



**ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER**

---

**33<sup>ÈME</sup> SESSION**

**05 au 09 Octobre 2020**

**COMMISSION DES LOIS, DES RÈGLEMENTS  
ET DES AFFAIRES CONSULAIRES**





---

## TABLE DES MATIÈRES

<b>COMPOSITION DE LA COMMISSION.....</b>	<b>p. 3</b>
<b>MOT D'INTRODUCTION DE LA PRESIDENTE DE LA COMMISSION.....</b>	<b>p. 4</b>
<b>DEPLACEMENT DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER EN PERIODE COVID 19.....</b>	<b>p. 6</b>
<b>VOTE ELECTRONIQUE - ELECTIONS CONSULAIRES 2021 POINT D'ETAPE.....</b>	<b>p. 9</b>
<b>LE RESEAU FACE A LA CRISE.....</b>	<b>p. 17</b>
<b>RÉSOLUTIONS .....</b>	<b>p. 34</b>
<b>TRAVAUX PREVISIONNELS DE LE COMMISSION POUR LE 1<sup>ER</sup> TRIMESTRE 2021.....</b>	<b>p. 43</b>



## COMPOSITION DE LA COMMISSION



**Présidente : Mme DUBARD Jeanne**  
**Vice-présidente : Mme RAHAL Radya**

**M BOUCHER François**

**M CHAOUI Jean-Daniel**

**M DENDENE Karim**

**Mme GOUPIL Michèle**

**M GRANGE Jean-Philippe**

**Mme HARITCALDE Marie-Christine**

**M LANGLET Jean-Marie**

**M PITON Olivier**

**M SIGNORET Gérard**

**M SUKHO Guy**

**Mme VALLDECABRES Annik**



## **MOT D'INTRODUCTION DE LA PRESIDENTE DE LA COMMISSION**

*Au cours de cette 33ème session de l'Assemblée des Français de l'Etranger, marquée par une situation sanitaire bien particulière, la Commission des Lois, des Règlements et des Affaires Consulaires a tenu à remplir son rôle d'expert.*

*Lors des travaux les thèmes développés par la commission ont été :*

*I. Le Vote électronique, la commission continue à suivre l'évolution du Vote électronique. Lors de cette session Mme Caroline MONVOISIN, Mme Siham OULMANE, Mme Olivia RICHARD et le Président du BVE M. Marc PICHON DE VENDEUIL, ont été auditionnés.*

### **Élections consulaires 2021 : point d'étape**

*Ce rapport constitue un suivi de la veille réalisée par Mme Marie-Christine HARITCALDE sur la mise en place du vote par Internet et aborde plus particulièrement les inquiétudes relatives à la situation financière du prestataire de la solution de vote homologuée en janvier 2020, Scytl. Un autre volet aborde les différentes évolutions législatives intervenues au printemps 2020 avec, d'une part, le report des échéances électorales en 2021 et les points de vigilance qu'il soulève et, d'autre part, les réformes relatives aux conseillers des Français de l'étranger, dont la dénomination a été changée de façon anticipée et certaines garanties accordées pour l'exercice du mandat (une résolution).*

*II. La Commission des Lois, en cette période si particulière, s'est penchée sur la situation d'une part, du déplacement des FDE pendant la crise. Mme Anne GENETET, M. Roland LESCURE député des Français de l'étranger et M. Yves IBANEZ cadre au Ministère de la Santé ont été entendu.*

### **Déplacement des Français de l'étranger pendant la crise Covid 19**

*La pandémie de Covid 19 a considérablement compliqué les déplacements des citoyens Français de l'étranger vers la France. Si les impératifs sanitaires mis en place par le gouvernement ne doivent évidemment pas être sous-estimés, certaines mesures prises par le gouvernement ont cependant engendré des disparités entre Français de l'étranger, soumis à des restrictions spécifiques, pénalisantes et durables et ayant engendré des coûts parfois très importants (deux résolutions)*

*III. D'autre part Mme Laurence HAGUENAUER, Mme Corinne PEREIRA de la DFAE et Monsieur Olivier CADIC Sénateur nous ont fait un point sur la situation du réseau face à la crise.*

### **Le réseau face à la crise**

*Ce rapport a été rédigé en se fondant notamment sur les retours d'expérience des conseillers des Français de l'étranger, recueillis par un questionnaire au cours de l'été, mais aussi sur les réponses fournies par l'administration aux élus (parlementaires et conseillers à l'AFE). Il avait pour objectif de tirer un premier bilan constructif du fonctionnement du réseau*



*pendant la crise sanitaire de la première moitié de l'année 2020, des moyens et méthodes de travail mis en place pour faire face à l'urgence et la collaboration développée avec les élus. Plusieurs résolutions et recommandations sont présentées en conclusion pour appeler l'attention de la DFAE sur divers dysfonctionnements et pistes d'amélioration possibles. (trois résolutions, deux recommandations)*

*Enfin, lors de la prochaine session, la Commission des Lois, des Règlements et des Affaires Consulaires devrait se pencher sur les thèmes suivants : Le Vote électronique, le bilan des travaux de la commission et traitera de la problématique de l'enfant au sein du conflit avec la commission des affaires sociales.*

*Radya RAHAL*



## **DEPLACEMENT DES FRANCAIS DE L'ETRANGER EN PERIODE COVID19**

Olivier Piton

Vice-président du conseil consulaire de Washington DC (Etats-Unis)

Membre de la commission des lois de l'AFE

La pandémie de Covid 19 a considérablement compliqué les déplacements des citoyens Français de l'étranger vers la France. Si les impératifs sanitaires mis en place par le gouvernement ne doivent évidemment pas être sous-estimés, certaines mesures prises par le gouvernement ont cependant engendré des difficultés propres pour certains de nos compatriotes de l'étranger, soumis à des restrictions spécifiques, pénalisantes et durables.

Les Français de l'étranger qui veulent venir en France sont soumis à des règles différentes selon le pays dont ils partent.

- Liste éditée par la France de pays listés "rouge". Le décret a été pris en application de la loi n 2020-546 du 11 mai 2020 art.3 qui a modifié l'art.L 3131-15 du code de santé publique. La validité des dispositions se poursuivra jusqu'au 1er avril 2021.

---

Il existe donc deux cas de figure.

Les Français en provenance des pays listés "vert" peuvent rentrer en France sans obligation sanitaire particulière. Il s'agit, notamment des pays de l'Espace Schengen.

Et les Français des pays listés "rouge" qui doivent se soumettre à un test PCR 72 heures avant leur départ et que celui-ci soit naturellement négatif.

Le gouvernement français a mis en place des cellules médicales dans les ports et les aéroports ainsi que des personnels qualifiés en nombre, pour permettre de passer des tests PCR gratuitement.

Il est à souligner la réactivité des pouvoirs publics sur ce dossier et les moyens mis en œuvre pour assurer une aussi bonne sécurité sanitaire que possible tout sollicitant la solidarité nationale pour permettre aux Français de retour en France de bénéficier gratuitement des tests de dépistage.

Mais malheureusement une discrimination de fait est apparue entre Français de l'étranger dès la publication du décret n° 2020-911 du 27 juillet 2020.

Ce décret a en effet opéré une distinction entre les 33 pays listés "rouge" à cette date. Les Français en provenance de 29 de ces pays constituaient à pouvoir passer les tests à leur arrivée tandis que nos compatriotes en provenance des 4 pays restant : Barhein, Emirats Arabes Unis, Etats-Unis et Panama devaient se soumettre à un test PCR AVANT embarquement pour la France et le présenter à l'aéroport sous peine de ne pas être admis à embarquer.



Or, les centres médicaux des 4 pays cités, s'ils produisaient les tests, ne le faisaient pas en 72 heures et surtout, ils étaient souvent extrêmement onéreux, non remboursés par les assurances santé et leur paiement – à l'avance – n'assurait pas les résultats 72 heures avant le départ.

Des particuliers, des familles ayant acheté leur billet d'avion avant le 27 juillet et ayant rempli toutes les obligations administratives et commerciales (passeport en cours de validité et achat du titre de transport) se voyaient rajoutés un impératif sanitaire supplémentaire dont on refusait qu'ils puissent s'en acquitter une fois arrivés en France, gratuitement, comme c'était le cas de nos compatriotes issus des autres pays listés "rouge".

A la suite d'un recours en référé-liberté déposé devant le Conseil d'Etat par des plaignants français aux Etats-Unis d'Amérique, le juge administratif a rendu une ordonnance – N° 442581, le 18 août 2020 qui a rappelé l'impératif sanitaire de présenter un test PCR négatif 72 heures avant embarquement MAIS a réaffirmé le droit fondamental – hérité de l'article 2 et 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 pour tout citoyen français de se rendre en France sans restriction.

Bref, à charge pour des services consulaires déjà passablement débordés d'apprécier les situations individuelles aussi inédites que dramatiques et de concilier ces deux impératifs légaux contradictoires en octroyant des dérogations.

#### **Rappel des faits :**

- Le 16 juillet, une réunion s'était tenue entre le Ministre des Affaires Etrangères Jean-Yves Le Drian et les élus représentants les Français de l'étranger pour sensibiliser le Gouvernement aux difficultés de faire un test PCR, 72 heures maximum avant le départ.

Il avait été souligné que les Français ont un droit constitutionnel à rentrer dans leur pays.

- Le 27 juillet 2020, un décret publié au Journal Officiel réaffirme l'obligation de présenter des tests PCR négatifs de moins de 72 heures avant embarquement pour la France à compter du 1er août.

- Le 30 juillet, face au tollé provoqué, dans les quatre pays soumis à obligation avant embarquement, par une mesure qui touche des familles ayant souvent réservé leurs billets d'avion plusieurs mois à l'avance et dans l'incapacité de s'organiser pour trouver une solution, et sous la pression, notamment, des députés des Français de l'étranger Anne Genetet et Roland Lescure, le Gouvernement a décidé de repousser la date d'obligation du 1er août au 5 août et de proposer six dérogations.

- Le 5 août, l'obligation de présenter un test PCR négatif 72 heures avant embarquement devient effectif.

- Le 18 août, ordonnance du Conseil d'Etat à la suite d'un référé-liberté, qui consacre à la fois les obligations sanitaires et le droit constitutionnel à pouvoir revenir en France pour tout citoyen français.

#### **En résumé :**

L'objet de ce rapport et des deux résolutions que j'ai l'honneur de soumettre à votre approbation est de :



D'une part, demander l'équité. Que tous nos compatriotes des pays à risques puissent user de ce droit fondamental à rentrer en France s'il le souhaitent et de passer les tests PCR en France dans les centres prévus à cet effet.

D'autre part, de demander la justice devant l'argent. Que ceux qui ont dû déboursé des sommes parfois considérables pour se soumettre au test PCR pour pouvoir embarquer bénéficient d'un remboursement, naturellement sous condition, s'ils ont acheté leur titre de transport avant la publication du décret et qu'il ont payé leur test après le 5 août, date de la mise en application des obligations sanitaires prévues dans ledit décret.

Il s'agit d'un nombre restreint de nos compatriotes mais nous devons faire œuvre ici d'équité et de justice sociale.





## ÉLECTIONS CONSULAIRES 2021 – POINT D'ETAPE

Marie-Christine HARITCALDE

### **I – Point sur les élections 2020/21**

#### **A – Le calendrier électoral**

La situation sanitaire a conduit au report d'un an des échéances électorales qui devaient se dérouler au printemps et à l'automne 2020 : élections consulaires, élections des membres de l'AFE et enfin renouvellement des 6 sénateurs de la série 2.

Par un courrier du 1<sup>er</sup> septembre 2020, Jean-Baptiste LEMOYNE, renouvelé dans ses fonctions ministérielles fin juillet, a informé les conseillers des Français de l'étranger du nouveau calendrier électoral : les élections consulaires devraient se tenir les samedi 29 et dimanche 30 mai 2021, tandis que les élections à l'AFE se dérouleraient les samedi 26 et dimanche 27 juin 2021.

En vertu de la loi organique validée par le Conseil constitutionnel, les élections des 6 sénateurs de la série 2 sont reportées d'un an, au 26 septembre 2021.

Notons que, comme prend soin de le souligner le secrétaire d'État chargé des Français de l'étranger, le comité scientifique devra remettre un « rapport préalablement à la convocation officielle du scrutin », pour évaluer la situation sanitaire dans le monde et la possibilité d'organiser des élections.

Il fait ainsi référence à l'article 13 de la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 qui a notamment reporté les élections consulaires. Il prévoit que le Gouvernement remet un rapport au Parlement au plus tard 5 jours avant la publication du décret portant convocation des électeurs, lequel doit être publié 90 jours avant le scrutin.

Ainsi, nous devons attendre le mardi 23 février pour avoir davantage d'éléments sur la tenue des élections consulaires en 2021.

Si, dans l'hypothèse la moins optimiste, le comité scientifique devait estimer que les élections consulaires ne pouvaient avoir lieu dans des conditions de sécurité suffisantes en mai 2021, le Gouvernement pourrait être amené à décider un nouveau report. Cette hypothèse d'un nouveau report, qui peut sembler totalement irréaliste en temps normale, ne doit pas être immédiatement écartée : rien ne dit que le comité scientifique, qui n'est pas un organe politique, préconisera l'organisation d'élections consulaires dans le monde entier.

D'ailleurs, on peut s'interroger sur le calendrier : comment prendre en février une telle décision pour mai ? Il est évident que le gouvernement a souhaité, à juste titre, éviter à son administration comme aux candidats tout le processus électoral si des élections ne pouvaient se tenir, en anticipant au maximum la décision du comité scientifique. Il faut en effet souligner que les dépôts de candidature enregistrés en mars 2020 ont demandé un grand travail à tous, administration comme candidats. Un travail qui s'est avéré douloureux pour beaucoup et vain pour tous, et ce d'autant plus que beaucoup de listes de candidats seront amenées à changer en fonction notamment des retours en France.



Néanmoins, gageons qu'il sera compliqué pour cette instance d'anticiper l'état sanitaire mondial avec 3 mois d'avance, vu la rapidité avec laquelle les situations épidémiques évoluent. On le voit à Paris en ce mois d'octobre, où la « visibilité » d'une semaine sur l'autre est nulle.

En cas de décision d'un report, comme précédemment, il appartiendra au gouvernement de proposer une date de tenue de scrutin la plus proche possible, tant pour les élections consulaires, que pour celles à l'AFE et pour les élections sénatoriales.

En effet, dans sa décision n°2020-802 DC, très classique au regard de sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel a estimé que la prorogation d'un an du mandat des 6 sénateurs de la série 2 des Français de l'étranger, décidée par le législateur organique, était conforme aux principes constitutionnels qui « impliquent notamment que les électeurs soient appelés à exercer, selon une périodicité raisonnable, leur droit de suffrage ». Les Sages estiment que « ce report est justifié par les difficultés d'organisation de ce scrutin causées par l'épidémie mondiale de covid-19, auxquelles les modes de vote à distance applicables pour ces élections ne permettaient pas de remédier ».

Le Conseil constitutionnel a confirmé que le choix du législateur de repousser les élections sénatoriales était également justifié par un principe de « fraîcheur électorale », selon lequel les sénateurs ne sont pas élus par un collège en majeure partie composé d'élus exerçant leur mandat au-delà de son terme normal.

Il est aisément compréhensible que des conseillers et délégués élus en 2014 élisent des membres qui siégeront au Sénat jusqu'en... 2026.

Néanmoins, dans sa décision, le Conseil constitutionnel souligne que la prorogation et la diminution d'une année des mandats revêtent un caractère « exceptionnel et transitoire » car elles sont limitées à une année. On peut s'interroger sur la position des Sages si un nouveau report devait être envisagé.

Il semble à votre rapporteure que, reprenant cette phrase des membres du Conseil constitutionnel, il est plus que jamais impératif de prendre des mesures vigoureuses afin de renforcer « les modes de vote à distance » qui, aujourd'hui, ne « permettaient pas de remédier » aux difficultés d'organisation de ces scrutins en période de crise.

## **B – Autres modifications législatives en matière électorale pour 2021**

Les mandats des élus issus des scrutins qui seraient organisés en 2021 seront tous raccourcis d'une année, pour permettre la poursuite du renouvellement selon le rythme actuel.

Il s'agit d'une disposition de bon sens : pour ne pas perturber l'enchaînement élections locales / élections sénatoriales et récupérer le rythme du renouvellement de la Chambre haute, il a fallu raccourcir le mandat des élus d'une année. Néanmoins, en cas de nouveau report, raccourcir à nouveau les mandats pose problème : cela implique un report rapproché.

Tout le processus de dépôt de candidature sera à recommencer pour les élections consulaires de mai 2021. Le calendrier ayant légèrement changé, les dates ne seront pas exactement les mêmes. Néanmoins, cette « répétition en costume » de l'hiver dernier (en France) nous aura permis d'évacuer, il faut l'espérer, bon nombre de difficultés rencontrées (notamment sur les modèles de déclaration de candidature, les différentes versions du mémento qui se sont succédées, l'opacité de certaines instructions...).



Aucune élection partielle ne sera organisée dans l'année qui vient pour les Français de l'étranger. Ce point ne pose pas de problème s'agissant des parlementaires, dont les suppléants (pour les députés) ou les suivants de liste (pour les sénateurs) permettent le cas échéant de « remplir le vide » que pourraient laisser un démissionnaire. La vacance du mandat se pose davantage pour les conseillers des Français de l'étranger, en raison du fort taux de renouvellement des élus locaux.

Les frais engagés lors de la campagne 2020 pour les bulletins de vote et les affiches pourront faire l'objet d'un remboursement dès la publication du décret d'application prévu par la loi. On notera avec regret ce délai de publication, alors que les montants de remboursement étaient déjà prévus dans le mémento du candidat. Dans son courrier du 1<sup>er</sup> septembre, le Secrétaire d'État, Jean-Baptiste LEMOYNE, assurait que la publication interviendrait prochainement. La patience est mère de toutes les vertus...

Pour le dépôt des candidatures aux élections consulaires comme à l'AFE, le dossier pourra être déposé dans n'importe quel poste consulaire de la circonscription. La notion de « chef-lieu de la circonscription électorale disparaît », fort heureusement. À noter que « le cas échéant », le dossier de candidature pourra être déposé « par voie dématérialisée ». La mesure doit être détaillée par un texte règlementaire.

## **II – Point sur le vote par Internet**

La loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires prévoit dans son article 13 que « le Gouvernement remet à l'Assemblée des Français de l'étranger, au plus tard trois mois après la promulgation de la présente loi, un rapport indiquant les mesures envisagées pour assurer la mise en œuvre du vote par correspondance électronique et sa sécurisation lors des élections consulaires de mai 2021 ».

Le 22 septembre, ce rapport nous est indirectement parvenu. Il a en effet été adressé aux membres titulaires du Bureau de vote électronique de l'AFE. Le document établit un récapitulatif du vote par Internet tel qu'il devait être mis en place en mai dernier. Le précédent point d'étape de votre rapporteure en traitait largement. Il ne nous paraît donc pas utile d'y revenir, d'autant que les sujets d'interrogation ont depuis évolué.

L'importance du vote par Internet est plus que jamais évidente pour toutes et tous. Nous concluons notre dernier bilan sur le second Test Grandeur Nature, publié sur le site Internet de l'AFE à défaut d'avoir pu être examiné par notre Commission en mars 2020, par le constat que le vote par Internet s'avère particulièrement indispensable en cette période de pandémie.

Nous ne pouvions alors imaginer l'ampleur de la crise qui continue aujourd'hui encore de bouleverser nos vies. Comme le souligne le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée, le vote par Internet – unique modalité de vote à distance prévue aujourd'hui par les textes relatifs aux élections consulaires – ne permettait pas d'organiser les élections consulaires en mai 2020. En cause : la rupture d'égalité entre les électeurs, tous n'ayant pas le même accès à ce mode d'expression du suffrage.

Soit que les éléments techniques fassent défaut (absence d'équipement informatique, connexion ou logiciels insuffisants, non réception des SMS dans plusieurs pays ne permettant pas l'identification de l'électeur) soit que les électeurs ne soient pas en mesure de voter par



Internet (pensons notamment aux électeurs âgés), le vote par Internet est sélectif. Nous évoquions déjà dans notre premier bilan les « fracturés numériques », pour lesquels le Département a admis ne pas être en mesure d'ouvrir ce mode de participation.

Ainsi, on ne peut pas s'appuyer uniquement sur le vote par Internet sans contrevenir au principe constitutionnel d'accès au suffrage.

Ajoutons à ce constat les difficultés du prestataire Scytl, dont la presse a relayé la situation financière. Nous avons interrogé fin août le directeur de la mission Vote par Internet au Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, qui était alors Monsieur TRUQUET, dans la perspective de ce rapport. Bien que quittant son poste, il a bien voulu nous indiquer certains éléments : la décision de l'administrateur judiciaire désigné par le juge espagnol devait être connue début septembre. Ce qui est en jeu est le choix d'un repreneur.

Monsieur TRUQUET nous a également indiqué qu'un avenant au contrat (lequel s'achevait après les élections prévues en mai 2020) avait été signé avec l'administrateur judiciaire, permettant « la sécurisation administrative » de la maintenance technique et de la disponibilité de la plateforme de vote jusqu'à la prochaine élection consulaire.

Nous comprenons qu'en cas de nouveau problème, par exemple de sécurité, aucune adaptation importante ne pourra être demandée au repreneur de Scytl. Du reste, la plateforme ayant reçu l'homologation des services de l'État français en janvier, nous doutons que des changements majeurs puissent être apportés.

Cela renvoie au problème que nous soulevions dans un précédent rapport : la matière numérique n'est pas soumise aux mêmes lois temporelles que la matière administrative ni même que celle du monde entrepreneurial. Une solution validée en janvier 2020 sera-t-elle toujours opérationnelle un an plus tard ?

Si cette question de l'avenant signé par le Ministère a bien été évoqué dans le rapport remis le 19 septembre, la décision du juge espagnol n'y figurait pas. Votre rapporteur a donc demandé des informations à Mme MONVOISIN, qui remplace Monsieur TRUQUET. Elle a bien voulu nous préciser que la décision n'était pas encore rendue, sans que l'on connaisse les raisons du retard de la décision.

Il faut espérer qu'elle sera rendue et connue rapidement : l'incertitude en matière électorale est propice à la suspicion.

En tout état de cause et étant donné les grandes incertitudes qui pèsent, tant sur la situation sanitaire mondiale au printemps prochain, que sur la sécurisation du vote par Internet pour cette même période, la question d'un repli sur le vote par correspondance postale se pose.

Supprimé lors de l'adoption de la réforme de 2013 de la représentation des Français de l'étranger, le vote par correspondance survivait jusqu'alors pour les scrutins français à l'étranger malgré les sévères critiques qui dénonçaient un moyen aisé de fraude électorale.

En réalité, ce n'est pas seulement la fraude qu'il est censé favoriser qui a conduit à sa suppression. Beaucoup de personnes ne dénoncent-elles pas également le vote par Internet pour cette même crainte de la fraude ? La jurisprudence du Conseil d'État comme celle du Conseil constitutionnel regorgent en outre d'exemples de fraude qui entachent même le vote à l'urne.



Il faut voir dans les difficultés administratives que représente le vote par correspondance la raison de sa disparition. Par une décision 329196 du 16 juin 2010, le Conseil d'État avait annulé l'élection des conseillers à l'AFE dans la circonscription de New York car plus de 350 bulletins de vote par correspondance avaient été écartés, la signature de l'électeur n'ayant pu être authentifiée lors de la réception de l'enveloppe.

Les textes prévoyaient en effet que la signature de l'électeur devait être comparée par un spécimen fourni par le consulat. Cela s'était conclu par un rejet record de votes, supérieur au nombre de voix séparant le dernier élu du premier battu. Ainsi la sincérité du résultat ne pouvait être admise et le juge en a tiré les conséquences, à charge pour les services consulaires de s'employer à récolter des spécimens de signature de tous les électeurs inscrits.

Difficultés administratives lourdes, également pour le bureau de vote qui doit, au fil de l'eau, le jour du scrutin, intégrer les votes par correspondance ; difficultés des services postaux avérées dans un certain nombre de pays... Les arguments contre le vote par correspondance ont fini par lui coûter sa place dans la loi du 22 juillet 2013.

Il est néanmoins encore possible pour les élections des députés des Français de l'étranger, ce qui est regrettable s'agissant d'un scrutin à deux tours : les enveloppes n'ont pas le temps d'arriver et de repartir.

Si cette modalité de vote peut paraître désuète à certains, soulignons qu'elle a été évoquée pour permettre la tenue du second tour des élections municipales en France en juin dernier. Le ministre de l'Intérieur, alors Christophe CASTANER, l'a évoqué le premier, avant d'être relayé par notamment le Président de la Commission des Lois du Sénat, Philippe BAS. Les délais étaient certainement trop courts pour pouvoir prendre toutes les précautions ; ce n'est pas le cas pour les élections des Français de l'étranger : nous avons le temps pour une adaptation législative.

Pour se convaincre que le vote par correspondance n'est pas aussi baroque qu'on le croit, rappelons qu'il est exclusivement utilisé pour les élections des Italiens de l'étranger, notamment parlementaires. D'autres pays n'autorisent que le vote par correspondance : Allemagne (sauf pour les élections européennes), Canada, États-Unis, Portugal (pour les élections législatives et européennes), Royaume-Uni, Suisse.

D'autres encore, pour favoriser une plus grande participation de leurs diasporas ont pu proposer les deux modes opératoires, en personne et par correspondance : Autriche, Belgique (pour les élections législatives fédérales pour lesquelles le vote est obligatoire), Japon, Lettonie, Luxembourg (vote obligatoire), Norvège, Pays-Bas, Slovénie, Suède, Tunisie.

Alors que certains pays, comme le Canada, ont pu objecter contre l'organisation d'élections étrangères sur leur sol, le vote à distance doit être efficacement proposé à nos électeurs en 2021, a fortiori alors que nous traversons une telle crise sanitaire. Le vote par Internet, homologué et maintenant menacé, ne peut suffire.

Débattons de la réintroduction du vote par correspondance pour les élections consulaires, comme cela est encore possible pour nos législatives.

En tout état de cause, nous attendons pour l'instant la décision du juge espagnol.

Nous souhaitons que la Commission des Lois soit associée à cette information.

Soulignons enfin que l'article 16 de la loi précitée prévoit que, d'une manière générale, « lorsqu'il envisage de ne pas autoriser le vote par correspondance électronique, le Gouvernement consulte préalablement l'Assemblée des Français de l'étranger ou, dans l'intervalle des sessions, son bureau. »



Des mesures générales comme celle-ci, par opposition à des mesures de crise, ont été adoptées au cours des derniers mois.

### **III – Point sur les autres modifications législatives du mandat**

Les conseillers consulaires ne sont plus. Vive les « conseillers des Français de l'étranger »!

L'article 14 de la loi du 22 juin 2020 a modifié la date d'entrée en vigueur du changement de dénomination du mandat qui devait intervenir après les élections consulaires reportées.

Le titre « Conseiller des Français de l'étranger » remplace « Conseiller consulaire » depuis l'entrée en vigueur de la loi, le 23 juin 2020.

Les articles 15 et 16 de la même loi prévoient divers aménagements pour l'exercice de mandat de conseiller des Français de l'étranger. Ainsi notamment :

Des protections pour les élus employés dans leur entreprise à l'étranger soumis au droit français, afin qu'ils soient par exemple autorisés à assister aux réunions de leur conseil consulaire ou ne pas être licencié du fait de leur mandat (introduction d'un article 4-1 dans la loi du 22 juillet 2013) ;

Le défraiement du mandat (montant inchangé !) se fait au titre du mandat en lui-même, « pour couvrir les frais liés à son exercice ». Rappelons que, jusqu'alors, ce défraiement forfaitaire était lié à la participation des élus aux réunions consulaires, les autres éventuelles activités n'étant pas prévues par la loi ni le décret.

Le décret relatif aux membres des conseils consulaires devra préciser « leur place dans l'ordre protocolaire lors des cérémonies organisées par les ambassades et consulaires français à l'étranger ».

### **Conclusion**

Nous vivons assurément une période inédite, si ce n'est pas la gravité de la situation sanitaire (l'humanité a déjà connu pire !) si ce n'est pas la vigueur des mesures destinées à lutter contre cette effroyable maladie.

Particulièrement en période de crise, a fortiori lorsqu'elle induit le vote d'états d'urgence mettant à mal les libertés publiques, la démocratie et son exercice doivent être l'objet d'une attention particulière.

Évidemment, lorsqu'on sent sa vie menacée ou qu'on n'a pas pu sortir de chez soi pendant des mois, le fait d'aller mettre un bulletin dans une urne semble accessoire. Pourtant, c'est précisément dans ces moments-là que l'acte de voter prend tout son sens. Le rôle des élus est fondamental, chacun à leur niveau et beaucoup d'entre nous ont pu trouver dans l'exercice de celui qui nous a été confié une façon salvatrice de se rendre utile à notre communauté.

Comme le disent sans relâche les responsables politiques français, « nous devons apprendre à vivre avec le virus ». Le temps n'est plus à la mise en parenthèses de nos valeurs.

À huit mois des prochaines élections consulaires comme l'envisage pour l'instant le gouvernement, nous devons réfléchir à une organisation des élections qui garantira leur tenue. Il ne peut être question de proroger sans fin les mandats en cours.



C'est l'objectif de ce rapport : après avoir subi, nous devons inviter à agir, anticiper pour être en mesure d'agir le moment venu.

Nul ne sait dans quel état sanitaire sera le monde en mai prochain : nous devons permettre de voter à distance au maximum, dans le cadre le plus sécurisé possible. Cette préparation nous permettra d'œuvrer dans davantage de sérénité, indispensable en matière électorale.

Nous ne pouvons rester suspendus à la décision d'un juge d'un autre pays : il faut agir aujourd'hui pour demain.



**COMMISSION DES LOIS, DES REGLEMENTS  
ET DES AFFAIRES CONSULAIRES**

**33<sup>ème</sup> session - Octobre 2020**

**RAPPORT**

**Rapporteur : Radya RAHAL**  
**Vice Présidente de la Commission des Lois des Réglements et des Affaires Consulaires.**  
**Conseillère AFE pour l'Afrique du Nord**





## LE RESEAU FACE A LA CRISE

### TABLE DES MATIERES

#### INTRODUCTION

<b>I. Communication de crise, la proximité sans contact</b> .....	p.20
I.A. Les postes et les élus.....	p.20
1. Inventivité et réactivité...silence radio.....	p.21
2. Statut de l'élu: la crise a souligné des problèmes préexistants.....	p.22
I.B. Information de la Communauté.....	p.23
1. Dispositifs d'aide d'urgence: les limites de l'action des consulats.....	p.23
2. Mise à jour des listes électorales consulaires: les limites de la réglementation.....	p.24
<b>II. Moyens de crise</b> .....	p.26
II.A Des avant-postes.....	p.26
1....tributaires des mesures étrangères anti-covid.....	p.26
2. les conséquences des restrictions étrangères aux déplacements.....	p.28
II.B Des moyens obtenus de haute lutte: le combat continue.....	p.29
1. Bourses les limites techniques .....	p.29
2. Aides exceptionnelles des dispositifs obscurs .....	p.30
3. Aides aux établissements ou aux entreprises: l'inadéquation des règles budgétaires françaises .....	p.31
<b>CONCLUSION</b> .....	p.33



## INTRODUCTION

La pandémie de la Covid-19 a bouleversé nos vies dans ses aspects les plus banals du quotidien, dans des proportions et pour une durée encore indéterminées. Les dispositions qui ont été prises par tous les gouvernements à travers le monde, qui varient dans leur ampleur comme dans leur temporalité, soulignent l'universalité de la crise.

La « mobilité internationale » est mise, durablement, entre parenthèses.

Les Français établis hors de France sont doublement affectés par les mesures prises pour faire face à la situation sanitaire : les déplacements sont limités ou soumis à des protocoles stricts. Dans de nombreux pays le pont entre eux et la France est suspendu. Or, c'est vers la France que regardent ceux qui sont loin, lorsque rien dans leur pays d'accueil ne les soutient.

Dans son adresse télévisée du 16 mars 2020, le Président de la République a rappelé le droit inaliénable de tous les ressortissants français à revenir sur le territoire national, malgré la fermeture des frontières de l'Espace Schengen et de l'Union européenne, initialement décidée pour 30 jours, puis prolongée en France jusqu'à la mi-juin :

*« Je veux dire à tous nos compatriotes qui vivent à l'étranger que là aussi, en bon ordre, ils doivent se rapprocher des ambassades et consulats et que nous organiserons, pour celles et ceux qui le souhaitent et là où c'est nécessaire, leur rapatriement. »*

Pourtant, la mise en œuvre de ce droit fondamental a été fortement nuancée : si le gouvernement a déployé des efforts remarquables pour le retour des « Français de passage » qui se sont retrouvés bloqués à l'étranger en mars, les Français résidant à l'étranger ont été, par la suite, invités à rester chez eux dans la mesure du possible. En cas d'urgence notamment, les « ambassades et consulats » ont néanmoins été « mobilisés » pour trouver une solution de retour, comme l'indique la Foire aux Questions mise en ligne par le Quai. Mais plusieurs facteurs ont contribué à limiter ces directives.

D'une part, les législations des autres États ont pu contrarier des projets de retour des Français, des pays comme la Nouvelle Zélande ayant strictement fermé leurs frontières dès le mois de mars. D'autres, tels que l'Australie par exemple, n'autorisent pas encore leurs ressortissants à quitter le territoire, empêchant les doubles nationaux de venir en France, comme nous l'a signalé un conseiller des Français de cette circonscription. L'Algérie permet à chacune et chacun de partir, mais n'autorise pas les retours. Les frontières resteraient fermées jusqu'à après le référendum qui doit se tenir en novembre : l'accalmie de l'épidémie devrait opportunément coïncider avec la tenue de ce scrutin.

D'autre part, s'il n'est pas contestable que, en période de crise sanitaire, les déplacements internationaux doivent être limités, la clarté de la communication n'a pas été optimale, les fluctuations des normes, qu'elles soient françaises ou étrangères, et le manque de coordination internationale reflet d'une coopération internationale en panne, ne permettant pas aux Français de l'étranger de se projeter, par exemple pour la période estivale.

Ainsi l'instauration en France d'une quarantaine qui aurait été imposée pour chaque personne arrivant en France depuis une zone « de circulation active du virus », selon une



classification établie par arrêté, a, dans un premier temps, soulevé l'ire des Français vivant dans des pays où l'épidémie était bien mieux maitrisée qu'en France. Les élus, notamment au Parlement, ont tenté de défendre une vision moins dramatique de l'étranger et une meilleure adaptation aux réalités des différents pays. Sans succès. Le caractère discriminatoire de cette quarantaine a fortement marqué les esprits. Mais, quelques semaines plus tard, le Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères a annoncé lors d'une matinale que la quarantaine serait effectuée sur la base du volontariat, ce qui a été confirmé plus tard dans l'hémicycle du Sénat par son Secrétaire d'État, Jean-Baptiste Lemoyne. L'arrêté, publié par la suite, a identifié « le monde entier » comme zone de circulation du virus, France incluse. Dès lors, toutes les questions relatives aux modalités pratiques de mise en œuvre de cette quarantaine ont perdu de leur importance et la responsabilisation des personnes a prévalu.

Notons enfin un assouplissement des règles encadrant les déplacements intracommunautaires à partir du 15 juin, et la réouverture des frontières de l'espace européen au 1<sup>er</sup> juillet. Néanmoins, s'il n'est pour l'heure pas question de revenir à un régime aussi strict qu'au printemps 2020, certains pays européens ont repris des mesures restrictives des déplacements. Ainsi par exemple la Hongrie a-t-elle fermé ses frontières pour les étrangers et non résidents, sauf dérogations. Les résidents et nationaux peuvent quitter et revenir dans le pays, sous conditions de quarantaine et test épidémiologiques, empêchant la Présidente de notre commission de participer à nos travaux. De telles conditions sont également imposées par exemple en Belgique ou en Allemagne.

Certains redoutaient la « deuxième vague », non pas de la maladie, mais des retours en France des non résidents alors que l'état d'urgence sanitaire était décrété en France. Elle devrait venir, mais de façon moins spectaculaire car davantage liée à la crise économique qu'à la crise sanitaire : ce sera celle des milliers de Françaises et de Français qui, ruinés, seront petit à petit amenés à renoncer à leur vie ailleurs, pour retrouver l'aile protectrice de la France.

Quels moyens la France a-t-elle effectivement déployé pour ses ressortissants établis à l'étranger ? Près de 180 000 Français disséminés à travers le monde en mars ont été rapatriés, dans des délais et selon des modalités très variables. Certains sont « rentrés » par leurs propres moyens à des coûts exorbitants, d'autres grâce à la mobilisation impressionnante du Quai d'Orsay et de ses agents, aux avant-postes à travers le monde, saluée notamment dans le rapport sénatorial de Rachid TEMAL et Jean-Pierre GRAND, pour la commission des Affaires étrangères.

La réponse improvisée par le Quai d'Orsay face à cette crise a été dictée par la soudaineté et mérite analyse : nous n'en sommes pas sortis. L'épidémie n'est pas finie, beaucoup de pays font face à la « deuxième vague », sans que l'on sache combien de houles il nous faut craindre. Les Français établis à l'étranger sont comme les autres : un nombre indéterminé font face à des difficultés financières qui vont ou les ont obligés à rentrer en France. Beaucoup ne peuvent pas recourir à cette option, n'ayant plus d'attaches matérielles avec leur pays d'origine. La diversité des situations individuelles est également compliquée par l'hétérogénéité des législations « locales », d'urgence ou de droit commun. Ainsi des Français de Chine ou de Thaïlande sont-ils bloqués en France, mais doivent continuer à payer le loyer ou les charges d'un domicile que les lois d'exception de leur pays d'accueil les empêchent de regagner. D'autres, comme en Algérie, refusent de prendre le risque d'un voyage en France dans l'incertitude de pouvoir rentrer travailler, en raison de la fermeture des frontières algériennes. À l'heure où ces lignes sont rédigées, Israël réfléchit à fermer ses frontières dans le sens des départs, l'Amérique latine prend toutes les précautions pour sortir enfin la tête de l'eau, les États du sud des États-Unis n'en



finissent pas de subir des catastrophes en sus de la pandémie. Le Liban a été frappé de plein fouet par une catastrophe intervenue après d'autres crises, mettant les habitants à genou.

Devant les mois d'incertitude qui se profilent devant nous, il est important de dresser un premier bilan et de proposer des idées constructives pour la suite. C'est pourquoi notre Commission souhaite analyser l'action et la réactivité de l'administration française à l'étranger, autant que les liens de coopération qui ont pu être élaborés avec les élus ou les moyens d'action de ceux-ci.

Un questionnaire a été adressé aux conseillers des Français de l'étranger. Sur 443 élus, seuls 85 ont répondu. C'est un chiffre faible mais, par chance, la diversité des circonscriptions dont sont issues les réponses permettent d'avoir un aperçu assez large de ce qui s'est passé depuis janvier dans le monde. Les rapports parlementaires, les courriels d'informations du cabinet de Jean-Baptiste LEMOYNE, les réponses aux questions écrites des parlementaires comme des conseillers à l'AFE ont permis de compléter ce qui devait l'être.

La communication est essentielle à l'heure où l'on ne peut plus se parler à visage découvert ni se serrer la main. En période de crise, l'information entre les postes et les élus, comme celles diffusées auprès des communautés françaises peuvent sauver des vies. Le lien avec les postes a été d'autant plus important que les canaux de communication ont été réduits (I). Les postes diplomatiques et consulaires sont en réalité des avant-postes de l'État français à l'étranger, soumis aux législations locales, dont les moyens d'action en faveur des Français établis hors de France peinent à être mis en œuvre (II).

## **I – Communication de crise : la proximité sans contact**

Tant avec le poste (A) qu'avec la communauté française dans leur circonscription (B), le lien de proximité est mis à mal.

### **A – Les postes et les élus**

#### ***1) Inventivité et réactivité... ou silence radio***

Le mois de mars a vu l'essentiel des postes fermer leurs portes, en raison des mesures prises par les autorités locales. Certains consulats ont pu garder une activité en présentiel malgré la pandémie et notamment en Chine : la crise ne s'est pas déclarée au même moment et, à l'heure où la France plongeait dans l'immobilisme, la vie se poursuivait différemment à l'autre bout du monde. Une élue de Canton a pu souligner la difficulté intrinsèque à ces décalages temporels : son poste a gardé un service actif auprès Français résidant dans cette circonscription, mais a été freiné par le confinement des personnels de l'administration centrale, évoquant « le silence de Paris ». Ces temporalités différentes paraissent toutefois inévitables et, du reste, n'ont pas nécessairement vocation à se reproduire : le télétravail s'est développé partout où les équipements sont présents. Reste que, en effet, certains fonctionnaires n'ont pas le matériel nécessaire à leur domicile. Si la France venait à connaître la « seconde vague » dans des proportions telles qu'un reconfinement ou un confinement partiel serait décrété, il faudrait s'assurer qu'il ne sera pas géré avec la même impréparation – compréhensible ! - qu'au printemps 2020. La voix de Paris doit continuer à se faire entendre.



Résolution n° 1 : audit des équipements informatiques permettant aux agents, tant de l'administration centrale que dans les postes, de maintenir un service minimum à distance.

Les postes ont généralement su s'adapter aux conditions de travail uniques qui ont été imposées par des circonstances aussi brusques qu'imprévisibles. Ainsi de nombreux conseillers des Français de l'étranger évoquent la création de « boucles » d'information sur des applications comme WhatsApp (Dubai, Chicago, Los Angeles, Annaba ou encore Bangkok), WeChat en Chine, permettant un lien entre les élus et leur(s) poste(s) et une information régulière, souhaitable en temps normal, indispensable en temps de crise. Une communication « parfaite, malgré la surcharge de travail » à Agadir, bonne au Guatemala, « très réactive » à Genève.

Les outils de visioconférence ont été exploités semble-t-il assez rapidement : des réunions soit ponctuelles soit régulières ont été organisées notamment à Amsterdam, parfois pour réunir les conseils consulaires (formation « Bourses », formation « Sécurité » qui était parfois une fois toutes les deux semaines, par exemple en Belgique). Signe d'une collaboration étroite entre le poste et les représentants de la communauté française, ces initiatives ont été un outil formidable d'information entre les différents acteurs de la vie française à l'étranger.

Notons d'ailleurs que le Secrétaire d'État chargé des Français à l'étranger, Jean-Baptiste Lemoyne, a été à l'origine d'une initiative similaire pour réunir autour de lui les parlementaires des Français de l'étranger et le Président de l'AFE, lesquels ont ensuite répercuté les informations ou les réponses obtenues sur les réseaux sociaux ou par mail.

Le tableau est loin d'être rose partout : nombre d'élus regrettent soit une absence de communication avec le poste « qui ne répond pas aux demandes » à Niamey, « auto-confiné » à Ho Chi Minh Ville, « défaillant » au Caire, « très peu de communication » à Hong Kong, soit une réponse face aux sollicitations des élus qui doivent se montrer insistants (Tananarive, Mexico), soit une dégradation du lien au fil des semaines (très performant en mars à Budapest, « bien les deux premiers mois, puis rien après » à Bogota).

La communication numérique est par essence inégalitaire : certains élus n'ont pas la connexion Internet, l'équipement ou simplement la connaissance nécessaires pour prendre pleinement possession de ces technologies qui n'en finissent pas de se renouveler. La pandémie interdit à la majorité d'entre nous de rassembler « nos » concitoyens ou de reprendre une permanence au consulat. La communication dématérialisée permet de pallier – partiellement – cette situation que nous espérons la plus temporaire possible.

Mais de même que le masque et les gestes barrières nous obligent à revoir nos rapports sociaux, de même les gestes « politiques » doivent être durablement repensés. L'utilisation souvent ingénieuse des outils de collaboration numérique a été salvatrice pendant le printemps 2020 : on s'en rend particulièrement compte dans les circonscriptions où rien n'a été fait (Toronto). Nul doute que nous devons encore nous appuyer sur eux pendant longtemps. On le lit, beaucoup le pensent : nos modes de fonctionnement sont appelés à évoluer durablement, probablement vers une dématérialisation au moins partielle des mandats pour les élus représentant les Français de l'étranger.

Dans cette perspective, il semble à votre rapporteure que le droit à la formation des élus des Français de l'étranger, rappelé et précisé dans la loi du 22 juin 2020, doit être mis en œuvre le plus rapidement possible. Car finalement, cette compétence à utiliser les outils de



communication dématérialisés pourrait devenir un prérequis pour représenter nos compatriotes à l'avenir.

Résolution n°2 : accélérer l'accès à une formation « communication numérique » pour les conseillers des Français de l'étranger.

Si la question de la fracture numérique se pose pour les élus, elle est criante pour nos compatriotes les plus isolés. Les Français de l'étranger ont toujours été les premiers à s'emparer des nouveaux moyens de communication qui leur permettent de maintenir des liens et de se rapprocher virtuellement des leurs. Mais tous n'en ont pas les moyens, et c'est précisément ceux-là qui ont le plus besoin d'informations et de liens. C'est à nous de nous adapter pleinement, pour faire vivre ces mandats de proximité... sans contact.

On a vu fleurir pendant les divers confinements à travers le monde, des initiatives d'aides aux personnes isolées, leur proposant de venir les voir ou d'aller faire des courses. Si de telles démarches sont louables, elles doivent rester en conformité avec les réglementations locales et ne doivent pas habiller des tentatives de constitution d'un fichier d'électeurs vulnérables à des fins électorales, comme cela a pu être suspecté parfois. Entre assistance et campagne, la ligne peut être floue.

Néanmoins, il ne semble pas opportun de proposer un cadre réglementaire à ces initiatives : il s'agit davantage d'une question déontologique que juridique. À chacun de définir son action et ses lignes directrices. À chacun de le faire savoir.

**a) Statut de l'élu : la crise a souligné les problèmes préexistants**

Les réponses reçues au questionnaire ont démontré, sans surprise, la disparité des situations et des réactions des postes diplomatiques et consulaires. Une collaboration remarquable, mise en place pour un objectif commun dans l'intérêt de tous : l'information en temps réel des Français, tant sur la situation sanitaire dans leur pays de vie (résidence) que sur les dispositions prises par les gouvernements, information sur les déplacements internationaux et les questions relatives au retour en France.

Dans d'autres situations, le conseiller peut jouer les lanceurs d'alerte, obtenant du consulat certaines actions d'information de la communauté. Son rôle se rapproche alors du contre-pouvoir qu'incarne tous les élus : un rôle de contrôle et de vigilance, indispensable au bon fonctionnement de la démocratie.

Mais les conseillers doivent savoir s'adapter aux situations. Ainsi doit-on noter la réaction de cette conseillère des Français de Madrid qui, mesurant l'ampleur de la tâche incombant aux agents du poste, submergés d'appels et confinés eux-mêmes, s'est mise en retrait, en attendant de pouvoir être réellement utile. Exister n'est alors pas une fin en soi, si on ne pense pas pouvoir apporter une plus-value à l'action publique.

Ce sont bien sûr dans les cas de carences des postes que le rôle de l'élu est primordial. Mais il est alors bien souvent difficile pour lui d'établir le contact et de pallier le silence de l'administration. Isolé, éloigné, le conseiller des Français de l'étranger qui n'est pas mis dans la boucle, malgré ses relances, a comme recours les parlementaires, qui relayent des infos et saisissent les cabinets ministériels, ses collègues de pays dont les situations sont comparables, et



les réseaux sociaux. Mais on mesure la difficulté de la tâche, comme l'ont souligné des élus en Inde ou à Maurice.

Ces questions de collaboration et d'information des élus sont loin d'être nouvelles. Elles sont régulièrement soulignées et ce depuis la création des mandats des représentants des Français de l'étranger. Elles prennent néanmoins une importance nouvelle en temps de crise, et ont fait l'objet de discussions au Sénat. Voir les amendements votés par le Sénat à l'occasion de la discussion de la proposition de loi de Ronan LE GLEUT pour la création d'un fonds de solidarité pour les Français de l'étranger : Olivier CADIC et Jean-Yves LECONTE, ainsi que Christophe FRASSA, ont demandé que les élus soient associés aux différents dispositifs créés pendant la crise. Hélas, il y a peu de chances que ce texte, adopté à l'unanimité au Sénat, soit seulement inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Pourtant, il nous semble possible de définir un cadre règlementaire permettant l'information en temps réel des conseillers des Français de l'étranger. On a pu constater que beaucoup de postes l'ont fait d'eux-mêmes, mais un alinéa supplémentaire définissant ces « bonnes pratiques » ne coûterait rien.

Recommandation n°3 : revoir le décret de 2014 pour prévoir l'information régulière par les postes consulaires des conseillers des Français de l'étranger au moyen de communication instantanée, sur la situation sanitaire et règlementaire dans leur pays d'accueil.

Un cadre mieux défini de la relation postes / élus permettrait un meilleur épanouissement de la relation élus / communautés françaises.

## **B – Information de la communauté française**

### ***1) Dispositifs d'aide d'urgence : les limites de l'action des conseillers***

Par définition, des aides d'urgence constituent une réaction supposément rapide et doivent répondre à un objectif d'efficacité.

S'agissant de ce dernier point, les postes n'ayant pas eu pour instruction de consulter les élus, le rôle de ces derniers devait se limiter à informer la communauté française de l'existence du dispositif déployé. On notera à cet égard la réponse du Ministère à la question écrite du sénateur del PICCHIA : *« les aides individuelles, ordinaires ou exceptionnelles, ne sont jamais validées au cas par cas en conseil consulaire. Le calendrier contraint dans lequel ce dernier se déroule ne permettrait pas de consultation formelle et systématique des élus en amont de l'examen des demandes. Le rôle des élus reste cependant bien sûr inchangé : ils contribuent à faire connaître le dispositif à nos compatriotes en difficulté et peuvent signaler aux services consulaires les cas les plus délicats. Ils sont, en outre, régulièrement informés du nombre de nos compatriotes ayant pu bénéficier de cette aide et du volume financier qu'elle représente. »*

Le Ministère lui-même reconnaît l'importance de l'avis des élus par leur connaissance des Français de la circonscription (voir la réponse à la question de Medhi BEN LACENH, qui souhaitait l'anonymat des demandes de bourse), il ne leur a accordé qu'un rôle d'information de la communauté sur l'existence du dispositif. Pourtant, près de la moitié des conseillers ayant répondu disent n'en avoir reçu aucune sur les modalités locales du dispositif, pas plus que sur les dossiers présentés ou rejetés.



Une demi-douzaine d'élus font état de chiffres précis, mais tous n'ont pas pu intervenir pour « les cas les plus délicats ». Une impuissance à aider qui se manifeste par des critiques virulentes contre le dispositif d'aides exceptionnelles Covid, s'agissant des critères d'obtention beaucoup trop sélectifs voire humiliants, des montants dérisoires, du caractère ponctuel alors que la crise s'éternise...

Se pose ainsi la question de la communication des instructions que reçoivent les postes, lorsque celles-ci revêtent un caractère opposable aux Français. Elles ne sont pas publiées, par principe, ni aux parlementaires, ni aux élus, qu'ils soient ou non membres de l'AFE. Cela pose un réel problème au regard des droits des usagers, mais aussi dans l'exercice du mandat d' élu local. Une fois encore, la collaboration entre le poste et les élus dépend essentiellement de la conception que les diplomates ont du rôle des conseillers des Français de l'étranger. Cela n'est pas nouveau et peut être partiellement réparé en cours de mandat : devant l'implication de certains élus auprès de la communauté, par l'utilité des informations qu'ils remontent, **les conseillers des Français de l'étranger** peuvent parfois prouver leur utilité et affirmer l'importance de leur rôle, **en complément, non en concurrence, des autorités diplomatiques et consulaires.**

Au cours d'une réunion téléphonique organisée autour de Jean-Baptiste Lemoyne, Marc VILLARD, Président de l'AFE, est monté au créneau pour dénoncer l'opacité du système d'aides mis en place sans concertation avec les élus : sans avoir accès aux instructions envoyées aux postes, l' élu est démuné et ne peut ni contribuer à une bonne application de la mesure, ni exercer sa nécessaire vigilance sur l'appréciation des dossiers par les agents. Marc VILLARD a demandé la transmission de ces instructions à différentes reprises, appuyé par des parlementaires. Le blocage du Département est néanmoins sans appel, ces instructions étant opposables à l'administration, qui n'a pas intérêt à créer des droits en faveur des usagers.

Recommandation n°4 : associer les élus au traitement des demandes d'aides exceptionnelles Covid.
--

Il n'en reste pas moins que la prétendue rapidité de la mise en place des aides d'urgences – un nouvel assouplissement des critères a été communiqué le 18 septembre, soulignant à quel point la rapidité d'exécution est relative - fait pour l'instant barrage à la consultation des élus, à qui l'on demande pourtant de relayer les informations.

Pour ce faire, encore faut-il qu'ils aient les moyens de le communiquer avec leur communauté.

## ***2) Mise à jour des listes électorales consulaires : les limites de la réglementation***

La question du formulaire relative à la mise à jour des LEC et leur communication aux élus a été largement mal reçue par les élus qui y ont répondu. Certains, comme à Sydney, ont pris soin de signaler leur incompréhension : en période de crise et face à l'ampleur des tâches, les agents consulaires ont mieux à faire que de réunir les documents nécessaires à la tenue d'une commission de contrôle.

Certes, lorsque des vies sont en jeu, lorsque le traitement rapide des demandes d'aides exceptionnelles permet à une famille d'acheter de quoi se nourrir, lorsque le poste est submergé par l'organisation des retours, la priorité ne semble pas être la mise à jour de la liste électorale





consulaire, a fortiori lorsque les élections ont été repoussées d'un an, comme l'ont signalé plusieurs élus (Madrid, Santiago, Sydney).

Pourtant, cette crise a révélé une doctrine administrative inattendue : selon la réponse faite à Robert del PICCHIA, la LEC sert uniquement à la communication politique, c'est-à-dire à des fins électorales : *« Les informations contenues sur les listes électorales consulaires ont vocation à permettre la communication à finalité électorale. Le processus d'élaboration et de mise à jour de ces listes n'a pas été conçu pour permettre l'assistance aux Français en cas de crise. »*

C'est d'autant plus surprenant que le législateur, en prévoyant que les LEC contiennent, le cas échéant, l'adresse électronique des électeurs, avait pour objectif de pallier la difficulté intrinsèque au mandat de représentant des Français de l'étranger : des circonscriptions étendues, des personnes isolées qu'on ne peut pas rencontrer au marché le samedi matin.

Pour répondre au mécontentement d'électeurs submergés de mails pendant les périodes électorales et négligés ensuite, l'administration a opéré une dichotomie entre les informations contenues sur le registre des Français établis hors de France, auxquelles seule l'administration a accès, et les informations contenues sur la LEC, auxquels les élus, les candidats, les partis politiques, les « associations représentatives » et tous les électeurs d'une circonscription ont accès (pas au même moment pour tous). Lors de leur inscription au registre des Français de l'étranger, en ligne ou en personne, les Français peuvent choisir d'indiquer des adresses mails différentes, une pour la communication avec le consulat, une autre pour la liste électorale, ou même rien pour cette dernière. Si on se doit de comprendre la démarche de l'administration, qui a souhaité répondre à un vide juridique (elle a exclu tout recours au juge en cas de mauvaise utilisation, notamment commerciale, des informations contenues sur la LEC), cela pose un véritable problème quant au respect de l'esprit de la loi. Celui-ci était clairement de permettre aux élus d'entrer en contact avec les Français de leur circonscription et de le maintenir tout au long de leur mandat. Il en va de la possibilité d'exercer celui-ci, a fortiori lorsque ni la loi ni le décret ne prévoient plus le droit pour les élus de tenir des permanences au poste. La finalité purement électorale de l'accès aux LEC est ainsi une mauvaise interprétation de la loi.

Depuis le début de l'année 2020, les mouvements d'inscriptions ont été nombreux. À la fin de celle-ci ou au début 2021, on pourra prendre l'ampleur des mouvements inverses de désinscription : beaucoup de Français ont déjà fait leurs valises pour rentrer en France, notamment pour raison économique. Ce qui nous paraît notable, c'est que, notamment au Mexique où 1200 personnes se sont inscrites en janvier, l'augmentation constatée répond à un besoin de lien entre les Français résidant dans un autre pays et leur consulat. Il est fort naturel, face à une crise de l'ampleur que nous connaissons, que le réflexe soit d'établir un contact avec les autorités françaises. Mais si l'administration centrale reconnaît elle-même le rôle indispensable d'information que jouent les élus dans leur circonscription, elle ne leur permet pas de le remplir pleinement : toutes ces personnes qui se sont inscrites au registre et même sur la LEC cette année, précisément pour avoir des informations, ne sont pas connues des élus qui n'ont pas accès à la LEC à jour, puisque les commissions de contrôle ne se sont que très peu réunies. Seules les coordonnées contenues sur le registre le sont. Les élus n'y ont pas accès.

Ainsi, les élus ne peuvent pas, en temps de crise, communiquer avec ceux qui seraient particulièrement en demande de ces informations. « Les élections ont été reportées », répondent plusieurs élus à notre questionnaire pour justifier la non mise à jour de la LEC. Ils expliquent ensuite avoir régulièrement communiqué avec les Français de leur circonscription... par mail.



Le rôle d'information dans lequel l'administration cantonne les élus tout en limitant leur capacité de communication aux périodes électorales, ne peut pas être rempli de façon satisfaisante sans une mise à jour, au fil de l'eau, des coordonnées des électeurs.

Recommandation n°5 : en cas d'état d'urgence, communiquer aux conseillers des Français de l'étranger leur liste électorale consulaire avec les coordonnées actualisées, hors réunion des commissions de contrôle.

L'impossibilité de réunir les commissions de contrôle, qui exigent des préparatifs bien trop lourds pour les consulats en période de crise, révèle l'inadaptation de la réforme de la révision des listes électorales consulaires. Initialement, en confiant la présidence de cet organe au vice-président du conseil consulaire, on plaçait l' élu au cœur du dispositif de mise à jour des LEC, ce qui nous semble être un effort très louable de renforcement de la transparence électorale. Dans les faits, les membres de la commission de contrôle dépendent intégralement de la disponibilité des agents du poste (voir la réponse à la question écrite de Nadine FOUQUES-WEISS). « Impossible de vérifier 36 000 noms », balaie l' élue de Madrid.

Comme toujours, il faut donner aux élus les moyens d'exercer un mandat au service de leurs compatriotes.

## **II – Moyens de crise**

Les Français de l'étranger sont, par définition, soumis aux conditions de vie de leur pays d'accueil. Cette crise a démontré les limites de l'empire des lois françaises, tant pour les capacités d'action des postes (A) que pour les moyens donnés par Paris (B) pour agir.

### **A – Des « avant-postes »...**

#### ***1) ... tributaires des mesures étrangères anti-Covid***

En période de crise sanitaire, les postes consulaires sont évidemment soumis aux aléas d'une législation du pays d'accueil aussi mouvante qu'elle peut l'être en France lors d'un état d'exception.

Ainsi de nombreux consulats ont-ils dû fermer leurs portes pendant les périodes où des confinements de la population ont été décrétés. Seuls les élus des Français de Chine ont signalé le maintien du service public en personne.

La rigueur des mesures locales a pu empêcher une reprise partielle des services au fil des mois, ou qu'un système de rendez-vous en personne en cas d'urgence ne soit organisé (Buenos Aires, Sao Paulo).

Dans la plupart des pays toutefois, des permanences téléphoniques ont été installées pour pallier l'impossibilité de contact physique.

Dans de nombreux cas, bien qu'improvisées, les solutions mises en place et la réactivité des postes ont été saluées par les conseillers des Français de l'étranger qui ont répondu au



questionnaire. Notons ainsi le cas de Madrid où, d'après une des élus, les lignes téléphoniques d'urgence ont été renforcées, redirigées vers les téléphones portables des agents confinés à leur domicile comme le reste de la population. Ils ont pu répondre « aux milliers d'appels ».

Notons encore le cas du poste consulaire de Genève, qui a traité « 22 000 appels et 36 000 mails » à partir de sa fermeture le 17 mars.

Au fil des semaines, des rendez-vous ont généralement été rendus possibles, pour les Français ayant besoin de papiers d'état civil, ou de retirer leur passeport. Mais, là encore, l'organisation d'une telle accessibilité du consulat au public a été encadrée par les réglementations locales (New York, Managua). Si les locaux du consulat ne permettent pas la distanciation physique de rigueur, le service à distance a été maintenu (absence de protection des personnels à Stuttgart, problème d'aménagement des locaux à Annaba). Pour d'autres, des aménagements ont pu être faits, permettant au public de revenir, sur rendez-vous, généralement dans le courant du mois de juin (tardivement à Alger, sur rendez-vous sous réserve de l'accord du poste à Amsterdam...).

On sait que certains postes ont également été fermés parce que des cas de contamination parmi les personnels ont été découverts, entraînant la mise en quarantaine des équipes dès le mois de mars, mais également plus récemment. Notons ainsi le cas des postes d'Oran et d'Annaba qui ont été fermés suite à la contamination de l'un d'entre eux, quant au poste d'Alger, il a organisé une présence tournante des équipes d'agents locaux, afin d'éviter la fermeture du poste en cas de contamination. Ces agents ont été divisés en deux équipes, et leur temps de présence réduit de moitié : ils viennent travailler une semaine sur deux et sont chargés de l'accueil du public. La séparation physique avec les autres personnels est strictement observée:un autre monde!.

À Madagascar, les mesures de lutte contre la pandémie, assez fluctuantes, ont parfois paralysé les transports en commun pendant des périodes de plusieurs jours. Les personnels de droit local, qui n'habitent pas à proximité du consulat, ont été empêchés de venir. L'accueil du public a donc été fortement perturbé, sans que l'on puisse contrecarrer les effets de ces mesures locales.

Les mesures de confinement puis l'organisation du travail par rotation des équipes au consulat a été ou est encore plus ou moins suffisante en fonction des postes. L'offre ne rencontre pas nécessairement la demande : des élus décrivent des équipes déjà insuffisantes avant la crise, surchargées par les rapatriements des Français de passage, qui ne pouvaient pas en plus assurer un service public pour les Français établis dans le pays (par exemple Miami, dont la ligne téléphonique d'urgence a été très vite saturée).

Recommandation n° 6 : audit des méthodes de travail, à distance ou par rotation des équipes, dans les postes diplomatiques et consulaires.
--

On nous a rapporté qu'en mai, alors que le report des élections consulaires d'une année n'avait pas encore été décidé, le Département a interrogé les postes pour connaître leur capacité d'action en cette matière. L'un d'entre eux a répondu qu'aucune marge de manœuvre n'était disponible tant que les moyens du poste étaient utilisés comme agence de voyages.



## **2) Les conséquences des restrictions étrangères aux déplacements**

Les restrictions aux déplacements internationaux ont pu également représenter un problème de taille, notamment pour les rotations estivales des équipes diplomatiques et consulaires. Ainsi, un conseiller des Français de Madagascar a-t-il relevé que les agents terminant leur contrat et repartis en France n'avaient pas été remplacés, diminuant encore les équipes déjà durement impactées. Un problème similaire a été signalé en République dominicaine, où les personnels diplomatiques ont été considérablement réduits, sans être remplacés. S'agissant des congés des agents diplomatiques et consulaires, le Département les a encouragés, par exemple au Chili, à ne pas quitter leur pays d'affectation, le retour pouvant poser problème.

Les difficultés posées par l'éventuelle impossibilité d'un retour sont réelles hors de l'Espace européen, dans les pays qui ont imposé des conditions de quarantaine particulièrement strictes, par exemple en Thaïlande, où le nouvel ambassadeur de France ne serait pas autorisé à effectuer sa quarantaine à la résidence mais, comme n'importe quelle personne arrivant sur ce territoire, à l'hôtel et aux frais (élevés) du contribuable. Cela n'est pas sans poser des questions du point de vue du droit international.

Nous avons appris que notre collègue, Marc VILLARD, Président de cette assemblée, ne sera pas en mesure de participer aux travaux de cette session si particulière : il ne peut quitter le Vietnam sans assurance de pouvoir y retourner. Du reste, votre rapporteure n'a pas non plus de garantie de pouvoir regagner son domicile : quand bien même les élus des Français de l'étranger obtiendraient la certitude d'être assimilés à des personnels diplomatiques, ce sont bien les autorités locales qui tranchent et peuvent empêcher le retour. Des conseillers des Français de l'étranger sont ainsi bloqués en France ou ailleurs depuis le début de l'année, et restent dans l'impossibilité de regagner leur circonscription.

Le site « Conseils aux voyageurs, ainsi que les sites des ambassades ou des consulats permettent généralement d'accéder à une information à jour des restrictions aux frontières ou des conditions dans lesquelles les personnes (étrangères, binationales ou résidentes) peuvent entrer dans le pays. Néanmoins, une information spécifique pour les résidents français dans ces pays, qu'ils soient ou non détenteurs d'un passeport diplomatique ou de service, n'est pas toujours la plus facile à trouver. Il serait utile d'avoir un bilan des règles par pays, ceux dans lesquels les Français qui y résident, personnels diplomatiques, élus ou simples résidents, sont empêchés d'y retourner, afin de prendre la mesure d'une situation qui peut être fort dommageable pour nos ressortissants.

En Chine, un résident qui souhaite regagner son domicile, pour lequel il paie par exemple un loyer depuis janvier, doit prouver que son activité est économiquement essentielle. Une autorité chinoise équivalente à la Mairie examine les demandes qui doivent être formulées par les entreprises, et les autorisations sont rares pour les non nationaux. Les Français rentrés, en France, en janvier sont toujours bloqués, et continuent à s'acquitter des charges de leur domicile. Combien de temps pourront-ils tenir ?

Recommandation n° 7 : mise en ligne d'un état des lieux des restrictions des pays pour les Français qui y résident.
---



« Quoi qu'il en coûte » a dit le Président de la République pour expliquer les efforts déployés pour sauver l'économie française du chaos et prévenir une catastrophe sociale. Quid de ceux qui vivent ailleurs ?

## **B – Des moyens obtenus de haute lutte : la lutte continue**

### **- Bourses : les limites techniques**

S'agissant du travail des élus et des réunions des conseils consulaires, en formation « Bourses », « Aides sociales » ou « Sécurité », les équipements nécessaires ont pu se révéler insuffisants. C'est surtout lors du traitement des demandes de bourses scolaires que les difficultés techniques ont pu apparaître, différentes d'un pays à l'autre.

Le calendrier des réunions des conseils consulaires Bourses (CCB1) pour le rythme nord a été adapté lorsque cela a été possible, dans les pays où les premières réunions n'avaient pas déjà eu lieu. En effet, comme le soulignait le Bureau de l'AFE mi-avril, « Certains CCB1 se sont tenus de manière très précoce sans possibilité de consultation au préalable des dossiers par les participants, en les anonymisant lors du conseil et en refusant parfois aux participants le droit de modifier le montant des quotités. »

Alerté de la dégradation rapide de la situation financière d'un grand nombre de familles, le Secrétaire d'État chargé des Français de l'étranger a acté la possibilité pour ces familles d'introduire un recours gracieux pour demander une augmentation de la quotité. La date limite pour ces demandes a été fixée à la fin du mois de mai. La date limite de la réunion des CCB1 a été fixée au 15 mai, pour permettre à un maximum de familles d'introduire une demande de bourse pour le paiement du 3<sup>e</sup> trimestre.

Il s'est agi, la plupart du temps, d'une réorganisation efficace du calendrier, même si certains élus ont regretté le refus de report de la CCB1 par le poste, notamment à Amsterdam. La faiblesse des quotités accordées, dans un contexte concurrentiel important, a été soulignée au Danemark.

Le principal problème, réunir les membres des CCB1 à distance, a été largement réglé par l'organisation de visio-conférences. Outre la pénibilité d'une réunion parfois appelée à durer plusieurs heures avec plus de deux dizaines de participants (cela a été relevé dans plusieurs endroits, notamment en Grèce) – certains membres se déconnectant opportunément en cours de route -, la difficulté pour les élus d'analyser des demandes a résidé dans l'impératif de confidentialité induit par la tenue virtuelle de ces réunions. Les postes n'ont en effet pas accès à une solution technique sécurisée, à laquelle les nombreux participants auraient pu se connecter et partager des informations extrêmement sensibles, ayant trait à la situation financière des familles.

La règle a dès lors été la confidentialité des dossiers, ce qui a posé assurément un problème pour les élus, dont la plus-value réside essentiellement dans leur connaissance de la situation des familles. Certains postes ont fait preuve de réactivité en faisant parvenir les dossiers par voie postale ou par mail, avant la réunion, par exemple à Genève. Néanmoins, naturellement, cette solution n'est pas envisageable dans les pays où le service postal fait déjà cruellement défaut en temps normal, a fortiori en temps de crise sanitaire. Rappelons en effet que même en France, pendant les premières semaines de confinement, les services postaux ont été sévèrement



affectés et les courriers retardés parfois de plusieurs semaines. Le mail n'est pas un moyen de communication particulièrement sécurisé, s'agissant d'informations aussi sensibles.

Il n'est pas douteux que de nombreuses réunions impliquant les personnels diplomatiques nécessitent des mesures de cyber-sécurité. Le problème s'est posé dans les mêmes termes au Parlement, pour la réunion des commissions "virtuelles" pendant le confinement. L'administration dans son ensemble étant confrontée à la nécessité de trouver un système de fonctionnement à distance, cette problématique n'est pas limitée aux modalités de travail des conseillers des Français de l'étranger. Dans l'attente d'une solution générale, fiable et accessible, il semble donc nécessaire de réfléchir à un *modus operandi* commun à toutes les réunions des bourses.

*Recommandation n°8 : définir les modalités de travail des conseils consulaires en formation Bourses, qui respectent la confidentialité des demandes mais permettent un travail constructif des membres élus*

## **2) Aides exceptionnelles : des dispositifs obscurs**

En effet, après les nombreuses demandes de parlementaires qui ont alerté le Département sur la situation dramatique dans laquelle se trouvent plongés un grand nombre de nos compatriotes, le Quai a pu obtenir de Bercy une enveloppe budgétaire de 220 millions d'euros, à répartir entre les bourses, les aides aux établissements, les aides à la scolarité pour les familles étrangères qui ont un enfant scolarisé dans un EFE, les aides d'urgence aux Français... « Mobilisable immédiatement sur le fonds Covid » a promis Gérard DARMANIN, alors ministre des Comptes publics.

Autres plaintes parlementaires, nouvelle réunion, cette fois avec le cabinet de Jean-Yves LE DRIAN. Les critères, définis de haute lutte avec Bercy qui refuse d'adapter son logiciel aux Français à l'étranger, ont été assouplis. Il aura néanmoins fallu attendre la mi-septembre pour prendre connaissance du nouveau dispositif, directement par Jean-Baptiste LEMOYNE, heureusement renouvelé dans ses fonctions ministérielles fin juillet. Il faut en effet souligner les grandes qualités de disponibilité et d'écoute de ce Secrétaire d'État, qui prend la peine de s'adresser directement aux conseillers des Français de l'étranger par mail pour les informer des dispositifs mis en œuvre.

Néanmoins, le Département, qui œuvre avec la latitude qu'il peut obtenir de Bercy, est une administration bien trop concentrée. C'est plus que regrettable et ce, à deux titres :

- les conditions d'octroi n'ont pas été adaptées aux terrains, dont il est nécessaire de rappeler la grande diversité. Le montant des aides a, certes, été légèrement modulé en fonction des indices de niveau de vie locaux. Mais le montant est tellement dérisoire s'agissant dans un premier temps d'une aide ponctuelle, que cette modulation est anecdotique. La non prise en compte des réalités locales a rendu le dispositif impossible à exploiter dans des pays tels que la République dominicaine ou Madagascar, les élus notant que le coût du déplacement au consulat est supérieur au bénéfice de l'aide potentiellement octroyée.

En outre, beaucoup ont souligné l'inadéquation des critères définis par le Quai d'Orsay, trop stricts, qui ne permettaient pas aux Français les plus fragiles de présenter une demande. Par exemple, le fait d'avoir eu recours à une aide locale était dans les premiers temps un motif de



rejet. Ainsi à Madagascar, le fait d'avoir touché l'équivalent de quelques euros valait exclusion du dispositif d'aide française. Lorsqu'on connaît le dénuement d'un grand nombre de Français qui y résident, on ne peut s'empêcher de s'interroger sur les motivations de ceux qui appliquent aveuglément ces consignes. Car, si on retrouve des témoignages de refus des demandes dans des pays d'Europe qui ont soutenu les ressortissants français qui y résident (Pays-Bas, Allemagne ou encore Suède et Danemark), il est évident que la perte de l'aide française n'a pas les mêmes conséquences quand le pays de résidence dispose d'un réel système de protection sociale. Le cabinet de Jean-Baptiste LEMOYNE le répète : les postes ont été invités à examiner les demandes « avec la plus grande bienveillance ». On comprend pourtant que l'interprétation des instructions, pour certains, ne souffre pas la moindre souplesse.

Les réponses au questionnaire permettent de comprendre qu'un nombre important de postes n'ont guère fait de publicité au dispositif, craignant d'être noyés sous les demandes. « Le consul ne veut pas dépenser l'argent public » dit un conseiller des Français de l'étranger. « Le poste a eu peur d'être noyé sous les demandes » dit encore un autre. Le dispositif n'a pas même fait, dans certains cas, l'objet d'un article sur le site du consulat, encore moins d'une communication par mail ou sur les réseaux sociaux. Pas de communication, des critères trop strictes, des aides au départ non renouvelables et d'un montant tellement maigre que le principe même des 50 millions alloués devenait sans objet.

Cela pose la question de la « doctrine administrative » qui prend le relais de l'action politique.

Lors d'une réunion téléphonique obtenue par Olivier CADIC avec le cabinet de Jean-Yves LE DRIAN, le cabinet a convenu de l'importance d'assouplir les critères. Les députés Frédéric PETIT et Anne GENETET et les autres parlementaires des Français de l'étranger ont souligné la nécessité de déterminer une doctrine : pourquoi créer un fonds d'urgence ? se sont-ils interrogés, si ce n'est pour permettre aux Français de l'étranger de survivre à la crise économique, corollaire de la crise sanitaire. « Aider les gens maintenant pour éviter de voir arriver dans quelques mois une armée de Français ruinés, qui ne peuvent plus faire face à l'étranger » a insisté le député PETIT.

Espérons que les nouveaux critères, plus souples et qui permettent une récurrence de l'aide jusqu'à la fin de l'année, feront l'objet d'une meilleure publicité. Les 50 millions d'euros obtenus de haute lutte par les parlementaires doivent être dépensés.

Ajoutons que l'aide devenant récurrente sur simple attestation sur l'honneur que la situation financière du demandeur n'a pas changé, la consultation du conseil consulaire s'avérerait très utile.

Recommandation n° 9: consulter les conseils consulaires sur les attributions récurrentes des aides Covid.
---



## ***Aides aux établissements ou aux entreprises : l'inadéquation des règles budgétaires françaises***

Est « française » une entreprise qui a son siège social en France. Le fait qu'un Français lance un projet à l'étranger ne lui vaut pas la solidarité nationale. Peu importe que le pays dans lequel il vit ne lui accorde aucun filet de sécurité ou que cette crise, qui a signifié la fin de beaucoup de petites entreprises tenues par des Françaises et des Français à l'étranger, doivent cesser leur activité. « Vous participez au rayonnement de la France », leur dit-on régulièrement. Mais lorsqu'il fait froid, on les laisse tomber malades et rentrer.

Tous les parlementaires ont cherché des dispositifs pour qu'un début de solidarité protège ces entrepreneurs qui portent un bout de France à l'étranger. Un dispositif via l'Aide française au Développement a été voté, mais il ne concerne que certains pays d'Afrique. Il est du reste tellement obscur et méconnu que bien malin celui qui pourra en tirer deux sous.

Un dispositif de soutien via les chambres de commerce ou le réseau des conseillers du commerce extérieur a également été proposé : il consisterait à garantir les prêts que les banques locales pourraient accorder à nos compatriotes. Cette idée défendue par Olivier CADIC n'a pas non plus prospéré. La France obéit à des règles budgétaires dignes de Dédale, et peu de dispositifs en sortent vivants.

Les établissements scolaires français à l'étranger souffrent évidemment de la crise : on le sait, les établissements partenaires, qui représentent les deux tiers du réseau, les élèves étrangers, qui financent également les deux tiers du réseau, n'ont pas accès aux mêmes aides que les établissements et élèves français.

Selon le 3<sup>e</sup> budget rectificatif voté en juillet, c'est l'AEFE qui est chargée de piloter les aides, à tous les établissements. Pour les établissements partenaires, il s'agit d'un prêt remboursable... en un an. Les règles budgétaires de France Trésor ont ainsi érigé un mur infranchissable pour beaucoup d'écoles. Pour les familles étrangères, un dossier peut être déposé auprès de l'établissement pour obtenir une aide ou une réduction de la facture scolaire de leur enfant. Hélas, là encore les critères d'admissibilité sont totalement exorbitants, comme celui, nous a-t-on dit, de ne pas avoir voyagé à l'étranger pendant les deux années précédant la crise. On voit mal le rapport : là encore, la « doctrine » mériterait d'être précisée. Quel est l'objectif de ces dispositifs si leur cadre est si strict qu'il en dissuade l'utilisation ?

On sait également que dans plusieurs pays où le nombre de boursiers ou leur quotité a fortement augmenté, les frais de scolarité ont été augmentés à la rentrée, même lorsque celle-ci a été virtuelle...

Les parlementaires ont des prérogatives de contrôle budgétaire qui dépassent largement les nôtres. Nul doute que la période budgétaire qui s'ouvre leur permettra de mesurer le succès des mesures de soutien qu'ils ont obtenues.





## Conclusion

À la lecture des rapports parlementaires qui ont pu être faits ces derniers mois, des réponses au questionnaire de notre commission mais aussi de celle obtenues par le Président de cette Assemblée, nous savons que les postes, face à la crise, ont fait avec les moyens du bord et, en fonction tant des personnels que des élus, ont plus ou moins utilisé des outils innovants pour garder le contact avec les Français établis hors de France.

Si on ne peut que féliciter la mobilisation incroyable des postes (et aussi celle des élus !) pour permettre le retour en France des 180000 « Français de passage » au plus fort de la crise, on doit néanmoins regretter que cela ait pu être au détriment des Français qui ne font pas que « passer ».

Les élus qui n'ont pas la considération du poste dont ils dépendent se sont parfois trouvés démunis, mais d'autres ont su trouver ailleurs l'information et les outils leur permettant d'informer les Français de leur circonscription. En ce domaine comme en tant d'autres, c'est affaire de volonté et de moyens. Mais il est impératif que le cadre règlementaire permette aux élus d'exercer leur mandat, quelles que soient les relations avec le poste. Les conseillers des Français de l'étranger ne sont pas des empêcheurs d'administrer en rond : leur utilité ne peut être remise en cause en temps de crise telle que nous la traversons.

Néanmoins, votre rapporteure garde un sentiment de perplexité à la lecture de certaines réponses qui lui ont été adressées et, en premier lieu, au nombre très faible de celles-ci. En effet, les conseillers non membres de l'AFE ont, à travers ce questionnaire, la possibilité de contribuer à une remontée d'informations essentielles et qui justifie leur mandat. Il est étonnant que seuls 85 d'entre nous aient pris la peine de répondre. Les aléas du courrier électronique peuvent expliquer en partie ce désintérêt, mais il nous semble qu'il est à rapprocher de l'abstention électorale. Pour être entendu, il faut s'impliquer !

Par ailleurs, des appréciations de l'action consulaire, comme « médiocre » ou « les parents n'ont toujours pas été informés » s'agissant des bourses, ou encore « pas concerné » et « néant » m'ont été données, ce qui ne peut me permettre de tirer de conclusions constructives, vu le peu de détails ou la confusion avec d'autres aides, assez répandue à la lecture d'une dizaine de réponses de conseillers des Français de l'étranger.

Il est assez étonnant que les élus en charge d'éclairer l'administration consulaire en poste à l'étranger sur la situation des familles, mélangent les différents dispositifs d'aides : scolaires, sociales, exceptionnelles ou d'urgence. Les trois premières catégories existent de tout temps ; la dernière, créée spécialement pour permettre aux Français de l'étranger de faire face à une perte de revenus liée à la pandémie, a fait l'objet d'une large... non information. Ou bien est-ce du désintérêt, comme on pourrait le comprendre à travers la réponse « pas concerné » ?

Face à la crise, une réponse a été improvisée, par les agents de l'État, par les élus, par chacun d'entre nous. Elle a été plus ou moins pertinente, plus ou moins efficace et plus ou moins adaptée. Elle a eu néanmoins le mérite d'exister : même imparfaits, des services consulaires ont pu être maintenus, dans des conditions parfois dantesques pour les agents. Les élus qui ont pu être en lien avec leur poste et la communauté ont démontré le caractère essentiel de ce mandat si peu considéré, qui permet une remontée d'informations du terrain, indispensable en période d'état d'urgence.



## **L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER**

---

**Résolution : LOI/R.1/08.10**

**Objet : Demande d'équité pour les Français de l'étranger en provenance des pays listés comme étant "à risque" et qui doivent présenter des tests PCR négatifs.**

**L'Assemblée des Français de l'étranger**

**Vu** la loi n°2013-659 du 22 juillet 2013,

**Vu** Les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen sur la liberté fondamentale d'aller et venir,

**Vu** L'article 3 de la loi n°2020-546 du 11 mai 2020 modifiant l'article 3131-15 code de santé publique sur l'état d'urgence sanitaire,

**Vu** Le décret n°2020-911 du 27 juillet 2020,

**Vu** L'article 521-2 du code de justice administrative sur la liberté de venir en France pour les ressortissants français rappelé par l'ordonnance du Conseil d'Etat n°442581 du 18 août 2020 et précisant le décret sus cité.

**Considérant**

Que les mesures sanitaires mises en place pour entrer sur le territoire français créent une rupture d'équité entre Français en provenance de pays listés "rouge", entre ceux qui sont tenus de présenter un test PCR négatif de moins de 72 heures pour pouvoir embarquer et ceux qui ont la possibilité de passer le test à leur arrivée dans les ports et aéroports français,

**Demande**

Qu'aucune différence ne soit faite entre Français en provenance des pays listés "rouge" et que tous puissent passer les tests PCR à leur arrivée en France.

Résultats	Adoption en Commission	Adoption en séance
UNANIMITE	X	
Nombre de voix « pour »		



Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		



**L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER**

---

**Résolution : LOI/R.2/08.10**

**Objet : Demande de remboursement, sous condition, des frais engagés par les Français obligés de passer des tests PCR avant embarquement pour les ports et aéroports français.**

**L'Assemblée des Français de l'Étranger,**

**Vu** L'article 3 de la loi n°2020-546 du 11 mai 2020 modifiant l'article 3131-15 code de santé publique sur l'état d'urgence sanitaire,

**Vu** Le décret n°2020-911 du 27 juillet 2020,

**Vu** L'article 521-2 du code de justice administrative sur la liberté de venir en France pour les ressortissants français rappelé par l'ordonnance du Conseil d'Etat n°442581 du 18 août 2020 et précisant le décret sus-cité.

**Considérant**

Que les Français qui ont acquis leur titre de transport pour se rendre en France avant la publication le 27 juillet 2020 du décret sus-cité les obligeant à financer eux-mêmes les tests PCR ont subi un préjudice financier par-rapport à leurs compatriotes ayant eu la possibilité de passer leur test PCR à leur arrivée en France.

**Demande**

Que ces Français bénéficient du remboursement des frais liés aux tests PCR pratiqués à l'étranger, si leur titre de transport a été acquis avant le 27 juillet 2020, date de publication du décret, et que leur déplacement en France a été effectué après le 5 août 2020, date d'entrée en vigueur de l'obligation de produire un test PCR négatif de moins de 72 heures pour pouvoir se rendre en France.

Résultats	Adoption en Commission	Adoption en séance
UNANIMITE	X	
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		



## **L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER**

**Résolution : LOI/R.3/08.10**

**Objet : Réalisation d'un Test Grandeur Nature en vue du nouveau repreneur de la société SCYTL**

**L'Assemblée des Français de l'Étranger**

**Vu la loi n°2013-659 du 22 juillet 2013 ,**

**Vu le décret n° 2014-290 du 4 mars 2014,**

Considérant

Les deux précédents tests grandeur nature, organisés en 2019 ;

Les défaillances relevées à ces occasions, notamment pour la réception du SMS qui contient des éléments d'identification, qui touchent parfois 100% des électeurs dans quelques pays,

L'évolution de l'environnement de cybersécurité au cours des 18 mois qui sépareront le dernier TGN de la mise en œuvre effective de la solution de vote par internet homologuée en janvier 2020, ainsi que les modifications qui se seront produites dans la société SCYTL.

La possibilité que le juge espagnol détermine un nouveau repreneur de la société SCYTL,

L'évolution des normes techniques auxquelles le gouvernement est soumis d'ici avec le Registre Général de Sécurité compte tenu du Règlement Général sur la Protection des données,

La volonté du Président de la République de rétablir le vote par Internet pour les élections consulaires qui se tiendront au printemps 2021,

### **Demande**

Que soit réalisé à nouveau un test grandeur nature avant la mise en œuvre du vote par internet lors des élections consulaires de mai 2021,

Que ce test grandeur nature soit effectué au plus tard début décembre pour permettre les corrections nécessaires.

<b>Résultats</b>	<b>Adoption en Commission</b>	<b>Adoption en séance</b>
UNANIMITE	X	
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		



Assemblée des Français de l'Étranger  
33<sup>ème</sup> session  
05-09 octobre 2020

Paris, le 08 octobre 2020

## **L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER**

---

**Résolution : LOI/R.4/08.1**

**Objet : Conditions et équipement des agents en temps de pandémie**

**L'Assemblée des Français de l'Étranger,**

**Vu** La pandémie de Covid-19, dont la durée et l'ampleur appellent à repenser les modalités de travail,

**Vu** les recommandations du gouvernement français relatives au télétravail,

**Vu** la nécessité de donner aux agents les moyens d'accomplir leur mission, dans les conditions les plus aisées, ce qui implique un équipement adéquat,

**Vu** les modalités de travail mises en place par certains postes, dans lesquels des équipes ont été constituées et travaillent par roulement.

### **Demande**

Un renouvellement des équipements informatiques permettant aux agents, tant de l'administration centrale que dans les postes, de maintenir un service à distance,

Un audit sur l'organisation et les conditions de travail des agents titulaires et de droit local dans les postes diplomatiques et consulaires.

<b>Résultats</b>	<b>Adoption en Commission</b>	<b>Adoption en séance</b>
UNANIMITE	X	
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		



Assemblée des Français de l'Étranger  
33<sup>ème</sup> session  
05-09 octobre 2020

Paris, le 08 octobre 2020

## **L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER**

**Résolution : LOI/R.5/08.10**

**Objet : Renforcement du volet formation pour les conseillers des Français de l'étranger**

**L'Assemblée des Français de l'Étranger,**

**Vu**

L'article 111 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique qui prévoit, en son article 111, que : « Les conseillers des Français de l'étranger ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions. Ils ont accès à des formations organisées par le ministère des affaires étrangères. Ces formations peuvent être organisées à distance ou lors des sessions de l'Assemblée des Français de l'étranger. »,

Considérant

Notamment les difficultés qu'ont pu rencontrer certains élus pour s'approprier les technologies permettant de maintenir la communication avec le poste ou leur communauté française.

**Demande**

Tel que prévue par la loi, la mise en place du droit à la formation pour les conseillers des Français de l'étranger, en incluant particulièrement la dimension numérique pour les conseillers des Français de l'étranger qui en font la demande.

<b>Résultats</b>	<b>Adoption en Commission</b>	<b>Adoption en séance</b>
UNANIMITE	X	
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		



Assemblée des Français de l'Étranger

Paris, le 08 octobre 2020

33<sup>ème</sup> session

05-09 octobre 2020

## **L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER**

---

**Recommandation : LOI/Rec.1/08.10**

**Objet : Informations des conseillers des Français de l'étranger par leur poste diplomatique et consulaire**

**L'Assemblée des Français de l'Étranger,**

**Considérant** que certains conseillers des Français de l'étranger n'ont eu que des contacts lointains avec leur poste, au moment où d'autres étaient en liaison constante via par exemple des systèmes de messagerie instantanée.

**Considérant** qu'en tant de crise, la communication entre les postes diplomatiques et consulaires s'est avérée être primordiale.

### **Demande**

Que le décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires, à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres prévoit, en période d'état d'urgence, l'information régulière des conseillers des Français de l'étranger par leur poste diplomatique et consulaire via des outils numériques adaptés à la circonscription, notamment sur la situation sanitaire, sécuritaire et règlementaire dans leur pays de résidence.

<b>Résultats</b>	<b>Adoption en Commission</b>	<b>Adoption en séance</b>
UNANIMITE	X	
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		





Assemblée des Français de l'Étranger  
33<sup>ème</sup> session  
05-09 octobre 2020

Paris, le 08 octobre 2020

## **L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER**

---

**Recommandation : LOI/Rec.2/08.10**

**RECOMMANDATION RETIREE CAR AYANT FAIT L'OBJET D'UNE RESOLUTION PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.  
LA RESOLUTION EST décidée commune**

**Objet : Associer les élus au traitement des demandes d'aides exceptionnelles Covid.**

**L'Assemblée des Français de l'Étranger,**

**Vu** les difficultés relatives à l'information des conseillers des Français de l'étranger sur le dispositif mis en place d'aides exceptionnelles de solidarité destinées à pallier la perte de ressources liée à la pandémie de la Covid-19 et notamment l'inadéquation des premiers critères d'éligibilité,

**Vu** le rôle d'information de la communauté française que le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères a assigné aux conseillers des Français de l'étranger en ce domaine,

**Vu** la connaissance des Français peuplant les circonscriptions par les élus.

### **Demande**

Que les conseillers des Français de l'étranger soient associés au traitement des demandes d'aides exceptionnelles de solidarité.

<b>Résultats</b>	<b>Adoption en Commission</b>	<b>Adoption en séance</b>
UNANIMITE	X	
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		



Assemblée des Français de l'Étranger  
33<sup>ème</sup> session  
05-09 octobre 2020

Paris, le 08 octobre 2020

## **L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER**

---

**Résolution : LOI/R.6/08.10**

**Objet : Modalités de travail des conseils consulaires en formation Bourses.**

**L'Assemblée des Français de l'Étranger,**

Considérant

L'importance des réunions des conseils consulaires en formation Bourses en général, et en particulier en période de pandémie,

Les difficultés qui ont pu être rencontrées pour permettre la transmission de données hautement confidentielles aux membres du conseil,

L'importance de ne pas délibérer « à l'aveugle » sur des dossiers anonymes, ce qui ne permet pas une approche humaine des demandes de bourses et prive le conseiller des Français de l'étranger de sa principale plus-value,

l'ingéniosité de certains postes diplomatiques et consulaires, qui ont su trouver des solutions pour permettre la protection des données privées comme le travail efficace des élus,

**Demande**

Demande que des modalités de travail uniforme sur tout le réseau soient arrêtées dans le cadre des conseils consulaires en formation de bourses afin d'avoir accès à toutes les informations relatives aux familles (nom...) permettant une prise de décision tout en protégeant les données privées des demandeurs.

<b>Résultats</b>	<b>Adoption en Commission</b>	<b>Adoption en séance</b>
UNANIMITE		
Nombre de voix « pour »	7	
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions	2	



## **TRAVAUX PREVISIONNELS DE LA COMMISSION POUR LE 1ER TRIMESTRE 2021**

- Bilan de la mandature des travaux de la commission par Jeanne DUBARD
- L'enfant au centre d'un conflit, groupe de travail inter-commissions, par M. Jean-Marie LANGLET et M. Gérard SIGNORET
- Vote Electronique (suite) : suivi du test grandeur nature et évolution par Mme Marie-Christine HARITCALDE