

N° 146

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2024

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense
et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances,
considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2025,*

TOME III

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

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

Par MM. Ronan LE GLEUT et Guillaume GONTARD,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Cédric Perrin, président ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Mmes Hélène Conway-Mouret, Catherine Dumas, Michelle Gréaume, MM. Joël Guerriau, Jean-Baptiste Lemoyne, Akli Mellouli, Philippe Paul, Rachid Temal, vice-présidents ; M. François Bonneau, Mme Vivette Lopez, MM. Hugues Saury, Jean-Marc Vayssouze-Faure, secrétaires ; MM. Étienne Blanc, Gilbert Bouchet, Mme Valérie Boyer, M. Christian Cambon, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Olivier Cigolotti, Édouard Courtial, Jérôme Darras, Mme Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Guillaume Gontard, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, André Guiol, Ludovic Haye, Loïc Hervé, Alain Houpert, Patrice Joly, Mmes Gisèle Jourda, Mireille Jouve, MM. Alain Joyandet, Roger Karoutchi, Ronan Le Gleut, Claude Malhuret, Didier Marie, Thierry Meignen, Jean-Jacques Panunzi, Mme Évelyne Perrot, MM. Stéphane Ravier, Jean-Luc Ruelle, Bruno Sido, Mickaël Vallet, Robert Wienie Xowie.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 324, 459, 462, 468, 471, 472, 486, 524, 527, 540 et T.A. 8

Sénat : 143 et 144 à 150 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UNE MODIFICATION DE LA MAQUETTE QUI NUIT À LA COHÉRENCE DU PROGRAMME	5
II. DES DÉPENSES SOCIALES EN BERNE... ..	6
1. <i>Aides sociales : il n'y a plus de marge.....</i>	<i>6</i>
2. <i>Les bourses scolaires : une enveloppe en baisse, répondant à la baisse du nombre de boursiers</i>	<i>8</i>
3. <i>La CFE : un besoin toujours réel</i>	<i>10</i>
III. ... MAIS UNE TRAJECTOIRE DE MODERNISATION DES OUTILS DU MINISTÈRE MAINTENUE.....	12
1. <i>Le vote par internet : une possibilité réservée aux Français à l'étranger</i>	<i>12</i>
2. <i>France Consulaire : une plateforme appréciée des usagers</i>	<i>13</i>
3. <i>Le RECE : un projet très attendu qui devrait réduire les délais de traitement.....</i>	<i>13</i>
4. <i>Des augmentations de crédits justifiées</i>	<i>14</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	15
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	21
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	22

L'ESSENTIEL

Cette année, le programme 151 prend sa part de l'effort de rétablissement de nos finances publiques avec une baisse globale des crédits hors dépenses de personnel, et à périmètre identique, de 3,9 millions d'euros, soit 2,4 %. La vie du programme est marquée par le transfert des effectifs et de la masse salariale vers le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ».

Globalement, les équilibres de ce budget se caractérisent par une baisse des dépenses relevant de l'aide sociale, tandis que l'effort financier lié au déploiement des trois projets clés de modernisation de l'administration des Français de l'étranger - vote par internet, registre de l'état-civil électronique et service France Consulaire - est maintenu. Tout en recommandant l'adoption des crédits de ce programme, les rapporteurs seront attentifs à ce que le soutien à nos compatriotes de l'étranger aux ressources modestes soit préservé.

I. UNE MODIFICATION DE LA MAQUETTE QUI NUIT À LA COHÉRENCE DU PROGRAMME

Une nouvelle maquette budgétaire a été mise en place au sein de la mission « Action extérieure de l'État ». Les **dépenses de personnel et crédits d'emploi** du programme 151, comme ceux du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » et ceux du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », sont désormais regroupés **au sein du programme 105** « Action de la France en Europe et dans le monde ». Pour le programme 151, ces crédits seront retracés dans les actions 09 « personnel concourant à l'action « Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger » » et 10 « Personnel concourant à l'action « Instruction des demandes de visa » ». Pour mémoire, les crédits de ces deux actions sont **quasi-stables**, à **208 millions d'euros** et **64 millions d'euros** respectivement.

L'objet de cette modification de maquette est, selon le responsable du programme, « *une simplification et une amélioration du suivi budgétaire, ainsi qu'une gestion plus dynamique des effectifs du ministère* ». On peut en effet comprendre la volonté de **regrouper la gestion budgétaire** des effectifs du ministère d'un même programme ; mais la **cohérence** gagnée dans un sens est **perdue** dans l'autre, puisque les dépenses de fonctionnement de l'administration consulaire pour ces deux actions restent au sein du programme 151. De plus, **l'action n° 3** « Instruction des demandes de visa » **perd de sa substance**, puisqu'elle ne comprend plus que les frais de contentieux prévus pour les refus de visa, à hauteur de 3,8 millions d'euros. On peut en particulier **craindre les effets d'une déconnexion de la gestion humaine de l'administration consulaire**, incarnée par son personnel, **de la gestion technique** concrétisée par les systèmes d'information et programmes

de modernisation/dématérialisation en cours. Les rapporteurs seront attentifs au suivi dans le temps de cette gestion.

II. DES DÉPENSES SOCIALES EN BERNE...

Globalement, **l'essentiel des baisses de crédits** a porté sur les **dépenses sociales**. Nous avons regroupé sous cette qualification relevant des actions suivantes :

- les bourses scolaires et l'aide à la scolarisation des élèves en situation de handicap (environ 20 000 boursiers),
- les aides sociales, attribuées à trois types de public : les Français à très faibles revenus âgés de plus de 65 ans ou handicapés, les enfants en détresse et enfin les citoyens en difficulté temporaire,
- subventions aux organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES),
- subventions aux centres médico-sociaux situés à Pékin, en Afrique et dans l'océan Indien,
- soutien au tissu associatif des Français de l'étranger (STAFE).

Dépense	Nb bénéf.	Crédits LFI 2024, en M€	Crédits PLF 2025, en M€	Variation
Bourses scolaires +AESH	26 996	118	113,5	-3,8 %
Aides sociales	4 246	16,2	15,2	-6,2 %
OLES	91 associations	1,4	1,2	-14,2 %
Centres médico-sociaux	7 associations	0,25	0,22	-12 %
STAFE	198 associations	2	1,6	-20 %

Au total, ces baisses sont **peu importantes en volume**, à l'exception de la réduction du montant des bourses scolaires, mais **le public concerné est très réduit**, ce qui rend l'impact de ces mesures d'autant plus fort.

1. Aides sociales : il n'y a plus de marge

En loi de finances initiales pour 2024, le montant des **aides sociales directes**, qui recouvre notamment l'allocation de solidarité (AS), l'allocation adultes handicapés (AAH), l'allocation enfants handicapés (AEH) et le secours mensuel spécifique enfants (SMSE), avait **simplement été reconduit sans tenir compte de l'inflation**, ce que les rapporteurs avaient déploré.

En réalité, le **montant prévu en loi de finances initiale** n'est pas égal au **montant effectivement versé** aux bénéficiaires. Après application de la réserve de précaution de 5,5% en 2024, le montant des crédits disponibles s'élevait à **15,3 millions d'euros** ; mais les conseils consulaires pour la protection et l'action sociales (CCPAS) ayant fait remonter des besoins supérieurs, cette enveloppe a été abondée d'une partie du reliquat non consommé du dispositif STAFE – environ 120 000 euros. Au total, ce sont donc **15,4 millions d'euros d'aides directes qui ont été notifiés**.

Ce montant est à comparer avec les **15,2 millions prévus au PLF pour 2025** – alors que rien ne laisse penser que le nombre de bénéficiaires diminuera : ce nombre s'est stabilisé entre 2023 et 2024, à 4 246 (pour 4 309 dossiers déposés en 2023 et 4 320 en 2024). Si, selon les documents transmis par le gestionnaire du programme, le transfert du reliquat du STAFE a permis d'éviter une baisse de 1% du taux de base¹, le risque n'est donc pas à écarter pour le prochain exercice : les crédits du dispositif STAFE sont en baisse de 400 000 euros.

Le responsable du programme se montre optimiste quant à l'évolution des besoins. Les allocations assujetties au taux de base (comme l'AAH ou l'ASPA) ont été **supprimées** pour les Français résidant **au sein de l'Union européenne** ; la **prestation d'assistance consulaire**, versée en substitution, a été **mise en extinction**.

Le responsable du programme fait également valoir que les aides sociales versées aux Français de l'étranger sont des « *mesures gracieuses* »², la loi ne fixant en la matière aucune obligation : l'article L121-10-1 du code de l'action sociale et des familles précise simplement que le secours et l'aide aux publics en difficulté relèvent de l'État³. Dont acte, mais il serait regrettable, aux yeux des rapporteurs, que nos **compatriotes les plus fragilisés** soient les **premières victimes de la rigueur budgétaire**.

Le STAFE : un substitut à la réserve parlementaire

Annoncé le 15 mars 2018 par le secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, du tourisme et de la francophonie, le dispositif de **soutien au tissu associatif des Français de l'étranger (STAFE)** avait pour objet de combler un manque : alors que la loi de finances initiale pour 2018 prévoyait, pour remplacer la réserve parlementaire⁴, un abondement de 50 millions d'euros à la dotation

¹ Le taux de base correspond au plafond de revenus au-delà duquel un Français n'est pas éligible à l'aide sociale consulaire. Il est calculé en fonction du pays et nécessite des actualisations annuelles prenant en compte le coût de la vie, l'inflation, l'évolution du taux de change, etc.

² Idem.

³ « Les actions menées à l'égard des Français établis hors de France en difficulté, en particulier les personnes âgées ou handicapées, relèvent de la compétence de l'État.

Ces personnes peuvent bénéficier, sous conditions, de secours et aides prélevés sur les crédits d'assistance aux Français établis hors de France du ministère des affaires étrangères, et d'autres mesures appropriées tenant compte de la situation économique et sociale du pays de résidence. »

⁴ Supprimée par la loi pour la confiance dans la vie politique du 15 septembre 2017.

d'équipement des territoires ruraux et une dotation de 25 millions d'euros pour la vie associative, **rien n'avait été prévu pour les Français de l'étranger.**

Le STAFE bénéficie aux projets d'associations à vocation caritative, culturelle, éducative ou socio-économique répondant aux critères suivants :

- le projet doit être au **bénéfice des Français de l'étranger,**
- le **budget** de l'association doit être **inférieur ou égal à 1 million d'euros,**
- la subvention demandée doit être **inférieure à la moitié du coût du projet** (avec une exception pour les associations au budget inférieur à 10 000 euros),
- la **subvention** doit être **inférieure à 25 000 euros.**

Les crédits du STAFE ont été fixés en 2018 à 2 millions d'euros ; il s'agit donc de la **première baisse appliquée à ce dispositif.**

Concernant cette diminution, le gestionnaire du programme fait valoir une **sous-utilisation du dispositif**, comme pour les OLES et pour les CMS. Concernant les OLES, en 2024, pour un budget alloué en LFI de **1,4 million d'euros**, 91 associations ont été subventionnées, pour un montant de **1,2 million d'euros**. Concernant les centres médico-sociaux, « *seuls 7 CMS ont déposé un dossier de demande de subvention en 2024 (contre 9 en 2023) pour un montant total de 212 500 euros* »¹.

2. Les bourses scolaires : une enveloppe en baisse, répondant à la baisse du nombre de boursiers

L'enveloppe disponible pour les bourses scolaires destinées aux élèves du réseau AEFÉ est regroupée, avec l'enveloppe réservée à l'aide à la scolarisation des élèves en situation de handicap (AESH), au sein de l'action 2 « Accès des élèves français au réseau de l'AEFE et à la langue française ».

a) Un mécanisme complexe

Le mécanisme d'attribution et de versement des bourses scolaires pour les élèves du réseau présente des particularités qui rendent assez complexe le suivi budgétaire des évolutions ; en effet, les bourses sont attribuées au cours de deux commissions annuelles, pour le « rythme Nord » adossé au calendrier de l'hémisphère Nord (septembre-juin) et le « rythme Sud » (février-décembre). Si l'enveloppe dégagée s'avère insuffisante, il est possible de débloquer en fin de gestion les crédits de la **réserve de précaution**, fixée à 5,5 % du montant total des crédits pour 2024.

Il faut y ajouter la **contribution progressive de solidarité (CPS)**, mécanisme d'écrêtage introduit en 2012 afin de faire en sorte que le **montant de bourses distribué entre dans l'enveloppe prévue**. Il consiste en un

¹ Réponse de la DFAE au questionnaire adressé par les rapporteurs.

prélèvement appliqué de façon dégressive aux bénéficiaires. Fixé à **2 points**¹, il a été porté à **7 points** en 2023, ce qui a suscité l'incompréhension des parents bénéficiaires. En 2024, **la baisse du nombre de boursiers a permis de ramener la CPS à deux points.**

Enfin, la fongibilité entre cette enveloppe et celle de l'AESH (voir plus loin) complique la lisibilité budgétaire du dispositif.

Le remplacement du logiciel Scola de traitement des demandes de bourses par Scolaide, déployé à titre expérimental dans neuf pays, devrait toutefois fluidifier ce traitement, mais aussi faciliter les extractions de données.

b) Une enveloppe au plus juste

Pour 2025, l'enveloppe des bourses scolaires est de **111,5 millions d'euros**, contre 118 millions dans la LFI pour 2024. Ce montant est à peu près égal à **l'enveloppe qui restait disponible en 2024** après application de la réserve de précaution (5,5 %). Cette diminution est justifiée, dans les documents transmis par le gestionnaire du programme, par une **baisse très marquée du nombre de boursiers**, passé de 24 810 en 2022/2023 à 20 575 en 2023/2024, soit une **diminution de 17 %**.

Pôle	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
Nombre d'élèves boursiers	29 713	29 061	24 810	20 575	<i>Chiffre connu en déc.2024</i>
Nombre total d'élèves dans le réseau AEFÉ	357 989	376 895	387 593	392 303	399 000

Quoi qu'il en soit, cette baisse pourrait s'expliquer, selon l'AEFE, par une **instruction plus rigoureuse des dossiers** : dans certains postes, après un certain desserrement pendant la période covid, une véritable enquête est menée sur le niveau de vie des demandeurs. Cela pourrait dissuader, notamment, les potentiels bénéficiaires de quotités réduites de déposer un dossier, au vu de la lourdeur de la procédure. Cette hypothèse est notamment confirmée par l'évolution du nombre de dossiers déposés, qui baisse beaucoup moins que le nombre de bourses accordé : de 28 327 à 26 996, soit -4,7%. Le responsable du programme pointe également une **révision** en 2024 du **barème de calcul de l'indice du coût de la vie**.

¹ C'est-à-dire que les bénéficiaires d'une quotité inférieure à 80% du coût de la scolarité se voyaient retirer 2 points de quotité ; le taux prélevé sur les bénéficiaires de 80 à 99% est inférieur, et les bénéficiaires de la quotité à 100% en sont exemptés.

Néanmoins, la **baisse marquée de l'enveloppe de bourses allouée pour 2025** laisse craindre une sous-budgétisation qui pourrait entraîner un relèvement de la CPS, une possibilité qui n'a pas été écartée dans les réponses fournies aux rapporteurs. Cette solution, à long terme, n'est pas souhaitable au vu des **incompréhensions** qu'elle suscite chez les parents bénéficiaires.

L'enveloppe AESH

Une enveloppe est prévue pour l'accompagnement des enfants à besoins éducatifs particuliers dans le réseau AEFÉ. Elle finance le recrutement, assuré par les parents eux-mêmes, d'un accompagnant pour leurs enfants.

Initialement allouée aux seuls élèves boursiers, cette enveloppe a été ouverte à l'ensemble des élèves du réseau en 2021. Cela a naturellement entraîné une augmentation des demandes, au fur et à mesure que se diffusait la connaissance du dispositif : 249 en 2022, 300 en 2023, 440 en 2024. Il est apparu, en 2024, que le budget de 1,5 millions d'euros prévu pour les AESH était insuffisant ; aussi une somme de 1 million d'euros a-t-elle été prélevée sur l'enveloppe des bourses scolaires.

Malgré cela, le budget prévu pour 2025 n'est que de 2 millions d'euros, alors que l'augmentation des demandes, au vu de l'extension du dispositif, est une quasi-certitude. De plus, la diminution de l'enveloppe des bourses scolaires laisse penser que le prélèvement effectué en 2024 pour abonder l'enveloppe AESH ne sera plus possible.

3. La CFE : un besoin toujours réel

Les rapporteurs s'étaient penchés, dans leur avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2024, sur le financement de la **catégorie dite « aidée »** des cotisants à la Caisse des Français de l'étranger (CFE)¹.

Créée en 2002, la catégorie « aidée » regroupe les adhérents dont les ressources sont inférieures à environ 22 000 euros annuels, soit la moitié du plafond de la Sécurité sociale. La participation de l'État à cette prise en charge, sous forme d'un « concours », est actée par l'article L766-9 du code de la sécurité sociale. Initialement, elle était intégrale, mais à partir de 2010 l'État, constatant que la CFE était bénéficiaire, l'a réduite. Elle a été fixée en 2016 à **380 000 euros**.

Or cette participation représente une **part de plus en plus faible** du coût de la prise en charge qui, lui, est en **augmentation**. Le nombre des adhérents de cette catégorie, dont l'âge moyen est de 67 ans, reste stable (entre 2000 et 2200), mais le différentiel entre le tarif normal et le tarif aidé augmente, le premier restant stable, et le second étant lié à l'âge moyen des adhérents qui

¹ Créée en 1978, la CFE est un organisme de sécurité sociale de droit privé chargé d'une mission de service public dont la vocation est d'offrir aux Français de l'étranger **une protection sociale équivalente** à celle dont ils bénéficieraient en France. Un autre service offert par la CFE est, au retour en France, le **prolongement de la couverture soins** pendant les trois mois correspondant au **délai de carence avant l'affiliation au régime obligatoire**.

est en augmentation. En 2023, le coût était de 4,3 millions d’euros (voir tableau).

A ce déficit s’ajoute celui des **contrats dits « Ex »**, ceux des adhérents n’ayant pas basculé dans la tarification par tranches d’âge adoptée en 2019. Par définition vieillissante, cette population voit en outre l’augmentation de ses tarifs **plafonnée à 50%**. En conséquence **le déficit** lié à cette catégorie adhérents **s’alourdit**, jusqu’à atteindre **11 millions d’euros**.

Contrainte **d’augmenter les tarifs des nouvelles adhésions** pour financer ces déficits, la CFE risque d’attirer les personnes non assurables dans le privé, alourdissant ainsi ses coûts.

L’État a pris l’habitude de **compléter en fin de gestion** la participation votée en LFI grâce au reliquat de fonds disponible au ministère (voir tableau). C’est l’option qui sera prise en 2024, le gestionnaire du programme indiquant que *« la contribution totale qui sera effectivement versée cette année [...] sera ainsi arrêtée lors de la fin de gestion 2024, au regard des crédits d’aide sociale non consommés éventuellement disponibles. »*

	2020	2021	2022	2023
Coût global	3 661 123 €	3 794 556 €	3 942 943 €	4 351 318 €
Subvention de l’État	964 800 €	500 000 €	764 800 €	700 000 €
Financement par la CFE	2 696 323 €	3 794 056 €	3 178 143 €	3 651 318 €
Nombre de contrats	2 133	2 188	2 203	2 138
Coût par contrat	1 715 €	1 735 €	1 790 €	2 035 €

Source : DFAE, réponse au questionnaire budgétaire

Les rapporteurs jugent cette solution **insuffisante**, car comme il a été démontré plus haut, **les marges de manœuvre sur les crédits de l’aide sociale tendent à disparaître**. Ils avaient fait adopter par le Sénat un **amendement**, cosigné avec les rapporteurs du programme 105, pour **doubler la contribution de l’État** en loi de finances initiale. Le Gouvernement s’en était remis à la sagesse du Sénat, acceptant par surcroît de **lever le gage** sur la contribution de la France aux organisations internationales - avant de revenir sur sa position en ne le retenant pas dans le texte adopté selon la procédure de l’article 49.3.

Les rapporteurs ont donc proposé à la commission de **l’adopter à nouveau** dans le projet de loi de finances pour 2025.

D'une manière générale, les rapporteurs observent que les dépenses sociales, au sein de ce programme, souffrent d'une sous-budgétisation relative que le gestionnaire tend à compenser en fin de gestion grâce à des transferts de fonds. Mais cette pratique, si elle peut offrir une certaine souplesse, devient **dangereuse** dans le double contexte de **forte contrainte budgétaire**, où les marges de manœuvre en fin de gestion tendent à disparaître.

III. ... MAIS UNE TRAJECTOIRE DE MODERNISATION DES OUTILS DU MINISTÈRE MAINTENUE

Le choix a été fait de **maintenir le cap** de la modernisation de l'administration consulaire, grâce à la **dématérialisation d'un nombre croissant d'actes** et la **refonte** de certains outils de gestion ; ainsi les crédits alloués au pôle « Modernisation, développement et maintenance des outils de l'administration » ont-ils été maintenus à environ 2,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Mais surtout, le déploiement de **trois projets structurants** pour le réseau sera appuyé par une **forte augmentation de crédits** :

- le **service France Consulaire**, plateforme centralisée de réponse aux demande des usagers, objet d'un focus du précédent avis budgétaire, bénéficie d'une augmentation de crédits de 2,1 millions d'euros (de **3,8 à 5,9 millions d'euros en CP**) ;
- le **registre d'état-civil électronique (RECE)**, qui devrait assurer, à l'horizon 2026, la dématérialisation complète de l'état civil des Français nés à l'étranger, voit ses crédits passer de **900 000 euros (AE et CP) à 3,3 millions d'euros** ;
- le **vote par internet** aux élections nationales, qui bénéficie de **850 000 euros en AE et 1,115 millions d'euros en CP** contre 750 000 euros en AE et CP en LFI pour 2024.

1. Le vote par internet : une possibilité réservée aux Français à l'étranger

Le vote par internet est une possibilité pour les seuls Français à l'étranger, qui l'ont **adopté à plus de 70 %** lors des élections législatives anticipées de 2024. Cette **adoption massive**, qui n'a donné lieu à aucun dysfonctionnement d'ampleur, confirme la **viabilité de cette option**.

Le prestataire qui a mis en place la solution électronique devrait être reconduit pour la période 2024-2028. Les crédits prévus dans le PLF pour 2025 financeront notamment la **mise en place éventuelle d'une solution d'identité numérique**, pour remplacer l'authentification par identifiant et mot de passe.

2. France Consulaire : une plateforme appréciée des usagers

France Consulaire décharge les services consulaires de la quasi-totalité des demandes téléphoniques, tout en étant plébiscité par les usagers, avec un taux de satisfaction d'environ 90%, grâce à une base de données alimentée en temps réel qui permet d'apporter des réponses pertinentes et localisées aux demandes. La plateforme, que nous avons visitée l'an dernier dans ses locaux de La Courneuve, est en cours de relocalisation à Nantes, auprès des services du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Ce service couvre aujourd'hui 71 pays ; à la fin de l'année 2025, il devrait couvrir l'ensemble du monde, ce qui implique notamment une extension des horaires, des recrutements pour répondre à l'augmentation attendue des demandes et un étoffement de la base de données de réponses.

3. Le RECE : un projet très attendu qui devrait réduire les délais de traitement

Le traitement des actes d'état-civil repose sur quatre composantes :

- l'établissement,
- la mise à jour (par exemple au moment du mariage),
- la délivrance (copie ou extrait),
- l'archivage.

L'état-civil électronique : une avancée très attendue, un retard important

La loi pour une société de confiance, dite loi Essoc, du 10 août 2018 prévoit l'**expérimentation d'une dématérialisation des actes d'état civil** pour les Français nés ou résidant à l'étranger ; prolongée par la loi 3DS du 20 février 2022, elle devait prendre fin en 2024. Mais elle a été à nouveau prolongée pour trois ans par une loi du 13 juin 2024¹, seule la délivrance des actes ayant été entièrement dématérialisée. Les développements informatiques nécessaires pour les trois autres volets (établissement, mise à jour, conservation) ont été lancés en 2024, et doivent monter en puissance au cours de l'année 2025. Tous les ans jusqu'en 2027, terme prévu pour l'expérimentation, un bilan provisoire doit être présenté à l'Assemblée des Français de l'étranger. L'expérimentation aura donc duré **huit ans au total**, contre **trois ans** prévus initialement, en raison de plusieurs retards, notamment imputables au covid et à une mobilisation non anticipée des équipes sur la plateforme de naturalisation en ligne, gérée par le ministère de l'intérieur.

Depuis mars 2021, le service central de l'état-civil (SCEC), installé à Nantes, peut **délivrer des copies ou extraits d'actes** portant une **signature électronique**, sans version papier - ce qui implique des délais de traitement

¹ Loi du 13 juin 2024 visant à poursuivre la dématérialisation de l'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

considérablement réduits : jusqu'à 30 jours dans certains postes pour le format papier, 4 jours en format électronique.

Les premiers actes du registre d'état civil électronique ont quant à eux été **établis** le 18 janvier 2024 ; enfin, la première **mise à jour électronique** a été effectuée au mois de juin.

2025 sera l'année de la **montée en puissance** pour ces deux fonctions **d'établissement** et de **mise à jour** des actes, d'où la très forte augmentation des crédits. Le projet devrait être mené à son terme en **2026**, avec l'achèvement de l'**archivage** électronique.

Les résultats sont pour l'instant **extrêmement positifs**, avec un taux de satisfaction des usagers de **96%** et une **quasi-absence de stock** de demandes.

De plus, l'**économie** liée au registre d'état-civil électronique est estimée à **1,3 millions d'euros par an**, principalement en frais de courrier mais aussi en ETP : la **dépense** liée à ces projets est donc bien un **investissement pour l'avenir**.

4. Des augmentations de crédits justifiées

Ces augmentations importantes de crédits appellent trois observations :

- ces trois projets illustrent bien le caractère **pionnier** de notre administration consulaire, que ce soit pour le **vote par internet** ou la **délivrance électronique des actes**, qui à terme pourraient s'imposer dans l'ensemble de nos services ;
- ils sont **très attendus** par nos concitoyens, comme le montrent les taux de satisfaction extrêmement élevés constatés pour France consulaire et le RECE, et le taux d'adoption du vote par internet ;
- engager les crédits nécessaires à l'achèvement rapide de ces programmes relève de la **bonne gestion** : les **retards**, en particulier dans le domaine informatique, engendrent des **coûts supplémentaires importants** pour des projets qu'il faudra **de toute façon mener à bien**.

C'est pourquoi les rapporteurs recommandent l'**approbation** des crédits du programme 151, qui financent des projets d'utilité publique non seulement pour les Français à l'étranger, mais aussi pour tous nos concitoyens.

Le mercredi 20 novembre 2024, sous la présidence de M. Cédric Perrin, vice-président, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » dans le projet de loi de finances pour 2024. Elle a également adopté un amendement présenté par MM. Le Gleut, Gontard, Lemoyne et Mme Gontard abondant à hauteur de 380 000 euros les crédits du programme 151.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 20 novembre 2024, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Cédric Perrin, président, a procédé à l'examen des crédits du programme 151 – Français à l'étranger et affaires consulaires.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur. - Le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », dont Guillaume Gontard et moi sommes les co-rapporteurs, prend sa part du nécessaire redressement de nos finances publiques. À périmètre égal, ses crédits sont en effet en baisse de 3,9 millions d'euros à périmètre égal, soit 2,4% environ.

Au sein du programme cependant, les contrastes sont forts, car la baisse est très inégalement répartie - mon collègue Guillaume Gontard reviendra plus en détail sur les aides sociales et l'aide à la scolarité. En revanche, l'effort de modernisation des services rendus aux Français à l'étranger, à travers plusieurs programmes structurants, est pleinement financé, ce dont il faut se féliciter.

Ces programmes structurants sont au nombre de trois.

D'abord, la mise en place du service France consulaire, plateforme centralisée de réponse téléphonique aux demandes des usagers du réseau consulaire, doit s'achever en 2025. Les téléconseillers apportent une réponse qui porte notamment sur la délivrance de passeports ou les actes d'état-civil.

Ainsi, France Consulaire décharge les services consulaires de la quasi-totalité des demandes téléphoniques, tout en étant plébiscité par les usagers, avec un taux de satisfaction de plus de 90%, grâce à une base de données alimentée en temps réel qui permet d'apporter des réponses pertinentes et localisées aux demandes. La plateforme, que nous avons visitée l'an dernier dans ses locaux de La Courneuve, est en cours de relocalisation à Nantes, auprès des services du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Ce service couvre aujourd'hui 71 pays ; à la fin de l'année 2025, il devrait couvrir l'ensemble du monde, ce qui implique notamment une extension des horaires, des recrutements pour répondre à l'augmentation attendue des demandes et un étoffement de la base de données de réponses. Pour cette extension, les crédits alloués au projet sont portés de 3,8 à 5,9 millions d'euros, soit une augmentation très substantielle.

Deuxième projet important, le vote par internet, adopté par plus de 70 % des Français de l'étranger lors des élections législatives anticipées. Là encore les crédits sont en hausse, avec 850 000 euros en autorisations d'engagement et 1,15 million d'euros en crédits de paiement contre 750 000 euros dans la loi de finances initiale pour 2024. Ils financeront notamment la mise en place éventuelle d'une solution d'identité numérique, pour remplacer l'authentification par identifiant et mot de passe.

Enfin, le projet de registre d'état civil électronique (RECE), engagé en 2018, sous la forme d'une expérimentation, par la loi pour une société de confiance, se voit doté de 3,3 millions d'euros contre 900 000 euros l'année dernière. Je m'y arrêterai plus longuement, car c'est un projet à la fois précurseur et emblématique pour l'administration consulaire.

Le traitement des actes d'état-civil repose sur quatre composantes : l'établissement, la mise à jour, la délivrance et l'archivage.

Depuis mars 2021, le service central de l'état-civil (SCEC) peut délivrer des copies ou extraits d'actes portant une signature électronique, sans version papier, ce qui implique des délais de traitement considérablement réduits : jusqu'à 30 jours dans certains postes pour le format papier, 4 jours en format électronique. La délivrance électronique est dans le droit commun depuis juin 2024.

Les premiers actes du registre d'état civil électronique ont quant à eux été établis le 18 janvier 2024 ; enfin, la première mise à jour électronique a été effectuée au mois de juin.

2025 sera l'année de la montée en puissance pour ces deux fonctions d'établissement et de mise à jour, d'où la très forte augmentation du budget. Le projet devrait être mené à son terme en 2026, avec l'achèvement de l'archivage électronique.

Le programme, lancé sous forme d'une expérimentation dans la loi pour une société de confiance, dite Essoc, en 2018, avait pris beaucoup de retard, au point qu'il a fallu une disposition dans la loi 3DS, en 2022, puis une loi *ad hoc* en juin 2024, pour prolonger l'expérimentation. Ces délais s'expliquent notamment par le covid et la mobilisation non anticipée des équipes sur la plateforme de naturalisation en ligne.

Aujourd'hui, le projet approche de son rythme de croisière. Le taux de satisfaction des usagers est de 96% ; les demandes sont quasiment traitées en flux, de quoi susciter l'envie de beaucoup d'administrations...

De plus, l'économie liée au registre d'état-civil électronique est estimée à 1,3 millions d'euros par an, essentiellement en frais de courrier mais aussi en ETP : la dépense liée à ces projets est donc bien un investissement pour l'avenir.

Ces trois projets illustrent bien le caractère pionnier de notre administration consulaire, que ce soit pour le vote par internet ou la délivrance électronique des actes, qui à terme devrait s'imposer dans l'ensemble de nos services. J'ai pu me rendre compte, lors de ma visite du site de Nantes où ces projets sont conçus et conduits, de l'implication de nos agents et de leur volonté de les mener à bien.

C'est pourquoi nous vous recommandons d'approuver les crédits du programme 151, car ils financent des projets d'utilité publique non seulement pour les Français à l'étranger, mais aussi pour tous nos concitoyens.

Je cède maintenant la parole à mon co-rapporteur, Guillaume Gontard, qui abordera les aides sociales et les aides à la scolarité.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. - Il faut en effet se féliciter de la poursuite de l'effort de modernisation engagé par la direction des Français à l'étranger et des affaires consulaires. En revanche, si nos compatriotes de l'étranger seront mieux servis par notre administration dans leurs démarches quotidiennes, cet effort s'est fait au détriment des dépenses sociales en leur faveur.

Pour rappel, les aides sociales directes aux Français de l'étranger relèvent d'un cadre différent de celles dont bénéficient les résidents français. Elle est régie par l'article L121-10-1 du code de l'action sociale et des familles, qui n'impose à peu près aucune obligation à l'État : il dispose simplement que les Français établis hors de France en difficulté, en particulier les personnes âgées ou handicapées, « peuvent bénéficier, sous conditions, de secours et aides prélevés sur les crédits d'assistance aux Français établis hors de France du ministère des affaires étrangères, et d'autres mesures appropriées tenant compte de la situation économique et sociale du pays de résidence. »

L'aide sociale distribuée à nos compatriotes en difficulté, qui comprend notamment l'allocation de solidarité, l'allocation adultes handicapés (AAH), l'allocation enfants handicapés (AEH) et le secours mensuel spécifique enfants (SMSE), s'inscrit donc dans un cadre très vague qui laisse à l'Etat une grande marge de manoeuvre budgétaire. Elle est ainsi en baisse de 1 million d'euros dans le PLF 2025, à 15,2 millions d'euros, après avoir été simplement reconduite l'an dernier malgré l'inflation - et alors même que l'enveloppe votée en 2024 a dû être abondée en gestion pour faire face aux besoins.

Le responsable du programme 151 justifie cette coupe par une baisse du nombre d'allocataires, passé de 4 320 en 2023 à 4 245 en 2024, et par une réduction du périmètre des allocations, certaines d'entre elles n'étant plus versées aux Français résidant dans l'Union européenne. Toutefois, les incertitudes de l'économie mondiale comme du contexte géopolitique laissent craindre une aggravation, plutôt qu'une amélioration de la situation de nos compatriotes.

Des baisses similaires ont été appliquées au dispositif de soutien au tissu associatif des Français de l'étranger (STAFE), créé en 2018 pour remplacer la réserve parlementaire, dont l'enveloppe passe de 2 millions à 1,6 million d'euros, et aux organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES), dont les crédits sont réduits de 1,4 à 1,2 million d'euros. Enfin, les crédits aux centres médico-sociaux implantés dans les pays dont les structures sanitaires sont moins développées sont eux aussi en baisse.

Dans ces trois cas, le responsable du programme met en avant une diminution des demandes d'aide de la part des structures concernées. Or cette baisse peut certes témoigner de la bonne santé des associations, mais elle peut

tout aussi bien refléter une dévitalisation du tissu associatif au sein de la population des Français de l'étranger, qui n'est certainement pas un motif de satisfaction.

L'enveloppe des bourses scolaires destinées aux élèves du réseau AEFÉ, qui constitue la plus grande partie des crédits de ce programme, est-elle aussi en diminution, de 118 millions à 111,5 millions d'euros. Là encore, la justification apportée est une baisse du nombre de boursiers, qui selon la direction des Français à l'étranger et des affaires consulaires et l'AEFE serait multifactorielle - l'un des facteurs retenus est la plus grande rigueur apportée au traitement des dossiers et au contrôle du niveau de vie des demandeurs. Cette interprétation serait confirmée par la disparité croissante entre les dossiers instruits et les bourses accordées : 28 000 dossiers instruits pour 24 000 boursiers en 2022/2023, 27 000 dossiers instruits pour 20 000 boursiers en 2023/2024. Là encore, c'est une logique quelque peu malthusienne qui semble prévaloir : le nombre total d'élèves au sein du réseau est en constante augmentation, ce dont on ne peut que se réjouir, mais celui des élèves français stagne, et celui des boursiers est en très forte baisse.

Enfin, il faut revenir sur la situation de la Caisse des Français de l'étranger, sur laquelle nous avons déjà alerté l'an dernier. Organisme de droit privé à mission de service public, la CFE joue un rôle important auprès des Français établis hors de France, car elle leur assure une protection sociale équivalente à celle de la Sécu. Mais le déficit de la Caisse s'est creusé ces dernières années, en partie à cause du financement de la catégorie dite « aidée », constituée des adhérents aux ressources les plus limitées, qui bénéficient d'un tarif préférentiel. Le coût de ce dispositif va en augmentant : en 2024, il a coûté 4,3 millions d'euros à la Caisse. Or le concours de l'État a été fixé à 380 000 euros en 2016, et il n'est complété que par de modestes abondements de fin de gestion.

Avec mon co-rapporteur et les rapporteurs du programme 105, que nous remercions de leur concours, nous déposerons, comme l'année dernière, un amendement pour doubler le concours de l'État à la CFE. C'est à la fois symbolique, car il est important que l'État prenne sa part dans la solidarité due à nos compatriotes de l'étranger les plus défavorisés, et plus lisible d'un point de vue budgétaire.

L'an dernier, le Sénat avait voté cet amendement, avec une sagesse du Gouvernement qui avait même levé le gage. Malheureusement, ce dernier a ensuite changé de position en ne le retenant pas lors de l'adoption finale du budget par le 49.3. Espérons que le Gouvernement fera preuve de davantage de cohérence cette année.

M. Olivier Cadic. - Le Pass éducation langue française (PELF) était doté d'un million d'euros de crédits dans la loi de finances pour 2024, mais il n'y a plus de crédits dans le projet de loi de finances pour 2025. Cet argent a-

t-il été utilisé ? Le PELF est destiné à apprendre notre langue à un public d'enfants français qui ne le parlent.

M. Guillaume Gontard, rapporteur pour avis. - Le PELF est une expérimentation. Il nous a été indiqué qu'elle n'avait pas encore réellement commencé. Par conséquent, l'évaluation, qui suit nécessairement l'expérimentation, n'a pas encore pu être réalisée et les crédits n'ont pas été reconduits.

M. Ronan Le Gleut, rapporteur pour avis. - Le PELF a été renommé « Pass enfance langue française ». Il y avait une certaine incohérence, sous son intitulé d'origine, à l'affilier au programme 151 et non au programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ». La solution trouvée a été de s'appuyer sur les instituts français et l'Alliance française. Seule une partie des crédits ayant été consommés, la mise en oeuvre de l'expérimentation se poursuit dans quatorze pays pilotes.

Nous vous proposons de voter l'amendement présenté par Guillaume Gontard et moi-même, et cosigné par les deux rapporteurs pour avis du programme 105, Jean-Baptiste Lemoyne et Valérie Boyer. Il s'agit d'un transfert de 380 000 euros destiné à abonder le financement de la catégorie aidée des adhérents de la CFE prélevé sur l'action n°05 « Contributions internationales » du programme 105. Le même amendement a été adopté par le Sénat l'année dernière.

La commission a adopté à l'unanimité l'amendement visant à transférer 380 000 euros du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » vers le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ».

M. Cédric Perrin, président. - Je vous remercie.

La commission a donné à l'unanimité un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 151.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 6 novembre :

- **Mme Hélène Degryse**, présidente de l'Assemblée des Français de l'étranger et **M. Alexandre Bézardin**, vice-président (*en visio*)

Mardi 12 novembre :

- **Mme Armelle Beunardeau**, directrice du Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (Cleiss)
- **M. Éric Pavy**, directeur général de la Caisse des Français de l'étranger (CFE) (*en visio*)

Mercredi 13 novembre :

- **Mme Claudia Scherer-Effosse**, directrice générale de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), et **Mme Vanessa Léglise**, conseillère relations institutionnelles et référente égalité

Mardi 19 novembre :

- **Mme Pauline Carmona**, directrice des Français à l'étranger et de l'administration consulaire au Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Mardi 19 novembre :

- Visite des emprises de la Direction des Français à l'étranger et des affaires consulaires (DFAE) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères à Nantes