

N° 353

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 juin 2007

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur les **services des visas**,*

Par M. Adrien GOUTEYRON

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.



## SOMMAIRE

Pages

<b>AVANT-PROPOS : POURQUOI UN CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION DES VISAS ?</b> .....	7
<b>LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	11
<b>CHAPITRE PREMIER :</b> <b>LA DEMANDE DE VISA, SIGNE D'UNE MOBILITÉ INTERNATIONALE ACCRUE</b>	
<b>I. LA FRANCE EST UN PAYS OUVERT SUR L'EXTÉRIEUR</b> .....	15
<b>A. LES ENTRÉES SOUS CONDITION DE VISAS REPRÉSENTENT UNE FAIBLE PART DES ENTRÉES SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS</b> .....	15
1. <i>Le visa constitue l'exception pour entrer sur le territoire français</i> .....	15
2. <i>La proportion de visas refusés est globalement faible</i> .....	17
<b>B. UNE BAISSÉ RÉCENTE DE LA DEMANDE DE VISA QUI NE DOIT ÊTRE QUE CONJONCTURELLE</b> .....	19
1. <i>Une baisse récente de la demande de visas liée à des éléments conjoncturels</i> .....	19
2. <i>Sur longue période, une tendance à la hausse de la demande de visas</i> .....	21
<b>II. L'ACTIVITÉ « VISAS » N'EST PAS UN COÛT NET POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT</b> .....	23
<b>A. LES COÛTS COMPLETS DE L'ACTIVITÉ « VISAS » APPARAISSENT MODÉRÉS</b> .....	23
1. <i>L'administration des visas : un effectif de 900 équivalents temps plein</i> .....	23
2. <i>Quel est le coût d'instruction d'une demande de visa ?</i> .....	24
<b>B. LES FRAIS DE DOSSIER PERMETTENT DE COUVRIR LES COÛTS DE L'ACTIVITÉ « VISAS »</b> .....	24
1. <i>L'augmentation récente des frais de dossiers</i> .....	24
2. <i>L'instruction de la demande de visas est autofinancée</i> .....	25
<b>CHAPITRE DEUX :</b> <b>UNE FIABILITÉ DE LA DECISION GLOBALEMENT SATISFAISANTE, UNE QUALITÉ DE SERVICE ENCORE PERFECTIBLE</b>	
<b>I. L'ENJEU : UNE DÉCISION FIABLE ET ÉQUITABLE</b> .....	29
<b>A. LES SERVICES DES VISAS SE TROMPENT-ILS DANS LEURS DÉCISIONS ?</b> .....	30
1. <i>Le taux de personnes éloignées du territoire national ayant bénéficié d'un visa témoigne d'une fiabilité de la décision variable selon les postes</i> .....	30
2. <i>Des recours contenus contre les refus de visas, des annulations peu fréquentes</i> .....	33
<b>B. LES NOUVEAUX OUTILS AU SERVICE DE LA FIABILITÉ DE LA DÉCISION</b> .....	36
1. <i>Une biométrie en cours de déploiement</i> .....	36
2. <i>La « procédure retour » : un instrument que l'on doit laisser s'installer</i> .....	37

<b>II. LA QUALITÉ DE SERVICE PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉE</b> .....	39
<b>A. LE DÉLAI DE TRAITEMENT DE LA DEMANDE DE VISA CONSTITUE AUJOURD’HUI UN POINT NOIR</b> .....	39
1. <i>La nécessaire introduction de tableaux de bord</i> .....	39
2. <i>Le dilemme d’un service des visas surmené : contingentement de la demande de visas ou rallongement des délais ?</i> .....	40
<b>B. LES AUTRES AMÉLIORATIONS SOUHAITABLES</b> .....	42
1. <i>Le nombre de visas de circulation reste trop limité</i> .....	42
2. <i>Une information plus satisfaisante</i> .....	43

**CHAPITRE III :  
LES TENSIONS AUTOUR DE L’ACTIVITE « VISAS » NÉCESSITENT  
UNE NOUVELLE CULTURE DE TRAVAIL**

<b>I. DES TENSIONS MAJEURES AUTOUR DE L’ACTIVITÉ « VISAS »</b> .....	49
<b>A. LA FRAUDE DOCUMENTAIRE, UN PHÉNOMÈNE ENDÉMIQUE</b> .....	49
1. <i>Une fraude documentaire aujourd’hui massive, mais perçue avec une certaine légèreté par certains services de l’Etat sur le territoire national</i> .....	49
2. <i>La vérification systématique des documents est particulièrement chronophage</i> .....	50
<b>B. LES PRESSIONS SUR LES CONSULATS SONT CONSIDÉRABLES</b> .....	52
1. <i>Les cas avérés de corruption sont fréquents autour de l’activité « visas »</i> .....	52
2. <i>La difficulté pour les consulats d’éviter les interventions</i> .....	53
<b>II. LA NÉCESSITE DE NOUVELLES CULTURES DE TRAVAIL</b> .....	55
<b>A. LES AMÉLIORATIONS INTERNES AU SERVICE DES VISAS</b> .....	55
1. <i>Parfaire la méthode : un recours accru aux entretiens est nécessaire</i> .....	55
2. <i>Améliorer les instruments existants : formation et informatique</i> .....	58
<b>B. UNE NÉCESSAIRE CULTURE DE TRAVAIL COMMUNE AUX ADMINISTRATIONS NATIONALES EN RELATION AVEC LES FLUX MIGRATOIRES</b> .....	59
1. <i>Une amélioration des relations de travail avec les préfectures qui reste à parfaire</i> .....	59
2. <i>Tous les services de l’Etat n’ont pas le réflexe d’une coopération utile avec les consulats : l’exemple de la dette hospitalière</i> .....	62
<b>C. L’ESPACE SCHENGEN AU QUOTIDIEN : UNE JUXTAPOSITION DE POLITIQUES NATIONALES D’ATTRIBUTION DE VISAS</b> .....	66
1. <i>Le taux de rejet des demandes de visas pour les ressortissants d’un même pays varie fortement selon les consulats européens</i> .....	66
2. <i>Une coopération entre consulats européens satisfaisante, mais perfectible, qui rend la perspective de consulats européens lointaine</i> .....	69

**CHAPITRE IV :  
COMMENT FRANCHIR UN NOUVEAU SAUT QUALITATIF SANS EFFECTIFS  
SUPPLEMENTAIRES ?**

<b>I. UNE EXTERNALISATION SOUHAITABLE DES TÂCHES ANNEXES, RENDUE INCONTOURNABLE PAR LE DÉVELOPPEMENT DE LA BIOMÉTRIE .....</b>	<b>75</b>
<b>A. UNE EXTERNALISATION SOUHAITABLE ET NECESSAIRE .....</b>	<b>75</b>
1. <i>L'externalisation est à la source d'une amélioration de service pour les demandeurs     de visas .....</i>	<i>75</i>
2. <i>L'externalisation est incontournable pour affronter les fortes variations de la     demande et la prise d'empreintes biométriques .....</i>	<i>77</i>
<b>B. L'APPARITION D'ACTEURS PRIVÉS IMPORTANTS DANS LE DOMAINE DES VISAS DOIT S'ACCOMPAGNER DE CERTAINES PRÉCAUTIONS .....</b>	<b>79</b>
1. <i>L'apparition d'acteurs privés importants dans l'externalisation d'une partie de la     procédure « visas » .....</i>	<i>79</i>
2. <i>La généralisation nécessaire de l'externalisation exige une grande rigueur dans les     relations contractuelles avec les sous-traitants .....</i>	<i>80</i>
<b>II. UN BESOIN EN EFFECTIFS CERTAIN, MAIS QUI RESTE À CHIFFRER .....</b>	<b>83</b>
<b>A. LES INSUFFISANCES DE LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES EFFECTIFS DES SERVICES DES VISAS .....</b>	<b>83</b>
1. <i>L'écart entre les effectifs des services des visas français et étrangers apparaît criant .....</i>	<i>83</i>
2. <i>Quels sont les besoins en effectifs ? .....</i>	<i>84</i>
<b>B. LA CRÉATION D'UNE MISSION « IMMIGRATION » DOIT PERMETTRE DE RÉALISER DES ARBITRAGES DANS LES EFFECTIFS .....</b>	<b>88</b>
1. <i>Un arbitrage qui doit être favorable aux services des visas .....</i>	<i>88</i>
2. <i>Comment déployer des effectifs dans les services des visas sans surcoût excessifs ? .....</i>	<i>89</i>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>93</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>95</b>
<b>ANNEXE 1 : MODÈLE DE REFUS TYPE DE VISA PROPOSÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE DANS SON PROJET DE CODE COMMUNAUTAIRE DES VISAS LE 19 JUILLET 2006 .....</b>	<b>101</b>
<b>ANNEXE 2 : REFUS TYPE DE VISA D'UN CONSULAT AMERICAIN .....</b>	<b>103</b>



## **AVANT-PROPOS : POURQUOI UN CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION DES VISAS ?**

En application de l'article 57 de la LOLF, votre rapporteur spécial a souhaité procéder au contrôle sur pièces et sur place de l'administration des visas, dont les crédits figurent, conformément à la loi de finances pour 2007, au sein du programme n° 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

Inquiet d'articles de presse, corroborés par un certain nombre d'informations, témoignant de la difficulté pour les demandeurs de visas de se rendre dans notre pays, votre rapporteur spécial a souhaité **passer de l'autre côté des guichets des consulats de France**, afin de prendre connaissance du fonctionnement de nos services des visas.

Au cours de déplacements dans quatre pays (Congo-Brazzaville, Madagascar, Russie, Turquie), votre rapporteur spécial a **contrôlé 7 de nos consulats** : Pointe-Noire, Tananarive, Tamatave, Moscou, Saint-Petersbourg, Ankara, Istanbul. Dans ces villes, il a visité certains consulats de nos partenaires allemands, anglais, américains, ou même finlandais. Votre rapporteur spécial s'est rendu dans les centres de prestataires privés auxquels font appel certains consulats étrangers, dont celui de Visa Facilitation Services (VFS), le leader indien de l'externalisation des procédures de visas. Il a eu un contact systématique avec les autorités économiques, politiques et universitaires sur le sujet des visas. A Pointe-Noire, votre rapporteur spécial a effectué une tournée de vérification des actes d'état-civil.

En outre, **nos 31 consulats les plus importants** ont été interrogés par la voie d'un questionnaire écrit.

Le présent rapport d'information présente cinq éléments marquants.

**Tout d'abord, la gestion des services des visas, pour leurs responsables et leurs agents, est aujourd'hui un « casse-tête ».**

La fraude sur les documents nécessaires pour obtenir un visa est endémique. 30 à 80 % des documents sont frauduleux à Madagascar ou au Congo-Brazzaville.

Par ailleurs, face à la demande de visas des pays émergents, constituée par les classes moyennes souhaitant désormais voyager à l'étranger, les consulats sont face à un dilemme : rallonger les délais ou contingenter la demande. Les délais peuvent atteindre 4 semaines pour déposer un dossier de visa à Bombay, en haute saison. Au 30 juin 2007, les demandeurs de visas au consulat du Caire devaient attendre le 12 août pour déposer leur dossier de visa, ce qui constitue un délai inacceptable.

A Moscou, une agence de voyage par autocar ne peut déposer plus de 100 dossiers par jour. Votre rapporteur spécial recommande de **publier les**

**délais d'attente en ligne**, comme le font les consulats américains, de fixer des objectifs et de s'y tenir.

Deuxièmement, les services des visas doivent donc **se concentrer sur l'examen des dossiers en externalisant au secteur privé les tâches annexes** (collecte des dossiers et saisie des données). Une expérience est en cours à Istanbul, Moscou et Saint-Petersbourg. Ce mouvement, encore timide par rapport à l'action systématique de l'agence des visas britanniques UK Visas, doit être **généralisé aux 30 consulats les plus importants**, afin de dégager des gains de productivité qui peuvent atteindre **15 %**.

**Troisièmement, une mise en cohérence s'impose.** Certaines administrations, sur le territoire national, considèrent la fraude à l'état-civil avec trop de naïveté. Au consulat de Pointe-Noire (Congo-Brazzaville), votre rapporteur spécial a relevé trop d'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. Il recommande d'éviter les décisions divergentes entre administrations, notamment entre l'agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations, qui décide du regroupement familial, et le consulat, qui décide de la délivrance d'un visa.

Le nouveau ministère de l'immigration doit, quatrièmement, permettre **l'émergence d'une culture de travail commune aux administrations en relation avec les flux migratoires**. Ceci passe par la création d'un institut de formation consulaire et préfectoral, des échanges réguliers de personnels, une meilleure circulation de l'information. Des bases informatiques communes entre consulats, préfectures et police de l'air et des frontières sont indispensables. La formation des agents locaux ne doit plus être négligée.

Il faut enfin, cinquièmement, **doter le ministère de l'immigration d'un budget**, c'est-à-dire au sens de la LOLF une mission, regroupant notamment les crédits et les effectifs des services des visas et des services des étrangers des préfectures, afin de réaliser les arbitrages et les investissements qui s'imposent : le coût moyen de traitement d'une demande de visa est de 35 euros, tandis que le coût moyen d'une reconduite à la frontière atteint 1.800 euros. Sur la base de la productivité des consulats britanniques, en pointe dans ce domaine, il manquerait 50 agents titulaires dans nos services des visas.



**Votre rapporteur spécial au guichet des visas  
du consulat général de France à Pointe-Noire le 19 juin 2007**



## LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Les consulats doivent se voir fixer des **objectifs stratégiques clairs** : ouvrir largement la porte aux visites touristiques, familiales et d'affaires en évitant que l'obtention d'un visa de court séjour aboutisse à un maintien durable sur le territoire.

2. Il faut suivre sur la durée, consulat par consulat, le **taux de personnes éloignées du territoire national ayant bénéficié d'un visa**, afin d'orienter les moyens vers les pays à risque et de définir une politique d'attribution des visas en fonction des risques migratoires de chaque pays.

3. Un **tableau de bord des délais d'attente des demandeurs de visa** doit être établi pour chaque consulat et mis en ligne. Il faut fixer des objectifs de délai et s'y tenir.

4. Une **justification « type » des refus de visas** doit être mise en place.

5. L'administration doit **suivre systématiquement les avis de la commission de recours des visas**.

6. Des **brochures d'information modernes** doivent être établies pour les demandeurs et les hébergeants.

7. Les vérifications des actes d'état-civil réalisés par les consulats doivent être suivies d'effet par les autres administrations : dans les dossiers de regroupement familial, l'agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations doit **suivre les conclusions des consulats en matière de filiation**.

8. Une **culture de travail commune** aux administrations en relation avec les flux migratoires passe par un **institut de formation préfectoral et consulaire**. La formation des recrutés locaux ne doit plus être négligée. Elle passe notamment par la **téléformation**.

9. **Le travail des administrations autour de l'immigration économique** n'est pas satisfaisant. Un vaste chantier doit être ouvert pour recruter les véritables compétences et talents dont notre pays a besoin.

10. Une **base de données commune** entre consulats, préfectures et police de l'air et des frontières doit être développée et **mise en réseau**. La mise en place du système d'information Schengen (SIS) ne peut plus attendre.

11. L'externalisation des tâches annexes des services des visas doit être **généralisée au moins aux 30 premiers consulats**. Les prestataires privés doivent être retenus au terme d'une **mise en concurrence transparente**. Les contrats doivent comporter des **engagements de service précis** et une clause doit prévoir le tarif appliqué aux demandeurs.

12. Malgré l'externalisation, il manquera encore **50 emplois d'agents titulaires dans les services des visas**. Un redéploiement d'emplois entre administration centrale et consulats est possible.





## I. LA FRANCE EST UN PAYS OUVERT SUR L'EXTÉRIEUR

Malgré une baisse conjoncturelle récente 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) 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.

### Quelques chiffres sur les visas

- en 2006, nos consulats ont reçu **2.344.617 demandes de visas** en 2006. Plus de **2 millions de visas ont été délivrés**, soit un taux d'acceptation des demandes de **87 %** ;

- **201 postes consulaires français** sont habilités à traiter ces demandes. S'y ajoutent huit postes où nos partenaires Schengen représentent la France. **Nos 15 premiers consulats 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. Les visas de long séjour (étudiants, regroupement familial, adoption, enfants de Français) exigent des recherches fondées sur l'état-civil des personnes et un traitement plus long.

### A. LES ENTRÉES SOUS CONDITION DE VISAS REPRÉSENTENT UNE FAIBLE PART DES ENTRÉES SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS

#### 1. Le visa constitue l'exception pour entrer sur le territoire français

La France est **le premier pays d'arrivée de visiteurs étrangers** à ses frontières, devant l'Espagne et les Etats-Unis. Ces flux touristiques, familiaux et d'affaires induisent des recettes pour notre pays de l'ordre de 34 milliards d'euros par an.

Sur 76 millions<sup>1</sup> de résidents étrangers se rendant pour un court séjour dans notre pays, seuls 2 millions sont soumis à une obligation de visa préalable. **97,4 % des visiteurs étrangers sont donc dispensés de visa**<sup>2</sup>. Près de 9 visiteurs sur 10 proviennent des pays européens limitrophes de la France avec une forte majorité de Britanniques et d'Allemands. Aucun pays soumis à l'obligation de visa ne figure dans les 10 premiers pays d'origine des visiteurs étrangers en France.

<sup>1</sup> Il s'agit des visiteurs passant au moins une nuitée sur le territoire national.

<sup>2</sup> Contrairement à ce que l'on pourrait penser, il n'y a d'ailleurs pas de lien univoque entre obligation de visa et pression migratoire. Ce sont les Roumains, et de loin, qui constituent la nationalité faisant l'objet du plus grande nombre de reconduites à la frontière : le risque migratoire peut être présent dans des pays qui ne font pas l'objet d'une obligation de visa pour se rendre en France. 43 nationalités ne sont pas soumises à obligation de visas. Certaines peuvent néanmoins poser question en matière d'asile ou d'immigration : Roumanie, Bulgarie, Bolivie, Brésil, par exemple.

Pour autant, les flux d'affaires ou de tourisme venant de certains pays émergents (Chine, Russie, Turquie, mais aussi, dans une moindre mesure, Afrique du Sud), soumis à l'obligation de visa, sont en progression constante. Ils constituent un élément précieux pour l'avenir économique de notre pays, pays de tourisme et de congrès. La demande chinoise de visas a augmenté de 9 % en 2006. Moscou est devenu la même année le premier poste consulaire au monde pour les demandes de visas, avec près de 260.000 demandes.

**Les 15 services des visas les plus importants en 2006**

	<b>Poste</b>	<b>Demande</b>	<b>Taux d'accord</b>
1	Moscou	259.423	97,22%
2	Alger	159.348	56,02%
3	Istanbul	106.085	96,55%
4	Pékin	102.561	91,06%
5	Tunis	84.268	87,56%
6	Londres	79.287	90,83%
7	Casablanca	73.657	83,49%
8	Taipei	70.726	99,78%
9	Annaba	53.181	52,18%
10	Genève	43.617	97,74%
11	Kiev	42.797	90,02%
12	Bombay	42.304	96,57%
13	Shangai	38.177	89,88%
14	Beyrouth	36.127	83,32%
15	Saint-Petersbourg	34.650	98,40%

*Source : ministère des affaires étrangères*

L'arrivée de nouvelles compétences, d'où qu'elles viennent, doit être encouragée, dans un contexte de concurrence internationale autour des meilleurs talents. **L'obtention de visas de long séjour pour les compétences et les talents doit être facilitée.**

L'enjeu pour nos consulats est donc de prendre en compte cette mobilité internationale accrue. Un objectif stratégique clair doit leur être fixé : **ouvrir largement la porte aux visites touristiques, familiales et d'affaires en évitant que l'obtention d'un visa de court séjour aboutisse à un maintien durable sur le territoire.**

Cet objectif doit être partagé avec les autres Etats de l'espace Schengen. En effet, un visa de court séjour délivré par un autre Etat<sup>1</sup> de l'espace Schengen donne accès au territoire national. Or la France délivre 20 % des visas de l'espace Schengen. 8 étrangers sur 10 astreints à l'obligation de visas peuvent donc avoir accès au territoire sous couvert d'un visa Schengen, sans passer par un consulat français.

---

<sup>1</sup> Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Islande (Etat qui n'est pas membre de l'Union Européenne), Italie, Luxembourg, Norvège (Etat qui n'est pas membre de l'Union Européenne), Pays-Bas, Portugal, Suède.

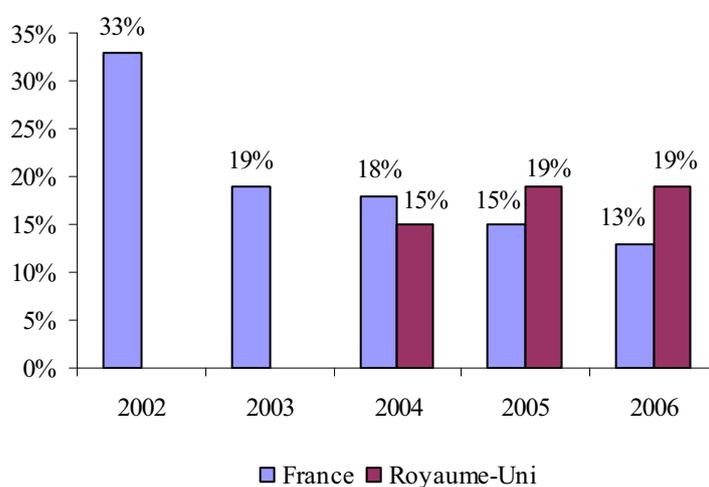
## 2. La proportion de visas refusés est globalement faible

En 2006, le pourcentage de rejet des demandes de visas **s'est établi à seulement 13 %**. Le taux de refus des dossiers de visas de l'agence britannique des visas, UK visas, est de 19 %.

Compte tenu des écarts de périmètre et de l'absence d'harmonisation entre les différents Etats européens<sup>1</sup>, même au sein de l'espace Schengen - ce qui est d'ailleurs problématique - on doit considérer que la France est dans la ligne de pays comparables s'agissant du taux de rejet des demandes de visas.

Evolution du taux de refus des demandes de visas

(en %)



Source : rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration, rapport d'activité de UK Visas 2005/2006

Le pourcentage de refus de visas est en diminution constante depuis l'année 2002, où il avait alors atteint 33 %. Il est en effet affecté par des aléas de mesure : **les consulats n'ont semble-t-il pas comptabilisé de la même manière, jusqu'à une période récente, les demandes incomplètes auxquelles il n'avait pas été donné de suite**, certains les assimilant à des refus, d'autres non.

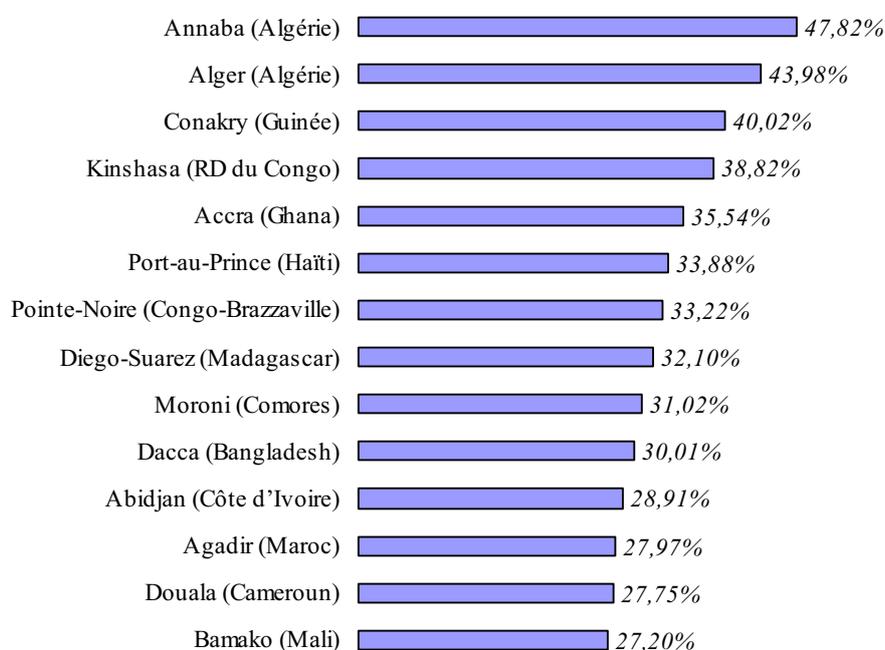
Mais un facteur surtout explique cette forte baisse : la demande de visas a globalement diminué depuis 2002, à commencer par la demande émanant des ressortissants algériens dont le taux de refus est très significativement supérieur à la moyenne. La demande de visas dans les consulats de France en Algérie constitue de l'ordre de 10 % de la demande globale. Elle a même pu en représenter jusqu'à 15 %. Avec plus de 40 % de refus – bien au-dessus de nos partenaires européens, le consulat général de

<sup>1</sup> On doit souligner ici la nécessité de tableaux de bord régulièrement adressés au Parlement.

France à Alger figure dans le « peloton de tête » des consulats refusant le plus de visas. Il est peu probable que le taux de refus puisse descendre au-dessous de la barre des 35 %.

Si le consulat général de France à Moscou rejette seulement 2,3 % des dossiers, ce qui témoigne d'un risque très faible - mais réel, pour les demandes demeurant rejetées - d'immigration irrégulière, d'autres consulats doivent ainsi prendre en compte la pression migratoire et les risques de détournement de la procédure de visas de court séjour à des fins de maintien sur le territoire. Sans surprise, les consulats affichant les taux de refus les plus élevés de visas se trouvent pour l'essentiel en Afrique.

#### Consulats dont le taux de refus des demandes de visas est le plus élevé



Source : ministère des affaires étrangères

Dans certains consulats, le taux de refus a pu varier à la suite de l'introduction de la biométrie. A Bamako, le taux de refus serait ainsi en baisse car la mise en œuvre de la biométrie aurait permis de faire disparaître les dossiers fondés sur une usurpation d'identité<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Certains visas étaient cédés à une autre personne sur la base d'une vague ressemblance physique, d'où la mise en œuvre de comportement de précaution du consulat.

**B. UNE BAISSÉ RÉCENTE DE LA DEMANDE DE VISA QUI NE DOIT ÉTRE QUE CONJONCTURELLE**

**1. Une baisse récente de la demande de visas liée à des éléments conjoncturels**

Entre 2001 et 2006, la demande de visas est passée de 2.913.202 dossiers déposés à 2.344.617, soit une baisse de près de 20 %. Cette diminution, très importante entre 2002 et 2003, s'est néanmoins poursuivie depuis : par rapport à 2005, la demande de visas de l'année 2006 s'est établie en baisse de -3,12 %. Cela s'explique principalement par la baisse continue de la demande algérienne (212.000 visas demandés en 2006 contre 266.000 en 2005).

**Evolution de la demande de visas pour la France<sup>1</sup>**

	2001	2002	2003	2004	2005
Demands	2.913.202	3.044.004	2.508.052	2.514.429	2.411.370
Visas délivrés	2.125.055	2.036.282	2.024.179	2.059.460	2.053.378
<i>dont visas Schengen</i>	1.944.940	1.848.688	1.850.463	1.895.831	1.896.219

Source : ministère des affaires étrangères

Le mouvement contraste avec l'évolution constatée au Royaume-Uni, où la demande de visas a, au contraire, **progressé de 45 %**.

**Evolution de la demande de visa pour le Royaume-Uni**

	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
Demands	1.750.459	1.941.910	2.233.837	2.544.352	2.550.277
<i>dont court séjour</i>	1.249.527	1.428.984	1.604.852	1.783.630	1.742.674
<i>dont étudiants</i>	151.524	181.905	225.030	276.479	284.447 <sup>2</sup>

Source : rapport d'activité de UK Visas 2005/2006

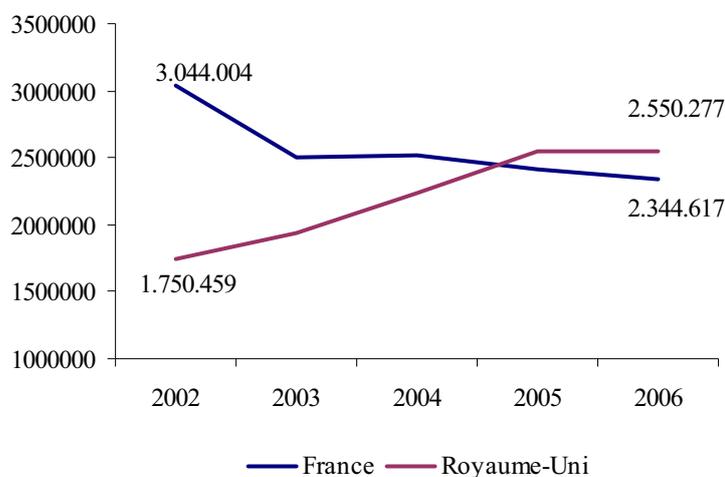
S'agissant de la France, la baisse de la demande s'explique essentiellement par la mise en place dans l'espace Schengen au 1<sup>er</sup> janvier 2003 du paiement des frais de dossier<sup>3</sup> et l'instauration de l'assurance médicale obligatoire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, ce qui aurait eu un effet dissuasif auprès des demandeurs potentiellement « à risque ». D'autres facteurs locaux peuvent affecter la demande de visas. Ainsi, à Cotonou (Bénin), la situation passablement désorganisée du service des visas en 2002 et 2003 a eu un impact sur la demande. Élément plus positif : une partie de la baisse de la demande de visas adressée au consulat général de France à Alger s'explique par l'augmentation du taux de visas de circulation, passé de 12 % à 22 % depuis 2003. Un visa de circulation est un visa qui, sur une période de 6 mois à trois ans, permet de réaliser plusieurs courts séjours de moins de trois mois, ce qui dispense les personnes concernées de formalités répétées.

<sup>1</sup> 2.344.617 demandes de visas en 2006.

<sup>2</sup> Le taux de refus est de 31 %.

<sup>3</sup> Les frais de dossiers sont dus que l'on obtienne ou non un visa.

### Evolution comparée de la demande de visas entre la France et le Royaume-Uni



Source : ministère des affaires étrangères/UK Visas

**Le nombre de visas délivrés reste lui relativement stable depuis 2002 et s'établit en 2006 au même niveau que les visas délivrés par le Royaume-Uni.** Il s'établit, d'année en année, aux alentours de 2 millions. En ce qui concerne les visas d'étude néanmoins, **il faut noter que les britanniques délivrent aujourd'hui plus de 88.000 visas étudiants, contre 62.000 pour la France.** Comme l'indique CampusFrance, qui constitue l'agence de promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger, « *les politiques restrictives en termes de visas d'études appliquées aux Etats-Unis, en Allemagne et en France conduisent à une baisse du nombre de visas attribués et à une stabilisation des effectifs. Seule la Grande-Bretagne, plus ouverte, voit ses effectifs d'étudiants étrangers continuer à croître vigoureusement* ».

Par ailleurs, entre 2005 et 2006, on constate selon le ministère des affaires étrangères une forte baisse des visas pour famille de français (-12,51 %) ou pour regroupement familial, géré par l'agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) (24,21 %).

De manière globale, il convient de mettre en perspective la baisse de la demande de visas **en prenant en compte l'augmentation des mariages ayant lieu à l'étranger, entre Français, le cas échéant d'origine étrangère, et étrangers.** Ces mariages connaissent une hausse importante : + 100 % depuis 1996. Cette hausse est particulièrement sensible au Maghreb : + 487 %, mais aussi en Turquie, où votre rapporteur spécial s'est rendu : + 656 %. **Ces mariages constituent fréquemment une source d'immigration familiale : la procédure de visa de droit commun est ainsi « contournée » par l'obtention automatique d'un visa en qualité de conjoint de Français.** Pour éviter les fraudes fréquentes, les consulats, en application de la loi n°2006-1376 du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des

mariages, transcrivent les actes de mariages sur les registres de l'état civil<sup>1</sup> du consulat de France à la condition que le futur époux français ait obtenu avant son mariage un certificat de capacité à mariage. Les consulats procèdent à des entretiens, voire à des vérifications d'état-civil, destinés à démontrer la réalité des liens et des intentions matrimoniales des futurs époux. Naturellement, **ceci n'est pas sans incidence sur la charge de travail des consulats**. Il faut remarquer également que, de plus en plus, **les services des visas et les services d'état-civil des consulats participent de la même politique, celle de la maîtrise de l'immigration frauduleuse**.

## 2. Sur longue période, une tendance à la hausse de la demande de visas

En tendance, la pression migratoire (Afrique sub-saharienne) et la mobilité internationale (Russie, Chine, Turquie, pays émergents) ne cessent de croître. Aucun facteur ne permet aujourd'hui de penser que la demande mondiale de visas continuera à baisser à court ou moyen terme.

### Estimation de la migration nette annuelle par continent

(en milliers)

	2000-2010	2010-2020	2020-2030	2030-2040	2040-2050
Afrique	- 416	- 377	- 395	- 393	- 393
Asie	- 1.311	- 1.210	- 1.221	- 1.222	- 1.222
Europe	1.271	799	805	808	808
Amérique latine/Caraïbes	- 1.108	- 616	- 590	- 595	- 595
Amérique du Nord	1.453	1.305	1.300	1.300	1.300
Océanie	111	99	101	102	102

Source : *World population Forum, ONU*

Selon le World population Forum, près de 400.000 personnes quittent chaque année le continent africain. En prenant en compte les autres terres d'émigration, l'Europe devrait accueillir 800.000 personnes par an au moins jusqu'en 2050. Cette pression se fera nécessairement sentir aux portes des consulats.

La mobilité internationale ne pourra qu'être profitable à la France, compte tenu des liens privilégiés qu'elle entretient avec certains pays, à condition qu'elle adapte sa politique de délivrance des visas entre ouverture et contrôle de l'immigration illégale. D'ores et déjà, la France occupe en Inde une place prépondérante en matière de destination touristique à l'instar de la Suisse et de la Grande-Bretagne : elle est ainsi dans ce pays le premier consulat Schengen. Les liens privilégiés entretenus avec certains Etats – la France est, par exemple, le deuxième fournisseur du Liban – crée des flux d'affaires et suscite des visites familiales

---

<sup>1</sup> Condition pour que le mariage soit opposable en France.

A l'inverse, en raison notamment des restrictions de notre politique des visas, les commerçants du Congo-Brazzaville ne viennent plus faire leurs achats en France, mais à Dubaï ou en Chine.

## II. L'ACTIVITÉ « VISAS » N'EST PAS UN COÛT NET POUR LE BUDGET DE L'ETAT

L'activité « visas » n'est pas un coût net pour l'Etat. Chaque demandeur, qu'il obtienne ou non son visa, acquitte des frais de dossiers. Cette recette permet un **autofinancement de l'activité visas**.

### A. LES COÛTS COMPLETS DE L'ACTIVITÉ « VISAS » APPARAISSENT MODÉRÉS

#### 1. L'administration des visas : un effectif de 900 équivalents temps plein

La loi de finances initiale pour 2007 a ouvert au titre de l'action n° 3 « Instruction des demandes de visas » du programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » de la mission « Action extérieure de l'Etat » **63 millions d'euros en crédits de paiement**<sup>1</sup>. Les emplois autorisés en équivalents temps plein s'établissent à 900, dont 150 en administration centrale.

Effectifs autorisés au titre de l'instruction des demandes de visas pour 2007

ETPT autorisés en 2007		Titulaires et CDI en Adm. Cent.	Titulaires et CDI dans le réseau	CDD et V.I.	Recrutés locaux	Total
Programme 151						
Action 03	Instruction des demandes de visa	150	239	11	500	<b>900</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2007

En coût complet<sup>2</sup>, selon le schéma de déversement analytique du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances, le montant des crédits de paiement concourant à l'instruction des demandes de visas s'établit en loi de finances initiale pour 2007 à **85 millions d'euros**.

En 2006, le coût analytique complet du traitement de la demande de visas a représenté 82,9 millions d'euros selon le projet de loi de règlement correspondant à cet exercice. **L'exercice 2006 manifeste une tension sur les effectifs** : le plafond d'emploi, fixé à 899 ETPT<sup>3</sup> pour 2006 a été dépassé (951 ETPT réalisés).

<sup>1</sup> En 2006, le total des crédits de paiement représentait 48,5 millions d'euros.

<sup>2</sup> Les coûts complets prennent en compte, pour la quote part des services des visas, le coût des services communs (ressources humaines, service immobilier, service informatique etc...).

<sup>3</sup> Equivalent temps plein travaillé.

### Effectifs au titre de l'instruction des demandes de visas pour 2006

ETPT 2006		Prévision	Réalisation
Programme 151			
Action 03	Instruction des demandes de visa	899	951

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlements pour 2006

## 2. Quel est le coût d'instruction d'une demande de visa ?

Le coût d'instruction d'une demande de visa varie dans une proportion de 1 à 20, selon le niveau de rémunération du personnel dans le pays considéré, les types de visas demandés et surtout selon le niveau de la demande qui permet ou non de rationaliser l'organisation.

Le ministère des affaires étrangères a réalisé dans un certain nombre de postes pilotes<sup>1</sup>, couvrant 13 % des délivrances de visas, une étude visant à calculer les coûts de l'instruction des visas, qui ressortent à 21 euros en moyenne pondérée s'agissant des seuls coûts du réseau (la médiane des consulats serait de 44 euros). La fiabilité de ce calcul est affectée par le fait qu'il est effectué hors prise en compte de notre consulat à Pékin (coût de visa à 9 euros dû au faible taux de comparution personnelle et au nombre important de visas déposés par des agences de voyages agréées) alors que ce dernier représente 35 % des visas de l'échantillon.

**En coûts complets, selon les calculs de votre rapporteur spécial, le coût moyen d'instruction d'une demande de visa ressort à 35 euros.** En tendance, ce coût devrait augmenter légèrement pour tenir compte des investissements nécessaires à la mise en œuvre de la biométrie. En effet, la biométrie conduit à équiper les consulats d'appareils permettant la prise des empreintes des 10 doigts. Elle peut conduire à rallonger les délais au guichet d'un maximum de l'ordre de trois minutes. Des difficultés de compréhension d'ordre linguistiques peuvent exceptionnellement rallonger les délais de prise d'empreinte.

### ***B. LES FRAIS DE DOSSIER PERMETTENT DE COUVRIR LES COÛTS DE L'ACTIVITÉ « VISAS »***

#### **1. L'augmentation récente des frais de dossiers**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, les frais de dossiers pour l'instruction visas sont passés de 35 euros à 60 euros pour l'ensemble des pays de l'espace Schengen<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Bangkok, Barcelone, Bratislava, Bruxelles, Budapest, Dakar, Genève, Londres, Madrid, Pékin, Pondichéry, Prague, Vienne et Wellington.

<sup>2</sup> L'accord Russie –Union européenne destiné à faciliter la délivrance de visas entré en vigueur au 1<sup>er</sup> juin 2007 prévoit néanmoins le maintien du tarif à 35 euros pour les ressortissants russes

Les frais de dossiers pour les visas de court séjour demandés par le Royaume-Uni s'établissent eux à 63 livres (93 euros) tandis que les frais réclamés par les consulats américains sont de 100 dollars (73 euros).

Le montant des recettes pour le budget général de l'Etat issu des droits visas (60 euros par demande) devrait atteindre **114 millions d'euros en 2007** selon des estimations du ministère des affaires étrangères se fondant sur le niveau de la demande de 2006.

## **2. L'instruction de la demande de visas est autofinancée**

En 2006, le taux d'autofinancement de l'instruction des visas était de **89,3 %** (coût analytique de 82,9 millions d'euros pour une recette issue des droits visas de 74 millions d'euros).

L'instruction des demandes de visas apparaîtrait entièrement autofinancée en 2007 sur la base d'une recette de 114 millions d'euros pour un coût analytique complet de 85 millions d'euros.

Toutefois, en application du contrat triennal de modernisation signé par le ministère des affaires étrangères et le ministère du budget le 18 avril 2006, le budget du ministère des affaires étrangères ne bénéficie que de l'équivalent de 50% du produit de la recette des frais de dossiers de demandes de visas<sup>1</sup>.

Comme l'a indiqué votre rapporteur spécial au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, ce contrat n'a même pas été respecté en 2006. Le programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » n'a disposé pour la mise en œuvre de la biométrie en 2006, que d'un financement complémentaire de 3,25 millions d'euros, en-deça des 16 millions d'euros supplémentaires attendus au titre du contrat de modernisation. Pour 2007, ces 16 millions d'euros ont été inscrits en loi de finances initiale, mais ne concernent que les titres 3 (fonctionnement) et 5 (investissement), interdisant de fait tout recrutement de personnel.

**Il paraît compréhensible que la totalité des frais de dossier visas ne soit pas affectée au fonctionnement des services des visas**, la mobilité internationale des personnes induisant d'autres dépenses sur le territoire français, au titre notamment du contrôle des entrées à la frontière. La France n'a, en revanche, pas fait le choix britannique, consistant à donner une autonomie de gestion à ses services des visas, par le biais de la création d'une agence, ce qui aurait permis une indéniable souplesse de recrutement, point critique dans les négociations budgétaires entre le ministère chef de file au titre des visas et la direction du budget.

---

*et des cas de gratuité nombreux pour les parents proches, les étudiants ou les personnes handicapées.*

<sup>1</sup> *Ce qui constitue, il faut le signaler, un progrès par rapport à une période récente où les services des visas ne bénéficiaient pas d'un droit de retour automatique sur les frais de visas.*



**CHAPITRE DEUX :  
UNE FIABILITÉ DE LA DECISION GLOBALEMENT  
SATISFAISANTE, UNE QUALITÉ DE SERVICE ENCORE  
PERFECTIBLE**



**Guichets du consulat général de France à Saint-Petersbourg (2007)**



## I. L'ENJEU : UNE DÉCISION FIABLE ET ÉQUITABLE

Votre rapporteur spécial a souhaité examiner la fiabilité et l'équité de la procédure de délivrances des visas. Ce faisant, il s'est interrogé sur les indicateurs disponibles pour mesurer la qualité des décisions des consulats. Le taux de refus des visas ne saurait être un indicateur de performance satisfaisant de la relative ouverture ou de la relative sévérité de notre administration : la fiabilité des décisions, et son caractère équitable, se juge au cas par cas, dossier par dossier.

Qu'est ce donc qu'une décision fiable et équitable ?

Il s'agit, d'une part, de **refuser les visas qui doivent l'être**, de manière justifiée. A première vue, le taux d'annulation des refus des visas dans le cadre de procédures juridictionnelles ou préjuridictionnelles apparaît comme un instrument de mesure adéquat.

Il s'agit, d'autre part, de **ne pas délivrer de visas, notamment de court séjour, à des personnes s'employant ensuite à détourner la procédure pour se maintenir de manière durable sur le territoire français**. Or on ne sait pas aujourd'hui, faute de base informatique commune entre la police de l'air et des frontières et les services des visas, et en l'absence de circulation de l'information entre les différents pays de l'espace Schengen, si le titulaire d'un visa de court séjour a quitté ou non le territoire. Le ressenti de votre rapporteur spécial, lors de ses visites auprès des agents des consulats, a été que la tendance était à la sévérité et au contrôle. Un grand nombre d'agents s'est pris au jeu de la détection de la fraude, au risque parfois de la méfiance, mais en permettant aux consulats de jouer leur rôle de « têtes de pont de la politique de l'immigration ».

Comment mesurer l'impact de cette culture de travail ? Un indicateur mérite désormais un suivi régulier : celui du taux de personnes éloignées du territoire national ayant bénéficié d'un visa. Il s'agit en quelque sorte, comme le taux d'annulation des refus de visa, du taux d'erreur de nos consulats.

De ce point de vue, les chiffres disponibles témoignent d'une fiabilité globalement satisfaisante de la procédure « visas ».



Postes de travail au consulat général de Saint-Petersbourg (2007)

## ***A. LES SERVICES DES VISAS SE TROMPENT-ILS DANS LEURS DÉCISIONS ?***

**Les erreurs commises dans le cadre de la procédure de délivrance des visas ont un impact significatif**

**Les conséquences des refus erronés de visas sont les suivantes :**

- des recours qui prennent un temps précieux et apparaissent coûteux ;
- une perte de croissance économique pour la France (moins fréquentation touristique, réduction du volume d'affaires) ;
- une perte de bien-être familial pour les demandeurs de visas et leurs proches ;
- un effet d'image négatif pour la France.

**A l'inverse, les conséquences des visas indûment délivrés :**

- un nombre accru de demandes d'asile instruites par l'OFPRA pour être ensuite rejetées ;
- un nombre accru de personnes en situation irrégulière ;
- une croissance du travail illégal ;
- un risque d'activité criminelle, voire terroriste, accrue.

### **1. Le taux de personnes éloignées du territoire national ayant bénéficié d'un visa témoigne d'une fiabilité de la décision variable selon les postes**

Votre rapporteur spécial a interrogé l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) afin de connaître le pourcentage de demandeurs d'asile entrés sur le territoire avec un visa délivré par nos consulats. **Une telle information permettrait d'évaluer la capacité d'appréciation de nos consulats.** Selon l'OFPRA néanmoins, la grande majorité des demandeurs d'asile affirment être dépourvus de titre de voyage. Le fait d'avoir obtenu un visa, et les documents et déclarations produits à l'appui de la demande de visa, sont des éléments d'appréciation de la crédibilité des déclarations des demandeurs, éléments qui ne seraient pas toujours, selon la direction de l'OFPRA, dans l'intérêt de celui-ci. Cela est particulièrement vrai pour les nationalités européennes et pour les demandeurs de Turquie mais aussi asiatiques (Chine, Sri Lanka) et africaines. Certaines exceptions méritent d'être relevées. La quasi-totalité des Rwandais et des Haïtiens qui se rendent en métropole disposent d'un passeport et d'un visa en cours de validité. D'après les estimations de l'OFPRA, près de 50 % des demandeurs d'asile algériens sont titulaires d'un visa d'entrée sur le territoire français.

L'intérêt d'une telle information trouve naturellement ses limites, pour les personnes se voyant reconnaître le statut de réfugié. Pour fuir des persécutions avérées, il peut apparaître « légitime » de « tout tenter », y compris en détournant les visas de court séjour de leur objet premier.

En revanche, **l'échantillon des personnes reconduites à la frontière conduit à davantage d'enseignements** en ce qui concerne la fiabilité des décisions. 23.831 personnes ont été reconduites à la frontière au cours de l'année 2006. Les nationalités les plus représentées dans les reconduites à la frontière permettent de prendre en compte le risque migratoire lié à chaque pays.

**Les reconduites à la frontière par nationalité en 2006 (total : 23.831)**

Nationalité	Nombre de reconduites à la frontière	Pourcentage par rapport au total
Roumaine	5.041	21,2%
Algérienne	3.170	13,3%
Marocaine	2.062	8,7%
Turque	2.052	8,6%
Bulgare	1.201	5,0%
Chinoise	898	3,8%
Indienne	861	3,6%
Tunisienne	748	3,1%
Malienne	509	2,1%
Moldave	376	1,6%

*Source : ministère des affaires étrangères*

Les 10 nationalités ci-dessus représentent 71 % des reconduites à la frontière. Les cinq premières nationalités représentent 56,8 % des reconduites à la frontière.

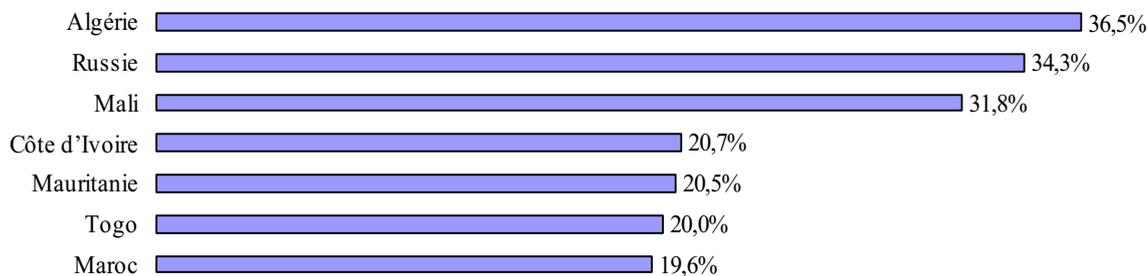
Une enquête auprès de 40 consulats situés dans les pays d'où sont originaires le nombre le plus important de personnes éloignées de notre territoire en 2005 a permis d'établir le pourcentage de celles qui s'étaient vu délivrer un visa par nos consulats. **Seulement 16,5 % des personnes éloignées à la frontière en 2005 avaient pu entrer sur le territoire grâce à un visa de nos consulats. Les autres étaient donc entrées clandestinement.**

Ce pourcentage constitue en quelque sorte le taux d'erreur de nos consulats. Il apparaît globalement faible, mais recouvre des écarts très importants : la fiabilité des décisions de nos consulats est variable (taux d'erreur de 1,3 % en Turquie, 32 % au Mali), parce que la pression migratoire qu'ils subissent est elle-même variable.

Cet indicateur, qui doit être suivi avec régularité, dans la durée, doit **orienter les moyens vers les postes à risque**. Il peut ainsi conduire à une déclinaison des méthodes de travail selon les risques rencontrés, plutôt que l'application de modes de travail standard quels que soit l'environnement des consulats.

**Postes dont le taux d'erreur au regard des reconduites à la frontière ultérieures apparaît supérieur à la moyenne**

(en %)

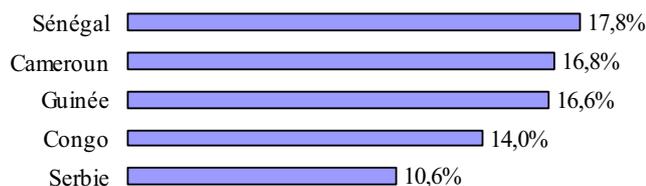


Le nombre de reconduits à la frontière du Congo, de Côte d'Ivoire, de Mauritanie, de Russie et du Togo est toutefois suffisamment faible pour ne pas permettre de conclusion définitive sur une seule année.

Source : ministère des affaires étrangères

**Postes dont le taux d'erreur au regard des reconduites à la frontière ultérieures apparaît dans la moyenne**

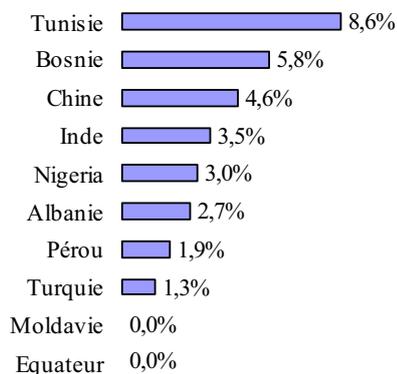
(en %)



Source : ministère des affaires étrangères

**Postes dont le taux d'erreur au regard des reconduites à la frontière ultérieures apparaît inférieur à la moyenne**

(en %)



Plus de 10 % des personnes reconduites à la frontière de nationalité albanaise et moldave avaient néanmoins bénéficié d'un visa d'un autre consulat Schengen.

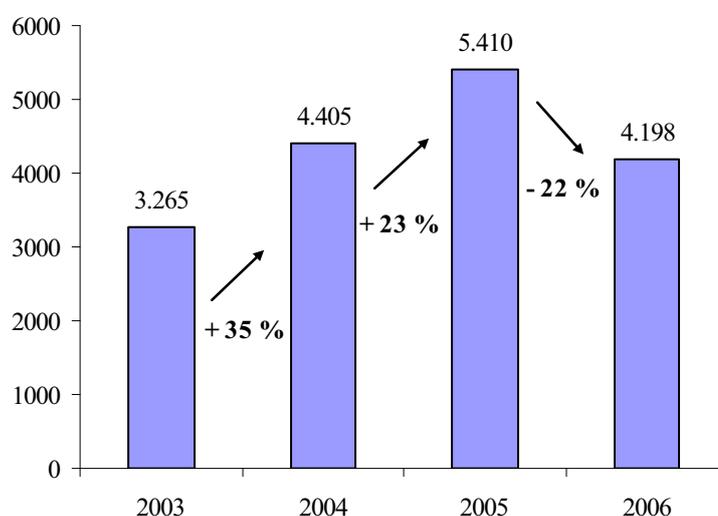
Source : ministère des affaires étrangères

## 2. Des recours contenus contre les refus de visas, des annulations peu fréquentes

Le taux d'annulation des refus de visas pourrait être un indicateur optimal de qualité de la décision si le nombre des recours n'était aussi bas : « seulement » 4.198 recours en 2006 devant la commission de recours des refus de visas (CRV), dont 50 % pour le Maroc<sup>1</sup> et 25 % pour l'Algérie, pour 300.000 refus de visa. **Les voies de recours ne sont pas indiquées aux demandeurs de visas.** Ceci suffit pour expliquer que la commission ne subisse pas un afflux de recours alors sa saisine est gratuite, et se fait par simple lettre, et sans ministère d'avocat.

L'enjeu budgétaire d'une décision de refus de visa mieux comprise et mieux admise, évitant un éventuel recours devant la commission de recours des refus de visas n'est pas neutre : **selon les calculs de votre rapporteur spécial, le coût d'instruction d'un recours contre un refus de visa est de l'ordre de 100 euros, soit trois fois le coût d'instruction d'une demande de visa.**

Evolution du nombre de saisines de la commission de recours des visas



Source : ministère des affaires étrangères

La commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France (CRV) a été instituée auprès du ministre des affaires étrangères par le décret n° 2000-1093 du 10 novembre 2000, afin de limiter le nombre de requêtes devant le Conseil d'Etat. Elle n'est pas une juridiction, mais une commission administrative à compétence nationale. Elle examine les recours contre les refus de délivrance de visas des postes, le cas échéant après

<sup>1</sup> En 2006, 38,7 % des recours provenaient de Fès...

les recours gracieux et hiérarchiques. Ses décisions sont susceptibles d'un contentieux devant le Conseil d'Etat. Aucun recours ne peut être introduit devant la juridiction administrative si un recours préalable n'a pas été formé auprès de la commission.

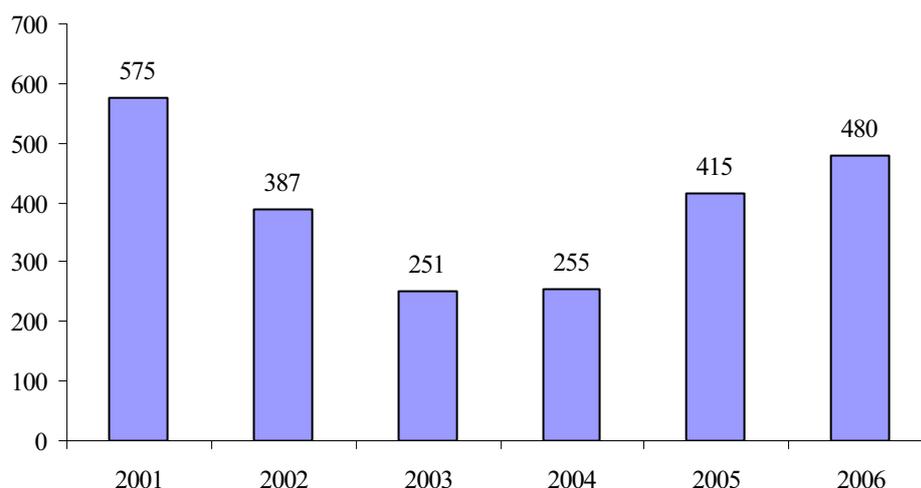
**Seuls un peu moins de 2 % de l'ensemble des visas refusés par les services consulaires français dans le monde (1,67 % pour l'année 2006), font l'objet d'un recours devant la commission.**

Dans près de 90 % des cas, la commission a prononcé le rejet du recours (soit 3.712 dossiers) et **dans 7,2 % des cas a recommandé la délivrance du visa**. Le pourcentage restant correspond à des non-lieux à statuer (visas délivrés ou désistement du recours) et à des irrecevabilités (absence de demande de visa).

De manière surprenante, malgré la modération des positions de la commission de recours des visas, le ministère des affaires étrangères ne suit les recommandations de **délivrance du visa que dans un cas sur deux**. Le ministère prend ainsi le risque d'une annulation finale par le Conseil d'Etat, au détriment du sort des demandeurs de visas concernés, qui voient ainsi le délai d'obtention d'une décision leur donnant raison se rallonger encore. De plus, le ministère des affaires étrangères, en procédant ainsi, remet en cause le rôle de filtre joué par la commission en matière de contentieux du Conseil d'Etat, qui constitue pourtant sa raison d'être.

Au final, 480 décisions de refus de visas, ont fait l'objet d'un recours en 2006 devant le Conseil d'Etat après avis de la commission<sup>1</sup>. Celui-ci a annulé 74 refus de visas en 2006 (contre 46 en 2005).

#### Evolution du nombre de recours pour annulation de visas devant le Conseil d'Etat



Source : ministère des affaires étrangères

<sup>1</sup> Dans certains cas, il est possible de faire un recours en référé devant le conseil d'Etat sans attendre l'avis de la commission de recours des visas. 81 recours en référé ont été effectués en 2006.

La relative confidentialité de la procédure, ainsi que l'efficacité de la commission de recours des visas, permettent à l'administration des visas d'afficher un taux d'annulation de ses décisions de refus extrêmement faible : **0,022 %**. A l'origine, l'indicateur de performance proposé au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat » était de 0,01 %. Il a été « prudemment » relevé à 0,03 %.

Cet indicateur n'épuise pas la question des recours. En effet, les consulats affrontent en amont de la commission des recours **un afflux important de recours gracieux qu'ils traitent du mieux qu'ils peuvent**. Votre rapporteur spécial s'interroge pour savoir si **une justification type des refus de visas**, comme le propose la Commission européenne dans son projet de code communautaire des visas (cf. annexe 1) ou comme le font les consulats américains (cf. annexe 2), ne permettrait pas, de manière vertueuse, d'éviter des recours dès lors que la décision du consulat serait mieux comprise, et donc mieux admise. Certains consulats reconnaissent volontiers les difficultés de communication qu'ils ont avec les demandeurs de visas, qui sont certes souvent de mauvaise foi, mais qui aussi peuvent éprouver des difficultés à comprendre des décisions des administrations françaises pour des raisons culturelles ou linguistiques.

Il ne s'agit pas de motiver les refus<sup>1</sup>, ce qui paraît impossible, sinon pour des raisons de principe, du moins pour des raisons budgétaires, mais de donner quelques clés de compréhension des refus de visas.

Comme l'a indiqué à votre rapporteur spécial le consulat général de France à Cotonou (Bénin), « *dans le contexte africain local, le visa pour la France est encore perçu comme un droit moral dont chacun disposerait en raison de l'histoire. Dans ces conditions, les refus sont souvent ressentis comme la violation d'un droit historique et ceux qui en font l'objet recherchent tout naturellement une autorité supérieure susceptible d'inverser la décision de rejet. Tout le monde s'en mêle, par intérêt personnel, par clientélisme, par nécessité sociale, par obligation familiale, villageoise, clanique, ethnique etc. avec d'autant plus de désinvolture que les intervenants en resteront jusqu'au bout parfaitement irresponsables. Aussi le poste s'est-il efforcé de désamorcer dès leur apparition la plus grande partie des problèmes liés aux visas en mettant en œuvre une politique de rencontre avec les demandeurs. Les agents, le responsable des visas, mais aussi le chef de poste lui-même reçoivent, si nécessaire sans rendez-vous, tout demandeur de visa qui souhaiterait exposer son cas – sans naturellement que la décision prise soit modifiée. Cette pratique menée depuis bientôt deux ans a abouti à créer une nouvelle image du consulat, répété plus ouvert et plus accessibles* ».

Faut-il suivre l'exemple de Cotonou ?

---

<sup>1</sup> Certains refus pour des visas pour de long séjour sont déjà bien entendu motivés, notamment s'agissant des conjoints ou enfants de ressortissants français ou des travailleurs autorisés à exercer une activité professionnelle en France.

## ***B. LES NOUVEAUX OUTILS AU SERVICE DE LA FIABILITÉ DE LA DÉCISION***

Deux nouveaux instruments, d'importance inégale, sont apparus pour rendre les décisions plus fiables. D'une part, la biométrie permet d'éviter des erreurs dans la délivrance des visas. D'autre part, la demande de présentation au retour des détenteurs de visas permet d'éviter, en cas de doute, un refus de visa qui pourrait apparaître après recours et interventions comme injustifié.

Ces deux instruments n'ont pas encore trouvé toute leur efficacité.

### **1. Une biométrie en cours de déploiement**

La biométrie consiste à stocker sur un document, une ou plusieurs caractéristiques physiques d'une personne (pour les visas, empreintes digitales, et photo) pour permettre de vérifier que le porteur d'un document en est bien le titulaire. L'élément biométrique étant propre à chaque personne, il constitue un élément d'identification infaillible<sup>1</sup>.

En application de l'article 12 de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité a été décidée l'introduction de visas biométriques. C'est en 2005 qu'a été lancée une première expérimentation dans cinq consulats : Annaba, Bamako, Colombo, Minsk et San Francisco. L'expérience a été élargie à 20 postes supplémentaires en 2006. 40 consulats supplémentaires seront équipés en 2007. Les 65 postes devant être équipés fin 2007 couvriront 52 % de la demande mondiale de visas. Les autres postes consulaires (environ 140), couvrant 48 % de la demande mondiale de visas, devraient être équipés en 2008.

Votre rapporteur spécial a pu constater, lors d'un déplacement en juillet 2005 à Annaba, ou à la lecture des réponses à son questionnaire écrit, que la mise en œuvre de la biométrie s'était jusqu'à présent déroulée dans de bonnes conditions, et qu'elle donnait des gages indéniables en termes d'identification des personnes. **Ce constat positif n'épuise pas complètement la question des moyens humains**, sur laquelle votre rapporteur spécial reviendra dans la dernière partie de son rapport d'information.

Dans les pays africains, tout particulièrement, les demandeurs de visas semblent s'être prêtés de bonne grâce à la prise d'empreintes, jusqu'au plus haut niveau de l'Etat, considérant sans doute que la biométrie était favorable aux demandeurs de bonne foi.

---

<sup>1</sup> Les consulats français travaillent pour l'heure « à l'aveugle » en matière de biométrie dans la mesure où la prise d'empreinte n'est pas immédiatement exploitée par les services spécialisés en France. A contrario de ce qui est pratiqué par nos services, les représentations américaines reçoivent via leurs moyens informatiques (ordinateurs centraux à Washington) un « feu vert » autorisant la poursuite de la démarche ou bien un « feu rouge » mettant immédiatement un terme à la procédure de visa en cours.

Des craintes se manifestent néanmoins. A Shanghai, le consulat général indique que les autorités chinoises estiment très discriminatoire la prise d'empreintes de leurs ressortissants, même si certains pays comme les Etats-Unis la pratiquent déjà. **On peut regretter que les Etats de l'espace Schengen ne se soient pas entendues sur une date de passage commune à la biométrie, pays par pays**, afin d'éviter que la France, qui est en pointe dans le développement de la biométrie, ne souffre seule des réactions de certains Etats, en s'exposant, le cas échéant, à des mesures de rétorsion. En l'espèce, notre pays paye son avance, ou du moins le retard des autres pays de l'espace Schengen.

A Washington, enfin, notre consulat général estime, dans sa réponse aux questions de votre rapporteur spécial, être en situation délicate. De son point de vue, *« il ne semble pas réaliste de penser que les membres du gouvernement fédéral, les ambassadeurs en poste à Washington, les hauts fonctionnaires américains et internationaux viendront au consulat pour la prise des empreintes digitales. La communication de l'Ambassade devra être précoce et persuasive pour faire passer de message, s'il doit être maintenu »*. Le poste conclut : *« la situation risque d'être ingérable et source de conflits quotidiens »*. Dans ce domaine, l'axe de communication principal semble être celui de la réciprocité, ressortissants français et ressortissants américains ayant vocation à être dans la même situation en matière de délivrance de visas...

## **2. La « procédure retour » : un instrument que l'on doit laisser s'installer**

En cas de doute sur le dossier d'un demandeur de visa, certains consulats délivrent le visa de court séjour à la condition que la personne se présente au guichet des services des visas à son retour, de façon à montrer que ses intentions n'étaient pas de s'installer illégalement en France ou dans l'espace Schengen.

Le rapport présenté au Parlement en décembre 2006 sur *« les orientations de la politique de l'immigration »* est sévère sur cette procédure : *« le résultat de cette expérience sélective, et largement perçue comme inopportune par les bénéficiaires de visas, n'est pas conclusif. Il n'est pas de nature à permettre de mesurer un taux significatif de non-retour »*. Il est vrai que les consulats ne disposent d'aucun moyen de contrainte sur les demandeurs de visas. La non-présentation au retour peut parfois être due à une simple négligence mais, dans certains cas, le visiteur peut aussi avoir trompé la confiance du service des visas et être resté illégalement en France ou en Europe.

Les réponses adressées par les consulats au questionnaire écrit de votre rapporteur spécial le conduisent à **souhaiter que l'on donne sa chance à la procédure de présentation retour, qui permet, dans un certain nombre de cas, d'éviter des refus inopportuns**. Ainsi, au consulat général de

France à Dubaï, où les entreprises se portent souvent garantes, la procédure est parfaitement respectée et même anticipée : une entreprise ayant demandé un visa prévient le consulat si l'employé concerné n'a plus de raison de voyager.

A Bamako, sur 8.875 visas délivrés entre le 15 mai et le 15 novembre 2006, 5.255, soit 59 % du total, ont été soumis à la présentation effective au retour des bénéficiaires des visas. Selon le consulat, la présentation présente un effet dissuasif certain et permet de délivrer des visas à des demandeurs à qui celui-ci serait refusé s'il n'existait pas cette forme de garantie. Le taux de délivrance a d'ailleurs progressé depuis la mise en œuvre de cette mesure, qui a, par ailleurs, nécessité la création d'un logiciel relativement complexe. Le contrôle au retour limite le nombre des interventions dans les affaires de visa, le non-retour éventuel plaçant l'intervenant en face de ses responsabilités.

Certes, il convient d'être attentif, consulat par consulat, au taux d'échec de la procédure. A Dakar, pour l'année 2006, 2.951 visas ont été délivrés assortis d'une présentation au retour. Le taux de non-présentation est d'environ 20 %. A Cotonou, les résultats paraissent très encourageants : plus de 90 % des personnes concernées se présenteraient spontanément au consulat. Trois conditions paraissent devoir être réunies pour assurer la réussite de la « présentation retour » :

- associer à chaque fois un garant (entreprise française, autorité française ou étrangère) à la procédure ;
- vérifier de manière systématique les retours<sup>1</sup> ;
- prévoir un outil informatique pour gérer ses retours, si possible intégré à la base informatique de gestion des visas RMV2.

---

<sup>1</sup> Sans citer le consulat en cause, votre rapporteur a pu constater que la demande de présentation retour n'était parfois pas même inscrite par les agents de guichet.

## II. LA QUALITÉ DE SERVICE PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉE

Les consulats français ont été dans le passé souvent montré du doigt en raison des longues files d'attente devant les services des visas, témoignant de conditions d'accueil dégradées. Aujourd'hui, ces files d'attente sont en voie de disparition progressive avec les trafics et troubles sur la voie publique qu'elles suscitaient. 40 consulats reçoivent les demandeurs sur rendez-vous, pris par téléphone.

De ce point de vue, la qualité de service s'est nettement améliorée. Un point noir demeure néanmoins : les **délais d'attente de la décision**, souvent bien trop longs. Ceux-ci doivent faire l'objet de tableaux de bord transmis régulièrement au Parlement.



**Dossiers en attente au service des visas d'Istanbul (2007)**

### ***A. LE DÉLAI DE TRAITEMENT DE LA DEMANDE DE VISA CONSTITUE AUJOURD'HUI UN POINT NOIR***

#### **1. La nécessaire introduction de tableaux de bord**

Votre rapporteur spécial a été frappé, en visitant les consulats du Royaume-Uni, de l'**exemplarité britannique en matière de suivi des délais**. L'agence des visas UK Visas est en effet astreinte à plusieurs indicateurs de performance visant à mesurer la qualité de service. Deux indicateurs concernent les délais. Le premier est constitué du pourcentage de décisions prises en matière de visas de court séjour dans un délai de 24 heures, pour les dossiers ne nécessitant pas un entretien. La cible est de 90 % : le résultat 2005/2006 s'établissait à 93 %.

Un deuxième indicateur concerne les dossiers nécessitant un entretien avant décision ou des investigations supplémentaires. 90 % des décisions doivent être prises dans un délai de 15 jours après le dépôt d'un dossier complet. En 2005/2006, les résultats se sont établis à 93,6 %.

**Chacun de ces indicateurs fait l'objet d'un suivi poste par poste.**

Un indicateur de délai est également présenté au Parlement français dans le projet annuel de performances relatif à la mission « Action extérieure de l'Etat », annexé au projet de loi de finances. Il est constitué du pourcentage de décisions en matière de visas de court séjour prises en moins de 11 jours. La cible est de 80 %. En 2006, le pourcentage était déjà de 83 % selon le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2006. Ce pourcentage constitue une moyenne et ne permet pas de prendre connaissance des pics de délais, qui interviennent par exemple au moment des vacances d'été.

L'indicateur présente, en outre, des défauts tels qu'il est impossible d'en tirer des conclusions en termes de qualité de service.

Tout d'abord, le délai court entre le moment du dépôt de la demande de visa et de la date de mise à disposition du passeport, en retour. Or 40 postes, parmi les plus importants, permettent le dépôt des demandes sur rendez-vous. Pour le demandeur de visa s'adressant à ces postes, le délai d'attente est constitué du délai nécessaire pour obtenir un rendez-vous auquel s'ajoute le délai de traitement de la demande. **C'est donc le délai global d'attente qui doit être mesuré.** Or, interrogés par votre rapporteur spécial, les consulats manifestent des modes de mesure très différents des délais. A l'évidence, aucun ne dispose d'un tableau de bord précis de suivi, prenant évidemment en compte le délai pour obtenir un rendez-vous. **Même l'indicateur présenté au Parlement n'est pas décliné dans les postes consulaires.**

Enfin, la transparence doit être de mise en matière de délai, vis-à-vis des demandeurs. Ce n'est pas vraiment le cas. **Votre rapporteur spécial suggère vivement une publication des délais en ligne, comme le pratiquent les consulats américains<sup>1</sup>, de prendre des engagements en termes de délais et de s'y tenir.**

**2. Le dilemme d'un service des visas surmené : contingentement de la demande de visas ou rallongement des délais ?**

En période de pics d'activité, les consulats sont contraints d'augmenter très significativement les délais pour faire face, à structure constante, au volume de la demande. Ainsi, à Abidjan, les délais d'obtention des rendez-vous vont de 2 jours ouvrés en période creuse à 4 semaines en période d'affluence estivale. A Beyrouth, les délais pour obtenir un rendez-

---

<sup>1</sup> [http://travel.state.gov/visa/temp/wait/tempvisitors\\_wait.php](http://travel.state.gov/visa/temp/wait/tempvisitors_wait.php).

vous doublent entre les périodes ordinaires (2 semaines) et les grandes périodes de congé (3 à 4 semaines). Au 30 juin 2007, il n'était pas possible d'obtenir un rendez-vous pour déposer un dossier de demande de visa au consulat général de France au Caire avant le 12 août...

Dans certains consulats, les délais sont déterminés à l'avance (7 jours au consulat général de Pointe-Noire) alors qu'ils pourraient sous doute parfois être réduits.

La biométrie, qui constitue un « facteur aggravant » dès lors qu'elle nécessite aujourd'hui une comparution personnelle au consulat, a rallongé les délais de manière préoccupante, ce qui nécessite une externalisation soutenue des tâches annexes au secteur privé, y compris la prise d'empreintes digitales. A Bombay, les délais, qui variaient entre 48 heures et 72 heures peuvent désormais atteindre trois semaines en haute saison. L'externalisation prometteuse menée par ce poste n'est malheureusement pas encore allée jusqu'à la prise d'empreintes digitales, qui a toujours lieu au sein du consulat général.

Enfin, **résultat d'une histoire particulière, les consulats de France à Alger et Annaba enregistrent des délais très longs** : les délais peuvent atteindre jusqu'à 35 jours à Alger et six semaines à Annaba pour les dossiers reçus par voie postale. En effet, les dossiers sont instruits au secteur consulaire Algérie de la sous-direction de la circulation des étrangers (SDCE) à Nantes. Cette procédure singulière a été initiée à un moment où la situation sécuritaire en Algérie était incertaine. Dans le courant du second semestre 2007, les consulats d'Alger et Annaba devraient retrouver la plénitude de leurs compétences, et réduire ainsi les délais.

Il existe, à Alger surtout, une possibilité de délais moins longs, via la procédure dite des « valises » : il s'agit des passeports d'agents de ministères ou d'entreprises publiques algériens qui arrivent, nombreux, par coursier, et sont traités directement par le consulat. Cette voie dérogatoire gagnerait à être limitée aux seuls demandeurs « VIP », comme le souhaite l'inspection générale des affaires étrangères dans un récent rapport d'inspection et comme s'y emploient nos équipes sur place.

Au total, les délais sont fréquemment trop longs. Votre rapporteur spécial s'est « mis à la place » des demandeurs de visas : **trouverait-on acceptable à Paris d'attendre quatre semaines pour obtenir un rendez-vous permettant de déposer un dossier de visa ? La réponse est évidemment négative.**

L'alternative trouvée par certains consulats à l'allongement des délais consiste à continger la demande. Telle est la voie poursuivie au consulat général de France à Moscou. Elle n'est pas moins dommageable pour les intérêts de notre pays.

A Moscou, **chaque agence de voyage par autocar accréditée ne peut déposer plus de 100 dossiers par jour (soit l'équivalent de deux**

**autocars**), limitation critiquée à juste titre par la presse russe. Ce « malthusianisme » sur les voyages par autocar, qui représenteraient 70 % de la demande de visas à Moscou, a **des effets sur le tourisme russe en France**. Selon Maison de la France, le secteur d'activité du tourisme français en Russie a, en 2006, accusé le contrecoup des problèmes de délivrance des visas au consulat de Moscou. Ce phénomène a ralenti des départs de visiteurs russes en France l'an dernier, notre consulat ayant enregistré une réduction de 7 % du nombre de visas délivrés. Pourtant, il existe un réel engouement pour les voyages intraeuropéens bon marché. Tandis que la délivrance de visas pour la France a chuté, le nombre de visas délivrés par l'Espagne, autre grand pays touristique, a considérablement augmenté en 2006 : en nombre total de visas délivrés aux ressortissants russes, l'Espagne est passée devant la France en 2006.

Faut-il rappeler que la Russie connaît aujourd'hui une croissance forte et la classe moyenne a désormais les moyens de voyager à l'étranger ?

## ***B. LES AUTRES AMÉLIORATIONS SOUHAITABLES***

### **1. Le nombre de visas de circulation reste trop limité**

Malgré des instructions politiques claires, données par M. Jacques Chirac, alors Président de la République, lors du sommet France-Afrique de Bamako de décembre 2005, les agents des visas freinent encore, pour des raisons culturelles, **l'attribution de visas de circulation**. Un visa de circulation permet de réaliser plusieurs courts séjours sur une période donnée.

En 2006, on a ainsi assisté à une légère baisse de la délivrance de visas de circulation (-1 %), sauf en Afrique où la délivrance s'est faiblement accrue (+ 1,4 %).

Pourtant, les consulats peuvent établir, en partenariat avec les autorités politiques, économiques, culturelles, universitaires du pays, en liaison avec la chancellerie et la mission économique, des « listes d'attention positive », de personnes particulièrement recommandées, qui peuvent avoir vocation à bénéficier de visas de circulation. Il s'agit justement de personnes dont la circulation fréquente entre la France et leur pays de résidence ne peut être que bénéfique aux relations bilatérales.

Si tous les consulats, peu ou prou, disposent de « listes d'attention positive », tous ne nourrissent et n'actualisent pas ces listes avec la même régularité, ce qui limite encore la délivrance des visas de circulation. Surtout, la culture de travail des agents des consulats, où domine une priorité donnée au contrôle, et donc parfois une certaine méfiance, les dissuade « d'oser les visas de circulation », qui conduisent le demandeur, pour une durée parfois longue, à ne plus passer par le consulat. A Istanbul, il est apparu à votre rapporteur spécial que la proportion de visas de circulation était notoirement insuffisante. Certains postes jouent néanmoins le jeu : à Ouagadougou, le

pourcentage de visa de circulation est passé, entre 2005 et 2006, de 10,32 % à 17,65 % du total.

## 2. Une information plus satisfaisante

Chaque consulat dispose d'un site internet, souvent de grande qualité, présentant un grand nombre d'informations sur les procédures de délivrance de visas. En revanche, **les documents mis à disposition des demandeurs**, le plus souvent de simples photocopies, réalisés en fonction des moyens disponibles par chaque consulat, **sont peu satisfaisants**, notamment au regard des brochures « couleur » de haute tenue que réalise l'agence UK Visas pour l'ensemble des consulats. Surtout, UK Visas réalise également des brochures pour les « hébergeants », ces personnes qui se portent garants pour le demandeur de visas et sont souvent à l'origine de son voyage. Une telle information manque aujourd'hui au sein de l'administration des visas française, alors que les hébergeants peinent le plus souvent à comprendre la procédure de délivrance ou de refus des visas.



**A Moscou, présentoir des brochures de UK Visas  
à l'intention des demandeurs de visas pour la Royaume-Uni**

De la même façon, les consulats ne sont aujourd'hui pas en mesure de donner des **renseignements personnalisés**, par exemple au téléphone, aux demandeurs de visas, faute de temps et de personne disponible. Il s'ensuit parfois des malentendus, et souvent des dossiers incomplets, au guichet des services des visas. **L'externalisation de l'information des demandeurs de visas** au secteur privé paraît de nature à résoudre ce problème.



**Les recommandations de votre rapporteur spécial  
pour améliorer la fiabilité des décisions et la qualité de service**

- le **suivi du taux de personnes éloignées du territoire national ayant bénéficié d'un visa doit être suivi sur la durée**, consulat par consulat, de manière à orienter les moyens vers les pays à risque et de définir une politique d'attribution des visas en fonction des risques migratoires de chaque pays ;
- le ministère en charge de l'immigration doit **respecter de manière quasi systématique les avis de la commission de recours des visas** ;
- une **justification type des refus de visas** doit être mis en place ;
- un **tableau de bord de suivi des délais d'attente du demandeur de visa**, de l'appel pour prendre un rendez-vous et déposer son dossier jusqu'à la remise du passeport, doit être établi dans chaque consulat. Les délais doivent être publiés en ligne ;
- il faut définir des **engagements en termes de délais** et s'y tenir ;
- il convient de cesser de **contingenter la demande à Moscou** pour le tourisme par autocar ;
- la **procédure de présentation au retour doit être poursuivie de manière plus rigoureuse** : associer les garants à la présentation « retour », vérifier de manière systématique les retours et prévoir un module de suivi informatique dans l'application visa RMV2 ;
- des **brochures d'information modernes** doivent être élaborées à l'intention des demandeurs de visas et des « hébergeants ».



**CHAPITRE III :  
LES TENSIONS AUTOUR DE L'ACTIVITE « VISAS »  
NÉCESSITENT UNE NOUVELLE CULTURE DE TRAVAIL**



**Postes de travail « visas » au consulat général de France à Istanbul (2007)**



## **I. DES TENSIONS MAJEURES AUTOUR DE L'ACTIVITÉ « VISAS »**

**Le travail des agents des services des visas est d'autant plus remarquable qu'il s'effectue dans des conditions difficiles.** La fraude documentaire constitue désormais un phénomène qui oblige à un contrôle systématique des documents produits à l'appui d'une demande de visas. Les interventions locales pour obtenir un accord du consulat sur un dossier particulier constituent une pression qui relève parfois du harcèlement. Fait malheureux : pas un consulat visité par votre rapporteur spécial depuis 2005 n'a été épargné par des cas de corruption d'agents, en relation avec la demande de visas : s'il s'agit de cas ponctuels, ils sont de nature à déstabiliser le fonctionnement d'un service en nourrissant le soupçon et en suscitant des difficultés dans les relations entre les agents.

### ***A. LA FRAUDE DOCUMENTAIRE, UN PHÉNOMÈNE ENDÉMIQUE***

#### **1. Une fraude documentaire aujourd'hui massive, mais perçue avec une certaine légèreté par certains services de l'Etat sur le territoire national**

Selon le ministère des affaires étrangères, 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. Certains consulats n'hésitent pas à évoquer une « *fraude documentaire endémique érigée en système* ».

Cette fraude touche les actes d'état civil et les jugements (destinés à combler l'absence d'un acte) : toute pièce officielle n'est pas pour autant authentique et peut être à l'origine d'erreurs majeures dans les identités, les liens de filiation et de parenté (exemple du regroupement familial). Pour l'année 2006, le taux d'actes faux ou de complaisance se situait à Abidjan entre 65 % et 75 % des actes d'état civil présentés à l'appui des dossiers de visas. Au Sénégal, les registres d'état-civil n'étant pas clos en fin d'année, de nombreux actes sont dressés le 31 décembre (parfois même un dimanche, jour férié au Sénégal) : cette pratique vise à inclure parmi les bénéficiaires d'un regroupement familial des enfants d'autres filiations, neveux ou cousins, par exemple.

La fraude est due le plus souvent à la déliquescence des administrations. Certaines pratiques culturelles locales peuvent en outre faire naître des difficultés dans l'établissement de certaines filiations<sup>1</sup> : au Congo-Brazzaville, si une femme est abandonnée par le père de son enfant avant la naissance, le grand-père maternel est réputé être le père de l'enfant.

---

<sup>1</sup> *L'établissement de la filiation est indispensable notamment dans le cas des demandes de regroupement familial.*

Au motif de cette pratique peuvent être présentés aussi bien des dossiers de bonne foi que des demandes frauduleuses. Enfin, la perte de cartes séjour en nombre élevé, qui conduisent leurs titulaires à demander la délivrance d'un visa de retour en France, est le symptôme de trafics divers autour de ces documents.

Dans certains consulats, la lutte contre la fraude documentaire semble porter ses fruits. Ainsi, à Rabat, la fraude paraît marginale par rapport aux années 2000/2004. La situation qui prévaut aujourd'hui est le fruit de la vigilance des agents aux guichets. Toutefois, on ne peut jamais exclure que les techniques modernes de contrefaçon ne permettent plus une détection des faux aussi aisée qu'auparavant. Tel est le cas à Canton, où on note une nette amélioration des faux.

**Les consulats alertent sur le phénomène.** Les administrations sur le territoire national appréhendent pourtant 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 demande de vérification d'état-civil doit être adressée pour toute formalité concernant un ressortissant d'un pays étranger sujet à la fraude documentaire: les vérifications d'état-civil des consulats doivent être suivies d'effet dans les administrations françaises.

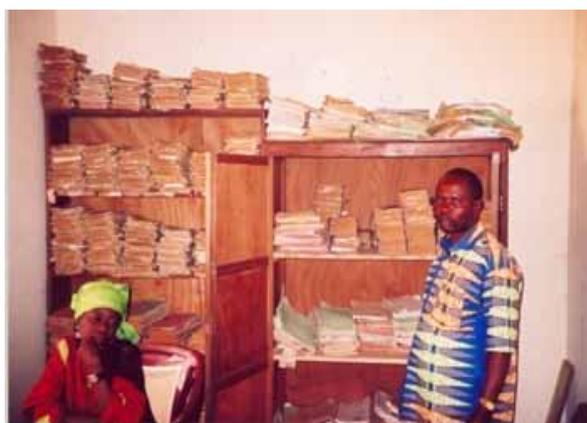
**Une crédulité certaine est par ailleurs dénoncée par certains consulats, en Chine, de la part d'entreprises « invitantes »**: à Canton, on cite ainsi le cas de sociétés françaises qui envoient des lettres d'invitation sur simple demande de particuliers chinois présentée par courrier électronique. Cette absence de contrôle est manifeste en ce qui concerne nombre d'organismes gérant les foires et salons.

## **2. La vérification systématique des documents est particulièrement chronophage**

Dans certains pays, le contexte local, marqué par une fraude et une corruption généralisées, impose un examen très minutieux des dossiers et de très nombreuses vérifications. L'examen approfondi d'un dossier prend beaucoup plus de temps. Des vérifications sont menées sur les justificatifs des employeurs, des assurances, des établissements bancaires, des services d'état-civil, ainsi que, le cas échéant, sur les réservations d'hôtel. Certains consulats portent plainte lorsque des fraudes sont constatées. A Alger, 17 plaintes pour fraude ont été déposées auprès des autorités algériennes pendant le 1<sup>er</sup> semestre 2006. Au cours des deux premiers mois de 2007, 27 plaintes avaient déjà été enregistrées.

Toute pièce officielle d'état-civil doit être authentifiée, sous peine d'erreurs majeures dans les identités, les liens de filiation et de parenté (exemple du regroupement familial), ce qui exige parfois des déplacements

dans les services d'état-civil eux-mêmes. Votre rapporteur spécial a ainsi accompagné un agent du consulat général de France à Pointe-Noire dans ses vérifications sur pièces et sur place d'actes d'état civil. Compte tenu de l'absence quasi-totale d'infrastructures routières hors de Pointe-Noire, chaque déplacement est très difficile.



**Sous-préfecture de Hinda (Congo Brazzaville), 23.000 habitants, service de l'état civil (2007)**

La collaboration avec les autorités locales est souvent bonne. A Annaba, les instructeurs procèdent, dès le moindre doute, à une demande d'authentification auprès des services locaux qui coopèrent volontiers. En France, par contre, les vérifications auprès des hôtels et/ou de certaines entreprises invitantes sont plus difficiles à obtenir. La collaboration des mairies françaises quant à l'authentification des certificats d'hébergement est totale.

De sa tournée d'état-civil au Congo-Brazzaville, votre rapporteur spécial a retenu deux éléments :

- le premier est **qu'il est aujourd'hui dans l'intérêt de la France de mener une action de soutien aux états civils africains**, par la formation, mais aussi par la mise à disposition de moyens significatifs. Un état-civil bien tenu évite la fraude et évite du travail aux agents de nos consulats ;

- le second est que les vérifications d'état-civil ralentissent nécessairement les procédures de regroupement familial, ce qui peut porter atteinte, lorsque les demandeurs sont de bonne foi, à leur droit à mener une vie familiale normale. L'exemple allemand doit être étudié de plus près : **les délais pourraient être raccourcis** par des expertises sur la base de tests ADN, ou des recherches menées par des avocats, à la demande et à la charge des demandeurs.

## **B. LES PRESSIONS SUR LES CONSULATS SONT CONSIDÉRABLES**

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

Pas un consulat que votre rapporteur spécial a visité depuis 2005 n'a été épargné par des cas de corruption d'agents, en relation avec la demande de visas. **Les agents des consulats font preuve d'un dévouement remarquable, mais il est visiblement « difficile » d'éviter des cas de déviance individuelle.** Cette corruption peut toucher selon les cas des titulaires (Kiev), des recrutés locaux du pays d'accueil (Madagascar, Istanbul...) ou de nationalité française (Moscou). Les moyens d'action sont multiples : accès au système informatique, non vérification volontaire de faux documents, vol de vignettes visas (Pointe-Noire). **Les agents exigeant de l'argent en échange de leur action ne sont pas tous nécessairement en mesure d'avoir un impact sur la décision.** Dans ce cas, ils sont souvent dénoncés par un client mécontent. Un vol de « vignettes » conduit, par ailleurs, rarement à une entrée sur le territoire, le titulaire de la vignette dérobée étant susceptible d'être arrêté à la frontière.

Il est malheureusement difficile pour les consulats de prévenir de tels agissements, et même de détecter les actes de corruption, repérés le plus souvent par des dénonciations externes. Ils interviennent plus facilement lorsque le consulat est « désorganisé », dans le cas par exemple d'une rotation trop importante de personnel. Ils peuvent être le fait d'agents donnant *a priori* toute satisfaction. Ils sont heureusement souvent cantonnés à une personne, sauf au consulat général de France à Moscou où une affaire de corruption a éclaboussé à l'été 2006 plusieurs agents, qui accéléraient les procédures contre une rétribution financière.

Les consulats visités par votre rapporteur spécial ne constituent malheureusement pas des cas isolés. Ainsi, dans les réponses à son questionnaire écrit, le consulat général de France à Beyrouth a indiqué avoir été confronté à une affaire de trafic de visas impliquant des agents de recrutement local qui favorisaient l'obtention de visas en traitant des dossiers dont les pièces justificatives étaient fausses (attestation d'assurances falsifiées, fausses attestations de travail). Il est de notoriété publique que des agissements délictueux ont également eu lieu dans le passé en Iran.

**La question de la corruption, qui encore une fois ne concerne que des cas individuels, ne doit plus être un tabou au Quai d'Orsay.** Ceci signifie notamment que les agents concernés doivent être systématiquement renvoyés, ce qui est le cas, du moins pour les recrutés locaux, mais aussi poursuivis pénalement, par le dépôt d'une plainte au Procureur de la République.

La corruption peut être, sinon totalement empêchée<sup>1</sup>, du moins très fortement réduite par des mesures liées à l'organisation du consulat. La mission d'inspection du service des visas au consulat à Moscou du 16 au 21 octobre 2006 a constaté que tous les agents du service des visas, quel que soit leur statut, étaient habilités à effectuer la totalité des opérations sur le système informatique RMV2, ce qui permettait la délivrance des visas sans contrôle hiérarchique. Cette anomalie a été corrigée. A Alger, également touché dans le passé par un cas de corruption, la **distinction entre l'agent qui instruit, celui qui décide et celui qui signe est scrupuleusement respectée.**

L'organisation idoine est en effet fondée sur un cloisonnement des tâches, entre l'établissement de la quittance, la réception de la demande, l'instruction du dossier, l'édition de la vignette et la signature du visa. Chacune de ces phases du traitement des demandes doit être effectuée par des agents différents, ou organisée de telle manière qu'un même agent ne puisse pas avoir accès sur un même dossier à certains endroits clés de la chaîne de traitement.

Votre rapporteur spécial a examiné avec intérêt le fonctionnement du consulat allemand d'Istanbul, où la permutation des agents au guichet est quotidienne, et la permutation entre postes au guichet et postes au « back office » est hebdomadaire, sans que les agents ne connaissent par avance leur poste de travail.

**La permutation des agents sur les différents postes est une condition indispensable pour un contrôle interne des services des visas performant.**

**Un outil informatique de suivi est essentiel. Celui-ci n'est malheureusement pas mis à la disposition de nos consulats.** Ceux-ci ne peuvent pas savoir, par agent, le nombre de dossiers traités, et le pourcentage des décisions favorables qui sont prises, contrairement à ce qui se passe, par exemple, au sein des consulats américains. Une telle information existe, mais doit être demandée à l'administration centrale, ce qui constitue du point de vue de votre rapporteur spécial, un obstacle à une politique nécessaire de prévention de la corruption.

## **2. La difficulté pour les consulats d'éviter les interventions**

Les postes consulaires sont harcelés par les interventions de tout niveau. On enregistre, en outre, au cours des dernières années une augmentation des recours gracieux et hiérarchiques, fréquemment appuyés des interventions. Les demandeurs de visa et leurs appuis en France ou à l'étranger sont de plus en plus exigeants sur les délais et acceptent de moins en moins les décisions de refus.

---

<sup>1</sup> *On ne pourra que difficilement empêcher qu'un gardien de consulat abuse d'un demandeur de visas crédule et lui demande de l'argent en échange d'une décision de visa qu'il n'est évidemment pas en mesure d'obtenir...*

On peut distinguer trois types d'interventions : les interventions d'élus ou de cabinets ministériels, les interventions internes aux ambassades et les interventions locales. Le traitement de ces interventions prend un temps certain, qui pourrait être mieux utilisé s'il était consacré à l'examen des dossiers.

Les interventions « françaises » sont parfois répertoriées par les postes. Ainsi, à Abidjan, on a dénombré en 2006 56 interventions parlementaires, 7 interventions du ministère des affaires étrangères, 12 interventions d'associations, d'ONG, du médiateur de la République, des administrations françaises. Certains consulats, comme à Annaba ou à Shanghai, envoient les dossiers à la cellule « intervention » de la sous-direction de la circulation des étrangers qui se charge de les « traiter ».

La multiplication des interventions oblige les consulats à s'organiser : passage de toutes les interventions auprès du consul général à Alger par exemple. **Cet effort d'organisation doit toucher plus particulièrement les interventions internes aux ambassades, provenant de la chancellerie, du service de coopération et d'action culturelle (SCAC) ou de la mission économique.** Il ne s'agit pas nécessairement d'opter pour un mode de fonctionnement « à l'américaine » où un ambassadeur ne saurait en aucune manière intervenir auprès d'un consul, sous peine que sa hiérarchie en soit aussitôt avertie et prenne, le cas échéant, une sanction. Les rapports entre le consulat et les autres services à l'étranger doivent néanmoins être organisés de manière rigoureuse, en prévoyant que **les interventions doivent se faire nécessairement par écrit**, et figurer ainsi au dossier du demandeur de visa, l'intervenant se portant par ailleurs garant du retour de l'intéressé, le cas échéant par le biais d'une « présentation au retour ». Des précautions doivent enfin être prises. Comme le rappelle fréquemment l'inspection générale des affaires étrangères, la circulation d'argent liquide au sein des ambassades, au titre des frais de dossier, doit naturellement être proscrite. Les frais visas ont vocation à être payés au guichet des services des visas.

S'agissant des interventions locales, celles-ci tournent de plus en plus au harcèlement : 2.000 interventions par an à Yaoundé ou Bombay, 1.000 à Ouagadougou. Le seul moyen d'en réduire le nombre est de ne pas y céder, comme le font par exemple les consulats allemands ou américains. Du point de vue de votre rapporteur spécial, une meilleure explication des refus, par les lettres types évoquées précédemment, pourrait réduire le nombre des interventions.

## II. LA NÉCESSITE DE NOUVELLES CULTURES DE TRAVAIL

Les tensions autour de l'activité visas supposent de nouvelles cultures de travail autour de trois axes : **améliorer la performance interne des consulats**, par une meilleure formation des agents de recrutement local, et par un recours plus soutenu aux entretiens pour les dossiers ambigus, afin de pallier le faible taux de comparution personnelle des demandeurs ; **créer une culture commune de travail aux administrations en relation avec les flux migratoires**, à laquelle devrait contribuer le nouveau ministère de l'immigration, et enfin, **dépasser la juxtaposition de cultures nationales** qui caractérise aujourd'hui l'espace Schengen.

### A. LES AMÉLIORATIONS INTERNES AU SERVICE DES VISAS

#### 1. Parfaire la méthode : un recours accru aux entretiens est nécessaire

**Seulement 40 % du nombre total des demandeurs comparaissent personnellement au guichet.**

#### Taux de comparution personnelle dans les consulats français à l'étranger

Taux de comparution personnelle	Consulats
100 %	Abuja, Alep, Bujumbura, Chisinau, Cotonou, Harare, Houston, Khartoum, Moroni, Nairobi, Niamey, Pointe-Noire, Tamatave
90 à 99 %	Agadir, Bamako, Colombo, Diego Suarez, Fes, Kampala, Libreville, Majunga, New-York, Ouagadougou, Tananarive, Tanger, Tbilissi, Yaoundé
80 à 89 %	Abdjan, Accra, Ankara, Brazzaville, Lagos, Lomé, Marrakech, Minsk
70 à 79 %	Bangui <sup>1</sup> , Dakar, Douala, Le Caire, Pondichéry, Rabat, Saint Louis, Skopje, Teheran
60 à 69 %	Beyrouth, Bombay, Casablanca, Garoua, Islamabad, Kinshasa, Miami, Pékin, Shanghai, Tripoli, Tunis
50 à 59 %	Amman, Damas, Dubai, Johannesburg, Luanda, Djamena, Sfax, Tel Aviv
40 à 49 %	Abou Dabi, Annaba, Bogota, Doha, Jerusalem, Kiev, Le Cap, Nouakchott, San Francisco
30 à 39 %	Chicago, Djeddah, Istanbul, Manama, Moscou, New Delhi, Port au Prince, Saint Petersbourg, Sanaa, Washington, Wuhan
20 à 29 %	Alger, Bangkok, Ryad, Taipei
10 à 19 %	Canton <sup>2</sup> , Jakarta
< 10 %	Koweït

Source : ministère des affaires étrangères

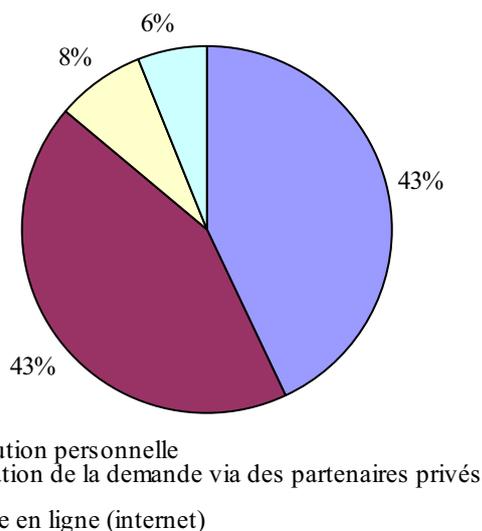
<sup>1</sup> Le consul général de France à Bangui indique lui un taux de comparution personnelle de 100 %, exception faite des détenteurs de visas diplomatiques. Or la République centrafricaine a été, selon le consulat général de France, particulièrement généreuse dans la délivrance de titres de voyages diplomatiques « pour des raisons de standing ». Par ailleurs, en raison d'une rupture de stock, il y a deux ans, de passeports ordinaires au ministère de l'intérieur, tous les demandeurs de voyage ont été dotés durant la période de passeports diplomatiques quelque soit leur statut...

<sup>2</sup> Dispense des demandeurs pratiquant le tourisme de groupe.

Le pourcentage masque d'importantes disparités, qui peuvent parfois s'expliquer par un niveau de risque migratoire hétérogène<sup>1</sup>, mais aussi par des relations différentes avec le contexte local, ou, tout simplement, par les habitudes prises.

Ce taux n'est pas très différent du taux britannique : 43 % seulement des demandeurs de visas pour le Royaume-Uni comparaissent en personne devant les consulats britanniques.

#### Répartition des demandes de visas auprès des consulats britanniques



Source : rapport d'activité de UK Visas 2005/2006

Toutefois, **les consulats britanniques compensent le faible taux de comparution personnelle des demandeurs par une politique ciblée d'entretien, en fonction des risques migratoires liés au profil du demandeur.** Un « primodemandeur » de visa a davantage vocation à être invité à un entretien qu'une personne s'étant déjà rendue fréquemment au Royaume-Uni. Le pourcentage de convocations en entretien dans les consulats britanniques apparaît élevé. Il est mené par des agents titulaires du consulat, qui établissent un compte-rendu de l'entretien. Selon le rapport d'activité de UK Visas pour l'année fiscale 2005/2006, 1.655.701 demandes de visas de court et moyen séjour ont fait l'objet d'une décision sans examen complémentaire ou entretien. En revanche, 554.374 ont fait l'objet d'une enquête complémentaire ou d'un entretien, représentant 25 % de la demande de visas de court ou moyen séjour.

Ce pourcentage illustre une organisation britannique qui privilégie l'entretien comme outil de fiabilité de la décision. A Moscou, 30 % des demandeurs sont convoqués pour des entretiens individuels dans le consulat britannique.

---

<sup>1</sup> La plupart des postes africains ont un taux de comparution personnelle supérieur à 90 %, mais pas tous.

**Les consulats américains vont encore au-delà, en prévoyant une convocation systématique des demandeurs de visas à un entretien, mené par un agent titulaire américain, formé spécifiquement à la reconnaissance des expressions du visage, afin de reconnaître si la personne entendue dit réellement la vérité.**

Dans le cas des consulats français, les agents de guichet, qui sont pour l'essentiel des agents de recrutement local, interrogent également les demandeurs, mais de manière rapide, et sans être nécessairement formés à la technique de l'entretien. A Pointe-Noire, un agent de guichet du service des visas particulièrement motivé, un ancien policier, s'efforçait de réaliser un « véritable » entretien, sans avoir pu disposer au préalable d'une formation qui aurait lui permis de poser rapidement toutes les bonnes questions. Dans une perspective d'externalisation massive du « front office » des services des visas, comme votre rapporteur spécial l'envisage dans la dernière partie de son rapport d'information, et comme le pratiquent beaucoup de consulats de pays partenaires, **les demandeurs de visas ne pourront plus être interrogés au guichet par des agents de recrutement local. Il y a donc lieu d'introduire une véritable politique de convocation des demandeurs de visas à des entretiens, en fonction des risques liés au profil des demandeurs** : 30 % des demandeurs en moyenne pourraient alors passer un entretien au consulat. En toute logique, l'entretien devrait être réalisé par des agents titulaires, ou du moins par des personnes spécifiquement formées à cet effet.

En matière de visas étudiants, les centres des études en France (CEF) gérés par l'agence CampusFrance, qui promeut l'enseignement supérieur français à l'étranger, permettent d'établir la cohérence pédagogique du demandeur de visa étudiant, mais aussi de l'orienter, avant l'admission en université et la délivrance de visa, par le biais d'un entretien.

Votre rapporteur spécial a pu se rendre compte, notamment à Tananarive, de l'intérêt de la procédure : une personne formée peut se rendre compte assez aisément de la solidité du dossier de l'étudiant. Ceci est assez simple pour le premier cycle de l'université. En revanche, dès lors qu'il s'agit par exemple d'une entrée en doctorat, l'entretien réalisé par le centre des études en France ne suffit plus à juger de la pertinence du dossier. Par ailleurs, l'entretien devrait permettre non seulement de juger le dossier de l'étudiant sur un plan académique, mais aussi en terme d'adéquation avec le marché du travail de son pays d'origine. Enfin, dans les grands pays, comme en Russie, il paraît illusoire de convoquer tous les étudiants à Moscou : des entretiens doivent pouvoir être réalisés dans les grandes villes du pays.

## **2. Améliorer les instruments existants : formation et informatique**

L'administration consulaire dispose d'un excellent outil de formation initiale et continue grâce à l'Institut de formation à l'administration consulaire (IFAC) du ministère des affaires étrangères. Cet institut est l'équivalent du Foreign Service Institute (FSI) américain, situé à Washington, qui dispense également une formation théorique et pratique aux agents consulaires. Dans les deux cas, un guichet de service des visas est reconstitué et permet de placer les agents en situation.

Malheureusement, l'IFAC n'est en pratique ouvert qu'aux agents titulaires du ministère des affaires étrangères. Pour les agents de recrutement local, qui constituent les forces vives des services des visas, seule la formation sur le tas prévaut, avec diffusion dès leur parution des mises à jour des instructions de l'administration centrale. **Tous les consulats interrogés par votre rapporteur spécial témoignent que la formation des recrutés locaux est trop négligée.** Ainsi, à Shanghai, les recrutés locaux chinois, malgré des demandes répétées de formation en France, n'ont jamais obtenu satisfaction. Des formations locales sont parfois mises en œuvre avec succès : à Annaba, tous les agents du service des visas ont participé à un stage sur la fraude documentaire organisé sur place.

Compte tenu des contraintes de distance, qui rendent la formation en France des recrutés locaux difficile, votre rapporteur spécial appelle à un **effort vigoureux de téléformation**, dont le FSI américain s'est fait une spécialité. Il invite également, et cela est paradoxal s'agissant de services qui ont fait partie du Quai d'Orsay, à développer la **formation en langues des agents titulaires des consulats**. Trop d'agents titulaires ne parlent pas – ou pas suffisamment – la langue du pays, s'en remettant par trop alors aux recrutés locaux. Comment vérifier des documents, interroger des répondants, faire passer un entretien si l'on ne parle pas la langue du pays ? Corollaire de la formation, **les affectations dans les postes, en particulier ceux qui sont difficiles, doivent être réservées aux agents les mieux formés et les plus expérimentés.** Comme l'indique un correspondant de votre rapporteur spécial à Bangui : *« il ne faudrait affecter dans des postes comme Bangui que des fonctionnaires chevronnés et blanchis sous le harnais. C'est, en général, le contraire qui se passe, tant il est vrai qu'une affectation à Bangui n'est pas particulièrement attrayante et que la spécialité n'est pas considérée comme « porteuse » ».*

En ce qui concerne l'outil informatique, le système d'information RMV2 est aujourd'hui perfectible. Selon certains de ses utilisateurs, *« cinq ans après sa création RMV2 est souvent perçu comme lourd, dépourvu de convivialité ou d'ergonomie, avec des commandes peu intuitives ».*

Certains défauts significatifs ont été relevés par votre rapporteur spécial.

Le premier est l'**absence de mise en réseau des postes consulaires d'un même pays, voire d'un ensemble régional** : le consulat de Saint-Petersbourg n'est ainsi pas en mesure de savoir si un demandeur de visa ne s'est pas déjà présenté à Moscou. La consultation des listes d'attention positive d'un autre consulat d'un même pays est impossible. L'absence d'informations croisées par le biais d'une application informatique commune apparaît comme problématique au quotidien.

Naturellement, le cloisonnement des administrations en charge de l'immigration a sa traduction en matière informatique : **RMV2 aurait pourtant vocation à être relié directement aux préfetures** pour faciliter les échanges d'informations en amont et en aval (consultations préalables, délivrance de titre de séjour, consultations pour des visas retour...), et à la police de l'air et des frontières.

**L'impossibilité de suivre au jour le jour le travail des agents et des services des visas, grâce à un outil statistique disponible dans chaque consulat**, est également dommageable.

De nombreux consulats se plaignent que la durée de conservation des visas de court séjour ne soit plus que de deux ans. Ils notent, avec raison, que ceci est insuffisant en raison du nombre de tentatives d'usurpation d'identité pour lesquelles une recherche sur plusieurs années est indispensable. En outre, les consulats constatent avec surprise que la photographie d'identité du demandeur n'est pas conservée au-delà de la délivrance du visa. Les données biométriques sont perdues une fois que la vignette a été imprimée. Ceci signifie *a priori* que toute nouvelle demande doit susciter une nouvelle remise de photo d'identité et une nouvelle prise d'empreinte.

Des améliorations apparaissent enfin possibles : création d'un module au sein de RMV2 pour gérer les « présentations retour », introduction de clefs de recherche multicritères, accès à l'historique du demandeur par la simple saisie du numéro de visa délivré antérieurement.

## ***B. UNE NÉCESSAIRE CULTURE DE TRAVAIL COMMUNE AUX ADMINISTRATIONS NATIONALES EN RELATION AVEC LES FLUX MIGRATOIRES***

### **1. Une amélioration des relations de travail avec les préfetures qui reste à parfaire**

L'action publique en matière d'immigration est menée sous la responsabilité d'une pluralité d'acteurs, émanant de plusieurs ministères différents, devant, en théorie, former une chaîne, de la demande de visa à l'installation sur le sol français, en passant par l'entrée à la frontière. Chaque administration est néanmoins marquée par une culture de travail spécifique, liée à son ministère d'appartenance (ministère des affaires étrangères pour les visas, ministère de l'intérieur pour l'entrée à la frontière et le maintien sur le

territoire, ministère des affaires sociales et de l'emploi pour le regroupement familial et l'immigration économique).

**La coopération interadministrations est longtemps restée difficile, les relations entre les ministères sur le sujet de l'immigration étant fondée sur une relative méfiance.** C'est, du point de vue de votre rapporteur spécial, la défiance entre administrations qui explique qu'un visa ne donne pas systématiquement droit à l'entrée sur le territoire, qu'une décision de regroupement familial n'entraîne pas nécessairement l'obtention d'un visa, et que visa de long séjour, à des fins d'immigration économique, carte de séjour et autorisation de travail ne soient pas liés dans une logique « d'interlocuteur unique ».

Un mieux est perceptible depuis la création d'un comité interministériel de contrôle de l'immigration et l'organisation à intervalles réguliers de conférences préfectorales et consulaires (juillet 2005 à Marseille, septembre 2006 à Paris, mars 2007 à Marseille) permettant aux préfets et aux consuls généraux de se retrouver pour évoquer ensemble les enjeux liés à la politique de l'immigration.

Au sein des postes, la coopération avec le service de coopération technique internationale de police (S.C.T.I.P.) est plébiscitée, notamment pour ce qui concerne les questions liées à la fraude.

De l'avis des consulats interrogés, les relations de travail avec les préfetures s'améliorent de manière notable. Les échanges d'information notamment par courriels, grâce à la mise en place d'adresses électroniques génériques sécurisées, avec les services préfectoraux et la police de l'air et des frontières permettent désormais l'envoi immédiat de documents et de dossiers (authentifications, lutte contre l'immigration clandestine, non admission, reconduite à la frontière etc) et ont notablement réduit les délais d'obtention des réponses<sup>1</sup>. Les délais de réponse des préfetures interrogées par télégramme diplomatique étaient en effet souvent trop longs : 2 à 4 semaines, comme l'étaient d'ailleurs les délais de réponse des consulats aux demandes d'information des préfetures. Grâce aux courriers électroniques, les échanges se font plus fréquents, mais la rapidité des échanges varie selon les préfetures. Le consulat général de France à Rabat a adressé en 2006 311 courriels aux services des étrangers des préfetures. Les préfetures des Bouches du Rhône et de la région parisienne coopèrent ainsi moins que les autres. La Préfecture de police de Paris réagit très lentement, encore fréquemment par lettre.

En matière d'entrée de personnes étrangères sur le territoire, **le délai de traitement des problèmes est souvent un point noir.** Votre rapporteur spécial a ainsi été témoin d'un cas très concret : celui d'un ressortissant congolais bloqué à l'aéroport Roissy Charles de Gaulle en raison d'une vignette défectueuse, pourtant régulièrement délivrée par le consulat :

---

<sup>1</sup> Afin d'élargir la coopération entre les consulats, les préfetures et les sous-préfetures, il serait souhaitable que les adresses courriel des sous-préfetures soient communiquées aux postes.

six heures ont été nécessaires, malgré la forte mobilisation du consulat, pour donner toute garantie à la police de l'air et des frontières et permettre son entrée sur le territoire.

Les postes consulaires regrettent l'absence de retour suite aux informations au ministère de l'intérieur ainsi que celle d'informations concrètes sur les filières d'immigration clandestine. **Les échanges d'information sont, semble-t-il, à sens unique**, en raison notamment de l'absence de base de données communes aux consulats et préfectures. Il apparaîtrait utile aux consulats que les préfectures communiquent aux postes l'identité des demandeurs de cartes de séjour, que les postes soient informées des régularisations de situation administrative ou de prolongation de séjour et des reconduites à la frontière. L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) pourrait communiquer l'identité des demandeurs d'asile, de ceux ayant reçu une décision favorable et de ceux ayant été déboutés<sup>1</sup>.

Certains consulats font des propositions très concrètes à l'intention de la police de l'air et des frontières, comme celle de ne pas autoriser les mineurs dépourvus de titre d'identité républicain ou de document de circulation pour étranger mineur à quitter la France sans avoir préalablement obtenu de la préfecture un visa de retour car le poste doit alors saisir la préfecture afin de pouvoir leur délivrer un visa court séjour.

La création du ministère de l'immigration doit entraîner **la création d'une culture de travail commune aux administrations** en relation avec les flux migratoires. Une clarification des tutelles reste nécessaire : **la double autorité sur les visas entre ministère de l'immigration et ministère des affaires étrangères constitue un équilibre temporaire, qui ne saurait durer.**

**Il faut qu'une nécessaire confiance s'instaure peu à peu.** Cela passera certainement par des missions de préfets dans des consulats connaissant de fortes pressions migratoires et des missions de consuls dans des préfectures ayant à gérer d'importantes populations étrangères, puis par des échanges de collaborateurs lors de séjours assez longs pour bien prendre la mesure des enjeux<sup>2</sup>. **Cette culture de travail commune passe aussi par la formation** : votre rapporteur spécial suggère ainsi la création d'un institut de formation préfectoral et consulaire, sur le modèle de l'IFAC, avec des modules de formation communs aux agents des consulats et des préfectures.

Cette nouvelle culture de travail ne concerne pas que les préfectures mais aussi l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) et les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

---

<sup>1</sup> Notamment pour favoriser ensuite le regroupement familial des enfants ou du conjoint du réfugié.

<sup>2</sup> Un stagiaire de la préfecture de Lille a ainsi été accueilli au consulat général de Casablanca durant trois semaines en novembre 2006.

En matière de regroupement familial, votre rapporteur spécial a été frappé par le fait que, à Pointe-Noire, un nombre significatif de décisions de regroupement familial avait été notifié aux demandeurs par l'ANAEM, alors que le consulat avait établi, vérification des actes d'état-civil à l'appui, que les liens de filiation étaient faux. Naturellement, le consulat est alors fondé à refuser le visa. Le demandeur se trouve ainsi face à des décisions divergentes de la part d'administrations pourtant chargées de mettre en œuvre la même politique. **Il n'y a qu'un seul Etat** et il ne saurait y avoir en conséquence des décisions divergentes entre administrations, notifiées aux demandeurs. En l'espèce, l'ANAEM doit fonder ses décisions sur les constats objectifs faits par les consulats en matière d'état civil.

**Le travail des administrations autour de l'immigration économique n'est pas plus satisfaisant.** Un vaste chantier doit être ouvert pour recruter les véritables compétences et talents dont notre pays a besoin. Il est frappant que les grandes entreprises françaises, implantées dans certains pays d'Afrique ou d'Asie, aient autant de difficultés à faire venir leurs collaborateurs pendant quelques années en détachement en France, alors qu'il s'agit d'employés compétents, ingénieurs ou informaticiens. Dans le même temps, il apparaît très simple à un ressortissant turc résidant en France de faire venir un membre de sa famille pour travailler dans l'entreprise familiale de bâtiment ou de restauration rapide, au motif que la maîtrise de la langue turque est un impératif et que cette compétence n'existe pas en France ! Les contrôles des administrations en matière d'immigration économique apparaissent ainsi à la fois lourds et inefficaces.

En matière d'introduction de travailleurs étrangers, les procédures et contrôles effectués en France doivent visiblement être revus, afin de recruter les compétences dont nos entreprises disent avoir besoin, **en fonction de leur politique de gestion des ressources humaines interne, et non en fonction de considérations administratives peu compréhensibles pour les acteurs privés.**

## **2. Tous les services de l'Etat n'ont pas le réflexe d'une coopération utile avec les consulats : l'exemple de la dette hospitalière**

Certains services publics en France ignorent le travail réalisé par nos consulats et manquent de rigueur face à certains abus. C'est notamment le cas des hôpitaux. **Votre rapporteur spécial a constaté avec étonnement l'existence d'une dette hospitalière significative laissée par les visiteurs étrangers dans les hôpitaux français. Cette dette, dont le taux de recouvrement est infime, pourrait pourtant être évitée.**

Selon les chiffres obtenus par votre rapporteur spécial auprès de la trésorerie générale pour l'étranger, **17 millions d'euros de factures impayées par an** sont transmises à cette trésorerie pour recouvrement par les hôpitaux français au titre de frais médicaux de visiteurs étrangers. Ce chiffre est **un minimum** : rien ne permet de savoir si les hôpitaux procèdent systématiquement à des procédures de relance à l'étranger. Environ **un quart des factures ne peuvent pas être envoyés aux consulats à l'étranger**, faute d'éléments suffisants pour identifier et localiser le débiteur. Le cadre d'adresse des factures est conçu aux normes des adresses françaises : il est souvent insuffisant pour permettre l'intégration complète de l'adresse à l'étranger. Un certain nombre de débiteurs sont originaires de pays n'utilisant pas l'écriture latine, ce qui rend aléatoire leur transcription. De plus, les factures transmises aux consulats correspondent à des impayés datant parfois de **plus de trois ans**, ce qui laisse mal augurer de leur recouvrement.

A l'étranger, les régies et les trésoreries des ambassades ne disposent évidemment d'aucun moyen de recouvrement forcé : les seuls modes d'action consistent en des relances amiables. **Il ne faut donc pas s'étonner que le taux de recouvrement soit infime, de l'ordre de 5 % en moyenne.**

Les consulats inscrivent les débiteurs sur une « liste d'attention négative » qui fait obstacle à la délivrance d'un visa avant règlement de la dette. Dans certains cas, les demandeurs de visas souscrivent à un calendrier de paiement échelonné qui permet d'éteindre la dette. **A noter qu'aucun intérêt de retard n'est réclamé.**

Le stock de dette est régulièrement apuré, par des annulations de créances, ce qui fait que le reste à recouvrer n'est pas supérieur aux flux annuels impayés.

Il faut souligner que la dette hospitalière ne provient pas que des ressortissants de pays soumis à l'obligation de visas. De nombreux touristes occidentaux visitent les hôpitaux français, sans nécessairement s'acquitter des frais correspondants.

La trésorerie générale pour l'étranger n'est en mesure de ventiler le montant des impayés que pour les pays dotés de trésoreries à l'étranger. Pour les 19 pays à trésorerie, le classement des impayés est le suivant :

**Stock des créances hospitalières, nombre de débiteurs et montant moyen de la dette pour les pays à trésorerie au 31 décembre 2005**

(en euros)

Pays	Dette hospitalière	Nombre de débiteurs	Montant moyen de la dette
Maroc	6.532.427	1.121	5.827
Royaume-Uni	2.340.075	1.585	1.476
Etats-Unis	1.854.804	530	3.500
Madagascar	1.359.939	302	4.503
Mali	1.228.973	253	4.858
Allemagne	1.080.634	584	1.850
Espagne	853.996	438	1.950
Tunisie	841.396	226	3.723
Côte d'Ivoire	750.246	240	3.126
Italie	629.981	426	1.479
Cameroun	493.869	70	7.055
Gabon	483.515	92	5.256
Niger	337.268	38	8.875
Tchad	289.652	28	10.345
Chine	226.752	26	8.721
Burkina Faso	203.896	60	3.398
Guinée	115.017	38	3.027
Sénégal	107.338	8	13.417
Djibouti	21.895	7	3.128

Source : trésorerie générale pour l'étranger

Ce classement témoigne de comportements très variables des ressortissants étrangers lors de leurs visites médicales en France. **Hormis le Maroc et le Mali, qui accumulent d'importantes dettes hospitalières, les pays à l'origine de forts montants d'impayés sont dans l'ordre le Royaume-Uni, les Etats-Unis et l'Allemagne.** A noter que le taux de recouvrement n'est pas significativement élevé dans les pays occidentaux : 13 % aux Etats-Unis, 11 % en Allemagne, mais seulement 6 % à Londres et Madrid. Au Mali, en Tunisie et au Tchad, le taux de recouvrement était nul au 31 décembre 2005.

Enfin, **la dette hospitalière n'est pas comptabilisée pour l'Algérie, faute d'accord avec les autorités algériennes** et de l'inconvertibilité du dinar. Néanmoins, le consulat général de France à Alger a conscience d'éventuels abus. Il a été convenu à Alger, à titre expérimental, entre d'une part, le ministère de la santé, certains grands hôpitaux parisiens et marseillais et, d'autre part, le consulat général, d'échanger des informations par messagerie électronique sur des ressortissants algériens ayant obtenu un visa professionnel ou touristique et se présentant dans ces hôpitaux pour y être soignés sans la prise en charge d'une assurance ou de la caisse algérienne de sécurité sociale.

### **Les impayés pourraient en effet être largement évités**

A l'appui de sa demande de visa, **chaque visiteur doit présenter une attestation d'une compagnie d'assurance couvrant à hauteur de 30.000 euros les éventuels frais de rapatriement pour raisons médicales, les frais médicaux et d'hospitalisation d'urgence. Cette assurance est systématiquement vérifiée par les consulats.**

Manifestement, **les hôpitaux français ne sont pas sensibilisés à l'existence d'une telle assurance qui permettrait d'éviter l'accumulation des dettes hospitalières.**

S'agissant des visiteurs non astreints aux visas, peu d'entre eux sont dépourvus de toute assurance médicale. Dans les pays européens, leur affiliation à la sécurité nationale permet *a priori* un remboursement des frais médicaux réalisés à l'étranger.

Enfin, certains visas, dits « visas médicaux » sont spécifiquement délivrés pour que des ressortissants étrangers se fassent soigner en France. Dans ce cas, un devis est réalisé par les hôpitaux français. Il apparaît que **ces devis minorent de manière quasi systématique le montant des soins** : au consulat de Pointe-Noire, votre rapporteur spécial a été saisi d'un devis d'un montant de 17.300 euros, acquitté par le demandeur de visa avant la délivrance de celui-ci, mais devis qui, au final, a donné lieu à des frais médicaux de 83.000 euros, demeurés impayés à ce jour.

Sans vouloir restreindre l'accès aux soins, votre rapporteur spécial s'interroge sur une meilleure organisation des hôpitaux français, afin que l'assurance médicale des visiteurs étrangers soit demandée au cours de l'hospitalisation, comme la carte d'assuré social est demandé pour tout malade résident en France.

Enfin, votre rapporteur spécial a été alerté par le nombre significatif de demandeurs de visas de court séjour, au consulat général de France à Pointe-Noire, qui disposaient, glissés dans leur passeport, d'une carte VITALE, alors que seuls les résidents en France peuvent être munis de telles cartes. Le nombre significatif de cas enregistrés témoignent d'une fraude aux cartes VITALE qui pourrait être mieux combattue.

Son constat a été corroboré par les témoignages recueillis au consulat général de France à Dakar qui indiquent que « *beaucoup demandeurs de visas (aussi bien pour le renouvellement d'un visa de circulation que pour des courts séjours) présentent une carte vitale ou une attestation de la CPAM mentionnant une adresse en France, et ce pour justifier de l'assurance voyage obligatoire, alors que les intéressés (résidents au Sénégal) ne devraient pas être en mesure de bénéficier d'une telle couverture. Dans certains cas, des ressortissants sénégalais apparaissent comme ayant-droits d'un membre de la famille résidant en France* ».

**L'impact budgétaire de cette fraude mériterait d'être évalué.**

### ***C. L'ESPACE SCHENGEN AU QUOTIDIEN : UNE JUXTAPOSITION DE POLITIQUES NATIONALES D'ATTRIBUTION DE VISAS***

#### **1. Le taux de rejet des demandes de visas pour les ressortissants d'un même pays varie fortement selon les consulats européens**

Le rapport de la Cour des comptes sur l'immigration de 2004 considérait que : *« les Etats restent compétents pour arrêter une politique globale d'immigration et d'accueil des migrants et délivrent, à ce titre, les visas de long séjour. En revanche, ils ne gardent qu'une compétence d'exécution pour la délivrance des visas de court séjour, en application des principes définis par le droit communautaire : depuis le 1er mai 2004, la politique des visas est communautarisée et seule son exécution relève de la responsabilité des Etats ».*

Votre rapporteur spécial n'a pas eu l'impression en visitant les consulats des Etats de l'espace Schengen que la politique des visas était véritablement communautarisée. **Il a eu davantage le sentiment d'une juxtaposition de politiques nationales en matière d'attribution de visas.** Ainsi, par exemple, la liste des pièces justificatives devant être présentée à l'appui des demandes de visas, dans un pays donné, **n'est pas identique** pour tous les consulats de l'espace Schengen. Ceci est parfois le cas, comme au Liban, mais pas toujours.

Ce cas d'espèce souligne, oh combien, qu'il n'existe toujours pas aujourd'hui, au sein des consulats de l'espace Schengen, de politique commune des visas. Le passage à la biométrie se fait en ordre dispersé. L'absence de base informatique unique nuit indéniablement à la circulation de l'information : on avertit les autres consulats d'un refus de visa par apposition d'un « coup de tampon » sur le passeport. Cette pratique pragmatique est mise en échec très facilement par les demandeurs de visas souhaitant tenter leur chance dans d'autres consulats par la perte opportune de leur passeport.

Même entre deux partenaires aussi proches que la France et l'Allemagne, il convient de noter de fortes différences de politique. Ainsi, la transmission des signalements négatifs au niveau local reste laborieuse, voire inexistante, chez certains partenaires, comme l'Allemagne qui n'ont parfois pas le droit, en application de leur législation nationale, de constituer de bases de données à l'étranger. Selon les consulats français, l'Allemagne ignore quasiment les visas de circulation alors que nos services des visas ont l'instruction de les favoriser.

Enfin, les **taux de refus de visas varient de manière considérable entre les consulats de l'espace Schengen**, même si ces chiffres doivent être pris avec prudence car ils ne sont pas harmonisés au niveau européen, ce qui constitue encore une fois la manifestation des limites de la communautarisation de la politique des visas.

A Ankara, le taux de rejet des Etats de l'espace Schengen varie ainsi entre 3,4 % pour l'Espagne et 32,9 % pour l'Allemagne.

**Taux de rejet par les consulats de l'espace Schengen des demandes de visas de court séjour des ressortissants turcs à Ankara - second semestre 2006**

	Nombre de demandes de visa court séjour	Nombre de demandes rejetées	Taux de refus
Espagne	1.805	56	3,1 %
Grèce	4.291	184	4,3 %
Italie	2.297	292	12,7 %
<b>France</b>	<b>6.974</b>	<b>1.116</b>	<b>16,0 %</b>
Finlande	1.235	207	16,8 %
Pays-Bas	4.458	797	17,9 %
Norvège	463	97	20,9 %
Suède	1.024	277	27,0 %
Autriche	3.065	847	27,6 %
Belgique	2.339	739	31,6 %
Allemagne	27.711	9.091	32,9 %

(Danemark et Portugal : non connus)

Source : ambassade d'Allemagne à Ankara

Il faut noter que les écarts sont encore plus significatifs avec les pays de l'Union européenne qui ne sont pas aujourd'hui membres de l'espace Schengen mais qui pourraient, pour certains, le devenir. Hongrie, Roumanie, République Tchèque et Pologne affichent des taux de refus de visas vis-à-vis des ressortissants turcs inférieurs à 2 %.

**Taux de rejet par les autres consulats européens les plus importants des demandes de visas de court séjour des ressortissants turcs à Ankara - second semestre 2006**

	Nombre de demandes de visa court séjour	Nombre de demandes rejetées	Taux de refus
Hongrie	2.141	24	0,01 %
Roumanie	6.022	33	0,5 %
République tchèque	4.773	94	2,0 %
Pologne	2.374	51	2,1 %
Royaume-Uni	8.154	557	6,8 %
Suisse	3.343	435	13,0 %

Source : ambassade d'Allemagne à Ankara

Il est difficile d'expliquer de manière simple les raisons des écarts entre pays de l'espace Schengen. Dans le cas de la Turquie, le taux de refus plus élevé de l'Allemagne peut s'expliquer par une demande de visas plus forte, à visée migratoire pour une part. Cette explication ne paraît pourtant pas valable au Maroc, où l'Espagne et la France sont confrontés à un risque

migratoire significatif, mais où c'est la Belgique qui affiche le taux de refus le plus élevé.

**Taux de rejet par les consulats de l'espace Schengen des demandes de visas de court séjour des ressortissants marocains à Casablanca en 2006**

	Nombre de demandes de visa court séjour	Nombre de demandes rejetées	Taux de refus
Espagne	43.810	5.149	11,8 %
<b>France</b>	<b>74.042</b>	<b>13.445</b>	<b>18,1 %</b>
Belgique	13.336	63.566	26,7%

Source : consulat général de France à Casablanca

Certains consulats français expliquent les écarts de taux de refus avec ceux d'autres pays de l'espace Schengen au motif que, n'ayant pas le même passé historique que notre pays avec certains Etats africains, ils ne subissent pas la même pression. De ce fait, un refus de leur part n'entraîne pas autant d'interventions.

A Dakar, le taux de refus de nos partenaires Schengen était, en 2006, selon le consulat général de France, de 39,6 % sur les demandes de visas, tandis que le taux de refus de la France n'était « que » de 21,38 %. Cet élément, que l'on peut qualifier de facteur politique, pourrait expliquer le fort écart de refus entre la France et l'Allemagne dans l'attribution de visas aux ressortissants de Côte d'Ivoire, à moins que les consulats allemands se caractérisent tous simplement par une politique plus sévère en matière d'attribution de visas de court séjour.

**Taux de rejet par les consulats de l'espace Schengen des demandes de visas de court séjour des ressortissants ivoiriens à Abidjan en 2006**

	Nombre de demandes de visa court séjour	Nombre de demandes rejetées	Taux de refus
Belgique	1.885	474	26 %
Espagne	1.000	380	29 %
<b>France</b>	<b>20.096</b>	<b>6.792</b>	<b>30 %</b>
Allemagne	2.600	1.400	53 %

(La France représente les trois quarts de la demande de visa Schengen en Côte d'Ivoire)

Source : consulat général de France à Abidjan

## **2. Une coopération entre consulats européens satisfaisante, mais perfectible, qui rend la perspective de consulats européens lointaine**

Sur le plan local, les consulats de l'espace Schengen se réunissent fréquemment pour échanger des informations. Cette coopération fonctionne globalement de manière satisfaisante, mais elle est variable selon les pays. Ainsi, en Côte d'Ivoire, seuls quatre partenaires Schengen sont représentés, en plus de la France : Allemagne, Belgique, Espagne, Italie. Les trois premiers appliquent strictement la réglementation et contribuent aux échanges d'informations. L'Italie, bien que représentée régulièrement aux « réunions mensuelles Schengen » organisées localement, ne livre pas d'information, et ne tient pas toujours compte des décisions des partenaires : **à plusieurs reprises, des demandeurs ayant essuyé un refus de visa de la France auraient pu en obtenir un auprès de l'Italie.** Par ailleurs, l'Italie serait le seul Etat Schengen présent qui dispense les titulaires de passeport diplomatique ou de service de visa de court séjour, ce qui constitue une faille dans le dispositif de contrôle de l'immigration, faute d'harmonisation.

Autant dire que **la constitution de consulats européens n'apparaît pas comme une issue proche au « casse-tête » des visas Schengen.** Leur introduction apparaît souhaitable à long terme, mais elle apparaît aujourd'hui impossible tant que les politiques de délivrance des visas apparaissent aussi différentes. Les procédures ne sont pas identiques, les méthodes de travail diffèrent fortement. Les politiques menées en matière d'immigration divergent parfois.

En termes pratiques enfin, il faut rappeler les difficultés qu'il y aurait à définir, au sein d'un consulat européen, une langue de travail commune et une informatique unique.



**Les recommandations de votre rapporteur spécial  
pour faire évoluer la culture de travail des services en relation avec les mouvements  
migratoires**

- les **vérifications des actes d'état-civil** réalisés par les consulats doivent être suivis d'effet dans les autres administrations françaises ;
- il est dans l'intérêt de la France de mener une **action de soutien aux services d'état-civil africains** ;
- les délais nécessaires pour obtenir le regroupement familial pourraient être raccourcis par des expertises sur la base de **testes ADN**, ou de recherches menées par des experts privés, à la demande et à la charge des demandeurs ;
- les cas individuels de corruption doivent systématiquement faire l'objet d'une **plainte au procureur de la République** ;
- la **permutation des agents** sur les postes de travail doit être régulière et fréquente ;
- un **outil informatique statistique de suivi du travail des agents** doit être mis en place afin de prévenir des cas de corruption ;
- le faible taux de comparution personnel des demandeurs doit être compensée par une **politique plus systématique de convocation à des entretiens** pour les cas délicats, qui doivent être réalisés autant que possible par des agents titulaires ;
- la **formation des recrutés locaux** ne doit plus être négligée. La **téléformation** doit être développée. La formation en langues des agents titulaires doit pouvoir être améliorée afin de ne pas trop s'en remettre aux recrutés locaux ;
- une **culture de travail commune aux administrations en charge des questions d'immigration** doit être créée, par des échanges réguliers de personnel et la mise en place d'un institut de formation consulaire et préfectoral ;
- une **base de données commune** aux préfetures, aux consulats et à la police de l'air et des frontières doit voir le jour ;
- en matière de regroupement familial, l'agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations doit **suivre les conclusions des consulats en matière de filiation** ;
- les **procédures destinées à favoriser l'immigration économique** doit être réformée ;
- le **système d'information Schengen** doit pour être mis en œuvre sans retard.



**CHAPITRE IV :  
COMMENT FRANCHIR UN NOUVEAU SAUT QUALITATIF  
SANS EFFECTIFS SUPPLEMENTAIRES ?**



**Centre de traitement des dossiers de visas VFS,  
prestataire privé du consulat britannique à Moscou (2007)**

**L'EXTERNALISATION DE TÂCHES ANNEXES À L'EXAMEN  
DES DOSSIERS DE VISA NE PERMETTRA PAS D'ELUDER  
COMPLETEMENT LA QUESTION DES EFFECTIFS**



## **I. UNE EXTERNALISATION SOUHAITABLE DES TÂCHES ANNEXES, RENDUE INCONTOURNABLE PAR LE DÉVELOPPEMENT DE LA BIOMÉTRIE**

**Pour un consulat, le traitement d'un dossier de visa est une dépense. Pour une société privée, une demande de visa est une recette.** Plus précisément, la constitution du dossier de demande de visa peut-être à l'origine de recettes multiples : frais pour prise de rendez-vous et constitution du dossier, amélioration du service lié à des horaires élargis et à une ouverture le samedi, prise de photographies correspondant aux normes consulaires, photocopies, envoi par SMS ou par courriel de l'information relative à la convocation pour un entretien ultérieur ou de la disponibilité du passeport, retour du passeport par coursier etc.

Dans cette perspective, l'externalisation peut procurer de nouveaux services, certes payants, aux demandeurs de visas, **tout en permettant aux consulats de se concentrer exclusivement à l'examen des dossiers**, et aux entretiens avec les demandeurs dont le profil apparaît quelque peu risqué.

### **A. UNE EXTERNALISATION SOUHAITABLE ET NECESSAIRE**

#### **1. L'externalisation est à la source d'une amélioration de service pour les demandeurs de visas**

Les consulats ne savent pas et ne peuvent pas, renseigner par téléphone ou par courriel les demandeurs de visas de manière individualisée sur les pièces à fournir, l'état du traitement de la demande et avertir chacun que le passeport est disponible. L'organisation de rendez-vous pour des entretiens, ou pour le dépôt des dossiers, est également une difficulté pour les services des visas, faute de personnel disponible. Pour cette raison, **les premières tâches externalisées à des prestataires privés ont concerné la prise d'appel pour la fixation des rendez-vous.**



**Centre d'appel de la société « Istanbul Vize Hizmetleri » pour le compte du consulat général de France à Istanbul (2007)**

En cela, la démarche n'est pas différente de celle des entreprises qui procèdent, elles aussi, à l'externalisation de leurs centres d'appel et de renseignements à des prestataires spécialisés.

Les locaux des consulats français sont en outre parfois trop étroits pour recevoir un public nombreux. Surtout, ils ne sont pas nécessairement en mesure de **faire face à la croissance du nombre des demandeurs**. C'est notamment le cas à Moscou et à Istanbul où les deux consulats traitent un volume sans cesse plus important de dossiers dont **l'augmentation était difficilement prévisible**.

Les consulats ne peuvent procéder au fur et à mesure de l'accroissement de la demande aux travaux correspondants d'agrandissement de leurs locaux – à supposer que les effectifs puissent suivre par ailleurs. Outre les aspects budgétaires, les contraintes liées à l'implantation de locaux diplomatiques, dans les centres villes de capitales importantes, conduisent à des délais de réalisation des projets immobiliers parfois très longs. Le consulat d'Istanbul attend ainsi depuis plus de quatre ans la concrétisation d'un projet immobilier lui permettant d'offrir des conditions de travail plus dignes à ses agents.

En revanche, **les prestataires privés bénéficient de davantage de souplesse pour prendre à bail des bureaux**, sans les contraintes liées à l'installation d'une représentation diplomatique à l'étranger. Les consulats d'Istanbul et de Moscou, interrogeant des prestataires privés auxquels ils souhaitaient externaliser la réception des dossiers de visas, ont obtenu des garanties pour l'ouverture de bureaux en cinq semaines.



**Le guichet du consulat général de France à Istanbul**



**Le guichet de la société « Istanbul Vize Hizmetleri » pour le consulat général de France à Istanbul**

Les photos ci-dessus illustrent l'écart de prestation entre le consulat général de France à Istanbul et son sous-traitant privé en termes de guichets ouverts. Depuis le début du moins de juin 2007, ce sous-traitant a embauché une trentaine de personnes qui, ajoutées aux 13 agents du service des visas du consulat, quadruple presque, à coût nul pour l'Etat, l'effectif attaché à la

délivrance des visas Schengen pour la France. **Ceci ne peut avoir qu'un impact positif sur les délais pour les demandeurs de visas.**

En outre, la meilleure information des demandeurs de visas conduit à une augmentation du nombre de dossiers complets, dès le premier rendez-vous : ceci évite aux ressortissants étrangers de venir plusieurs fois au guichet, et au consulat de gérer des dossiers incomplets qui peuvent engorger artificiellement ses services. Pour les consulats, l'externalisation de la prise de rendez-vous et du dépôt des visas de court séjour est positive, dans la mesure où elle permet d'alléger les tâches de contrôle matériel (présence de tous les documents, prise de rendez-vous) et permet de mieux vérifier les dossiers sensibles.

**Il ne faut néanmoins pas cacher que cette externalisation est, en état, la source de surcoûts pour les usagers.** En effet, les frais perçus par les prestataires privés (25 euros) viennent s'additionner aux recettes visas déjà perçus par les consulats (60 euros). **L'externalisation se fait à coût nul pour l'Etat, mais pas pour les demandeurs de visas.**

L'augmentation des frais de visas qui en découle fait ainsi débat au sein des membres de l'espace Schengen, notamment s'agissant de la Russie. Dans ce pays, les Etats scandinaves estiment qu'il leur est impossible d'engager l'externalisation dans la mesure où **cela augmenterait le coût à la charge des usagers et que cela pourrait être interprété par les autorités russes comme une violation des accords entre l'Union européenne et la Russie** qui prévoit un visa au tarif réduit de 35 euros avec plusieurs cas de gratuité.

Ce débat n'est pas illégitime. La Commission européenne indique ainsi, dans sa proposition de code communautaire des visas en date du 19 juillet 2006, que **le montant total du prix facturé par le prestataire de services extérieur pour traiter la demande de visa ne peut dépasser le montant des frais visas.** Un doute subsiste, dans la rédaction actuelle, pour savoir si le prix du prestataire privé peut s'ajouter au montant des frais de dossiers. Du point de vue du demandeur de visa, il y a en effet quelques difficultés à comprendre pourquoi il faudrait payer deux fois pour le traitement de sa demande.

Il faut noter néanmoins que les britanniques, qui sous-traitent depuis plusieurs années leurs tâches annexes aux prestataires privés, prévoient une double tarification, au consulat, d'une part, auprès du prestataire privé, d'autre part.

## **2. L'externalisation est incontournable pour affronter les fortes variations de la demande et la prise d'empreintes biométriques**

Comme votre rapporteur spécial l'a indiqué précédemment, seulement 40 % des demandeurs de visas comparaissent en personne pour déposer leur

dossier au service des visas. Or l'introduction de la biométrie oblige à saisir les empreintes digitales de **chaque** demandeur de visa, sans exception. Ceci oblige donc chacun à un déplacement à un guichet pour la prise d'empreintes digitales, au moins pour une première demande de visa<sup>1</sup>.

Or votre rapporteur spécial ne peut que constater, **pour le regretter**, que l'étude d'impact sur l'article 5 du projet de loi (article 12 de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003) relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, prévoyant la mise en oeuvre de la biométrie, **n'avait pas prévu l'impact que la mesure pourrait avoir sur le fonctionnement et l'organisation de ceux des consulats qui, à la fois, traitaient d'importants volumes de visas, et enregistraient un taux faible de comparution personnelle des demandeurs**. L'étude d'impact avait certes prévu que le texte avait « *des conséquences budgétaires tant en matière de personnels que de crédits informatiques* », mais sans identifier l'impact de la mesure sur les consulats les plus importants, dont le taux de comparution personnel était faible :

*« En matière de personnels, le recours à la prise d'empreintes entraînera un alourdissement des tâches des consulats liées à l'introduction d'une opération supplémentaire à effectuer lors de l'examen des demandes de visas. L'effet en termes d'emplois ne pourra être chiffré que lorsque des décisions auront été prises quant aux solutions techniques retenues pour la prise d'empreintes.*

*En termes informatiques, le recours à la prise d'empreintes digitales des demandeurs de visas dans les consulats nécessite une modification des logiciels de traitement visas (administration centrale et postes consulaires) comportant notamment une extension de la base de données visas, l'achat de matériels spécifiques pour les prises d'empreintes (capteurs d'empreintes), une adaptation des capacités de communication pour la transfert des données, d'une part, au sein de ministère des affaires étrangères, entre les postes consulaires et l'administration centrale, d'autre part, entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ».*

A Moscou par exemple, premier consulat français dans le monde, le passage à la biométrie **conduit en théorie à doubler les effectifs au guichet, tout comme à Istanbul**. Ceci n'est pas envisageable s'agissant de tâches – la prise d'empreintes digitales – qui ne sont pas à haute valeur ajoutée. La contrainte du plafond d'emploi, et les engagements pris par le ministère des affaires étrangères – une diminution de 739 emplois exprimés en équivalent temps plein entre 2006 et 2008, conduit à refuser une telle éventualité, au demeurant coûteuse.

Ceci conduit à envisager une externalisation des tâches annexes, y compris la prise d'empreintes digitales, ambitieuse. La proposition de la

---

<sup>1</sup> Pour les demandes ultérieures de visa, il faudrait évidemment que le système informatique RMV2 prévoit le « stockage » des données biométriques.

commission européenne relative au code communautaire des visas prévoit expressément cette solution, en indiquant que « *le relevé des identifiants biométriques est effectué par un personnel qualifié et dûment autorisé de la représentation diplomatique ou consulaire ou, sous sa supervision, du prestataire de services* » retenu par le consulat.

**B. L'APPARITION D'ACTEURS PRIVÉS IMPORTANTS DANS LE DOMAINE DES VISAS DOIT S'ACCOMPAGNER DE CERTAINES PRÉCAUTIONS**

**1. L'apparition d'acteurs privés importants dans l'externalisation d'une partie de la procédure « visas »**

L'externalisation des tâches annexes de la procédure visas a débuté dans le sous-continent indien, à l'initiative des consulats britanniques. Il n'est donc pas étonnant que **la société indienne Visa Facilitation Services (VFS), qui est désormais une filiale du groupe Kuoni, soit le leader, et l'acteur dominant, dans ce secteur.** Le processus d'externalisation par les consulats constitue un processus rapide qui bénéficie presque exclusivement à cette société. Selon le recensement de votre rapporteur spécial, VFS disposait fin 2006 de 136 consulats clients, dont 55 britanniques. La progression du nombre de clients de VFS au cours du premier semestre 2007 n'est pas connue avec précision, mais se mesure selon toute vraisemblance par un taux à deux chiffres. Les consulats de Moscou et de Saint-Petersbourg ont ainsi retenu VFS pour leur projet d'externalisation mené au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2007.

**Nombre de consulats clients de VFS fin 2006**

Allemagne	3
Australie	15
Autriche	5
Belgique	2
Canada	12
Emirats arabes Unis	6
Etats-Unis	12
France	4
Irlande	7
Italie	8
Pays-Bas	2
Royaume-Uni	55
Suède	1
Thaïlande	4
<b>Total</b>	<b>136</b>

*Source : site internet de VFS*

Le 27 février 2007, l'agence britannique UK Visas a revu l'ensemble de ses contrats et procédé à un appel d'offres mondial, couvrant 87 % de la demande de visas qui lui est adressée. Deux sociétés se sont partagées le marché, dont le chiffre d'affaires total est estimé à 400 millions d'euros sur

cinq ans, et qui inclut la prise d'empreintes biométriques : VFS, et la société américaine Computer Sciences Corporation<sup>1</sup> (CSC).



La salle d'attente du centre VFS pour le consulat britannique de Moscou

**Le retard pris par les consulats français dans l'externalisation des tâches annexes n'ait pas permis de faire émerger un « champion français » dans ce domaine**, alors que certaines sociétés françaises sont par ailleurs très compétitives dans le secteur des centres d'appel. L'externalisation des tâches administratives annexes finira par gagner l'ensemble des services publics en France, et pas seulement les consulats. Lorsque des marchés d'externalisation seront lancés sur le territoire national, il est en conséquence à craindre qu'ils ne soient remportés par des sociétés américaines ou indiennes, qui auront bénéficié de l'expérience acquise avec les consulats, britanniques tout d'abord, et désormais français.

## **2. La généralisation nécessaire de l'externalisation exige une grande rigueur dans les relations contractuelles avec les sous-traitants**

Si 40 consulats français reçoivent les demandeurs de visas sur rendez-vous, seuls 26 d'entre eux ont externalisé cette procédure. Seulement 9 consulats ont externalisé l'ensemble des tâches annexes liés à la constitution du dossier. A la connaissance de votre rapporteur spécial, aucun consulat n'a encore externalisé la prise d'empreintes biométriques, même à Bombay, où le consulat général est en pointe en matière de sous-traitance à une entreprise privée.

La France est donc en retard dans ce mouvement. L'externalisation se fait **au cas par cas**, et non de manière globale, ce qui limite les gains de productivité. Or l'externalisation a un intérêt **au moins pour les 30 premiers consulats**. Selon l'expérience britannique, l'externalisation permet en effet des gains de productivité de l'ordre de **15 %**.

---

<sup>1</sup> CSC est une entreprise de 77.000 salariés, dont le chiffre d'affaires était en 2006 de 14,7 milliards de dollars, présente dans le secteur des technologies de l'information et de la communication et du conseil.

Il convient ainsi de mener une démarche d'externalisation poussée, conformément à ce que permet le projet de code communautaire des visas, qui prévoit que le prestataire de services extérieur peut :

- jouer le rôle de centre d'appel chargé de donner des informations générales sur les conditions d'introduction d'une demande de visa et chargé de fixer les rendez-vous ;

- et fournir des informations générales sur les conditions d'introduction d'une demande de visa, recevoir les demandes, pièces justificatives et données biométriques des demandeurs ainsi que les droits transmettre les dossiers complets et les données à la représentation diplomatique ou consulaire de l'Etat membre compétente pour traiter la demande.

**Nombre de postes consulaires concernés par l'externalisation<sup>1</sup>**

<b>Prise de rendez-vous par l'intermédiaire d'un prestataire privé agréé</b>	<b>Prise de rendez-vous, information et constitution des dossiers au guichet d'un prestataire privé agréé</b>
<b>26</b>	<b>9</b>

**Pékin est en cours d'externalisation en ce qui concerne la constitution des dossiers : la prise de rendez-vous est déjà effectuée par un prestataire externe.**

*Source : ministère des affaires étrangères*

Des projets importants sont en cours à Istanbul, Moscou<sup>2</sup> et Saint-Petersbourg mais **une vision d'ensemble manque encore**. Sur le plan de l'efficacité, l'externalisation gagnerait à être menée en application d'un contrat de concession global, avec une mise en concurrence **préalable, ouverte et transparente**. Alors que l'externalisation **donne lieu à un contrat** - certes dénommé « agrément », dont le caractère exclusif n'apparaît pas véritablement<sup>3</sup>, ce qui pourrait donner lieu à terme à des contentieux – qui s'apparente, sinon sur un plan juridique, du moins sur un plan économique, à une délégation de service public, les expérimentations en cours en Russie et en Turquie n'ont pas donné lieu à un appel d'offres public.

Les contrats au demeurant sont perfectibles : les engagements souscrits par les cocontractants privés, en termes d'objectifs et de moyens mis en œuvre sont trop imprécis. **Les contrats doivent comporter des clauses claires en termes d'objectifs : délai de rendez-vous, absorption des pics d'activité, transmission des dossiers complets, implantations géographiques, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. En outre, une clause contractuelle doit prévoir le mode de tarification applicable au demandeur, ce qui n'est pas le cas dans les contrats actuels.**

---

<sup>1</sup> 6 contrats sont détenus par la société VFS.

<sup>2</sup> Des centres de prestataires privés devraient ouvrir dans d'autres villes russes au cours du second semestre 2007 : Ekaterinbourg, Novossibirsk, Rostov/Don, Samara et Perm.

<sup>3</sup> Dans tous les pays, mais plus particulièrement dans ceux où le respect des Droits de l'homme n'est pas garanti, un numéro d'appel téléphonique doit être affiché au cas où le demandeur se heurte à un refus de prendre en compte son dossier. La possibilité de déposer un dossier au consulat doit évidemment être préservée.

Des précautions relatives à la sécurité sont nécessaires. Elles concernent au premier chef la sécurité informatique et la transmission des données. Ainsi, le 14 mai 2007, l'agence UK Visas et la société VFS ont constaté une faille de sécurité dans l'application en ligne développée par VFS, qui permettait aux demandeurs d'enregistrer eux-mêmes leurs renseignements personnels. Heureusement, cette application en ligne n'était pas directement interfacée avec l'application « visas » des consulats britanniques.

Cette difficulté illustre la difficulté de confier la réalisation de l'interface informatique entre le prestataire privé et le consulat, et conforte le choix fait par la direction des services informatiques, malgré quelques difficultés de démarrage, de développer elle-même une application en ligne, Visanet, qui constitue l'interface entre les prestataires privés et les consulats, en Russie notamment.

**Enfin, comme votre rapporteur spécial l'a indiqué précédemment, les consulats ne verront plus *a priori* les demandeurs : ils doivent dès lors prévoir la convocation à des entretiens pour les dossiers à risques : les britanniques convoquent ainsi en entretien 30 % des demandeurs.**

Un telle politique aura des conséquences dans la répartition des effectifs entre agents titulaires et recrutés locaux. La personne qui fera passer les entretiens sera aussi très vraisemblablement décisionnaire dans l'attribution du visa, comme c'est le cas dans les consulats américains et britanniques. Or ce sont les agents titulaires qui disposent bien évidemment, pour des raisons de qualification et de sécurité, du pouvoir de décision en matière de visa. Selon les postes, le ratio entre titulaires et recrutés locaux est de un sur deux à un sur cinq. Un rééquilibrage de ce ratio au profit des emplois de titulaires devrait avoir lieu.

## II. UN BESOIN EN EFFECTIFS CERTAIN, MAIS QUI RESTE À CHIFFRER

Le projet de code communautaire des visas prévoit que les Etats membres « *mettent en place les effectifs appropriés et suffisants pour exécuter les tâches liées au traitement des demandes de visa, de manière à assurer un traitement efficace et harmonisé des demandes et des demandeurs dans leurs représentations diplomatiques et consulaires* ». Un service des visas constitue en effet la vitrine d'un pays à l'étranger.

**Malgré la mise en œuvre de la LOLF, la justification au premier euro des besoins en effectifs des services des visas est déficiente.**

### ***A. LES INSUFFISANCES DE LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES EFFECTIFS DES SERVICES DES VISAS***

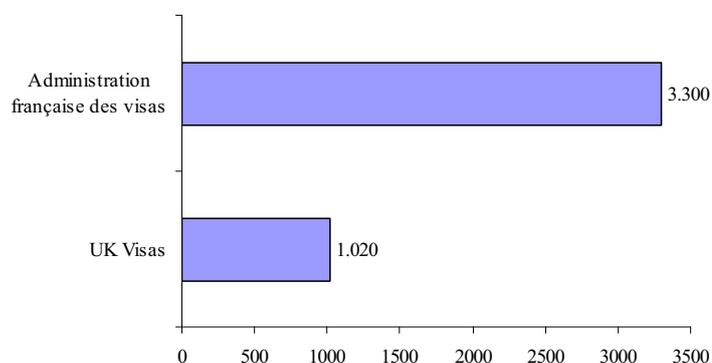
#### **1. L'écart entre les effectifs des services des visas français et étrangers apparaît criant**

UK Visas emploie des effectifs de l'ordre de 2.500 personnes, dont 200 en poste en « administration centrale » à Londres. Les recrutés locaux sont au nombre de 1.500 tandis que le personnel britannique titulaire du Foreign Office et du Home Office atteint 850 personnes.

En comparaison, le plafond d'emploi des services des visas français est de 900 équivalents temps plein, dont 500 recrutés locaux et vacataires.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le nombre de dossiers traités par an et par agent soit de 3.300 pour la France et de 1.020 pour la Grande-Bretagne. Ceci peut témoigner d'une productivité supérieure de nos services, mais aussi, peut-être, d'une tension sur les effectifs, dommageable pour la fiabilité des décisions et la qualité de service.

**Nombre de dossiers de visas traités par agent et par an**



Source : rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration et UK visas

L'administration consulaire allemande emploierait 1.500 personnes dont 600 titulaires et 900 recrutés locaux. Sur ces emplois, 824 seraient consacrés aux services des visas à l'étranger.

Les consulats français ont souligné auprès de votre rapporteur spécial les écarts importants d'effectifs qu'ils constatent, localement, avec leurs homologues étrangers.

A Saint-Petersbourg, le consulat français disposerait de deux fois moins d'agents que le consulat britannique pour traiter une demande supérieure de 70 % à la demande de visas pour le Royaume-Uni.

**Personnel au regard du nombre de visas traités dans les consulats européens à Saint Petersburg (Russie)**

	Nombre de visas délivrés en 2006	Personnel	Nombre de visas traités par agent et par an
Finlande	322.512	73 (90 en haute saison : mois d'été et fin d'année) dont 64 expatriés + 1 policier/garde frontière	4.418
Allemagne	43.000	20 dont 4 expatriés	2.150
France	34.096	6,5 (2 expatriés + 4,5 recrutés locaux) + le vice-consul	5.246
Suède	33.323	9 (3 expatriés + 6 recrutés locaux) + 1 policier	3.703
Royaume-Uni	20.623	15 (7 expatriés dont 4 titulaires) + 8 recrutés locaux russes + 1 policier	1.375

*Source : consulat général de France à Saint Petersburg*

A Ouagadougou, les ratios soulignent également que le consulat français est celui qui traite le plus de visas par agent, le consulat étant par ailleurs sans doute le plus important, et les autres consulats recevant très certainement une demande faible en comparaison avec la demande de visas pour la France.

**Ratio agents/visas par an traités à Ouagadougou**

France	3.682 demandes/agent
Belgique	1.744 demandes/agent
Allemagne	1.466 demandes/agent
Danemark	1.100 demandes/agent
Pays-Bas	1.000 demandes/agent

*Source : consulat général de France à Ouagadougou (Burkina Faso)*

**Avant la nécessaire prise en compte de la biométrie, il n'est donc pas douteux qu'il manque des effectifs dans les consulats français, la question étant de savoir comment évaluer le besoin.**

## 2. Quels sont les besoins en effectifs ?

Dans son volet « justification au premier euro », le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2007 détaille avec précision le coût prévisible des vignettes visas, dont le prix de vente est de 0,71 euro TTC pour un volume attendu de 2,25 millions d'unités, soit un

montant de crédits nécessaire de 1.600.000 euros. A l'inverse, contrairement à l'esprit et à la lettre de la LOLF, le ministère des affaires étrangères n'a pas été en mesure en 2006 et en 2007 de justifier les besoins en effectifs de ses services des visas.

Le ministère des affaires étrangères estime pourtant les besoins en personnel supplémentaires liés à la biométrie à 100 emplois de titulaires au minimum dont 25 % de B et 75 % de C.

Il s'appuie, d'une part, sur le rapport d'information n 1803 sur les moyens des services des visas, déposé à l'Assemblée nationale le 8 septembre 1999 par notre ancien collègue député Yves Tavernier, qui qualifiait le service des visas du « *plus pauvre des parents pauvres* ». Le personnel du service des visas, et notamment le taux d'encadrement était jugé insuffisant en nombre, spécialement pour les agents de catégorie B. Le recours à des agents non titulaires tendant à croître, des problèmes de précarité et de sécurité risquaient de se poser.

Il rappelle d'autre part que le rapport sur l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration de la Cour des comptes de novembre 2004 évoquait que les ratios théoriques agent / nombre de visas traités n'étaient pas respectés, que l'effectif global présentait un déficit global de 114 emplois. Ce chiffre ne prend pas en compte le passage aux 35 heures à effectif constant, qui se serait traduit par une baisse de 9 % de la capacité de traitement du réseau. La Cour des comptes indiquait que cette situation était préoccupante et pouvait compromettre durablement le niveau qualitatif du traitement.

Pour étayer sa demande de 100 postes supplémentaires, le Quai d'Orsay se fonde sur des ratios de productivité par agent et par an, qu'il décline selon les zones géographiques, en fonction du risque migratoire et de la difficulté des dossiers. Cette base de travail n'est pas contestable.

Le nombre de visas délivrés est inversement proportionnel au temps apporté à l'étude des demandes : un agent procédant à une étude approfondie et sérieuse des dossiers délivrera, par la force des choses, moins de visas.

Néanmoins, votre rapporteur spécial a pu vérifier que **le ministère des affaires étrangères ne connaissait pas avec une précision suffisante les effectifs, en ETPT, de ses consulats consacrés à l'activité « visas »** : ce ministère n'a pas été en mesure de fournir ces chiffres pour les 200 services des visas existants de par le monde. Contrairement au principe posé par la LOLF, le ministère des affaires étrangères, s'agissant en particulier des effectifs des visas, définit son plafond d'emploi en faisant varier à la marge les effectifs de l'année précédente, restant ainsi dans la logique des services votés de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Les éléments proposés au Parlement ne procèdent donc pas d'une justification au premier euro, ou, en l'occurrence, au premier emploi.

Le ministère des affaires étrangères a néanmoins effectué le recensement des effectifs, en ETPT, des 30 services des visas traitant le plus grand nombre de dossiers, à la demande de votre rapporteur spécial. Sans surprise, les ratios de productivité des services des visas sont très différents. Ils diffèrent selon la difficulté des dossiers traités. Néanmoins, malgré une pondération en fonction de la difficulté de la demande, certains consulats sont plus richement dotés que d'autres.

**Effectifs et ratios de productivité (nombre dossiers traités par agent) pour les 30 services consulaires traitant le plus grand nombre de demandes**

<b>Demandes de visas 2006</b>	<b>Pays</b>	<b>Poste</b>	<b>Total ETP 2006</b>	<b>Ratio par poste</b>	<b>Ratio moyen</b>
> 200 000	RUSSIE	MOSCOU	50,00	5.180	5.180
100 000 à 200 000	ALGERIE	ALGER	55,00	2.897	3.995
	CHINE	PEKIN	22,50	4.558	
	TURQUIE	ISTANBUL	14,50	7.316	
50 000 à 100 000	TUNISIE	TUNIS	27,50	3.064	3.320
	ROYAUME-UNI	LONDRES	27,00	2.937	
	ALGERIE	ANNABA	27,00	1.970	
	MAROC	CASABLANCA	20,00	3.683	
	TAIWAN	TAIPEI	7,00	10.104	
35 000 à 50 000	MAROC	RABAT	14,00	2.394	3.555
	SUISSE	GENEVE	13,00	3.355	
	LIBAN	BEYROUTH	12,50	2.890	
	CHINE	SHANGHAI	11,00	3.471	
	UKRAINE	KIEV	10,00	4.280	
	INDE	BOMBAY	6,50	6.508	
20 000 à 35 000	MAROC	FES	14,00	1.955	3.295
	SENEGAL	DAKAR	11,50	2.453	
	CHINE	CANTON	10,50	2.712	
	NIGERIA	LAGOS	10,00	2.330	
	EGYPTE	LE CAIRE	9,00	3.405	
	IRAN	TEHERAN	8,50	2.732	
	SERBIE	BELGRADE	8,00	2.854	
	THAILANDE	BANGKOK	7,50	3.960	
	COTE D'IVOIRE	ABIDJAN	7,50	2.683	
	AFRIQUE DU SUD	JOHANNESBURG	7,00	4.396	
	INDE	NEW DELHI	6,50	4.958	
	RUSSIE	SAINT-PETERSBOURG	6,00	5.775	
	MAROC	TANGER	6,00	3.337	
	ARABIE SAOUDITE	DJEDDAH	4,50	5.106	
KOWEIT	KOWEIT	3,50	6.060		

Source : ministère des affaires étrangères/commission des finances du Sénat

Le ministère des affaires étrangères a établi des ratios de productivité théoriques de référence, afin de déterminer le besoin en effectifs des postes. Ces ratios de productivité varient entre 2.500 dossiers par an et par agent et 4.500 dossiers par an et par agent. Ces ratios ont été abaissés entre 2005 et 2006. Les services des visas sont répartis en cinq groupes.

**Répartition des services des visas selon les ratios de productivité attendus**

2.500 dossiers par agent et par an	32 postes
3.000 dossiers par agent et par an	38 postes
3.500 dossiers par agent et par an	27 postes
4.000 dossiers par agent et par an	8 postes
4.500 dossiers par agent et par an	82 postes

Source : ministère des affaires étrangères

Ces ratios sont d'une portée limitée : ils constituent une référence purement conventionnelle pour les consulats, ne reposant pas sur une analyse précise de leur activité. **Les petits consulats traitent ainsi un nombre de dossiers bien inférieur au ratio de productivité minimum de 2.500 dossiers par agent et par an.** En posant *a priori* un ratio de productivité pour chaque poste, l'administration centrale **empêche de plus une évolution de la productivité des postes fondée sur des réorganisations de services et l'externalisation.** Enfin, même en faisant référence à ces ratios de productivité artificiels, **certains consulats paraissent plutôt surdotés en emplois** : près d'un tiers des 30 premiers services de visas traitent moins de dossiers que prévu par leur ratio de productivité, témoignant, le cas échéant de sureffectifs pouvant être déployés dans d'autres postes. **Il s'agit de : Annaba, Belgrade, Beyrouth, Canton, Fès, Genève, Lagos, Rabat et Téhéran.**

Du point de vue de votre rapporteur spécial, dans une perspective de justification au premier euro, ou au premier emploi, des besoins en effectifs, **il paraîtrait plus judicieux de partir d'un calcul du temps moyen passé par dossier, dans chaque consulat, comme l'a fait le consulat général de Yaoundé.**

**Durée moyenne de traitement d'une demande selon le consulat général de France à Yaoundé**

(en minutes)

Action	Durée minimale	Durée maximale	% de dossiers	Moyenne
<b>Accueil du demandeur</b>				
Contrôle quantitatif des pièces du dossier	2	3	100	2,5
Saisie des données personnelles sur RMV2	2	3	100	2,5
Perception des droits et remise de la quittance	1	1	100	1,0
Saisie des données biométriques	1	4	100	2,5
Entretien avec le demandeur	2	8	100	5,0
<b>Etude du dossier</b>				
<b>Contrôle approfondi des pièces jointes</b>	5	90	65	30,88
<b>Edition, apposition et signature de la vignette</b>	2	3	68	1,7
<b>Classement du dossier</b>	2	3	100	2,5
<b>Motivation/traitement des recours, retraitement</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>1,13</b>
<b>Durée moyenne de l'instruction complète d'une demande</b>				<b>49,7</b>

Source : consulat général de France à Yaoundé

L'exemple ci-dessus a de plus le mérite de montrer le gain pouvant être attendu d'une externalisation généralisée de l'accueil du demandeur, qui peut susciter une économie de 8 minutes et demie sur 80 minutes de temps moyen de traitement.

Ne pouvant réaliser de tels calculs pour chaque consulat, votre rapporteur spécial s'est fondé pour déterminer le besoin en effectifs des services des visas sur la productivité des services des visas britanniques, qui sont établis uniquement en tenant compte des agents titulaires du Royaume-Uni en poste à l'étranger : ce choix est parfaitement cohérent car ce sont les seuls, comme les agents titulaires français, qui prennent au final la décision en matière de visas. Selon un rapport du national audit office (NAO) de juin 2004, le ratio de productivité de ces agents est élevé : 8.000 dossiers par an et par agent, car il tient compte du mouvement d'externalisation lancé par UK Visas.

**Sur cette base, il manquerait 50 emplois d'agents titulaires au sein des services des visas français.**

***B. LA CRÉATION D'UNE MISSION « IMMIGRATION » DOIT PERMETTRE DE RÉALISER DES ARBITRAGES DANS LES EFFECTIFS***

**1. Un arbitrage qui doit être favorable aux services des visas**

Au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat », le ministère des affaires étrangères n'a jamais été en mesure de choisir entre une priorité accordée à ses services des visas et la priorité donnée à la diplomatie ou à l'action culturelle. Il est vrai qu'il s'agit là de politiques publiques différentes, entre lesquelles il est difficile de trancher. De plus, en souscrivant un contrat de modernisation avec le ministère du budget, le ministère des affaires étrangères a accepté le principe d'une réduction de 739 emplois entre 2006 et 2008 : il lui est donc difficile de demander 100 postes supplémentaires sans envisager de redéployer des emplois au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat » entre direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCIP) et administration des visas.

**La création d'une mission, au sens de la LOLF, « immigration », offre au contraire la possibilité de réaliser de réels arbitrages budgétaires au profit des services des visas.**

63 millions d'euros ont été ouverts en crédits de paiement au titre de l'instruction des dossiers de visas en 2007. En coût complet, le montant des crédits de paiement concourant à l'instruction des demandes de visas s'établit en loi de finances initiale pour 2007 à **85 millions d'euros**.

En comparaison, la fonction « lutte contre l'immigration clandestine » de l'action « Police des étrangers et sûreté des transports internationaux » du

seul programme 175 « Police nationale »<sup>1</sup> de la mission « Sécurité » représentera selon la loi de finances initiale pour 2007 91,23 millions d'euros de crédits de paiement au titre des coûts de fonctionnement des centres de rétention administrative (40,8 millions d'euros) et des frais d'éloignement des étrangers en situation irrégulière (50,43 millions d'euros). Le coût unitaire d'un éloignement d'un étranger en situation irrégulière est de 1.801 euros, à comparer au coût complet de traitement d'une demande de visa, qui a été évalué, avant le complet déploiement de la biométrie, par le ministère des affaires étrangères à 35 euros.

Il convient d'ajouter 48,5 millions d'euros de crédits de paiement en 2007 au titre de la construction de nouveaux centres de rétention administrative, soit un montant minimal prévu au titre de la lutte contre l'immigration clandestine de 173,23 millions d'euros. En coût complet, compte tenu du schéma de déversement analytique de la mission « Sécurité », la dépense atteindrait en 2007 207,25 millions d'euros. Compte tenu du taux d'erreur des consulats dans la délivrance de visa (16,5 %), on peut considérer que 16,5 % de ce montant est la conséquence des limites dans la fiabilité de la procédure visas.

En termes budgétaires, il peut apparaître profitable de redéployer une part des moyens consacrés à la lutte contre l'immigration clandestine au renforcement de la fiabilité de la procédure visas. Mieux vaut pour les finances publiques, s'agissant des personnes que la France ne souhaite pas accueillir durablement sur son sol, une détection des intentions migratoires dès l'examen de la demande de visa qu'une mise en œuvre coûteuse d'un éloignement d'un étranger s'étant maintenu illégalement sur le territoire français après l'expiration de son visa, ou de son titre de séjour.

## **2. Comment déployer des effectifs dans les services des visas sans surcoût excessifs ?**

**Votre rapporteur spécial a constaté un ratio entre les effectifs en administration centrale<sup>2</sup> et consulats particulièrement important**, en comparaison notamment avec l'administration des visas britanniques. Dans un cas, le ratio est de 21 %, dans l'autre de 8 %. Le transfert d'un certain nombre d'agents de l'administration centrale vers les postes à l'étranger paraît donc souhaitable.

### **Ratio des emplois entre administration centrale et postes à l'étranger**

France	21 %
UK Visa	8 %

*Source : site internet de UK Visas et rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration*

<sup>1</sup> Et donc sans prendre en compte la charge incombant au programme 152 « Gendarmerie nationale » non identifiée avec précision dans ledit programme.

<sup>2</sup> Y compris en prenant en compte les agents en administration centrale qui examinent des dossiers de visas algériens.

En outre, la création d'une administration centrale au ministère de l'immigration peut dégager des synergies et permettre ainsi de redéployer des effectifs.

Enfin, les pics d'activité posent d'indéniables difficultés aux services des visas. Des renforts doivent leur être proposés en cas de besoin urgent. Lorsque cela est possible, il paraît indispensable de dégager des crédits pour payer un important volant d'heures supplémentaires, qui peut permettre dans certains cas d'éviter des créations d'emplois plus coûteuses.

**Les recommandations de votre rapporteur spécial  
pour tirer parti de l'externalisation et calculer les effectifs nécessaires aux services des visas**

- l'externalisation des tâches annexes des services des visas, jusqu'à la prise d'empreintes biométriques, doit être **généralisée rapidement au moins aux trente premiers postes**, afin de dégager des gains de productivité de l'ordre de 15 % ;
- les prestataires privés doivent être retenus au terme d'une **mise en concurrence transparente**. Les contrats doivent comporter des engagements de services clairs en termes de délais, d'implantations géographiques, et une clause relative à la tarification ;
- la **justification au premier euro des effectifs des services des visas doit être revue**. Elle suppose une connaissance précise des ETPT de ces services ;
- il manque **50 postes d'agents titulaires dans les services des visas à l'étranger** ;
- la mission « immigration » doit **intégrer les effectifs des services des visas à l'étranger** ;
- un **redéploiement des effectifs** entre administration centrale et consulats est possible ;
- des crédits pour payer un **volet d'heures supplémentaires** doit être mis à la disposition des postes.



## CONCLUSION

En créant un ministère de l'immigration, le gouvernement offre des perspectives pour trouver une issue au « casse-tête des visas ».

D'une part, le ministère de l'immigration doit susciter une culture de travail commune à l'ensemble des administrations en relations avec les flux migratoires, afin que celles-ci travaillent en confiance et de manière concertée. Cette culture de travail commune sera facilitée par une clarification de la tutelle sur les administrations concernées, qui doit progressivement revenir au nouveau ministère.

D'autre part, en dotant ce ministère d'un budget, il offre la possibilité de faire des choix, de réaliser des arbitrages trop longtemps différé au profit des services des visas. Entre le coût d'instruction d'un visa, 35 euros, et le coût d'une reconduite à la frontière (1.801 euros), des choix déterminants peuvent être faits en matière d'action publique.



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 26 juin 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une **communication** de **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial** sur la **politique des visas** issue d'un contrôle sur pièces et sur place des services des visas conduit au cours du premier semestre 2007, en application de l'article 57 de la LOLF.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a indiqué avoir contrôlé, au cours de quatre déplacements, sept consulats (Ankara, Istanbul, Moscou, Saint-Petersbourg, Pointe-Noire, Tananarive, Tamatave), les 31 consulats les plus importants ayant par ailleurs été interrogés par la voie d'un questionnaire écrit.

Tout d'abord, il a rappelé que l'activité « visas » ne constituait pas un coût net pour l'Etat, malgré une demande qui ne pouvait qu'augmenter.

Il a constaté sur la période récente une légère contraction de la demande liée à une responsabilisation des demandeurs par le paiement de frais de dossier, l'introduction d'une assurance obligatoire et à la réduction de la demande algérienne, liée à une amélioration de la situation du pays. Mais, à moyen terme, prenant en compte la pression migratoire, provenant d'Afrique sub-saharienne essentiellement, et la mobilité internationale des ressortissants de Russie, de Chine, de Turquie, des autres pays émergents, il a jugé que la demande ne pouvait que croître.

Sur le plan strictement budgétaire, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a jugé que la France était en mesure de faire face à une demande de visas accrue, car les frais de dossier permettaient d'autofinancer les services des visas. Il a évalué le coût complet de l'instruction des dossiers de visas à 82,3 millions d'euros en 2006 et à 85 millions d'euros pour 2007. Il a précisé que le plafond d'emploi était de 900 emplois équivalent temps plein (150 titulaires en administration centrale, 239 dans le réseau et plus de 500 recrutés locaux), mais qu'il existait une certaine tension sur les effectifs puisque le plafond d'emploi avait été dépassé en 2006, les effectifs ayant atteint 950 équivalents temps plein.

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a souligné que le paiement des frais de dossier par les demandeurs, qu'ils obtiennent ou non leur visa, permettait un autofinancement de l'activité visas : en 2006, le taux d'autofinancement de l'instruction des visas était de 89,3 %. Il a fait valoir que le montant des recettes pour le budget général de l'Etat issu du relèvement des droits visas au 1er janvier 2007 (de 35 à 60 euros par demande) devrait atteindre 114 millions d'euros cette année, selon des estimations du ministère des affaires étrangère se fondant sur le niveau de la demande de l'année précédente, d'où, a priori, un autofinancement à plus de 100 % du traitement de la demande de visas en 2007. Il a rappelé que néanmoins, seulement 50 %

des frais de dossiers étaient rétrocedés aux consulats en application du contrat de modernisation du ministère des affaires étrangères.

En ce qui concernait la fiabilité des procédures et la qualité de service offerte par les consulats, **M. Adrien Gouteyron , rapporteur spécial**, a jugé qu'il était utile d'évaluer le pourcentage de visas court séjour ayant été détournés de leur vocation initiale : dépôt d'une demande d'asile ou, surtout, maintien en situation irrégulière sur le territoire. Or, a-t-il souligné, on ne savait pas aujourd'hui si le titulaire d'un visa de court séjour avait quitté ou non le territoire.

Il a indiqué qu'un chiffre permettait de mesurer la fiabilité des procédures : 16,5 % des personnes éloignées à la frontière en 2005 avaient pu entrer sur le territoire grâce à un visa des consulats. Il a fait valoir qu'il s'agissait en quelque sorte du taux d'erreur de nos services des visas, et remarqué que ce pourcentage était assez faible.

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a appelé à suivre un tel indicateur sur la durée, et consulat par consulat, afin d'orienter les moyens vers les postes les plus exposés.

En termes de qualité de service, par ailleurs, il a noté « un mieux », mais rappelé que des améliorations étaient encore nécessaires. Il s'est félicité de la disparition progressive des files d'attente, puisque 40 consulats recevaient les demandeurs sur rendez-vous, pris par téléphone. Néanmoins, il a jugé que les délais restaient un point noir, les consulats ne mesurant d'ailleurs pas vraiment le délai d'attente avant rendez-vous, mais seulement le délai de traitement. Il a proposé de publier les délais d'attente en ligne, comme le faisaient les consulats américains.

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a souligné que nombre de consulats sous tension étaient face à un dilemme : rallonger les délais, notamment dans les périodes de pic d'activité (vacances notamment) ou contingenter la demande, comme à Moscou, où une agence de voyage par autocar ne pouvait pas déposer plus de 100 dossiers par jour (soit deux autocars). Il a regretté que la mise en oeuvre de la biométrie, et la prise d'empreintes des demandeurs, aient conduit à des délais de rendez-vous pouvant aller jusqu'à 3 ou 4 semaines (Beyrouth, Bombay...) en haute saison.

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a ensuite évoqué le mode de travail des services des visas, et les relations qu'ils entretenaient avec les autres administrations françaises ou avec les autres consulats de l'espace Schengen. Il a jugé que les tensions autour de l'activité visas supposaient une nouvelle culture de travail de nos administrations qui traitaient de près ou de loin les phénomènes migratoires.

Parmi les tensions, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a rappelé que la fraude documentaire était endémique, 30 % à 80 % des actes vérifiés étant frauduleux dans des pays tels que le Sénégal, la Côte-d'Ivoire, les deux Congo, le Togo, Madagascar ou les Comores. Il a précisé que cette

fraude touchait les actes officiels d'état civil, toute pièce officielle devant être authentifiée, sous peine d'erreurs majeures dans les identités, les liens de filiation et de parenté (exemple du regroupement familial), ce qui rallongeait les délais.

Soulignant que les consulats alertaient sur ces pratiques, il a regretté que les administrations sur le territoire national reçoivent ces informations avec trop de légèreté et de naïveté. Il a cité l'exemple du consulat de Pointe-Noire, où l'on constatait de nombreux exemples de regroupement familial d'enfants dont il avait été démontré que le lien de filiation avait été falsifié, ou de jugements de naturalisation avec des identités usurpées.

Il a précisé que les réponses à la fraude documentaire étaient difficiles, mais que, selon lui, une culture de travail commune autour des documents d'état civil devait naître entre les administrations concernées, toute décision (carte de séjour, naturalisation, regroupement d'état civil) devant être précédée d'une authentification des actes d'état civil dans les pays « à risque ». Il a appelé à préparer l'avenir, grâce au renforcement de la coopération avec les services d'état civil africains.

Saluant l'excellent travail des agents des services des visas, réalisé dans des conditions difficiles, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a néanmoins regretté des cas avérés de corruption fréquents autour de l'activité « visas », et noté qu'aucun des consulats qu'il avait visités depuis 2005 n'avait été malheureusement épargné par des cas de corruption des agents, en relation avec la demande de visas.

Il a enfin rappelé que les consulats subissaient des interventions massives : interventions d'élus ou de cabinets ministériels, interventions internes aux ambassades, mais, surtout, interventions locales, celles-ci pouvant tourner au harcèlement : 2.000 interventions par an à Yaoundé ou Bombay, 1.000 à Ouagadougou.

Face à ces tensions et pressions, **M. Adrien Gouteyron** a considéré que la création du nouveau ministère de l'immigration devait susciter une culture commune de travail aux services en relation avec les mouvements migratoires, notant qu'un mieux était perceptible entre consulats et préfectures, même si des méfiances persistaient. Il a souligné qu'il convenait naturellement d'éviter les décisions divergentes entre administrations exemple de la décision de regroupement familial et de la délivrance de visa car il n'y avait qu'un seul Etat, l'agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations ne devant pas ainsi autoriser un regroupement familial sur la base de documents d'état civil que le consulat avait déterminés comme faux.

Il a dès lors souhaité la création d'une culture commune de travail, à travers la formation et la création d'instituts de formation consulaire et préfectoral, et un développement de la formation à distance pour les recrutés locaux, dont la formation était aujourd'hui négligée.

**M. Adrien Gouteyron** a ensuite souhaité insister sur les enjeux d'une amélioration du fonctionnement de l'espace Schengen qui restait encore trop constitué par la juxtaposition de politiques nationales, relevant que, pays par pays, la liste des pièces justificatives à l'appui des demandes de visas n'était pas toujours commune, que les taux de refus de visas étaient très variables selon les consulats, pour un même pays, même lorsque les demandeurs de visas présentaient le même profil, et que l'absence de base informatique commune nuisait indéniablement à la circulation de l'information.

Enfin **M. Adrien Gouteyron** s'est demandé comment franchir un nouveau saut qualitatif sans effectifs supplémentaires.

Il a suggéré une externalisation des tâches annexes, par ailleurs rendue incontournable par le développement de la biométrie. Il a fait remarquer que les consulats ne savaient pas, ou ne pouvaient pas, renseigner les demandeurs de visas, de manière personnalisée : pièces à fournir, état de traitement de la demande, avertissement de la disponibilité du passeport, convocation à un entretien ultérieur. Il a souligné que les consulats n'étaient en mesure d'absorber les pics d'activité.

Il rappelle que la biométrie nécessitait une prise d'empreinte digitale systématique, mais que le taux moyen de comparution personnelle des demandeurs de visas n'était aujourd'hui que de 40 %, masquant d'importantes disparités selon les consulats. Il a conclu qu'il y avait un manque de personnel et de locaux considérable pour faire face aux besoins de prise d'empreintes digitales dans les grands consulats où la demande était en constante augmentation, mais que ceci pouvait se résoudre par une externalisation des tâches annexes au secteur privé.

**M. Adrien Gouteyron** a regretté que la France soit en retard dans ce mouvement – 9 consulats étant aujourd'hui concernés – alors que les gains de productivité à attendre étaient de l'ordre de 10 % à 15 % en termes d'emplois.

Il a précisé que le passage par un prestataire agréé supposait une mise en concurrence préalable, ouverte et transparente, ce qui n'avait pas été le cas des contrats passés par le Quai d'Orsay. Il a regretté en outre que ce ministère n'ait pas souhaité faire émerger un acteur français dans le domaine de l'externalisation de la procédure visa. Il a jugé que les contrats devaient comporter des engagements précis des prestataires privés en termes de tarifs et d'objectifs : délai de rendez-vous, absorption des pics d'activité, transmission des dossiers complets, implantations géographiques, ce qui n'était pas le cas aujourd'hui. Enfin, il a souligné que l'externalisation menée par le Quai d'Orsay se faisait encore aujourd'hui au cas par cas, et non de manière globale, ce qui limitait les gains de productivité, alors qu'il y avait un intérêt à généraliser la démarche, au moins aux 30 premiers consulats.

**M. Adrien Gouteyron** a jugé enfin que l'externalisation ne permettrait pas d'éviter complètement la question des effectifs et qu'il manquerait encore des emplois dans les services des visas.

Sur la base des ratios de productivité britanniques (8.000 dossiers de visas par agent titulaire), il a conclu qu'il manquerait 50 agents titulaires dans les services des visas. Notant que le ministère des affaires étrangères n'avait jamais voulu arbitrer entre des emplois au sein de son réseau culturel et de coopération, malgré la transmission de compétences à l'agence française de développement, et les besoins des services visas, il a considéré que la création d'un ministère de l'immigration devait déboucher sur une mission nouvelle au sens de la LOLF, regroupant les crédits et les emplois des services des étrangers des préfectures, de l'agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations, des services des visas, y compris une large part de l'état civil, et des centres de rétention administrative, l'objectif étant de permettre des arbitrages cohérents, entre investissement « préventif » dans les services des visas et les coûts des reconduites à la frontière. Il a par ailleurs fait valoir que des pistes d'économies existaient, l'administration française ayant un ratio administration centrale/consulats plus important que son homologue anglaise, et que la création d'une administration centrale au ministère de l'immigration pouvait dégager des synergies. Enfin, plutôt que de créer des emplois, il rappelle l'opportunité de débloquer des crédits pour payer les heures supplémentaires afin de faire face, sans création d'emplois aux pics d'activité.

Un débat s'est ensuite engagé.

**M. Jean Arthuis, président,** s'est félicité que le rapporteur spécial se soit penché sur un secteur essentiel pour la maîtrise des flux migratoires. Il s'est demandé si la création de consulats communs aux pays de l'espace Schengen ne pouvait pas susciter des économies.

**M. Philippe Marini, rapporteur général,** a évoqué le fonctionnement du service des visas du consulat général de France en Ukraine, qui avait été entaché d'un cas de corruption ayant empêché le bon fonctionnement de l'administration consulaire et souhaité que l'on obtienne davantage d'informations du Quai d'Orsay sur le sort réservé à cet agent.

**M. Richard Yung, sénateur,** membre de la commission des lois, après avoir évoqué les cas de corruption survenus dans certains pays, a souhaité rappeler la difficulté de la tâche des services des visas.

**M. Robert del Picchia, sénateur,** membre de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, a fait valoir la difficulté de détecter les cas de corruption, citant un cas survenu au consulat général de France à Téhéran où le service des visas semblait pourtant fonctionner à la satisfaction générale. Il a souligné l'intérêt d'assurer une rotation des agents entre les différents postes de travail.

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial,** a souligné la difficulté de constituer des consulats communs européens, alors que les politiques, les procédures et les critères restaient nationaux. S'agissant des cas de corruption, qui ne remettaient nullement en cause l'excellent travail de l'immense majorité des agents des services des visas, il a souligné qu'il s'agissait là d'une question difficile, qui demandait une action patiente et systématique.

La commission a donné acte, à l'unanimité, à **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, de sa communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

**ANNEXE 1 :**  
**MODÈLE DE REFUS TYPE DE VISA PROPOSÉ PAR LA**  
**COMMISSION EUROPÉENNE DANS SON PROJET DE CODE**  
**COMMUNAUTAIRE DES VISAS LE 19 JUILLET 2006**

*REFUS DE VISA*

*conformément à l'article 23 du code communautaire des visas*

*Monsieur/Madame \_\_\_\_\_,*

*Le \_\_\_\_\_, l'ambassade/le consulat général/le consulat de \_\_\_\_\_ a, [au nom de (nom de l'État membre représenté)], examiné votre demande de visa du xx mois 200x. Le visa a été refusé.*

*Le refus de votre visa est motivé par l'une ou plusieurs des raisons suivantes (signalée(s) par une case cochée) qui s'opposent à la délivrance d'un visa:*

*le document de voyage présenté est faux/falsifié*

*l'objet et les conditions de votre séjour n'ont pu être établis*

*vos intentions de retour dans votre pays d'origine n'ont pu être établies*

*vous n'avez produit aucun élément attestant que vous disposez de moyens de subsistance suffisants au regard de la durée et du type de votre séjour, ou de moyens pour rentrer dans votre pays d'origine ou de transit*

*vous avez déjà séjourné pendant trois mois au cours d'une période de six mois sur le territoire des États membres*

*vous avez fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission*

*dans le SIS par ..... ( mentionner l'État membre )*

*dans le registre national*

*un ou plusieurs États membres estiment que vous représentez une menace pour l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les relations internationales d'un ou plusieurs des États membres de l'Union européenne (chaque État membre doit indiquer les références de sa législation nationale concernant ces cas de non-admission).*

*vous n'avez pas produit de preuve suffisante de l'urgence justifiant la demande d'un visa à la frontière*

*Date et cachet de la représentation diplomatique ou consulaire*

*\_\_\_\_\_ Signature de la personne concernée*



**ANNEXE 2 :  
REFUS TYPE DE VISA D'UN CONSULAT AMERICAIN**



**Ambassade des Etats-Unis d'Amérique**

***Antananarivo, Madagascar***

Date

Cher Demandeur:

Nous avons le regret de vous informer que vous avez été considéré(e) inéligible pour un visa non immigrant selon la section 214(b) de la Loi des Etats-Unis sur l'Immigration et la Nationalité (INA). Selon la loi des Etats-Unis sur l'immigration, tous les demandeurs de visas non immigrant doivent prouver au responsable de l'interview qu'ils ont droit au type de visa pour lequel ils formulent une demande. Un refus selon la section 214(b) signifie que vous n'étiez pas en mesure de démontrer que les activités que vous entendez effectuer aux Etats-Unis seront conformes à l'une des catégories de visa non immigrant prévues dans la loi des Etats-Unis, loi sur l'immigration, ou, plus communément, que vous n'étiez pas en mesure de remplir les conditions relatives à la catégorie particulière de visa non immigrant pour laquelle vous avez formulé une demande aujourd'hui.

Chaque catégorie de visa non immigrant possède ses propres conditions. Cependant, l'un des éléments les plus communs des conditions pour les divers visas non immigrant consiste à obtenir une preuve de la part du demandeur comme quoi il a une résidence dans un pays étranger, qu'il ne tient pas à abandonner. Les demandeurs auxquels cette condition s'applique la remplissent en démontrant qu'ils ont des liens solides à l'étranger, ce qui garantit leur retour vers un pays étranger après une visite temporaire aux Etats-Unis. Certains des liens qui peuvent être considérés au cours de l'interview comprennent les liens professionnels, d'emploi, éducatifs, familiaux ou sociaux dans un pays étranger. Vous n'avez pas démontré que vous avez des liens qui vous obligent à rentrer à votre pays d'origine après votre voyage aux Etats-Unis.

D'autres conditions peuvent aussi s'appliquer, en fonction de la classification du visa non immigrant, et ont aussi constitué la raison du refus de livraison du visa. Dans votre cas particulier, vous avez demandé un visa, mais vous n'avez pas démontré votre éligibilité à cause de l'absence de

La décision prise aujourd'hui ne peut faire l'objet d'un appel. Toutefois, vous pouvez formuler une nouvelle demande si vous avez des preuves supplémentaires démontrant votre qualification pour un visa. Si vous décidez de formuler une nouvelle demande, vous devez soumettre un nouveau formulaire de demande accompagné d'une photo, payer à nouveau le frais de traitement de demande de visa, et, le cas échéant, vous présenter à une interview avec un responsable consulaire. Si vous choisissez de formuler une nouvelle demande, vous devriez être prêt(e) à produire les éléments d'information qui manquaient dans votre première demande, ou à démontrer que vos circonstances ont changé depuis la première demande. Rien ne garantit que vous allez recevoir une différente décision. Seule une nouvelle interview peut déterminer cela.

Veillez agréer, Monsieur/Madame, mes sincères salutations.

Responsable Consulaire  
Section Visa Non  
Immigrant