ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER

38e Session, du 27 au 31 mars 2023

COMPTE-RENDU
DE LA
COMMISSION DES LOIS, DES REGLEMENTS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES

MEMBRES DE LA COMMISSION

Présidente : Mme Rosiane HOUNGBO-MONTEVERDE
Vice-président : M. Jean-François DELUCHEY

M. Samy AHMAR
M. Alexandre BARRIERE-IZARD
M. Karim DENDÈNE
M. Jean-Baka DOMELEVO ENTFELLNER
Mme Jeanne DUBARD-KAJTAR
M. Jean-Philippe GRANGE
Mme Marie-Christine HARITCALDE
M. Jean-Marie LANGLET
M. Elie LEVY
Mme Radya RAHAL
M. Frédéric SCHAULI
M. Ramzi SFEIR
M. Gérard SIGNORET
Mme Warda SOUIHI

MOT D'INTRODUCTION DE LA PRESIDENTE

Lors de la 38e session de l'AFE, la commission des lois, règlements et affaires consulaires a poursuivi la nouvelle démarche, votée en son sein, lors de la précédente session.
C'est ainsi que la commission a invité les parlementaires des Français de l'étranger à partager leurs initiatives pour soutenir la mise en œuvre concrète des résolutions prises par la commission des lois depuis le début de la mandature.

Les échanges ont été éclairants et les parlementaires présents ont partagé leurs méthodes respectives, tout comme leur perception des travaux de notre commission. En outre, ils se sont montrés unanimement favorables et enclins à une collaboration augmentée.

La 38e session de l'AFE a également été marquée par la visite très instructive du centre administratif accueillant la plateforme du service France Consulaire.

Concernant les travaux de notre commission, trois thématiques ont été abordées :
1) les services consulaires,
2) le vote par internet,
3) les successions internationales.

Les services consulaires ont fait l'objet d'un état des lieux, dans un rapport rédigé par six rapporteurs : Jean François DELUCHEY, Jean Baka DOMELEVO, Marie-Christine HARITCALDE, Fréderic SCHAULI, Gérard SIGNORET et Warda SOUIHI.
Ledit rapport intervient à la suite du dépôt d'une motion d'urgence sur l'accès aux services consulaires lors de la 36e session de l'AFE (mars 2022). Le traitement du sujet avait alors été renvoyé à la commission des lois par la présidente de l'AFE.

Ce rapport s'appuie, notamment, sur les résultats d'un sondage réalisé par les rapporteurs auprès des conseillers et délégués des Français de l'étranger et l'analyse de la documentation jointe aux projets de loi de finances, tout particulièrement le budget alloué au programme 151. La conclusion confirme les constats empiriques fait depuis un certain nombre d'années : les moyens donnés aux services consulaires doivent être renforcés. En outre, les rapporteurs invitent le ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères à accorder une plus grande importance aux critères d'évaluation qualitatifs, comparativement aux critères quantitatifs dominants à ce jour.

La deuxième thématique abordée par la commission est celle du vote par internet ; avec un travail que l'on peut qualifier de « suivi filé » d'un sujet préalablement traité.

En effet, lors de la 37e session (octobre 2022), retour d'expérience oblige, la commission s'était penchée sur le déroulement des élections législatives et tout particulièrement sur la modalité de vote par Internet.

Aussi, la publication des toutes premières décisions du Conseil constitutionnel annulant l'élection des députés dans la seconde et neuvième circonscription des Français établis à l'étranger, sur le fondement de dysfonctionnements du vote par internet, ne pouvait pas nous laisser de marbre. Ces décisions du Conseil constitutionnel, nouvelles sur le thème, mais classiques sur le fond, ont donc été analysées et commentées par deux membres de la commission (Marie-Christine HARITCALDE et Radya RAHAL).

Enfin, le troisième sujet traité lors de cette session est relatif aux successions en contexte international. Une audition commune faisant intervenir un professeur agrégé de droit et un avocat, tous deux praticiens reconnus et chevronnés du droit international privé, a été tenue. Cette audition de grande qualité a mis en lumière la complexité impliquée par l'ouverture et la liquidation des successions internationales. Des auditions complémentaires sont prévues notamment avec des notaires et le rapport dédié à cette thématique traitée par deux rapporteurs (Alexandre BARRIERE-IZARD et moi-même) sera remis à l'occasion de la 39e session (octobre 2023).

Je tiens à renouveler mes sincères remerciements à l'ensemble de nos invités auditionnés pour le temps qu'ils ont bien voulu nous consacrer et le généreux partage de leur expertise au service des Français de l'étranger.

Pour les successions en contexte international :
- Mme Hélène PEROZ – Professeure des Universités
- Me Alain DEVERS – Maître de conférences – Avocat au Barreau de Lyon

Pour le rapport état des lieux et évaluation des services consulaires :
- M. Raphaël TRANNOY Directeur adjoint des Français à l'étranger et de l'administration consulaire - M. Daniel AGCINSKI, délégué-général à la médiation auprès de la Défenseur des droits
- Mme Brigitte BONNAUD, M. Patrick NICOLOSO, Mme Patricia de FORGES, M. Emmanuel

ROUSSEAU, défenseurs délégués aux Français de l´étranger

Pour l'auditions des parlementaires des Français de l'étranger sur le suivi des résolutions de la commission des lois : - M. Olivier CADIC – sénateur
- M. Yan CHANTREL – sénateur
- Mme Hélène CONWAY-MOURET – sénatrice
- M. Jean-Yves LECONTE – sénateur
- M. Ronan LE GLEUT – sénateur
- M. Frédéric PETIT – député
- M. Damien REGNARD – sénateur
- Mme Evelyne RENAUD-GARABEDIAN – sénatrice.

Rosiane HOUNGBO-MONTEVERDE
Présidente de la commission des lois, règlements et affaires consulaires

38ème Session de l´AFE – 27-31 MARS 2023

Sommaire :

MOT D'INTRODUCTION DE LA PRESIDENTE 2

RAPPORT « AFFAIRES ET SERVICES CONSULAIRES 2023 » 6

Sigles et acronymes 7

Introduction 8

Première partie : 10

Le dispositif : 10

1.1.Descriptif du dispositif : 10

1.2. Consuls honoraires : statuts, fonctions et inquiétudes : 11

1.3.Enquête sur l'état des lieux des services consulaires : 14

Deuxième partie : 28

Analyse des programmes : 28

2.1. Analyse des programmes du MEAE concernant la diplomatie et les affaires consulaires : 28

Troisième partie : 37

Diagnostic 37

3.1. L'achèvement en 2022 du processus de dématérialisation des documents d'état civil au moyen du registre de l'état-civil électronique (RECE) 37

3.2. L'expérimentation "France Consulaire", un service public dédié aux Français de l'étranger 38

3.3.Administration des RH entre Ambassades et Consulats et échanges de personnel entre programmes afin de s'appuyer pendant les périodes variables et/ou difficiles (Campagne de bourses scolaires, Visas, élections, …) 41

Quatrième partie : 42

Modes d'évaluation des services consulaires : 42

Conclusion 51

RÉSOLUTION : LOI /R01/03.23 52

RÉSOLUTION : LOI /R02/03.23 54

RÉSOLUTION : LOI /R03/03.23 56

VOTE PAR INTERNET : QUAND LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EN MÊLE… 58

I – UNE DÉCISION CLASSIQUE EN DROIT ÉLECTORAL 60

A – Une voix, un vote : le vote par Internet entre dans le droit commun électoral 60

1) Le cas de la 8e 60

2) 2e et la 9e circonscription des Français établis hors de France : annulation en raison des dysfonctionnements du vote par Internet 61

B – Des décisions assises sur des données quantifiables : de l'importance du procès-verbal électronique .. 63

1) Le vote par Internet et le Conseil constitutionnel 63

2) Le vote par Internet et le Conseil d'État 64

II – L'avenir du vote par Internet 66

A – Confirmations des analyses de notre commission 66

1) Le contrôle de l'élection par le juge est enfin possible 66

2) L'office du juge, garantie de la sincérité des scrutins 67

B – Une obligation de résultat à la charge de la DFAE 68

1) Le vote par Internet est-il une mission impossible ? 68

RAPPORT « AFFAIRES ET SERVICES CONSULAIRES 2023 »

Membres du Groupe de Travail :

Jean François DELUCHEY
Jean Baka DOMELEVO
Marie Christine HARITCALDE
Fréderic SCHAULI
Gérard SIGNORET
Warda SOUIHI

38ème Session de l´AFE – 27-31 MARS 2023

Sigles et acronymes

AFE : Assemblée des Français de l'étranger

MEAE : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

CFDE : Conseillère ou Conseiller des Français de l'étranger

CAFE : Conseillère ou Conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger

FDE : Français de l'étranger

CNIS : Carte nationale d'identité sécurisée

ETP : Equivalent temps plein

ETPT : Equivalent temps plein travaillé

RFE : Registre des Français de l´étranger

RECE : registre de l'état civil électronique

PLF : Projet de Loi de Finances

LFI : Loi de Finances

LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances

AEFE : Agence pour l´Enseignement Français à l´Étranger

Introduction

Lors de la session de mars 2022, une proposition de débat d'urgence a été introduite sur l'accès aux services consulaires. En vertu de l'article 6 point 3 du Règlement intérieur, la Présidente de l'AFE, Madame Hélène Degryse, a renvoyé ce sujet devant la Commission des Lois, Règlements et affaires consulaires.

Selon les prises de paroles exprimées en séance plénière et consultables sur le verbatim des débats, le contexte électoral permettait une mise en lumière des difficultés réelles constatées dans certains pays, ne serait-ce que pour obtenir un rendez-vous auprès du consulat. Mais aussi après 20 années de coupes budgétaires et de réduction des personnels, l'accès aux services consulaires pour les Français établis hors de France est devenu un sujet de préoccupation majeur.

Nombreux sont les responsables diplomatiques et consulaires, mais aussi les élus, qui rappellent qu'il ne s'agit pas « simplement » d'une question de moyens. C'est bien le logiciel administratif qu'il faut changer.

Lors de la campagne présidentielle, la plupart des candidats qui ont formulé des propositions, à destination des Français de l'étranger, se sont inquiétés de cette question fondamentale de l'accès aux services consulaires.

Le Président de la République, candidat sortant, a fait de la qualité du service public une priorité de son action. Récemment encore, la Première ministre Elisabeth Borne a annoncé qu'elle avait fait de l'accompagnement des Français de l'étranger une priorité de l'action du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, MEAE. La dématérialisation fait partie des points d'amélioration mis en avant, comme solution. La dématérialisation ne peut pas être la réponse à tous les maux. Il faut bien entendu prendre en compte les limites de la dématérialisation pour nos aînés et la fracture numérique dans certains pays.

Ce n'est pas qu'aucun chantier n'avait été lancé auparavant : le service téléphonique France consulaire est toujours en cours de déploiement ; le logiciel de prise de rendez-vous a fait l'objet d'un nouveau contrat avec un prestataire. Comme sa représentante nous le disait elle-même devant l'AFE en mars dernier : "changer l'ergonomie d'une application n'augmente pas le nombre de créneaux disponibles."

De la prise de rendez-vous, à la qualité de l'accueil, en passant par l'accessibilité des procédures mais aussi de la qualité de l'information dispensée par les postes ou encore les délais de traitement des demandes, tout mérite notre attention. Tout mérite réflexion.

Afin que celle-ci soit éclairée, nous avons décidé de lancer une consultation de l'ensemble des conseillers des Français de l'étranger, pour connaître les difficultés, les attentes, les points de réflexion propres à chaque circonscription.

Le monde n'est pas un ensemble homogène et c'est pourquoi ce travail de remontée d'information nous a paru indispensable, comme préalable à des propositions. L'enquête envoyée à l'ensemble des Conseillères et Conseillers des Français de l'étranger fait ressortir naturellement un constat sur l'insuffisance des moyens – en personnels notamment – Ce constat est le premier qui doit être fait, avec force.

En parallèle de l'augmentation des moyens alloués aux agents, nous ne ferons pas l'économie d'une réflexion sur les outils permettant d'améliorer le service rendu à nos concitoyens comme :

- la qualité de l'accueil des Français, ce qui inclut la bienveillance apportée aux demandes.

- la clarté des informations disponibles sur les sites Internet.

- la prise en compte des personnes laissées de côté par la fracture numérique : la dématérialisation des procédures ne doit pas entraîner une déshumanisation des rapports avec l'administration.

L'augmentation (amabilité accrue) en personnels devra bien entendu être accompagné d'une réorganisation des services et des effectifs afin d'améliorer le service aux usagers.

Il n'est pas réaliste de leur demander une plus grande bienveillance dans le traitement des demandes, si des « instructions de Paris » non communiquées aux usagers et inadaptées aux réalités locales, continuent à régir les rapports avec eux.

Il n'est pas souhaitable que la baisse des effectifs ne trouve comme seule réponse qu'une dématérialisation inhumaine qui exclut une partie de la population concernée.

Première partie :
Le dispositif :

1.1. Descriptif du dispositif :

Selon la Direction des Français à l´Étranger et de l´Administration Consulaire, du Ministère de l´Europe et des Affaires Étrangères :

> « Chargé d'une mission de service public, le programme 151 s'appuie sur un réseau de 208 postes consulaires dans le monde, tourné vers un public multiple : une communauté de plus de 2,5 millions de Français établis à l'étranger (dont près 1,7 million d'inscrits au registre des Français établis hors de France), ainsi que vers les très nombreux Français de passage à l'étranger (plus de 10 millions chaque année), les étrangers demandeurs de visas, les Français en France ayant eu un épisode de vie à l'étranger pour les sujets d'état civil ou qui souhaitent adopter un enfant à l'étranger, et les étrangers en France ayant besoin de légalisation de documents. Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères assure une protection consulaire, des missions d'aide sociale et d'aide à la scolarité et rend des services essentiels à la communauté française (état civil, délivrance de titres, élections). Il participe, conjointement avec le ministère de l'intérieur, à la définition de la politique d'attribution des visas et assure par son réseau l'instruction et la délivrance de ceux-ci.
>
> Le réseau consulaire français se caractérise par un éventail de services proposés particulièrement étendus, notamment en regard de ce que proposent nos principaux partenaires européens. Le champ de services offerts n'a pas vocation à rester inchangé (la suppression du notariat consulaire en est un exemple concret). Pour autant, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères s'attache à ce que l'évolution de son réseau consulaire ne l'empêche pas de délivrer les services essentiels qui sont sa raison d'être. Une attention toute particulière est portée à l'exercice de la protection consulaire, pour répondre aux situations d'urgence, exceptionnelles ou de danger auxquelles peuvent être confrontés des Français résidant ou de passage à l'étranger ; tout en restant prudents sur notre champ d'action qui s'exerce sur le territoire d'États souverains et dans un environnement juridique qui par définition n'est pas le nôtre, nous avons fait porter un effort particulier sur l'aide aux Françaises et Français victimes de violences. Après deux années marquées par la pandémie de Covid-19, le réseau consulaire a progressivement retrouvé son fonctionnement d'avant crise en 2022.
>
> L'organisation des élections présidentielle et législatives à l'étranger a été un évènement majeur, marqué par le recours au vote par internet pour le scrutin législatif. Cette modalité de vote a été plébiscitée par nos compatriotes (76 % des votants y ont eu recours). La modernisation de l'administration consulaire s'est aussi poursuivie, notamment avec le développement de la nouvelle application « RVConsulat » : les usagers disposent désormais d'une nouvelle plateforme de prise de

rendez-vous plus moderne, plus facile d'utilisation et accessible sur tous types de supports. Le soutien à nos compatriotes les plus fragiles a pris plusieurs formes : l'attribution d'aides sociales et de bourses scolaires, le maintien exceptionnel du dispositif du secours occasionnel de solidarité jusqu'en août 2022 et un soutien renforcé aux associations venant en aide aux Français fragilisés par la crise, dont les organismes locaux d'entraide et de solidarité et les centres médico-sociaux.

Par ailleurs, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a œuvré jusqu'à l'été 2022 à la mise en place de campagnes de vaccination à l'attention de la communauté française, dans les pays dépourvus de solution vaccinale locale satisfaisante.

En 2023, les crédits du programme 151 permettront au ministère de l'Europe et des affaires étrangères de poursuivre ses missions de service public à l'international. Les budgets renforcés des bourses scolaires et des affaires sociales permettront de soutenir au mieux nos compatriotes en difficulté, affectés par une situation économique mondiale dégradée. S'inscrivant dans l'amélioration continue des services rendus par l'administration consulaire, la Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire poursuivra les travaux de transformation de ses outils informatiques et de simplification de ses services aux usagers.

Le registre de l'état civil électronique, qui vise à dématérialiser l'établissement, la conservation, la gestion et la délivrance des actes de l'état-civil, finalisera son déploiement en 2023. Le Service France Consulaire, ouvert à l'automne 2021, élargira ses horaires pour répondre aux usagers de pays plus éloignés. Ce centre de contacts, qui permet aux Français de l'étranger d'obtenir sans délais une information et une assistance pour initier leurs démarches administratives, rencontre un grand succès (satisfaction > 90 %) et confirme l'intérêt de ce modèle de réponse centralisée, déjà plébiscité par nombre de nos partenaires étrangers. »

(Extrait FR_2023_PLF_BG_PGM_151-1)

1.2. Consuls honoraires : statuts, fonctions et inquiétudes :

Le statut des consuls honoraires est défini et encadré par le décret n° 76-548 du 16 juin 1976. S'ils sont mentionnés par la convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963, ils ne bénéficient pas de ce statut protecteur et ne sont pas considérés comme des agents de l'État.

La distinction principale d'avec les agents diplomatiques et consulaires de carrière est la possibilité, pour un consul honoraire, d'exercer par ailleurs une activité professionnelle. À ce titre, leurs fonctions sont exercées à titre bénévole.

Nomination

Les consuls honoraires sont nommés pour 5 ans par le chef de circonscription consulaire et reçoivent un titre, qui est relation avec l'étendue de leurs fonctions.

Ainsi, ils sont soit consul général honoraire, consul honoraire, vice-consul honoraire ou agent consulaire honoraire.

Ils doivent être âgés d'au moins 25 ans avec une limite d'âge fixée à 70 ans.

Ils sont choisis « parmi les Français notables établis dans la localité ou parmi les personnalités étrangères de ladite localité », en fonction de leur connaissance de celle-ci, de leur réseau et de leurs compétences. L'étendue géographique de leur action s'étend à cette localité, sauf mandat exprès du chef de circonscription consulaire.

Aucun consul honoraire ne peut être nommé ni se voir remettre de brevet sans l'autorisation préalable du ministre des Affaires étrangères, laquelle est demandée par le chef de circonscription consulaire.

Des fonctions bénévoles mais des droits perçus pour l'accomplissement de la mission

Bien que ces fonctions ne donnent lieu à aucun traitement, les consuls honoraires peuvent conserver des droits de chancellerie « à titre de frais de bureau et d'honoraires ». Dans le décret n° 81-778 du 13 août 1981 fixant le tarif des droits à percevoir, a été introduite la possibilité de percevoir des droits de chancellerie lors de la remise des titres d'identité (passeports, CNIS) et de conserver ces droits intégralement.

Le cas échéant, ils peuvent percevoir une subvention pour insuffisance de recettes de la DFAE, sur demande du poste dûment justifiée, « en cas d'insuffisance de recettes avérée ».

Bien souvent, d'après les témoignages reçus, ce qui est perçu est « réinvesti » pour l'accomplissement des missions (déplacements aux postes, achat de cadeaux protocolaires, frais de restauration dans le cadre de la fonction…).

Les missions des consuls honoraires

Leurs principales missions sont d'une part d'« informer le chef de circonscription de tout ce qui concerne le service de l'État ou les intérêts des Français et répondre avec exactitude à ses demandes de renseignements » ; « assurer la protection des ressortissants français et de leurs intérêts » d'autre part.

Cette dernière responsabilité peut revêtir des formes très diverses, en fonction du pays d'exercice. Qu'il s'agisse de venir en aide aux personnes victimes d'accident ou à leur famille, sur les lieux de celui-ci, à l'hôpital, à la morgue ou en prison, leur action est souvent dans une situation d'urgence.

Ils mettent à la disposition des Français leur réseau, leur bureau et leur temps, que ce soit pour recommander un avocat, servir d'intermédiaire avec les forces de police.

De plus, les consuls de nationalité française sont chargés d'effectuer certaines formalités administratives et à délivrer certains documents, comme les passeports et les cartes nationales d'identité, ou encore établir des procurations.

Pas de protection.

L'absence de protection diplomatique a conduit un sénateur des Français établis hors de France à interroger le Quai d'Orsay sur la possibilité que l'État assure les consuls honoraires pour les garantir contre les accidents-maladies ainsi que pour la responsabilité civile. La réponse a été négative, avec la nuance que pour les missions qu'ils effectuent au service de nos compatriotes, les « consuls honoraires relèvent du régime d'auto-assurance de l'État dans les conditions établies par la jurisprudence administrative ».

Révocation.

Les consuls honoraires n'étant pas des agents de l'État au sens du droit du travail, ils peuvent faire l'objet d'une révocation de la part du chef de la circonscription consulaire. La révocation doit néanmoins obéir à un certain formalisme.

D'une part, cette révocation ne peut être prise qu'avec l'accord du ministre des affaires étrangères.

D'autre part, dans la mesure où la révocation est assimilée à une sanction de l'autorité administrative, la procédure est encadrée par le code de la justice administrative et par le code des relations entre le public et l'administration. Ainsi, selon une décision de la Cour d'appel de Paris en date du 5 juillet 2022, les personnes ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives défavorables qui les concernent. La personne doit avoir été à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant et à sa demande, des observations orales. L'article 121-1 du même code prévoit que la personne doit avoir été informée des griefs formulés à son encontre « et a été mise à même de demander la communication du dossier le concernant. »

De façon générale, le consul honoraire qui se verrait mis en cause dans une procédure de révocation doit pouvoir se faire représenter par un avocat.

Les moyens des fonctions.

Par un courrier daté du 10 janvier 2023, Olivier Becht, ministre délégué notamment chargé des Français de l'étranger, confirme que l'usage de la Marianne n'est plus autorisé pour les consuls honoraires. En cause, une « information » de la direction de la communication et de la presse (DCP) du MEAE, adressée à la DFAE, selon laquelle la nouvelle charte de l'État serait exclusivement réservée à un nombre d'émetteurs strictement limité. La raison en serait une meilleure « compréhension de l'action publique par les usagers ».

Un logo spécifique a alors été conçu pour les consuls honoraires. Les témoignages de certains révèlent l'insuffisance des mentions qui y sont portées, ne permettant pas aux interlocuteurs d'identifier correctement

le consul honoraire. Ainsi, il n'est même plus fait mention qu'il s'agit du consul honoraire « de France » dans telle localité.

Des inquiétudes.

Dans un contexte de « simplification des procédures administratives », la dématérialisation des actes et l'envoi par courrier des passeports entraînent une baisse de l'activité administrative des consuls honoraires. Or, c'est bien celle-ci qui leur permet d'engranger les recettes qui leur sont nécessaires pour l'accomplissement de leurs autres missions.

Il est très fréquent que les droits perçus permettent en effet aux consuls honoraires de développer une activité de représentation du poste diplomatique et consulaire, par exemple dans le rayonnement économique de la France dans leur localité.

Organisation d'événements avec les acteurs locaux pour promouvoir l'équipe France, cadeaux protocolaires, développement du réseau culturel… Les tâches accomplies nécessitent un minimum de moyens. Si ceux-ci viennent à baisser davantage, c'est toute l'implication des consuls honoraires qui est remise en cause.

1.3.Enquête sur l'état des lieux des services consulaires :

Dans le cadre des travaux de la Commission des lois, des règlements et des affaires consulaires de l'Assemblée des Français de l'étranger, nous avons souhaité avoir l'avis de Conseillères et des Conseillers des Français de l'étranger sur le fonctionnement des services consulaires. Les résultats de cette enquête sont présentés ci-dessous. Nous remercions les 218 personnes ayant répondu à cette enquête dont 212 Conseillères et Conseillers des Français de l'étranger.

Figure 1 : Responsabilités des personnes ayant répondu à cette enquête :

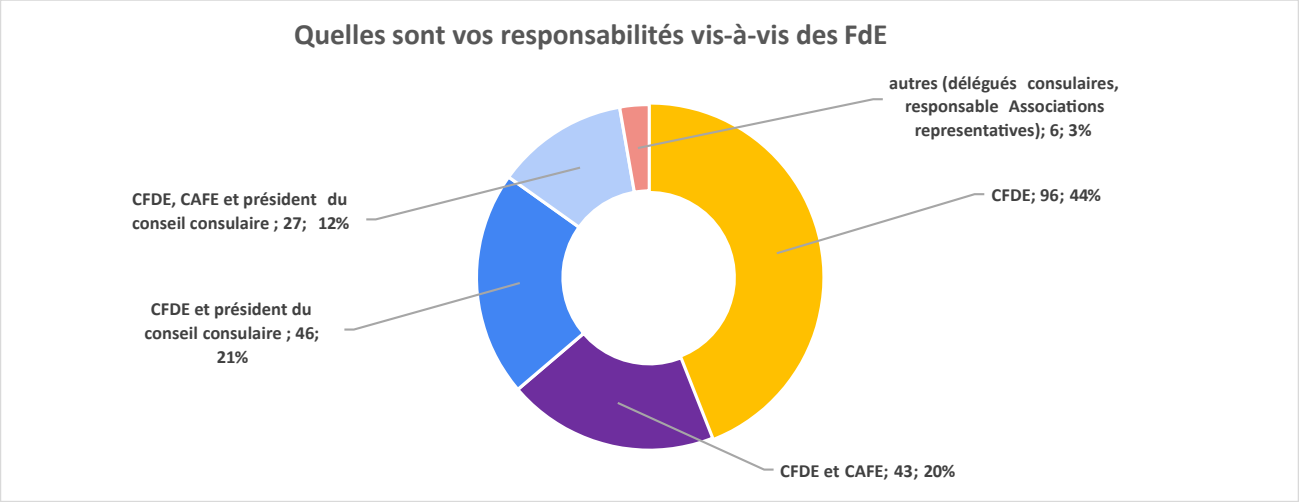


Tableau 1 : Responsabilités des personnes ayant répondu à cette enquête :

Quelles sont vos responsabilités vis-à-vis des FdE	
CFDE	96
CFDE et CAFE	43
CFDE et président du conseil consulaire	46
CFDE, CAFE et président du conseil consulaire	27
Autres (délégués consulaires, responsable Associations représentatives)	6
Total	218

Figure 2 : Répartition géographique des personnes ayant répondu à cette enquête :

Tableau 2 : Répartition géographique des personnes ayant répondu à cette enquête :

Zones	
Afrique centrale, australe et orientale	16
Afrique du Nord	23
Afrique occidentale	9
Allemagne, Autriche, Slovénie, Slovaquie, Suisse	19
Amérique Latine et Caraïbes	38
Asie centrale et Moyen Orient	13
Asie –Océanie	21
Benelux	12
Canada	8
Europe centrale et orientale	9
Europe du Nord	11
Europe du Sud	7
Israël et Territoires Palestiniens	5
Péninsule Ibérique	11
USA	15
Total	**217**

Figure 3 : Evaluation des difficultés rencontrées lors de la prise de rendez-vous

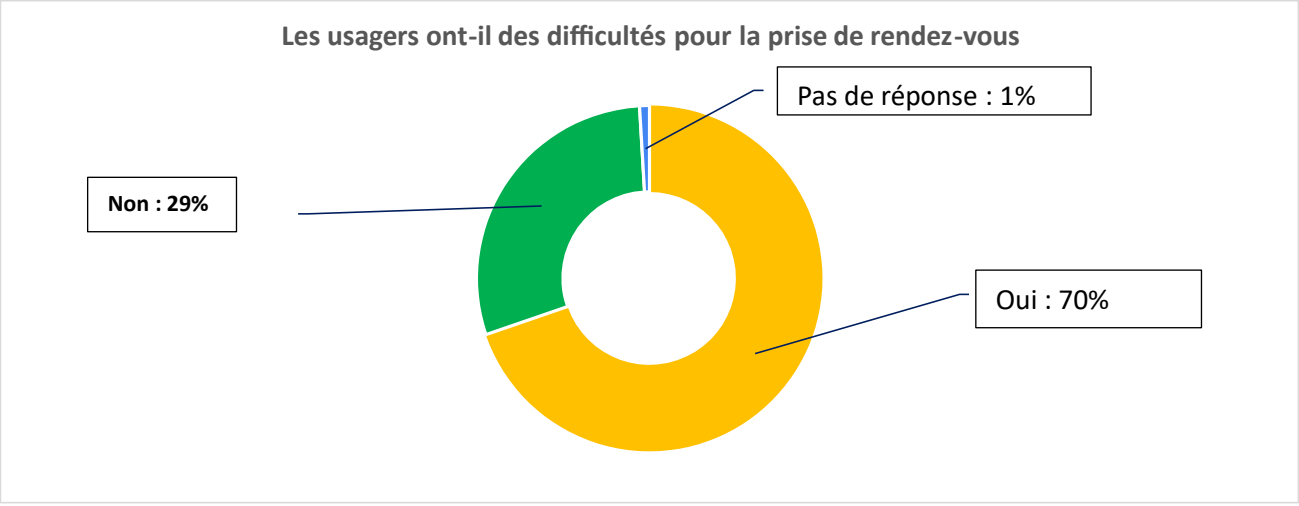


Tableau 3 : Evaluation des difficultés rencontrées lors de la prise de rendez-vous

Les usagers ont-ils des difficultés pour la prise de rendez-vous	
Oui	152
Non	64
Pas de réponses	2
Total	218

Figure 4 : Types de difficultés rencontrées lors de la prise de rendez-vous

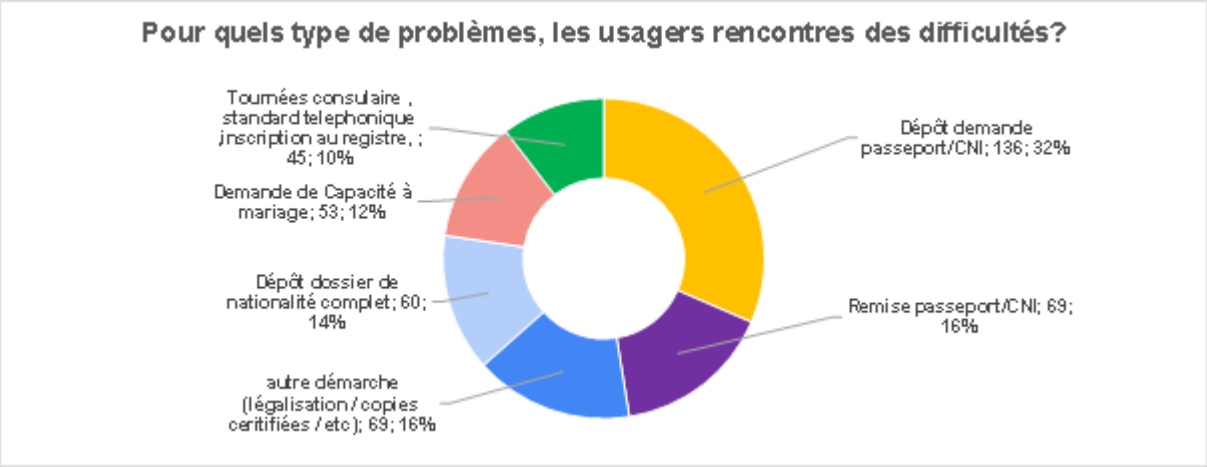


Tableau 4 : Types de difficultés rencontrées lors de la prise de rendez-vous

Quels type de problème	
Dépôt demande passeport/CNIS	136
Remise passeport/CNIS	69
Autres démarches (légalisation / copies certifiées / etc.)	69
Dépôt dossier de nationalité complet	60
Demande de Capacité à mariage	53
Tournées consulaires, standard téléphonique, inscription au registre,	45

Les difficultés se retrouvent en grande majorité sur le dépôt des demandes de passeport et de CNIS.

On remarque que pour 35 conseillers, les difficultés sont généralisées et se retrouvent dans l'ensemble des prises de rendez-vous. Les zones concernées par ces défaillances généralisées sont les suivantes :

-Afrique du Nord : Tanger, Rabat, Marrakech, Casablanca,

- Afrique centrale, Australe et orientale : Madagascar (2 conseillers), Port Louis (Maurice),
- Afrique occidentale : Tonga-Ghana, Tchad, Bamako,
- Allemagne, Autriche, Slovénie, Slovaquie, Suisse : Suisse (Genève),

-Amérique latine et caraïbes : Montevideo, Saint-Domingue, Brésil (3eme circo), Chili, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Mexique, Paraguay.

-Asie centrale et Moyen Orient : Djeddah, Malaisie-Brunei, EAE et Oman, Arabie Saoudite,

-Asie-Océanie : Philippine, Pondichéry

-Europe du Nord : Londres (2 conseillers)

-BENELUX : Luxembourg

-Europe du Sud : circo Nord Italie (2 conseillers),

-Péninsule Ibérique : Portugal

-Israël et territoire palestinien : Israël

Figure 5 : Lieu de délivrance de visas

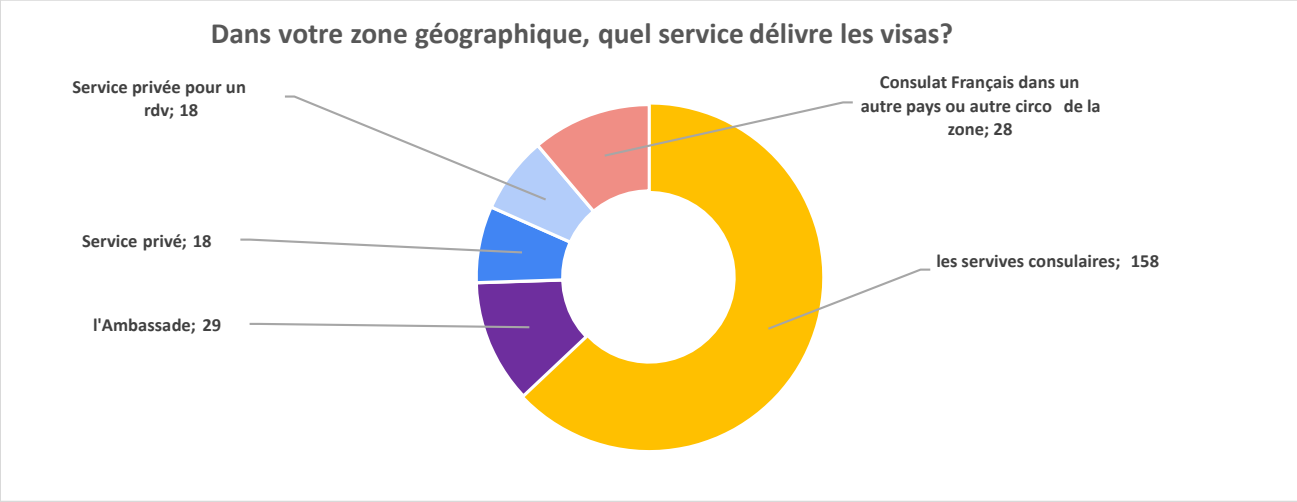


Tableau 5 : Lieu de délivrance de visas

Dans votre zone géographique, quel service délivre les visas ?	
Les services consulaires	158
L'Ambassade	29
Service privé	18
Service privée pour un rdv	18
Consulat Français dans un autre pays ou autre circo de la Zone	28

La majorité des délivrances de Visas se fait via les consulats. Cette activité peut donc avoir un impact significatif sur les autres activités du consulat.

Figure 6 : Estimation du nombre d'agents dans les différents postes consulaires

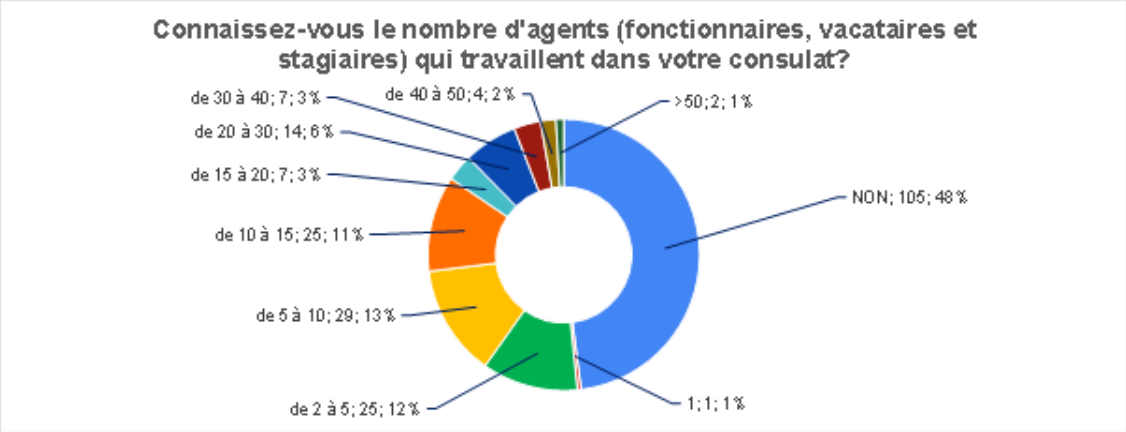


Tableau 6 : Estimation du nombre d'agents dans les différents postes consulaires

Connaissez-vous le nombre d'agents (fonctionnaires, vacataires et stagiaires) qui travaillent dans votre consulat ? S'il existe plusieurs consulats dans votre zone, prendre en compte les différents consulats	
NON	105
Un	1
De 2 à 5	25
De 5 à 10	29
De 10 à 15	25
De 15 à 20	7
De 20 à 30	14
De 30 à 40	7
De 40 à 50	4
>50	2

Nous avons pu remarquer qu'il était difficile d'avoir cette information. Certains consulats ont considéré que cette information n'avait pas à être communiqué aux CFDE. (Montréal par exemple)

Figure 7 : Evaluation du nombre d'agents par rapport aux activités consulaires

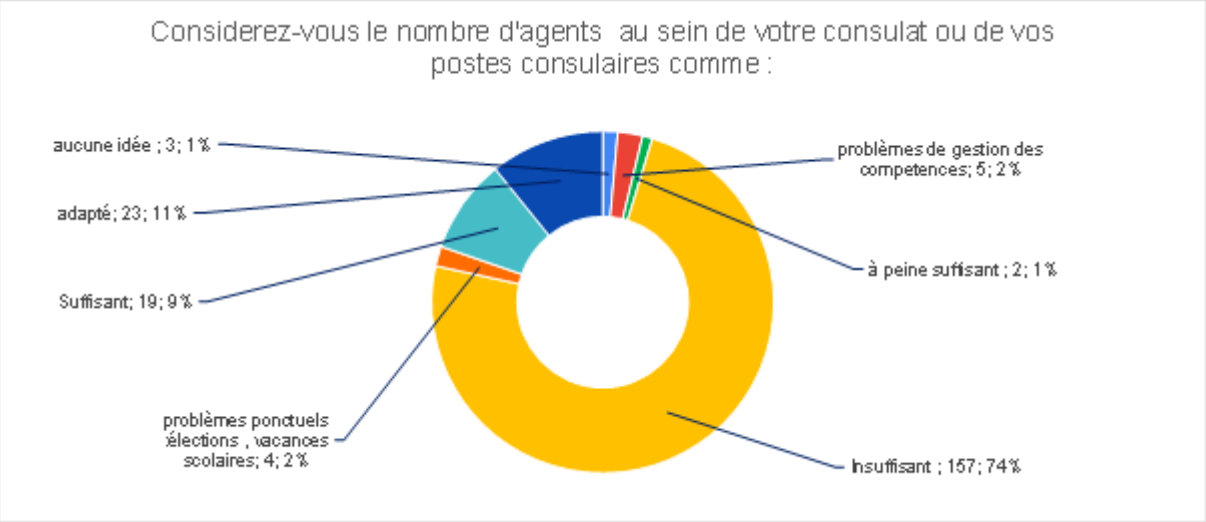


Tableau 7 : Evaluation du nombre d'agents par rapport aux activités consulaires

Considérez-vous le nombre d'agents au sein de votre consulat ou de vos postes consulaires comme :	
Aucune idée	3
Problèmes de gestion des compétences	5
À peine suffisant	2
Insuffisant	157
Problèmes ponctuels : élections, vacances scolaires	4
Suffisant	19
Adapté	23
Total	213

74 % des CFDE ont répondu que le nombre d'agents n'étaient pas suffisant. Il est important de pouvoir analyser cela en faisant des propositions adaptés aux réalités du terrain

Figure 8 : Evaluation des besoins supplémentaires en fonctions des postes consulaires

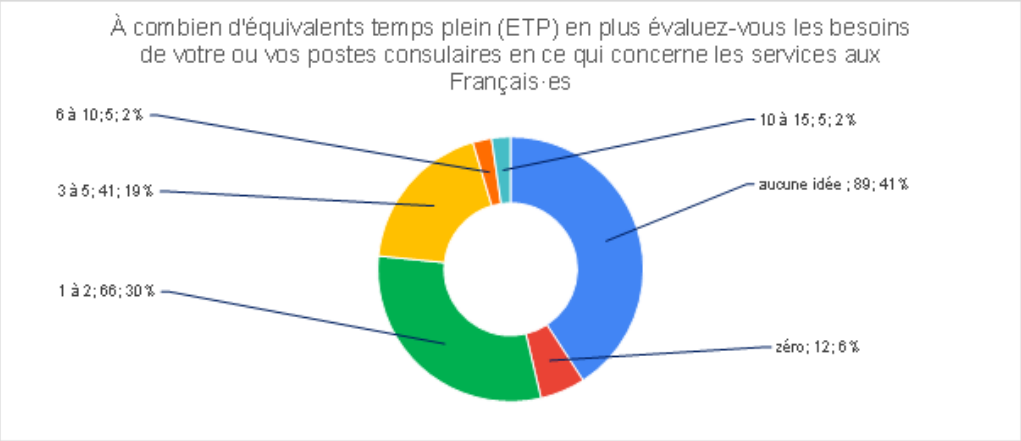


Tableau 8 : Evaluation des besoins supplémentaires en fonctions des postes consulaires

À combien d'équivalents temps plein (ETP) en plus, évaluezvous les besoins de votre ou vos postes consulaires en ce qui concerne les services aux Français·es	
Aucune idée	89
Zéro	12
1 à 2	66
3 à 5	41
6 à 10	5
10 à 15	5

Ce chiffre est dû au fait que la majorité des CFDE n'ont pas eu accès au nombre précis d'agents présent au sein de leur consulat

Figure 9 : Evaluation des délais maximum estimés pour la prise de rendez-vous en fonction des postes consulaires

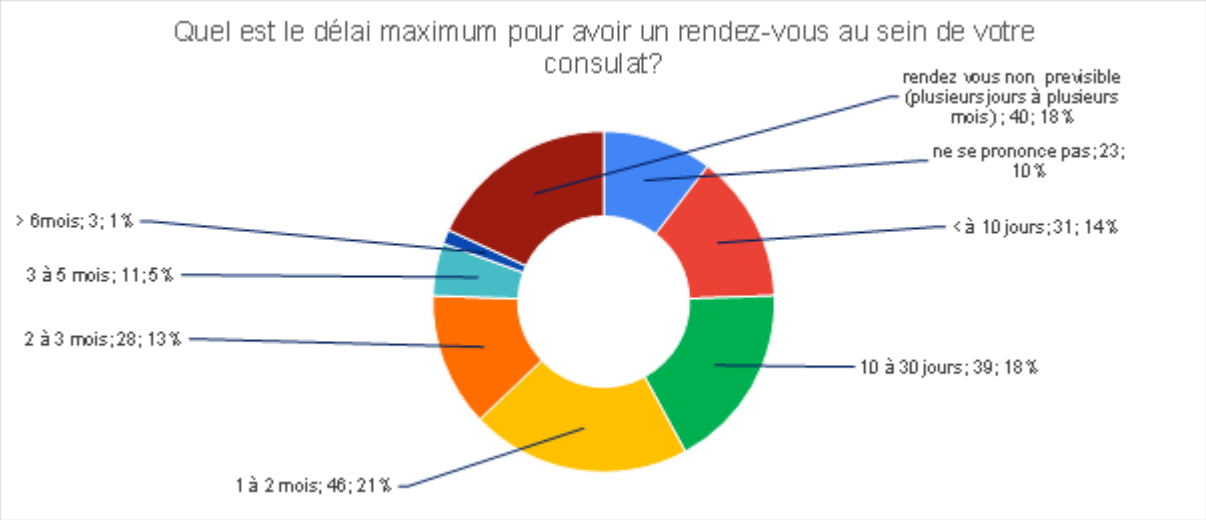


Tableau 9 : Evaluation des délais maximum estimés pour la prise de rendez-vous en fonction des postes consulaires

Quel est le délai maximum pour avoir un rendez-vous au sein de votre consulat ?	
Ne se prononce pas	23
< À 10 jours	31
10 à 30 jours	39
1 à 2 mois	46
2 à 3 mois	28
3 à 5 mois	11
> 6mois	3
Rendez-vous non prévisible (plusieurs jours à plusieurs mois)	40

La prise de rendez-vous est très problématique dans certains consulats il n'est même pas réellement possible de prévoir /prédire la possibilité de prendre un rendez-vous. Dans 58% des réponses, nous avons des délais qui sont supérieur à 1 mois.

Figure 10 : Type de communication en fonction des postes consulaires

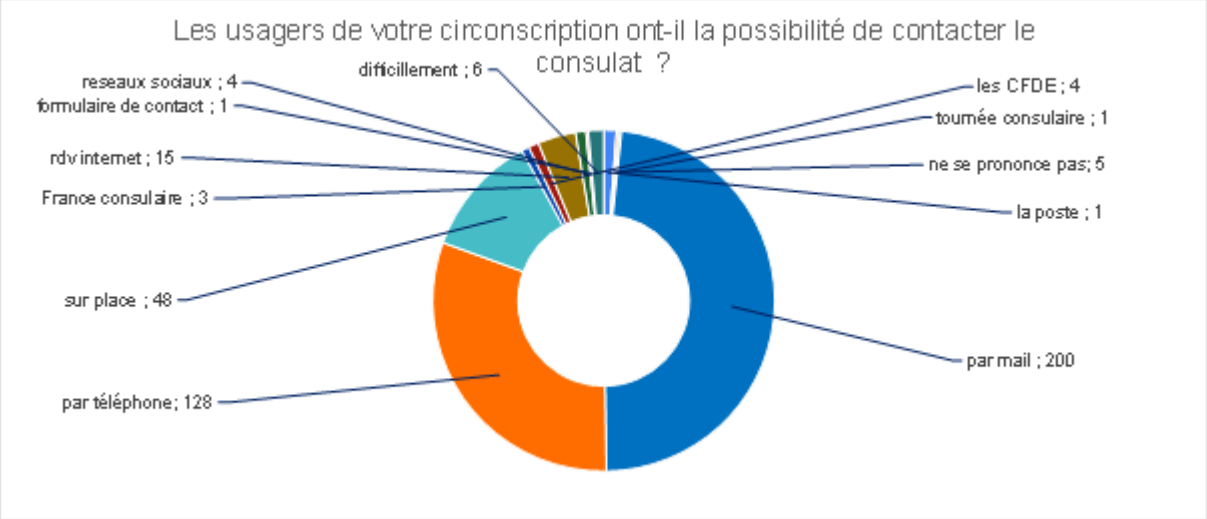


Tableau 10 : Type de communication en fonction des postes consulaires

Les usagers de votre circonscription ont-ils la possibilité de contacter le consulat	
Ne se prononce pas	5
Tournée consulaire	1
La poste	1
Par mail	200
Par téléphone	128
Sur place	48
France consulaire	3
Les CFDE	4
Rdv internet	15
Réseaux sociaux	4
Formulaire de contact	1
Difficilement	6

Dans la majorité des cas, les usagers ont la possibilité de contacter leur consulat par mail ou dans la moitié des cas par téléphone, cette seconde partie est à nuancer car les standards téléphoniques sont souvent défaillants. Le service France consulaire devient donc une priorité pour permettre au plus grand nombre, d'avoir un accès et une réponse rapide à leur demande quand celle-ci possède un niveau de complexité modérée.

Figure 11 : Evaluation des moyen humains et matériels en fonction des postes consulaires

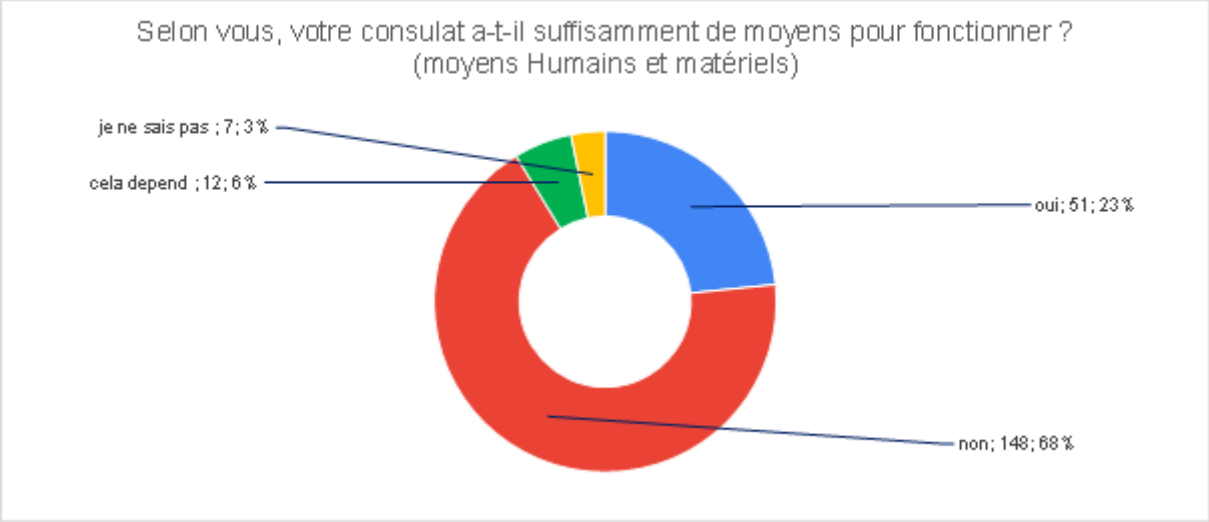


Tableau 11 : Evaluation des moyen humains et matériels en fonction des postes consulaires

Selon vous, votre consulat a-t-il suffisamment de moyens pour fonctionner ? (moyens Humains et matériels)	
Oui	51
Non	148
Cela dépend	12
Je ne sais pas	7

Dans une grande majorité des cas, nous pouvons voir que dans la perception des CFDE il y a un manque de moyen humains et matériels au sein des consulats.

Figure 12 : Pistes d'améliorations au sein des postes consulaires

Tableau 12 : Pistes d'améliorations au sein des postes consulaires

D'après votre expérience personnelle et le retour des Françaises et Français de votre circonscription, que faudrait-il améliorer au sein de votre consulat ?	
Ne se prononce pas	4
Mettre à disposition un standard téléphonique accessible à chaque instant, géré par des personnes compétentes, formées aux questions des FdE	141
Réorganiser les services et des effectifs avec un éventuel renfort d'agents quand cela est nécessaire	133
Faciliter la dématérialisation de certaines démarches administratives quand cela est Possible	127
Mettre à disposition des informations pratiques à jour et de qualité sur le site internet du consulat, Améliorer l'outil de prises de rendez-vous en incorporant un système de veille	70
Améliorer la gestion du temps de travail	2
Accompagner ceux qui, pour leurs démarches, ont des difficultés avec les ordinateurs et Internet, Accueil sans rdv pour personnes en difficulté	8
Une attention personnalisée par téléphone ou à l'accueil	5

Plus d'agents pour aider à l'accueil des citoyens, repenser les locaux	9
Ouverture en soirée et Week-end	1
Faciliter les démarches de ceux qui habitent loin du consulat- tournées consulaires	12

Les actions prioritaires pour améliorer les services sont fixées dans l'ordre suivant :

1. La mise en place d'un standard téléphonique accessible à chaque instant, géré par des personnes compétentes, formés aux questions des FdE
2. La réorganisation des services et des effectifs avec un éventuel renfort d'agents quand cela est nécessaire.
3. Faciliter la dématérialisation de certaines démarches administratives quand cela est possible

L'administration doit axer sa réflexion autour de ces 3 points pour permettre un meilleur accès aux services consulaires dans les zones ou ces services sont défaillants.

Il est très important qu'un état des lieux des différents postes consulaires soit mis en place en prenant en compte les enjeux et les spécificités locales. Ces 3 points sont les points les plus importants pour permettre de désengorger les services consulaires.

Deuxième partie : Analyse des programmes :

2.1. Analyse des programmes du MEAE concernant la diplomatie et les affaires consulaires :

Le Ministère de l´Europe et des Affaires Étrangères est organisé en quatre programmes budgétaires distincts :

- Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le Monde » ;
- Programme 151 « Français à l´étranger et Affaires Consulaires » ;
- Programme 185 « Diplomatie Culturelle et d´Influence » ; - Programme 209 « Aide Publique au Développement ».

Comme nous pouvons le constater en observant la « note Achille » qui expose les chiffres du Projet de Loi de Finances 2022, en le comparant à la Loi de Finances 2021 (voir Tableau 1), les programmes du MEAE ont de fortes disparités budgétaires entre eux, ce qui s´explique par le contenu des missions à réaliser dans chaque programme.

Le programme 209 « Aide Publique au Développement » est le plus important : il représente 50,6% de ce budget MEAE comprenant ces quatre programmes 59,7% de cet ensemble si l´on exclut la masse salariale (HT2). Le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le Monde » représente 31% du budget accumulé, et 23,7% du budget HT2. Le programme 185 « Diplomatie Culturelle et d´Influence » comprend 12,1% du budget accumulé et 13,6% du budget HT2. **Le programme 151 « Français à l´étranger et Affaires Consulaires » est le plus modeste des quatre programmes du MEAE : il représente seulement 6,2% du budget cumulé et 2,9% du budget HT2**.

Tableau 13 : Comparaison Loi de Finances 2021 et Projet de loi de finances 2022 (note achille) :

En euros		LFI 2021		PLF 2022 courant		Variation LFI		% du budget (PLF 2022, CP, Total T2+HT2)	% du budget (PLF 2022, CP, HT2)
		AE	CP	AE	CP	AE	CP		
151	**FRANCAIS A L'ETRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES**	**372007864**	**372308864**	**374154461**	**374279461**	**1%**	**1%**	6,2%	
	T2horsCAS	*208430441*	*208430441*	*204524291*	*204524291*	-2%	-2%		
	CAS	*28356030*	*28356030*	*27517767*	*27517767*	-3%	-3%		
	TOTALT2	236786471	236786471	232042058	232042058	-2%	-2%		
	TOTALHT2	135221393	135522393	142112403	142237403	5%	5%		2,9%
185	**DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE**	**715458293**	**715458293**	**730852804**	**730852804**	2%	2%	12,1%	
	T2horsCAS	*64341057*	*64341057*	*62111280*	*62111280*	-3%	-3%		
	CAS	*8703582*	*8703582*	*8567370*	*8567370*	-2%	-2%		
	TOTALT2	73044639	73044639	70678650	70678650	-3%	-3%		
	TOTALHT2	642413654	642413654	660174154	660174154	3%	3%		13,6%
209	**AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT**	**2771340038**	**2476336337**	**3217811021**	**3052917269**	**16%**	**23%**	50,6%	
	T2horsCAS	*146690821*	*146690821*	*142443221*	*142443221*	-3%	-3%		
	CAS	*15615923*	*15615923*	*15234949*	*15234949*	-2%	-2%		
	TOTALT2	162306744	162306744	157678170	157678170	-3%	-3%		
	TOTALHT2	2609033294	2314029593	3060132851	2895239099	17%	25%		59,7%
105	**ACTION DE LA FRANCE DANS L'EUROPE ET DANS LE MONDE**	**1837529077**	**1839043809**	**1869197952**	**1871987925**	2%	2%	31,0%	
	T2horsCAS	*571745323*	*571745323*	*601265592*	*601265592*	5%	5%		
	CAS	*115425724*	*115425724*	*122178335*	*122178335*	6%	6%		
	TOTALT2	687171047	687171047	723443927	723443927	5%	5%		
	TOTALHT2	1150358030	1151872762	1145754025	1148543998	0%	0%		23,7%
TOTAL		**5696335272**	**5403147303**	**6192016238**	**6030037459**	9%	12%		
TOTAL HT2		4537026371	4243838402	5008173433	4846194654	10%	14%		

Tableau 13 alternatif : Évolution 2018 – 2023 des budgets (exprimés en Crédits de Paiements inscrits en Loi de Finances Initiale, hors Fonds de Concours et Attributions de Produits) pour les trois programmes de la mission "Action extérieure de l'État". Chiffres donnés en millions d'euros.

		2018	2019	2020	2021	2022	2023
105	**Action de la France en Europe et dans le monde**	**1901.7**	**1774.4**	**1778.9**	**1839.0**	**1872.0**	**2083.0**
	01 – Coord. action diplo.	89.9	99.9	92.1	93.2	98.1	106.7
	02 – Action européenne	52.2	54.4	57.0	57.0	61.0	134.8
	04 – Contrib. internationales	757.6	683.8	671.4	668.2	652.2	707.5
	05 – Coop sécu. & défense	102.4	104.0	103.6	105.3	110.0	115.4
	06 – Soutien	254.1	222.1	233.1	244.7	261.0	278.3
	07 – Réseau diplomatique	645.5	610.1	621.6	670.6	689.6	740.3
185	**Diplomatie culturelle et d'influence**	**718.5**	**699.6**	**716.9**	**715.5**	**730.9**	**743.8**

	01 – Appui au réseau	42.7	41.1	38.9	37.5	40.2	40.3
	02 – Coop. culturelle	62.1	67.0	63.5	66.4	68.2	68.4
	03 – Dvpt durable	5.7	3.4	3.3	3.2	2.4	2.4
	04 – Ens. sup. & recherche	101.6	94.6	93.5	88.1	101.6	101.2
	05 – AEFE	398.7	384.0	408.6	416.9	416.9	446.9
		2018	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
	06 – Dépenses de personnel	73.5	74.2	74.9	73	70.7	72.6
	07 – Diplo. éco. & tourisme	34.2	35.3	34.2	30.3	30.9	12
151	**Français à l'étranger et affaires consulaires**	**368.7**	**374.2**	**372.5**	**372.3**	**374.3**	**391.4**
	01 – SP consul. de qualité	207.1	214.2	212.2	212.0	224.3	227.2
	02 – Bourses AEFE	110.0	105.3	105.3	104.8	95.8	105.8

	03 – Demandes de visas	51.6	54.8	55.0	55.5	54.2	58.4

Tableau 14 alternatif : Évolution 2018 – 2023 de la masse salariale (en ETPT propres, hors opérateurs, inscrits en LFI) par programme

Programme	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**PLF 2023**
105 – Action de la France en Europe et dans le monde	7793	8071	8052	8068	8069	8121
185 – Diplomatie culturelle et d'influence	801	762	789	791	791	792
151 – Français à l'étranger et affaires consulaires	3311	3282 (3202 réalisés)	3237 (3151 réalisés)	3246 (3123 réalisés)	3248	3259

Tableau 15 : Évolution de la taille du réseau consulaire français (consulats généraux, consulats et sections consulaires d'ambassade)

	2014	**2016**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Nombre de postes consulaires	226	213	206	207	206	207	208

Tableau 16 : Évolution du nombre de consuls honoraires (d'après arrêtés les habilitant à remettre passeports et CNI)

Date de l'arrêté	**01/2014**	**06/2015**	**09/2016**	**06/2017**	**07/2018**	**10/2019**	**04/2021**	**01/2022**
Nombre de consuls honoraires habilités	362	391	398	401	428	434	437	443

Si l´on considère la masse salariale, nous pouvons voir dans la figure 13 (et dans le tableau 17, 18 et 19) qu´entre 2012 et 2021, l´exécution budgétaire de la masse salariale du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le Monde » a augmenté de 14,1%, ce qui signifie une moyenne de 1,41% par an. Son augmentation a d´ailleurs été moindre dans les budgets construits entre 2018 et 2021 avec seulement 5,5% d´augmentation en quatre ans (1,37% par an en moyenne). En outre, comme l´indiquent les informations fournies par le MEAE, cette augmentation comprend la majeure partie des renforts temporaires de 90 emplois temps-plein (ETP) accordés à partir de 2020 au titre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, et qui doivent être restitués en 2022. En termes d´évolution des effectifs, le programme avait connu une forte chute jusqu´au budget 2018, passant de 8016 postes « équivalents temps-plein » (ETP) à 7794, c´est-à-dire une réduction de 222 ETP. Depuis 2018, ses effectifs sont légèrement en hausse, avec 487 ETP récupérés en quatre ans, c´est-à-dire une moyenne de 44 ETP par an. Notons que le programme 105 est le seul programme à avoir vu ses effectifs augmenter depuis 2018 (4,5% des effectifs).

Le programme 209 « Aide Publique au Développement » est celui qui a subi le plus de pertes d´effectifs depuis 2011 et depuis 2018. Ce programme a été défalqué de 30,9% de ses effectifs, dont 10,1% sous la présidence Macron. Le programme 185 « Diplomatie Culturelle et d´Influence » a aussi perdu 21,4% de sa masse salariale depuis 2011, dont 6,8% sous la présidence Macron. Pour ces deux programmes 185 et 209, cela signifie la perte de 1232 ETP depuis 2011 (une moyenne de 112 postes par an), dont 64 sous la présidence Macron (moyenne de 6 postes par an).

Enfin, **le programme 151 « Français à l´étranger et Affaires Consulaires » a augmenté de seulement 5,5% sa masse salariale depuis 2011, une hausse d´à peine 0,5% en moyenne par an ! Entre 2018 et 2021, le programme 151 a perdu 3,9% de sa masse salariale, avec 133 postes ETP en moins (moyenne de 12 ETP par an).**

Figure 13 : Exécution Budgétaire de la masse salariale MEAE 2012-2021 (Source : MEAE/DFAE)

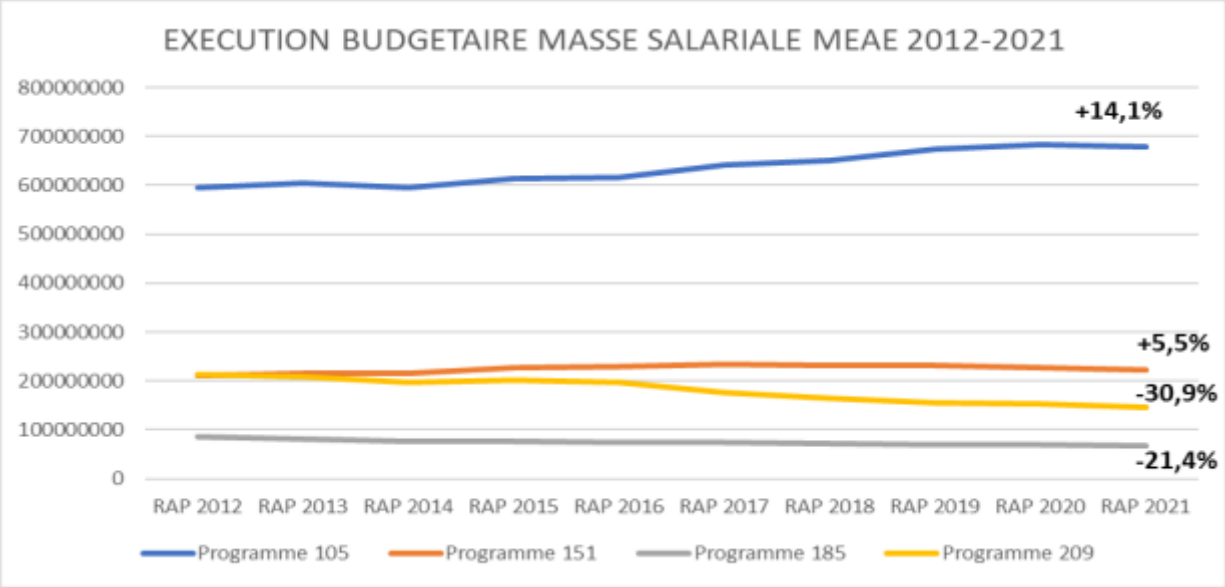


Tableau 17 : Exécution Budgétaire de la masse salariale MEAE 2012-2021 (Source : MEAE/DFAE)

EXECUTION BUDGETAIRE MASSE SALARIALE MEAE	RAP 2012	RAP 2013	RAP 2014	RAP 2015	RAP 2016	RAP 2017	RAP 2018	RAP 2019	RAP 2020	RAP 2021	Évolution 2012-2021	Évolution Mandat Macron 2018-2021
Programme 105	595207053	604499629	595425124	612969236	617010586	641872005	649965921	672924963	683394277	679427218	14,1%	4,5%
Programme 151	211718548	214554210	215265629	227546493	230031537	234977704	232545841	231184017	227820344	223416617	5,5%	-3,9%
Programme 185	85045091	80873140	77359272	76513658	75297071	74271381	71695424	70830941	69462453	66855503	-21,4%	-6,8%
Programme 209	213230125	208991145	197885562	200815834	196455597	177265500	163765231	155984222	152465916	147257629	-30,9%	-10,1%
TOTAL	1105200817	1108808124	1085935587	1117845221	1118794791	1128386590	1117972417	1130824143	1133142990	1116956967	1,1%	-0,1%

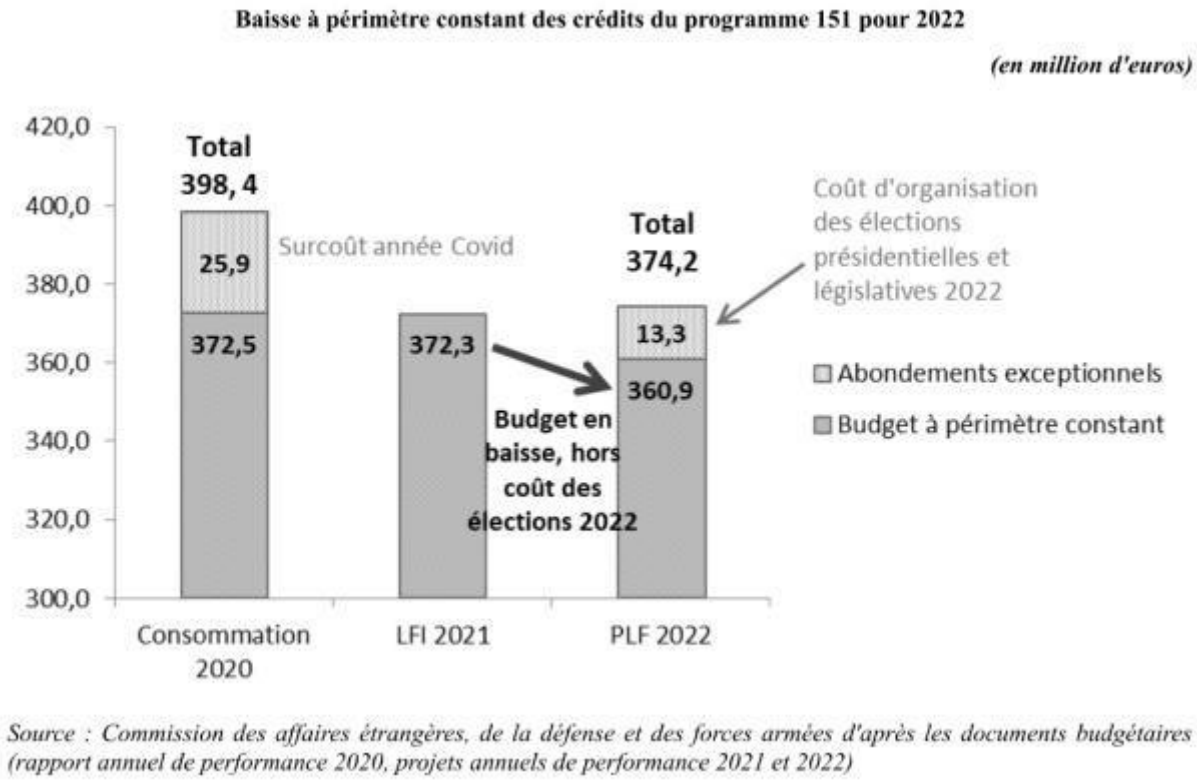
Tableau 18 : Exécution Budgétaire de la masse salariale en fonction des programmes 105, 151, 185 et 209 : (Source : MEAE/DFAE)

EXECUTION BUDGETAIRE MASSE SALARIALE MEAE	Évolution 2012-2021	Évolution Mandat Macron 2018-2021
Programme 105	14,1%	**4,5%**
Programme 151	5,5%	**-3,9%**
Programme 185	-21,4%	**-6,8%**
Programme 209	-30,9%	**-10,1%**
TOTAL	**1,1%**	**-0,1%**

Tableau 19 : Evolution des effectifs de 2011 à 2021 (Source : MEAE/DFAE)

Evolution des effectifs du MEAE de 2011 à 2021	2011	2018	2021	% 2011-2021	Volume 2011-2021	Moyenne par an 2011-2021	% 2018-2021	Volume 2018-2021	Moyenne par na 2018-2021
Programme LOLF 105 - Action de la France en Europe et dans le monde	8016	7794	8281	3,3%	265	24	6,2%	487	44
Programme LOLF 151 - Français à l'étranger et affaires consulaires	3350	3263	3130	-6,6%	- 220	- 20	-4,1%	- 133	- 12
Programmes LOLF 185 et 209 - Diplomatie culturelle et d'influence et Aide publique au développement	3487	2319	2255	-35,3%	- 1.232	- 112	-2,8%	- 64	- 6
Total	14853	13376	13666	-8,0%	- 1.187	- 108	2,2%	290	26

Figure 14 : Evolution du budget du programme 151 (Source : Sénat)



Source : Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées d'après les documents budgétaires (rapport annuel de performance 2020, projets annuels de performance 2021 et 2022)

Sur le programme 105, au titre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, qui sont restitués en 2022 »

Troisième partie : Diagnostic

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2022, la poursuite de la modernisation des services consulaires s'articule autour de 2 axes majeurs (plus un troisième concernant le vote électronique qui a fait l´objet d´un rapport de cette Commission des Lois, Règlements et Affaires Consulaires lors de la précédente session)

3.1. L'achèvement en 2022 du processus de dématérialisation des documents d'état civil au moyen du registre de l'état-civil électronique (RECE)

La loi du 10 août 2018 (chapitre 1, article 46) a fixé le cadre de l'expérimentation d'un registre d'état civil électronique (RECE) dans un objectif de simplification et de sécurisation des démarches des usagers.

L'ordonnance 2019-724 relative à l'expérimentation de la dématérialisation des actes de l'état civil établis par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères a été publiée le 11 juillet 2019. Prévue sur 3 ans, cette expérimentation s'articule autour de 3 objectifs majeurs :

Tout d'abord, une avancée supplémentaire vers la dématérialisation d'actes authentiques avec une réduction du délai d'obtention des documents.

Ensuite, une simplification des démarches effectuées par les usagers qui pourront modifier en ligne tout évènement d'état civil. Pour les Français de l'étranger, cette mesure doit permettre à un usager de réaliser ces démarches sans avoir à se déplacer au consulat.

Enfin, cette mesure doit concourir à réaliser des économies liées à la suppression du papier et des envois postaux.

Pour rappel, la mise en place du dispositif était prévue en 3 étapes entre le dernier trimestre 2020 et le deuxième semestre 2021, au terme duquel un rapport sera remis au parlement afin d'apprécier l'efficacité et la pertinence de la mesure.

a) Dernier trimestre 2020 : demande et délivrance d'extraits et copies d'actes au moyen de service-public.fr et du service France Connect
b) Premier semestre 2021 : création et mise à jour des actes au format électronique permettant la création du registre électronique
c) Deuxième semestre 2021 : cette dernière étape de l'expérimentation permettra à l'usager de déclarer en ligne tout évènement d'état civil sans avoir à se déplacer au consulat.

Enfin, l'arrêté du 25 février 2021 portant sur les modalités pratiques de ce nouveau service en cours d'expérimentation précise les modalités des services du RECE : le registre d'état civil électronique, le télé service de délivrance de documents dématérialisés et le télé service de vérification de la fiabilité.

Dématérialisation et status de France Consulaire

Été 2022 - 13 postes pilotes

2 prestataires externes : Teletech international - Plateau réponse Orange. - collecte des appels téléphoniques

2 niveaux de réception d'appels

1/ pôle conseiller

2/ questions complexes et/ou urgentes Budget:

2021 - 346'000 euros

2022 - 920'000 euros

2023 - 1,9 M euros

Agents 2021 / 2022. De 4 a 8 agents

2023. 14 personnes

Passeports >>>>>>>>> suivi Canada / Portugal CNI

Le ministre a annoncé aujourd'hui le report à mars 2024

3.2. *L'expérimentation "France Consulaire", un service public dédié aux Français de l'étranger*

Depuis le 13 octobre 2021, le service "France Consulaire" est en phase de test dans cinq pays pilotes : la Croatie, le Danemark, l'Irlande, la Slovénie et la Suède. Ce service a été mis en place par le ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères afin d'offrir une plateforme de contact pour répondre aux appels et aux courriels des Français de l'étranger. L'objectif était de déployer ce service dans tous les pays de l'Union européenne d'ici fin 2022, et de toucher 50 % des Français inscrits au registre des Français établis hors de France (1,68 millions en 2020).

"France Consulaire" est un service public qui répond aux demandes générales d'information ou d'aide pour entreprendre des démarches administratives, du lundi au vendredi, de 9h à 17h, en français. Les questions liées aux visas et aux dossiers individuels continuent d'être gérées par les consulats ou autres administrations. Le coût des appels téléphoniques est celui d'un appel local, et le service est accessible aux personnes sourdes et malentendantes via l'application ACCEO.

Cependant, à ce jour, aucun rapport ou étude n'a été publié par le ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, et aucune information n'a été communiquée aux Conseillers des Français de l'étranger. Plusieurs questions émergent concernant la qualité des réponses apportées par ce service, les horaires d'ouverture, et l'allongement potentiel des temps d'attente pour les demandes effectuées par téléphone ou par courriel.

3.2.1. Optimisation et expansion du dispositif France Consulaire : investissements et perspectives pour 2023

Concernant le budget consacré dans le Projet de Loi de Finances (PLF) pour 2023, il est prévu d'allouer 2,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,9 million d'euros en crédits de paiement (CP) pour le développement et la généralisation du dispositif "France Consulaire". Cette enveloppe budgétaire représente une augmentation de 1 million d'euros par rapport à 2022, où le budget alloué était de 1,3 million d'euros en AE et 0,9 million d'euros en CP.

L'augmentation du budget témoigne de la volonté du gouvernement d'investir davantage dans ce service pour en améliorer l'efficacité et répondre aux attentes des Français de l'étranger. Les fonds supplémentaires alloués en 2023 permettront de financer les prestations nécessaires au fonctionnement et à l'expansion du service, telles que :

1. La collecte des appels : pour assurer une réponse rapide et efficace aux appels des usagers, il est important d'investir dans des systèmes de télécommunications performants et adaptés aux besoins du service.
2. L'opération du plateau de réponse : pour garantir la qualité des réponses apportées aux usagers, il est essentiel de disposer d'un personnel formé et compétent, capable de répondre aux questions spécifiques des Français de l'étranger.
3. Le déploiement de solutions applicatives : pour faciliter l'accès à l'information et optimiser la gestion des demandes, il est nécessaire d'investir dans des outils numériques et des logiciels adaptés aux besoins du service.
4. La gestion de l'information consulaire en ligne : pour améliorer la visibilité et l'accessibilité des services consulaires, il est important de mettre à jour régulièrement le contenu en ligne et de développer des ressources numériques complémentaires.
5. La formation des agents : pour assurer un haut niveau de compétence et d'expertise des agents, il est crucial d'investir dans leur formation continue, notamment en matière de connaissances locales et de spécificités liées aux pays d'accueil.
6. La mise à disposition de personnels : pour soutenir l'expansion du service et garantir la qualité des réponses apportées aux usagers, il est nécessaire de recruter et d'affecter des personnels supplémentaires au sein du dispositif "France Consulaire".

3.2.2. Qualité des réponses

De nombreux Conseillers des Français de l'étranger s'inquiètent de la qualité de l'information fournie aux usagers en raison du transfert des demandes des consulats vers une plateforme centralisée. La connaissance fine des pays et des circonscriptions est essentielle pour répondre aux questions spécifiques. Le risque est qu'un usager ne reçoive pas immédiatement une réponse si l'agent ne connaît pas l'information, alors qu'un agent du consulat, expert des spécificités locales, saurait y répondre.

3.2.3. Horaires du service

Les horaires d'ouverture de "France Consulaire" posent un problème d'inégalité et d'accessibilité pour les Français de l'étranger résidant en dehors de l'Europe. Par exemple, un habitant de Seattle ne pourra contacter le service qu'entre 00h et 8h, alors qu'auparavant, il pouvait contacter le consulat durant la journée.

3.2.4. Temps d'attente et rôle des Conseillers des Français de l'étranger

La centralisation des appels pourrait entraîner un allongement des temps d'attente pour les demandes effectuées par téléphone ou par courriel. Auparavant, les Conseillers des Français de l'étranger pouvaient être sollicités par un usager qui n'obtenait pas de réponse du consulat. Le conseiller jouait alors le rôle d'intermédiaire entre l'usager et le consulat, facilitant ainsi l'obtention d'une réponse rapide dans la majorité des cas. Cependant, avec la généralisation de la plateforme "France Consulaire", le Conseiller des Français de l'étranger n'aura plus d'interlocuteur direct avec qui échanger pour débloquer une situation et n'aura pas de visibilité sur les demandes des usagers.

Dans l'ensemble, l'expérimentation "France Consulaire" soulève plusieurs questions et préoccupations quant à la qualité des réponses, l'accessibilité et l'égalité en termes d'horaires de service, ainsi que le rôle des Conseillers des Français de l'étranger. À moins de quatre mois de la généralisation du service, il est crucial d'aborder ces problématiques et d'associer les Conseillers des Français de l'étranger à la démarche, ou à défaut, de les informer à minima sur les développements et les enjeux de ce nouveau service public.

3.2.5. Amélioration et adaptation du service France Consulaire : Enjeux, recommandations et perspectives pour les Français de l'étranger

Le service "France Consulaire" présente un potentiel important pour faciliter les démarches administratives des Français de l'étranger. Cependant, diverses préoccupations et défis doivent être abordés pour garantir son efficacité et sa qualité.

Plusieurs pistes d'amélioration et préconisations sont à considérer :

1- Renforcer la collaboration avec les Conseillers des Français de l'étranger : Afin de favoriser une meilleure intégration du service "France Consulaire" avec les acteurs locaux, une collaboration étroite avec les Conseillers des Français de l'étranger doit être encouragée. Les conseillers pourraient être régulièrement consultés et impliqués dans le développement et l'amélioration du service, en partageant leurs connaissances et leur expertise sur les problématiques locales.
2- Développer des outils numériques et des ressources en ligne : Afin de faciliter l'accès à l'information pour les Français de l'étranger, le service "France Consulaire" pourrait mettre en place des outils numériques et des ressources en ligne, tels que des FAQ, des tutoriels ou des webinaires, pour guider les usagers dans leurs démarches administratives. Ces outils permettraient également de réduire la charge de travail des agents et d'optimiser les délais de réponse.
3- Améliorer la formation des agents de la plateforme : Afin d'assurer la qualité des réponses apportées aux usagers, il est essentiel de renforcer la formation des agents de "France Consulaire" sur les spécificités locales et les procédures consulaires des différents pays. Une collaboration étroite avec les consulats et les Conseillers des Français de l'étranger pourrait faciliter cette formation et favoriser le partage d'informations pertinentes.
4- Élargir les horaires d'ouverture du service : Pour résoudre le problème d'inégalité et d'accessibilité lié aux horaires de service, "France Consulaire" pourrait envisager d'étendre ses horaires d'ouverture pour couvrir plusieurs fuseaux horaires. Cela permettrait aux Français de l'étranger résidant dans des pays plus éloignés de bénéficier du service à des heures plus raisonnables.
5- Évaluer régulièrement la performance du service : Des évaluations régulières de la performance de "France Consulaire" doivent être effectuées pour identifier les domaines à améliorer et garantir la satisfaction des usagers. Les retours d'expérience des usagers, des consulats et des Conseillers des Français de l'étranger pourraient être utilisés pour ajuster et optimiser le service.

Dans l'ensemble, la mise en place de ces pistes d'amélioration, associée à un budget adéquat et à une collaboration étroite avec les acteurs locaux, permettrait d'optimiser le service "France Consulaire" et de mieux répondre aux besoins des Français de l'étranger. Il est crucial de continuer à surveiller et à évaluer la performance du service pour garantir sa qualité et son efficacité à long terme.

3.3. Administration des RH entre Ambassades et Consulats et échanges de personnel entre programmes afin de s'appuyer pendant les périodes variables et/ou difficiles (Campagne de bourses scolaires, Visas, élections, …)

En vue des différents besoins des consulats, dépendants des périodes de travail, comme par exemple les visas (plus sollicités avant l'été), les bourses scolaires ainsi que les périodes électorales, il doit exister la possibilité d'échanges de personnels, pas toujours qualifié pour aider le ou les départements dans le besoin.

Souvent, pour le travail à réaliser les personnes dans certains postes doivent suivre une formation de base de quelques heures sans pour cela être ou devenir experte.

Aucun texte à ce sujet n'est trouvé à ce jour mais il s'agirait néanmoins d'une prérogative des chefs de poste.

Quatrième partie :
Modes d'évaluation des services consulaires :

Les objectifs du programme, tels que présentés dans le document « *PROGRAMME 151 : Français à l'étranger et affaires consulaires* » du « *Budget Général – Programme 151 – Projets annuels de performances – Annexe au projet de loi de finance pour 2023* » sont assez génériques. Ils sont seulement au nombre de deux :

- OBJECTIF 1 : Renforcer la qualité et l'efficience du service consulaire ; -
OBJECTIF 2 : Simplifier les démarches administratives.

D´autre part, les indicateurs de « performance » adoptés pour l´évaluation du programme 151 sont tous fondés sur des critères quantitatifs assez marqués d'idéologie néolibérale, et notamment sur les principes d'efficience (calcul coût/bénéfice) et de l´évaluation quantitative de la productivité par agent. Outre qu'ils considèrent le travail consulaire comme s'il était lié à une chaîne de production, ces indicateurs sont largement insuffisants pour évaluer des agents ou des répartitions consulaires dans la complexité du service public assuré auprès des ressortissants de la communauté française locale, d´étrangers demandeurs de visas, et de touristes de passage. Évidemment, il ne s´agit pas de conclure de prime abord que la DFAE réalise l´évaluation de ses agents, répartitions et services consulaires à partir de ces seuls critères. En revanche, le fait qu´aucun indicateur qualitatif soit prévu dans l´évaluation budgétaire transforme ce document de programmation politique en un document essentiellement comptable, et comporte le risque de focaliser cette évaluation sur des critères quantitatifs qui ne fait pas justice à la qualité et au dévouement exceptionnel dont font souvent preuve les agents consulaires dans leur mission publique.

Concernant l´objectif 1 « *Renforcer la qualité et l'efficience du service consulaire* », les deux indicateurs sont de type quantitatif. En réalité, ces deux indicateurs ne servent qu´à mesurer « l´efficience » du service consulaire, dans une logique purement comptable qui ne correspond pas à la « qualité » du service consulaire attendu par les Françaises et Français de l´étranger.

Le premier indicateur est celui du « *Nombre de documents délivrés par ETPT* ». Dans le document budgétaire « *PROGRAMME 151 : Français à l'étranger et affaires consulaires* », il est précisé que le nombre de documents est établi « *du point de vue du contribuable* », ce qui pose certaines interrogations. En effet, si l´on peut adopter le point de vue du contribuable en ce qui concerne les délais de traitement des demandes, il parait difficile d´adopter ce point de vue sur une mesure comptable brute des documents émis par les services consulaires dont le point de vue est plutôt celui de l´administration du MEAE, et de le DFAE en particulier. Toutefois, nous devons reconnaître que, dans cette logique de mesure, les quatre sous-indicateurs choisis paraissent être bien établis (voir tableau ci-dessous). Le document « *PROGRAMME 151 : Français à l'étranger et affaires consulaires* » établit en sa page 7 que :

> *L'indicateur 1.1 permet la mesure d'une productivité moyenne mensuelle.*
> - *Pour **l'administration des Français**, les documents délivrés concernent les passeports, les CNI, les laissez-passer, les pertes et vols et les inscriptions au registre mondial des Français établis hors de France.*
> - *L'indicateur « **actes d'état civil : établissement et transcription** » reflète l'activité de délivrance du SCEC, en intégrant les activités du bureau des transcriptions du Maghreb (BTM) et du bureau des transcriptions pour l'Europe (BTE).*
> - *L'indicateur « **actes d'état civil : exploitation** » mesure la productivité moyenne mensuelle d'un ETPT en matière de traitement de demandes d'actes (copies et extraits d'actes, appositions de mentions, livrets de famille,…).*
> - *L'indicateur **« visas (réseau) »**, la productivité mensuelle en matière de visas.*

INDICATEUR

1.1 – Nombre de documents délivrés par ETPT

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2020	2021	2022 (Cible PAP 2022)	2023 (Cible)	2024 (Cible)	2025 (Cible)
1. Administration des Français (réseau)	Nb	83	107	120	140	130	130
2. Actes d'état civil : établissement et transcription (SCEC)	Nb	63	84	70	70	70	70
3. Actes d'état civil : exploitation (SCEC)	Nb	1 450	1 478	1350	1350	1400	1500
4. Visas (réseau)	Nb	93	68	123	341	444	444

Précisions méthodologiques

Source des données :

Direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) - Infocentre OSCAR et service central d'état civil (SCEC). France Visas.

(1) et (4) : les données qui permettent le calcul de cet indicateur sont le nombre de documents (passeports / CNI / laissez-passer / pertes et vols et traitements au Registre - visas) et le nombre d' ETPT dédiés à ces activités, tels qu'issus de l'infocentre OSCAR.

(2) et (3) : idem que pour les sous-indicateurs (1) et (4), mais la mesure du nombre de documents délivrés (établissements ou exploitations d'actes d'état civil) est effectuée au SCEC, ainsi que le décompte des ETPT dédiés à ces activités.

A la lecture de ce document, il apparait que cet indicateur, comme tout indicateur comptable qui n´est pas complété par un indicateur qualitatif, ne sert à évaluer que la productivité de chaque agent en relation au temps passé sur chaque dossier. C´est d´ailleurs l´objectif affiché dans ce document qui présente cet indicateur comme celui qui « permet la mesure d'une productivité moyenne mensuelle ». Cet indicateur ne vise qu´à une chose : accélérer la délivrance de documents, et imposer une pression psychologique et procédurale très fortes aux agents consulaires bien qu´ils soient souvent en souseffectifs eu égard à la complexité et la quantité de leurs missions.

L´indicateur « *Nombre de documents délivrés par ETPT* » trahit en réalité une méconnaissance du travail communautaire de soutien aux Français et étrangers usagers des consulats. Derrière chaque document, il faut comprendre qu´il y a des étudiants qui sont pris en étau entre les exigences de leurs structures d´enseignement en France et la nécessité d´un visa. Il y également des temps humains qui, étant incompatibles avec le temps administratif moyen, demande des agents consulaires soit une célérité plus grande, soit l´examen d´une technicité plus complexe dans le traitement de certains dossiers (professeurs en missions, entrepreneurs locaux, etc.).

L´indicateur « *Nombre de documents délivrés par ETPT* » fait également fi de la difficulté différentielle des dossiers selon les communautés et les régions du monde. Par exemple au Brésil, dans le Nord-Est brésilien ou en Amazonie, les consulats doivent traiter des demandes communautaires qui sont absolument distinctes, non seulement entre eux, mais surtout si l´on compare ces demandes avec celles adressées aux consulats situés dans l´Union Européenne ou dans d´autres pays du Nord Global. Dans les consulats-généraux de Recife (Nord-Est brésilien) ou de Brasilia (Capitale fédérale et Amazonie), les demandes et les cas présentés aux autorités consulaires sont souvent plus complexes et plus longues à traiter que dans des consulats en Allemagne, au Luxembourg ou en Espagne. A Recife, il n´est pas rare de rencontrer des jeunes Français de passage qui se trouvent en crise psychotique ou en grande vulnérabilité à cause de la prise abusive de drogues ou après avoir été victimes de violences interpersonnelles. Souvent ce sont les familles elles-mêmes de ces jeunes qui signalent leur situation depuis la France, n´ayant pas reçu de nouvelles depuis de longues semaines ou à la suite d´un appel au secours du jeune en détresse. En Amazonie, il n´est pas rare d´avoir des enfants de Français en grande situation de vulnérabilité et d´exposition au risque (familial ou autre) ou d´avoir des cas de seniors sans aucun droit à la retraite, en situation d´extrême pauvreté ou d´extrême désœuvrement, sans aucun recours à la solidarité familiale. Dans tous ces cas, ce sont souvent les personnels consulaires qui passent des jours à traiter un seul dossier, tentant de trouver des solutions aux problèmes spécifiques et complexes de chacun d´eux, se mettant en relation avec les familles de ces usagers ou avec des administrations françaises susceptibles de résoudre une partie de leurs problèmes, Ces « ETPT » que l´indicateur de la DFAE laisse sans visage, ont souvent des comportements innovants, créatifs et toujours extrêmement bienveillants vis-à-vis des usagers en détresse, ne comptant ni leurs heures ni le nombre de dossiers qu´il leur reste à traiter afin de se consacrer à résoudre le problème personnel qui leur a été soumis, en toute humanité et en parfaite adhésion à la notion de service public. Nous voulons d´ailleurs, avec force, profiter de l´évocation de ces cas pour **rendre hommage aux personnels de nos consulats** qui ne considèrent pas que leur activité consulaire se compte à l´acte, mais bien à la qualité du service rendu aux personnes.

Il n´est donc pas possible de prendre un indicateur quantitatif de performance comme le « *Nombre de documents délivrés par ETPT* » pour comparer et évaluer la « performance » des agents et des répartitions consulaires dont les missions et les conditions de travail sont si différentes.

Même si nous comparions, par exemple, les consulats de Recife et du Luxembourg, en ne nous attachant pas aux cas spécifiques, mais en considérant uniquement le nombre de passeports, de certificats de naissance et de cartes nationales d´identité émises, cet indicateur serait également faux car il ne prendrait pas en compte le temps différentiel que chaque agent consulaire doit passer dans la résolution de problèmes communautaires qui sont, évidemment, plus chronophage dans une zone à risque social ou politique ou une zone de pression touristique que dans une ville de l´Union Européenne dans laquelle les services publics des pays-hôte assurent un ensemble de protections sociales, physiques et même psychologiques pour nos résidents et touristes français.

La DFAE reconnait d´ailleurs dans le même document la fragilité de cet premier indicateur. Elle indique en pages 7 et 8 :

> *La lecture de cet indicateur suppose des précautions méthodologiques car il ne tient compte ni des spécificités du traitement des demandes en poste […], ni de la structure des équipes consulaires […]. Il est en effet plus difficile de rationaliser l'organisation dans les petits postes consulaires (deux ou trois agents totalement polyvalents). De plus, il faut prendre en considération le fait que les agents dédiés à l'administration des Français peuvent également cumuler d'autres activités telles que l'inscription sur la liste électorale, l'établissement de procurations de vote, la délivrance de certificats de vie, etc. Ces activités ne sont pas prises en compte dans ce calcul, de même que les services liés à l'information et à l'assistance consulaire apportés à nos compatriotes.*

Cette fragilité étant connue et reconnue para la DFAE, il faut donc s´interroger sur le motif de la reconduction de cet indicateur entre les projets de lois de finances 2022 et 2023.

Le second indicateur du premier objectif est encore un indicatif quantitatif de productivité. Il s´agit des « *Délais de traitement des documents administratifs et des demandes de titres* ». Nous pouvons voir les résultats présentés grâce à cet indicateur dans le tableau copié ci-dessous. Ces résultats sont présentés en pages 8 et 9 du document « *Projets annuels de performances* » :

INDICATEUR **mission**

1.2 – Délais de traitement des documents administratifs et des demandes de titres

(du point de vue de l'usager)

	Unité	2020	2021	2022 (Cible PAP 2022)	2023 (Cible)	2024 (Cible)	2025 (Cible)
1. Passeports (réseau)	jours	23	20	17	18	18	18
2. Cartes nationales d'identité (réseau)	jours	24	19	18	18	18	18
3. État Civil - exploitation des actes (SCEC) Demandes dématérialisées	jours	5	9	7	7	5	5
4. Visas court séjour	jours	4,7	6,9	4,7	3	2,5	2,5

Précisions méthodologiques

Source des données :

Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE)

(1) et (2) : données extraites de l'infocentre OSCAR

(3) : donnée communiquée par le service central d'état civil

(4) : donnée extraite des applications réseau mondial (RMV) et France Visas

Cet indicateur indique surtout des objectifs de gains de productivité dans les délais de traitement entre le délai moyen (en jours) évalué en 2020 et 2021, et le délai moyen projeté pour 2022, 2023, 2024 et 2025. Les gains de productivité à atteindre, entre la situation actuelle (mesurée en 2021) et les objectifs pour 2023, sont de :

- Moins 2 jours pour le traitement des passeports ;
- Moins un jour pour les Cartes Nationales d´Identité (CNI) ;
- Moins 2 jours pour l´État Civil (alors que le délai moyen de 2020 était 5 jours inférieur au délai de 2021) ;
- Moins six jours pour les visas court séjour (alors que le délai moyen de 2020 était plus de 2 jours inférieur au délai de 2021).

Concernant les documents d´état civil, précisons que la DFAE indique que « *La majeure partie de l'exploitation des actes d'état civil destinée aux Français de l'étranger sont réalisés au SCEC. Les demandes dématérialisées constituent plus de 95 % des demandes d'exploitation transmises, c'est pourquoi le périmètre de l'indicateur a été centré sur ces seules demandes* » (page 9). En ce qui concerne les visas, le document « *Projets annuels de performances* » précise également que « *Les délais de traitement des demandes de visas qui aboutissent à un refus ne sont pas pris en compte dans cette moyenne ; en effet, à ce jour, aucun outil ne permet de mesurer le délai écoulé entre le dépôt*

d'une demande de visa et la notification de refus au demandeur » (page 9). En revanche, aucune explication n´est donnée pour cette impossibilité de mesure du délai des refus de visas court séjour.

A la lecture du document « *PROGRAMME 151 : Français à l'étranger et affaires consulaires* », nous pouvons observer que, comme pour le premier indicateur, c´est la productivité, l´efficience, et la pression sur le temps de travail des personnels consulaires qui l´emportent sur quelque considération que ce soit concernant la qualité du service public rendu. Si nous devons, bien entendu, être attentifs aux délais de traitement et de communication des documents administratifs par les consulats aux usagers, il faut également être sensible à trois critères qui ne sont jamais pris en compte dans ce type de logique comptable :

1. Les différences régionales et le type de demandes locales que le consulat en question doit traiter (comme pour le premier indicateur) ;
2. Les différences entre les « saisons » qui exercent des pressions différentes sur les services (saison touristique, etc.) ;
3. Les activités « exceptionnelles », même si régulières, comme les élections, les conseils consulaires et autres, qui imposent des flux plus ou moins tendu sur les services consulaires.

Concernant l´objectif 2 « Simplifier les démarches administratives », on ne peut également que souscrire à cet objectif, mais on peut encore regretter qu´il soit énoncé de façon trop abstraite, et qu´il ne soit pas divisé en plusieurs objectifs distincts apportant plus de précision à l´ensemble des projets budgétaires pour ces services. D´ailleurs, nous pouvons regretter qu´**un seul indicateur** soit mis en œuvre pour cet objectif : la « dématérialisation des services consulaires ». En effet, si la dématérialisation pour être une avancée pour certains services consulaires, on ne saurait réduire la simplification des démarches administratives à la seule dématérialisation. Il faudrait notamment prendre en compte :

- La diversité et la simplicité des points d´accès aux services consulaires des Consulats généraux, consulats honoraires et autres répartitions consulaires (accueil téléphonique ou physique, horaires d´ouverture, locaux adaptés à différentes sortes de handicaps, etc.) ;
- -La situation des compatriotes en fracture numérique (soit pour des questions d´âge avancé, de santé ou de difficulté d´accès à un matériel et à des services informatiques).

Le document « *Projets annuels de performances* » publie en page 10 le tableau ci-dessous, qui décrit les taux de dématérialisation des deux types de documents produits dans les consulats : les demandes d´actes d´état-civil, et les demandes d´inscription au Registre des Français de l´étranger (RFE). L´objectif de la DFAE serait ainsi de passer de 95% (2021) à 97% (2023) le taux de dématérialisation des actes d´état-civil et de 40% (2021) à 42% (2023) celui des demandes d´inscription au RFE. On observera que les taux de dématérialisation sont fluctuants. Ils baissent entre 2020 et 2021, pour ensuite remonter progressivement (dans les objectifs) jusqu´à l´horizon 2025.

INDICATEUR

2.1 – Dématérialisation des services consulaires

(du point de vue de l'usager)

	Unité	2020	2021	2022 (Cible PAP 2022)	2023 (Cible)	2024 (Cible)	2025 (Cible)
Taux de dématérialisation des demandes d'actes d'état-civil	%	96	95	98	97	98	98
Taux de dématérialisation des demandes d'inscription au Registre des Français à l'étranger	%	42	40	42	45	45	50

Précisions méthodologiques

Source des données :

Sous-indicateur 1 : données extraites de Planete (plateforme d'échange dématérialisé de données d'état-civil avec les notaires) et Comedec (dispositif dématérialisé de délivrance de données de l'état civil).

Sous-indicateur 2 : données extraites de l'infocentre OSCAR

Mode de calcul :

Sous-indicateur 1 : Nombre de demandes d'actes d'état-civil dématérialisées / Nombre total de demandes d'actes d'état-civil.

Sous-indicateur 2 : Nombre de Français inscrits au Registre en ligne dans l'année / Nombre de Français inscrits au Registre dans l'année.

D´une manière générale, nous pouvons regretter que des objectifs plus qualitatifs et plus précis ne soient projetés pour le programme 151 et les services publics consulaires, tels que :

- Qualité de résolution des situations de crise ;
- Qualité de coordination des dossiers en relation avec d´autres administrations françaises ;

- Intériorisation des services dans les zones éloignées du Consulat-Général ; - Service public assuré par les consulats honoraires :
    - Taux moyen d´ouverture au public des locaux des consulats honoraires ;
    - Taux de couverture des consulats honoraires par km2 et par nombre d´administrés ;
    - Part de consuls et consules honoraires dont la nationalité est française
- Qualité des relations avec les conseillers des Français de l´étranger et bonne réalisation des conseils consulaires ; ○ Régularité des réunions des Conseils consulaires dans toutes leurs formations ; ○ Qualité des travaux réalisés au sein des Conseils Consulaires ;
- Pression des flux touristiques et des cas particuliers chronophages pour les activités consulaires ; ○ Volume et durée d´afflux touristique de compatriotes ;
    - Nombre et temps passé par les personnels du consulat pour résoudre des cas particuliers de Françaises et Français en difficulté ;
    - Nombre et temps passé lors de visites sociales auprès des bénéficiaires d´aides sociales ;

En conclusion, nous pensons qu´il serait intéressant **que la DFAE organise en 2023 une large consultation des personnels consulaires et des conseillers des Français de l´étranger afin d´identifier les meilleurs critères permettant d´évaluer les objectifs 1 et 2 poursuivis par la DFAE pour 2023**, afin de rechercher une amélioration des objectifs et des indicateurs qui à la fois prennent en compte la diversité des services consulaires, la nécessité de célérité dans le traitement des demandes, les besoins en effectifs ressentis par les consulats pour remplir ces missions, et la définition de critères de « performance » qui, au-delà de la pure logique comptable, pourront permettre à la DFAE une évaluation plus précise et plus proche de la réalité des services publics rendus aux Françaises et Français dans les consulats à l´horizon du projet de loi de finances pour 2024.

Ce travail de réflexion sur les objectifs et les stratégies d´évaluation et indicateurs propres à ces objectifs sont une tâche d´autant plus importante pour 2024 que le document en analyse, à sa page 6, fait observer que « *La maquette de performance du programme 151 n'a pas évolué par rapport au PAP 2022* ». Il est donc temps, pensons-nous d´actualiser ces objectifs et ces indicateurs afin d´améliorer, tant qualitativement que quantitativement, les services publics consulaires français et de tenir compte, de façon plus précise, de la richesse et de la complexité des activités réalisées par nos personnels consulaires. Tel est le sens de la Résolution LOI /R03/03.23 votée par l´AFE en Assemblée plénière.

Conclusion

Un certain nombre d'annonces ont été faites par le président de la République et ont été confirmées durant la 38eme session de l'Assemblée des Français de l'étranger. Nous pouvons nous réjouir de l'annonce faite le 16 mars 2023, lors de la clôture des États généraux de la diplomatie, d'une augmentation de plus de 20 % des ressources allouées au ministère, qui pourrait atteindre près de 8 milliards d'euros en 2027. Par ailleurs, 700 nouveaux postes ETPT (équivalent temps plein travaillé) seraient créés au cours des quatre prochaines années. Cette annonce d´augmentation intervient après 30 ans de réduction des ressources par les gouvernements précédents.

D'autre part, le gouvernement a confirmé le calendrier ambitieux de déploiement du Service France Consulaire pour couvrir un Français de l'étranger sur deux d'ici fin 2023. L'extension se poursuivra en 2024. C'est notamment l'augmentation des effectifs du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères qui permettra ce rapide déploiement.

Toutefois, cela n'est pas suffisant. Les actions prioritaires pour améliorer les services sont fixées dans l'ordre suivant :

1. La mise en place d'un standard téléphonique accessible à chaque instant, géré par des personnes compétentes, formées aux questions des FdE ;
2. La réorganisation des services et des effectifs avec un éventuel renfort d'agents quand cela est nécessaire ;
3. Faciliter la dématérialisation de certaines démarches administratives quand cela est possible ;
4. La mise en place d'indicateurs RH permettant une évaluation plus juste que les indicateurs quantitatifs pour évaluer les services consulaires

La commission des lois, règlements et affaires consulaires sera donc attentive à la mise en place de ces actions dans les prochaines semaines, mois, année.

RÉSOLUTION :

Assemblée des Français de l'Étranger
38ème session
27-31 mars 2023

COMMISSION DES LOIS, RÈGLEMENTS, ET AFFAIRES CONSULAIRES

RÉSOLUTION : LOI /R01/03.23

Objet : Etat des lieux sur les services consulaires

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu

- L'annexe au Projet de Loi de Finances pour 2023, Programme 151 « Français à l'étranger et Affaires Consulaires » ;
- La précédente résolution LOI/R12/10.22, et la réponse apportée par la DFAE indiquant : "*Outre le rapport du gouvernement remis chaque année à l'Assemblée des Français à l'étranger (AFE), la Direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) intervient lors de chaque session de l'AFE afin de présenter la situation de l'administration consulaire et ses principales évolutions. Cette direction saisira ainsi cette occasion de présentation devant l'ensemble des membres de l'Assemblée pour mettre l'accent, lors de la session de mars prochain* [2023], *sur les points soulevés par la présente résolution ; elle n'envisage toutefois pas de rapport dédié à ce stade*".

Considérant

- Que ni le rapport annuel du gouvernement concernant les Français de l'étranger, ni les interventions de la DFAE et du ministre délégué lors de la 38e session, ni l'audition du directeur-adjoint de la DFAE réalisée le 28 mars 2023 devant la Commission des Lois, des Règlements et des Affaires Consulaires n'ont apporté les éléments suffisants à une évaluation précise des services consulaires ;
- Les annonces du ministre délégué en charge des Français de l'étranger lors de l'Assemblée plénière le lundi 27 mars 2023 concernant les augmentations d'effectifs dans les postes consulaires sur quatre ans ;

- La difficulté d´évaluer les services consulaires en tenant compte à la fois de leur complexité, leur diversité et leurs spécificités locales et régionales ;
- Les difficultés de fonctionnement constatées dans les postes consulaires et les problèmes actuellement rencontrés dans la prise de rendez-vous ;
- Le manque de visibilité sur l'avenir des services consulaires.

Demande

- Que lui soit communiqué un état des lieux annuel complet, ventilé par consulat, des différents actes réalisés et en attente, ainsi que le nombre d'agents pour réaliser ces actes ;
- Qu'une évaluation soit réalisée sur l'adéquation et la répartition des moyens humains (titulaires et agents de droit local) dans l'ensemble des postes consulaires et que ses résultats lui soient communiqués en fin de chaque année ;
- Que lui soit communiqué un état des lieux annuel concernant les moyens mobilisés et les activités du « Centre de soutien et de renfort consulaire » de Nantes, ainsi que le dispositif permettant la réalisation de missions consulaires ponctuelles.

Résultats	Adoption en commission	Adoption en séance
UNANIMITE	**X**	
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstention		

RÉSOLUTION :

Assemblée des Français de l'Etranger
38ème session
27-31 mars 2023

COMMISSION DES LOIS, RÈGLEMENTS, ET AFFAIRES CONSULAIRES

RÉSOLUTION : LOI /R02/03.23

Objet : Amélioration et adaptation du service "France Consulaire" pour mieux répondre aux besoins des Français de l'étranger

L'Assemblée des Français de l'étranger,

VU

- La Loi de finances n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 pour 2023 ;
- Le Projet de Loi de Finances pour 2023 prévoyant une enveloppe budgétaire de 2,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,9 million d'euros en crédits de paiement pour le développement et la généralisation du dispositif "France Consulaire" ;
- L'annexe au Projet de Loi de Finances pour 2023, Programme 151 « Français à l'étranger et Affaires Consulaires ».

CONSIDÉRANT

- Que l'expérimentation "France Consulaire" a été lancée le 13 octobre 2021 dans cinq pays pilotes et devait être généralisée dans tous les pays de l'Union européenne avant la fin 2022 ;
- Que le budget alloué à "France Consulaire" pour 2023 a été augmenté pour améliorer l'efficacité et répondre aux attentes des Français de l'étranger ;
- Que plusieurs questions et préoccupations ont été soulevées concernant la qualité des réponses apportées par ce service, les horaires d'ouverture, et l'allongement potentiel des temps d'attente pour les demandes effectuées par téléphone ;
- Que les Conseillers des Français de l'étranger n'ont pas été suffisamment informés et associés à la démarche ;
- Que diverses préconisations d'amélioration et d'adaptation du service "France Consulaire" ont été proposées par les usagers.

DEMANDE

- Que le ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères renforce la collaboration avec les Conseillers des Français de l'étranger, en les impliquant davantage dans le développement et l'amélioration du service "France Consulaire" et en leur communiquant régulièrement des informations sur les développements et les enjeux de ce nouveau service public ;
- Que le ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères mette en place des outils numériques et des ressources en ligne, tels que des FAQ, des tutoriels ou des webinaires, pour faciliter l'accès à l'information pour les Français de l'étranger et optimiser la gestion des demandes ;
- Que le ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères développe l'offre de formation des agents de "France Consulaire" sur les spécificités locales et les procédures consulaires des différents pays, en collaboration étroite avec les consulats et les Conseillers des Français de l'étranger ;
- Que le ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères élargisse les horaires d'ouverture du service "France Consulaire" pour couvrir plusieurs fuseaux horaires et améliorer l'accessibilité pour les Français de l'étranger résidant en dehors de l'Europe ;
- Que le ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères mette en place des évaluations régulières de la performance de "France Consulaire" pour identifier les domaines à améliorer et garantir la satisfaction des usagers, en prenant en compte des retours d'expérience des usagers, des consulats et des Conseillers des Français de l'étranger.

Résultats	Adoption en commission	Adoption en séance
UNANIMITE	**X**	
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstention		

RÉSOLUTION :

Assemblée des Français de l'Étranger
38ème session
27-31 mars 2023

COMMISSION DES LOIS, RÈGLEMENTS, ET AFFAIRES CONSULAIRES

RÉSOLUTION : LOI /R03/03.23

Objet : État des lieux des Services consulaires

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu

- Le « *PROGRAMME 151 : Français à l'étranger et affaires consulaires* » du « *Budget Général – Programme 151 – Projets annuels de performances – Annexe au projet de loi de finance pour 2023* ».

Considérant

- La difficulté d´évaluer les services consulaires en tenant compte à la fois de leur complexité, de leur diversité, et de leurs spécificités locales et régionales ;
- Que les indicateurs utilisés par la Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) dans le cadre du Programme 151 correspondant à l´objectif « *Renforcer la qualité et l'efficience du service consulaire* » sont le « *Nombre de documents délivrés par ETPT* », et les « *Délais de traitement des documents administratifs et des demandes de titres* » ;
- L'indicateur « *Nombre de documents délivrés par ETPT* », pour lequel la DFAE indique que « La lecture de cet indicateur suppose des précautions méthodologiques car il ne tient compte ni des spécificités du traitement des demandes en poste […], ni de la structure des équipes consulaires » ;
- La nature essentiellement quantitative des indicateurs utilisés par la DFAE pour réaliser l´évaluation des services consulaires.

Demande

- Que la DFAE, en vue de la préparation du Projet de Loi de Finances 2024, associe les conseillers des Français de l´étranger dans l'identification de critères qualitatifs permettant de compléter les indicateurs quantitatifs déjà utilisés dans les précédents projets de loi de finance, et que la

Commission des Lois, Règlements et Affaires consulaires soit informée des résultats de cette initiative.

Résultats	Adoption en commission	Adoption en séance
UNANIMITE	**X**	
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstention		

VOTE PAR INTERNET : QUAND LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EN MÊLE…

38ème Session, du 27 au 31 mars 2023

Rapporteurs :
Mesdames Marie-Christine Haritçalde et Radya Rahal

MEMBRES DE LA COMMISSION

Présidente : Mme Rosiane HOUNGO-MONTEVERDE
Vice-président : M. Jean-François DELUCHEY

M. Samy AHMAR
M. Jean-Baka DOMELEVO ENTFELLNER
Jeanne DUBARD-KAJTAR
M. Jean-Marie LANGLET
M. Elie LEVY
M. Frédéric SCHAULI
M. Gérard SIGNORET
M. Alexandre BARRIERE-IZARD
M. Karim DENDÈNE
M. Jean-Philippe GRANGE
Mme. Marie-Christine HARITCALDE
Mme Radya RAHAL
M. Ramzi SFEIR
Mme Warda SOUIHI

Alors que s'ouvrira la 38e session de l'Assemblée des Français de l'étranger, le portail du vote par Internet sera ouvert pour permettre aux électeurs des deuxième, huitième et neuvième circonscriptions législatives des Français de l'étranger de choisir leur député.

Un temps incertain, ce mode de participation, à distance et par anticipation, a finalement été à nouveau proposé. Nous devons nous en féliciter.

En effet, même si nous avons dorénavant le recul nécessaire pour savoir que le vote par Internet ne permet pas de lutter contre l'abstention électorale, il est également bien établi qu'il permet de lutter contre son augmentation.

Or, traditionnellement, la participation aux élections partielles, soient-elles législatives, municipales ou autres, est plus faible qu'aux élections générales. En outre, ces élections partielles, convoquées dans les trois mois qui suivent la décision d'annulation du juge électoral des élections législatives, se tiennent à un moment fort peu propice.

La semaine sainte, période de célébrations et vacances d'une part, parfois premier jour de la semaine d'autre part et enfin le ramadan, auront sans aucun doute un effet dissuasif pour un grand nombre d'électeurs.

En effet, les élections se tiendront aux dates suivantes :
Vote par Internet :
- 24 au 29 mars pour le 1er tour.
- 7 au 12 avril pour ne 2nd tour.

Vote à l'urne (la veille sur le continent américain et dans les Caraïbes) :
- 1er tour le 2 avril ;
- 2nd tour le 16 avril.

Si des considérations religieuses ne peuvent évidemment être prises en compte pour l'organisation d'un scrutin législatif, on ne peut que se féliciter que la possibilité de voter à distance et par anticipation soit maintenue.

En effet, le vote par correspondance est toujours prévu par la loi s'agissant des élections des députés des Français établis hors de France, l'on sait que cette modalité de vote est très peu prisée par les électeurs. D'une part il faut s'inscrire avant une certaine date pour pouvoir recevoir le matériel de vote qui n'est donc pas envoyé à l'ensemble des électeurs ; d'autre part il est malheureusement fréquent que le pli arrive trop tard, au moins pour le second tour. Si une semaine supplémentaire est prévue entre les deux tours par rapport à la France, le délai reste trop court pour permettre l'acheminement des plis depuis Paris, eu égard aux difficultés.

Néanmoins, les raisons pour lesquelles ces élections partielles sont convoquées ont pu provoquer des craintes quant à la sécurité du vote par Internet et, même, quant à son avenir. Ainsi, fidèle à sa vigilance en cette matière, notre commission s'est penchée sur la portée des décisions du Conseil constitutionnel quant à la pérennité de cet outil inédit en droit électoral français.

*

Le Conseil constitutionnel a clos le contentieux électoral des élections législatives de 2022 par une décision d'annulation du scrutin organisé dans la 8e circonscription des Français de l'étranger. Monsieur Meyer Habib fût le 3e député des Français de l'étranger à faire l'objet d'une invalidation de son élection en 2023.

I – UNE DÉCISION CLASSIQUE EN DROIT ÉLECTORAL

Le vote par Internet n'a pas fait l'objet d'une remise en cause dans les 3 circonscriptions concernées.

A – Une voix, un vote : le vote par Internet entre dans le droit commun électoral

1) Le cas de la 8e

Dans la 8e circonscription des Français établis hors de France, le Conseil constitutionnel a prononcé l'annulation de l'élection du député Meyer Habib, qui avait été acquise avec moins de 200 voix face à la candidate investie par la majorité présidentielle, Deborah Abisror - de Lieme. Dans cette espèce, les dysfonctionnements éventuels du vote par Internet n'ont pas constitué un grief contre la sincérité de l'élection.

La protestation électorale reposait d'une part sur des irrégularités constatées au cours de la propagande électorale, dans la mesure où des soutiens du candidat sortant avaient appelé tardivement à voter en sa faveur sur des réseaux sociaux. D'autre part, la mise en place d'un centre d'assistance au vote par Internet par Monsieur Habib, en parallèle du dispositif du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, avait conduit « un nombre significatif d'opérateurs » à proposer « aux électeurs de voter par internet à leur place en utilisant leurs identifiants et mots de passe ». Les Sages ont estimé que « de tels agissements, qui revêtent une particulière gravité, doivent être regardés comme constitutifs d'une manœuvre ».

D'aucuns ont pu s'interroger sur l'absence d'inéligibilité prononcée par le juge électoral.

En vertu de l'article LO 136-3 du code électoral, le Conseil constitutionnel peut en effet être amené à sanctionner des « manœuvres frauduleuses » ayant conduit à altérer la sincérité des résultats. Il est néanmoins très rare que cette disposition soit utilisée, nous n'avons trouvé qu'une seule décision en ce sens. En 2022, les Sages ont été amenés à déclarer inéligible, pour 3 ans (à compter de la décision), un candidat sur le fondement de cet article. Ils ont qualifié de « manœuvres frauduleuses », le fait qu'un candidat se prévale d'une investiture qu'il n'avait pas sur ses bulletins de vote, sur lequel était par ailleurs utilisé un nom d'usage qui pouvait induire les électeurs en erreur. Le juge relève que la manœuvre a été personnellement effectuée par le candidat[1] et que celui-ci n'a pas souhaité produire d'observations devant lui, alors même qu'il avait été averti de ce qu'il encourait. Notons que ce même candidat s'est également présenté aux dernières élections sénatoriales des Français de l'étranger, sans succès.

C'est une solution rare, le Conseil constitutionnel rappelant régulièrement qu'il ne connait pas de la régularité des investitures données par les partis politiques. Ainsi, dans une autre espèce, l'utilisation du vocable « Ensemble ! » par un candidat qui n'avait pas le soutien du parti La République en Marche n'a pas conduit à l'inéligibilité ni l'annulation du scrutin,

[1] Décision n° 2021-5726/5728 AN du 28 janvier 2022 A.N., Paris (15ème circ.), M. Pascal FANTON et autre : https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2022/20215726_5728AN.htm

dans la mesure où les électeurs avaient été suffisamment informés des positionnements politiques des candidats, en raison de la couverture médiatique de la campagne[2].

Ainsi, la manœuvre constatée par le juge électoral dans la 8e circonscription, même si elle a été jugée comme grave et a entrainé l'annulation de l'élection de Monsieur Habib, n'a pas été considérée comme frauduleuse. Dès lors, l'inéligibilité n'a pas été prononcée.

Dans les deux autres circonscriptions législatives des Français de l'étranger où le juge a prononcé l'annulation des élections, les irrégularités sanctionnées n'étaient nullement de la responsabilité des candidats.

2) 2e et la 9e circonscription des Français établis hors de France : annulation en raison des dysfonctionnements du vote par Internet

Nous ne disposons que peu d'informations sur les griefs formulés par les requérants, leurs mémoires n'étant pas publics. Notons seulement que le Conseil constitutionnel n'a pas jugé utile de statuer sur les nombreux autres dysfonctionnements observés dans la 2nde circonscription. En effet, dans un certain nombre de pays composant la circonscription qui va du Mexique jusqu'à l'Argentine en passant par les Caraïbes, les bulletins de vote des candidats n'ont pas pu être mis à disposition dans les bureaux de vote en raison de problèmes de l'acheminement postal.

Dans les bureaux de vote dans lesquels les bulletins de vote n'ont pas pu être mis à la disposition des électeurs, les présidents des bureaux de vote ont proposé aux électeurs des bulletins de vote vierges, charge à eux d'écrire les noms du candidat et de son remplaçant.

Permettre au plus grand nombre d'électeurs de voter doit être en effet l'objectif. Il ne nous semble ainsi pas regrettable que les bureaux de vote aient procédé de la sorte. Il n'en reste pas moins que cette alternative aurait méritée d'être examinée par le juge. S'il l'avait validée, cela aurait contribué à garantir une sécurité du procédé en cas de difficultés similaires à l'avenir.

Dans des considérants identiques pour la 2nde et 9 circonscriptions, le Conseil constitutionnel se réfère au « procès-verbal du bureau de vote électronique relatif au premier tour du scrutin ». Il constate « que, à l'ouverture de la période de vote » un pourcentage insuffisant « des messages téléphoniques contenant les mots de passe prévus par l'article R. 176-3-9 du code électoral et adressés aux électeurs inscrits sur les listes électorales consulaires » en Argentine et en Algérie « avaient été effectivement délivrés aux électeurs. » Puis, dans les 5e et 4e considérants, le Conseil constitutionnel constate que « si les électeurs concernés conservaient le droit de prendre part au vote à l'urne en se déplaçant physiquement à l'un des bureaux de vote ouverts » dans ces circonscriptions, « ce dysfonctionnement a néanmoins été de nature, eu égard aux caractéristiques de la circonscription, à empêcher plusieurs milliers d'électeurs de prendre part au vote au premier tour. Cette circonstance doit être regardée, compte tenu de l'écart des voix entre les candidats, comme ayant porté atteinte à la sincérité du scrutin. »

[2] Décision n° 2022-5801 AN du 9 décembre 2022
A.N., Gironde (5e circ.), Mme Karine NOUETTE-GAULAIN :
https://www.conseilconstitutionnel.fr/decision/2022/20225801AN.htm

Cela doit attirer de notre part les réflexions suivantes : loin d'être condamné à la disparition, le Conseil juge le vote par Internet comme indispensable à la libre expression du suffrage. La distance que doit parcourir l'électeur pour se rendre à son bureau de vote est telle que l'impossibilité de voter par Internet pour un si grand nombre d'électeurs rend l'élection insincère. On peut dès lors se demander : dans une circonscription moins étendue, comme en Suisse, le juge statuerait-il dans le même sens ? De même, si un nombre plus important de bureaux de vote étaient ouverts, cela allègerait-il l'obligation de résultats qui impose désormais au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ? Dans l'affirmative, où mettre la barre ? Il n'est en effet pas envisageable d'ouvrir autant de bureaux de vote qu'en France.

S'agissant des autres moyens soulevés, aucun autre n'a été examinés par le Conseil constitutionnel, qui a considéré les problèmes de réception des SMS – et donc des mots de passe nécessaires à l'identification des électeurs – comme ayant porté une atteinte suffisamment grave à l'accès au vote pour avoir affecté la sincérité des scrutins.

De façon fort classique, le Conseil constitutionnel compare le nombre de voix potentiellement affectées par le dysfonctionnement constaté avec l'écart de voix obtenues par les candidats. Ce dernier étant inférieur au premier, il annule les deux élections, tout en prenant la peine de préciser que les candidats ne sont nullement responsables de ces irrégularités.

Pourtant, dans la première circonscription des Français de l'étranger, un recours avait été formé contre l'élection du député sortant, Roland Lescure. Dans sa décision, le Conseil constitutionnel estime que les irrégularités soulevées par le requérant ne doivent pas conduire à l'annulation du scrutin et rejette la protestation électorale. Pourtant, ce sont précisément les mêmes dysfonctionnements du vote par Internet qui ont été soulevés.

La différence, de taille, réside dans le fait que le requérant n'a pas précisé la proportion des électeurs qui ont ainsi été empêchés de voter par Internet. Il n'est pas fait mention du taux de SMS qui n'ont pas été reçus par les électeurs, tels qu'établi par le procès-verbal du bureau de vote électronique. Soit que le requérant n'ait pas eu accès au dit procès-verbal, soit qu'il ait estimé comme suffisant d'égrener les difficultés auxquelles se sont heurtés les électeurs, le requérant ne s'est pas appuyé sur des chiffres qui auraient pourtant permis de quantifier la portée des irrégularités ayant émaillé le vote par Internet.

En outre, le moyen de principe sur l'impossibilité de vérifier l'identité des électeurs votant par Internet a été écarté, dans la mesure où le requérant n'alléguait même pas qu'une tentative de fraude ait pu avoir lieu.

Dans la mesure où le vote par Internet est organisé de façon centralisée depuis Paris et que le décalage horaire a eu pour conséquence de paralyser le portail de vote aux dernières heures du scrutin numérique, il est fort à parier que la protestation électorale aurait été favorablement accueillie si elle avait contenu des éléments sur le nombre d'électeurs réellement empêchés de voter, comme dans les 2e et 9e circonscription.

La solution retenue par le juge électoral dans la 1ère circonscription des Français de l'étranger est ainsi dans le droit fil de la position historiquement retenue, tant par le Conseil d'État, compétent pour connaître en première et dernière instance du contentieux des élections non parlementaires des Français de l'étranger, que par le Conseil constitutionnel, juge des élections législatives et sénatoriales.

B – Des décisions assises sur des données quantifiables : de l'importance du procès-verbal électronique

1) Le vote par Internet et le Conseil constitutionnel

En 2013, à l'occasion des premières élections des députés des Français de l'étranger, pour lesquelles le vote par correspondance électronique était admis, les protestations électorales arguant de dysfonctionnements de celui-ci n'ont pas manqué. Le Conseil constitutionnel les a tous rejeté, principalement au motif que l'impact des dysfonctionnements sur les résultats des scrutins n'était pas établi.

Dans la 6e circonscription, le juge estimait que si le requérant « fait valoir que des électeurs ne sont pas parvenus à exprimer leur suffrage en utilisant le vote par correspondance électronique, il n'établit nullement que cette situation a concerné un nombre significatif d'électeurs de la 6ème circonscription ; que s'il estime, de manière générale, que cette modalité de vote n'a pas fonctionné correctement, il n'apporte, au soutien de cette allégation, aucun élément permettant d'en apprécier le bien-fondé »[3].

Dans la 4e circonscription[4], une requérante a largement remis en cause l'organisation du vote par Internet, invoquant un grand nombre d'irrégularités supposées dans la mise en œuvre des directives de la CNIL ou encore du contrôle de l'élection, tant par le bureau de vote électronique que par la participation des délégués des candidats aux réunions de celui-ci. Le Conseil constitutionnel a pris la peine de répondre avant d'écarter tous les griefs, qui manquaient en fait. Notons néanmoins que la requérante a protesté que son délégué n'a pas pu avoir communication du nombre d'électeurs n'ayant pas reçu les codes leur permettant de s'authentifier pour pouvoir voter par Internet. Le juge électoral se contente de relever « qu'aucune disposition n'imposait que fussent communiquées aux délégués des candidats des informations relatives au nombre d'identifiants non remis à leurs destinataires, au nombre d'authentifiants délivrés pour le premier tour ou encore au nombre et à l'identité des électeurs ayant opté pour le vote par correspondance électronique ».

Dans son traditionnel bilan des élections législatives de 2013, le Conseil constitutionnel revient sur le contentieux des premières élections de députés des Français de l'étranger. Il expose que « les requêtes formées contre l'élection des députés élus dans les circonscriptions des Français établis hors de France comportaient des griefs nombreux touchant aux modalités d'organisation du scrutin par voie électronique et à sa fiabilité. Elles n'ont toutefois pas été retenues par le Conseil constitutionnel qui a estimé que, lorsque le requérant établissait une difficulté concrète rencontrée par lui-même ou par quelques électeurs pour formuler leur vote par voie électronique, **il n'apportait aucun élément permettant d'établir qu'un nombre significatif d'électeurs de la circonscription se seraient trouvés dans la même situation**.

Les autres griefs étaient, pour la plupart, soit non justifiés, soit inopérants.

Enfin certains requérants ont entrepris de dénoncer, en s'appuyant sur des argumentations techniques et certaines recommandations de la Commission nationale de

[3] Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-4580/4624 AN du 15 février 2013,Français établis hors de France (6ème circ.)

[4] Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-4597/4626 AN du 15 février 2013, A.N., Français établis hors de France (4ème circ.)

l'informatique et des libertés, l'ensemble du dispositif de vote électronique. Les arguments avancés étaient, pour partie inexacts en droit et, pour partie, n'établissaient pas que la sincérité du scrutin était mise en cause. »

En 2017, dans la mesure où le vote par Internet n'a pas été proposé aux électeurs pour les élections législatives, aucune jurisprudence n'est disponible.

En 2022, c'était donc la seconde fois que le Conseil constitutionnel avait l'occasion de se prononcer sur la portée d'éventuels dysfonctionnements du vote par Internet. On l'a vu, sur 3 circonscriptions où ce grief était invoqué, 2 ont été annulées, en se fondant exclusivement sur le taux d'électeurs n'ayant pas reçu le mot de passe par SMS, donnée disponible grâce au procès-verbal du bureau de vote par Internet.

Le Conseil d'État a eu l'occasion de statuer plus régulièrement sur les mêmes griefs, le vote par Internet étant autorisé de façon généralisée depuis 2006 pour les élections non parlementaires des Français établis hors de France.

2) Le vote par Internet et le Conseil d'État

Depuis 2006, le vote par Internet est soulevé en appui de protestation électorale.

Lors des dernières élections consulaires, les dysfonctionnements relatifs au vote par Internet et notamment à la non réception du SMS contenant le mot de passe de l'électeur ont été soulevés à l'occasion de protestations électorales[5]. L'absence « de précision permettant d'en apprécier le bien-fondé » a conduit au rejet de la protestation. Le Conseil d'État estime par ailleurs nécessaire que soit établie la circonstance que les électeurs ayant été éventuellement empêchés de voter aient entendu apporter leur suffrage pour le candidat qui n'a pas été élu, là où le Conseil constitutionnel se contente de mettre en regard le nombre d'électeurs empêchés à l'écart de voix séparant le candidat élu du premier candidat battu.

Les décisions du Conseil d'État auraient pu avoir un plus grand niveau d'exigence, les élections consulaires s'étant déroulées alors que la pandémie de covid 19 paralysait encore de nombreuses régions. Néanmoins, à cette période, le contentieux électoral révèle peu de décisions allant dans ce sens.

En tout état de cause, le Conseil d'État refuse d'accueillir des contestations de principe sur le vote par Internet. Saisi d'un recours en excès de pouvoir formé contre les actes préparatoires à l'élection des députés des Français de l'étranger, le Conseil d'État a estimé que « le recours au vote électronique ne peut être regardé comme constituant une modalité de vote qui, par nature, violerait les engagements internationaux dont se prévaut la requérante »[6]. Étaient invoqués le protocole additionnel du 20 mars 1952 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que l'article 25 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, conclu à New York le 16 décembre 1966.

En 2010, le Conseil d'État a annulé les élections des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger en raison d'irrégularités ayant pénalisé le vote par correspondance

[5] Conseil d'État, 3ème chambre, 07/04/2022, 454063, Inédit au recueil Lebon :

[6] Conseil d'État, 10ème / 9ème SSR, 27/07/2015, 360813, Inédit au recueil Lebon

postale. Une requérante avait introduit une protestation électorale fondée sur une prétendue irrégularité du vote par Internet. Le Conseil d'État n'a pas statué sur ce grief[7].

Dès 2007, le Conseil d'État avait statué sur de prétendues irrégularités du vote par Internet. Le premier moyen était tiré de votes multiples faits depuis le même ordinateur. Le Conseil d'État a considéré que la circonstance que plusieurs personnes puissent voter du même ordinateur n'était proscrite par aucun texte législatif ou règlementaire. Le second était basé sur le fait que des électeurs auraient reçu « des codes d'authentification erronés » ou encore que « des votes auraient été détournés ». En l'absence de preuve ou de précisions permettant d'apprécier l'ampleur d'éventuelles irrégularités, le Conseil d'État a rejeté la requête d'annulation des élections[8].

À l'occasion d'un recours formé contre les élections organisées dans la circonscription de Genève en 2006, le Conseil d'État a considéré que « s'il résulte de l'instruction que certaines difficultés ont été rencontrées dans l'organisation et le déroulement du vote par voie électronique, mis en place pour la première fois à l'occasion de l'élection litigieuse, M. G n'établit toutefois pas, par les éléments qu'il apporte, que les dysfonctionnements rencontrés ont été de nature à influer sur les résultats du scrutin, compte tenu notamment de la circonstance que les électeurs qui ne sont pas parvenus à utiliser cette voie ont gardé la faculté de voter dans les bureaux ou par correspondance, la clôture de l'inscription pour le vote par la voie électronique étant intervenue le 6 juin 2006, soit douze jours avant le scrutin ».

Ainsi, l'on constate que si le vote par Internet a fait l'occasion de diverses protestations électorales, les solutions arrêtées par le Conseil constitutionnel dans les 2nde et 9e circonscription des Français établis hors de France revêtent un caractère exceptionnel : c'est la première fois que des protestations électorales aboutissent sur le fondement de dysfonctionnements du vote par Internet, grâce à l'utilisation de données quantifiant leur impact.

> Quelles conséquences sur l'avenir des élections françaises à l'étranger ? Le vote par Internet est-il en danger ?

[7] Conseil d'État, 3ème et 8ème sous-sections réunies, 16/06/2010, 329196

[8] Conseil d'État, 3ème et 8ème sous-sections réunies, 10/08/2007, 294889

II – L'avenir du vote par Internet

Le fait que le juge électoral annule, pour la première fois, des élections en raison de dysfonctionnements du vote par Internet n'est pas en lui-même inquiétant. À l'inverse, il s'agit même d'une bonne nouvelle pour la démocratie, le contrôle de l'élection par le juge pouvant, enfin, pleinement s'exercer.

Pourtant, cette bonne nouvelle ne doit pas être accueillie par tous de la même façon, tant les défis à relever pour éviter toute nouvelle annulation semblent insurmontables.

A – Confirmations des analyses de notre commission

1) Le contrôle de l'élection par le juge est enfin possible

Depuis 2018, notre commission s'est inquiétée de l'effectivité du recours au juge s'agissant du vote par Internet.

On l'a vu, si les dysfonctionnements du vote par Internet ont régulièrement nourri le contentieux électoral, jamais ceux-ci n'avaient conduit le juge à constater une altération de la sincérité de l'élection. C'est inédit, c'est heureux et ces décisions rangent – enfin ! – le vote par Internet dans le droit commun électoral.

En effet, l'absence de données chiffrées utilisables par les éventuels requérants rendaient totalement théorique l'office du juge. Nous l'avions déjà regretté à plusieurs reprises : la jurisprudence électorale étant pragmatique, elle ne sanctionne que les irrégularités ayant eu un impact suffisamment important, même théoriquement, sur le résultat du scrutin. Pour évaluer cela, le juge électoral apprécie le nombre de voix potentiellement affectées par le dysfonctionnement ou l'irrégularité et le compare à l'écart des voix séparant le dernier candidat élu du premier candidat battu.

Cette démarche est indispensable : trop d'acteurs entrent en jeu au moment d'une élection. Les irrégularités sont inévitables. Il n'est dès lors pas question d'annuler tout scrutin au cours duquel toutes les dispositions du code électoral n'auraient pas été scrupuleusement respectées. Cela choque fréquemment les observateurs, qui regrettent qu'un candidat soit élu alors qu'il a pu enfreindre certaines règles. Le juge se refuse néanmoins à sanctionner un candidat, même si des irrégularités ont pu être commise, si la preuve que celles-ci ont vicié le scrutin n'a pas été rapportée.

Dès 2018, notre commission avait interpellé tant les responsables du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, que le prestataire du vote par Internet, sur le caractère indispensable de permettre un accès aisé au procès-verbal tout au long des opérations électorales numériques. Ensuite, il était également indispensable que le procès-verbal ainsi établi puisse être utilisé en cas de recours. Si les dispositions règlementaires existent[9], elles restent assez peu précises sur le processus qui doit encadrer l'établissement du procès-verbal. Ainsi, s'il apparait que les électeurs peuvent faire porter leurs observations au procès-verbal sur le portail de vote, celui-ci n'est accessible qu'une fois les étapes d'identification passées. Par conséquent, une

[9] Code électoral - Sous-section 4 - Vote par correspondance électronique (articles R176-3 à R176-3-10)

personne souhaitant signaler qu'elle ne parvient pas à se connecter, malgré ses tentatives pour résoudre le problème via l'assistance (qui ne répond pas nécessairement ou ne peut pas le faire), elle ne pourra pas accéder au procès-verbal. Il n'est pas possible aux personnes qui ne parviennent pas à se connecter de le faire écrire sur le procès-verbal.

Les statistiques établies par les prestataires se sont avérées utiles, mais les électeurs comme les candidats et leurs équipes doivent pouvoir également porter des observations tout au long des opérations de vote, susceptibles d'être produites devant le juge.

2) L'office du juge, garantie de la sincérité des scrutins

S'agissant du vote par Internet, il rejoint par ces deux décisions les autres modalités de participation aux scrutins. Qu'il s'agisse du vote par procuration, régulièrement mis en cause dans le contentieux électoral, du vote par correspondance, dont les dysfonctionnements ont conduit à l'annulation du scrutin législatif dans la 5e circonscription des Français de l'étranger en 2017, ou encore et surtout du vote à l'urne, essentiel pourvoyeur du contentieux électoral, le juge est fréquemment amené à annuler des scrutins.

Les raisons en sont aussi variées que de scrutins organisés. Il n'est pas toujours question de fraude ou de manœuvre des candidats. Des problèmes d'ordre technique, d'organisation du vote, peuvent être également en cause. Sur les 91 protestations électorales enregistrées contre les élections législatives de 2022, le Conseil constitutionnel a fait droit à 7 d'entre elles, dont deux en raison des dysfonctionnements du vote par Internet. Les autres contentieux ont abouti pour des motifs variés, tous rapportés à l'écart de voix dans ces circonscriptions : inéligibilité du remplaçant, également remplaçant de sénateur, bulletins déclarés nuls à tort, signatures douteuses sur les feuilles d'émargement, bulletins de vote annulés à bon droit mais privant de portée utile le vote d'un nombre suffisant d'électeurs.

Chacune de ces décisions a pu être prise parce que le juge a pu contrôler le nombre exact de bulletins annulés à tort. Ils ont été joints au procès-verbal et transmis au juge. Celuici a également pu apprécier la portée des bulletins de vote qui, irréguliers pour avoir comporté une mention « la candidate d'Emmanuel Macron », n'avaient pas pu induire les électeurs en erreur sur l'identité du candidat. Il a donc pu les réintégrer et annuler l'élection, constatant que les votes d'un nombre trop important d'électeurs n'avaient pas pu être pris en compte. Les feuilles d'émargement produites au juge lui ont permis d'examiner les signatures litigieuses. Il a pu voir par lui-même qu'un certain nombre d'entre elles étaient en effet suspectes.

Le contrôle du juge, aussi bien que celui de l'électeur, tout au long du processus électoral, est une garantie de la sincérité des scrutins et donc, de la liberté du vote des électeurs.

C'est pourquoi, en écho avec le rapport publié par le Sénat en 2014[10], notre commission des Lois de l'AFE s'inquiétait depuis de nombreuses années de l'effectivité de l'établissement d'un procès-verbal du vote par Internet qui soit réellement utilisable en cas de contentieux. Les deux décisions du Conseil constitutionnel nous prouvent que c'est désormais le cas et il faut s'en féliciter.

[10] Rapport d'information n° 445 (2013-2014) de MM. Alain ANZIANI et Antoine LEFÈVRE, fait au nom de la commission des lois, déposé le 9 avril 2014.

Pour autant, le dysfonctionnement en cause, les difficultés d'acheminement des SMS contenant les mots de passe, échappe à l'administration responsable de l'organisation de l'élection. Une sorte d'obligation de résultat s'impose désormais à celle-ci. Mais a-t-elle les moyens d'y parvenir ?

B – Une obligation de résultat à la charge de la DFAE

1) Le vote par Internet est-il une mission impossible ?

Nous ne disposons pas d'informations sur les mesures qui ont pu être prises pour améliorer la délivrance des SMS pour les élections législatives partielles organisées en conséquence des annulations prononcées par le Conseil constitutionnel.

En tout état de cause, vu la brièveté des délais, gageons qu'aucune solution miracle n'a pu être trouvée et que, les causes entrainant les mêmes conséquences, la part des électeurs qui auront bien reçu le SMS leur permettant de voter n'aura pas augmenté de façon significative.

Dans un tel cas de figure et si des recours devaient à nouveau être formés contre les résultats des élections partielles, le Conseil constitutionnel serait-il de nouveau amené à invalider leurs résultats ? Dans cette hypothèse, ne doit-on pas craindre un renoncement de la part des pouvoirs publics qui, plutôt que de risquer de devoir organiser indéfiniment des élections, serait tenter de ne plus proposer le vote par Internet ?

Hélas, un précédent existe avec la décision prise lors des législatives de 2017 de ne pas organiser le vote sur Internet. Des raisons de sécurité avaient alors été soulevées, notamment par l'ANSSI. Il aura fallu l'intervention du Président de la République, Emmanuel MACRON, devant l'AFE en 2018, pour confirmer l'utilisation de cette modalité de participation.

Une décision plus définitive de renoncement au vote par Internet pourrait-elle être actée ? Cela serait évidemment un aveu d'échec de la part des autorités françaises, bien en décalage avec les annonces de satisfaction récurrentes à chaque test ou chaque scrutin.

Les décisions d'invalidation du Conseil constitutionnel imposent à l'administration et aux prestataires choisis une obligation de résultat quant à permettre à celles et ceux qui le désirent de voter par Internet. Or, les défis techniques sont immenses.

Nous nous étions déjà fait le relai des propositions formulées par le BVE : envoi par messageries type WhatsApp ou Telegram, identification claire de l'envoyeur du SMS… Elles n'ont pas été prises en compte car il ne revient en réalité pas aux membres du BVE de proposer des améliorations. Le prestataire est lié par un cahier des charges et ne peut être contraint de développer des solutions qui ne sont pas prévues par celui-ci. Mais la Commission des Lois souhaite qu'elles soient prises en considération pour l'écriture du prochain cahier des charges.

2) Un défi collectif : la nécessaire diligence des électeurs

Un autre problème semble, à première vue, relever du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, c'est celui de la mise à jour des coordonnées portées sur le registre des Français établis hors de France. Comme nous le savons, seuls les électeurs ayant renseigné des

coordonnées de téléphone portable et une adresse électronique valides peuvent recevoir les authentifiants nécessaires à leur connexion.

Des campagnes de communication sont ainsi conduites par le ministère et les postes invitant les électeurs à vérifier régulièrement l'exactitude de leurs informations. Les élus ne manquent pas de les relayer.

Une téléprocédure est disponible sur service-public.fr[11]. Elle est aisée et rapide.

Pourtant, nous sommes témoins que la moindre démarche active requise de la part des électeurs peut être dissuasive en elle-même.

Ainsi, en Argentine, un changement au niveau national de la numérotation téléphonique a ajouté un chiffre supplémentaire aux coordonnées des usagers. Bien entendu, rares ont été les électeurs à penser à corriger leur numéro de téléphone sur le registre pour pouvoir voter par Internet. Il ne semble pas que le problème ait été anticipé par le ministère. Au Chili il y a quelques années, le même obstacle a été plus aisément franchi, sans nul doute grâce à l'action du poste.

Il est en réalité assez désespérant de constater, à cette nouvelle occasion, le manque de diligence de certains Français établis hors de France. Par exemple, 30% des coordonnées contenues sur la liste électorale d'Alger ne seraient pas à jour, faute pour les électeurs de les avoir actualisées. Il ne semble pas que les appels répétés de l'administration soient entendus et l'on peut craindre une participation électorale en forte baisse à l'occasion de ces élections partielles.

Il convient néanmoins de s'interroger : si le ministère, organisateur de l'élection, s'acquitte de son devoir d'information, si les modalités d'envoi des SMS sont revues pour permettre la meilleure distribution possible… mais que, malgré tout cela, les électeurs continuent à ne pas indiquer des coordonnées justes ou de ne les pas mettre à jour, le juge continuera-t-il à annuler l'élection ?

Cela a-t-il un sens de convoquer une nouvelle élection si, manifestement, les électeurs ne font eux-mêmes que très peu d'efforts pour y participer ?

Une piste pourrait être proposée, celle qui a été utilisée lors des dernières élections consulaires : si un électeur ne reçoit pas le SMS, une procédure de récupération en ligne lui permet de le recevoir par courrier électronique. Naturellement, cela ne satisfait plus aux exigences de la CNIL, qui recommande deux canaux de transmission des codes d'authentification différents. Cela permettrait néanmoins aux électeurs à qui, pour de multiples raisons, on ne peut envoyer de SMS, de prendre part au vote. Cela répondrait davantage à ce qui semble primer pour le Conseil constitutionnel.

Une autre piste pourrait être privilégiée par l'administration : imposer aux électeurs désirant voter par Internet une inscription préalable, comme c'est le cas pour le vote par correspondance postale. Cela réduirait considérablement le nombre d'électeurs et donc, probablement, le nombre de difficultés.

La question de l'hypercentralisation de l'organisation de ces opérations électorales pourrait également être posée. Envoyer des centaines de milliers de SMS depuis Paris est-il la meilleure solution ?

[11] https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/R43249

En tout état de cause, une réflexion doit être menée et notre commission espère y être associée.

***

L'envoi des identifiants a toujours été le talon d'Achille du vote par Internet.

Rappelons qu'en 2006, l'identifiant était envoyé par courrier, pour satisfaire à la CNIL. Naturellement, on imagine que très peu d'électeurs l'ont reçu à temps.

Aujourd'hui, le canal du mail fonctionne mieux, mais c'est le numéro de téléphone qui semble constituer une barrière infranchissable.

C'est pourquoi, la Commission s'est prononcée de façon réitérée pour le développement d'une identité numérique sécurisée pour les Français établis hors de France. Le projet est lancé pour les Français résidant en France comme hors de France, mais l'on peut craindre le temps qui sera encore nécessaire à son développement. La carte nationale d'identité sécurisée contiendra les éléments d'identification nécessaires et, un jour, nous n'aurons plus besoin de recourir à l'envoi des codes d'authentification, trop aléatoire.

Dans l'immédiat, le vote par Internet n'est pas menacé. On voit bien qu'il a été de nouveau proposé pour les élections législatives partielles. Dans ses deux décisions d'annulation, le Conseil constitutionnel a souligné son importance au regard des spécificités des circonscriptions concernées.

Il est paradoxal de constater que là où l'on en a le plus besoin, le vote par Internet représente un défi logistique qui peut sembler impossible à remporter à l'échelle du monde entier.

Toutefois, en l'absence de modalités alternatives permettant de pallier la distance, on ne doit pas renoncer au vote par Internet, dont l'institution pour les élections françaises à l'étranger fête ses 20 ans en ce mois de mars 2023.