2020.

En complément des conseils aux voyageurs, le ministère a mis en place en 2010 le système « Fil d'Ariane », qui permet aux voyageurs de signaler gratuitement leur voyage en l'enregistrant sur le site France Diplomatie, et de recevoir des informations par SMS ou courriels en cas de crise ou d'évènement grave dans le pays de destination. Selon des données à présent anciennes, seulement 45 347 voyages se sont signalés en 2021, contre 1,8 million en 2020 (850 000 en 2017) en pleine crise sanitaire, ce qui semble montrer une certaine désaffection pour ce système en dehors des périodes de crise, les voyageurs ne sentant pas le besoin de se signaler s'ils se sentent en sécurité et pouvant également répugner à déclarer leurs déplacements privés ou professionnels à l'étranger auprès d'autorités officielles.

Les Français de passage ayant des racines locales et des réseaux familiaux sur place ne se signalent pas tous sur Ariane. Les destinations touristiques n'enregistrent également qu'un faible nombre d'inscrits par rapport au nombre de voyages enregistrés par les autorités du pays de destination. Un consulat général en Afrique estime par exemple que, sur les 9 000 Français

³⁸ Proportion des usagers déclarant avoir trouvé sur le site l'information qu'ils recherchaient.

de passage dans le pays, en moyenne moins de la moitié s'inscrivent sur Ariane car ils ont généralement des racines locales et des réseaux familiaux sur place. Un autre consul général, au Moyen-Orient, estime pour sa part que seulement 10 % des 350 000 à 400 000 Français de passage dans la circonscription s'inscrivent sur Ariane en raison de leurs liens locaux. Dans un pays d'Afrique subsaharienne, selon les statistiques du ministère du tourisme local, 122 031 Français s'étaient rendus sur place en 2019 pour moins de 3 000 inscrits sur Ariane.

En dépit de ces difficultés, le MEAE entend communiquer davantage sur les avantages que représente l'enregistrement dans le système Ariane, sans avoir précisé à ce stade le calendrier et les modalités de cet effort.

2.3.2 La préparation des crises s'appuie sur des plans de sécurité et des exercices

La préparation à la gestion des crises s'appuie sur des mesures de planification, avec notamment les plans de sécurité établis par les ambassades et la formation des agents des postes consulaires. Le CDCS intervient en appui des postes diplomatiques et consulaires sur ces deux points.

Chaque ambassade doit préparer un plan de sécurité comprenant une analyse des risques, une organisation de gestion de crise et l'identification des ressources à mobiliser, ainsi que la localisation des ressortissants et des points de regroupement en cas d'urgence. Le CDCS apporte un appui aux postes consulaires pour la réalisation de ces plans et est chargé d'en suivre la mise à jour mais celle-ci n'a pu être vérifiée par la Cour et sa fréquence n'est pas connue. Un état de suivi de ces plans a été demandé par la Cour mais n'a pas été fourni.

La mise à jour des plans de sécurité des communautés est exigée des ambassades et consulats généraux au moins une fois par an. Cette exigence, est fixée par la circulaire ministérielle du 28 avril 2016 sur le rôle de l'officier de sécurité, par le mémento de l'officier de sécurité de mars 2021 et comme rappelé dans la circulaire ministérielle du 7 février 2024 fixant les dispositions annuelles relatives à la gestion de crise à l'étranger. C'est seulement à l'occasion des inspections des postes que la mise en œuvre de ces instructions est vérifiée.

Chaque poste doit également réaliser un exercice de sécurité par an, avec l'appui du CDCS, qui a ainsi effectué 62 missions de préparation à l'étranger et 43 exercices à distance au cours des cinq dernières années. Les réponses des 17 postes interrogés par la Cour et les visites sur place dans cinq sites ont montré que, si les plans étaient à jour ou en cours d'actualisation, les exercices n'étaient pas assurés tous les ans. Ainsi, sur les douze postes ayant répondu, onze ont un plan à jour ou en cours d'actualisation, un n'est pas à jour, deux seulement effectuent des exercices annuels, cinq font des exercices mais pas tous les ans (les postes qui ont activé une vraie cellule de crise dans l'année ne sont pas tenu de réaliser l'exercice annuel, ce qui était le cas pour l'un d'entre eux), un n'a pas fait d'exercice et cinq n'ont pas répondu à la question. L'obligation de réaliser un exercice annuel est pourtant rappelé dans la circulaire du 7 février 2024.

Lors des visites effectuées sur place, il a été constaté que la préparation des plans de sécurité était adaptée au niveau de risques auxquels les ressortissants français sont exposés. Ainsi, dans un pays européen, le plan de sécurité consiste surtout à définir la composition de la cellule de crise. L'analyse des risques est en revanche peu développée, les points de regroupements non définis car peu pertinents compte tenu de la taille de la communauté

française, du niveau de risque et du niveau d'organisation des services de sécurité et de secours du pays.

A l'inverse, le plan de sécurité d'un consulat général en Afrique comprend des données complètes sur la communauté française, sur les ressortissants de pays ayant passé un accord avec la France, une liste des contacts utiles et un état des stocks de produits utilisables en cas d'urgence. Le schéma d'alerte est précis et à jour. Aux principaux points de regroupement sont pré-positionnés des vivres, matériels, produits d'hygiène, etc. Le point d'évacuation est unique, mais d'autres peuvent être ajoutés si besoin.

Une autre mission sur place a permis de constater également un niveau de préparation sérieux, l'analyse des risques et la réalisation du plan de sécurité étant partagées avec l'attaché militaire. Les points de regroupements et l'état des stocks de matériel sont précisés. La visite d'un point de regroupement, organisée par le poste pour la Cour, et la vérification de l'état des stocks, sur place, n'ont pas révélé d'anomalies.

Les plans de sécurité peuvent comporter des faiblesses qui nécessitent des adaptations permanentes en plus de celles nécessitées par les changements de données et de contexte qui interviennent continument.

Dans un poste, la salle de gestion de crise est trop petite et ne dispose pas assez de prises informatiques. Elle ne permet d'armer que cinq ou six postes, ce qui est insuffisant. Les futurs locaux du consulat permettront d'armer dix postes. Aujourd'hui, les exercices de sécurité se déroulent dans la salle de conférences de l'ambassade, qui n'est pas adaptée à cette fin, selon le consul général.

Les principales crises survenues ces dernières années (crise sanitaire, séisme en Turquie et en Syrie, crise afghane, conflit en Ethiopie, explosion sur le port de Beyrouth) ont nécessité une coordination de l'action française par le CDCS. L'analyse des retours d'expérience de ces différentes crises a permis de constater une bonne préparation et une bonne gestion de la part des services du MEAE, même si le CDCS relève des points d'amélioration dans ses retours d'expérience. Le contrôle mené par la Cour sur la gestion de la crise sanitaire confirme cette appréciation³⁹.

La gestion par le MEAE de la crise sanitaire

Dans son rapport public de 2021 consacrée à la gestion, par les services de l'État de la crise sanitaire, la Cour a analysé les conditions dans lesquelles le MEAE avait organisé le retour des français de l'étranger.

Elle a constaté que *« le plan d'aide au retour des Français dans le cadre de la pandémie de COVID 19, fruit d'une décision politique et non d'une obligation juridique, a permis à plus de 240 000 personnes de regagner le territoire national dans une période où le confinement était la règle dans la plupart des pays du monde et où le trafic aérien civil connaissait une très forte réduction. Malgré une sous-estimation initiale des besoins et des délais d'attente jugés parfois longs par les bénéficiaires, des solutions d'acheminement ont été offertes, par avion comme par bateau, pour un coût net pour les finances publiques de l'ordre de 8,5 M€, soit 35 € par personne aidée, absorbé par le budget du MEAE. »*

³⁹ Cour des comptes, Rapport public annuel 2021, Tome 1, chapitre « L'aide au retour des Français retenus à l'étranger par la pandémie de COVID 19 : des opérations efficaces au coût maîtrisé ».

Ce bon résultat s'explique par la capacité d'adaptation, à Paris et dans les postes, d'équipes du MEAE qui s'étaient préparées à la gestion de crise, et par l'engagement d'Air France, qui a permis de limiter le nombre des affrètements.

Des leçons devront être tirées de cette expérience, notamment pour mieux faire connaître à l'avenir les outils de communication entre les services diplomatiques et consulaires et les Français en difficulté à l'étranger, et pour renforcer la capacité de réponse aux appels téléphoniques et aux courriels. Mais dans la gestion de cette crise exceptionnelle, le MEAE a su déployer, globalement, une action de service public efficace à un coût maîtrisé ».

Ces précédents, et notamment celui de la crise sanitaire, n'exonèrent pas, pour autant, les services consulaires des obligations qui s'imposent à eux en termes de prévention. En particulier, l'organisation des exercices selon le rythme prévu dans les instructions ministérielles doit impérativement être assurée. En effet, le contrôle du respect des procédures de sécurité par un échantillon de douze postes, notamment celles relatives à l'organisation d'un exercice annuel, a révélé qu'elles n'étaient pas mises en œuvre partout.

Recommandation n° 3. (secrétariat général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères) Dans le cadre de la politique de préparation aux crises, s'assurer que tous les postes diplomatiques et consulaires organisent chaque année des exercices de sécurité au bénéfice des résidents français.

2.3.3 Les mesures d'assistance en situation particulière

2.3.3.1 Les décès à l'étranger

Hormis l'année 2020, marquée par la crise sanitaire, les postes consulaires enregistrent entre 6 500 et 7 000 décès par an de Français à l'étranger. La plupart d'entre eux résultent de causes naturelles et ne nécessitent pas d'intervention particulière, à part un appui éventuel pour l'inhumation sur place ou le rapatriement de la dépouille. Ces derniers sont pris en charge par les postes lorsque les assurances sont défaillantes ou en cas de situation très particulière, comme par exemple des victimes d'attentats.

En revanche, les cas d'homicides, de morts violentes ou suspectes doivent être signalés au CDCS qui assure l'interface entre le MEAE, les familles, les autorités locales, la justice, les services de police et d'enquête, les assureurs et les autres parties intéressées.

Tableau n° 20 : Nombre et types de décès de Français à l'étranger de 2018 à 2021

	2018	2019	2020	2021
Nombre de décès enregistré par les postes consulaires	6 700	7 000	5 519	7 167
Signalement au CDCS	628	754	642	264
Dont accidents	176	257	199	66
Dont homicides	44	42	32	26
Dont suicides	57	90	83	37
Dont circonstances inconnues	38	56	13	21

Dont morts naturelles avec besoin d'assistance	250	219	283	88
Dont autres morts violentes (1)	63	90	32	26

(1) Actes de guerre, maladies aiguës, catastrophes, overdoses...

Source : MEAE : Rapports au Gouvernement sur la situation des Français établis à l'étranger.

Mis à part l'année 2021, le nombre de cas pris en charge par le CDCS varie entre 600 et 700. Les accidents (circulation routière, ferroviaire ou aérienne, plongée...) constituent la majeure partie des morts violentes. Le nombre d'homicides tend à se réduire sur la période 2018 à 2021, ainsi que les victimes de mort violente.

2.3.3.2 L'assistance aux Français détenus à l'étranger

En application de l'article 36 de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires, ainsi que de conventions bilatérales conclues entre la France et 23 pays, le MEAE exerce la protection consulaire au bénéfice des ressortissants français détenus à l'étranger. Celle-ci consiste principalement à s'assurer des conditions de détention par des visites aux détenus, de la prise en charge de leurs problèmes médicaux en leur fournissant au besoin les médicaments nécessaires, mais aussi à assister leurs proches dans leurs démarches, notamment judiciaires et financières (transferts de fonds).

Tableau n° 21 : Évolution du nombre de détenus de Français à l'étranger et motifs de détention

	2018	2019	2020	2021
Nombre de Français détenus à l'étranger portés à la connaissance du MEAE	2 155	2 188	2 168	2 207
Nombre de détenus au 31/12	1 270 (2)	1 503 (1)	1 591	1 507
Part des détenus dans l'Union européenne	46 %	58 %	61 %	57 %
Infractions à la législation sur les stupéfiants	29 %	23 %	24 %	26 %
Affaires à caractère sexuel	6 %	7 %	6 %	7 %
Autres infractions de droit commun	Nc	nc	43 %	43 %
Motif inconnu	Nc	nc	27 %	24 %
Nombre de Français condamnés à la peine capitale	7	15	15	15

(1) Au 31 mai 2020

(2) Au 31 mai 2018

Source : MEAE : Rapports au Gouvernement sur la situation des Français établis à l'étranger.

Le nombre de Français détenus à l'étranger a augmenté de 2018 à 2021, même s'il reste stable ces trois dernières années, autour de 1 500 personnes. La majorité d'entre eux, environ 60 %, sont détenus dans l'Union européenne, et plus particulièrement dans les pays limitrophes de la France (40 % en Belgique, en Espagne, au Royaume-Uni et en Allemagne en 2021). Les infractions à la législation sur les stupéfiants représentent environ un quart des motifs de détention.

Cette mission de suivi des détenus français à l'étranger est parfois difficile à mener pour certains postes. Les consulats importants ont des services dédiés (en général un service aux affaires familiales) contrairement aux postes de taille plus modeste. Or, certains de ces postes sont confrontés à une augmentation du nombre de détenus. Dans un consulat général au Moyen-Orient, une à deux visites collectives sont organisées chaque année depuis le transfert des quatre français actuellement détenus dans le pays dans une seule et même prison située à 2 heures de route environ du consulat général. Selon le consul général, le manque d'effectifs et de véhicules rend impossible des visites plus fréquentes.

Les principales difficultés pour exercer cette mission se rencontrent surtout dans les pays dont les structures étatiques sont faibles, ou ceux qui ne reconnaissent pas la nationalité française de certains détenus binationaux. Mais la plupart des consulats ont répondu au questionnaire de la Cour en évoquant le manque de coopération des autorités locales pour signaler les incarcérations de ressortissants français, signalement pourtant obligatoire si le détenu le désire, selon l'article 36 précité de la Convention de Vienne.

La mission d'assistance aux Français détenus à l'étranger peut représenter une charge de travail non négligeable pour certains consulats. Le renfort des consuls honoraires, qui peuvent participer à cette mission, est parfois très appréciable, comme celui des bénévoles. Dans un pays où environ 250 Français sont détenus, des cas sont à traiter quasiment chaque jour. Les autorités de ce pays demandent au consulat de vérifier la nationalité des personnes, les visites en prison sont constantes et le consulat tient un fichier mis à jour lorsque des incarcérations lui sont signalées par les autorités locales mais il n'est pas informé des sorties de prison.

2.4 L'action sociale en faveur des Français à l'étranger : un système généreux qui doit être mieux évalué

L'action sociale au profit des Français de passage ou résidant à l'étranger intègre des aides régulières ou ponctuelles, une aide à la scolarité, un soutien aux associations intervenant à leur profit et une couverture santé.

2.4.1 Un dispositif d'aide sociale singulier et généreux, sans équivalent dans les autres réseaux consulaires

L'aide sociale mise en place par la France ne constitue pas un droit et se décline en divers dispositifs inspirés en partie de la couverture sociale française.

2.4.1.1 Des aides régulières et ponctuelles, versées sur avis des instances locales

2.4.1.1.1 Un dispositif discrétionnaire

Le système social français, en application du principe de territorialité des mesures législatives, n'est pas applicable aux ressortissants français établis hors de France : il n'existe pas pour eux d'équivalent de l'allocation chômage, des allocations familiales ni du revenu de solidarité active (RSA) ou de la couverture médicale universelle (CMU).

Les aides sont mises en place sur la base de l'article 5 de la Convention de Vienne et de l'article L 121-10-1 du code de l'action sociale et des familles. Bien que certaines dénominations d'aides puissent être similaires à celles mises en place en France et bien que les critères d'attribution puissent s'inspirer des prestations servies sur le territoire national, les mesures d'aides sociales directes au bénéfice des Français de l'étranger, contrairement aux aides servies en France, sont ciblées et différentielles. Elles ne constituent pas un droit et doivent être assimilées à des décisions gracieuses du ministre ou de ses représentants délégués à cet effet. L'instruction du MEAE sur l'aide sociale aux Français résidant à l'étranger⁴⁰ en détaille les procédures et les conditions d'accès.

2.4.1.1.2 Un processus d'instruction perfectible

Conformément à l'instruction ministérielle, les postes instruisent les demandes d'aide sociale et les soumettent à l'avis des conseils consulaires des Français de l'étranger, réunis en formation « protection et action sociale » (CCPAS) puis les transmettent à la mission de l'aide à la scolarité et de l'action sociale (MASAS) de la DFAE en fin d'année, avec leurs propositions budgétaires. Ils reçoivent les délégations de crédits afférents, après avis de la commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger (CPPSFE)⁴¹ et, en leur qualité d'ordonnateur, versent les allocations aux bénéficiaires identifiés, dans le respect des règles de la comptabilité publique.

Les aides régulières, mensuelles, servies aux Français résidant à l'étranger sont destinées aux personnes âgées à faibles revenus (allocation de solidarité), aux personnes handicapées (allocation « adulte » ou « enfant » handicapé) et à l'enfance en détresse (secours mensuel spécifique enfant, pour des besoins de première nécessité).

Des aides ponctuelles peuvent également être servies en cas de difficultés temporaires : allocation à durée déterminée, versée à une personne se trouvant dans une situation difficile à la suite d'un décès, d'un divorce, d'une maladie... ; aides ponctuelles (secours occasionnels ou aides exceptionnelles) pour permettre à une personne de résoudre des difficultés particulières pour lesquelles il n'existe aucune autre possibilité d'assistance.

⁴⁰ Dont la version la plus récente date d'octobre 2023.

⁴¹ Créée par le décret n° 92-437 du 20 mai 1992, elle se réunit tous les ans en mars, et est consultée sur la répartition des crédits sociaux et d'assistance du ministère des affaires étrangères, destinés aux Français établis hors de France. Sa composition a été modifiée par le décret n° 2018-961 du 7 novembre 2018. Elle est composée désormais de deux représentants du ministre des affaires étrangères, d'un représentant du ministre chargé des affaires sociales, d'un représentant du ministre du budget, de trois membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, d'un représentant de chacune des associations représentatives au niveau national des Français établis hors de France.

Un taux de base (c'est-à-dire un plafond d'aide) est déterminé annuellement pour chaque poste, en euro, en fonction du niveau de vie local et de l'évolution du taux de change combiné à l'inflation constatée, sur proposition de la DFAE et après avis de la CPPSFE. Les aides accordées complètent les ressources du bénéficiaire, pour atteindre le montant du taux de base. En 2023, le plafond est égal ou dépasse 620 € dans 17 pays (625 € au Nicaragua, 768 € en République démocratique du Congo, 680 € au Liban, 754 € en Corée, jusqu'à 915 € à Los Angeles et San Francisco).

Le contrôle par la Cour d'un échantillon de 57 dossiers d'aides sociales mensuelles, envoyés par dix consulats généraux à l'administration centrale, a montré que la rigueur du processus d'instruction était perfectible. Aucun des dossiers d'aide sociale examiné en administration centrale n'est réellement complet. Dans certains cas (douze dossiers sur 57), les pièces manquantes ou celles qui sont produites ne permettent pas de prouver l'éligibilité des bénéficiaires (situation familiale, nationalité française...). Pour les autres cas examinés, les pièces essentielles sont présentes au dossier et les conditions requises pour percevoir l'aide sont réunies.

S'agissant de la tenue des CCPAS, le formalisme est peu respecté. Ni les modalités ni les résultats des votes ne sont indiqués, contrairement aux règles fixées par l'instruction, et le compte-rendu des réunions des CCPAS est rarement signé (30 % des cas seulement).

La DFAE minore la portée de ces constats sur l'instruction des dossiers. Sur le fond, elle reconnaît que les contrôles annuels de la mission de l'aide à la scolarité et de l'action sociale (MASAS) montrent que le dispositif d'aide à l'enfance, dont l'octroi répond à des « *critères de nature générale* », a eu tendance à être « *largement employé* », ce qui a pu conduire à des refus et à la réorientation de l'action de certains postes. Cette mission s'engage à « *mettre en place, tenant compte de ses ressources humaines, un contrôle aléatoire et régulier de l'instruction des autres allocations mensuelles et des aides occasionnelles accordées par les postes* ».

La DFAE avance également des explications aux défauts de formalisme des dossiers d'instruction en soulignant que les avis formulés par les conseils consulaires sont souvent consensuels et ne nécessitent que rarement le recours au vote, que les délais de recueil des signatures des procès-verbaux des conseils consulaires par les postes auprès des membres des conseils consulaires contraignent souvent les postes à transmettre les procès-verbaux à l'administration centrale sans attendre la collecte de toutes les signatures et qu'enfin, l'avis des conseils consulaires n'est que consultatif.

Il n'en demeure pas moins qu'une plus grande rigueur est souhaitable dans la tenue des dossiers, en particulier s'agissant des conditions d'éligibilité aux aides, d'autant plus que le volume de celles-ci tend à augmenter fortement. La révision en profondeur de l'instruction relative aux aides sociales d'octobre 2023 a d'ailleurs eu notamment pour objectif de mieux préciser les critères d'éligibilité.

2.4.1.2 Des montants d'aides sociales en augmentation

Les dépenses d'aide sociale ont augmenté de 48,1 % entre 2017 et 2022, en prenant en compte les dépenses au titre du secours occasionnel de solidarité (SOS) mis en place à partir de 2020 pour faire face aux effets de la crise sanitaire. Sans le SOS, les dépenses d'aides sociales de droit commun ont augmenté de 15,8 % de 2017 à 2022 (cf. détail en annexe 5).

Tableau n° 22 : Évolution du montant des aides sociales consommées par les consulats, après avis des CCPAS, entre 2017 et 2022 en M€ (en crédits de paiement - détail en annexe 5).

		<u>2017</u>	<u>2018</u>	<u>2019</u>	<u>2020</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u> ⁽¹⁾
Aides sociales- Prestations mensuelles	Nombre	<u>3 933</u>	<u>4 137</u>	<u>4 177</u>	<u>4 211</u>	<u>4 153</u>	<u>4 218</u>
	Montant	<u>12,7</u>	<u>12,4</u>	<u>12,6</u>	<u>12,7</u>	<u>13,9</u>	<u>14,8</u>
Aides sociales- Prestations ponctuelles	Montant	<u>0,64</u>	<u>0,64</u>	<u>0,5</u>	<u>0,4</u>	<u>0,14</u>	<u>0,55</u>
Secours occasionnel de solidarité	Montant				<u>4,7</u>	<u>12</u>	<u>4,3</u>
Montant total	Avec SOS	<u>13,3</u>	<u>13,0</u>	<u>13,1</u>	<u>17,8</u>	<u>26,9</u>	<u>19,1</u>
	Sans SOS	<u>13,3</u>	<u>13,0</u>	<u>13,1</u>	<u>13,1</u>	<u>14,9</u>	<u>15,4</u>

Source : Cour des comptes à partir des rapports annuels de performance du programme 151 de 2017 à 2022

⁽¹⁾ En caractères italiques figure le détail des montants accordés en CPPSFE, et non les montants consommés ; en caractères normaux figure le total des montants consommés ; ces données sont extraites du rapport annuel de performance 2022 du programme 151, moins précis à cet égard que les rapports annuels de performance du programme les années précédentes.

Depuis 2020, le budget pour l'aide sociale a été augmenté de 16,5 % et le nombre de bénéficiaires de 7,2 %. Très stables jusqu'en 2020, les dépenses ont fortement augmenté en 2021 et 2022, malgré un nombre de bénéficiaires égal. Cette évolution s'explique principalement par la hausse de l'inflation, le taux de base étant passé de 402,70 € en moyenne en 2020 à 442,46 € en 2021, 431,68 € en 2022 et 443,29 € en 2023.

Les prestations ponctuelles (secours occasionnels et aides exceptionnelles) sont relativement stables, tout en étant marquées par une diminution de la dépense durant la crise sanitaire, du fait de la mise en place du dispositif SOS, qui vise la même finalité. Avec une dépense de 0,55 M€, l'année 2022 a retrouvé les niveaux antérieurs à la crise sanitaire.

2.4.1.3 Une répartition géographique très stable

Une série de quatre tableaux retrace en annexe n°6 les quinze postes qui ont attribué les montants les plus élevés d'aides sociales entre 2020 et 2023. Les six postes les plus consommateurs restent les mêmes sur la période (consulats généraux à Beyrouth, Dakar, Tunis, Casablanca, Rabat et Tananarive).

Le niveau de vie joue un rôle déterminant dans les besoins d'aide sociale. Seuls deux postes consulaires dans des pays développés figurent parmi la quinzaine de postes les plus attributaires (New York en 2020 et Madrid entre 2020 et 2022, pour des raisons liées aux conséquences économiques de la crise sanitaire).

2.4.1.4 Dans les pays européens, un alignement nécessaire des aides sociales sur le droit de l'UE

Depuis le 1^{er} avril 2010, en application du principe de non-discrimination en Europe qui suppose l'éligibilité des Français expatriés aux prestations servies par le pays hôte, les allocations de la France assujetties au taux de base ont été supprimées dans l'Union Européenne (hors nouveaux États membres) et dans les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Cette suppression a concerné les allocations pour adultes handicapés, les allocations

de solidarité pour les personnes âgées et les allocations à durée déterminée. Seules les allocations pour enfants handicapés, les aides aux enfants en détresse ainsi que les aides ponctuelles ("secours occasionnels" pour les Français résidents et "aides exceptionnelles" pour les Français de passage et les détenus) ont été maintenues.

Toutefois, un dispositif qui atténue les effets négatifs de ce transfert a été instauré. Cette prestation spécifique adaptée à l'Union européenne, appelée « prestation d'assistance consulaire », est plafonnée au niveau des allocations auxquelles les bénéficiaires auraient pu prétendre avant leur suppression.

Dans les États membres de l'Union européenne et de l'AELE, les aides locales doivent, à terme, se substituer aux aides sociales accordées par les postes. La prestation d'assistance consulaire dans l'Union européenne a cependant continué à être versée à hauteur de 344 946 € en 2020, 354 318 € en 2021, 301 815 € en 2022 et 254 201 € en 2023. Cette redondance avait déjà été signalée dans le rapport de la Cour de 2013 sur l'évolution des missions et l'organisation des consulats français à l'étranger.

Le MEAE souscrit à cette suppression dont le principe a été examiné lors de la réunion de la CSFPPE du 15 mars 2024. Il a été décidé à cette occasion de réduire de 25 % la prestation d'assistance consulaire dès 2024 et de prévoir l'extinction progressive du dispositif lissée sur trois ans. Cette décision doit être mise en œuvre.

Recommandation n° 4. (secrétariat général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères) Mener à terme l'extinction des prestations d'assistance consulaire aux Français établis dans les États membres de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange, les aides locales versées par ces États devant en prendre le relais depuis le 1^{er} avril 2010.

2.4.1.5 Un dispositif particulier pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire

Le dispositif de secours occasionnel de solidarité SOS COVID a été mis en place en avril 2020 et a été prolongé jusqu'en août 2022, grâce au report d'une partie des reliquats de crédits d'aide sociale octroyés dans le cadre de la troisième loi de finances rectificatives du 30 juillet 2020, qui n'avaient pas pu être consommés.

Le versement de l'aide qui est de 150 € par foyer et 100 € par enfant à charge était réservé aux personnes de nationalité française, ayant connu une baisse de revenus dans le contexte de crise sanitaire. En 2021, 12 M€ ont été consommés à ce titre pour 82 105 aides versées. 30 000 aides ont été versées en 2022 au titre du SOS, pour un montant de 4,3 M€. La consommation, de 4,7 M€ pour la première année, en 2020, est descendue à 4,3 M€ en 2022.

2.4.2 Les bourses scolaires

Les aides à la scolarité, en augmentation ces dernières années, sont attribuées aux familles et versées aux établissements pour atténuer les tarifs acquittés par les familles à l'issue

d'une procédure qui attribue à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) une fonction de régulation budgétaire.

2.4.2.1 Un rôle de régulation budgétaire attribué à l'AEFE

Afin de bénéficier d'un accès équitable à une scolarité française, les enfants français résidant à l'étranger peuvent bénéficier d'une aide à la scolarisation, sous forme de bourses, dont les critères d'attribution sont définis par une instruction spécifique annuelle, en application des articles D.531-45 à D.531-51 du code de l'éducation⁴².

Le circuit de décision (cf. annexe 7) fait appel à plusieurs intervenants dans un processus prenant en compte les évolutions structurelles (nombre d'élèves, ressources des familles) dans la fixation des enveloppes locales. L'AEFE est destinataire des crédits de l'État finançant les bourses qui sont attribuées aux familles mais versées aux établissements qui les répercutent ensuite sur les droits d'inscription acquittés par les familles. L'AEFE intervient dès lors comme un régulateur budgétaire, grâce à sa connaissance de l'équilibre financier de ses établissements.

Le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger

Le réseau des écoles, collèges et lycées français à l'étranger est coordonné par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), opérateur public créé en 1980 et placé sous la tutelle du MEAE. Il se compose de 68 établissements scolaires gérés directement par l'AEFE (20 % des élèves accueillis en 2022), 163 établissements conventionnés⁴³ (30 % des élèves accueillis) et 323 établissements partenaires⁴⁴ (50 % des élèves accueillis).

En 2022, l'ensemble du réseau a accueilli 380 000 élèves, dont un tiers de Français et deux tiers d'étrangers, répartis dans 552 établissements et 138 pays.

Les frais de scolarité annuels, perçus en monnaie locale, ne sont pas uniformes. Ils s'élèvent en moyenne à 6 000 € dans les établissements à gestion directe, avec des disparités, allant de 2 500 € à Madagascar à 11 000 € à Londres. Dans les établissements conventionnés, les droits annuels de scolarité peuvent être plus élevés, atteignant 16 000 € à Singapour ou 35 000 dollars à San Francisco. La majorité de ces droits se situe entre 4 000 et 8 000 € annuels. Enfin, les établissements partenaires peuvent facturer des droits plus élevés.

Lors des États généraux de la francophonie le 20 mars 2018, le Président de la République a annoncé un objectif de doublement à l'horizon 2030 du nombre d'élèves, français comme étrangers, accueillis dans les écoles françaises à l'étranger (environ 65 % d'élèves sont étrangers en 2022⁴⁵) et une mission de service public, en accompagnant la mobilité internationale des familles françaises.

⁴² Instruction spécifique sur les bourses scolaires au bénéfice des enfants français résidant à l'étranger AS-BS 2023-2024-/AEFE

⁴³ Établissements de droit local, privés, sous convention avec l'Etat et donc fortement soutenus par l'AEFE qui fournit des moyens et des personnels enseignants.

⁴⁴ Établissements de droit local et privés sous convention de partenariat avec l'AEFE pour accompagner certains aspects pédagogiques mais sans mise à disposition de personnels d'enseignement.

⁴⁵ Selon le rapport d'activité 2021-2022 de l'AEFE.

2.4.2.2 Des dépenses de bourses scolaires en augmentation

En 2022, les aides à la scolarité se sont élevées en moyenne à 4 603 € par an et par élève, et ont été accordées à 24 810 élèves sur un total de 116 000 élèves français scolarisés dans le réseau de l'AEFE.

Tableau n° 23 : Évolution du coût des aides à la scolarité en M€ (CP), entre 2017 et 2022

En exécution	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution
Nombre de demandes de bourses	30 264	29 546	28 640	30 441	25 500	28 537	-5,7 %
Nombre de boursiers	25 232	24 524	24 138	25 494	24 851	24 810	-2,8 %
Nombre d'aides financières versées au titre d'un handicap	80	85	103	109	111	249	+211,2 %
Dotations à l'AEFE	99,20	102,30	101,63	140,80	80,46	83,78	-15,5 %
Montant des bourses versées par l'AEFE	100,70	99,90	99,20	109,87	107,21	114,20	+13,4 %
Montant moyen de bourse par élève	3 991	4 073	4 109	4 310	4 314	4 603	+ 15,3%
Montant des aides financières au titre d'un handicap	0,22	0,27	0,37	0,41	0,46	1,26	+472,7 %
Montant moyen de l'aide financière par élève au titre d'un handicap	2 750	3 176	3 592	3 761	4 145	5 060	+ 84%

Source : rapports annuels de performance du programme 151 entre 2017 et 2022 et AEFE.

Le nombre de demandes de bourses sur critères sociaux et le nombre total de boursiers, ont connu un pic en 2020, avec la crise sanitaire et son impact sur l'emploi et les ressources des familles. Le Liban, l'Espagne et le Maroc⁴⁶ ont été particulièrement touchés par la pandémie de COVID-19 et ses conséquences économiques.

Afin de faire face aux besoins complémentaires induits par la crise, l'AEFE a bénéficié en 2020 d'un abondement de subvention de 41,7 M€ imputée au programme 151, complétant l'enveloppe de 99,1 M€ initialement prévue, après réserve, au titre de l'aide à la scolarité, soit un versement total à l'AEFE de 140,8 M€. La dotation allouée à l'AEFE a été revue à la baisse en 2021 et 2022, pour diminuer ses fonds propres, dont l'augmentation résultait du supplément de dotation pour les bourses scolaires. Ce niveau élevé de fonds propres existait déjà en 2017 et a été considérablement majoré lors de la crise sanitaire.

Le nombre de boursiers sur critères sociaux, sur l'ensemble de la période 2017-2022, est en baisse, malgré un contexte inflationniste.

Les droits de scolarité augmentent régulièrement depuis plusieurs années. En outre, les bourses, versées dans la devise du pays d'accueil, peuvent connaître un effet de change très important, qui peut être, selon les années, favorable à l'AEFE, lorsque l'euro se réévalue,

⁴⁶ Cf. rapport d'activité 2019-2020 de l'AEFE

comme en 2021 (+ 5 M€ au bénéfice de l'Agence) ou défavorable, lorsque l'euro se dévalue, comme en 2022 (- 3 M€ au détriment de l'Agence). Cet effet-change alimente ou diminue le fonds de roulement de l'Agence. Hausse des droits de scolarité et pertes au change expliquent l'augmentation du montant des bourses allouées en 2022, malgré une baisse du nombre de boursiers.

Le nombre de bénéficiaires de l'aide au financement d'un accompagnant d'élève en situation de handicap (AESH) connaît une forte croissance depuis 2021, notamment avec la suppression des critères sociaux. Son évolution est difficile à anticiper.

2.4.2.3 Des impératifs de mixité sociale, d'influence et de sécurisation des finances des établissements à concilier

L'augmentation des tarifs pratiqués par les établissements, avec le contexte inflationniste, nécessite une attention particulière à la situation des classes moyennes, dont la dégradation de pouvoir d'achat peut les conduire à sortir du réseau de l'AEFE. Deux des postes visités par la Cour le soulignent. Au-delà de leur dimension sociale, sans laquelle peu d'élèves pourraient s'acquitter des frais d'écologie, les bourses offrent aux établissements scolaires la garantie d'avoir un vivier d'élèves français. Elles renforcent ainsi l'attractivité des établissements français pour les enfants étrangers et participent, de ce fait, à la mission d'influence de la France. Mixité sociale, attractivité des établissements du réseau de l'AEFE et influence sont ainsi liées et peuvent présenter des bénéfices réciproques.

Mais les bourses permettent également de sécuriser les finances des établissements et de leur offrir une garantie de fonctionnement pérenne. En tant qu'organisme divers d'administration centrale (ODAC), l'Agence relève de l'arrêté du 4 septembre 2018 du ministre de l'action et des comptes publics, lui interdisant d'emprunter à moyen ou long terme⁴⁷. Dès lors, les charges d'investissement du réseau d'enseignement à l'étranger reposent sur les droits de scolarité acquittés par les familles des élèves et les aides à la scolarité versées par l'AEFE.

Les différents objectifs, sociaux, d'influence ou de financement des établissements dont la modernisation est parfois nécessaire imposent un effort de mise en cohérence, comme la Cour l'a relevé dans son rapport consacré à l'AEFE⁴⁸. Le dialogue entre l'établissement et sa tutelle est un outil essentiel de cette mise en cohérence.

2.4.3 Le soutien du tissu associatif des Français résidents à l'étranger

Deux types d'associations intervenant au profit des français résidant à l'étranger sont subventionnées par l'État : les organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES) et les associations composant le tissu associatif des Français à l'étranger.

⁴⁷ Article 1 : « L'AEFE ne peut contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois, ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée ».

⁴⁸ « La politique de l'enseignement français à l'étranger et la gestion de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger » - janvier 2022

2.4.3.1 Les OLES, un relais utile et peu coûteux de l'action sociale des consulats

Les OLES interviennent pour apporter un soutien social aux Français résidant ou se trouvant de passage à l'étranger. Des subventions peuvent leur être accordées pour les aider à réaliser leurs actions. En 2022, 91 associations ont été subventionnées à ce titre, pour un montant total de 1,33 M€. Les demandes de subventions sont instruites par la DFAE et attribuées par elle, en lien avec les consulats et après avis des conseils consulaires.

Tableau n° 24 : Évolution des subventions versées aux OLES de 2017 à 2022 (en M€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Subventions versées	0,53	0,47	0,42	2,18	2	1,33
Nombre d'organismes	80	78	78	108	123	91

Source : rapports annuels de performance du programme 151.

Les subventions versées aux OLES ont augmenté par rapport aux années 2017 à 2019, mais elles ont été divisées par deux par rapport à la période 2021 et 2020, années durant lesquelles les crédits avaient été augmentés pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire.

La zone Asie-Océanie représente la majeure partie des subventions versées, avec 304 429 € (23,4 % du total), suivie par le Moyen-Orient avec 248 000 € (19 %), l'Afrique du Nord avec 217 350 € (16,7 %) et l'Union européenne avec 173 700 € (16,7 %). Ensemble, ces quatre zones représentent 73,8 % des subventions versées (cf. annexe 8).

Un échantillon de onze consulats a été interrogé sur les OLES subventionnés, afin de contrôler la conformité de leurs activités avec leur vocation qui est d'apporter un service social aux Français à l'étranger, de manière complémentaire à l'action du consulat. Les modalités de contrôle et de suivi des associations ont également été examinées.

Sur les onze consulats interrogés, huit s'appuient sur des OLES pour assurer leur mission d'assistance sociale aux indigents. Toutes les associations subventionnées ont une activité qui s'inscrit bien dans le champ de l'action sociale au bénéfice des Français résidents ou de passage à l'étranger, et les consulats exercent un suivi actif de leur fonctionnement. Le montant moyen des subventions s'élève à 14 100 € par association en 2023.

L'utilité de l'action des OLES est très majoritairement reconnue par les consulats. Le consulat général à Londres, par exemple, a subventionné deux OLES jusqu'en 2022 : le « Dispensaire français » et « Consultations gratuites » qui offre des consultations juridiques gratuites. Cette dernière association a dû arrêter son activité en 2023 faute de bénévoles. Le poste juge ces associations très utiles car elles permettent à ses agents de proposer des solutions pour des situations difficiles, comme la prise en charge des personnes sans domicile fixe. Environ une cinquantaine de marginaux sans domicile fixe, souvent atteints de troubles psychiatriques et dont la famille est défaillante, doivent être pris en charge par le poste tous les ans. L'action du dispensaire français est indispensable pour régler ces cas.

2.4.3.2 Le fonds de soutien au tissu associatif

Le fonds de soutien au tissu associatif des Français de l'étranger (STAFE) est porté par le programme 151 depuis la loi de finances initiale pour 2018, en remplacement de la réserve parlementaire⁴⁹ afin de financer les associations œuvrant au bénéfice des Français établis à l'étranger dans les domaines éducatif, caritatif, culturel, d'insertion sociale ou économique.

À la suite d'appels à projets lancés par les consulats, les conseils consulaires émettent un avis sur les demandes reçues en réponse, avant envoi des projets retenus par le poste à la DFAE. Une commission consultative⁵⁰ émet un avis sur les projets retenus qui sont ensuite financés par la DFAE. En moyenne, environ 75 % des projets sont retenus.

Tableau n° 25 : Consommation du fond STAFE, de 2017 à 2022 (en CP)

En M€	2017*	2018	2019	2020	2021	2022
Dotations en LFI	0,53	2	2	2	2	2,04
Subventions versées	0,51	1,74	1,99	0	0,92	1,33
Nbre de projets	100	224	279	0	127	192

Source : rapports annuels de performance du programme 151.

*Réserve parlementaire.

De 2018 à 2022, la consommation du fonds STAFE a diminué, passant de 1,74 M€ à 1,33 M€, même si la dotation en loi de finances initiale est restée constante, à hauteur de 2 M€. L'attribution des subventions dépend en effet de la qualité et du nombre des projets proposés par les associations et de leur conformité aux critères d'attribution fixés par la DFAE : objet éducatif, social ou culturel, caractère associatif, financement limité à 50 % du projet et à 20 000 €, association ayant un budget inférieur à 1 M€ de budget.

La totalité des projets subventionnés par les consulats généraux à Genève (deux projets), Johannesburg (neuf projets) et Washington (six projets) en 2023 ont été vérifiés, sur la base des décisions d'attribution, des conventions signées et des comptes rendus financiers fournis par les postes. Sur la base des informations fournies par les consulats interrogés, le respect des critères définis par la DFAE a pu être vérifié, à l'exception du dernier. Aucune anomalie n'a été détectée.

2.4.4 La couverture santé des Français de l'étranger

Les modalités de la couverture santé des Français de l'étranger diffèrent selon leur lieu de résidence.

⁴⁹ Sur la base des lois de finances annuelles.

⁵⁰ Cette commission est composée de trois membres de l'AFE désignés en son sein, de deux représentants des associations des Français de l'étranger et de quatre représentants de l'administration. Elle est présidée par le Ministre ou son représentant (la Directrice des Français à l'étranger et de l'administration consulaire), avec voix prépondérante.

Une organisation qui diffère selon le lieu de résidence

La couverture santé des Français résidant dans les 27 États de l'Union européenne, en Islande, au Liechtenstein, en Norvège et en Suisse est prévue par les règlements européens de coordination des systèmes de sécurité sociale. Selon ces derniers, la législation de sécurité sociale applicable est celle de l'État où l'assuré réside, sauf pour les travailleurs détachés, qui restent affiliés au régime de sécurité sociale du pays d'origine. Une commission spécialisée, rattachée à la Commission européenne, suit l'application de ces règlements et en propose les mises à jour.

Les autres pays peuvent être couverts par une convention bilatérale assurant la couverture santé des résidents français. Une quarantaine de pays et territoires sont concernés. Les conventions bilatérales de sécurité sociale sont des accords juridiques passés entre deux États. Elles coordonnent les législations de sécurité sociale afin de garantir le maximum de droits à la protection sociale aux personnes en situation de mobilité.

Elles s'adressent aux personnes qui séjournent ou résident hors de l'État dans lequel elles sont affiliées, ou aux personnes qui travaillent dans l'État partenaire, ou encore qui ont travaillé dans les deux États signataires. Elles permettent notamment de lever les clauses de résidence pour l'accès aux prestations, de totaliser les droits en tenant compte des périodes d'activité accomplies dans l'autre État pour le calcul de la retraite et de bénéficier éventuellement du statut de travailleur détaché.

Pour les autres pays, les ressortissants français sont couverts par la Caisse des Français de l'Étranger (CFE). Celle-ci a été créée en 1978 afin d'offrir aux Français expatriés la même protection sociale qu'en France. La CFE est un organisme de sécurité sociale, association de droit privé, chargé d'une mission de service public. Placée sous tutelle des ministères chargés de la sécurité sociale et du budget, elle a l'obligation d'équilibrer ses comptes et ses ressources sont constituées des seules cotisations de ses adhérents.

La CFE est un régime à adhésion volontaire qui couvre le risque maladie (prise en charge des soins en France et à l'étranger selon un barème propre à chaque maladie), les risques professionnels (accidents du travail) et le risque vieillesse. La CFE assure la continuité des droits avec le système français de Sécurité sociale. À leur retour en France, ses adhérents réintègrent immédiatement leur régime de protection sociale. En 2022, 176 520 personnes sont couvertes par la CFE pour 103 552 contrats actifs. Les trois pays où la demande de remboursement est la plus forte sont la France (53,8 M€), le Maroc (11,2 M€) et la Thaïlande (7,7 M€).

2.4.4.1 Des dépenses en diminution sur la dernière décennie

En 2022, les caisses françaises de sécurité sociale ont remboursé 522,1 M€ pour des soins de santé dispensés à l'étranger à des assurés des régimes français, soit, par rapport à 2021, une augmentation de 24,2 % et, par rapport aux niveaux d'avant crise, une diminution de près d'un tiers. L'augmentation entre 2021 et 2022 des remboursements des dépenses de santé à l'étranger est principalement portée par l'Espagne (+36,6 M€), la Belgique (+31,2 M€) et la Suisse (+29 M€). 93 % des remboursements des dépenses de santé à l'étranger en 2022 sont à destination des États membres de l'UE-EEE-Suisse, contre environ 75 % à 80 % avant crise. Les remboursements en direction des pays ayant signé un accord bilatéral de sécurité sociale avec la France ne représentent que 6 % du total en 2022, contre 20 à 25 % avant crise.

Tableau n° 26 : Les remboursements des dépenses des soins de santé dispensés à l'étranger aux assurés français (en M€)

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
524,8	820,8	672,2	599,8	732,5	813,8	844,5	587,5	420,5	522,1

Source : rapport statistique 2022 du Centre de liaisons européennes et internationales de sécurité sociale.

Sur la dernière décennie, les remboursements de soins de santé délivrés à l'étranger aux assurés des régimes français sont irréguliers, fluctuant entre 522 et 845 M€. Sur cette même période, la part des États européens (Union européenne, Espace économique européen et Suisse) est passée de 78 % en 2013 à 93 % en 2022, les pays frontaliers (Belgique, Allemagne, Espagne et Suisse) représentant à eux seuls 85 % des remboursements par la France.

En outre, en 2022 la sécurité sociale française a versé près de 16,9 M€ de prestations en espèces (arrêts maladies, congés maternité...) à ses assurés résidant à l'étranger, en augmentation de 17,2 % par rapport à 2021. 65 % des prestations en espèces servies relèvent de l'assurance maladie-maternité-paternité contre 35 % de l'assurance arrêts de travail – maladies professionnelles. 79,9 % des prestations en espèces sont servies à des assurés résidant ou séjournant dans un des cinq pays suivants : Belgique (37,2 %), Portugal (15,4 %), Espagne (10,6 %), Italie (7,7 %) et Allemagne (4,7 %).

Tableau n° 27 : Évolution des paiements des prestations en espèces d'incapacité temporaire aux assurés qui résident ou séjournent à l'étranger sur la période 2012 – 2022 (en M€)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
12,3	12,2	13,1	12,7	13,1	13,6	15,2	16,6	12,1	12,5	16,9

Source : rapport statistique 2022 du Centre de liaisons européennes et internationales de sécurité sociale.

Au cours de la période 2013-2022 la sécurité sociale en France a servi entre 13,1 et 20,7 M€ de prestations en espèces à ses assurés résidant ou séjournant à l'étranger. La baisse des montants versés en 2020 s'explique par la pandémie de Covid-19 qui a restreint les déplacements internationaux des assurés. Avec la suppression de ces restrictions en 2021, les paiements internationaux d'indemnités journalières sont repartis à la hausse, de 10 % en 2021 et 17 % en 2022. La répartition des prestations servies selon le type d'arrêt reste relativement stable, de 66 % à 74 % pour l'assurance maladie-maternité-paternité et de 26 % à 34 % pour l'assurance accidents de travail – maladies professionnelles.

2.4.4.2 Le coût des cotisations des Français modestes transféré en partie à la Caisse des Français de l'étranger

La CFE se finance en totalité grâce aux adhésions volontaires de ses bénéficiaires. Une partie de ces derniers, dont le plafond de ressources est inférieur à 50 % du plafond de la sécurité sociale, constituent la « catégorie aidée » des adhérents de la CFE. Ils bénéficient à ce titre d'une prise en charge partielle de leur cotisation par l'État. Ce dispositif a été créé afin de faciliter l'accès à la couverture des soins aux Français expatriés. La cotisation, forfaitaire, est de 210 € par trimestre, la CFE prend en charge le reste, avec une aide de l'État. La demande

d'aide est déposée auprès du consulat qui vérifie les conditions requises et transmet les dossiers à la CFE.

Le nombre de contrats aidés est de 2 198 en 2022 (2 156 en 2021) couvrant 3 667 bénéficiaires (3 601 en 2021). Le coût pour la CFE est de 4,2 M€ en 2022, en hausse par rapport à 2021 (3,9 M€).

Conformément à l'article 140 de la loi de finances initiale pour 2011, l'État prend en charge une partie du coût des cotisations des Français de cette catégorie. En 2022, 0,38 M€ ont été inscrits au budget de l'État au titre de la catégorie aidée de la CFE. Grâce à des marges identifiées au sein du programme 151, une dotation complémentaire de 0,4 M€ a pu être attribuée portant la subvention totale à 0,76 M€. En 2021, 0,38 M€ ont été inscrits au titre de la catégorie aidée de la CFE. Une dotation complémentaire de 0,135 M€ a été attribuée en cours de gestion, portant la subvention totale à 0,5 M€.

L'État ne rembourse donc pas totalement le coût de prise en charge de la catégorie aidée mais jusqu'ici, les revenus financiers issus des placements de trésorerie de la CFE permettaient d'absorber la différence. Celle-ci dispose en effet de réserves légales, placées principalement en obligations d'État, qui génèrent des revenus financiers s'élevant autour de 7 M€. En 2022, toutefois, la CFE a dû provisionner à hauteur de 17 M€ la dépréciation de ses actifs obligataires due à la hausse des taux d'intérêt.

2.4.4.3 Des difficultés d'application des conventions bilatérales dans certains pays

Le ministère chargé de la sécurité sociale⁵¹ assure la négociation, le suivi et la mise en œuvre des conventions bilatérales de sécurité sociale, notamment en participant aux commissions mixtes mises en place dans chaque pays signataire, où siègent les autorités françaises et étrangères. Cette mission de suivi se heurte parfois à des difficultés dans certains pays.

Les premières sont d'ordre technique. Le suivi des conventions nécessite beaucoup d'échanges, en général dématérialisés, notamment de pièces justificatives. Dans certains pays, comme en Amérique du Sud, ces échanges se heurtent à des problèmes de communication du fait d'infrastructures parfois défaillantes.

D'autres difficultés sont d'ordre diplomatique, lorsque la commission mixte se réunit peu ou lorsque la finalisation de la convention est difficile et ne couvre pas tous les risques. Enfin, le principe de réciprocité n'est pas partout respecté. Ainsi, en Australie, les ressortissants français éprouvent des difficultés à ouvrir des droits, à la différence des Australiens en France.

2.4.5 La nécessité de développer la lutte contre la fraude et les études d'impact

La lutte contre la fraude concerne l'aide sociale délivrée par les consulats à l'étranger, celle délivrée par les organismes sociaux en France et les aides à la scolarité. Ce champ d'action

⁵¹ Notamment avec la division des affaires communautaires et internationales de la direction de la sécurité sociale.

des consulats, de plus en plus important, appelle des améliorations qui passent par les mêmes outils. Ces pans de l'action des consulats nécessitent également une meilleure évaluation de leur impact, aujourd'hui inexistante.

2.4.5.1 Une lutte contre la fraude qui se développe mais doit se structurer

La fraude relative aux aides sociales et aux aides à la scolarité délivrées par les consulats porte essentiellement sur la minoration des revenus ou du patrimoine des bénéficiaires. Elle peut également résulter de falsification de documents relatifs à la situation personnelle ou familiale des demandeurs, y compris en matière de documents d'état civil.

Pour l'obtention de l'allocation pour adulte ou enfant handicapé, la fraude principale porte sur la dissimulation de l'inscription ou la non radiation des caisses d'allocations familiales (CAF) en France.

Enfin, la majorité des prestations sociales (allocations familiales, allocations de chômage...) servies par des organismes français (CAF, Pôle Emploi⁵², ...) est conditionnée à une existence et une résidence stable en France, à l'exception des pensions de retraite, qui peuvent être versées à un ressortissant français vivant à l'étranger. Aussi, la fraude la plus répandue en la matière consiste à occulter sa résidence habituelle à l'étranger afin de continuer à bénéficier des prestations.

2.4.5.1.1 Le rôle majeur des consulats

L'examen approfondi des pièces justificatives produites par les demandeurs en appui de leurs demandes constitue le premier niveau de contrôle mené par les services consulaires. Lorsqu'ils instruisent les dossiers de demande de bourses sur critères sociaux, les services consulaires effectuent une vérification attentive des pièces et peuvent saisir l'AEFE d'une demande de consultation de l'administration fiscale sur les revenus et la situation patrimoniale des demandeurs⁵³. Ils peuvent également lui demander de saisir la caisse d'allocations familiales compétente, pour s'assurer de leur radiation ou de l'absence de paiement de prestations.

Le tableau ci-après recense les dossiers de demandes de bourses rejetés pour absence ou incomplétude des pièces justificatives.

⁵² France Travail à compter du 1^{er} janvier 2024

⁵³ Instruction AS-BS 2023-2024-1/AEFE- Article 4.3.3. Vérification de la situation des familles auprès des services fiscaux français : par arrêté du 10 novembre 2010, l'AEFE est habilitée à recevoir communication de l'Administration fiscale des renseignements en application de l'article L158 A du Livre des procédures fiscales. Dans ce cadre, les postes consulaires peuvent transmettre à l'Agence les références des dossiers de demande de bourses pour lesquels ils souhaitent un contrôle de la situation des familles auprès des services fiscaux des Français résidant à l'étranger.

Tableau n° 28 : Nombre de dossiers de bourses examinés et rejetés entre 2017 et 2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de dossiers de demandes de bourses	30 264	29 546	28 640	30 441	25 500	28 537
Nombre de dossiers rejetés	3 729	3 439	3 269	3 390	2 727	2 916
Pourcentage de dossiers rejetés	8,1%	11,6 %	11,4%	11,1%	10,7%	10,2%

Source : AEFÉ

L'examen des taux de rejets des demandes de bourses montre que les vérifications opérées par les postes sont effectives. Cet examen a été complété par celui de deux échantillons de dossiers de demande de bourses dans deux consulats généraux différents, afin de vérifier la qualité de l'instruction des dossiers, le respect des critères d'attribution et la cohérence des quotités retenues.

Cet examen a montré que les pièces justificatives sont fournies et analysées de manière rigoureuse pour prouver l'âge de l'élève, la situation familiale, les revenus et le patrimoine des parents, même si, s'agissant de ce dernier point, les pièces à l'appui du dossier sont déclaratives. La situation de chaque demandeur est appréciée avec précision et nuance. Les dérogations sont documentées et les décisions apparaissent cohérentes.

Lorsqu'une condition de résidence en France est posée, le renouvellement de titres d'identité et de voyage ou la transcription d'actes d'état civil sont l'occasion, pour les consulats, de vérifier les conditions d'éligibilité du demandeur aux prestations sociales, notamment les preuves qu'il doit fournir de vie (au sens d'existence) et de résidence à l'étranger.

Confrontés à un doute sur le bien-fondé de la demande ou la véracité des pièces fournies au dossier, les services consulaires peuvent effectuer une enquête sociale⁵⁴, comportant une visite au domicile des demandeurs et /ou sur le lieu d'exercice de leur activité professionnelle, pour les non-salariés. Une telle visite vise à vérifier la cohérence entre le niveau de vie apparent de la famille et les revenus déclarés. Elle est conduite par deux personnes habilitées par le poste diplomatique ou consulaire.

À titre d'exemple, 143 visites à domicile ont été effectuées par les services consulaires dans un important consulat général de la zone Afrique du Nord – Moyen-Orient en 2022 qui ont permis d'identifier sept cas de fraude relatifs aux bourses scolaires. Dans la même zone, un autre consulat général en a diligenté une douzaine en 2022 et a relevé un cas de fraude avec retrait de l'aide à la scolarité.

Un consulat général en Amérique latine fait systématiquement réaliser des visites à domicile pour toute première demande de bourses scolaire et indique qu'au premier semestre 2023, 22 visites à domicile ont ainsi été réalisées et aucune fraude n'a été décelée.

Un consulat général d'Afrique subsaharienne effectue plusieurs missions par an, en coordonnant, pour mutualiser les coûts, les permanences sociales ouvertes aux demandeurs avec les visites à domicile pour vérifier le bien-fondé des bourses scolaires et des aides sociales ainsi que les conditions de vie réelles de la famille. Le poste indique procéder au retrait

⁵⁴ Instruction AS-BS 2023-2024-1/AEFE- Article 4.3.4. Difficultés d'appréciation des revenus réels de la famille, enquête sociale (visite à domicile).

d'environ une trentaine d'aides sociales par an, soit 1,2 à 1,5 % environ de l'ensemble des aides sociales allouées.

Tableau n° 29 : Visites à domiciles conduites par un consulat général en Afrique subsaharienne entre 2017 et 2022 pour lutter contre la fraude sur les aides à la scolarité et aux aides sociales

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Visites à domicile bourses (de septembre à septembre)	279	290	295	68	232	291
Visites à domicile aides sociales	268	267	268	133	167	210
Nombre de missions	13	9	10	3	7	9

Source : réponse du consulat général au questionnaire de la Cour

L'un des consulats généraux interrogés indique vérifier systématiquement la production de pièces justificatives et les données du registre des Français établis hors de France, et mener des enquêtes de proximité au domicile des bénéficiaires de l'aide, en recherchant les signes extérieurs de richesse.

Un consulat général dans un pays touristique indique que le recrutement d'un agent en septembre 2022 permet désormais d'assurer des contrôles à domicile. Les dossiers sont croisés lorsque plusieurs types d'aides sont sollicitées (aides de la CFE, bourses scolaires, allocations enfant handicapé...). Ce consulat indique avoir interrompu plusieurs aides sociales ces dernières années : une en 2020, une en 2021, quatre en 2022, trois en 2023. En 2023, les contrôles portant sur les personnes appartenant à la catégorie aidée de la Caisse des Français de l'Étranger a permis de suspendre 33 aides sur les 69 dossiers contrôlés pour dépassement du plafond de ressources, en raison de l'absence de déclaration de l'intégralité des revenus (du conjoint notamment).

Cependant, les statistiques relatives aux visites à domicile ne figurent pas dans l'infocentre Oscar⁵⁵. Elles ne sont pas renseignées par les postes dans l'enquête trimestrielle qu'ils réalisent sur leur activité et ne figurent pas dans les remontées mensuelles automatiques. C'est pourtant un indicateur important de la lutte contre la fraude, qui mériterait de faire l'objet d'un suivi centralisé. Le ministère a fait part de son accord pour l'ajouter dans l'outil Oscar.

Allant au-delà, le ministère envisage également de développer une application spécifique à la gestion et au suivi des aides sociales services aux Français à l'étranger dans un triple objectif de fiabilisation des données et de pilotage budgétaire, de gain d'efficacité dans l'interface entre l'administration centrale et les postes, et de lutte contre la fraude.

⁵⁵ OSCAR (Outil Services Consulaires Analyse et Restitution) est un outil de stockage des données consulaires qui permet de connaître l'état de la communauté française des pays et de suivre l'activité des consulats sur les quatre dernières années (RH, action sociale, visas, titre d'identité et de voyage...).

Recommandation n° 5. (secrétariat général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères) : Afin de mesurer les actions de la lutte contre la fraude, mettre en place un indicateur relatif au nombre de visites à domicile effectuées pour l'instruction des demandes d'aides sociales et d'aides à la scolarité.

2.4.5.1.2 Un partenariat renforcé avec les organismes sociaux

La convention du 19 mars 2013 relative aux échanges d'informations entre les organismes de sécurité sociale et les services de l'État chargés des affaires consulaires⁵⁶ crée une « obligation de signalements d'anomalies ou de présomptions de fraude susceptibles d'affecter l'ouverture des droits ou le service des prestations et aides qu'elles versent » (article 5). Ainsi, lorsqu'à l'occasion de formalités administratives les usagers se déclarent résidents en France alors que leur passeport ou leur situation fait apparaître qu'ils séjournent essentiellement à l'étranger, les postes doivent effectuer un signalement aux organismes sociaux.

Le bilan régulier effectué depuis 2019 par la DFAE sur la fraude fait état en 2022 d'une baisse du nombre de signalements en matière sociale, mais qui se maintient à un niveau élevé, avec 5 204 échanges contre 6 274 l'année précédente. Cette baisse s'explique notamment par la fin de la crise sanitaire des années 2020 et 2021, lorsque de nombreux Français bloqués à l'étranger s'étaient signalés auprès des postes. En 2022, les demandes de vérification ont émané majoritairement des organismes sociaux (55 %) avec 2 834 demandes, contre 2 370 signalements émis par les postes consulaires. Les dix premiers pays en nombre de signalements sont l'Algérie, le Maroc, le Sénégal, l'Espagne, les Etats-Unis, Israël, le Canada, le Royaume-Uni, la Thaïlande et le Liban. Contrairement aux autres types de fraude géographiquement circonscrites, ces dix premiers pays représentent « seulement » 65% du total des échanges, laissant penser que la fraude aux prestations sociales touche tous les pays.

La fraude à la résidence ou au travail non déclaré à l'étranger représente 21 % du préjudice total de fraude chiffré par Pôle Emploi en 2022, contre 13 % en 2021. L'augmentation des signalements en provenance des consulats participe à accroître la détection des situations frauduleuses.

Une convention signée entre le ministère des affaires étrangères et la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) dans le cadre du contrôle d'existence des pensionnés dans un pays de la zone Afrique du Nord – Moyen-Orient est entrée en vigueur à l'été 2022. Pour la première fois, deux agents de droit local mis à disposition du consulat général par la CNAV ont été chargés de convoquer les pensionnés. Sur les 1 100 convocations envoyées par le poste au cours du deuxième semestre 2022, 28 % des pensionnés ne se sont pas présentés et 30 % des dossiers se sont révélés non conformes. Dans la même zone, un autre consulat général relève chaque année cinq à dix cas de familles omettant de déclarer un patrimoine mobilier ou immobilier, des salaires, ou encore de déclarer un départ de France.

⁵⁶ Signée de sept signataires, le directeur de la sécurité sociale, le directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, le directeur de l'immigration, le délégué national à lutte contre la fraude, le directeur général de la Caisse nationale de l'assurance-maladie des travailleurs salariés, le directeur de la Caisse centrale de mutualité sociale agricole, le directeur général de la Caisse nationale du régime social des indépendants.

En Afrique subsaharienne, un consul général souligne qu'en seulement quinze jours d'existence, le nouveau service de lutte contre la fraude, créé le 1^{er} septembre 2023, a déjà permis de mettre en lumière plusieurs cas de fraudes à la résidence, représentant plusieurs milliers d'euros de prestations sociales remboursables au Trésor public.

2.4.5.2 La nécessité de mieux interconnecter les bases de données

Les échanges d'information entre services consulaires et organismes sociaux ne peuvent reposer, actuellement, sur le croisement de données dématérialisées. Les systèmes d'information utilisés par les services pour instruire les différents dossiers déposés par les usagers ont été conçus de manière séparée. Le MEAE considère que les textes encadrant le recours à des traitements automatisés de données personnelles (loi de 1978⁵⁷ et RGPD⁵⁸) ne permettent pas le croisement de ces données. Ceci limite la lutte contre la fraude aux prestations sociales, qui nécessite une approche transversale et qui, en l'absence d'interconnexion, se limite au contrôle par les services consulaires de l'instruction des documents d'état civil qui conditionnent le bénéfice des aides sociales réservées aux ressortissants français.

Le rapport remis en novembre 2019 par les trois inspections générales de l'administration, des affaires étrangères et de la justice sur la lutte contre la fraude dans les services consulaires⁵⁹ a recommandé de procéder à une analyse par sondages, en croisant les données du registre et les données des organismes sociaux dans les consulats, pour évaluer la fraude dans le domaine social. L'une de ses propositions, l'interconnexion des systèmes d'information des ministères, examinée lors d'une réunion de suivi en mai 2021 par un groupe de travail interministériel, n'a pas débouché sur des mesures opérationnelles à portée immédiate. Le rapport en comportait deux autres : la modification de l'article 47 du code civil, déjà évoquée supra, et la spécialisation de certains tribunaux, qui relève du ministère de la justice.

L'interconnexion des données est souhaitable et paraît possible, dans le respect de la loi Informatique et Liberté de 1978 et du règlement général sur la protection des données (RGPD). Elle faciliterait l'identification des fraudeurs qui peuvent très facilement déposer des demandes auprès de plusieurs « guichets » différents. La Commission nationale informatique et libertés (CNIL), interrogée par la mission d'inspection de 2019 sur les exigences juridiques et techniques de telles analyses de données, avait alors indiqué que l'objectif d'intérêt général de la lutte contre la fraude pourrait légitimer des demandes d'autorisation de croisements ou d'interconnexions de fichiers du moment qu'elles restent proportionnées à l'enjeu avéré de la fraude. La loi du 6 janvier 1978 permet en outre de réaliser des traitements de données à des fins statistiques, compatibles avec les finalités initiales de la collecte de données, s'ils ne sont pas utilisés pour prendre des décisions à l'égard des personnes concernées, ce qui serait pourtant le cas dans la lutte contre la fraude.

Pour permettre ces analyses et ces accès croisés entre administrations ayant besoin d'en connaître, la CNIL demandait alors qu'une réglementation soit élaborée au niveau

⁵⁷ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

⁵⁸ Règlement UE n° 2016/679, dit règlement général sur la protection des données.

⁵⁹ « *Mission relative au dispositif de lutte contre la fraude, mis en place dans les services consulaires, en matière d'actes d'état civil, de délivrance des titres d'identité et de voyage, et de visas* ».

interministériel, que la liste des personnes habilitées à collecter et traiter ces données soit mises à jour et qu'y soit jointe une analyse d'impact global telle qu'exigée par l'article 35 du RGPD.

L'absence de toute avancée en ce sens à ce jour conduit la Cour à recommander que ce chantier soit jugé prioritaire.

Interrogé sur ce point pour faire le lien avec les organismes sociaux, le secrétaire général des ministères sociaux n'a pas répondu aux observations provisoires de la Cour.

Le ministère de l'intérieur qui se réfère à l'avis de la CNIL du 25 octobre 2011, partage l'analyse de la Cour et, au-delà de l'interconnexion des bases de données, appelle au renforcement de la coopération interservices pour la lutte contre la fraude à l'étranger. Le MEAE indique qu'un rapprochement avec la mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF) est en cours d'examen, avec l'objectif de signer une convention entre les deux administrations, ce que le ministère de l'intérieur indique avoir déjà fait dans son domaine avec un protocole de coopération signé le 21 décembre 2021 et qui inclut aussi les organismes de protection sociale. Aucune échéance n'est toutefois avancée par le MEAE pour la finalisation d'une telle convention avec la MICAF et les organismes sociaux.

Recommandation n° 6. (secrétariat général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, secrétariat général du ministère de l'intérieur, secrétariat général des ministères chargé des affaires sociales) : Pour renforcer l'efficacité de la lutte contre la fraude aux aides sociales et aux bourses scolaires, étudier la faisabilité d'une interconnexion des données entre systèmes d'information des ministères des affaires étrangères et de l'intérieur et entre le ministère des affaires étrangères et les organismes sociaux.

2.4.5.3 L'absence d'étude d'impact

Au regard de la forte augmentation des aides sociales consommées par les postes consulaires entre 2017 et 2022, la question de leur efficacité peut être posée. La mission de l'aide à la scolarité et de l'action sociale (MASAS) de la DFAE précise ne pas avoir conduit d'étude ou d'enquête sur l'impact des aides sociales attribuées par les consulats sur la situation des bénéficiaires.

De telles études existent pourtant, concernant les aides sociales allouées en France, tels les rapports d'évaluation des politiques sociales, annexés aux projets de lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale.

Le MEAE annonce qu'il va examiner les modalités de mise en place de telles études d'impact, en lien avec l'AEFE s'agissant des aides à la scolarité. Cependant, il souligne que la réalisation de ce type d'études pose la question des capacités et des moyens humains disponibles dans les services consulaires, et renvoie à la question de la relation entre effectifs des postes et périmètre des missions évoquée supra.

Compte tenu du coût, pour les finances publiques, des aides sociales versées aux Français à l'étranger, de l'ordre de 15 M€ par an, et des aides à la scolarité, de l'ordre de 115 M€ par an, il serait pourtant souhaitable d'adopter une démarche de mesure d'impact des aides aux Français à l'étranger comparable à celle qui est en vigueur pour les aides de même nature

en France. Ce type d'évaluation pourrait être, par exemple, assuré par un laboratoire de recherche ou un organisme spécialisé dans le cadre d'un partenariat avec le MEAE.

Recommandation n° 7. (secrétariat général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères) : Mener des études d'impact sur les effets des dispositifs d'aides sociales et des bourses scolaires au bénéfice des Français à l'étranger.

CONCLUSION DEUXIÈME PARTIE

Les services consulaires dont bénéficient les Français résidant à l'étranger sont nombreux et variés et ont tendance à se renforcer au fil des ans, sous l'effet d'une interprétation étendue de la Convention de Vienne. Les services consulaires assurent ces missions dans des conditions parfois difficiles en raison de ressources souvent contraintes et de systèmes d'information toujours perfectibles.

Dans ce contexte, la lutte contre la fraude occupe une place croissante, dans tous les champs de l'action consulaire, que ce soit l'état civil, la délivrance des titres d'identité et de voyage, les prestations sociales ou les bourses scolaires. Des progrès sont en cours mais devraient encore être significativement accrus grâce à une plus intense coopération des services concernés et à l'interconnexion de leurs bases de données.

Mais l'étendue des services offerts, notamment en matière sociale, mériterait d'être mieux évaluée, les aides étant parfois versées sans aucune connaissance de leur impact réel.

Les pistes d'amélioration du service consulaire privilégiées par le ministère résident dans le déploiement du service France Consulaire, dans le recentrage des personnels des consulats sur les tâches qui ne peuvent être réalisées que localement dans le contact avec les usagers et les autorités nationales, ainsi que dans un plan de simplification qui exploite les possibilités offertes par la dématérialisation, dans la mesure où le service à distance est adapté aux besoins des usagers mobiles et ne vivant pas à proximité d'une ambassade ou d'un consulat général. La dématérialisation est porteuse d'amélioration du service pour les usagers, en termes d'accessibilité, de confort et d'accélération des délais. Elle ouvre également, dans certaines conditions, la possibilité de réduire les coûts de fonctionnement, ou, du moins, de concentrer les moyens sur des tâches plus qualitatives. Mais la dématérialisation doit pouvoir s'appuyer sur des procédures suffisamment sécurisées et sur des projets maîtrisés en termes de délais et de coût. L'exemple du RECE s'avère à cet égard plutôt mitigé jusqu'ici en termes de coût et de délais. Des mesures correctrices ont été prises qui devraient permettre à ses principaux développements d'être achevés à la fin de 2025.

ANNEXES

Annexe n° 1. Détail des évolutions du réseau consulaire de 2013 à 2023	80
Annexe n° 2. Le marché de réalisation de la plateforme France consulaire	81
Annexe n° 3. Le projet de registre d'état civil électronique.....	82
Annexe n° 4. Les points d'amélioration du vote par internet.....	84
Annexe n° 5. Évolution des dépenses d'aides sociales aux Français à l'étranger.....	85
Annexe n° 6. Postes consulaires attributaires des crédits les plus élevés d'aides sociales entre 2020 et 2023	86
Annexe n° 7. Procédure d'instruction des demandes de bourses scolaires	88
Annexe n° 8. Répartition géographique des subventions aux Organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES).....	89

Annexe n° 1. Détail des évolutions du réseau consulaire de 2013 à 2023

Ouvertures ou accroissements de format						
	CG	C	PCI	SC	CD	
Ouverture d'un PCI			3			Monterrey (2021), Mossoul (2021), Florence (2022)
Ouverture d'une section consulaire				1		Astana (2019)
Transformation de consulat en consulat général	3	-3				Johannesbourg (2016), Le Cap (2016), Ouagadougou (2021)
Transformation de PCI en consulat général	1		-1			Recife (2015)
Transformation de section consulaire en consulat général	1			-1		Rome (2022)
Fermetures ou réductions de format						
	CG	C	PCI	SC	CD	
Transformation de consulat général en PCI	-3		3			Saint-Pétersbourg (2015), Edimbourg (2016), Almaty (2019)
Fermeture de PCI			-3			Porto et Turin (2015), Séville (2019)
Fermeture de section consulaire (passage à PPD)				-21		3 PPD n'avaient pas de section consulaire auparavant (Bichkek, Asmara, Monrovia), transformations terminées en 2017.
Fermeture de chancellerie détachée					-2	Diégo Suarez (2016), Port-Gentil (2021)

Source : DFAE.

CG : consulat général ; C : consulat ; PCI : poste consulaire d'influence ; SC : section consulaire ; CD : chancellerie détachée.

Annexe n° 2. Le marché de réalisation de la plateforme France consulaire

Le MEAE, maître d'ouvrage de l'opération, a décidé de confier la réalisation et la gestion de la plateforme France consulaire à des prestataires extérieurs, dans le cadre d'une procédure de marché public.

L'opération a été divisée en deux lots, le premier pour la création et la gestion d'un centre de contact, le second pour assurer les services de collecte de numéros fixes nationaux à l'étranger (pour fournir le service téléphonique le consulat général doit lui dédier une ligne, qui passe par les compagnies locales). La durée d'exécution du marché a été définie pour douze mois, reconductible trois fois, sans pouvoir excéder 48 mois.

Le lot n°1 a été passé sur la base de la procédure d'appel d'offres ouvert établie en application des articles R.2124-1 à R.2124-2 du code de la commande publique, sous forme d'un accord-cadre à bons de commande, en application des articles L.2125-1-1 et R.2162-2 et suivants du code de la commande publique.

L'appel d'offres a été publié au BOAMP et au Journal officiel de l'Union européenne le 31 décembre 2020, avec une date limite de réception des offres le 19 février 2021. Dix offres ont été reçues dans les délais.

Les critères d'analyse des offres ont reposé sur l'appréciation de la qualité technique de l'offre et le prix, respectivement pondérés à 60 % et 40 % de la note globale. L'entreprise retenue par le pouvoir adjudicateur, Teletech International, est celle qui a obtenu la meilleure note au terme de l'analyse des offres, avec un prix de 6 973 486 € sur la durée du marché.

A fin octobre 2023, 2,8 M€ ont été engagés sur ce marché, et 2 M€ ont été payés.

Tableau n° 1 : Exécution financière du marché du lot 1 de la plateforme France consulaire de 2021 à 2023* (en euros)

2021		2022		2023		Total	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
533 789	330 541	912 802	609 600	1 402 124	1 040 162	2 848 714	1 980 309

*Arrêté au 27 octobre 2023

Source : DFAE

Le lot n°2 a été passé sur la base de la même procédure d'appel d'offres ouvert avec une publication le 31 décembre 2020 et une date limite de réception des offres le 19 février 2021. Neuf offres ont été reçues dans les délais et analysées selon les mêmes critères que le lot n°1.

Les critères d'analyse des offres reposent sur l'appréciation de la qualité technique, pondérée à 40 % de la note globale et le prix, pour 60 %. L'entreprise retenue a été Orange, avec un prix de 107 520 € sur la durée du marché.

Au 27 octobre 2023, 37 055 € ont été engagés sur ce marché, et 31 496 € ont été payés.

Annexe n° 3. Le projet de registre d'état civil électronique

Le registre de l'état civil électronique est un projet de dématérialisation de l'état civil sur le périmètre du MEAE. L'expérimentation est conduite sur la base de l'ordonnance n°2019-724 du 10 juillet 2019. Initialement fixée à trois ans, la durée de l'expérimentation a été portée à cinq ans par la loi « 3DS » du 21 février 2022 puis à huit ans par une proposition de loi sénatoriale adoptée le 14 mai 2024 par le Sénat et le 5 juin 2024 par l'Assemblée nationale. La fin de l'expérimentation a maintenant été reportée à 2027.

Les personnels des consulats interrogés ou rencontrés sur place ont témoigné d'une certaine inquiétude concernant les retards de la mise en place du RECE, car la formation des agents n'a pas encore été engagée. L'ensemble du réseau a été informé de ce décalage de calendrier par note diplomatique en janvier 2024 qui précise que les actions de formation nécessaires seront menées en lien avec l'IFAAC du ministère.

La conduite du projet

La réalisation du projet s'appuie sur plusieurs agents titulaires ou contractuels du MEAE : un directeur de projet (adjoind à la sous directrice de l'état civil et de la nationalité), une référente métier (adjoind au chef de projet) un directeur technique, un chef de projet technique, un architecte des systèmes d'information, un intégrateur. Ils encadrent en outre une douzaine de prestataires informatiques (maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre).

Le pilotage du projet s'appuie sur un certain nombre de comités :

- Le comité de direction, qui réunit la DNUM et la DFAE, se réunit tous les trimestres pour effectuer le bilan des travaux réalisés, évaluer les risques, assurer un suivi du budget et du calendrier.
- Le comité opérationnel (comité de direction et service central d'état civil du MEAE) assure le suivi des demandes métier, à échéances régulières.
- Le comité projet / architecture réunit de façon hebdomadaire l'ensemble des agents du MEAE composant l'équipe projet (direction de projet, référente métier, directeur technique, etc...). De plus, des points réguliers, en général sur un rythme mensuel, sont organisés avec les partenaires du projet : DILA, direction des archives...

Les prestations externes font l'objet de bons de commandes, dont l'unité de compte est l'heure de travail, tirés sur un accord cadre interministériel (« prestations informatiques intellectuelles ») piloté par la DINUM (services du Premier ministre), signé en 2021 avec cinq sociétés prestataires pour une durée de deux ans et prolongé jusqu'en 2024 et sur un marché de l'Union des groupements pour l'achat public (UGAP) pour les développements relatifs à la reprise des données des anciennes applications.

L'ensemble des prestataires travaillent sur un plateau situé dans les locaux du MEAE à Nantes.

Les estimations de coût sont largement dépassées

Le montant total des dépenses sur le projet RECE s'élève fin 2023 à environ 8,8 M€ : 4 M€ relevant du programme 151 géré par la DFAE et 4,8 M€ relevant de financements interministériels :

- une enveloppe de 3 M€ du fonds de transformation à l'action publique (FTAP) ;
- une enveloppe de 1 M€ du fonds d'innovation et de transformation numérique (FITN) ;

- une seconde enveloppe de 800 000 € du FTAP.

L'enveloppe des crédits est déléguée à la direction du numérique du ministère, gestionnaire des marchés de prestations informatiques.

Environ deux ans de développement avec une équipe de développeurs complète sont encore à prévoir, pour un montant total d'environ 3 à 3,5 M€.

Le budget prévisionnel du projet était estimé à 5 M€, dont 3 M€ du FTAP, complété par un versement 0,8 M€ afin de « *pouvoir maintenir un rythme de productivité suffisamment élevé pour pallier les dérives calendaires liées pour l'essentiel à la crise sanitaire* »⁶⁰. Sur la base des dernières estimations fournies par le MEAE à la fin de 2023, soit 12,3 M€, **le dépassement devrait être de 7,3 M€, soit 146 %.**

⁶⁰ Rapport au Parlement sur l'évaluation de l'expérimentation relative à la dématérialisation de l'état civil dont le ministère de l'Europe et des affaires étrangères est dépositaire, en application de l'article 46 de la loi 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (dite loi ESSOC).

Annexe n° 4. Les points d'amélioration du vote par internet

En plus des modalités de vote classiques, le code électoral permet aux Français de l'étranger de voter par internet pour les élections législatives et les élections consulaires. Les élections législatives de 2022 ont confirmé la forte appétence des Français de l'étranger pour cette modalité qui a enregistré une participation de 76 % des votants (273 900 votes au deuxième tour).

Mais le vote par internet n'est pas encore totalement opérationnel partout. Dans trois circonscriptions législatives des Français de l'étranger sur onze, des recours ont été introduits devant le Conseil constitutionnel pour des dysfonctionnements liés à cette modalité de vote, sur quatre recours au total.

Par décisions du 20 janvier 2023⁶¹, pour ces motifs, le Conseil constitutionnel a annulé les élections de la deuxième circonscription (Amérique du Sud, Amérique centrale et Caraïbes) et de la neuvième (Afrique du Nord et Afrique de l'Ouest).

L'article R. 176-3-7 du code électoral dispose que l'identité de l'électeur votant par voie électronique est attestée par un identifiant associé à un mot de passe, transmis séparément à l'électeur, au plus tard à l'ouverture de la période de vote, par des modes d'acheminement différents. Cette transmission à l'électeur de l'identifiant s'opère par courrier électronique et celle du mot de passe par message texte sur son téléphone mobile.

Dans la deuxième circonscription, à l'ouverture du scrutin lors du premier tour, seuls 11 % des messages téléphoniques contenant les mots de passe prévus par l'article R. 176-3-9 du code électoral ont été effectivement délivrés aux électeurs en Argentine à l'ouverture de la période de vote. Ce taux n'a atteint que 38 % à l'issue du premier tour.

Dans la neuvième circonscription, le taux de délivrance aux électeurs inscrits ayant communiqué leurs coordonnées pour le vote électronique des mots de passe n'a été que de 38 % en Algérie.

Ces dysfonctionnements ont motivé à eux seuls l'annulation des scrutins.

Les améliorations apportées à la solution de vote ont toutefois permis au Conseil constitutionnel de valider les résultats des élections partielles organisées ultérieurement dans les deux circonscriptions concernées. Les évolutions attendues dans la nouvelle solution de vote dans le cadre du nouveau marché pour la période 2024 – 2028, en particulier les développements de l'identité numérique souveraine, devraient permettre de pallier ces difficultés, liées essentiellement au défaut de réception des SMS contenant les mots de passe des électeurs en raison de blocages au niveau local ou de défaillances des opérateurs téléphoniques.

1 ⁶¹ Conseil constitutionnel, décisions n° 2022-5795 AN et n° 2022-5760 AN du 20 janvier 2023.

Annexe n° 5. Évolution des dépenses d'aides sociales aux Français à l'étranger

Tableau n° 1 : Évolution du montant des aides sociales consommées par les consulats, après avis des commissions consultatives des prestations d'action sociale entre 2017 et 2022 en M€ (en CP)

		2017	2018	2019	2020	2021	2022 (1)
Allocation de solidarité en faveur des personnes âgées	Nombre	1 933	1 947	1 918	1 876	1 889	<i>1 882</i>
	Montant	5,8	5,4	5,6	5,5	6,5	<i>7</i>
Allocations pour les personnes handicapées (adultes, enfants et aides complémentaires)	Nombre	1 605	1 676	1 716	1 719	1 623	<i>1 637</i>
	Montant	6,1	6,1	6,1	6	6,2	<i>6,6</i>
Allocations à durée déterminée	Nombre	23	32	42	79	40	<i>30</i>
	Montant	0,06	0,08	0,09	0,2	0,1	<i>0,1</i>
Secours mensuels spécifiques enfants ou aide à l'enfance en détresse	Nombre	283	384	384	431	496	<i>580</i>
	Montant	0,4	0,5	0,5	0,6	0,8	<i>0,8</i>
Prestation d'assistance consulaire	Nombre	89	98	117	106	105	<i>89</i>
	Montant	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	<i>0,3</i>
TOTAL Aides sociales- Prestations mensuelles	Nombre	3 933	4 137	4 177	4 211	4 153	<i>4 218</i>
	Montant	12,7	12,4	12,6	12,7	13,9	<i>14,8</i>
Secours occasionnels	Nombre	3 171	2 821	2 142			
	Montant	0,6	0,6	0,46	0,2	1	<i>0,5</i>
Aides exceptionnelles	Nombre	214	252	222			
	Montant	0,04	0,04	0,04	0,2	0,04	<i>0,05</i>
TOTAL Aides sociales- Prestations ponctuelles							
	Montant	0,64	0,64	0,5	0,4	0,14	<i>0,55</i>
Secours occasionnel de solidarité exécuté							
	Montant				4,7	12	4,3
MONTANT TOTAL	Avec SOS	13,3	13,0	13,1	17,8	26,9	19,1
	Sans SOS	13,3	13,0	13,1	13,1	14,9	15,4

Source : Cour des comptes à partir des rapports annuels de performance du programme 151 de 2017 à 2022

(1) En caractères italiques figure le détail des montants accordés en CPPSFE, et non les montants consommés ; en caractères normaux figure le total des montants consommés ; ces données sont extraites du rapport annuel de performances 2022, moins précis à cet égard que les rapports annuels de performance du programme les années précédentes.

Annexe n° 6. Postes consulaires attributaires des crédits les plus élevés d'aides sociales entre 2020 et 2023

Tableau n° 2 : Les 15 postes consulaires attributaires des crédits les plus élevés d'aides sociales en 2020 (montant des aides attribuées par les comités consulaires protection et action sociale (CCPAS) des Français de l'étranger).

Pays	Poste	Nbre bénéficiaires	Budget CCPAS	Part CCPAS local/budget total
TOTAL		4 041	13 445 416	
LIBAN	BEYROUTH	313	1 670 350	12,4%
SENEGAL	DAKAR	303	1 128 951	8,4%
TUNISIE	TUNIS	279	895 780	6,7%
MAROC	CASABLANCA	175	678 257	5,0%
MAROC	RABAT	105	504 100	3,7%
MADAGASCAR	TANANARIVE	288	499 850	3,7%
CÔTE D'IVOIRE	ABIDJAN	96	438 860	3,3%
ALGERIE	ALGER	106	404 127	3,0%
INDE	PONDICHERY	245	394 413	2,9%
MEXIQUE	MEXICO	103	352 965	2,6%
CHILI	SANTIAGO	112	335 316	2,5%
ETATS UNIS	NEW YORK	56	267 426	2,0%
BRESIL	RIO DE JANEIRO	73	264 378	2,0%
ARGENTINE	BUENOS AIRES	110	261 904	1,9%
Espagne	MADRID	75	256 260	1,9%

Source : Cour des comptes d'après données DFAE

Tableau n° 3 : Les 15 postes consulaires attributaires des crédits les plus élevés d'aides sociales en 2021 (montant des aides attribuées par la CPPSFE aux CCPAS)

Pays	Poste	Nbre bénéficiaires	Budget CCPAS	Part CCPAS local/budget total
TOTAL		4 153	14 761 779	
LIBAN	BEYROUTH	323	2 205 026	14,9%
SENEGAL	DAKAR	310	1 172 708	7,9%
TUNISIE	TUNIS	297	910 257	6,2%
MAROC	CASABLANCA	156	609 172	4,1%
MAROC	RABAT	107	506 253	3,4%
MADAGASCAR	TANANARIVE	283	478 295	3,2%
COTE D'IVOIRE	ABIDJAN	91	429 962	2,9%
ALGERIE	ALGER	112	422 882	2,9%
MEXIQUE	MEXICO	110	416 105	2,8%
CHILI	SANTIAGO	100	396 412	2,7%
INDE	PONDICHERY	226	396 021	2,7%
VENEZUELA	CARACAS	81	292 538	2,0%
BRESIL	RIO DE JANEIRO	67	288 673	2,0%
ESPAGNE	MADRID	77	277 503	1,9%
ARGENTINE	BUENOS AIRES	115	258 684	1,8%

Source : Cour des comptes d'après données DFAE

Tableau n° 4 : Les 15 postes consulaires attributaires des crédits les plus élevés d'aides sociales en 2022 (montant des aides attribuées par la CPPSFE aux CCPAS)

Pays	Poste	Nbre bénéficiaires	Budget CCPAS	Part CCPAS local/budget total
TOTAL		4 218	15 381 187	
LIBAN	BEYROUTH	360	2 480 416	16,1%
SENEGAL	DAKAR	299	1 174 684	7,6%
TUNISIE	TUNIS	296	952 126	6,2%
MAROC	CASABLANCA	154	608 657	4,0%
MADAGASCAR	TANANARIVE	289	511 368	3,3%
MAROC	RABAT	102	495 058	3,2%
ALGERIE	ALGER	111	457 457	3,0%
COTE D'IVOIRE	ABIDJAN	97	445 892	2,9%
Mexique	MEXICO	111	423 552	2,8%
INDE	PONDICHERY	208	394 727	2,6%
CHILI	SANTIAGO	91	328 199	2,1%
BRESIL	RIO DE JANEIRO	67	311 178	2,0%
VENEZUELA	CARACAS	81	310 486	2,0%
VANUATU	PORT VILA	82	249 741	1,6%
Espagne	MADRID	69	241 707	1,6%

Source : Cour des comptes d'après données DFAE

Tableau n° 5 : Les 15 postes consulaires les plus attributaires des crédits les plus élevés d'aides sociales en 2023 (montant des aides attribuées par la CPPSFE aux CCPAS)

Pays	Poste	Nbre bénéficiaires	Budget CCPAS	Part CCPAS local/budget total
TOTAL		4 246	15 341 220	
LIBAN	BEYROUTH	408	2 717 584	17,7%
SENEGAL	DAKAR	301	1 177 234	7,7%
TUNISIE	TUNIS	278	916 273	6,0%
MAROC	CASABLANCA	145	584 454	3,8%
MAROC	RABAT	115	527 125	3,4%
MADAGASCAR	TANANARIVE	281	502 581	3,3%
ALGERIE	ALGER	110	437 507	2,9%
COTE D'IVOIRE	ABIDJAN	94	420 036	2,7%
MEXIQUE	MEXICO	106	405 632	2,6%
INDE	PONDICHERY	191	352 882	2,3%
BRESIL	RIO DE JANEIRO	81	310 882	2,0%
VENEZUELA	CARACAS	83	307 296	2,0%
CHILI	SANTIAGO	83	296 814	1,9%
BRESIL	SAO PAULO	53	230 226	1,5%
VIETNAM	HO CHI MINH	50	228 272	1,5%

Source : Cour des comptes d'après données DFAE

Annexe n° 7. Procédure d'instruction des demandes de bourses scolaires

Le circuit de décision fait appel à plusieurs intervenants dans un processus prenant en compte les évolutions structurelles (nombre d'élèves, ressources des familles) dans la fixation des enveloppes locales.

Après notification d'une enveloppe indicative par l'AEFE en début d'année aux postes diplomatiques et consulaires, les dossiers de demandes de bourses sont déposés jusqu'en mars. Le cas échéant, les familles doivent produire, à l'appui de leur demande, les conclusions d'une Maison départementale des personnes handicapées, chargée d'évaluer les besoins en compensation.

Les dossiers sont ensuite pré-instruits par les services consulaires. Ces derniers transmettent alors à l'AEFE les demandes retenues et le budget et la demande de financement correspondante. Sur cette base, l'Agence notifie une enveloppe limitative aux services consulaires, qui finalisent l'instruction des dossiers avant leur examen par les conseils consulaires des bourses scolaires. En cas d'inadéquation de l'enveloppe de référence à l'enveloppe des besoins remontés par les postes, en liaison avec la DFAE, l'AEFE assure une régulation budgétaire (péréquation entre les postes, réduction de la dépense en plafonnant les tarifs des établissements partenaires...).

Les premiers conseils consulaires « enseignement français à l'étranger - bourses scolaires » (CCB1) se réunissent au mois d'avril pour les postes dits du rythme nord, et en octobre, pour ceux du rythme sud ; ils examinent les demandes exprimées par les familles pour la rentrée suivante et jugées recevables par les postes.

Les seconds conseils consulaires « enseignement français à l'étranger – bourses scolaires » (CCB2) se réunissent fin octobre-début novembre pour les postes du rythme nord, et en avril pour ceux du rythme sud, pour un examen des demandes de familles installées après le premier conseil consulaire, ou de réexamen en cas de changement de situation des familles après ce premier conseil, des demandes ajournées par l'Agence après avis de la première réunion de la commission nationale⁶², des demandes de révision exprimées par les familles dont la situation financière s'est dégradée depuis le premier conseil consulaire des bourses scolaires, ou par celles qui contestent la décision de rejet de l'Agence après avis de la première réunion de la commission nationale.

La DFAE transmet les propositions des postes pour avis à la commission nationale des bourses et l'AEFE se prononce de manière définitive sur la bourse octroyée à chaque famille. La notification d'attribution ou de rejet de la demande est effectuée par les postes consulaires. Les bourses accordées sur critères sociaux comme de handicap sont versées aux établissements, à gestion directe et conventionnés, à l'exclusion, en principe, des établissements partenaires. Les établissements rétrocèdent certaines bourses parascolaires aux familles qui financent ainsi les dépenses qu'elles assument directement dans ces domaines⁶³.

⁶² Régie par le code de l'éducation (Art D51-50) et présidée par le directeur général de l'Agence, la CNB, composée de vingt-trois membres, est consultée sur toutes les questions relatives à l'aide à la scolarité. Elle examine les critères d'attribution des bourses et donne son avis sur les propositions des conseils consulaires sur la base des dossiers instruits et contrôlés par le service de l'aide à la scolarité.

⁶³ Relatives au transport scolaire, aux examens, aux manuels et fournitures scolaires, au soutien exceptionnel (Article 10.4 de l'instruction AS-BS 2023-2024-1/AEFE)

Annexe n° 8. Répartition géographique des subventions aux Organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES)

Tableau n° 1 : Répartition géographique des subventions versées aux OLES en 2022

Zone	Montant en euros	Part du total
Asie-Océanie	304 429	23,4 %
Moyen Orient	248 000	19 %
Afrique du Nord	217 350	16,7 %
Union Européenne	173 700	13,3 %
Afrique zone CFA	142 500	10,9 %
Océan indien	85 100	6,5 %
Amérique du Sud	46 000	3,5 %
Amérique du Nord	38 000	2,9 %
Europe occidentale hors UE	34 352	2,6 %
Afrique hors CFA	17 200	1,3 %
Mexique-Amérique centrale	4 000	0,3 %
Total	1 302 631	

Source : MEAE, rapport du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France 2023