



## TROUVER UNE ISSUE AU CASSE-TÊTE DES VISAS

Commission des finances

Rapport d'information de M. Adrien Gouteyron, sénateur UMP de Haute-Loire, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat »

### Présentation

En application de l'article 57 de la LOLF, la commission des finances a confié à M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat », une mission de contrôle sur les services des visas.

Cette mission s'est traduite par des contrôles sur pièces et sur place de **7 consulats** (Ankara, Istanbul, Moscou, Saint-Petersbourg, Tananarive, Tamatave, Pointe-Noire) dans 4 pays (Congo-Brazzaville, Madagascar, Russie, Turquie). M. Adrien Gouteyron a visité dans ces villes les consulats de certains de nos partenaires (Allemagne, Royaume-Uni, Etats-Unis, Finlande). En outre, les **31 consulats les plus importants** ont été interrogés **par la voie d'un questionnaire écrit**.

#### Les visas en bref

- Sur 76 millions de résidents étrangers se rendant pour un court séjour dans notre pays, 2 millions seulement sont soumis à une obligation de visa préalable ;
- 13 % de la demande de visa est rejetée par les consulats, un pourcentage comparable au taux de refus du Royaume-Uni (19 %) ;
- les 15 premiers consulats (sur 200) représentent 52 % de la demande ;
- 92 % de la demande est constituée par les visas de court séjour (moins de trois mois) ouvrant accès aux pays de l'espace Schengen. Il s'agit d'un traitement administratif de masse.

L'objectif des services des visas : ouvrir largement la porte aux visites touristiques, familiales et d'affaires en évitant le maintien durable sur le territoire. ■

Malgré une baisse conjoncturelle récente de du nombre de dossiers de visas déposés, la tendance à moyen terme est à

l'augmentation de la demande. La **mobilité internationale** (Russie, Chine, Turquie, pays émergents) - qui constitue une chance pour la France - pays de tourisme et de congrès, et la **pression migratoire** ne cessent de croître. Selon le World population Forum, l'Europe devrait accueillir 800.000 personnes par an au moins jusqu'en 2050.

**L'activité « visas » n'est pas un coût net pour l'Etat.**

Le coût complet de l'instruction des demandes de visas est de l'ordre de **85 millions d'euros** pour un plafond d'emplois de **900 équivalents temps plein**. Ce plafond a néanmoins été dépassé en 2006 (950 emplois) témoignant d'une certaine tension sur les effectifs.

#### « Investir en amont » de l'immigration irrégulière

- le coût de traitement d'une demande visa varie de 1 à 20 selon les consulats ;
- en moyenne, ce coût s'établit à 35 euros ;
- la comparaison de ce montant avec le coût d'une reconduite à la frontière (1.801 euros) témoigne de l'intérêt « d'investir » dans les consulats ;
- la création d'une mission « immigration » doit donc permettre de nouveaux arbitrages entre les crédits affectés à la gestion des flux migratoires.

Chaque demandeur, qu'il obtienne ou non son visa, acquitte des frais de dossiers (passés de 35 à 60 euros depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007). Cette recette permet un **autofinancement de l'activité visas**. En 2006, le taux d'autofinancement était de 89,3 %. Le montant des recettes issu du relèvement des droits visas devrait atteindre 114 millions d'euros cette année, d'où, a priori, un autofinancement à plus de 100 % du traitement de la demande de visas en 2007. ■

## I. Des procédures globalement fiables, une qualité de service perfectible

### Des procédures globalement fiables

#### ► La difficile mesure de la fiabilité

On ne sait pas aujourd'hui si le titulaire d'un visa de court séjour a quitté ou non le territoire. Le taux d'annulation des refus de visas pourrait être un indicateur de qualité de la décision si le nombre des recours n'était aussi bas (4.200 recours en 2006 devant la commission de recours, dont 50 % pour le Maroc et 25 % pour l'Algérie, pour 300.000 refus de visa) : les voies de recours ne sont pas indiquées aux demandeurs de visas.

Un ressenti : dans les consulats, l'heure est à la fermeté. ■

#### ► 16,5 % des personnes reconduites à la frontière sont entrées avec un visa

16,5 % des personnes éloignées à la frontière en 2005 avaient pu entrer sur notre territoire grâce à un visa de nos consulats. Il s'agit, en quelque sorte, du **taux d'erreur de nos services des visas**. Ce pourcentage est assez faible. Il recouvre néanmoins des écarts très importants (1,3 % en Turquie, 32 % au Mali).

Cet indicateur, qui doit être suivi dans la durée, peut **orienter les moyens vers les postes à risque**. ■

### Une qualité de service perfectible

#### ► Le point noir des délais

Un mieux : **les files d'attente sont en voie de disparition** avec les trafics et troubles sur la voie publique qu'elles suscitaient. 40 consulats reçoivent les demandeurs sur rendez-vous, pris par téléphone.

Un point délicat : les consulats ne mesurent pas le délai d'attente des demandeurs de visas, car ils ne comptabilisent pas le délai avant rendez-vous, mais seulement le délai de traitement du dossier.

■ M. Adrien Gouteyron recommande de **publier les délais d'attente en ligne**, comme le font les consulats américains.

Beaucoup de consulats sous tension sont **face à un dilemme** : rallonger les délais, dans les périodes de pic d'activité (vacances notamment) ou contingenter la demande (exemple de Moscou : une agence de voyage par autocar ne peut déposer plus de 100 dossiers par jour, soit deux autocars).

La mise en oeuvre de la biométrie, par la prise d'empreintes digitales des demandeurs, a conduit à des délais de rendez-vous pouvant aller jusqu'à **3 ou 4 semaines** (Beyrouth, Bombay...) en haute saison. Des engagements de délais doivent être fixés et tenus. ■

#### ► Les autres pistes d'amélioration

Malgré des instructions politiques claires, les agents des visas freinent, pour des raisons tenant à leur culture de travail, **l'attribution de visas de circulation**.

Les refus ne sont pas expliqués. Sans aller jusqu'à une motivation, qui poserait des problèmes budgétaires, **une explication type du refus permettrait de limiter le nombre de recours gracieux**, en hausse constante dans les postes.



Guichet du consulat général de Saint Petersburg

L'information donnée aux demandeurs n'est pas personnalisée. Les documents distribués ne sont pas à la hauteur de ceux mis à disposition des demandeurs, mais aussi des hébergeants, par UK Visas, le service britannique des visas ■

## II. Des tensions fortes qui supposent une nouvelle culture de travail

### Un contexte de fortes tensions

#### ► Une fraude documentaire endémique

30 à 80 % des actes vérifiés sont frauduleux dans des pays tels que le Sénégal, la Côte d'Ivoire, les deux Congo, le Togo, Madagascar ou les Comores.

Cette fraude touche les actes d'état civil et les jugements (destinés à combler l'absence d'un acte) : toute pièce officielle doit être authentifiée, sous peine d'erreurs majeures dans les identités, les liens de filiation et de parenté (exemple du regroupement familial), ce qui rallonge les délais.

#### Les consulats alertent sur le phénomène.

Les administrations sur le territoire national appréhendent la fraude avec trop de **naïveté et de légèreté** : au consulat de Pointe-Noire, on constate de nombreux exemples de regroupement familial dont il avait été démontré que le lien de filiation avait été falsifié, ou de jugements de naturalisation avec des identités usurpées.

■ Une action de coopération avec les états civils africains est nécessaire. **Les délais pourraient être raccourcis** par des expertises sur la base de tests ADN, ou des recherches menées par des avocats, à la charge des demandeurs.



Service d'état-civil de Hinda (Congo-Brazzaville)

#### ► Les cas avérés de corruption sont fréquents autour de l'activité « visas ».

Rares sont les consulats épargnés par des cas de corruption en relation avec les visas. Celle-ci peut toucher des titulaires, des recrutés locaux du pays d'accueil ou de nationalité française.

Les moyens d'action sont multiples : accès au système informatique, non-vérification volontaire de faux documents, vol de vignettes visas.

#### ► Des interventions massives

Les interventions locales peuvent tourner au harcèlement : 2.000 interventions par an à Yaoundé ou Bombay, 1.000 à Ouagadougou. Le traitement de ces interventions est chronophage. Le seul moyen d'en réduire le nombre est de ne pas céder. ■

### Une nouvelle culture de travail

#### ► Créer une culture de travail commune aux services en relation avec les phénomènes migratoires.

Les consulats attendent une information plus fluide. Ils regrettent une **absence de base informatique** commune entre consulats, préfectures, police de l'air et des frontières.

■ Il faut **éviter les décisions divergentes** entre administrations (décision de regroupement familial/délivrance de visa) : il n'y a qu'un seul Etat. Une tutelle unique sur les services des visas est nécessaire.

Certains services ne sont pas responsabilisés : la dette hospitalière réclamée à l'étranger atteint **plus de 17 millions d'euros** alors que nos consulats demandent une assurance médicale à l'appui de la demande de visa. ■

#### ► Espace Schengen : dépasser la juxtaposition de politiques nationales

La liste des pièces justificatives à l'appui des demandes de visas n'est pas toujours commune. Les **taux de rejet sont très variables selon les consulats**, dans un même pays. L'absence de base informatique commune nuit à la circulation de l'information : on avertit les autres consulats d'un refus de visa par « apposition d'un coup de tampon ». ■

### III. Franchir un nouveau saut qualitatif en externalisant des tâches annexes

#### Externaliser les tâches annexes

##### ► Un meilleur service

Les consulats ne peuvent pas renseigner les demandeurs de visas de manière personnalisée : pièces à fournir, état de traitement de la demande, avertissement que le passeport est disponible...

■ Les consulats ne sont pas en mesure d'absorber les pics d'activité.

L'externalisation de l'information, de la prise d'empreinte digitale, de la collecte des dossiers et de la saisie des données permet de **se concentrer sur l'examen des dossiers** sans explosion des effectifs. Les gains de productivité sont d'environ 15%.



Centre du prestataire privé VFS pour le consulat britannique (Moscou)

La France est en retard dans ce mouvement (9 consulats seulement). L'externalisation se fait au cas par cas, et non de manière globale, ce qui limite les gains de

productivité. Elle a un intérêt **au moins pour les 30 premiers consulats**. Les britanniques ont un contrat global, de l'ordre de 200 millions d'euros sur 5 ans, concédée au leader indien VFS.

##### ► Les précautions nécessaires

Le passage par un prestataire agréé suppose une **mise en concurrence** préalable transparente, ce qui n'est pas le cas au Quai d'Orsay.

Les contrats doivent **comporter des engagements précis** : délai de rendez-vous, absorption des pics d'activité, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Les consulats ne verront plus les demandeurs de visas : ils doivent prévoir la convocation à des entretiens pour les dossiers à risques : les britanniques convoqueraient en entretien 30 % des demandeurs. ■

#### Un besoin de renfort de 50 agents titulaires

► L'externalisation n'épuise pas la question du manque d'effectifs dans les services des visas, dont la productivité varie selon les pays. Sur la base des ratios de productivité britanniques (8.000 dossiers par agent titulaire), il **manquerait 50 agents titulaires dans les services des visas**. Une partie pourrait être obtenue en redéployant des effectifs de l'administration centrale. ■



#### Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Secrétariat de la Commission des finances  
15, rue de Vaugirard  
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.22.47  
Télécopie : 01.42.34.26.06

#### Président

**M. Jean Arthuis**  
Sénateur (UC-UDF) de la Mayenne



#### Rapporteur spécial

**M. Adrien Gouteyron**  
Sénateur (UMP) de Haute-Loire



Le présent document et le rapport seront disponibles prochainement sur Internet

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :  
Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : [espace-librairie@senat.fr](mailto:espace-librairie@senat.fr) - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06