

N° 55
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 octobre 2023

PROPOSITION DE LOI

*visant à garantir la réévaluation continue et transparente des aides en
faveur des Français établis hors de France,*

PRÉSENTÉE

Par Mmes Mélanie VOGEL et Mathilde OLLIVIER,
Sénatrices

*(Envoyée à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la
constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les conditions d'octroi des aides sociales en faveur des Françaises et Français établis à l'étranger, filet de sécurité indispensable, se sont révélées trop rigides pour soutenir nos ressortissantes et ressortissants vivant dans un pays qui traverse une crise grave, alors que c'est particulièrement pendant ces périodes exceptionnelles que les besoins sont les plus importants.

Ces aides sociales ont été mises en place pour compenser l'inéligibilité des Françaises et Français établis hors de France aux allocations non contributives françaises, afin de les accompagner quand ils et elles se retrouvent dans des situations précaires, d'autant plus difficiles à surmonter dans les pays où la sécurité sociale est rudimentaire. Outre des aides ponctuelles qui peuvent être attribuées aux Françaises et Français établis hors de France qui se retrouvent temporairement en difficulté, les aides sociales prévues à cet effet comprennent l'allocation solidarité versée aux Françaises et Français établis hors de France ayant plus de 65 ans, l'allocation aux adultes handicapés, l'allocation enfant handicapé et le secours mensuel spécifique en faveur des enfants en détresse qui vise à soutenir les enfants vivant dans un ménage à très faibles revenus. Cette dernière bénéficie notamment aux enfants dont un des parents est rentré en France et ne verse pas de pension alimentaire à l'autre parent.

Les secours et aides sont tous financés par le budget de l'État, et plus spécifiquement par la dotation prévue pour les affaires sociales en faveur des Françaises et Français établis hors de France. Ils sont attribués sur décision individuelle du Conseil consulaire pour la protection et l'action sociale (CCPAS) qui est présidé par les services consulaires du poste consulaire en charge de la demande.

Toutefois, les aides sociales en faveur des Françaises et Français établis hors de France souffrent de défauts majeurs concernant les conditions d'octroi et les conditions de versement, raison pour laquelle de nombreuses personnes dans le besoin ne perçoivent qu'une aide minime ou restent totalement exclues du dispositif.

En premier lieu, l'octroi de ces aides se fait à l'aide d'un système qui peut se révéler injuste et inopérant. Si c'est le CCPAS qui prend la décision individuelle d'octroyer ou non une aide, elle ne peut être octroyée qu'aux personnes dont les ressources sont inférieures à un « taux de base ». Ce système, raisonnable à première vue, est cependant parfois défaillant, car le taux de base est arrêté annuellement pour chaque poste consulaire par la Commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger, présidée par le Service des Français à l'étranger du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, sur proposition de ce service. Or, des changements importants, par exemple suite à des crises politiques, naturelles ou économiques peuvent intervenir en cours d'année suite auxquelles le seuil retenu à un moment donné de l'année ne reflète plus le pouvoir d'achat dans le pays de résidence. En conséquence, une ressortissante ou un ressortissant désormais dans le besoin demeure inéligible et le CCPAS ne peut lui accorder d'aide sociale.

Ces crises, avec des graves conséquences à la fois pour les ressortissantes et ressortissants des pays concernés et pour les Françaises et Français qui y résident, sont malheureusement fréquentes. C'est la raison pour laquelle l'inertie du taux de base est un problème qui exclut de nombreux bénéficiaires potentiels de ces aides sociales. La perte de valeur rapide de la livre turque depuis 2021, par exemple, a pour conséquence qu'avec le même montant de ressources, les Françaises et Français sur place perdent considérablement en pouvoir d'achat. Cette perte touche en premier lieu celles et ceux qui se trouvaient déjà dans une situation fragile et qui, sous l'impact de l'inflation, se retrouvent désormais dans des situations difficiles où il devient compliqué de satisfaire les besoins de base. Ainsi, le taux d'inflation annuel avait atteint 80 % en Turquie en 2021, inflation qui s'est traduite par une hausse considérable des prix des produits de base, comme le blé dont le prix au kilo est passé de 2,54 liras turcs au début de l'année 2021 à 7 liras en décembre de la même année. Le taux de base n'a pas pu refléter cette hausse, puisqu'il n'est révisé qu'annuellement. De ce fait, les Françaises et Français qui vivent dans un pays qui fait face à une période inflationniste exceptionnelle voient leur situation de vie se dégrader rapidement, sans pouvoir demander l'aide sociale. En d'autres termes, ils et elles ne peuvent compter sur le soutien de l'État pendant les périodes où ils et elles en auraient justement le plus besoin.

En deuxième lieu, les aides sociales souffrent d'un défaut majeur qui concerne le versement des aides aux bénéficiaires, puisque ce versement ne peut se faire qu'en monnaie locale et n'est pas automatiquement révisé pour tenir compte des variations des taux de change entre l'euro et la

monnaie locale. En conséquence, les bénéficiaires peuvent voir le montant réel de leur aide s'effondrer, effondrement qui peut menacer leur capacité à subvenir à leurs premiers besoins. Au Liban, par exemple, la monnaie locale, qui doit être utilisée pour les versements des aides sociales, est très volatile depuis que le pays est confronté à une grave crise politique déclenchée en 2020. Même pendant la période où la plupart des commerçants n'affichaient plus les prix des aliments en monnaie locale – car il faudrait les changer plusieurs fois par jour – l'aide sociale française était versée en monnaie locale. Or, c'est notamment l'instabilité de la monnaie locale qui est parfois la cause même de la situation précaire dans laquelle la personne se trouve. Ainsi, cette rigidité touche de plein fouet les bénéficiaires de l'aide sociale, à savoir nos compatriotes établis à l'étranger les plus fragiles.

À ces défauts de conception s'ajoute un problème avec des conséquences tout aussi graves : l'insuffisance persistante des ressources allouées aux aides sociales. Pour l'année 2023, par exemple, les CCPAS ont fait état de besoins à la hauteur de 17,16 millions d'euros, alors que seulement 15,4 millions d'euros ont été alloués pour y répondre. Contrainte de proposer des mesures d'économie, la Commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger a dû retenir des taux de base artificiellement bas. À titre d'exemple, le taux de base retenu pour les États-Unis est largement inférieur au salaire minimum du pays ; alors que le taux de base retenu en 2023 varie entre 757 et 915 euros en fonction de la zone, le salaire minimum fédéral est de 1 400 euros pour un emploi à temps plein. Par ailleurs, le taux de base ne sont plus réévalués pour les pays de l'Union européenne depuis 2003. Si ce gel s'inscrit dans une volonté d'encourager le recours aux aides proposées par les États de résidence, il a pour conséquence que le taux de base reste le même en dépit de l'inflation, qui a atteint 9,7 % en Grèce sur la période allant de 2003 à 2022, pour ne nommer qu'un exemple.

En maintenant le taux de base à des niveaux artificiellement bas, les CCPAS ne peuvent retenir qu'une partie des demandes, à savoir celles avec le moins de ressources et doivent écarter toutes les autres qui se retrouvent dans des situations très précaires, mais dont les ressources dépassent néanmoins le taux de base artificiellement bas. D'une part, nos ressortissantes et ressortissants fragiles en souffrent, parce qu'ils et elles demeurent une fois de plus exclus du soutien de l'État. Alors que le taux de base qui est censé de servir de valeur de référence pour évaluer les demandes de secours et d'aide en tenant compte « de la situation économique et sociale du pays de résidence », comme le stipule le code de l'action sociale et des familles, le montant ne reflète pas la situation dans le

pays de résidence. D'autre part, l'État utilise ces taux de base artificiellement bas pour faire des économies, car plus le taux de base est bas, moins le nombre de bénéficiaires potentiels est important. *In fine*, plus le taux de base est bas, moins l'État dépense au titre de l'aide sociale. De cette manière, l'indicateur de référence est actuellement détourné en levier pour faire des économies sur le dos de nos ressortissantes et ressortissants les plus fragiles.

Ces économies sont facilitées et dissimulées par le système de décision actuel ; même si la décision individuelle d'octroyer ou non une aide sociale est prise par le CCPAS, c'est le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères qui propose des taux de base pour chaque poste consulaire à la Commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger. Or, le mode de calcul de ces propositions n'est pas communiqué aux membres de cette commission et n'est pas non plus rendu public a posteriori, faisant obstacle au contrôle par les élus et élues.

En fin de compte, les Françaises et Français établis hors de France souffrent d'un système qui poursuit une intention juste, mais qui fait face à des défauts de conception majeurs limitant gravement sa capacité à accompagner celles et ceux qui se retrouvent dans les situations les plus difficiles.

Cette situation inquiétante ne peut plus durer, car elle prive nos compatriotes les plus fragiles à l'étranger du soutien de l'État français. Or, l'aide sociale française représente souvent une mesure de soutien essentielle, et ce avant tout en cas de crise dans les pays ayant un système de sécurité sociale défaillant.

Afin de réhabiliter l'aide sociale à destination des Françaises et Français établis hors de France et de s'assurer que nos compatriotes touchés par des crises graves ou des dégradations subites de la situation dans leur pays de résidence puissent effectivement en bénéficier, la présente proposition de loi prévoit de garantir la ré-évaluation continue et transparente de ces aides sociales.

Le **1° du I de l'article unique** vise à garantir que l'allocation à destination des Français établis hors de France soit revalorisée automatiquement en cas de dégradation du contexte dans le pays de résidence, ce qui permet de tenir compte d'une éventuelle dégradation du pouvoir d'achat. Dans le même temps, cet article précise que l'attribution des aides sociales ne doit pas uniquement se faire sur la base du contexte économique et social du pays de résidence, mais également sur la base de la situation monétaire du pays afin de garantir l'adaptation des aides à des taux de change fluctuants et des épisodes inflationnistes.

Le **2° du I de l'article unique** vise à poser le principe d'un versement de ces allocations en euros si la situation monétaire, économique ou sociale l'exige, alors que les versements doivent actuellement être effectués en monnaie locale.

De plus, le **3° du I de l'article unique** vise à améliorer la transparence des conditions d'attribution des allocations à destination des Français établis hors de France en accordant à l'Assemblée des Français de l'étranger, à la commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger et aux conseils consulaires un droit à l'information.

Enfin, le **II de l'article unique** vise à garantir la recevabilité financière de la présente proposition de loi.

Proposition de loi visant à garantir la réévaluation continue et transparente des aides en faveur des Français établis hors de France

Article unique

- ① I. – L'article L. 121-10-1 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :
- ② 1° Après le mot : « appropriées », la fin du deuxième alinéa est ainsi rédigée : « . Le niveau de ces secours et aides est adapté à la situation économique, monétaire et sociale du pays de résidence. Il est arrêté au moins annuellement et est revalorisé en cas de dégradation de la situation économique, monétaire et sociale du pays de résidence réduisant le pouvoir d'achat. » ;
- ③ 2° Après le même deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Les secours et aides mentionnés au deuxième alinéa seront versés en euros si un versement en monnaie locale ne permet pas de garantir l'efficacité des aides compte tenu de la situation économique, monétaire ou sociale du pays de résidence. » ;
- ⑤ 3° Au dernier alinéa, après le mot : « sont », sont insérés les mots : « informés du mode de calcul du niveau des secours et aides mentionnés au deuxième alinéa et ».
- ⑥ II. – Les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.