



...l'avis budgétaire relatif au programme 151

FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES

de la mission budgétaire **Action extérieure de l'État** dans le cadre
de l'examen du PLF 2021

Rapport pour avis de MM. Bruno SIDO et Guillaume GONTARD,
au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Avis n° 140 (2020-2021) Tome n° 3

Le rapport de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a
choisi deux focus :

- l'impact de la crise sanitaire sur le réseau consulaire et la situation des Français de l'étranger, véritable test de résilience où l'enjeu budgétaire est central ;
- la situation des très nombreux résidents français au Royaume-Uni à la veille de la mise en œuvre du *Brexit*, le 1^{er} janvier 2021 : elle est globalement clarifiée, mais quelques interrogations demeurent, qui imposeront un suivi attentif, particulièrement en début d'année 2021.

Au cours de sa réunion du 25 novembre 2020, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné, pour ce qui concerne le programme 151, un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » dans le projet de loi de finances pour 2021.

1. LE RÉSEAU CONSULAIRE FACE À LA CRISE SANITAIRE EN 2020

A. UNE RÉACTION À LA MESURE DE LA RUDESSE DU CHOC



de crédits en loi de finances
initiale pour 2020 et 2021



de crédits supplémentaires
en juillet 2020



millions de Français
vivant à l'étranger

1. Des missions accomplies pour l'essentiel, mais des ajustements importants

Les Français de l'étranger ont été les premiers à être touchés par l'épidémie de Covid 19. Alors que les frontières se fermaient les unes après les autres et qu'un certain nombre de liaisons aériennes, maritimes, ferroviaires ou routières étaient suspendues, le réseau consulaire a dû faire en sorte que 370 000 Français regagnent la France. Les **missions prioritaires**, et singulièrement la protection consulaire, ont été **accomplies**. Incontestablement, l'étendue du réseau consulaire français, avec plus de **220 services consulaires** sont répartis dans près de **160 pays**, a constitué un **atout pour nos compatriotes** résidant à l'étranger.

Pour autant, **certains ajustements ont été nécessaires**.

Les **élections consulaires**, initialement prévues en mai 2020, ont dû être **reportées** en mai 2021, et par conséquent le renouvellement de six sénateurs représentant les Français de l'étranger. Le **STAFE**, le soutien au tissu associatif des Français à l'étranger, qui recouvre divers domaines d'action allant de l'éducation au rayonnement de la France en passant par l'insertion socio-économique, **n'a pu être déployé en 2020** : la campagne d'appel à projets prévue en septembre est désormais reportée à mars 2021. **L'accès** progressif, dans quelques pays européens, à un **centre d'accueil administratif mondial** a été **reporté** de fin 2020 à début 2021. Dans un registre plus pratique, au printemps 2020, le délai de remise des titres a été exceptionnellement prorogé au-delà du délai légal des trois mois : les usagers empêchés de retirer leur passeport ou leur carte d'identité ont eu jusqu'au 30 septembre 2020 pour le faire.

2. Un accompagnement économique bienvenu des communautés françaises à l'étranger

En juillet 2020, dans le cadre d'un plan de soutien aux Français de l'étranger, **100 M€ additionnels ont été ouverts sur le programme 151, dont 50 M€ pour le financement d'un secours occasionnel de solidarité (SOS) à nos compatriotes et 50 M€ pour l'aide à la scolarité via les bourses scolaires**.

Il s'agissait de permettre aux Français résidant à l'étranger de rester sur place et, de ce strict point de vue, **ce plan de soutien**, qui excède le programme 151 en comprenant trois volets – sanitaire, social et éducatif –, peut être considéré comme **un succès**.

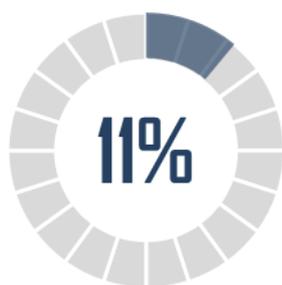
- Concernant le **secours occasionnel**, on constate après une **lente montée en charge** une forte accélération des demandes dans la dernière période : le dispositif a trouvé son public à la faveur d'une communication adéquate et d'assouplissements des conditions d'attribution. Il reste que seulement 2 M€ avaient été dépensés pour 13 000 personnes au 1^{er} novembre 2020, 2,5 M€ à la mi-novembre, et l'on peut donc ici anticiper une **importante sous-consommation des crédits**.
- Concernant les **bourses scolaires**, dont les critères d'attributions ont été également assouplis, la première commission nationale des bourses, reportée de juin à septembre en raison de la crise sanitaire, a validé plus de 22.300 demandes et près de 102 M€, soit seulement 3 M€ de moins que l'enveloppe accordée initialement pour 2020, ont déjà été engagés. À l'issue la 2^{ème} commission nationale des bourses prévue mi-décembre, la rallonge budgétaire permettra de débloquer d'autres dossiers, mais **la totalité des 50 M€ supplémentaires ne sera pas consommée** : la dépense totale pourrait s'élever à 112 M€, soit 7 M€ de plus que les crédits initiaux. Sur le fond, **le rapport estime qu'il serait juste que l'appréciation des nouveaux critères d'attribution conduise à ne pas exclure ceux qui ont déjà réglé leurs frais de scolarité, dès lors qu'ils ont dû contracter un emprunt pour ce faire** – sans renoncer, bien entendu, au strict contrôle qu'impose ici la dépense d'argent public.

Par ailleurs, les **subventions aux organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES)** sont en **nette progression** pour satisfaire les besoins les plus urgents grâce à un redéploiement des crédits du STAFE en 2020. Celui-ci est indolore à ce stade, puisque beaucoup d'associations n'ont

pu conduire ou construire les projets qu'elles avaient initialement envisagés. Début octobre 2020, 1,4 million d'euros de subventions ont ainsi été distribués, soit 1 million d'euros supplémentaires.

B. UN EFFORT À POURSUIVRE DANS UN CONTEXTE D'INCERTITUDE

1. Un soutien économique à maintenir et des crédits à reporter en 2021



Estimation de la part des
100 M€ de crédits supplémentaires
qui sera consommée en 2020

Le rapport approuve la **hausse de 17 % de la dotation** en LFI 2021 pour l'**aide sociale**, qui atteint 16,2 M€. Celle-ci se matérialise par le versement d'allocations mensuelles, constituant ainsi une provision face aux aléas économiques engendrés par la crise sanitaire.

Mais en 2021, dans un contexte marqué par de fortes incertitudes, **l'enjeu principal reste que les crédits non utilisés en 2020, notamment la part non utilisée de la rallonge de 100 M€, puissent être reportés en 2021 pour continuer à aider les Français de l'étranger qui le nécessitent et réaliser ainsi les ambitions du Gouvernement.**

- En particulier, il serait opportun que la partie non dépensée, de loin la plus importante, de l'enveloppe des 50 M€ dévolue au **secours occasionnel de solidarité**, soit reportée ; pourtant, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères s'est fait préciser que le report intégral de la part non utilisée de cette enveloppe est impossible. Celui-ci demande en retour qu'en soit reconduite une fraction substantielle, au minimum la moitié. Nous estimons que la négociation en cours doit se poursuivre en gardant à l'esprit que le programme 151 est le seul, parmi ceux qui composent la mission Action extérieure de l'État, dont les crédits n'augmentent pas...
- Pour les 50 M€ dévolus aux **bourses** qui seront, de même, faiblement consommés, le report de la totalité des crédits non utilisés nous apparaît nécessaire – à moins, bien entendu, que ces sommes ne puissent être intégralement versées en 2020 sur le compte de l'AEFE, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

2. Une résilience renforcée avec la dématérialisation des procédures...

La crise sanitaire a renforcé l'intérêt de la dématérialisation de l'administration consulaire.

En particulier, **la possibilité de recourir au vote électronique pour les élections consulaires** de mai 2021 pourrait s'avérer salutaire dans certains pays. En mai dernier, alors que la solution de vote était déjà prête et homologuée, la société attributaire a informé le ministère de l'Europe et des affaires étrangères de la procédure d'insolvabilité qu'elle avait engagée auprès du tribunal de Barcelone, tout en confirmant sa volonté de remplir ses obligations contractuelles. La reprise fin octobre dernier de cette société lève toute hypothèque sur la disponibilité du vote électronique pour les prochaines élections consulaires. Par ailleurs, on note avec intérêt qu'une solution de vote par internet pour les élections législatives de 2022 est à l'étude.

Bien sûr, **toutes les dématérialisations de formalités et de procédures, outre les économies qu'elles procurent habituellement, ne peuvent que renforcer la résilience des administrations consulaires à des chocs de type Covid-19.** Parmi les chantiers en cours, on citera notamment, à l'horizon de 2021, la poursuite de la dématérialisation de l'**état-civil**, la

montée en puissance de l'**application France-Visas** et la mise en place progressive d'un **centre d'accueil administratif mondial**, joignable à toute heure.

La crise sanitaire, tout en justifiant certains retards, rend plus que jamais nécessaire l'aboutissement des chantiers de dématérialisation.

3. ...pourvu que soit maintenue la densité et la disponibilité du réseau consulaire français

Comme la crise sanitaire a permis de le vérifier, la densité du réseau et la proximité de l'aide qui en a résulté pour les Français de l'étranger peuvent être d'un secours inestimable. Or cette densité a un **coût en termes de personnel et de locaux**. **Le rapport refuse que leur réduction constitue le « retour sur investissement » des nombreux chantiers de dématérialisation à venir, en cours ou récemment achevés – ceux d'où émerge peu à peu le « consulat numérique ».** Les auditions ont permis de vérifier que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères était sur la même longueur d'onde.

En toute hypothèse, quand la crise sanitaire prendra fin et que s'annoncera le contrecoup budgétaire, les sénateurs sauront rappeler le choc que nous aurons vécu pour nous garder de toute rationalisation exagérée. On devra plutôt, le cas échéant, s'attacher à conforter le réseau et son financement *via* la recherche d'une mutualisation européenne tarifée en matière de protection consulaire¹ et la poursuite de la mutualisation de certains moyens avec d'autres postes consulaires de l'Union européenne.

Par ailleurs, on note que le traitement matériel des demandes de visas est externalisé à 93 % auprès de trois entreprises qui, en raison de la chute de l'activité visa en 2020, ont accusé une forte réduction de leurs revenus. Elles devront être accompagnées pour leur éviter des défaillances qui compromettraient la continuité du service ; une des pistes envisagées par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères est de les autoriser à augmenter légèrement les frais de service qu'elles appliquent aux demandeurs.

¹ En organisant l'aide au retour de ressortissants européens, la France devient éligible au mécanisme européen de protection civile, avec une prise en charge de 75 % des frais.



2. LA SITUATION DES RÉSIDENTS FRANÇAIS AU ROYAUME-UNI À LA VEILLE DU BREXIT

Parmi les communautés françaises à l'étranger, celle du Royaume-Uni est la plus importante, avec une population estimée à **300 000 personnes environ**, dont à peu près la moitié est inscrite au registre des Français établis hors de France. Depuis 2018, après une croissance vigoureuse, cette population marque une très légère érosion. Elle n'en est pas moins intéressée au plus haut point par le statut qui lui sera réservé dès 2021 dans le Royaume-Uni de l'après-Brexit.

A. UNE QUESTION QUE LE SÉNAT S'EST EMPLOYÉ À CLARIFIER

a) Des échéances qui ont pu être anticipées

Le statut des résidents européens outre-Manche a été fixé par l'accord de retrait que le Royaume-Uni a signé en octobre 2019 avec l'Union européenne et qui a vocation à s'appliquer, que ceux-ci parviennent ou non à un accord commercial.

Cet accord global comprend ainsi un volet qui garantit les droits des quelque **3,8 millions de citoyens européens résidant au Royaume-Uni** et des 2 millions de ressortissants britanniques résidant dans l'Union européenne au moment du *Brexit*.

Le droit de l'Union européenne – y compris en matière de libre circulation – continuera de s'appliquer au Royaume-Uni et sur son territoire jusqu'à la fin de la période de transition, qui s'achèvera le 31 décembre 2020.

En vertu de l'accord de retrait, les citoyens de l'UE arrivés au Royaume-Uni avant la fin de la période de transition peuvent demander un **nouveau statut de résident**. Ainsi, **tout citoyen français arrivé au Royaume-Uni avant le 31 décembre 2020 et ayant l'intention d'y rester après le 31 décembre 2020 doit demander ce nouveau statut** d'immigration au Royaume-Uni. **Cette demande doit impérativement être formulée avant le 30 juin 2021** ; après, la résidence au Royaume-Uni sera illégale.

Depuis 2016, le **groupe de suivi de la nouvelle relation euro-britannique mis en place au Sénat** à l'initiative de ses commissions des affaires étrangères et des affaires européennes, exerce de ce point de vue une **veille constructive**, appelant l'attention de nos compatriotes d'outre-Manche et des autorités françaises sur les questions pendantes à mesure que se décante la nature de la future relation euro-britannique.

b) Une procédure ouverte depuis le printemps 2019 et déjà largement éprouvée

À cet effet, le gouvernement du Royaume-Uni a mis en place le 30 mars 2019 un dispositif d'obtention du statut de résident permanent, l'« *EU Settlement Scheme* » fondé sur l'accord de retrait d'octobre 2019. Il s'agit d'une procédure gratuite et dématérialisée de dépôt de demande

auprès du ministère de l'intérieur britannique, qui s'adresse aux citoyens de l'UE résidant au Royaume-Uni et aux membres de leur famille.

S'il est fait droit à sa demande, **le résident obtient soit le « statut de résident permanent » (« Settled status »), soit le « statut de résident provisoire » (« Pre-Settled status »)**, selon que la durée de résidence au Royaume-Uni est supérieure ou inférieure à 5 ans avant le dépôt de la demande.

Le statut de résident provisoire permet de rester au Royaume-Uni en attendant de pouvoir demander le statut de résident permanent lorsque 5 années de résidence auront été atteintes. L'obtention du statut de résident provisoire suppose de pouvoir prouver sa résidence au Royaume-Uni à un moment quelconque au cours des six derniers mois.

Il y a encore un an, un grand nombre de nos compatriotes adoptaient une attitude relativement attentiste, envisageant que la procédure puisse *in fine* ne plus être nécessaire. Cette approche semble révolue et **l'on dénombre déjà plus de 150 000 demandes.**

B. LES DERNIERS POINTS DE VIGILANCE

a) Avantages et inconvénients d'une procédure totalement dématérialisée

Le ministère de l'intérieur britannique vérifie ainsi depuis combien de temps le demandeur se trouve au Royaume-Uni et, pour les deux statuts, les citoyens français doivent prouver leur nationalité et leur identité ainsi que se soumettre à un contrôle de leurs antécédents criminels. 1 500 personnes ont été recrutées par le *Home Office* pour traiter ces dossiers.

Sur le site du consulat général de France à Londres

Brexit
Settled status, comment ça marche ?

★ Get ready !
Téléchargez l'application du Home Office
Préparez votre passeport biométrique et, si vous en avez un, votre National Insurance Number sinon vos justificatifs de domicile

EU Exit: ID Document Check
UK Visas and Immigration

★ Get started !

- Prenez une photo de votre passeport
- Téléchargez les données de votre passeport
- Scannez votre visage
- Prenez une photo de votre visage
- La vérification de votre identité est terminée !
- Entrez votre National Insurance Number ou téléchargez vos justificatifs de domicile
- Déclarez vos éventuels antécédents judiciaires
- La procédure est terminée !

La situation la plus favorable, pour un résident cherchant à obtenir le statut, est de disposer d'un numéro national d'assurance (« *National Insurance Number* » ou « *NiNo* ») : la demande entraîne alors des recherches automatiques dont il y a de bonnes chances qu'elles permettent d'administrer la preuve de la résidence et de sa durée, le cas échéant supérieure à 5 ans.

Des documents pourront toutefois être demandés, en particulier pour obtenir le statut de résident permanent, notamment s'il y a eu une interruption de résidence ou si les périodes de résidences mises en avant remontent à plus de 7 ans. Sans *NiNo*, il faut systématiquement apporter la preuve de sa résidence.

Si la demande est acceptée, les membres de la famille proche qui ne se trouvent pas au Royaume-Uni à cette date peuvent rejoindre le demandeur à tout moment.

La procédure d'enregistrement reste le plus souvent simple et rapide pour les demandeurs munis d'un smartphone et sachant l'utiliser, avec un délai généralement compris entre 3 et 5 jours pour obtenir une réponse.

Mais parce qu'elle est entièrement numérisée – impliquant par exemple le scannage du passeport et du visage, parfois le téléchargement de pièces justificatives – cette procédure n'est pas également accessible pour tous les publics. Elle requiert ainsi un smartphone et une

connexion Internet valable, puis elle implique que le *Home Office* fournisse des codes aux candidats. Par ailleurs, il semble qu'elle ne soit pas totalement exempte de dysfonctionnements.

Certes, le site du consulat français au Royaume-Uni précise qu'**une demande en format papier est possible, mais c'est au prix d'un détour plutôt alambiqué** et qui ne permet pas, en définitive, d'éviter totalement la phase dématérialisée (voir encadré).

Extrait du site du consulat général de France à Londres

« Pour introduire votre demande par courrier, vous devrez contacter le « Settlement Resolution Centre » du ministère de l'intérieur britannique (par téléphone ou en utilisant un formulaire en ligne) pour recevoir un formulaire papier par la poste afin de présenter votre demande.

Ce « Settlement Resolution Centre » pourra vous recommander d'avoir recours à une organisation caritative ou bénévole financée par le ministère de l'intérieur (Home Office) ou au service d'assistance numérique (« Assisted Digital Support ») afin que vous introduisiez votre demande en ligne, au lieu d'utiliser un formulaire papier.

Pour introduire une demande sur un formulaire papier, vous, ou la personne qui vous aide, devez remplir toutes les rubriques du formulaire et envoyer celui-ci au ministère de l'intérieur (Home Office) accompagné de votre document d'identité en cours de validité (votre passeport ou carte d'identité nationale), ainsi que de vos pièces justificatives démontrant que le statut de résident permanent ou provisoire devrait vous être accordé ».

b) La question des personnes vulnérables

La principale inquiétude concerne les personnes vulnérables : personnes âgées ou isolées, éloignées des équipements informatiques, socialement précaires, difficiles à localiser, à identifier, à sensibiliser et à amener à faire la démarche de manière autonome. Elles ne sont pas toujours faciles à identifier et l'évaluation de leur nombre est par conséquent fragile (de 30 à 80 Français selon les 20 consuls honoraires sur chacun de leur secteur, mais ils sont probablement plus nombreux). Le cas des enfants français placés d'autorité par les services sociaux dans des familles d'accueil britanniques, qui doivent postuler au *Settled Status* comme les autres mais dont il y a peu de chance que leurs parents adoptifs britanniques le fassent pour eux, a également été évoqué.

Fort heureusement, **des démarches très actives sont entreprises pour identifier les personnes risquant de passer entre les mailles du filet** ; en particulier, un lien a été établi avec le réseau de surveillance (*monitoring network*) des ONG animé par la délégation à l'Union européenne au Royaume-Uni pour aider à identifier les personnes isolées.

En outre, **les autorités britanniques viennent de garantir que la date butoir du 30 juin 2021 pour obtenir le nouveau statut sera appréciée avec souplesse et bienveillance pour les enfants et les personnes isolées. Les sénateurs trouvent cette indication des plus rassurantes.**

c) La question de la preuve

Une fois le statut obtenu, aucun document n'est fourni pour en attester : le statut est lui aussi dématérialisé... Dès qu'il en a été question, **le Sénat a déploré cette solution**¹, en vertu de laquelle les résidents sont censés fournir aux institutions et aux entreprises un code partagé leur permettant d'accéder à la base de données gouvernementale et de vérifier l'obtention du statut.

¹ Voir en particulier le précédent avis budgétaire relatif au programme 151 (rapport n° 142, Tome III, 2019-2020).

Certes, aucun organisme, public ou privé, n'est encore supposé vérifier qu'un ressortissant de l'Union européenne dispose de ce statut de résident puisque, jusqu'au 30 juin 2021, la présentation d'un passeport ou d'une carte d'identité permet en principe de faire valoir ses droits. Mais cela n'exclut pas que, ponctuellement, des attestations aient été demandées, et certains résidents se seraient même déjà vu contester la validité de leur document par des instances peu familières de la nouvelle procédure.

Quoi qu'il en soit, **le point d'attention concernera surtout l'après 1^{er} janvier 2021, lorsque coexisteront au Royaume-Uni deux catégories d'Européens avec des droits très différents selon qu'ils seront arrivés avant ou après le 31 décembre 2020. Nous comptons sur le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, sous couvert de l'Union européenne, pour s'assurer auprès des autorités britanniques que la date du 30 juin 2021 sera bien respectée et que, le moment venu, la charge de la preuve de la qualité de résident européen ne sera tributaire d'aucun aléa.**

De ce point de vue, **la mise en place de l'*Independent Monitoring Authority* (IMA), instance créée en application de l'accord de retrait dont la mission consistera notamment à surveiller l'application des dispositions de cet accord relatives aux droits des citoyens européens à la fin de la période de transition, devrait faciliter un dialogue constructif avec les représentations diplomatiques et consulaires.**



Christian Cambon

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

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

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



Bruno Sido

Rapporteur
Sénateur de la Haute-
Marne
(LR)



Guillaume Gontard

Rapporteur
Sénateur de l'Isère
(EST)

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>