ASFE
Alliance Solidaire
des Français de l'Etranger

LES DOSSIERS DE L'ASFE

LA SÉCURITÉ DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

A l'étranger, la sécurité s'appréhende différemment selon les pays dans lesquels se rendent les ressortissants français. Il est évident qu'un touriste ou qu'un expatrié préparera son voyage ou son installation autrement selon qu'il compte se rendre en Angleterre ou au Mali.

La sécurité peut avoir plusieurs facettes, qu'il s'agisse de faire face à des violences (délinquance, terrorisme), à des crises sanitaires (Ebola, tuberculose, paludisme, etc.) ou encore à des catastrophes naturelles (récemment avec le cyclone Pam au Vanuatu et le séisme au Népal).

Le rôle du ministère des Affaires étrangères (MAE) est fondamental en la matière. Le Secrétaire d'Etat chargé du Commerce extérieur, de la promotion du Tourisme et des Français de l'étranger, Matthias FEKL, a d'ailleurs rappelé récemment que «la sécurité est au cœur des préoccupations du gouvernement, du ministère des affaires étrangères, la sécurité à travers l'action diplomatique de la France au service de la paix et la sécurité pour nos compatriotes» (Session AFE, 20 mars 2015).

Brochure de présentation du Centre de crise du ministère des Affaires étrangères

Pour tenter d'être complet, ce vaste sujet est présenté en cinq fiches qui abordent successivement :

- l'actualité, avec les menaces terroristes et sanitaires dans le monde ;
- l'action du MAE : le centre de crise et de soutien ;
- l'action de l'administration : les consulats ;
- l'action des Français de l'étranger bénévoles : les îlotiers ;
- et l'indemnisation des Français de l'étranger.

QUIZZ EXPRESS

Qui a dit : «La sécurité est un sujet qui préoccupe de plus en plus nos concitoyens et la récente actualité [...] n'a fait que renforcer ces inquiétudes» ?

Matthias FEKL (discours de clôture de la première session 2015 de l'AFE, 20 mars 2015)

FICHE N°1

LE POINT SUR LES MENACES TERRORISTES ET SANITAIRES

La menace terroriste : l'arc de crise, du Sahel à l'Afghanistan, en passant par la France…

Le terrorisme s'est profondément métamorphosé au cours des 20-30 dernières années. Autrefois articulé autour de cellules structurées et, par nature, plus facilement identifiables, il s'est en quelque sorte dématérialisé en devenant le fait d'individus isolés adeptes de la « taqiya » (technique de dissimulation). Selon l'ancien agent de la DGSE, Pierre Martinet, les ressortissants français seraient devenus « une des cibles prioritaires des groupes islamistes », notamment depuis les frappes aériennes de la France contre Daech en Irak. « Il n'y a aucune raison d'être optimiste. La menace n'a jamais été aussi forte », confirme François Molins, le procureur de la République de Paris, dans une interview du Figaro du 12 mai 2015.

Dans son rapport de mars 2015, la Commission de la Sécurité et de la protection des personnes et des biens de l'AFE souligne que, depuis la « transition arabe », les clivages classiques (idéologiques, ethniques ou confessionnels) sont troublés par des acteurs régionaux. Parallèlement, d'autres clivages apparaissent, notamment dans la branche sunnite de l'Islam. Le terrorisme actuel se nourrit de cette dynamique. Les instigateurs les plus connus des attentats sont Daech, Al Qaida, Boko Haram et les Talibans. Si les ressortissants français sont visés, notamment par la branche d'Al Qaida au Yémen qui considère que la France est l'ennemie principale de l'islam, plusieurs groupes délaissent de plus en plus Al Qaida pour prêter allégeance à Daech : c'est par exemple le cas du groupe islamiste algérien Jund al-Khifalah, responsable de l'assassinat de Hervé Gourdel en septembre 2014.

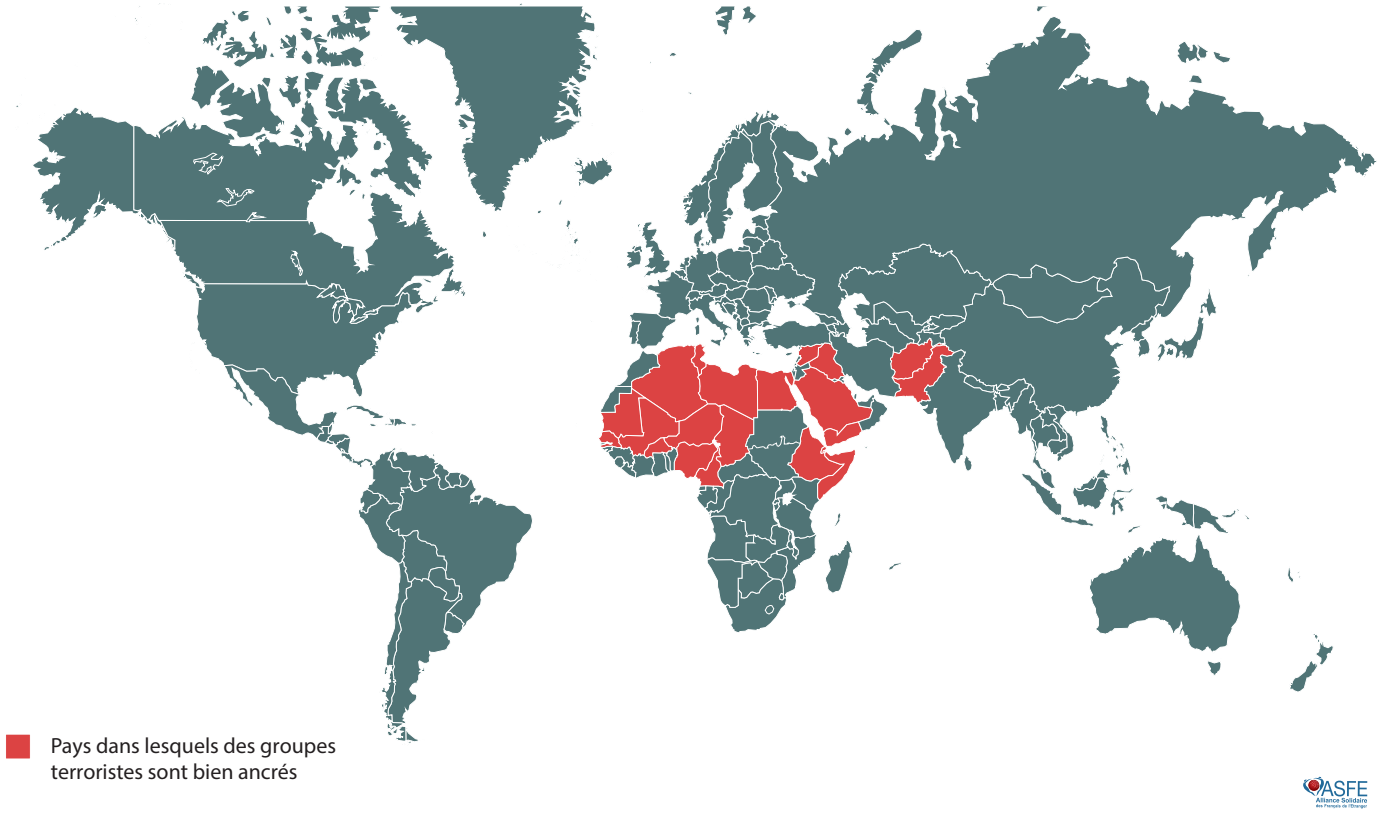
Infographie : ASFE
Source : Rapport de mars 2015, Commission de la Sécurité et de la protection des personnes et des biens de l'AFE

Le procureur de la République de Paris a qualifié de «low-cost» ce terrorisme où des individus qui semblent isolés agissent, dans les faits, « au nom de groupes terroristes sur des cibles correspondant à des mots d'ordre donnés par Daech ou Jabhat al-Nosra, mouvements actifs en Syrie et en Irak ». Il semblerait que ce soit notamment le cas de l'auteur du dernier attentat terroriste près de Paris qui a abattu une jeune femme, en planifiant une attaque contre des églises catholiques à Villejuif.

Dans ce contexte, la priorité du Gouvernement français est de combattre les terroristes à l'étranger. Aujourd'hui, on sait que 1636 Français sont impliqués dans les filières irako-syriennes. Ainsi, 118 enquêtes liées au terrorisme en Syrie et en Irak ont été ouvertes à Paris. A ce jour, 5 Français auraient déjà commis un attentat-suicide.

Bien que les candidats au terrorisme soient de plus en plus difficiles à détecter, « le nombre des dossiers a augmenté de 180% » depuis la fin de 2013, a expliqué récemment le procureur de la République de Paris. (L'Express.fr, 12 mai 2015).

MENACES TERRORISTES TRANSVERSALES : LES 7 POINTS DE FIXATION



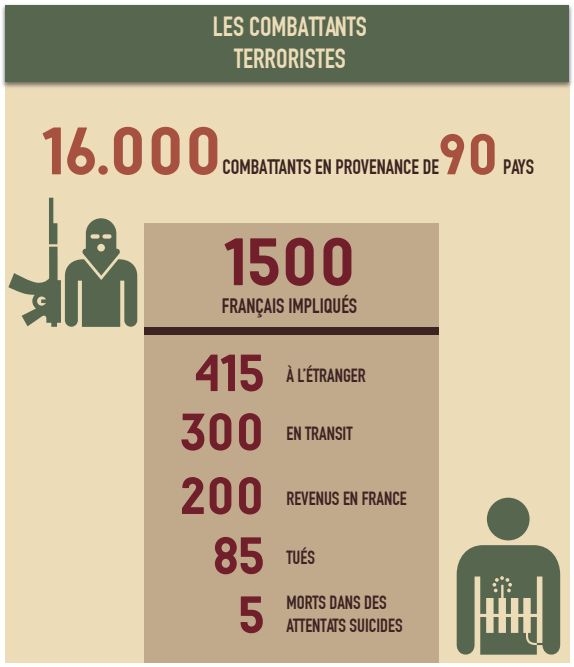
Infographie : ASFE
Source : Commission de la Sécurité et de la protection des personnes et des biens de l'AFE, mars 2015

Les risques sanitaires et les maladies émergentes

Dans son rapport de mars 2015, la Commission de la Sécurité et de la protection des personnes et des biens de l'AFE rappelle que ce sont les zoonoses (maladies des animaux) qui sont à l'origine de la majorité des maladies virales chez l'Homme. Les arboviroses, les différentes grippes et affections pulmonaires graves (SRAS et MERS-CoV), ainsi que les maladies parasitaires (Paludisme : 584 000 décès estimés /an) sont aussi au cœur des recherches actuelles.

L'épidémie d'Ebola aurait fait des ravages en République Démocratique du Congo, en Afrique de l'Ouest, en Guinée, au Libéria et en Sierra Leone. Le virus aurait fait plus de 10 000 morts en 2014.

Mais plus encore qu'Ebola, c'est l'émergence de souches ultra résistantes du bacille de la tuberculose qui suscite l'inquiétude. Les tuberculoses multirésistantes étaient déjà à l'origine de plus de 1,5 million de décès en 2013. Des experts prévoient qu'en 2050, la croissance de la résistance antibiotique causera la mort de 10 millions de personnes par an, principalement en Asie (4,7 millions) et en Afrique (4,1 millions), mais aussi en Europe (390 000 morts).



Infographie : ASFE
Source : Rapport de mars 2015, Commission de la Sécurité et de la protection des personnes et des biens de l'AFE

FICHE N°2

L'ACTION DU MAE : LE CENTRE DE CRISE ET DE SOUTIEN

Pour gérer au mieux les crises qui menacent les ressortissants français à l'étranger, le MAE a créé en 2008 le Centre de crise et de soutien. Outil principal de gestion des crises, il a pour mission de suivre l'évolution des risques et des menaces, de déclencher, si besoin, des opérations de secours et de coordonner l'ensemble des actions des institutions françaises.

Le Centre de crise est opérationnel 24h/24. L'équipe est composée de 56 agents, placés sous l'autorité du ministère. Elle assure quatre missions principales :

- la veille internationale permanente ;
- l'analyse et le suivi des situations d'urgence ;
- la préparation des plans de réponses des autorités françaises ;
- la conduite des opérations sur les théâtres de crise.

Infographie : ASFE
Source : Brochure de présentation du Centre de crise (p. 6), Site du Ministère des Affaires étrangères (http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/MAE-Centre_de_Crise-pour_BAT-26-02013_cle0dcc11.pdf)

Deux services sont consacrés à la prévention et à l'information des particuliers

- **La rubrique « Conseil aux voyageurs »** du site *France Diplomatie* est le premier outil d'information en matière de prévention et de sécurité des Français à l'étranger. Les conseils sont mis à jour 1000 fois par an et sont disponibles dans de nombreux formats (même sur Twitter depuis 2012).
- **Le service Ariane** permet aux Français d'enregistrer leurs déplacements à l'étranger et de désigner une personne à prévenir si besoin. En cas de crise durant leur séjour, ils seront immédiatement alertés et, surtout, ils seront pris en compte lors des opérations de secours organisées par la France.

Le Centre est composé notamment des services suivants

- **une cellule de veille, d'analyse et de planification ;**
- **un pôle dédié à la gestion des crises** : l'unité de gestion administrative et de soutien logistique gère un budget de fonctionnement qui s'adapte aux besoins des consulats et ambassades en situation de crise (stocks de vivres, de médicaments, de matériel de communication, etc.). Cette unité organise les livraisons de fret humanitaire et les affrètements d'avions ou de navires pour les transports humanitaires et les évacuations ;
- **un pôle santé** assure la veille sanitaire internationale et organise des missions d'appui médical et psychologique en faveur des ressortissants français ou étrangers (évacuations sanitaires, mise en sécurité des citoyens français et assistance sanitaire aux ambassades et consulats) ; il dispose de stocks de matériels médicaux et de médicaments ; il peut mobiliser et coordonner l'action de personnels civils et militaires ;
- **une cellule entreprise**, qui entretient un dialogue permanent avec les entreprises pour les aider à mieux prendre en compte la sécurité de leurs salariés expatriés et de leurs familles. Elle organise chaque année une rencontre sur la sécurité des entreprises françaises à l'étranger.

Gestion des crises et des situations individuelles

- **Gestion des crises** : dès le déclenchement d'une crise, une cellule de crise est activée pour assurer le pilotage stratégique et la conduite des opérations d'urgence en liaison avec l'ambassadeur sur place. Elle s'occupe également de la communication publique.

  Un centre de réponse téléphonique est mis en place pour répondre aux appels du public : 16 lignes sont activables immédiatement et peuvent permettre de traiter jusqu'à 4000 appels par jour.
- **Gestion des situations individuelles** : chaque année, le Centre de crise traite de nombreuses situations individuelles de Français à l'étranger, dont 200 à 250 disparitions inquiétantes et près de 800 décès qui nécessitent une intervention spécifique (qu'elle soit de nature administrative, juridique ou simplement opérationnelle). Il assure également le suivi des familles des victimes d'actes de terrorisme et de prises d'otages.

Autres fonctions : élaboration de partenariats et missions humanitaires

Le Centre de crise est un pôle de partenariat extrêmement actif aux niveaux européen et international, aussi bien avec les acteurs gouvernementaux et les institutions internationales qu'avec les ONG et les entreprises.

Au sein du Centre, la Mission pour l'action humanitaire est responsable de la gestion et de la coordination de la réponse humanitaire d'urgence de la France, en collaboration avec les autres acteurs internationaux (ex : lors de catastrophes naturelles, comme au Népal ces derniers jours).

Opération d'évacuation de civils en Afrique

FICHE N°3

L'ACTION DE L'ADMINISTRATION : LES CONSULATS

A titre liminaire, il est rappelé qu'il est primordial pour chaque Français hors de France de se faire enregistrer auprès de son consulat dès son installation dans le pays d'accueil.

Il existe plusieurs cas de figure pour lesquels le consulat peut contribuer à l'assistance et à la sécurité des Français de l'étranger :

- **En cas de perte ou de vol de document**, le consulat peut, soit remettre un laisser-passer afin de permettre un retour en France au ressortissant, soit lui délivrer un nouveau passeport après consultation de l'autorité émettrice. Au-delà des inconvénients administratifs liés à la perte d'une pièce d'identité, le risque d'usurpation d'identité reste important : en 2012, une enquête de l'institut CSA révélait que 8 % des sondés déclaraient « avoir été victimes » de la criminalité liée aux papiers d'identité sur les 10 dernières années.

- Si, pour des raisons diverses, un ressortissant rencontre des **difficultés financières**, le consulat peut lui indiquer le meilleur moyen pour recevoir un transfert de devises de la part de ses proches. Toutefois, en aucun cas le Consulat ne donne directement de l'argent.

- **En cas d'incarcération ou d'arrestation**, nos compatriotes peuvent bénéficier de la protection consulaire de la France, qui s'assure notamment de la qualité des conditions de détention et du respect des lois locales. C'est la famille qui doit assister financièrement la personne concernée, mais il existe une possibilité de transfert de l'aide financière par voie de Chancellerie.
  Les citoyens français peuvent aussi être aidés dans la recherche d'un avocat ou d'un interprète. Cependant, le principe de la souveraineté des États, issu du droit international, interdit toute immixtion du consulat dans le fonctionnement de la justice du pays hôte.

- **En cas d'agression, de violence ou d'attentat sur un Français à l'étranger**, le consulat peut apporter son aide, la condition de nationalité s'appréciant à la date de l'infraction.

  En cas d'agression, un ressortissant français peut contacter le consulat, qui dispose d'une liste de médecins, d'hôpitaux et de services d'urgence. Il peut également porter plainte auprès des autorités locales et prévenir le consulat des circonstances de son agression.

  Pour les infractions les plus graves commises à l'étranger, il doit porter plainte auprès des forces de l'ordre de son domicile, s'il dispose d'une résidence en France. Dans le cas contraire, la juridiction compétente est celle de Paris.

  En cas d'agression à l'étranger, la victime, son avocat ou ses ayants droit (en cas de décès) peut formuler, dans certains délais, une demande d'indemnisation auprès d'une Commission d'Indemnisation des Victimes d'Infraction (CIVI). Les CIVI existent auprès de chaque tribunal de grande instance. Après avoir vérifié que le dossier est complet, elle transmet la demande d'indemnisation au Fond de Garantie des victimes des actes de Terrorisme et d'autres Infractions (FGTI). Ce dernier présente une offre d'indemnisation dans un délai de deux mois.

- **En cas de maladie**, le consulat peut mettre l'intéressé en relation avec un médecin agréé par ses services. Cependant, les frais restent à la charge du malade.

- **En cas d'accident grave**, le consulat peut prévenir la famille, décider avec elle des mesures à prendre, se procurer les rapports de police et les rapports médicaux.

- **En cas de décès**, le poste consulaire prend contact avec la famille de la victime et la conseillera sur les formalités légales de rapatriement ou d'inhumation. Les frais sont alors pris en charge soit par la famille du défunt, soit par l'assurance de ce dernier.

- Enfin, **en cas de difficultés diverses** avec le pays ou des particuliers, le consulat peut communiquer des adresses utiles (interprètes, administration locale, avocats…) au ressortissant.

FICHE N°4

L'ACTION DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER BÉNÉVOLES : LES ÎLOTIERS

Une intervention bénévole dans le cadre du plan de sécurité de la communauté française

Dans de nombreux pays où la sécurité est une vraie problématique, chaque Français inscrit auprès du consulat, résident ou de passage, est rattaché à un îlot qui correspond à un découpage géographique en fonction du nombre de Français.
Au sein de chaque îlot regroupant beaucoup de ressortissants français, des coordonnateurs volontaires et bénévoles sont désignés par l'autorité consulaire pour faciliter la communication entre l'administration et la communauté française dans les situations d'urgence : ce sont les îlotiers, ou chefs d'îlot, qui exercent une mission d'intérêt général dans le cadre d'un plan de sécurité.

Les îlotiers en dehors des situations d'urgence

Hors situation d'urgence, les bénévoles, qui ont souvent une activité professionnelle, surveillent l'état de marche des appareils radio dont ils sont dotés et qui doivent pouvoir servir de moyen de communication subsidiaire en situation de crise. En liaison avec l'autorité consulaire, ils tiennent aussi à jour la liste des résidents français relevant de leur îlot, et se font connaître d'eux. En dehors des situations de crise, les citoyens français doivent contacter les autorités consulaires locales, et non le chef d'îlot.

Les îlotiers dans les situations d'urgence

En situation de crise, l'administration française et le chef d'îlot peuvent être contactés. Dans ce cas, ce dernier peut, d'une part, relayer auprès des Français les messages de l'administration à la communauté française (si ceux-ci n'ont pu en avoir connaissance). Il peut, d'autre part, transmettre aux postes consulaires les informations sur les Français en difficulté dans son îlot, qui se manifestent directement auprès de lui.

Les propositions des élus consulaires consultés par l'ASFE

L'ASFE a consulté plusieurs élus consulaires pour connaître leur retour d'expérience. Ils avancent des propositions pour le système des îlotiers et pour se prémunir de toute complication inutile en période de crise :

- *Généralisation par le MAE d'une charte type (qui n'existe que dans certains pays) entre le consulat et tous les îlotiers pour définir précisément les prérogatives desdits îlotiers et prévoir le relèvement de leurs fonctions en cas de manquement à leurs devoirs.*
- *Organisation d'un contrôle plus régulier des activités des îlotiers, une fois par semestre ou par an par exemple, afin de s'assurer que l'îlotier est toujours présent sur la zone, qu'une communauté importante de Français est bien rattachée à un îlotier et que chaque îlotier remplit ses obligations.*
- *Valorisation de l'action des îlotiers en les invitant systématiquement aux événements officiels organisés par les postes diplomatiques (reprise de la proposition de l'AFE, session mars 2015).*

Le rôle des élus consulaires pour aider les îlotiers

Pour que les Français connaissent leur îlot et leur îlotier de rattachement, les élus consulaires peuvent les inviter à contacter l'administration consulaire, puis à rester en contact avec les îlotiers, par exemple en signalant un déménagement ou un départ. Par ailleurs, l'administration est souvent à la recherche de nouveaux îlotiers, pour assurer la succession des chefs d'îlot sur le départ ou pour permettre de remplacer provisoirement un îlotier absent. Enfin, les élus consulaires peuvent rappeler à leurs compatriotes que les chefs d'îlot n'ont aucune compétence en matière administrative et qu'en cas de problème de sécurité grave et imminent, il est préférable de contacter la force publique locale ou le consulat de France.

FICHE N°5

L'INDEMNISATION DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

L'indemnisation des préjudices corporels

Les Français résidant hors de France peuvent bénéficier, au même titre que ceux de la métropole, de la solidarité nationale lorsqu'ils sont victimes à l'étranger.

Plus précisément, les victimes d'infractions pénales ou d'actes terroristes à l'étranger et, en cas de décès, leurs ayants droits peuvent demander l'indemnisation de leurs préjudices (corporels, moraux …) à la Commission d'Indemnisation des Victimes d'Infraction (CIVI) ou au Fonds de Garantie des Victimes d'Actes de Terrorisme et d'autres Infractions (FGTI).

L'indemnisation des préjudices matériels

Alors que la question de l'indemnisation des propriétaires de biens à l'étranger a été soulevée à de nombreuses reprises depuis le début des années 1980, aucune solution permanente n'a encore été trouvée. Deux cas de figure, dans lesquels les expatriés sont démunis, prédominent :

- les troubles politiques graves : pillages, violences, destructions peuvent aboutir à une spoliation des biens, voire à un rapatriement en urgence en métropole ;
- les catastrophes naturelles.

Pendant plus de 20 ans, un « Fonds de secours » a accordé des aides exceptionnelles à des Français établis hors de France en situation de détresse, notamment victimes des évènements politiques de leur pays d'accueil. Avec la création du FGTI, ce Fonds de secours a perdu peu à peu de son intérêt avant d'être supprimé en 2001. Depuis 2001, aucun fonds public ne permet donc d'indemniser les propriétaires dans le cas de pertes matérielles dues à ce type d'évènements.

Interpellé plusieurs fois sur ce sujet, le Gouvernement en appelle toujours à la prévoyance des Français expatriés. Ainsi, dans les deux cas de figure précités, le guide du MAE « Être victime à l'étranger » préconise aux expatriés de « vérifier si dans leur pays de résidence, il existe une possibilité de s'assurer à titre individuel contre ces préjudices ».

Le débat sur la création d'un fonds d'indemnisation spécifique aux Français de l'étranger

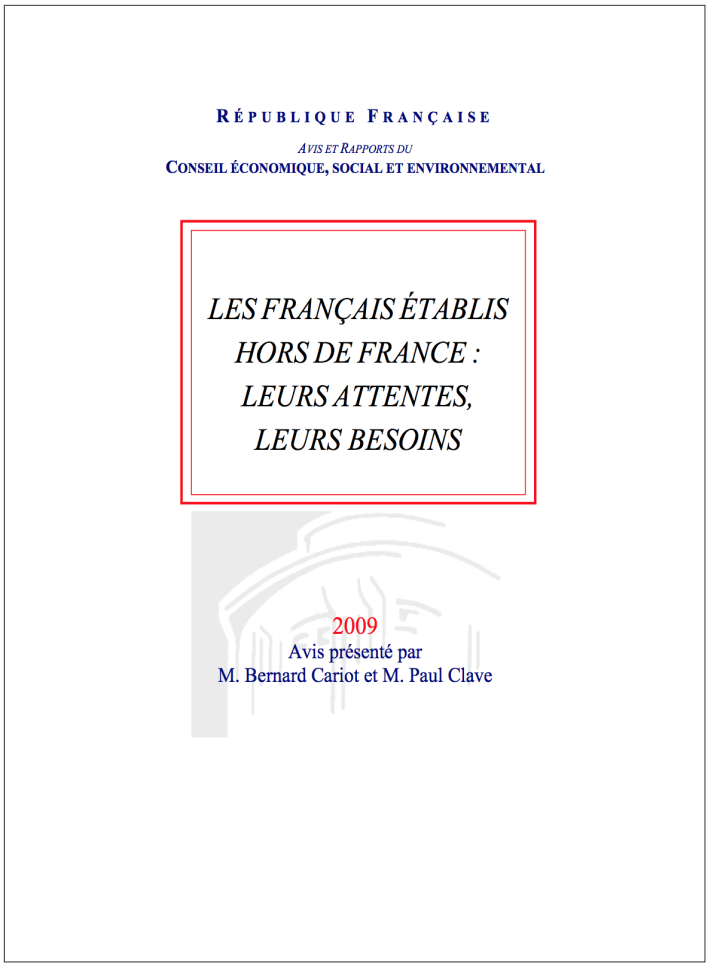
Depuis les années 1980, les diverses tentatives de création de fonds de solidarité ou de garantie pour les Français de l'étranger ont échoué. La création d'un « fonds assurance-indemnisation pour les Français spoliés » lors de crises politiques dans les pays d'accueil, appelée de ses vœux par le candidat Sarkozy en 2007, est restée lettre morte. L'avis du Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) sur « Les Français établis hors de France : leurs attentes, leurs besoins » (2009) également. Le CESE se déclarait alors favorable, « dans le respect du principe d'équité entre tous les citoyens, à un système d'indemnisation en faveur des Français établis hors de France », en précisant que l'effort ne devrait concerner que les Français qui, même après apaisement de la situation de leur pays d'accueil, ne pourraient recouvrer la jouissance de leurs biens.

La résolution de ce problème étant toujours en suspens, la Commission de la Sécurité et de la protection des personnes et des biens s'est saisie du dossier lors de la dernière session de l'AFE. Deux pistes de réflexion ont été avancées :

- privilégier une approche européenne des questions de sécurité des expatriés : préconisée par le CESE en 2009, cette solution aurait pour avantage une mutualisation des coûts et un renforcement de l'effectivité de la citoyenneté européenne, alors que d'ici 2018, la coopération européenne devrait être effective dans le domaine de la protection consulaire ;
- redéfinir les frontières de l'indemnisation dont on souhaite faire bénéficier les expatriés et étudier la possibilité d'inclure ce domaine dans le mandat des organismes existants, tels que le FGTI.

De plus amples travaux vont être mis en œuvre par la Commission d'ici la prochaine session de l'AFE en octobre 2015.

La prise en compte par les pouvoirs publics des situations de détresse vécues par certains de nos compatriotes à l'étranger est indispensable et l'indemnisation des dommages matériels permettrait, à tout le moins, d'atténuer les conséquences du traumatisme causé par un retour non préparé en métropole, que ce soit en raison de troubles politiques ou d'une catastrophe naturelle.


RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

LES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE : LEURS ATTENTES, LEURS BESOINS

2009
Avis présenté par
M. Bernard Cariot et M. Paul Clave