

Assises de la protection sociale

Restitution du travail engagé sur le dispositif OLES par Amélia Lakrafi et Alexandre Barrière-Izard

Préambule :

Des conclusions issues de deux tables rondes et d'un engagement de longue date aux côtés des associations d'entraide.

La présente restitution et les recommandations qui en découlent sont issues des tables rondes organisées les 17 juin 2025 et 15 septembre 2025 par Amélia Lakrafi, députée de la 10^{ème} circonscription des Français de l'étranger et Alexandre Barrière-Izard, Conseiller des Français de l'étranger membre de l'AFE, sur le dispositif OLES, afin d'en mesurer les forces et les faiblesses et de penser son avenir. Ont été réunis lors de ces deux événements des témoins experts, représentant toute la chaîne « d'intervention sociale » auprès de nos compatriotes : responsables administratifs, associatifs et élus, dont la liste est indiquée en annexe. Nous les remercions très chaleureusement, tant ils nous ont permis d'extraire une matière de grande qualité pour enrichir notre apport.

Ce document se nourrit aussi d'observations empiriques issues du travail conduit dans le cadre de la Fédération internationale des entraides et des bienfaisances françaises ([la Fibre](#)), depuis sa création en 2020 par Amélia Lakrafi et dont elle est toujours la présidente, Alexandre Barrière-Isard en étant le Secrétaire général. La Fibre est née de la volonté de faire émerger un espace de mise en réseau des OLES, partant du constat qu'il s'agissait là des seules associations françaises à l'étranger à ne pas bénéficier de l'appui d'un organe chapeau, reconnu sur le plan institutionnel (à l'instar des Accueils, de l'UFE et de l'ADFE, reconnues d'utilité publique). Cette absence de synergie nuisait à la visibilité des OLES, à leur valorisation et à leur capacité à monter en puissance. La Fibre occupe ce rôle de coordination, avec les moyens limités dont elle dispose, en offrant à ses adhérents de la ressource technique et juridique permettant de sécuriser et de professionnaliser leur intervention. Elle les accompagne aussi dans les défis communs rencontrés par les OLES du monde entier et qui seront énumérés ci-après. Au premier rang de ceux-ci, se situe la question du renouvellement du vivier de bénévoles. C'est pour tenter d'y apporter une réponse que la Fibre a mis au point une expérimentation d'envoi d'un Volontaire de solidarité international dans une OLES, en partenariat avec l'opérateur France Volontaire, le tout entièrement financé par la généreuse contribution du groupe Total. Celle-ci, initiée au sein de l'OLE de Douala, arrive à son terme au mois de mai 2026, mais un premier bilan d'étape a montré sa pertinence, en dépit de quelques nécessaires ajustements à réaliser dans le cadre d'un éventuel élargissement de la mesure. Ce projet sera utilement complété par une nouvelle expérimentation engagée par l'OLE du Cap en Afrique du Sud, dont Alexandre Barrière-Izard est le président, concernant cette fois l'accueil d'un service civique en soutien des équipes en place. Ces deux mesures nous semblent constituer l'un des outils les plus intéressants pour faire face, au moins partiellement, à la crise du bénévolat qui menace aujourd'hui la survie même de nombreuses structures.

Pourquoi placer les OLES au cœur d'une réflexion dédiée dans le cadre des Assises de la protection sociale ?

Au-delà de cet engagement de longue date pour soutenir les OLES, plusieurs raisons nous ont conduits à vouloir les placer au cœur d'une réflexion approfondie dans le cadre des Assises. Ces raisons pourraient se résumer ainsi : le dispositif OLES est unanimement encensé mais il manque aujourd'hui une impulsion pour en faire une politique publique assumée, pilotée et objet d'innovations sociales, qui peuvent être nombreuses dans le domaine.

Il est unanimement encensé parce les OLES assurent un rôle de filet de sécurité social pour de très nombreuses situations auxquelles le cadre strict et contraint de l'action consulaire ne peut répondre. Il convient sur ce dernier point de rappeler que l'action sociale consulaire s'inscrit dans une logique d'enveloppe et non pas de guichet, les aides distribuées ne sont donc pas de droit mais bien limitées par un plafond financier, même si l'article les définissant laisse une marge d'interprétation quant à cet aspect (article L121-10-1 du code de l'action sociale). Pouvoir compter sur un intervenant qui présente agilité et souplesse de décaissement est donc fondamental de ce point de vue, en particulier dans un contexte de paupérisation d'une partie de nos compatriotes. Ces deux éléments combinés ont d'ailleurs conduit les décideurs à tripler le budget OLES après la période covid et à en reconnaître ainsi pleinement l'utilité.¹

Le dispositif OLES a été bâti dans la complémentarité avec l'action sociale consulaire. Nous estimons que le maintien de liens très étroits est absolument nécessaire tant il est le gage d'une prise en charge global et éclairée de toutes les formes de vulnérabilités, traditionnelles ou plus nouvelles.

Toutefois, si l'action des OLES est très largement louée, leur existence demeure méconnue de nos compatriotes, y compris de ceux qui en deviennent les bénéficiaires, bien souvent renvoyés directement par le consulat. Cette invisibilisation tient à différents facteurs, mais en tout état de cause, l'absence de pilotage qui caractérise cette action de solidarité entrave sa juste et pleine reconnaissance. Il n'est en effet pas inutile de rappeler que le dispositif OLES ne s'entend à ce jour qu'à travers l'attribution de la subvention du même nom. Or, nous considérons que ce référencement comptable est bien trop réducteur. D'une part, il exclue d'emblée toutes les structures associatives qui poursuivent ce même objectif d'accompagnement des Français de l'étranger vulnérables, sans pour autant solliciter la subvention. D'autre part, il ne traduit en rien ce qu'est l'essence même de cet engagement. Les entraides sont à considérer comme des agences d'insertion, dotées d'une fine connaissance du terrain et capables d'aider les plus vulnérables à « remettre le pied à l'étrier », davantage que comme des guichets de distribution d'aides sonnantes et trébuchantes, qui doivent être le dernier recours.

Nous considérons que ce manque de visibilité et de reconnaissance est une occasion manquée de valoriser l'action de la France et de ses satellites à l'étranger, dans un domaine qui fait en prime plutôt consensus. Pour cette raison, nous insistons à travers nos recommandations sur la nécessité de passer d'une logique comptable à une approche en termes de politique publique

¹ De 0,4 millions avant covid, la dotation est passée à 1,4M d'euros en 2021 et s'élève en 2025 à 1,2 millions d'euros, finançant 86

dynamique, dotée d'une appellation inclusive qui mettrait à l'honneur l'entraide française à l'étranger au sens large.

Notre pays est l'un de ceux, si ce n'est celui, qui intervient le plus pour soutenir ses ressortissants de l'étranger en difficulté. Cette réalité est pourtant en décalage avec un certain ressenti sur l'idée d'un abandon par la France d'une partie de sa population en mobilité. Ce regrettable écart nous semble révéler le caractère obsolète ou inadapté de nos dispositifs conçus à un moment où les besoins n'étaient pas les mêmes.

Nous sommes toutefois convaincus que nous pouvons faire mieux, à budget constant. Nous espérons y contribuer modestement à travers nos propositions.

1- Constats et enjeux relatifs aux Organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES)

1-1- Référencement et statuts

- **Pas de définition normative**, ni statut, ni label : le terme OLES correspond à une nomenclature comptable référençant les associations subventionnées par le MEAE et recouvrent des réalités très différentes, en termes d'actions, de budget, et de capacités. Cette absence de définition nuit à la visibilité, à la valorisation et au bon pilotage du dispositif.
- Les structures à vocation solidaire qui **s'autofinancent sans recourir à la subventionne** ne sont **pas des "OLES"**, et sont d'emblée exclues du référencement et du dispositif, alors qu'elles sont aussi des acteurs de la solidarité française.
- **Les associations d'entraide française -OLES ou non- ne siègent pas de droit** dans les Conseils Consulaires en format CCPAS, n'étant pas placées sous l'égide d'une association chapeau reconnue d'utilité publique. A l'inverse, certaines associations n'ayant pas de vocation sociale y siègent, posant là une question de cohérence et de légitimité.
- **Le statut d'association de droit local est une limite** au développement de structures là où le droit associatif n'existe pas, dans des pays où la situation sociale de nos compatriotes justifierait un tel outil d'intervention. Des « contournements » juridiques sont mis en œuvre de part et d'autre pour palier à cette difficulté (création d'une ONG comme à Abou Dhabi, ou dépôt de statut en droit français comme pour la nouvelle association au Caire), mais ces spécificités de statut compromettent leur accès à la subvention et au dispositif.

1-2- Financement

- **Les subventions** : la complexité ou le caractère inadapté, notamment sur le plan comptable, du dossier de demande de subvention est un frein à l'accès à ce mode de financement. Il n'y a de plus pas de recours possible en cas de rejet du dossier.

- **Les campagnes de levée de fonds sont de moins en moins efficaces**, les actions de type « gala », et « lotos » caritatifs ne dégagent plus beaucoup de ressources, quand les associations ne risquent pas d'en être pour leur frais. Les entreprises françaises, déjà énormément sollicitées sur d'autres événements contributifs, se montrent moins généreuses. Certains postes n'ont pas nécessairement pris la mesure, malgré les instructions, de se montrer pleinement coopérants pour la bonne tenue et la mobilisation autour de ce genre d'initiatives.
- **La logique de cotisations**, qui figure parmi les critères d'attribution de la subvention dans le cadre des objectifs de dynamisme de la recherche de financement, est une ressource dérisoire comparée aux besoins à couvrir. Elle entrave aussi un peu plus la capacité à trouver de nouveaux bénévoles et à fidéliser les effectifs.

1-3- Ressources humaines

- **Vieillissement du vivier de bénévoles et absence de relève** : de très nombreux responsables historiques ont plus de 75 ans et ne peuvent « raccrocher » en l'absence de succession. Cette question est un enjeu majeur de survie de la quasi intégralité des associations.
- **Besoin de professionnalisation** : la technicité nécessaire pour suivre les dossiers individuels et gérer correctement l'association, notamment en matière comptable et de management des structures, posent la question de la formation et de la transmission du savoir. Beaucoup de responsables associatifs méconnaissent les dispositifs accessibles à nos compatriotes et éprouvent parallèlement des difficultés à fournir des comptes lisibles.

1-4- Portage et pilotage

- **Le suivi des OLES au niveau du ministère** repose sur un agent et intervient dans le cadre de la gestion de la subvention : le dispositif OLES n'est pas géré selon une logique de politique publique.
- **la Fibre**, qui compte aujourd'hui près de 30 associations adhérentes a voulu jouer ce rôle de coordination et d'impulsion mais ses moyens limités l'empêchent aujourd'hui d'atteindre l'envergure nécessaire à une meilleure reconnaissance.

1-5- Public et bénéficiaires

- **Explosion des situations de grandes détresse**, liée à des contextes inflationnistes et des reculs de prise en charge au niveau local : une frange de la population non éligible aux dispositifs consulaires, bien souvent en rupture et éloigné de tout dispositif institutionnel, s'installe plus durablement dans l'indigence. Ces profils ne sont pas nécessairement connus des postes consulaires. Leur identification par les OLES est donc fondamental.
- **La prise en charge du grand âge se pose de manière aigue** : le vieillissement de la population, qui se traduit par la multiplication de situations de grande dépendance, avec des profils

complexes de Français isolés, en rupture familiale en France, que les pathologies de dégénérescence cognitive exposent à des risques d'abus de faiblesse, connaît aujourd'hui une réponse parcellaire et insatisfaisante.

L'action sociale consulaire est dépourvue à ce jour de dispositif dédié et adapté ; l'offre de l'opérateur de rapatriement et d'insertion France Volontaire n'est pas adaptée, étant de toute façon entendu que le déracinement d'une personne âgée de son pays d'attache dans le cadre d'un rapatriement dans un établissement français n'est pas humainement souhaitable, ni financièrement « intéressant » pour la collectivité.

Les OLES interviennent de différentes manières dans ce domaine :

-gestion en propre de foyers d'hébergement/Maisons de retraite, mais malgré les efforts menés pour s'autofinancer, les ressources demeurent souvent insuffisantes pour mener notamment des investissements indispensables (ex : réfection de l'électricité au sein du foyer d'Antsirabe à Madagascar).

-Les OLES interviennent aussi en tant que « financeur » du différentiel entre le coût d'hébergement d'une structure et la part payé par le résident.

-Pour prévenir le risque abus de faiblesses, de nombreux responsables associatifs endosseront le rôle d'autorité de tutelle, au péril de leur sécurité juridique.

• **Les Français en mobilité ne sont parfois pas correctement couverts**, y compris dans les rangs des agents des entités françaises, pouvant donner lieu à des drames humains, des factures d'hospitalisation exorbitantes, l'impossibilités de rapatrier ou de procéder à une évacuation sanitaire même quand l'urgence vitale l'exige. Une enseignante française au Caire de 25 ans, victimes d'un AVC massif, placé dans un coma irréversible, est ainsi toujours à ce jour hospitalisée en Égypte, sans possibilité de rapatriement. L'OLE est sollicitée pour prendre en charge la note d'hospitalisation, qui croît de jour en jour.

• **Le cas des détenus** : dans certains pays les conditions de détention sont effroyables et les besoins élémentaires et vitaux (nourriture, hygiène, protection) ne peuvent être couverts que moyennant frais et dessous de table. Les OLES jouent ce rôle d'accompagnement des détenus et de gestion de leurs bourses et de leurs vivres, adossant, en complémentarité, une dimension sociale à l'exercice de la protection consulaire.

A Madagascar, la conclusion d'une convention permanente avec le ministère compétent pour permettre la visite des détenus par une autre entité que l'instance consulaire permet d'exercer cette action indispensable à la survie même des détenus, avec plus d'efficacité. Dans de nombreux pays toutefois, cette substitution n'est pas possible et les consulats ne disposent parallèlement pas du temps suffisant pour effectuer des visites régulières.

1-6- Champ d'intervention et coopération

• **Un glissement du champ d'intervention vers des prises en charge qui comblient un certain nombre d'angles morts de l'action consulaire.** Cette situation est la manifestation d'une évolution des besoins, rendant obsolètes ou inadaptés certains dispositifs consulaires, ou d'un manque d'anticipation de la part de la puissance publique des effets pervers ou négatifs de certaines mesures. Quelques exemples illustrent ce propos :

Avances de frais de la rémunération des AESH. L'élargissement de la mesure AESH aux non-boursiers a engendré une difficulté de financement, donnant elle-même lieu à un décaissement tardif de l'aide, insoutenable pour les familles modestes. Pour ces foyers, l'élargissement de la mesure s'est traduit par une dégradation du service initial, et a augmenté le risque de déscolarisation de leurs enfants. C'est dans ce contexte que les OLES sont de plus en plus sollicités pour satisfaire ce besoin.

Financement des classes vertes pour les élèves du réseau français. Les bourses scolaires ne couvrant pas cet item, cette intervention répond à un enjeu de pleine inclusion de l'élève dans son environnement scolaire.

Accompagnement des victimes de violences conjugales. Le mouvement général de prise en conscience de l'importance du sujet et de libération de la parole, associé à l'émergence de nouveaux acteurs engagés sur la question spécifique des victimes françaises à l'étranger pose la question de la prise en charge. Les postes consulaires étant eux-mêmes un peu mieux outillés pour répondre à ces situations, la bonne articulation dans l'intervention nécessite d'être trouvée.

Évolution des taux de base. Les OLES sont sollicités comme secours de substitution dans les contextes de diminution des taux de base dans un pays, qui donnent automatiquement lieu à une contraction de l'enveloppe d'action sociale consulaire et donc à un report de certaines populations sur le secteur associatif.

• La coopération avec les différents opérateurs utiles à l'activité des OLES mériterait d'être approfondie ou éclaircie sur le plan juridique :

La CFE est un organisme que les OLES sont régulièrement amenés à contacter, notamment sur les dossiers des personnes âgées. Il existe ainsi une demande forte pour la mise à disposition d'un interlocuteur direct favorisant une efficacité de suivi. Cette demande n'a pu être satisfaite à ce jour et pourrait s'entendre s'agissant d'autres organismes, comme la CNAV pour le suivi des pensions de retraite par exemple.

Sur ce même sujet de la CFE, nombreuses OLES aimeraient pouvoir prendre en charge tout ou partie des frais des adhérents, notamment dans les cas critiques pouvant amener à des ruptures de couverture. Cette possibilité doit toutefois être éclaircie sur le plan juridique.

France Horizon fait partie des opérateurs qui pourraient être un partenaire privilégié pour les OLES en particulier sur la question de la prise en charge du grand âge et des victimes de violences intrafamiliales. Son rôle et son mode de saisine sont toutefois insuffisamment clairs et transparents. Le rejet de certains dossiers de qualité montés par les OLES en lien avec l'autorité consulaire ne manque pas de causer frustrations et interrogations.

2- Les recommandations

Objectif 1 : passer d'une logique de référencement comptable des OLES à une approche en termes de politique publique, avec un pilotage dynamique

- Contribuer à la reconnaissance d'utilité publique de La Fibre qui assure depuis 2020 le rôle d'animation de réseau, de mise à disposition d'outil d'accompagnement et de montée en compétence, de conduite de projet (VSI), d'émergence de nouvelles associations.
- Création d'un label «Entraide française», permettant un référencement plus inclusif des acteurs de l'entraide française à l'étranger, au-delà du bénéfice de la subvention OLES.
- Étendre explicitement la possibilité du bénéfice de la subvention OLES aux associations de droit français et aux ONG lorsque le droit associatif n'est pas autorisé ou reconnu dans le pays.
- Œuvrer à la mise en place d'une véritable équipe de France de la solidarité avec une la coopération entre tous les acteurs Français à l'étranger pour soutenir les OLES dans leur activité : accompagnement étroit pour l'obtention des subventions, mis à disposition de locaux pour l'organisation d'évènements caritatifs, mise en réseau avec de potentiels contributeurs, publicité sur les événements à la communauté française, etc.
- Recensement et diffusion des bonnes pratiques et des projets inspirants menés par les OLES.

Objectif 2 : répondre à la crise du bénévolat en favorisant la relève et en renforçant l'attractivité de l'engagement

- Poursuivre l'expérimentation à plus grande échelle de l'envoi d'un VSI ou service civique au sein des associations volontaires.
- Mettre en place dans les OLES un parcours de Validation des Acquis de l'expérience (VAE) permettant de valoriser les compétences des responsables et bénévoles, notamment en gestion, accompagnement sociale et management des structures.
- Promouvoir le Passeport Bénévole dans les OLES : outil officiel, il peut prendre la forme d'un livret où sont consignées les missions effectuées, la durée de l'engagement et les compétences mobilisées. Il constitue une preuve de d'expérience pour la recherche d'un emploi ou une VAE ou un dossier de formation professionnelle. Il peut de ce fait encourager la relève générationnelle en rendant l'expérience bénévole « transférable » vers le marché du travail.
- Organiser des campagnes d'appel à bénévoles engageant les élus, les consulats et les associations, afin de lui donner de meilleure chance de diffusion et de succès.
- Valoriser l'expérience des anciens du réseau par la transmission des savoirs.

Objectif 3 : professionnaliser les bénévoles pour assurer qualité de l'accompagnement et bonne gestion de la structure

- Valoriser l'expérience des anciens du réseau par la transmission des savoirs,
- Mettre à disposition un corpus de ressources techniques sur les dispositifs existants pour les Français et sur l'accompagnement juridique et comptable pour sécuriser l'activité (le site de la

Fibre le propose déjà en accès libre avec la diffusion de fiche techniques et de webinaires à visée pédagogique et en accompagnement personnalisé pour ses membres).

- Encourager la désignation de référents par administration, notamment pour le suivi des dossiers CFE, CNAV, Assurance maladie.
- Prévoir l'accès des bénévoles à des modules de formation sur les dispositifs consulaires et le management de structure (à l'image de ce qui a été mis en œuvre pour les Conseillers des Français de l'étranger).

Objectif 4 : mieux répondre aux enjeux du vieillissement et au risque dépendance

- Explorer la possibilité de conventions et de réservations de places dans des institutions locales, avec une possibilité de prise en charge du reste à charge sur une subvention OLES (Modèle Tunis).
- Mieux accompagner les OLES gestionnaires de maison de retraite et de foyers pour pérenniser leur activité : l'augmentation du plafond de subvention STAFE pour des projets d'investissements pourrait être envisagée.
- Réfléchir à la mise en place d'un dispositif de tutelle sécurisée : aujourd'hui, certains présidents d'OLES doivent assumer ce rôle au péril de leur responsabilité juridique.
- Revoir les possibilités de coopération avec France Horizon.

Objectif 5 : renforcer l'accès à une couverture santé pour prévenir les situations dramatiques, induisant un coût exorbitant

- Autoriser les OLES à prendre en charge un contrat de couverture santé pour le compte d'un tiers.
- Assouplissement de la catégorie aidée pour les personnes démunies qui ne rentrent pas dans les critères.
- Conditionner l'embauche d'un agent français dans une entité française à l'étranger à la souscription d'un contrat santé adéquat.
- Renforcer la communication et la pédagogie sur la nécessité de mettre en place des dispositifs de protection avant son départ à l'étranger, en matière de couverture santé, de droit de la famille, de patrimoine, etc.

Objectif 6 : encourager la refonte des dispositifs d'action sociale consulaire pour les adapter aux nouveaux besoins constatés

- Mieux cibler les bénéficiaires qui en ont vraiment besoin pour plus d'efficacité (tirer les enseignements de l'élargissement de l'AESH aux non-boursiers)
- Recentrer les critères de subventionnement associatif sur des critères d'utilisé sociale, en particulier s'agissant du dispositif STAFE.
- Revoir le mécanisme du **taux de base**, aujourd'hui fixé de manière peu transparente, en instaurant des règles claires et équitables, évitant les effets de vases communicants entre pays.
- Repenser le mode de coopération avec l'opérateur France Horizon.

Annexe :

Table ronde n°1 du 17 juin 2025 : la place des OLES dans le paysage institutionnel et associatif des Français de l'étranger :

-Mme Fanny Rosso, chargée du suivi des OLES au sein du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

-M. Dominique Mas, Consul général de France à Tunis

-M. Jean-Hervé Fraslin, Président du Conseil consulaire de Madagascar, Président de la Commission de l'Enseignement, des affaires culturelles, de la francophonie et de l'audiovisuel extérieur de l'AFE

-Mme Rita Mangogna Bannino, Présidente du FOYER FAMILIAL DELARUE-LANGLOIS-Tunis

-M. Michel Delattre, Président Société française d'entraide et de bienfaisance de Tunis

-M. Laurent Lesecq, Président Solidarité France-Italia

Lien de rediffusion : <https://www.youtube.com/watch?v=3DOM8zVhlYw>

Table ronde n°2 du 15 septembre 2025 : action sociale consulaire et intervention des OLES

-Christelle Chatrian-Gomez, Cheffe de mission aide à la scolarité et l'action sociale, MEAE

-Annabelle Averty, Consule générale de France à Tananarive

-Hugues Nagy, responsable du service social du Consulat général de France à Tananarive

-Denis Glock, Conseiller des Français de l'étranger, membre de la Commission des affaires sociales de l'AFE, responsable OLES

Lien de rediffusion : <https://www.youtube.com/watch?v=VrCn9EmfkAE&t=1311s>