

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,

TOME III

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT :

Français à l'étranger et affaires consulaires (Programme 151)

Par MM. Bruno SIDO et Guillaume GONTARD,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, président ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Olivier Cigolotti, Robert del Picchia, André Gattolin, Guillaume Gontard, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, vice-présidents ; Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Philippe Paul, Hugues Saury, secrétaires ; MM. François Bonneau, Gilbert Bouchet, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, Yves Détraigne, Mme Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, M. Jean-Pierre Grand, Mme Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Ludovic Haye, Alain Houpert, Mme Gisèle Jourda, MM. Alain Joyandet, Jean-Louis Lagourgue, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Panunzi, Gérard Poadja, Mme Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Bruno Sido, Rachid Temal, Mickaël Vallet, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES	5
I. LE RÉSEAU CONSULAIRE FACE À LA CRISE SANITAIRE EN 2020.....	5
A. UNE RÉACTION À LA MESURE DE LA RUDESSE DU CHOC	5
1. <i>Des missions accomplies pour l'essentiel, mais des ajustements importants</i>	<i>5</i>
2. <i>Un accompagnement économique bienvenu des communautés françaises à l'étranger</i>	<i>6</i>
B. UN EFFORT À POURSUIVRE DANS UN CONTEXTE D'INCERTITUDE.....	7
1. <i>Un soutien économique à maintenir et des crédits à reporter en 2021</i>	<i>7</i>
2. <i>Une résilience renforcée avec la dématérialisation des procédures.....</i>	<i>8</i>
3. <i>...pourvu que soit maintenue la densité et la disponibilité du réseau consulaire français.....</i>	<i>8</i>
II. LA SITUATION DES RÉSIDENTS FRANÇAIS AU ROYAUME-UNI À LA VEILLE DU BREXIT	9
A. UNE QUESTION QUE LE SÉNAT S'EST EMPLOYÉ À CLARIFIER.....	9
1. <i>Des échéances qui ont pu être anticipées.....</i>	<i>9</i>
2. <i>Une procédure ouverte depuis le printemps 2019 et déjà largement éprouvée.....</i>	<i>10</i>
B. LES DERNIERS POINTS DE VIGILANCE.....	11
1. <i>Avantages et inconvénients d'une procédure totalement dématérialisée</i>	<i>11</i>
2. <i>La question des personnes vulnérables.....</i>	<i>12</i>
3. <i>La question de la preuve.....</i>	<i>13</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	15
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	19
ANNEXE - JUSTIFICATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 151 « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES » DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021	21

FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES

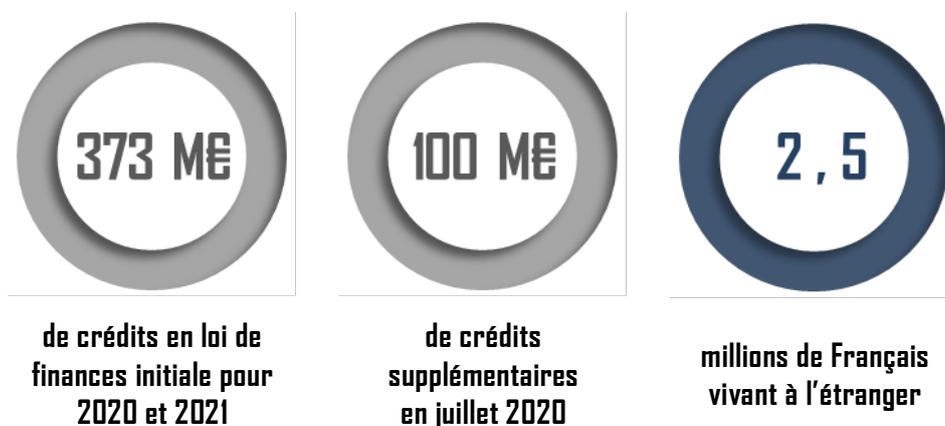
Le rapport de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a choisi deux focus :

- 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.

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

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



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 conduite 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.

II. 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

1. 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

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.

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.

2. 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

1. 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

★ 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

★ 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 ».

2. 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.**

3. 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 solution¹, 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.

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.**

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

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 25 novembre 2020, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, a procédé à l'examen des crédits du programme 151 - Français de l'étranger et affaires consulaires - de la mission « Action extérieure de l'Etat » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2021.

M. Christian Cambon, président. - Nous poursuivons nos travaux par l'examen des crédits du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ».

M. Bruno Sido, co-rapporteur. - M. le Président, chers collègues, je voudrais rappeler que le programme 151 a pour objet de fournir au Français établis ou de passage hors de France des services essentiels et de participer à la définition et à la mise en œuvre de la politique d'entrée des étrangers en France, avec les visas.

Pour cet exercice budgétaire, nous avons choisi de resserrer la focale sur deux sujets. Le premier focus porte sur le réseau consulaire, qui a été mis sous tension par la crise sanitaire et pour lequel, dans ce contexte, les moyens budgétaires sont un enjeu renforcé. Le deuxième focus, qui sera traité par mon collègue Guillaume Gontard, concerne la situation des très nombreux résidents français eu Royaume-Uni à la veille de la mise en œuvre du Brexit, le 1^{er} janvier 2021 : elle est globalement clarifiée, mais des interrogations demeurent, qui supposeront un suivi attentif début 2021.

La crise sanitaire a été un véritable test de résilience, en bon français, un « stress test », pour le réseau consulaire. Je dirai que ce test a réussi : le réseau consulaire est parvenu à organiser au printemps - chacun s'en souvient - le rapatriement de 370 000 voyageurs français, et des mesures ont été prises en faveur des 2 millions et demi de Français qui vivent à l'étranger pour les accompagner pendant cette période difficile.

Des ajustements ont bien sûr été nécessaires. Les élections consulaires de mai 2020 sont reportées en mai 2021. Le soutien au tissu associatif des Français à l'étranger, le STAFE, qui recouvre divers domaines d'action allant de l'éducation au rayonnement de la France en passant par l'insertion socio-économique, est décalé à 2021. Le déploiement du centre d'accueil administratif mondial, tant attendu, est lui aussi reporté à l'année prochaine.

Par ailleurs, 100 M€ additionnels ont été ouverts en juillet dernier sur le programme 151, dont 50 M€ pour le financement d'un secours occasionnel de solidarité - le SOS - et 50 M€ pour les bourses scolaires. Représentant 27 % de l'enveloppe initiale, cette majoration est un signal bienvenu, mais elle doit être bien plus que cela. En effet, ces 100 M€ seront

faiblement consommés en 2020 – peut-être à hauteur de 3 ou 4 M€ pour les secours occasionnels et autour de 7 M€ pour les bourses – malgré l’élargissement des critères d’éligibilité.

Pour 2021, nous approuvons la hausse de 17 % de la dotation pour l’aide sociale, qui atteint 16,2 M€. Mais, dans un contexte encore incertain, le principal enjeu reste que les quelque 90 M€ non utilisés de la « rallonge » de 100 M€ puissent être reportés en 2021. Lors des auditions il nous a été dit que les crédits du secours occasionnel de solidarité ne seraient pas intégralement reportés. La négociation doit se poursuivre, sachant que le programme 151 est le seul, parmi ceux de la mission, dont les crédits n’augmentent pas en 2021. En effet, c’est bien dans la perspective de ces reports que le budget n’augmente pas...

Par ailleurs, la crise sanitaire a renforcé l’intérêt de la dématérialisation de l’administration consulaire. La possibilité de recourir au vote électronique pour les élections consulaires de mai 2021, enfin sécurisée avec la reprise de l’entreprise attributaire qui était devenue insolvable, pourrait s’avérer très utile.

Toutes les dématérialisations de formalités et de procédures, outre certaines économies et facilitations pour les usagers, ne pourront que renforcer la résilience des administrations consulaires.

Parmi les chantiers en cours, citons en 2021 la poursuite de la dématérialisation de l’état civil, la montée en puissance de l’application France-Visas et le centre d’accueil administratif mondial joignable à toute heure. La dématérialisation est à la fois retardée, et rendue plus urgente par la crise sanitaire....

Sous un autre angle, bénéficiaire d’un réseau consulaire parmi les plus denses au monde s’est révélé un trésor inestimable pour nos compatriotes. Et naturellement tous les chantiers concourant au « consulat numérique » doivent être encouragés.

M. Guillaume Gontard, co-rapporteur. – J’en viens donc à la situation des résidents français au Royaume-Uni à la veille de la mise en œuvre du Brexit. Ils forment la plus importante des communautés françaises à l’étranger, avec 300 000 personnes. À la veille du Brexit, leur situation mérite que l’on s’y attarde, dans le prolongement de la veille constructive qu’exerce depuis 2016 le groupe de suivi de la nouvelle relation euro-britannique du Sénat – initiative de notre commission et de celle des affaires européennes.

En vertu de l’accord de retrait d’octobre 2019, les citoyens de l’Union européenne arrivés au Royaume-Uni avant la fin de la période de transition peuvent demander un nouveau statut de résident.

Ainsi, un citoyen français arrivé au Royaume-Uni avant le 31 décembre 2020, et voulant y rester au-delà, doit demander ce statut au

Royaume-Uni. Il a jusqu'au 30 juin 2021 pour le faire ; après, sa résidence serait illégale.

S'il est fait droit à sa demande, ce résident obtient le « statut de résident permanent », le « Settled status », si sa durée de résidence est supérieure à 5 ans ; en deçà lui est attribué le « statut de résident provisoire », le « Pre-Settled status », qui l'autorisera à demander le « Settled status » dès 5 ans de résidence.

La moitié des Français concernés auraient déjà formulé une demande de statut, sachant que la procédure, gratuite, dématérialisée et généralement rapide, est ouverte depuis le 30 mars 2019.

Hélas, cette procédure entièrement numérisée, impliquant le scannage du passeport et du visage, voire le téléchargement de pièces justificatives, n'est pas accessible à tous ! Et si une demande en format papier reste possible, c'est au prix d'un détour procédural plutôt alambiqué, que nous détaillons dans notre rapport écrit. La principale inquiétude concerne donc les personnes vulnérables, âgées, isolées ou précaires, ainsi que les enfants placés en famille d'accueil.

Heureusement, le consulat s'emploie très activement à identifier toutes les personnes concernées. Par ailleurs, les autorités britanniques viennent de garantir que le butoir du 30 juin 2021 sera apprécié avec souplesse et bienveillance.

Seconde difficulté, la preuve de l'obtention du statut est également dématérialisée - ce que la commission avait déjà déploré l'an dernier. Et si, jusqu'au 30 juin 2021, nul n'est supposé vérifier qu'un ressortissant de l'Union européenne dispose de ce statut de résident, il semblerait que des attestations aient déjà été demandées...

Mais le vrai point d'attention concerne l'après 1er janvier 2021, quand les droits seront différents selon la date d'arrivée - avant ou après le 31 décembre 2020 - au Royaume Uni.

De ce point de vue, la mise en place de l'Independent Monitoring Authority, instance de suivi de l'application des dispositions relatives aux droits des citoyens européens à partir de 2021, pourra faciliter certains échanges avec les représentations diplomatiques et consulaires.

Quoi qu'il en soit, nous comptons sur le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, sous couvert de l'Union européenne, pour veiller à ce que soit respectée la date du 30 juin 2021 et, surtout, qu'aucun aléa ne pèse sur l'administration de la preuve de sa qualité de résident européen.

En conclusion, nous proposons un avis favorable à l'adoption de ces crédits du programme 151.

Mme Hélène Conway-Mouret. - Je m'étonne de l'importante sous-consommation des crédits de dépense sociale. Les crédits supplémentaires

ont été accordés à la suite d'une forte pression des élus représentant les Français de l'étranger. De fait, les profils professionnels de nombreux Français de l'étranger – autoentrepreneurs, artisans, travaillant notamment dans le domaine du tourisme – font qu'ils sont les premiers à être touchés par la crise, avec de nombreuses fermetures et pertes d'emploi. Il y a donc un décalage important entre l'importance des besoins apparents, en raison d'une précarité grandissante, et le fait que ces crédits ne soient pas consommés. Avez-vous pu, au cours de vos auditions, obtenir des éclaircissements sur les raisons de ce décalage ?

M. Bruno Sido, co-rapporteur. – La consommation des crédits du secours occasionnel de solidarité a heureusement connu une forte accélération dans la dernière période, à la faveur d'une communication adéquate et d'un assouplissement des règles d'éligibilité. 2 M€ étaient consommés au 1er novembre, et déjà 2,5 M€ à la mi-novembre. Certes, nous déboucherons sur une importante sous-consommation des crédits en 2020 et Bercy a fait savoir que l'intégralité de l'enveloppe de 50 M€ ne pourrait être reportée. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères estime, de son côté, qu'il faudrait reporter au moins la moitié de ces crédits. Quoi qu'il en soit, le secours occasionnel de solidarité est une mesure bien ressentie, mais qui a probablement souffert d'un défaut d'information. Ce qui recoupe la nécessité, que j'ai évoquée, de maintenir un réseau consulaire dense.

M. Richard Yung. – J'étais hier au conseil d'administration de l'AEFE, et il est prévu que, sur les 50 M€ de l'enveloppe supplémentaire concernant les bourses, 30 M€ soient reportés, avec un total de crédits disponibles en 2021 s'élevant à 132 M€. Le problème est, ici aussi, le manque de demandes de la part des parents dû à un problème de circulation de l'information. Mais cela n'a pas été le cas des aides exceptionnelles aux élèves étrangers relevant du programme 185, qui représentent pourtant les deux tiers des élèves scolarisés dans le réseau d'enseignement français à l'étranger.

M. Christian Cambon, président. – S'il n'y a pas d'autres demandes d'intervention, je vais mettre aux voix...

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État », le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste s'abstenant.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

➤ AUDITIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES

Mardi 3 novembre 2020

- *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères* : **M. Jean-Yves LE DRIAN**, ministre

Mercredi 4 novembre 2020

- *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères* : **M. François DELATTRE**, secrétaire général

➤ AUDITIONS DES RAPPORTEURS

Mercredi 28 octobre 2020

- *Fédération des associations de parents d'élèves des établissements d'enseignement français à l'étranger (FAPEE)* : **M. François NORMANT**, président.

Mercredi 4 novembre 2020

- *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères* : **Mme Laurence HAGUENAUER**, directrice des Français de l'étranger et de l'administration consulaire.

ANNEXE -

JUSTIFICATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 151 « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES » DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021

Le **programme 151** a pour objet de fournir aux Français établis ou de passage hors de France des services essentiels et de participer à la définition et à la mise en œuvre de la politique en matière d'entrée des étrangers en France.

Chargé d'une mission de service public, il s'appuie sur un **réseau de 206 postes consulaires**, tourné principalement vers la communauté de nos ressortissants résidant hors de nos frontières (estimée à environ **2,5 millions de personnes**, dont près de 1,8 million inscrites au Registre mondial des Français établis hors de France), mais également vers les très nombreux **Français de passage à l'étranger** (plus de 20 millions chaque année avant la crise sanitaire) et les étrangers **demandeurs de visas**, en forte augmentation de 2015 à 2019.

I. Les priorités du programme 151

• S'agissant des Français de l'étranger, les priorités mises en œuvre par le programme 151 sont les suivantes :

- **assurer aux Français certains services administratifs dont ils ont besoin** à l'étranger (titres de voyage, état civil, etc.) ;

- assurer une **protection sociale minimale** pour nos communautés expatriées socialement fragiles ou en situation d'urgence ;

- permettre au plus grand nombre d'enfants français **d'accéder à un enseignement français homologué par l'attribution de bourses scolaires** ;

- permettre aux Français de l'étranger **d'exercer leur droit de vote** ;

- **exercer la protection consulaire** à l'égard des Français et des ressortissants européens.

• Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères s'attache particulièrement à **moderniser les missions consulaires et simplifier les démarches pour les usagers**. On citera notamment, parmi les réalisations récentes et les chantiers en cours ou à venir :

- **l'envoi postal sécurisé des passeports aux domiciles** des usagers qui en font la demande depuis septembre 2017 ;

- le lancement en 2019 de l'**Infocentre OSCAR**, outil de suivi statistique et de pilotage de l'activité de l'ensemble du réseau consulaire ;

- le lancement en 2019 de l'expérimentation de la **dématérialisation de l'état civil***, avec le **registre d'état civil électronique (RECE)** ; en 2021, ce registre devrait permettre de généraliser la dématérialisation de la délivrance d'extraits et de copies d'actes d'état civil (d'ores et déjà, la plateforme DALI¹ permet d'en formuler la demande par voie électronique auprès du SCEC², mais la mise à disposition du document repose encore sur la poste ou la valise diplomatique). En 2022-2023, la possibilité de télé-déclarer des évènements d'état civil devrait parachever la dématérialisation de l'état civil.

- la mise en place d'un **centre d'expertise et de ressources titres (CERT)*** propre au MEAE qui permettrait de transférer progressivement en France l'instruction et la validation des demandes de cartes nationales d'identité et de passeports recueillies dans le réseau consulaire ; l'expérimentation, débutée en décembre 2018, sera mise en œuvre dans 43 postes fin 2020 ;

- début 2021 commencera le déploiement dans quelques pays européens d'un **centre de contact unique***, service mondial installé en France et joignable par courriel et téléphone pour obtenir une assistance aux démarches administratives ;

- en 2021 devrait s'achever le déploiement de l'**application France-Visas***, qui permettra un traitement entièrement dématérialisé des demandes de visas (disparition des archives papier, numérisation des dossiers, paiement en ligne) ;

- le réseau consulaire et diplomatique se prépare, en lien avec les services du ministère de l'Intérieur et l'Agence Nationale des Titres Sécurisés, au déploiement de la **carte nationale d'identité électronique (CNIe)** à compter de l'été 2021

- dans le domaine électoral, outre la transmission électronique des procurations électorales depuis les consulats/sections consulaires vers les mairies en France (2015), on citera la mise en place du **répertoire électoral unique (REU)** qui mit un terme aux difficultés liées à la double inscription sur les listes consulaires et communales, avantage éprouvé lors des élections européennes de 2019. Par ailleurs, **le vote par internet*** :

- devrait être possible pour les élections consulaires des 29 et 30 mai 2021³

- pourrait être mis en œuvre pour les élections législatives de 2022.

¹ Délivrance d'acte en ligne.

² Service central d'état civil.

³ Les 447 conseillers consulaires ainsi élus désigneront, les 26 et 27 juin 2021, les 90 conseillers de l'Assemblée des Français de l'étranger.

- Aujourd'hui, la Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) est pleinement impliquée dans la **préparation et l'organisation des élections consulaires, reportées de 2020 à 2021 en raison de la crise sanitaire.**

- Enfin, le programme 151 comprend **l'activité de traitement des demandes de visas** par les postes consulaires. Pour mémoire, en 2018 et 2019, année record, 4,3 millions de demandes ont été examinées, en augmentation de 12,4 % par rapport à 2016, pour un peu plus de 3,5 millions de visas délivrés. Une très forte baisse est attendue pour 2020 en conséquence de la crise sanitaire.

* Mesures s'inscrivant dans le cadre de la stratégie « Action publique 2022 ».

II. La traduction budgétaire de ces priorités

➤ Les crédits du programme 151 pour 2021 s'établissent à **372,86 M€**, **marquant une grande stabilité** (+ 0,1 %).

➤ En termes de structure budgétaire, les crédits de ce programme sont répartis en **trois actions** :

- **l'action 1 « Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger »** recouvre cinq grands domaines de l'administration consulaire : l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), le fonctionnement du service public consulaire, la modernisation de l'administration consulaire (dont le vote par internet), les affaires sociales et les élections ; les crédits demandés pour 2021 sont stables à **212,1 M€** (-0,1 %) ;

- **l'action 2 « Accès des élèves français au réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger »** regroupe les crédits de l'aide à la scolarité des élèves français boursiers du réseau. Les crédits demandés, **105,3 M€**, sont rigoureusement stables, mais ces moyens pourront être complétés, en tant que de besoin, comme les années précédentes, par un prélèvement sur la soulte de l'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE) non encore épuisée¹. Pour mémoire, les bourses sont attribuées par l'AEFE après avis de la commission nationale des bourses instituée auprès du directeur de l'AEFE et qui se réunit deux fois par an, en juin et en décembre².

- **l'action 3 « Instruction des demandes de visas »** finance les rémunérations des agents exerçant cette activité. À **55,5 M€**, les crédits demandés pour 2021 sont en hausse de 1,1 %.

¹ La subvention que reçoit l'AEFE provient du programme 185 « diplomatie culturelle et d'influence » ; des crédits ont également été débloqués en 2020 pour améliorer la trésorerie des établissements en difficulté.

² Articles D 531-45 à D 531-51 du code de l'éducation.

➤ Sur cette enveloppe, les crédits de personnel (titre 2) représentent 236,79 M€ (208,43 M€ hors pensions), sans évolution notable par rapport à 2020 (236,84 M€ dont 208,3 M€ hors pensions) et qui se répartissent entre l'action 1 (181,3 M€) et l'action 3 (totalité des crédits).

➤ Les **crédits hors personnel (hors titre 2)** s'établissent, quant à eux, à **136,1 M€**, contre 135,7 M€ en 2020, soit encore une quasi-stagnation (+ 0,3 %). Ils se répartissent entre :

- la dotation de 105,3 M€, destinée à l'**aide à la scolarité** (action 2)

- **une enveloppe de 30,77 M€ destinée aux services publics fournis aux Français de l'étranger**, en hausse de 0,4 M€ (action 1 hors crédits de personnel). Au sein de cette enveloppe, les dépenses d'intervention, en hausse de 16 % pour s'établir à 20,6 M€ (+ 2,8 M€), se décomposent ainsi :

Activité	Volume	Dotation 2021 en AE=CP (titre 6)
Adoption internationale	18 OAA et 2 organisations non gouvernementales	350 000 €
	9 partenaires, dans 10 pays d'origine des enfants pour mener une quinzaine projets	250 000 €
Rapatriements et hospitalisations d'urgence	193	800 000€
Aide sociale	4 041 bénéficiaires	16 200 000 €
Organismes locaux d'entraide et de solidarité	79 associations	410 000 €
Organismes d'assistance	1 organisme subventionné	10 000 €
Caisse des Français de l'étranger	2036 bénéficiaires	380 000 €
Centres médico-sociaux	9 associations	200 000 €
Soutien au tissu associatif (STAFE)	279 associations	2 000 000 €
Total		20 600 000 €

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2021 – programme 151

Cette évolution recouvre notamment une hausse de 17 % de la dotation pour les affaires sociales, qui atteint 16,2 M€, afin de constituer une provision face aux incertitudes économiques engendrées par la crise sanitaire pour les Français de l'étranger. Cette hausse est compensée par une réduction du budget dédié au fonctionnement du service central d'état civil ainsi que des crédits alloués à l'organisation des élections consulaires¹.

Il est prévu que ces deux lignes budgétaires seront ajustées en gestion 2021, une fois identifiés, au regard de l'évolution de la pandémie, les moyens nécessaires à la poursuite du soutien de nos compatriotes à l'étranger².

➤ Les **conséquences économiques de la pandémie** sur les Français de l'étranger ont fait l'objet de mesures budgétaires anticipées *via* la LFR de juillet 2020 : **100 M€ additionnels** ont été ouverts sur le programme, dont **50 M€ pour l'aide à la scolarité** et **50 M€ pour le financement d'un secours**

¹ Il est en effet prévu que les crédits non engagés en 2020 au titre de ces élections, soit l'équivalent de 2,2 M€, seront reportés en 2021.

² Note synthétique présentant les grandes orientations du budget du ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour 2021, dite « note Achille ».

occasionnel de solidarité à nos compatriotes de l'étranger affectés par la crise sanitaire, dans le cadre d'un **plan de soutien aux Français de l'étranger**.

Par ailleurs, **une moindre consommation des dépenses hors titre 2** est attendue en 2020, à hauteur de 3,4 M€, en raison notamment du report des élections consulaires (2,2 M€) et d'une moindre réalisation du plan de charge des systèmes d'information (0,7 M€).