



...l'avis de la commission sur le projet de loi de finances pour 2023

## **ADAPTER LE SOUTIEN À NOS COMPATRIOTES À L'ÉTRANGER : L'ÉVOLUTION DE L'ACTION SOCIALE ET DE L'ADMINISTRATION CONSULAIRE**

Rapport pour avis de MM. Bruno SIDO et Guillaume GONTARD, sur le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » de la mission « Action extérieure de l'État »

Le projet de loi de finances pour 2023 établit pour le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » un niveau de ressources en légère hausse par rapport à l'exercice 2022 (+5%).

S'il faut souligner que la stabilisation des ressources intervient alors même que l'administration consulaire n'aura pas à supporter en 2023 les coûts associés à l'organisation au printemps 2022 de deux échéances électorales nationales, les rapporteurs relèvent également que cette évolution de périmètre est largement compensée par le rétablissement de la dotation de financement des bourses scolaires après une réduction ponctuelle intervenue en 2022 pour apurer l'excédent de trésorerie de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Au-delà de la stabilité des ressources allouées aux affaires consulaires, les rapporteurs pour avis se sont penchés plus particulièrement sur le déploiement expérimental du service France Consulaire qui couvre depuis l'été 2022 treize postes consulaires et sur l'action sociale mise en œuvre par l'administration consulaire, en ce compris le financement des bourses scolaires versées par l'AEFE.

Les principaux points d'attention des rapporteurs sont les suivants :

- le calendrier d'extension du déploiement du service France Consulaire reste à préciser, les objectifs initiaux n'ayant pu être tenus ;
- pour maintenir la qualité de ce service, l'extension du déploiement de France Consulaire devra être accompagnée des ressources adéquates ;
- les ponctions successives effectuées sur la soule de l'AEFE pour financer une partie des bourses scolaires nuit à la lisibilité de leur financement ;
- l'inflation des frais de scolarité et la dépréciation de l'euro vis-à-vis du dollar induisent une croissance des besoins de financement des bourses scolaires qui devra être prise en compte dans la trajectoire budgétaire du programme 151.

*Réunie le mercredi 16 novembre 2022, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » du projet de loi de finances pour 2023.*

# 1. LE REDRESSEMENT DE LA TRAJECTOIRE DU BUDGET DÉDIÉ AUX FRANÇAIS À L'ÉTRANGER NE PERMETTRA DE CONSOLIDER L'ACTION DE L'ADMINISTRATION CONSULAIRE QUE S'IL EST POURSUIVI À MOYEN TERME

## A. LE RÉTABLISSEMENT DE LA DOTATION DE FINANCEMENT DES BOURSES SCOLAIRES SE TRADUIT PAR UNE HAUSSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 151

1. Le programme budgétaire dédié aux Français à l'étranger et aux affaires consulaires connaît une légère hausse de ses crédits budgétaires en dépit de l'absence d'élection directe à l'échelle nationale en 2023

Le projet de loi de finances pour 2023 propose d'allouer au programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » **des ressources budgétaires en légère hausse à hauteur de 391,6 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 391,4 M€ en crédits de paiement (CP)**, soit une **hausse de 5% en crédits de paiement** par rapport au budget adopté en loi de finances initiales pour 2022.

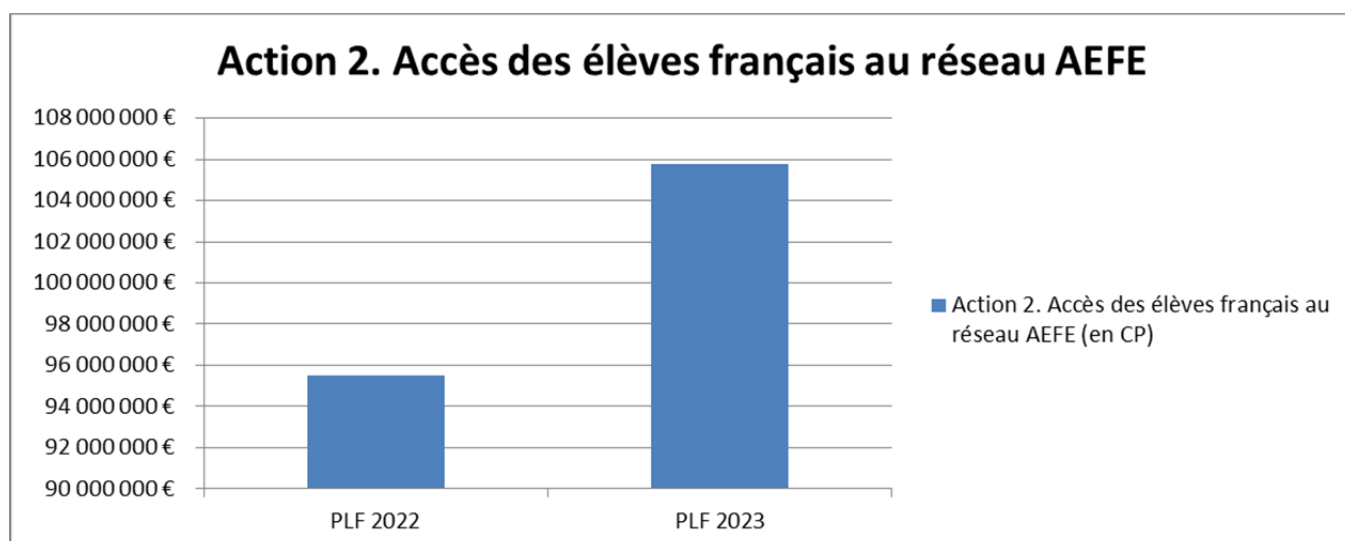
Les rapporteurs relèvent que la lecture de l'évolution globale des crédits du programme doit tenir compte du **changement de périmètre du fait de l'organisation au printemps 2022 des élections présidentielles puis législatives** par les postes consulaires qui avait justifié en loi de finances initiales pour 2022 un abondement exceptionnel à hauteur de 13,9 M€ de crédits de paiement pour financer la participation au scrutin des Français établis hors de France.

À périmètre constant, le programme 151 connaît une hausse de dotation de 9% en crédits de paiement pour l'année 2022.

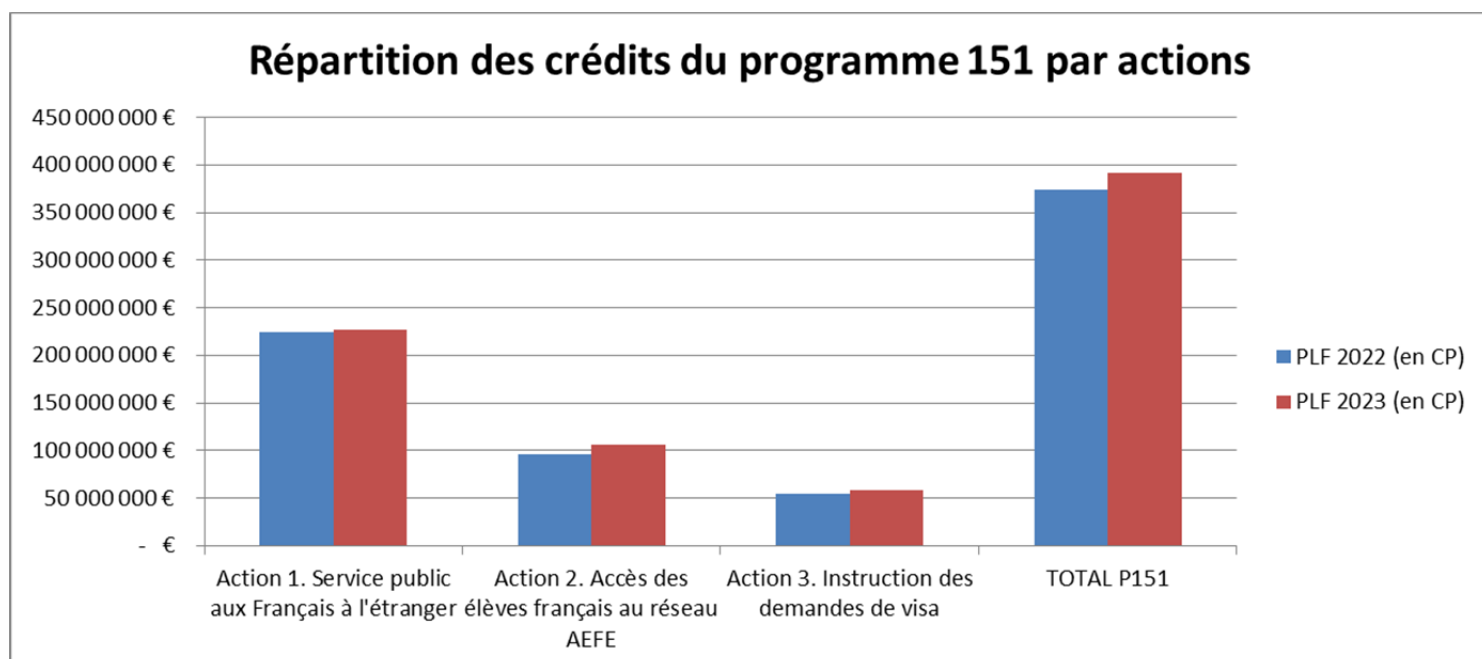
En matière d'emplois autorisés, le plafond d'emplois du programme 151 est porté à 3 259 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit **une hausse de 10,98 ETPT par rapport à l'exercice 2022**.

2. La hausse des crédits du programme 151 résulte en grande partie du rétablissement de la dotation dédiée au financement des bourses scolaires

La hausse substantielle, à périmètre constant, des crédits du programme 151 est imputable en grande partie **au rétablissement de la dotation de financement des bourses scolaires qui est fixée à 104,4 M€ pour l'exercice 2023**, ce qui correspond à son niveau de 2021 (104,7 M€), alors que la loi de finances initiales pour 2022 avait réduit cette enveloppe à un niveau de 94,4 M€.



Les deux autres actions du programme, dédiées au service public pour les Français à l'étranger et à l'instruction des demandes de visa, bénéficient dans le projet de loi de finances de **ressources stables** avec des variations inférieures à 5 M€ en crédits de paiement.



## **B. L'ADMINISTRATION CONSULAIRE, QUI NE BÉNÉFICIE PAS D'UNE HAUSSE DE CRÉDITS À LA HAUTEUR DE SON IMPORTANCE AU SEIN DU MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DOIT POURSUIVRE À MOYEN TERME LE REDRESSEMENT DE SA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE**

1. La hausse de crédits et d'effectifs dont bénéficie l'administration consulaire ne reflète pas l'importance des affaires consulaires au sein du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Le projet de loi de finances présenté par le Gouvernement prévoit une stabilisation des ressources dédiées aux affaires consulaires, alors même que **le ministère de l'Europe et des affaires étrangères connaît une hausse historique de son budget avec une croissance de 9% de ses crédits de paiement en 2023 par rapport à 2022.**

Alors que l'évolution du périmètre du programme liée à l'absence d'élection nationale directe en 2023 est compensée par le rétablissement des crédits dédiés aux bourses scolaires dont la réduction avait un caractère conjoncturel lié à l'excédent de trésorerie de l'AEFE, le programme bénéficie d'une hausse de ses crédits près de **deux fois moins dynamique que le ministère dans son ensemble.**

### **L'administration consulaire ne bénéficie pas de créations de poste à la hauteur de son importance au sein du ministère de l'Europe et des affaires étrangères**

En matière d'effectifs, la création de 18 équivalents temps plein (ETP) dont bénéficie le programme 151, répartis entre sept postes en administration centrale et onze postes à l'étranger, ne reflète pas **l'importance du programme au sein du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.** Alors que les emplois du programme 151 représentent 24% des effectifs du ministère, l'administration consulaire dans son ensemble ne bénéficie que de 18% de la croissance historique des effectifs du ministère en 2023 qui atteint 100 équivalents temps plein (ETP).

## 2. Le redressement de la trajectoire budgétaire du programme 151 doit être poursuivi à moyen terme pour consolider le réseau consulaire français

Le programme 151 a été le programme **le plus fortement mis à contribution en matière de réduction des effectifs du ministère de l'Europe et des affaires étrangères** dans le cadre du programme « Action Publique 2022 » avec la suppression de 107 ETP sur 332 suppression au total.

Alors même que la présence des agents des postes consulaires s'est révélée **déterminante pendant la crise sanitaire** liée à l'épidémie de covid-19 de 2020-2021, la consolidation du réseau consulaire suppose de maintenir à moyen terme la dynamique de « réarmement budgétaire » de l'administration consulaire.



suppressions de poste en 5 ans



titres d'identités et de voyage délivrés par le réseau diplomatique et consulaire



de Français de passage à l'étranger chaque année

## 2. LA PREMIÈRE ANNÉE D'EXPÉRIMENTATION DU SERVICE FRANCE CONSULAIRE EST UN SUCCÈS DONT LA GÉNÉRALISATION RISQUE D'ÊTRE RALENTIE PAR LES CONTRAINTES EN TERMES D'EFFECTIFS

### A. L'EXPÉRIMENTATION DU SERVICE FRANCE CONSULAIRE DANS TREIZE POSTES PILOTES A AMÉLIORÉ LE SERVICE RENDU AUX USAGERS DANS CES PAYS

#### 1. Le service France Consulaire est une expérimentation d'accès dématérialisé aux informations administratives générales pour les Français à l'étranger

Le **service France Consulaire** est un dispositif déployé de manière expérimentale depuis octobre 2021. Inspiré des modèles de réponses centralisées mis en œuvre par plusieurs de nos partenaires européens dont notamment le Royaume-Uni et les Pays-Bas, ce service a pour objet de **proposer aux usagers de l'administration consulaire, c'est-à-dire aux Français résidant à l'étranger ou de passage à l'étranger, d'obtenir rapidement une information générale** ou d'être accompagnés pour initier leurs démarches administratives.

Il est à relever que ce service, qui est **accessible par téléphone et par courriel** entre 9h et 17h, n'a pas vocation à répondre aux questions relatives aux visas ou aux demandes individuelles, qui continuent de ressortir aux postes consulaires. Le service est également accessible aux personnes sourdes et malentendantes à travers l'application ACCEO.

Pour créer ce nouveau service, qui intervient alors que plusieurs postes diplomatiques ne disposent plus aujourd'hui d'un standard téléphonique, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères s'est appuyé sur **deux prestataires extérieurs** : la société Teletech

international qui gère le plateau de réponse et la société Orange pour la collecte des appels téléphoniques.

Le service France Consulaire, situé dans les locaux du ministère de l'Europe et des affaires étrangères à La Courneuve, est composé de deux équipes distinctes : **un pôle de téléconseillers** employés par le prestataire et installé sur un plateau de réponse adapté et **un pôle de second niveau**, composé d'agents du ministère, qui est en charge de l'encadrement du dispositif et de la réponse aux questions les plus complexes ou urgentes.

Le financement de ce nouveau service a été constitué par une enveloppe de 346 000 € de CP consommés en 2021 (pour trois mois de service), puis par un abondement de 920 000 € en crédits de paiement en loi de finances initiales pour 2022 (pour une année complète).



Alors que le nombre de postes consulaires concernés par le déploiement du service a augmenté à partir de l'été 2022, le projet de loi de finances initiales pour 2023 **prévoit de financer ce service à hauteur de 1,9 M€ en 2023**, soit un doublement des crédits alloués par rapport à 2022.

## 2. Le dispositif, qui est déployé dans treize poste consulaires à l'été 2022, reçoit un accueil favorable des usagers

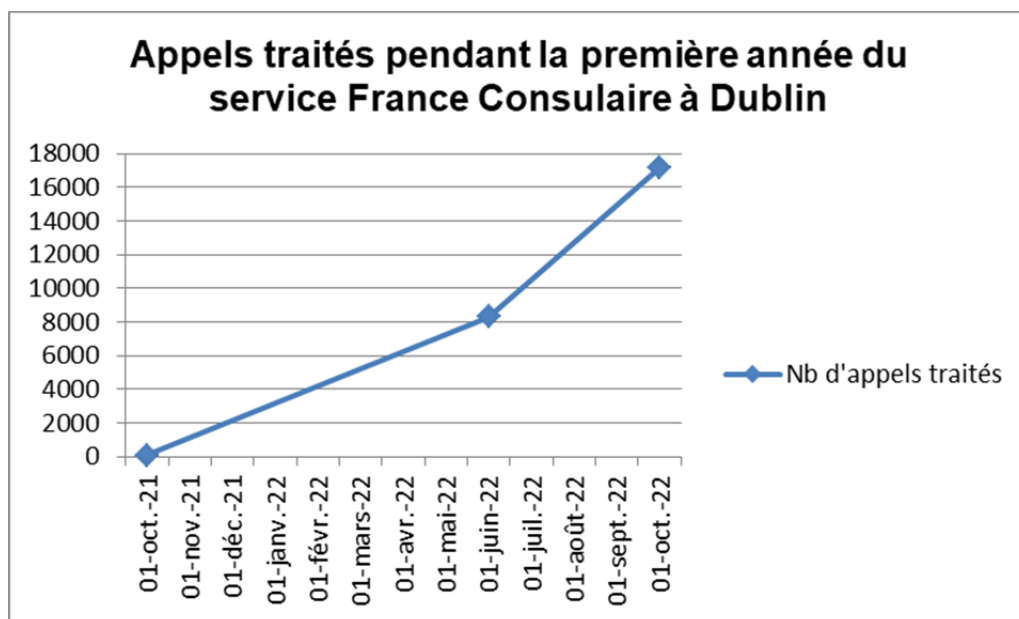
Dans un premier temps, le service France Consulaire a été déployé dans **cinq postes pilotes**<sup>1</sup>, tous situés en Europe, à compter du 13 octobre 2021. Depuis le 31 août 2022, l'expérimentation du service France Consulaire a été **élargie à treize pays européens au total**<sup>2</sup>.

Les postes pilotes, qui ont été associés à l'élaboration du service notamment en faisant état des demandes fréquemment adressées à l'administration consulaire à l'étranger, ont bénéficié de ce nouveau service qui a permis de réduire le nombre de sollicitations adressées directement à leurs agents.

Le poste de Dublin, qui correspond à la plus grande communauté française à l'étranger parmi les cinq postes pilotes, a constaté **une forte croissance des sollicitations du service France Consulaire en lien avec la République d'Irlande qui a répondu à 75 appels pendant la première semaine de mise en service et à 17 130 appels pendant sa première année de fonctionnement (octobre 2021 à octobre 2022)**. Par ailleurs, le taux de transfert des appels au consulat, qui est de seulement 5%, témoigne du fait qu'une grande majorité des usagers sollicite une information d'ordre général qui peut être fournie sans faire intervenir les agents du poste.

<sup>1</sup> Croatie, Danemark, Irlande, Slovaquie et Suède

<sup>2</sup> Croatie, Danemark, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Malte, Moldavie, Norvège, Tchéquie, Roumanie, Slovaquie, Suède



Parallèlement à l'utilité du service pour les postes, qui connaissent une diminution de leurs sollicitations directes, les indicateurs mesurés par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères font état **d'une large satisfaction des usagers**, le taux de satisfaction étant supérieur à 90%.

## **B. LE DÉPLOIEMENT DU SERVICE FRANCE CONSULAIRE DANS LE RÉSEAU DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE IMPLIQUE UN RÉÉCHELONNEMENT DES OBJECTIFS INITIAUX ET UNE COOPÉRATION APPROFONDIE AVEC LES RÉPONDANTS**

### **1. Le calendrier initial de déploiement du dispositif dans l'ensemble des pays européens s'est heurté au nombre limité d'agents en assurant l'encadrement**

Si le déploiement du service France Consulaire constitue **une opportunité d'amélioration du service rendu aux Français à l'étranger**, en particulier dans les postes qui ne disposent pas d'un standard téléphonique, il est à relever que le calendrier ambitieux qui avait été annoncé par les autorités compétentes n'a pas été tenu.

Ainsi, les rapporteurs relèvent que le 20 octobre 2021, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères avait annoncé à la commission que le service France Consulaire serait « *déployé d'ici fin 2022 dans tous les pays de l'Union européenne* »<sup>1</sup>. **Ce calendrier de déploiement**, qui avait été confirmé lors de l'audition le 1<sup>er</sup> novembre 2021 du secrétaire général du ministère, **ne pourra pas être mis en œuvre.**

---

## **Le calendrier de déploiement du service annoncé par le ministre n'a pas été tenu**

---

Le principal obstacle au déploiement du service dans de nouveaux postes consulaires tient, selon les responsables administratifs du ministère auditionnés par les rapporteurs, à **la limitation du nombre de personnels du ministère au sein du pôle de deuxième niveau affecté au site de La Courneuve et ayant pour mission de former et d'encadrer les téléconseillers employés par le prestataire.** Si le nombre d'agents de ce pôle est passé de quatre à huit agents entre 2021 et 2022 et doit atteindre quatorze en 2023, la montée en puissance du dispositif est tributaire d'une augmentation des effectifs que la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) affectera à cette mission.

<sup>1</sup> Compte-rendu du mercredi 20 octobre 2021

Par ailleurs, en dépit du taux de satisfaction élevé des usagers qui a été évoqué, les retours d'expérience font état de certaines réponses inexactes données par les téléconseillers qui sont susceptibles de générer une forte frustration tant pour les usagers que pour les postes diplomatiques auxquels ils s'adressent.

## 2. La poursuite du déploiement du service France Consulaire suppose d'apporter une attention particulière à la lisibilité du dispositif et à la formation des répondants

Les rapporteurs relèvent que **l'expérimentation du service France Consulaire est concluante** et qu'elle constitue un levier d'amélioration du service rendu aux Français installés ou de passage à l'étranger.

Eu égard à l'importance de maintenir le haut niveau de qualité de ce service et des délais réduits de traitement des demandes, les rapporteurs seront attentifs au fait que le déploiement du service dans le réseau diplomatique et consulaire soit **accompagné d'une augmentation adéquate des ressources associées, en particulier en matière d'emploi**.

Les rapporteurs seront également attentifs à ce que le déploiement du service soit accompagné d'un travail approfondi avec le prestataire pour renforcer la formation des téléconseillers dont l'exactitude des réponses représente un enjeu pour la crédibilité de l'administration consulaire. Enfin, les rapporteurs seront attentifs à ce que l'effort de communication du ministère de l'Europe et des affaires étrangères soit poursuivi pour **faire connaître ce nouveau dispositif** et s'assurer que les usagers comprennent son périmètre et son articulation avec la plateforme France-Visas.

## 3. L'INFLATION ET LA DÉPRÉCIATION DE L'EURO RISQUENT DE GÉNÉRER DES TENSIONS SUR LE FINANCEMENT DE L'ACTION SOCIALE AU BÉNÉFICE DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER DÈS L'EXERCICE 2023

### A. LE PROGRAMME 151 FINANCE NOTAMMENT LES DISPOSITIFS D'AIDE SOCIALE GÉRÉS PAR L'ADMINISTRATION CONSULAIRE ET LES BOURSES SCOLAIRES DISTRIBUÉES PAR L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER (AEFE)

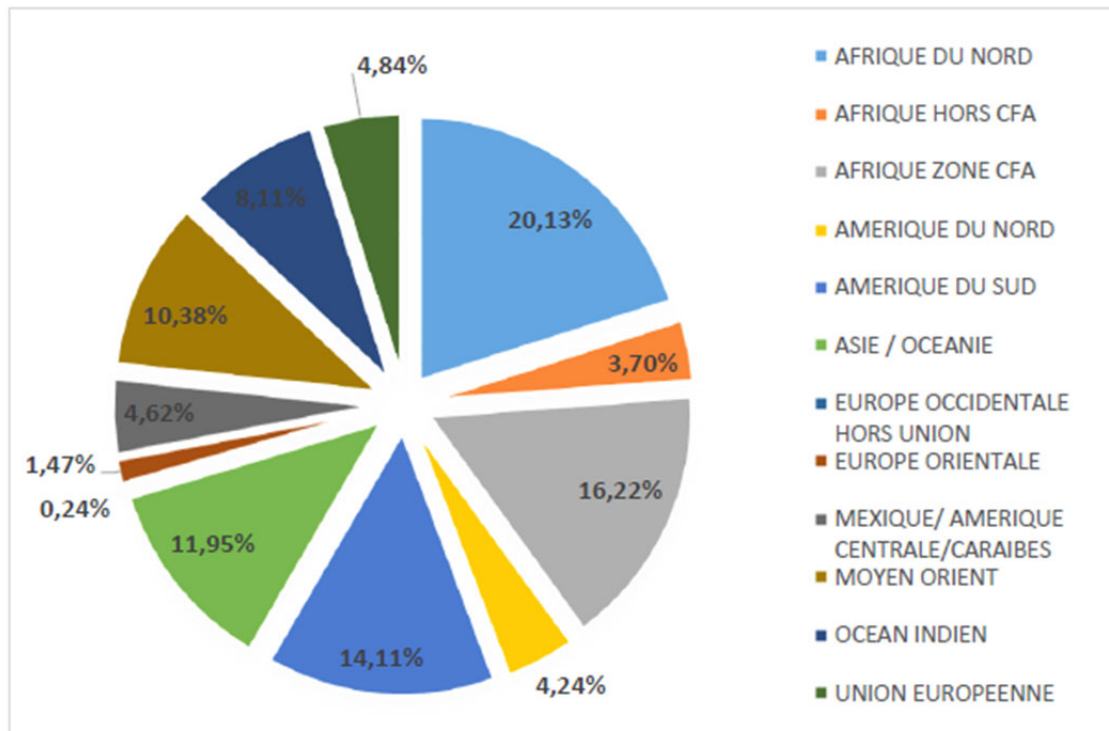
#### 1. Le programme 151 finance les aides sociales pour les Français à l'étranger les plus fragiles gérées de manière déconcentrée par les postes consulaires

Les crédits du programme 151 abondent le financement du dispositif d'aides sociales au bénéfice des Français en difficulté à l'étranger.

La gestion de ces aides sociales est assurée au niveau global par la commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger (CPPSFE) qui instruit les demandes transmises depuis l'échelon consulaire par les conseils consulaires lors de réunions en tant que conseil consulaire pour la protection et l'action sociale (CCPAS).

Les aides sociales versées par l'administration consulaire, subordonnées à des conditions d'âge ou de ressources, atteindront en 2022, en excluant de ce périmètre le dispositif exceptionnel « SOS covid », **un montant de 15,4 M€ répartis entre 4 218 allocataires**. La répartition géographique des bénéficiaires de ces aides fait apparaître la concentration des bénéficiaires dans certaines zones dont notamment l'Afrique du Nord, l'Afrique dite « zone CFA » et l'Amérique du Sud.

## Graphique 1 : Répartition géographique des bénéficiaires 2022



### 2. Le programme 151 finance les bourses scolaires distribuées par l'AEFE

Parallèlement au financement des dispositifs consulaires d'aides sociales, **le programme 151 porte une dotation spécifique pour permettre à l'AEFE de verser les bourses scolaires attribuées pour aider les familles françaises expatriées à financer les frais de scolarité de leur enfant au sein du réseau de l'enseignement français à l'étranger.**

**Les bourses sont ouvertes, sous condition de ressources, aux enfants français, résidant avec leur famille à l'étranger, inscrits au registre mondial des Français établis hors de France et, en principe, scolarisés dans un établissement du réseau de l'AEFE.**



En 2021, les bourses scolaires versées par l'AEFE ont bénéficié à 24 864 élèves répartis dans 137 pays **soit 21% des élèves français scolarisés dans le réseau** pour un montant total de 102,6 M€.

Depuis 2018, le programme 151 abonde une enveloppe de crédits gérée par l'AEFE pour financer des aides à la scolarisation des élèves en situation de handicap. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2021, cette aide est ouverte à l'ensemble des élèves concernés de nationalité française, scolarisés dans le réseau de l'AEFE, sans condition de ressources. Le montant de cette enveloppe est stable en 2023, avec 1,3 M€ en CP.



## B. LA DÉGRADATION DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE MONDIALE RISQUE DE GÉNÉRER UNE TENSION SUR LE FINANCEMENT DE L'ACTION SOCIALE CONSULAIRE ET DES BOURSES SCOLAIRES EN 2023

### 1. La reprise mondiale de l'inflation et l'extinction du dispositif « SOS covid » risque de réduire la portée de l'action sociale consulaire en 2023

Le 31 août 2022, l'administration consulaire a mis en extinction le dispositif exceptionnel du secours occasionnel de solidarité (SOS covid) créé en avril 2020 pour apporter un soutien financier d'urgence aux Français à l'étranger fragilisés par la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19.

Ce dispositif, inspiré de l'aide exceptionnelle de solidarité versée aux foyers les plus modestes en France, constituait une aide sociale soumise aux conditions de diminution de revenus, de nationalité et de résidence, reconductible tous les mois.

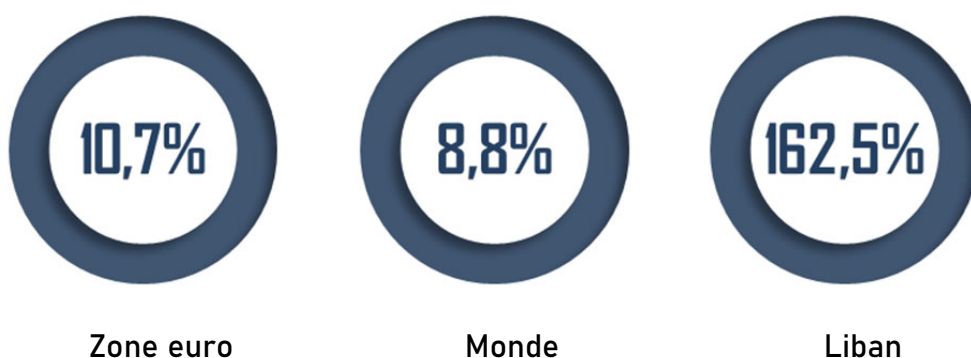
La création de ce dispositif exceptionnel s'est traduite par une forte augmentation des dépenses d'aides sociales de l'administration consulaire, **les versements de l'aide SOS covid ayant atteint 12,1 M€ pour 82 000 aides versées pendant l'ensemble de l'année 2021 et 4 M€ pour 28 000 aides versées entre janvier et août 2022.**

Dans ce contexte, les rapporteurs relèvent que la hausse d'environ 1 M€ prévue par le projet de loi de finances pour le financement des aides versées par les CCPAS **ne saurait être présentée comme une compensation à due proportion** de la disparition du dispositif SOS covid.

Les rapporteurs relèvent également que **la portée des aides sociales consulaires risque d'être réduite par la reprise de l'inflation au niveau mondial** prévue par les institutions internationales de référence pour l'année 2023. À titre d'exemple, l'inflation annuelle atteignait **plus de 160% au Liban en 2022** alors même que le poste de Beyrouth est le premier poste du réseau au regard du nombre de bénéficiaires des aides versées par la CCPAS.

Enfin, les rapporteurs relèvent que **l'administration consulaire ne dispose pas d'instrument permettant de mesurer le taux de « non-recours » des dispositifs d'aide sociale**, c'est-à-dire la proportion de nos concitoyens éligibles à ces aides qui n'en bénéficient pas du fait d'un manque d'information ou d'un choix personnel. Sans méconnaître les difficultés particulières liées au recueil d'information sur les Français établis à l'étranger, les rapporteurs soulignent **qu'une réflexion sur l'ampleur ou sur les motifs de ce non-recours permettrait d'éclairer utilement** tant la représentation nationale que l'administration consulaire elle-même sur la portée effective des aides sociales au bénéfice des Français à l'étranger.

Niveau d'inflation annuelle à la fin de l'année 2022



## 2. L'inflation des coûts de scolarité et la dépréciation de l'euro vont générer une tension sur le financement des bourses scolaires par l'AEFE en 2023

Les rapporteurs relèvent que les bourses scolaires font l'objet depuis plusieurs années **d'un circuit de financement peu lisible qui nuit à la clarté de l'information accessible au Parlement et aux citoyens.**

En effet, en 2016 et 2017, puis à nouveau en 2021 et 2022, le coût effectif des bourses scolaires pour l'exercice budgétaire a été **supérieur à l'enveloppe budgétaire allouée en loi de finances.** La différence a été prise en charge par un excédent de trésorerie de l'AEFE, la « soulte », qui a régulièrement abondé l'enveloppe de financement des bourses scolaires.

Ce mécanisme explique la réduction ponctuelle de la dotation budgétaire ramenée à 94,4 M€ en 2022 et que le projet de loi de finances pour 2023 fixe à 104,4 M€, soit un niveau proche de la dotation budgétaire pour l'exercice 2021.

Par ailleurs, les rapporteurs soulignent le fait que **cette stabilité de la dotation pour les bourses scolaires entre 2021 et 2023 est susceptible de générer un risque de sous-budgétisation** au regard des différents facteurs susceptibles de faire augmenter les besoins des élèves boursiers en 2023.

En effet, le coût effectif des bourses scolaires en 2023 devrait augmenter sous le double effet **de la dépréciation de l'euro** face au dollar, qui est la monnaie de référence pour une part importante des bourses versées, et **de l'inflation des frais de scolarité** dans le contexte de reprise générale de l'inflation, l'augmentation annuelle moyenne des frais de scolarité s'élevant à 8% en 2022 pour les établissements en gestion directe de l'AEFE.

Les rapporteurs seront à ce titre particulièrement attentifs à l'évolution du coût effectif des bourses scolaires **pour éviter tout risque de sous-budgétisation de ce poste de dépenses dans les lois de finances.**

### POUR EN SAVOIR +

- [Audition du 19 octobre 2022 de Mme Catherine Colonna](#), ministre de l'Europe et des affaires étrangères
- [Audition du 24 octobre 2022 de Mme Anne-Marie Descôtes](#), secrétaire générale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères



**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)