

L'aide au retour des Français retenus à l'étranger par la pandémie de covid 19 : des opérations efficaces au coût maîtrisé

PRÉSENTATION

À partir de mi-mars 2020, la propagation de l'épidémie de covid 19 a conduit les autorités de la majorité des pays du monde à prendre des mesures empêchant les déplacements de personnes, tant à l'intérieur de leurs frontières qu'à l'entrée et à la sortie de leurs territoires. Le trafic aérien a été très fortement réduit.

Dans ce contexte, conformément à la volonté politique exprimée au plus haut niveau de l'État, le centre de crise et de soutien (CDCS) du Quai d'Orsay a, avec l'ensemble du réseau diplomatique et consulaire, défini et mis en œuvre un plan d'aide au retour des Français qui étaient de passage à l'étranger pendant cette période et s'y étaient donc retrouvés bloqués.

Créé en 2009, le CDCS avait déjà eu à affronter des crises majeures comme le séisme de 2010 à Haïti ou l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest en 2014-2015, ainsi que plusieurs catastrophes aériennes ; mais l'aide au retour des Français de passage à l'étranger dans le cadre de la pandémie de covid 19 constitue la plus importante opération de gestion de crise qu'ait eu à conduire le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE).

L'examen des conditions dans lesquelles se sont déroulées les opérations fait apparaître une difficulté initiale à évaluer des besoins qui ont été sans cesse croissants (I). Malgré un contexte particulièrement difficile, l'opération s'est néanmoins déroulée de façon globalement efficace, grâce au partenariat noué avec Air France, mais aussi à une adaptation de l'action du MEAE aux situations particulières rencontrées (II). La gestion administrative et financière de l'opération, dans l'ensemble rigoureuse, a su également s'adapter au caractère exceptionnel des circonstances (III).

I - Une appréciation évolutive des besoins

L'appréciation des besoins nécessaires pour porter assistance aux Français retenus à l'étranger par la pandémie de covid 19 et désireux de rentrer en France supposait une juste appréciation de leurs droits et de leurs obligations, ainsi qu'un dénombrement fiable.

A - Un cadre juridique peu contraignant

Le droit international ne crée pas d'obligation aux États en matière de protection consulaire. Le droit de l'Union prévoit un devoir de solidarité entre États. Le droit interne français repose sur la jurisprudence.

1 - Une absence d'obligation en droit international

Chaque État est libre, à travers ses missions diplomatiques et consulaires, de fournir secours et assistance à ses ressortissants et de choisir les moyens appropriés à cette mission. Son intervention, et notamment l'organisation de rapatriements, n'est qu'une simple faculté. Ni la coutume, ni la jurisprudence internationale ne déduisent une quelconque obligation des conventions de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques et de 1963 sur les relations consulaires.

2 - Un droit de l'Union qui crée une solidarité entre États membres

Lorsqu'un État membre de l'Union européenne n'est pas représenté dans un pays, ses ressortissants bénéficient automatiquement de la protection consulaire des autres États membres qui y disposent d'une représentation.

La solidarité au sein de l'Union se matérialise également par le « mécanisme de protection civile de l'Union » (MPCU), qui permet de partager le coût des opérations d'aide au retour entre, d'une part, l'État qui les organise et prend en charge des ressortissants européens non-nationaux, et, d'autre part, l'Union européenne (75 % du coût net pour l'UE, 25 % pour l'État membre décisionnaire).

3 - En droit interne, une base jurisprudentielle

En France, le contrôle des conditions d'exercice par les autorités françaises de la protection consulaire résulte de la jurisprudence administrative. Celle-ci apprécie au cas par cas l'adéquation des moyens choisis par l'État pour assurer la protection et l'assistance consulaires⁹.

Le tribunal administratif de Paris a précisé que « le rapatriement des ressortissants français ne constitue pas un droit mais une mesure gracieuse accordée à titre exceptionnel »¹⁰. Il peut s'agir de situations individuelles, liées à l'état de santé d'un ressortissant, ou d'opérations collectives, menées dans des contextes de guerre, comme en Côte d'Ivoire en 2004 ou au Liban en 2006.

Dans le cadre du dispositif mis en place à la suite de la pandémie de covid 19, il convient de distinguer, d'une part, les « rapatriements » effectués depuis Wuhan, d'autre part, « l'aide au retour » fournie ensuite aux Français désireux de regagner notre pays. Dans le premier cas, il s'agissait d'une évacuation collective, sans contrepartie financière pour les évacués. Dans tous les autres cas, une contribution a été demandée aux bénéficiaires de l'aide publique.

B - Des effectifs à aider sans cesse revus à la hausse

Le dénombrement des compatriotes à aider à rentrer en France a été marqué par trois phases.

1 - L'alerte chinoise

Dès le 2 janvier 2020, les « conseils aux voyageurs » mis en ligne sur le site du MEAE lancent une alerte à propos de la découverte, à Wuhan, de cas de « pneumopathie pulmonaire d'origine probablement aviaire ». Le 23 janvier, le centre de crise et de soutien (CDCS) du Quai d'Orsay ouvre la première cellule de crise.

⁹ CE, 29 janvier 1993, Mme Boulliez.

¹⁰ TA de Paris, 21 mars 2017, n°1502825/6-2.

Après un blocus général déclenché sans préavis dans toute la ville, dans la nuit du 23 janvier au 24 janvier, et la déclaration le 30 janvier, par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), d'une « *urgence de santé publique internationale* », le consul général de France à Wuhan procède à un recensement de la population susceptible d'être rapatriée et prend contact avec elle. Entre le 31 janvier et le 21 février, 233 Français seront ramenés en France.

2 - La première estimation des besoins à l'échelle mondiale

À partir du 18 mars 2020, sur la base des comptes rendus des postes, le CDCS dresse chaque jour un tableau de synthèse, qu'il confronte aux opérations de retour, en cours ou programmées, de manière à procéder aux ajustements nécessaires.

Pour analyser les besoins, les postes diplomatiques et consulaires recueillent des renseignements auprès des autorités locales, des professionnels du tourisme ou du monde universitaire. Ils s'appuient aussi sur deux applications informatiques :

- *Ariane*, portail numérique sur lequel les ressortissants français qui effectuent des déplacements à l'étranger de courte durée sont invités à enregistrer leurs dates de séjour, leurs lieux de passage, leurs numéros de téléphone portable, le nom de leurs accompagnants ;
- *Crisenet*, qui permet aux agents du MEAE de saisir des fiches sur des personnes signalées « sans nouvelles » ou se signalant elles-mêmes en difficulté.

Ces deux outils ont permis d'envoyer aux voyageurs recommandations de sécurité et messages d'alerte, et de les aider à organiser leur retour en France. À la lumière de la crise, le MEAE doit poursuivre les efforts qu'il a entrepris pour augmenter les vitesses d'envoi d'*Ariane* et accroître sa capacité de ciblage et de suivi statistique. Il doit aussi développer la communication à propos de cette plateforme, afin que les voyageurs y aient plus systématiquement recours. Il convient enfin, s'agissant de *Crisenet*, d'éviter les doublons en améliorant le couplage entre la téléphonie et l'informatique, la gestion des signalements groupés, ainsi que des tableaux de bord.

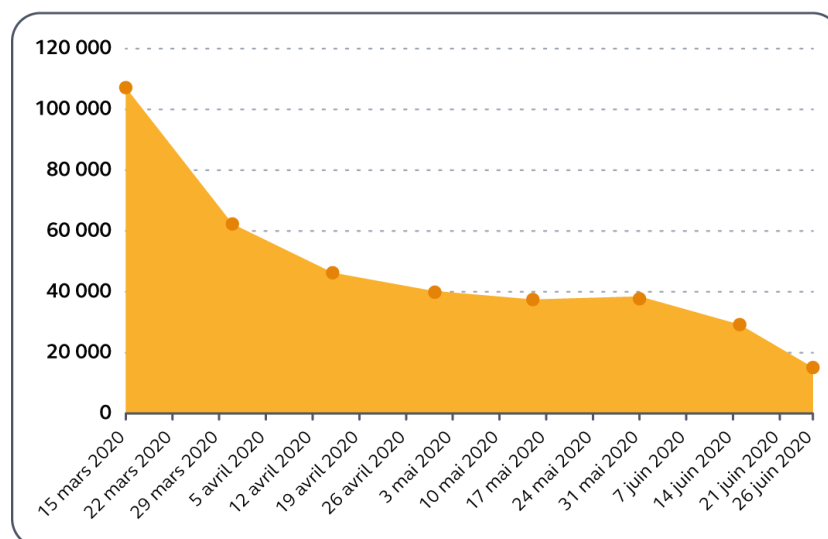
3 - La révélation d'attentes imprévues

Le premier recensement effectué par les postes, le 18 mars, conduit à estimer à 108 850 le nombre des compatriotes souhaitant rentrer en France. Dès les jours qui suivent, les prévisions commencent à évoluer à la hausse. Le 25 mars, le directeur du CDCS évoque le chiffre de 130 000, le ministre, le 8 avril, celui de 150 000.

Le 15 avril, les services du ministère estiment que l'essentiel de l'effort a été fait. Le format de la cellule de crise est réduit.

Mais pour des catégories entières de nos compatriotes, ni résidents, ni « de passage », se révèlent alors des besoins qui, sans avoir été ignorés, ont été largement sous-évalués, qu'il s'agisse des birésidents, qui partagent leur année entre la France et un autre pays, des étudiants partis pour de longues périodes à l'étranger ou des titulaires de « permis vacances-travail ». Le nombre de Français sans solution se maintient autour de 40 000 jusqu'à la fin de mois de mai, malgré la poursuite des opérations d'aide au retour.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de ressortissants français en attente d'une solution de retour¹¹



Source : MEAE

La quantification des effectifs de ces catégories de Français était délicate, mais il est manifeste que le MEAE s'est laissé surprendre par l'étendue de l'aide à leur apporter pour regagner la France. À la lumière de l'expérience, une réflexion doit être engagée pour améliorer les instruments dont dispose le MEAE pour connaître la population française séjournant à l'étranger et anticiper ses besoins en cas de crise.

¹¹ Les données ont été transmises par les ambassades et les consulats par intervalles de 15 jours.

II - Un plan efficace déployé globalement

A - Des objectifs et des principes d'action clairs, assumés politiquement

Le 16 mars 2020, au cours d'une allocution télévisée, le Président de la République annonce le principe d'un plan d'aide au retour et invite les Français se trouvant à l'étranger et qui souhaitent rentrer à se rapprocher des ambassades et consulats. Le lendemain, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères établit une distinction entre les Français de passage, dont le retour a vocation à être facilité, et les Français résidant à l'étranger, qui sont invités à rester dans leur pays de résidence.

Le 25 mars, le directeur de cabinet du ministre détaille par écrit les instructions du ministre au centre de crise et de soutien (CDCS) :

- privilégier les lignes commerciales régulières quand c'est possible ;
- à défaut, susciter des vols commerciaux spéciaux, pris en charge par Air France ;
- lorsqu'aucune autre option n'existe, affréter des avions sur le budget du MEAE, en cherchant les solutions les moins coûteuses ; demander aux passagers de contribuer financièrement en s'engageant à rembourser une partie du prix du vol, fixé à l'avance ; faire appel au mécanisme de protection civile de l'Union européenne (MPCU), qui permet un cofinancement par l'Union européenne.

B - Un contexte particulièrement difficile pour l'aviation civile

L'aide au retour a été conduite dans le contexte d'une quasi-suspension de l'ensemble des vols commerciaux mondiaux. Durant la semaine du 29 mars au 4 avril, par exemple, le nombre de vols internationaux ayant un départ ou une arrivée en France, ou bien survolant le territoire national, est inférieur à 10 % de ce qu'il était la même semaine en 2019.

Parallèlement, les compagnies aériennes, dont le chiffre d'affaires a chuté des deux tiers en 2020, affrontent des crises de trésorerie sans précédent. Leur survie dépend dans de nombreux cas du soutien public.

C - Un partenariat privilégié avec Air France

Dès le 20 mars, un lien permanent est établi entre le centre de crise d'Air France et celui du MEAE, qui inclut Transavia, filiale d'Air France, laquelle correspond chaque fois que nécessaire avec le CDCS, ainsi qu'avec l'ambassade de France au Maroc, pays où elle est très active.

Air France a déployé des efforts considérables pour répondre aux demandes du MEAE, alors que les vols commerciaux spéciaux qu'elle accepte d'organiser lui créent des sujétions lourdes : les avions partent vides de Paris. Les listes de passagers à embarquer sont établies par les services diplomatiques et consulaires français dans les pays concernés, de sorte que la compagnie ne peut pas commercialiser ses places librement. Les algorithmes d'optimisation tarifaire, qui habituellement permettent une « gestion du rendement », ou *yield management*, sont mis de côté, afin que soient appliqués les tarifs pratiqués dans le cas d'opérations de secours, que la profession appelle les *rescue fares*. Enfin, à partir du lundi 11 mai, et jusqu'au 31 mai, l'exigence d'une distance d'au moins un mètre entre deux passagers réduit mécaniquement les possibilités de remplissage des cabines.

La coopération des États avec les compagnies aériennes à l'étranger

Au Royaume-Uni et en Allemagne, aucune compagnie n'a accepté une coopération avec les pouvoirs publics aussi étroite que celle d'Air France avec le MEAE. Lorsqu'ils avaient besoin de vols en dehors des programmes préexistants des compagnies, le *Foreign & Commonwealth Office* comme l'*Auswärtiges Amt* n'avaient pas d'autre choix que de passer une commande, à leurs frais. En Italie, une coopération importante a été obtenue d'*Alitalia*, dans le contexte de la décision annoncée en avril 2020, par le ministre de l'industrie, d'une nationalisation de la compagnie.

Plusieurs motifs ont permis cette attitude de la part d'une entreprise privée, dont l'État ne détenait que 14,3 % du capital et 20 % des droits de vote :

- une culture d'entreprise marquée par son histoire de compagnie nationale ;
- la volonté de contenir les coûts entraînés par l'activité partielle des personnels et l'immobilisation des avions ;
- le choix d'investir dans l'image internationale d'Air France.

Air France était très attentive, néanmoins, avant d'accepter d'organiser un vol commercial spécial, aux flux de trésorerie entrants et sortants. Elle estime que les recettes tirées de ces opérations ont permis de couvrir tous ses coûts directs variables et 64 % des autres coûts.

L'engagement d'Air France a eu pour conséquence de limiter à 48 le nombre des vols affrétés par l'État, alors que 260 vols ont été affrétés par le gouvernement allemand et 186 par celui du Royaume-Uni. Les tarifs pratiqués par le MEAE pour ces allers simples variaient entre 250 et 850 €. Ils étaient proches des tarifs appliqués en Allemagne et au Royaume-Uni, mais fixés au cas par cas, sans référence, à l'inverse des solutions adoptées dans ces deux pays, à un barème proportionnant les prix à la distance parcourue ou à la durée du vol. Comme l'avait déjà recommandé la Cour en 2013 à propos des rapatriements¹², il serait opportun que le MEAE engage une réflexion permettant l'établissement, en cas de nécessité d'affrètement de vols pour faciliter le retour de compatriotes, d'un cadre tarifaire de référence pour fixer les prix des billets.

Au total, le faible nombre des affrètements a permis de limiter leur coût, en France, à 21,1 M€, contre 93 M€ en Allemagne et 45,2 M€ au Royaume-Uni. Après l'encaissement des remboursements dus par l'Union européenne et par les passagers signataires de reconnaissances de dettes, la dépense publique nette d'un plan qui a permis à 243 000 compatriotes dispersés dans le monde entier de rentrer en France, dans les conditions très particulières qui ont été décrites, est de l'ordre de 8,5 M€, soit 35 € par Français aidé.

D - Une attention portée aux croisiéristes, camping-caristes et plaisanciers

Même si l'essentiel des opérations a été effectué par voie aérienne, certaines situations ont justifié l'intervention du MEAE pour faciliter également des retours par voie maritime. Ces interventions ont nécessité de grands efforts.

Un pôle « bateaux » a dû être créé au centre de crise pour venir en aide aux croisiéristes bloqués dans des navires de croisière du fait de mesures de confinement ou de refus d'accostage ou de débarquement. Des négociations parfois difficiles ont été conduites avec les compagnies maritimes et les autorités de certains pays.

¹² Cf. Cour des comptes, *L'évolution des missions et de l'organisation des consulats français à l'étranger*, communication à la commission de finances de l'Assemblée nationale, septembre 2013, recommandation n° 17.

Les cas du MS Zaandam et du MS Rotterdam (105 Français à bord)

À bord du MS Zaandam, qui croise dans l'océan Pacifique, plusieurs cas de covid 19 se déclarent, dont certains à l'issue fatale. La compagnie maritime propriétaire transfère les passagers asymptomatiques vers le MS Rotterdam. Les voyageurs contaminés, dont des compatriotes, restent sur le premier bateau. Les deux navires se rejoignent et font route commune.

Le pôle « bateaux » du CDCS recoupe les informations relatives au nombre de Français à bord et à leur état de santé, sur la base des indications données par l'armateur et de contacts pris avec les passagers. Confrontés au refus des autorités de plusieurs pays d'Amérique latine d'autoriser les navires à accoster, les centres de crise et les ambassades françaises et de plusieurs pays européens (Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas) se coordonnent pour demander aux autorités panaméennes d'autoriser les deux navires à traverser le canal de Panama.

Une action conjointe est menée ensuite par l'ambassade de France à Washington et le consulat général à Miami, coordonnée à Paris avec les partenaires européens de la France, pour surmonter les réticences américaines. Elle ouvre la voie à un débarquement en Floride, où la plupart des passagers peuvent embarquer à bord d'un vol spécial Orlando-Paris-Francfort.

La voie maritime est également empruntée par de nombreux ressortissants français retenus au Maghreb. Début juin, quelque 7 l'Algérie et la Tunisie grâce à des liaisons maritimes commerciales. Entre le 29 avril et le 9 août, près de 4 000 camping-caristes français, qui jusque-là n'avaient pas manifesté l'intention de rentrer, ont pu regagner notre pays avec leurs véhicules depuis le Maroc, à bord de 22 ferries mis en place sous l'impulsion du MEAE. Ils ont ainsi été acheminés vers Sète, Marseille et l'Espagne.

Enfin, dans quelques cas, le réseau diplomatique et consulaire s'est mobilisé pour porter assistance à des Français circulant sur des bateaux de plaisance, notamment au Sri Lanka, en Espagne et en Amérique centrale.

E - Un bilan final positif

Les délais d'attente imposés à nos compatriotes à la recherche de solutions de retour ont exigé d'eux une grande patience, mais les services du MEAE ont réussi au total, malgré un contexte sanitaire et aérien particulièrement contraignant, à aider plus de 240 000 personnes à regagner le territoire national, dont les deux tiers dans le courant du premier mois de mise en œuvre de ces opérations.

1 - Deux tiers des retours accomplis dans le premier mois

De mi-mars à mi-avril, les opérations de retour sont menées selon un rythme très soutenu. Au cours de la deuxième quinzaine de mars, 150 000 compatriotes bénéficient de l'aide du MEAE pour regagner la France. Il s'agit principalement de touristes ayant prévu d'effectuer de courts séjours à l'étranger. De début avril à mi-avril, les retours se poursuivent, mais à un rythme inférieur et stable, ce qui permet d'entrevoir la possibilité d'une résolution proche.

À partir de mi-avril, la persistance à haut niveau d'une demande que l'on espérait voir s'éteindre oblige à poursuivre, dans la durée, les opérations engagées. La sociologie des candidats au retour évolue ; la pression se concentre sur les birésidents, au Maroc, en Algérie et dans les pays d'Afrique hors Maghreb.

Le 26 juin, le MEAE met fin au programme d'aide au retour, les ambassades et consulats demeurant disponibles pour suivre les dernières situations particulières. À cette date, les besoins résiduels étaient de l'ordre de 15 000 cas, dont près de la moitié au Maroc et un millier à Madagascar, mais les liaisons aériennes et maritimes régulières vers la France ont repris peu à peu à un rythme proche de la normale, ce qui justifiait l'arrêt du programme d'aide.

2 - Une aide directe apportée à 243 000 compatriotes

Le nombre des retours de Français effectivement réalisés entre le 13 mars et le 26 juin 2020 avec l'aide directe du MEAE est estimé par le ministère à 242 916. Ce chiffre correspond au total des flux acheminés :

- par Air France et Transavia, par des vols commerciaux programmés spéciaux ;
- sur des vols affrétés par le gouvernement français ou ceux d'autres États membres de l'Union européenne ;
- à bord de ferries traversant la Méditerranée ou de bateaux de croisière.

À ces effectifs s'ajoutent 127 005 Français rentrés par leurs propres moyens, en utilisant d'autres compagnies commerciales qu'Air France ou Transavia ou, dans très peu de cas, par voie routière. Même si les postes français ont pu intervenir auprès des autorités des pays concernés pour faciliter certains de ces vols commerciaux, leur contribution au retour de nos compatriotes qui les ont empruntés a été indirecte au plus, à la différence des cas précédents.

Tableau n° 1 : répartition des retours par mode de transport

Modes de transport	Nombre de Français rentrés	Part du total
Vols Air France	206 353	55,8 %
Vols Transavia	13 286	3,6 %
Vols affrétés Wuhan	233	0,1 %
Vols affrétés hors Wuhan	11 995	3,2 %
Vols militaires	341	0,1 %
Vols MPCU non français*	1 654	0,5 %
Croisières	1 616	0,4 %
Ferries	7 438	2,0 %
<i>Sous-total</i>	<i>242 916</i>	<i>65,7 %</i>
Autres moyens de transport	127 005	34,3 %
Total	369 921	100,0 %

* Certains compatriotes ont bénéficié, à l'initiative du MEAE, de places dans des vols affrétés par d'autres États membres de l'Union européenne que la France, au titre du mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU). (Cf. partie III, § C2, *infra*).

Source : Estimations du MEAE

3 - Une action différenciée selon les pays

Le bilan positif des opérations tient, au moins en partie, à la capacité qu'a eue le MEAE à différencier son action en fonction des particularités des situations qu'il a eu à traiter. Car les difficultés à surmonter ont varié selon les pays. Tantôt la gestion a été fluide, comme au Sénégal et au Cambodge, malgré les délais inévitables, vu les circonstances, de mise en place des solutions de retour. Tantôt les opérations ont, au contraire, été complexes, comme au Pérou ou aux Philippines, où des préacheminements ont dû être organisés vers la capitale avant l'embarquement pour Paris.

Le cas du Cambodge

Dès le 17 mars au matin, quelques heures après l'allocution du Président de la République, de nombreux Français se sont présentés à l'ambassade de France, à Phnom Penh, où une cellule de crise a été ouverte.

L'ambassade a d'abord encouragé ces Français à écouter leur séjour et à prendre les derniers vols commerciaux disponibles. Certains, pour suivre ce conseil, ont dû accepter la perte d'un, voire de deux billets déjà payés. D'autres n'ont pas pu faire ce choix. Les jours passant, les touristes français bloqués sont devenus revendicatifs et la situation s'est tendue.

L'annonce de l'organisation d'un vol affrété par la France a apporté un apaisement. Le 26 mars, 413 passagers ont pu embarquer à bord de ce vol, en s'engageant à rembourser ultérieurement le prix du billet, fixé à 450 €. Parallèlement, 100 places ont été négociées à un tarif modéré sur un vol *Qatar Airways*, qui a décollé de Phnom Penh le 28 mars. Le 4 avril, un deuxième vol affrété par le CDCS a pris en charge 416 passagers, dont plusieurs ressortissants d'autres pays européens. Enfin, l'ambassade a fait connaître les possibilités de départ qui se sont déclarées sur deux vols commerciaux programmés de façon imprévue, les 10 et 11 avril.

Le cas du Pérou

À la suspension des vols internationaux programmés s'est ajoutée, au Pérou, la dispersion des Français sur un territoire grand comme deux fois celui de la France, soit autour de lieux touristiques importants comme Cusco et Arequipa, soit dans des lieux isolés et éloignés de la capitale, en Amazonie, dans les Andes et sur la côte Pacifique. Le contexte était celui d'un état d'urgence imposant un couvre-feu de 18h à 5h et l'interdiction de tout déplacement dans le pays.

L'un des premiers enjeux était donc de localiser la présence des Français et d'identifier, parmi eux, les personnes vulnérables. Une base de 2 700 noms a pu être établie, alimentée par les données Ariane, ainsi que les courriels et appels téléphoniques reçus. Il a fallu, parallèlement, obtenir l'octroi de centaines d'autorisations de déplacement exceptionnel. Les acheminements vers Lima ont été effectués dans des cars, et parfois des avions, affrétés par la France. L'ambassade a assuré le suivi de ces touristes à leur arrivée à Lima, veillant à leur hébergement lorsqu'ils devaient passer une ou plusieurs nuits à l'hôtel, avant d'assurer, au moyen de nouveaux bus spéciaux, le transfert vers l'aéroport militaire.

2 200 Français ont ainsi pu rentrer, dans huit avions d'*Air France* et un appareil d'*Air Europa*, entre le 22 mars et le 20 mai.

III - Une gestion administrative et financière qui s'est adaptée à des circonstances exceptionnelles

L'engagement et la capacité d'adaptation des services de l'État ont largement contribué au succès des opérations d'aide au retour. Celles-ci ont été conduites dans des conditions administratives et financières satisfaisantes, compte tenu des circonstances.

A - Un engagement fort des services de l'État

1 - Une mobilisation soutenue du Quai d'Orsay, des ambassades et des consulats

a) Une adaptation temporaire de l'organisation

Sans anticiper totalement la crise de la covid 19, le CDCS s'était préparé de longue date à la gestion de crises de grande ampleur comme celle-ci. Une note de service de son directeur, datée du 5 novembre 2018 et appliquée depuis le 7 janvier 2019, détaille ce que doivent être l'organisation et les procédures de mobilisation du CDCS lorsque celui-ci fait face à une crise à l'étranger. Dans un langage clair et opérationnel, la note passe en revue les dispositions à prendre dans la phase d'alerte, puis pour activer et conduire une cellule de crise, mettre en place la réponse téléphonique et organiser l'astreinte des personnels du CDCS.

Entre le 23 janvier et le 21 février, trois cellules de crise ont été successivement constituées pour organiser le retour des Français bloqués à Wuhan. Une autre cellule de crise a été ouverte du 14 mars au 9 avril pour traiter les conséquences de la pandémie à l'échelle mondiale. À compter du 10 avril, le format de la cellule a été réduit. Par ailleurs, une cellule de réponse téléphonique a été active du 28 février au 11 avril, sollicitant de 20 à 35 personnes en permanence.

Le réseau diplomatique et consulaire s'est mobilisé, alors même que de nombreux ambassades et consulats étaient soumis à des plans de continuité d'activité. Préparés depuis quatre ans par un programme de formation à la gestion de crise, tous les postes affectés par les conséquences de l'épidémie ont mis en place un dispositif miroir de celui du Quai d'Orsay, constitué d'une cellule de crise et d'une cellule de réponse téléphonique.

b) Des moyens humains renforcés

Doté de 92 agents en 2019, représentant 80 équivalents temps pleins (ETP), le centre de crise et de soutien a bénéficié de renforts apportés par les directions géographiques, le pôle comptabilité et la direction des affaires financières (DAF). Il a également fait appel à des volontaires, au sein du Quai d'Orsay, pour compléter ses effectifs. La réponse téléphonique a bénéficié, en outre, du concours de bénévoles de la Croix-Rouge Française (CRF).

Le régime du temps de travail des agents a été adapté. Un mécanisme d'astreintes, conçu avant la crise, a été déployé. Un système d'heures supplémentaires et de compensations a permis de rétribuer le temps travaillé au-delà de l'horaire de référence.

2 - Une coordination interministérielle permanente

Pendant toute la durée des opérations d'aide au retour, le MEAE a participé aux réunions quotidiennes de la cellule interministérielle de crise (CIC). Ont notamment été traités dans ce cadre :

- la quarantaine imposée aux bénéficiaires des rapatriements de Wuhan ;
- les difficultés rencontrées par les croisiéristes ;
- les exceptions individuelles à la fermeture des frontières françaises.

En outre, une coopération bilatérale étroite s'est instaurée entre le MEAE et le ministère chargé des transports ; au niveau ministériel, un point quotidien était réalisé au plus fort de la crise sur le déroulement des opérations et les situations qui leur étaient signalées. Cette implication de l'échelon politique a contribué à l'efficacité des équipes administratives. Ainsi, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères est intervenu lui-même à une trentaine de reprises auprès de ses homologues étrangers pour obtenir le règlement de situations délicates.

Avec le ministère chargé de la santé, sollicité sur un très grand nombre de sujets pendant la période, les occasions de collaboration ont été plus rares. La direction générale de la santé (DGS) est intervenue directement aux côtés du MEAE pour la mise en œuvre des rapatriements effectués depuis Wuhan. Ensuite, les mesures prises par les autorités de santé ne prévoyaient pas de restrictions sanitaires particulières pour les Français débarquant à l'aéroport Paris-Charles de Gaulle.

B - Des capacités insuffisantes de réponses aux appels et aux courriels

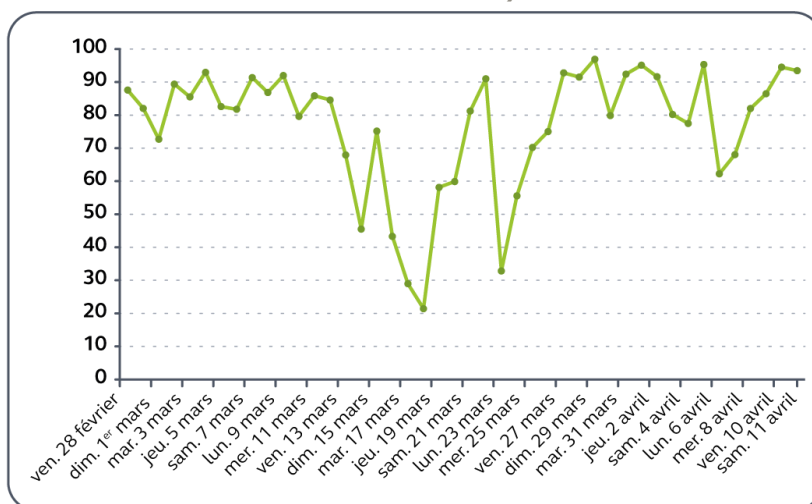
Le MEAE, tant à Paris que dans les postes, a reçu des dizaines de milliers d'appels téléphoniques et de courriels sollicitant des informations, des conseils ou des interventions de sa part.

1 - La réponse aux appels téléphoniques

Lorsqu'un événement survient à l'étranger, de nature à susciter des appels téléphoniques de compatriotes concernés, ou bien de proches inquiets, le Quart Veille du CDCS traite ces appels lui-même tant que leur volume le permet. Dès que ce n'est plus possible, une cellule de réponse téléphonique (RT) est armée, à l'aide de personnels du CDCS, de volontaires du Quai d'Orsay et de volontaires de la Croix-Rouge Française. La cellule de réponse téléphonique traite les appels qui lui sont transmis par le standard général du Quai d'Orsay et par le serveur vocal interactif du CDCS, qui l'un et l'autre opèrent un premier filtrage.

Le bilan statistique retraçant l'activité de la réponse téléphonique met en évidence, sur l'ensemble de la période, un taux de traitement moyen des appels de 60 %. Ainsi deux appels sur cinq ne recevaient pas de réponse, ce qui n'est pas satisfaisant.

**Graphique n° 2 : taux de réponse aux appels téléphoniques reçus
par la cellule du MEAE du 28 février au 11 avril 2020 (%
traités/entrants)**



Source : MEAE

Pour l'avenir, une réflexion devrait s'engager sur l'opportunité de prévoir, dans les crises majeures et de longue durée du type de celle de la covid 19, un renforcement de la cellule téléphonique du Quai d'Orsay, au moyen, par exemple, d'une externalisation partielle. On pourrait attendre d'un tel dispositif une réactivité plus grande et un accroissement de la capacité de traitement des appels. Les mêmes questions se posent à propos des postes diplomatiques et consulaires, qui ont été, pour beaucoup d'entre eux, submergés par une vague sans précédent de sollicitations téléphoniques face à laquelle ils ne disposaient pas des moyens nécessaires pour répondre.

2 - La réponse aux courriels

Entre le 16 mars et le 26 juin 2020, le MEAE signale avoir reçu, à Paris, 32 400 courriels. Il fait état d'un taux de réponse de 92 %. Toutefois il s'agissait de réponses-types, supposées couvrir le plus de sujets possibles et être mises à jour régulièrement, sauf si une situation individuelle est évoquée dans le message, nécessitant un traitement personnalisé. Par ailleurs, 5 % des courriels ont été transférés à un poste, pour suite à donner. Ces chiffres font apparaître un solde de 3 % de non-réponses.

Certains postes ont été davantage sollicités encore que l'administration centrale. L'ambassade de France au Maroc a dénombré 156 000 courriels reçus, consulats inclus. Dans la majorité des cas, les réponses, dont le contenu évoluait avec la crise, étaient envoyées automatiquement. Seul un message sur dix aurait bénéficié d'un traitement personnalisé.

Dans ce domaine aussi, une étude pourrait être lancée par le MEAE sur le moyen de renforcer sa capacité de réponse, en évaluant les avantages et les inconvénients de solutions de sous-traitance, l'objectif étant d'adapter davantage les réponses à chaque situation particulière.

C - La mise en œuvre de moyens budgétaires et de procédures d'achat adéquats

Afin de faire face aux urgences, le CDCS a dû procéder à un ajustement budgétaire pour engager les crédits permettant de mettre en œuvre les opérations de retour des Français. Un dispositif de perception des recettes a été construit pour atténuer l'impact budgétaire de ses interventions. Des procédures de commande publique adaptées aux circonstances ont été mises sur pied.

1 - Un budget du CDCS qui a dû être abondé

Les crédits votés en loi de finances initiale 2020¹³, pour le CDCS, étaient de 3,5 M€ (hors crédits missions humanitaires et de stabilisation). Or, le montant de la dépense nécessaire pour réaliser les opérations envisagées était évalué à 20 M€.

Pour permettre au CDCS de disposer de suffisamment de crédits pour réaliser les actions prévues, des crédits disponibles au premier semestre, au titre de la contribution de la France aux opérations de maintien de la paix (OMP) des Nations-Unies, ont fait l'objet d'un transfert à destination du CDCS.

Concomitamment, pour ne pas compromettre le financement des appels à contributions des OMP sur la gestion 2020, le principe d'un dégel de la réserve de précaution à hauteur des dépenses engagées pour la crise sanitaire a été admis par le ministère chargé du budget, qui estime cependant que le montant de ce dégel pourra être réévalué à la baisse au regard des économies susceptibles d'être réalisées par ailleurs et des recettes perçues sur fonds de concours, le financement par redéploiement étant prioritaire à ses yeux.

2 - D'autres sources de financement ont permis d'atténuer l'effort budgétaire de l'État

En dehors des rapatriements de Wuhan, pris en charge par le budget du CDCS, les vols affrétés ont fait l'objet de demandes de participation financière aux passagers, soit par paiement direct auprès de la compagnie affrétée, soit sur la base d'un engagement sur l'honneur.

La participation demandée aux passagers a représenté en moyenne, sur l'ensemble des vols, 41 % du prix total du billet, le taux variant de 29 % à 76 % selon les vols. Un dispositif adapté, la convention de mandat¹⁴, permettant la perception directe auprès des passagers, par les compagnies aériennes qui l'acceptaient, du montant du billet et son reversement ultérieur au Trésor public a été mis en œuvre. Il s'est avéré efficace sur le plan de la gestion et a permis des économies dans le coût de traitement administratif.

¹³ Mission Action extérieure de l'État, programme 105 Action de la France en Europe et dans le monde.

¹⁴ Prévue par l'article 40-III de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives.

En ce qui concerne le recouvrement des recettes liées à l'engagement sur l'honneur à rembourser demandé aux passagers, la date limite d'engagement de paiement était fixée au 30 juin 2020. À compter du 1^{er} juillet, une procédure de recouvrement devait être enclenchée, par la demande de l'ordonnateur au comptable de l'émission d'un titre de perception. Toutefois, le ministère a poursuivi ses relances par courriels après cette échéance pour limiter le recours à une procédure de gestion administrative potentiellement coûteuse. Grâce à ces démarches, fin septembre 2020, le montant des recettes encaissé s'élevait à 5,3 M€ sur un total attendu de 7,6 M€, soit 70 % du total.

Le processus de relance devrait être poursuivi jusqu'au traitement de l'ensemble des engagements de paiement, ne serait-ce que par souci d'équité vis-à-vis des particuliers qui ont déjà effectué des remboursements. Comme le suggère le service du contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM), une stratégie adaptée devrait à cette fin être définie par l'ordonnateur, eu égard au coût de gestion *a priori* disproportionné par rapport aux recettes escomptées de la procédure d'émission de titres.

Par ailleurs, dès lors que les conditions étaient réunies, une demande de contribution a été effectuée auprès de la Commission européenne dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU).

Le mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU)

Le MPCU permet de partager le coût des opérations entre l'État qui décide de solliciter un vol et le budget de la direction générale *Protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes* : 75 % pour l'UE, 25 % pour l'État membre décisionnaire, pourcentages appliqués au reste à charge après encaissement de la contribution des passagers.

À partir de mi-mars, la France a facilité le retour de 2 635 ressortissants de 26 pays de l'UE et de plusieurs pays associés au mécanisme (Norvège, Suisse, Serbie, Monténégro, Islande, Turquie, Royaume-Uni). En sens inverse, 1 654 ressortissants français ont regagné le territoire national à bord d'avions affrétés par d'autres pays que la France. Au total, 441 vols ont été financés par le MPCU, permettant le retour de plus de 68 000 citoyens européens, entre mars et mai 2020.

La valeur ajoutée du MPCU réside à la fois dans l'importance du co-financement apporté et dans la coordination des opérations de retour. Dans les faits, le rôle opérationnel des mécanismes européens (MPCU, ERCC) se limite toutefois au partage de l'information, l'organisation pratique des vols (y compris la prise en compte des passagers européens, à travers l'établissement du manifeste des passagers), reposant sur les États-membres et leurs ambassades et consulats.

3 - Des procédures d'achat adaptées aux circonstances

Pour procéder aux achats d'affrètements, le CDCS, dans le respect des conditions applicables en matière de commande publique et compte tenu du contexte d'état d'urgence sanitaire en vigueur, a eu recours en premier lieu à son marché d'affrètement, dans le cadre d'une convention d'exécution de prestations d'agence de voyage et de services associés conclue avec l'UGAP. Dès lors que celle-ci n'avait pas été en mesure de répondre, le CDCS a fait appel, après mise en concurrence, à d'autres affréteurs ou compagnies aériennes assurant une liaison aérienne avec la France.

Le montant total brut des affrètements s'est élevé à un peu plus de 21,1 M€. Il représente un coût brut unitaire moyen par passager d'un vol affrété de 1 442 €¹⁵, montant qui reste raisonnable au regard des destinations desservies et qui doit être apprécié pour l'intégralité du trajet aller-retour, alors même que les passagers n'ont emprunté les vols que sur un trajet retour.

4 - Un circuit de la dépense réactif

Les opérations de rapatriement ont mobilisé l'ensemble des intervenants du circuit de la dépense au sein du MEAE, le CDCS et les postes du côté de l'ordonnateur et la direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger (DSFIPE) du côté comptable. Elles se sont matérialisées par l'émission par la DSFIPE d'un total de 89 demandes de paiement. Deux circuits ont été utilisés, selon que la commande était passée en administration centrale ou dans les postes. Dans les deux cas, les opérations de dépenses ont pu être traitées de façon réactive, répondant ainsi aux exigences de la situation.

¹⁵ La dépense étant concentrée sur les seuls vols affrétés, dont le nombre a été minimisé, le montant net pour les finances publiques de l'aide apportée aux 243 000 Français directement bénéficiaires de l'action du MEAE n'a été que de 35 € par personne (cf. *supra*), la plupart de ces bénéficiaires ayant financé eux-mêmes leur retour.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Fruit d'une décision politique et non d'une obligation juridique, le plan d'aide au retour des Français dans le cadre de la pandémie de covid 19 a permis à plus de 240 000 personnes de regagner le territoire national dans une période où le confinement était la règle dans la plupart des pays du monde et où le trafic aérien civil connaissait une très forte réduction. Malgré une sous-estimation initiale des besoins et des délais d'attente jugés parfois longs par les bénéficiaires, des solutions d'acheminement ont été offertes, par avion comme par bateau, pour un coût net pour les finances publiques de l'ordre de 8,5 M€, soit 35 € par personne aidée, absorbé par le budget du MEAE.

Ce bon résultat s'explique par la capacité d'adaptation, à Paris et dans les postes, d'équipes du MEAE qui s'étaient préparées à la gestion de crise, et par l'engagement d'Air France, qui a permis de limiter le nombre des affrètements.

Des leçons devront être tirées de cette expérience, notamment pour mieux faire connaître à l'avenir les outils de communication entre les services diplomatiques et consulaires et les Français en difficulté à l'étranger, et pour renforcer la capacité de réponse aux appels téléphoniques et aux courriels. Mais dans la gestion de cette crise exceptionnelle, le MEAE a su déployer, globalement, une action de service public efficace à un coût maîtrisé.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. améliorer, en liaison avec le service d'information du Gouvernement, la stratégie de communication, pour parvenir à une utilisation plus systématique, par les Français qui partent pour de courts séjours à l'étranger, des conseils aux voyageurs diffusés par le MEAE, ainsi que de la plateforme Ariane (MEAE) ;
2. améliorer les outils informatiques destinés à recenser les besoins d'assistance des Français séjournant à l'étranger en cas de crise (MEAE) ;
3. renforcer la fonction d'accueil téléphonique et de réponse aux courriels, après avoir dressé un bilan de la réponse aux appels et courriels lors de la crise de la covid 19, en mettant à l'étude une externalisation totale ou partielle de cette fonction (MEAE).

Réponses

Réponse du Premier ministre	63
Réponse de la directrice générale d'Air France.....	65

Destinataire n'ayant pas d'observation

Président-directeur général de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP)	
--	--

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Je vous remercie de la transmission du chapitre destiné à figurer dans le rapport annuel public 2020 intitulé « L'aide au retour des Français retenus à l'étranger par la pandémie de covid-19 : des opérations efficaces, au coût maîtrisé », ainsi que, plus largement, de la relation confiante et empreinte de rigueur, nouée entre la Cour et les administrations concernées durant le contrôle.

La Cour souligne dans ses conclusions le « bon résultat » auquel est parvenu le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), qui « a su déployer, globalement, une action de service public efficace et à un coût maîtrisé » dans la conduite des opérations d'aide au retour des Français réalisées à une échelle sans précédent. Ce succès est notamment attribué à « la capacité d'adaptation à Paris et dans les postes, d'équipes du MEAE qui s'étaient préparées à la gestion de crise » ainsi qu'à « l'engagement d'Air France, qui a permis de limiter le nombre des affrètements ».

Plus largement, le projet de chapitre reflète bien la gravité de la situation initiale ayant conduit, dans le contexte de l'épidémie de COVID 19, à la suspension presque intégrale du trafic aérien et maritime international. Il souligne également l'ampleur des opérations d'urgence coordonnées par le MEAE, en lien étroit avec le secrétariat d'État aux transports, qui ont permis à près de 370 000 ressortissants français de passage et vulnérables, dont 243 000 ont bénéficié d'un accompagnement actif et direct, de regagner le territoire national entre le 13 mars 2020 et le 26 juin 2020, dans le cadre notamment d'un véritable pont aérien appuyé essentiellement sur le groupe Air France ainsi que plusieurs dizaines de vols spécialement affrétés lorsque cela était nécessaire.

Cette crise, sans précédent à maints égards et d'une exceptionnelle complexité, ubiquité et soudaineté, a nécessité l'activation prolongée d'un dispositif de crise, à Paris comme à l'étranger. De nombreuses démarches diplomatiques et politiques ont été accomplies auprès des dirigeants étrangers afin de pouvoir obtenir les autorisations nécessaires. Dans ce contexte très difficile, je souhaite saluer la mobilisation dont les agents de l'État ont fait preuve, à Paris comme dans les ambassades et consulats français à l'étranger y compris en période de confinement, pour venir en aide à nos compatriotes en difficulté.

Ces opérations d'aide aux retours ont également été conduites avec le souci constant du bon emploi des deniers publics. À cet égard, je me félicite que la Cour souligne le coût modeste pour les finances publiques, rapporté au nombre de personnes aidées et une fois déduits les remboursements effectués et ceux encore attendus. Dans les prochains mois, le Gouvernement veillera au remboursement de la part du mécanisme d'urgence géré par la Commission européenne ainsi qu'au recouvrement maximal possible de la contribution des passagers ayant bénéficié d'un affrètement spécial. Je note par ailleurs la suggestion de la Cour consistant, à l'avenir, à dégager un cadre tarifaire de référence pour fixer le prix des billets des vols spécialement affrétés dès lors qu'il est décidé par le Gouvernement de les réaliser à titre onéreux, ce qui est loin d'être la règle générale. Enfin, plus généralement, je me réjouis que, au-delà de quelques difficultés ponctuelles inhérentes à la complexité de la situation, ces opérations aient également fait l'objet de nombreux témoignages positifs de la part de nos compatriotes aidés, ainsi que d'un grand nombre d'élus.

Je souscris pleinement aux recommandations de la Cour visant à promouvoir et renforcer l'utilisation des supports d'information et de prévention et poursuivre le processus d'amélioration continue des outils de gestion de crise du MEAE. Ceux-ci bénéficient de mises à jour régulières afin d'en garantir la meilleure effectivité.

En 2020, les conseils aux voyageurs, dont la certification ISO9001 a été récemment renouvelée, ont été consultés à plus de 32 millions de reprises et près de 900 000 messages d'alerte Ariane ont été diffusés aux Français en déplacement à l'étranger enregistrés sur l'application. En lien avec le site internet du MEAE, les sites service-public.fr, interieur.gouv.fr et ants.gouv.fr invitent à utiliser ces outils. Le MEAE a également signé le 30 octobre dernier une convention avec le groupe France Média Monde, visant à faire relayer sur France 24, RFI et Monte Carlo Doualiya, les principaux messages utiles aux Français à l'étranger, à la fois pendant et en dehors des crises. Prochainement, les 2.300 mairies délivrant des passeports les mettront également en avant par un affichage dans leurs locaux. Comme le suggère la Cour et afin de toucher un nombre plus important de nos compatriotes se déplaçant à l'étranger, à qui il appartiendra de suivre les recommandations émises, le MEAE renforcera le plan de communication relatif à ces outils ainsi qu'aux possibilités mais également aux limites de l'intervention des autorités françaises dans le domaine.

Par ailleurs, comme le recommande la Cour, la possibilité de recourir à une société privée extérieure pour organiser la réponse téléphonique en cas de crise sera étudiée, tout en prenant en compte la spécificité de cette mission et les moyens d'ores et déjà existants au sein du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE D'AIR FRANCE

Vous avez bien voulu me transmettre le chapitre relatif à l'aide au retour des Français retenus à l'étranger par la pandémie de covid 19 qui figurera dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes.

Dès le début de la crise sanitaire, le groupe Air France a fait le choix d'apporter son appui à l'action de l'État tant en matière de transport de fret que d'aide au retour des ressortissants français et européens de l'étranger. Ce choix stratégique résulte notamment du fait que, depuis sa création il y a 87 ans, Air France est une entreprise dont l'ADN est celui de la France. Notre compagnie est basée en France. 93 % de ses salariés et 50 % de ses clients sont français. Air France est une ambassadrice de notre pays, qui porte le drapeau français partout dans le monde. Cette culture d'entreprise s'est une fois encore illustrée avec les opérations d'aide au retour des ressortissants français (et européens) bloqués à l'étranger, comme le souligne le rapport.

Le texte que vous m'avez transmis relève également les différences de modèle économique mis en œuvre par différents États européens pour le rapatriement de leurs ressortissants. Nous restons à la disposition des services de l'État français pour envisager une piste de coopération future entre le groupe Air France et le MEAE qui pourrait, dans des circonstances nécessitant le rapatriement urgent de concitoyens, prendre la forme d'un accord-cadre d'affrètement.
