

N° 127

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 octobre 2015

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur la délivrance des visas,

Par MM. Éric DOLIGÉ et Richard YUNG,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guéné, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE	5
LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS	7
AVANT-PROPOS	9
 PREMIÈRE PARTIE : LES SERVICES CONSULAIRES FACE À L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE DEMANDES DE VISAS 	
I. L'AUGMENTATION DES DEMANDES DEPUIS 2005 DANS UN CONTEXTE DE CROISSANCE DU TOURISME MONDIAL	11
A. LES VISAS DE COURT-SÉJOUR SCHENGEN REPRÉSENTENT L'ESSENTIEL DES VISAS DÉLIVRÉS PAR LA FRANCE	11
B. LES DEMANDES DE VISAS DE COURT SÉJOUR AUGMENTENT DE FAÇON RÉGULIÈRE DEPUIS 2009	13
C. LES DROITS DE VISAS, UNE RECETTE NON FISCALE EN FORTE CROISSANCE.....	15
II. L'EXTERNALISATION, OUTIL D'ACCÉLÉRATION DES PROCÉDURES DE DÉLIVRANCE ET DE MASSIFICATION DU TRAITEMENT DES DEMANDES	18
A. L'EXTERNALISATION DE L'ACCUEIL DES DEMANDEURS POUR FAIRE FACE À LA SATURATION DES POSTES CONSULAIRES	18
B. UNE AUGMENTATION DES EFFECTIFS CONSACRÉS À L'INSTRUCTION DES VISAS À POURSUIVRE DANS LES POSTES SOUS TENSION	21
 DEUXIÈME PARTIE : UNE TRANSFORMATION INACHEVÉE DES PROCÉDURES DE DÉLIVRANCE DES VISAS 	
I. CENTRER LES EFFECTIFS SUR LES TÂCHES D'INSTRUCTION ET DE CONTRÔLE INDISPENSABLES	25
A. DES DÉLAIS DE PRISE DE RENDEZ-VOUS VICTIMES DU « GOULOT D'ÉTRANGLEMENT » DE L'INSTRUCTION PAR LE CONSULAT	25
B. DES TÂCHES CHRONOPHAGES QUI PEUVENT ÊTRE SUPPRIMÉES	27
1. <i>Supprimer le quittancement pour les visas ayant fait l'objet d'un dépôt externalisé</i>	27
2. <i>Supprimer l'obligation de signature de la vignette-visa</i>	28

II. REVOIR LE MARCHÉ DU RECUEIL DES DONNÉES BIOMÉTRIQUES DANS LES CENTRES EXTERNALISÉS	29
A. UN MARCHÉ RENDU NÉCESSAIRE PAR L'EXTERNALISATION DU RECUEIL DES EMPREINTES BIOMÉTRIQUES	29
B. UN CONTRAT RELATIVEMENT COÛTEUX POUR L'ÉTAT	30
C. UN DISPOSITIF LOURD ET GÉNÉRATEUR DE PANNES QUI DEVRAIT ÊTRE RENÉGOCIÉ	31
III. RENFORCER LA DÉMARCHE TOURISTIQUE.....	32
A. RENDRE PAYANTS LES SERVICES DE PRIORITÉ D'ORES ET DÉJÀ OFFERTS	33
B. PROMOUVOIR LA DESTINATION « FRANCE » AUPRÈS DES DEMANDEURS DE VISAS.....	35
C. SUPPRIMER LES EXIGENCES INUTILES À L'EXAMEN DU RISQUE MIGRATOIRE DES DEMANDEURS	37
 TROISIÈME PARTIE : UNE COOPÉRATION EUROPÉENNE ENCORE INSUFFISANTE	
I. LES CONTRADICTIONS D'UNE DÉLIVRANCE NATIONALE DE VISAS COURT SÉJOUR SCHENGEN	39
II. LES FORMES LIMITÉES DE COOPÉRATION EUROPÉENNE EXISTANTES.....	39
A. UNE COOPÉRATION EUROPÉENNE RÉDUITE ESSENTIELLEMENT AUX ACCORDS DE REPRÉSENTATION	39
B. LES ARGUMENTS DIFFICILEMENT RECEVABLES DE LA NON-COMMUNAUTARISATION DE L'INSTRUCTION DES DEMANDES DE VISAS	41
III. METTRE EN PLACE DES CENTRES UNIQUES D'INSTRUCTION DES DEMANDES DANS QUELQUES SITES PILOTES	42
 CONCLUSION	45
 EXAMEN EN COMMISSION.....	47
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	57

SYNTHÈSE

En 2014, la France a instruit 3,2 millions de demandes de visas et en a délivré 2,8 millions, dont 2,5 millions de visas de court-séjour valables pour l'ensemble de l'espace Schengen.

L'instruction des demandes de visas de court séjour par les services consulaires est une **activité productive et rentable de notre administration à l'étranger**. Son produit, qui est de 160 millions d'euros en 2014, peut être estimé à 250 millions d'euros en 2018 si la tendance de progression du nombre d'arrivées internationales se poursuit. En outre, au-delà de la rentabilité directe et immédiate tirée des droits de visa, de l'efficacité de la procédure de visa dépendent, plus largement, l'attractivité touristique de la France et l'activité économique et les recettes fiscales qui en découlent.

Afin de faire face à cette croissance, le processus de délivrance des visas s'est considérablement modifié depuis dix ans, avec la mise en place, dans la plupart des pays soumis à l'obligation de visa, de centres externalisés, sous-traités à des prestataires privés, chargés de recueillir les dossiers de demandes de visas. Cette externalisation a permis d'améliorer l'accueil des demandeurs de visas et de raccourcir les délais de délivrance, en permettant aux consulats de se consacrer entièrement à leur mission d'instruction.

Cependant, dans un contexte de croissance du tourisme mondial et de course à l'attractivité et à la rapidité des procédures entre les pays d'accueil, en particulier européens, vos rapporteurs spéciaux appellent de leurs vœux une deuxième étape d'évolution de la procédure de délivrance des visas.

Tout d'abord, ils préconisent de **consacrer les moyens humains nécessaires à cette mission au sein des consulats**, non seulement par un **renforcement des effectifs dans les postes consulaires tendus**, mais aussi par la **suppression de tâches chronophages et inutiles** qui nuisent à la productivité des agents. De la même manière, il est nécessaire de **revoir l'architecture logistique**, qu'il s'agisse du système d'informations obsolète Réseau mondial visas ou du système de recueil des données biométriques non efficient BioNet, qui pèsent sur la rapidité et l'efficacité de l'instruction des visas.

Par ailleurs, ils proposent que la procédure de délivrance des visas soit davantage intégrée à la stratégie plus globale d'attractivité touristique. Ils préconisent ainsi notamment de renforcer la présence d'Atout France dans les centres externalisés de recueil des demandes de visas et de supprimer les exigences administratives inutiles qui complexifient les démarches de visas.

A plus long terme, vos rapporteurs spéciaux appellent de leurs vœux une « **communautarisation** » de l'**instruction et de la délivrance des visas**, qui permette d'assurer la cohérence entre les droits conférés par le visa – la libre circulation dans tout l'espace Schengen – et la nature de la décision d'attribution. Cette prochaine étape, qui nécessite une volonté politique forte et affirmée, pourrait voir le jour dans un nombre restreint de **sites pilotes**.

LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : afin d'intéresser les consulats à l'évolution de la recette des visas, mettre en place un système d'attribution de produits des recettes de visas.

Proposition n° 2 : afin de répondre à l'augmentation de la demande, renforcer les effectifs dédiés à l'instruction des visas dans les postes consulaires sous tension.

Proposition n° 3 : afin d'accroître la productivité des services, supprimer le quittancement des droits de visa.

Proposition n° 4 : afin de réduire le délai d'instruction des demandes de visa, supprimer l'obligation de signature des vignettes visas.

Proposition n° 5 : revoir le marché passé avec la société Thalès pour le recueil des données biométriques.

Proposition n° 6 : afin d'augmenter les recettes liées aux visas et de facturer les services rendus, proposer une modification du code communautaire des visas pour autoriser les services prioritaires de traitement des visas.

Proposition n° 7 : afin de renforcer l'attractivité du territoire français, promouvoir l'information touristique auprès des futurs touristes par Atout France au moment du dépôt de la demande de visas.

Proposition n° 8 : afin de renforcer l'attractivité de la France auprès des étrangers à fort pouvoir d'achat, supprimer l'autorisation de travail temporaire pour les employés de maison qui sollicitent un visa afin d'accompagner leur employeur à l'occasion d'un séjour de courte durée.

Proposition n° 9 : afin de renforcer la coopération consulaire, privilégier le choix de centres externalisateurs communs à d'autres pays de l'espace Schengen.

Proposition n° 10 : mettre en place des centres uniques de traitement des visas pour l'ensemble de l'espace Schengen dans quelques sites-pilotes.

Mesdames, Messieurs,

La France a accueilli en 2014 près de 84 millions de touristes internationaux. Elle vise le nombre de 100 millions de touristes d'ici à 2030, dans le cadre de la stratégie pour un tourisme français leader mondial présenté par le ministre des affaires étrangères et du développement international Laurent Fabius en juin 2014.

Cette croissance du tourisme international repose sur les clientèles « historiques » de la France, notamment européennes et américaines, mais aussi et surtout sur l'augmentation du nombre de touristes en provenance de certains pays émergents, notamment asiatiques. Or, pour entrer sur le territoire de l'espace Schengen, la plupart des nationalités de ces pays émergents doivent obtenir, auprès d'un consulat, un visa de court-séjour.

3,2 millions de demandes de visas ont été déposées auprès des consulats français dans le monde en 2014. La capacité de nos consulats à répondre, avec la meilleure qualité de service possible, à l'augmentation prévisible de ce nombre au cours des prochaines années constitue un élément-clé de la réussite de la stratégie nationale pour le tourisme. La demande de visa représente le premier contact des futurs touristes avec le pays dans lequel ils désirent se rendre. Elle est, en même temps, la première barrière et la première source potentielle de retards ou de problèmes dans la mise en œuvre d'un projet de voyage qui pourrait se reporter aisément, à ce stade, vers une autre destination européenne.

La procédure de délivrance des visas doit donc faire partie intégrante de la stratégie nationale de tourisme, pour en faire un outil d'attractivité, sans pour autant renoncer à la qualité de l'instruction, dont dépendent la sécurité de nos frontières et la maîtrise des flux migratoires.

Il s'agit là d'un enjeu budgétaire fort, à la fois au regard des recettes directes (produits de visas) et indirectes (fiscalité assise sur la consommation touristique), mais aussi des moyens matériels et humains qui sont mis par l'Etat à la disposition des consulats et des centres externalisés de recueil des demandes de visas, qui conditionnent pour une grande part la réactivité et, partant, l'attractivité de notre procédure de délivrance de visas.

PREMIÈRE PARTIE : LES SERVICES CONSULAIRES FACE À L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE DEMANDES DE VISAS

Les visas, en particulier les visas de court séjour Schengen, se caractérisent depuis plusieurs années par une augmentation significative et régulière du nombre de demandes et de délivrances, porté par l'augmentation de la mobilité à l'échelle mondiale, en particulier en provenance des pays émergents. Face à ce phénomène, les services consulaires ont su partiellement s'adapter, à la fois en externalisant l'accueil des demandeurs et en consacrant des moyens humains supplémentaires à cette mission.

I. L'AUGMENTATION DES DEMANDES DEPUIS 2005 DANS UN CONTEXTE DE CROISSANCE DU TOURISME MONDIAL

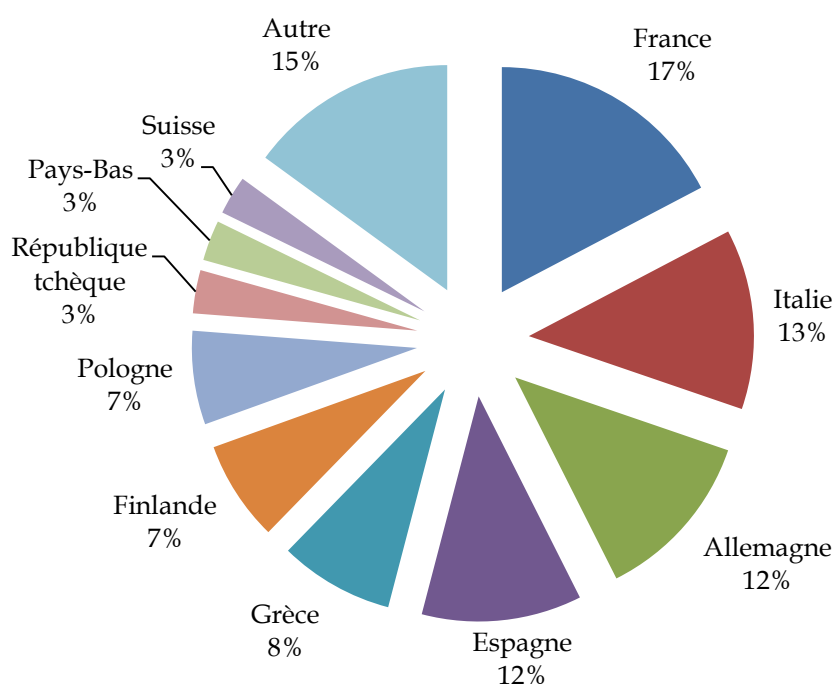
A. LES VISAS DE COURT-SÉJOUR SCHENGEN REPRÉSENTENT L'ESSENTIEL DES VISAS DÉLIVRÉS PAR LA FRANCE

Si les visas partagent une même logique de permettre à des ressortissants étrangers d'entrer et de circuler sur le territoire national tout en assurant un contrôle de ces mêmes entrées à des fins migratoires, tous ne répondent pas aux mêmes objectifs ni ne participent à la même politique. Les visas peuvent en effet être regroupés en **deux catégories** : **les visas de court séjour**, d'une part, qui participent principalement à la politique du tourisme au sens large, et les **visas de long séjour**, qui participent à une politique plus globale d'attractivité du territoire à des fins de résidence sinon définitive, du moins de longue durée, à l'image des étudiants ou des travailleurs étrangers.

Les visas de court-séjour sont régis par le droit communautaire dans le cadre de l'espace Schengen. Il s'agit principalement des visas court séjour dits « Schengen », visas uniformes délivrés par les vingt-six pays de l'Espace Schengen, sur la base d'un code communautaire des visas¹. Ils représentent l'essentiel des visas délivrés par la France, soit 2,5 millions sur un total de 2,8 millions de visas délivrés en 2014. La France constitue, à cet égard, le premier pays de l'espace Schengen en termes de demandes de visas (2,9 millions de demandes sur un total de 16,7 millions, soit environ 17 %).

¹ Règlement CE n° 810/2009 du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas).

Demands de visas par pays au sein de l'espace Schengen en 2014



Source : commission des finances, d'après des données de la Commission européenne

Il existe cependant d'autres catégories de visas court-séjour, comme les visas court séjour à validité territoriale limitée (VTL), dont la validité est limitée au seul territoire français métropolitain¹, les visas de transit aéroportuaire (VTA) pour transiter par un aéroport de l'espace Schengen, ou encore les visas circulation, notamment sollicités par les artistes, universitaires, chercheurs, hommes d'affaires, etc.².

Les visas de long séjour sont quant à eux régis par le droit national et permettent une résidence sur le territoire national comprise entre trois mois et un an. Il s'agit principalement du visa long séjour valant titre de séjour (VLS-TS), qui concerne aussi bien les étudiants, les conjoints de Français, les travailleurs étrangers, etc.

Seules les personnes ressortissant de l'Espace économique européen, ainsi que de Monaco, Andorre, Saint-Marin et le Vatican, sont dispensées de visas de long séjour. En revanche, d'autres dispenses existent s'agissant des visas de court séjour (en particulier l'Amérique du Nord, une grande partie de l'Amérique du Sud, le Japon, la Corée du Sud, Singapour, Hong Kong, l'Australie, les Emirats arabes unis, etc.).

*

¹ Il s'agit d'un visa subsidiaire, lorsque les conditions requises pour un visa Schengen ne sont pas réunies.

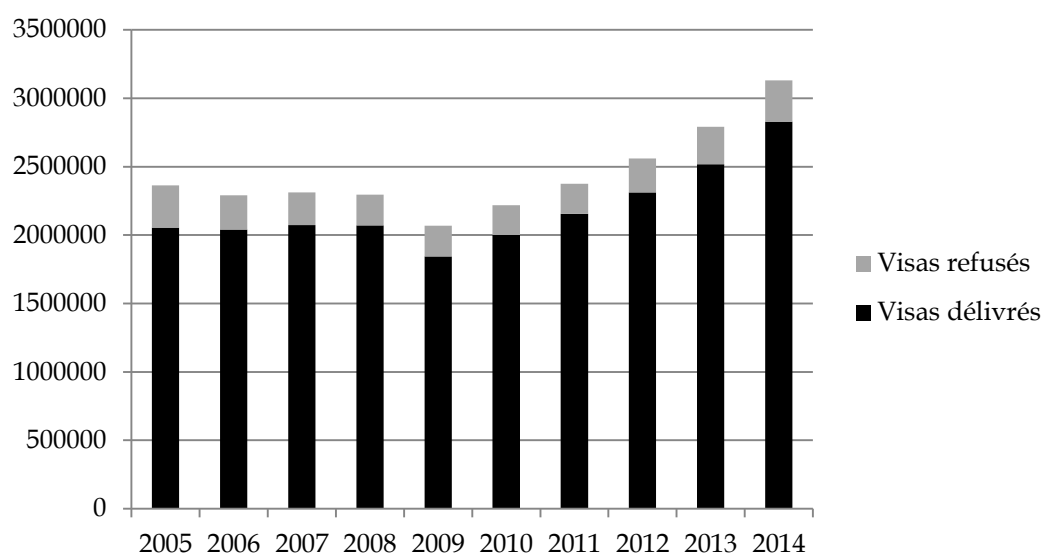
² Les visas de circulation permettent un nombre illimité d'entrées en France, pendant un à cinq ans, sous condition de résidence inférieure à 90 jours sur 6 mois dans l'espace Schengen.

Vos rapporteurs ont souhaité concentrer l'essentiel de leurs travaux et de leurs réflexions sur les visas de court séjour, pour trois principales raisons. Tout d'abord, les visas de court-séjour représentent, en termes quantitatifs, plus de 90 % des visas délivrés par la France en 2014. En outre, ils répondent à une logique spécifique d'attractivité touristique, sur laquelle le ministère des affaires étrangères et du développement international a mis l'accent depuis quelques années. Enfin, le processus de délivrance des visas long séjour est différent, étant à la fois strictement national et faisant appel à d'autres acteurs (par exemple Campus France dans le cas des visas étudiants). Il ne repose pas, comme le sont aujourd'hui la majorité des demandes de visa de court séjour, sur un dépôt auprès d'une société externalisée, avec un objectif de rapidité de traitement renforcé par la concurrence à laquelle se livrent les différents pays de l'espace Schengen pour attirer un maximum de demandeurs de visas.

B. LES DEMANDES DE VISAS DE COURT SÉJOUR AUGMENTENT DE FAÇON RÉGULIÈRE DEPUIS 2009

Si le nombre de demandes de visas a connu, en 2009, une légère décreue liée à la crise économique mondiale, il se caractérise en revanche, depuis cette date, par une **augmentation annuelle nette et régulière**. Ainsi, le nombre de demandes de visas adressées à la France est passé **de 2,1 millions en 2009 à près de 3,2 millions en 2014 (+51 %)**, comme l'illustre le graphique ci-dessous. Le taux de refus des demandes est resté, dans le même temps, relativement stable, autour de 10 %.

Évolution du nombre de visas de court séjour depuis 2005

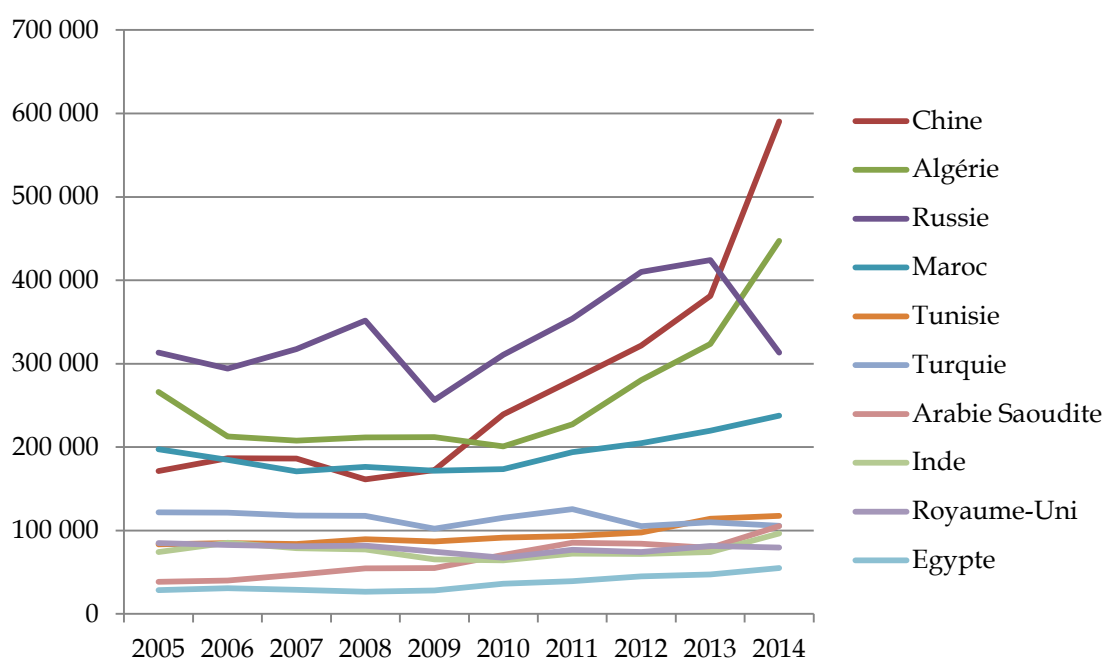


Source : commission des finances, d'après les données du ministère des affaires étrangères et du développement international

Cette croissance reflète celle du tourisme mondial, dont la France, première destination mondiale, a bénéficié, avec une progression de près de 12 % du nombre de touristes internationaux entre 2003 (75 millions de touristes) et 2014 (83,8 millions de touristes). Cette progression ne se traduit toutefois pas arithmétiquement dans les statistiques des demandes de visas, l'essentiel des touristes internationaux (en particulier européens ou américains) n'ayant pas besoin de visas pour se rendre en France.

L'analyse de l'évolution des demandes de visas adressées à la France par pays d'origine montre qu'au-delà de la croissance globale du tourisme international, l'augmentation du nombre de demandes de visa correspond, plus spécifiquement, à la **croissance du nombre de touristes en provenance de certains grands émergents**, en particulier la Chine, ainsi qu'à la **mobilité croissante de certaines populations présentant des communautés importantes résidant en France**, comme l'Algérie. Le graphique ci-dessous illustre cette situation, les cinq premiers pays d'origine étant deux grands pays émergents d'une part - Chine et Russie - et les trois pays du Maghreb d'autre part - Algérie, Maroc et Tunisie.

Évolution du nombre de demandes de visas pour les dix premiers pays d'origine



Source : commission des finances, d'après les données du ministère des affaires étrangères et du développement international

C. LES DROITS DE VISAS, UNE RECETTE NON FISCALE EN FORTE CROISSANCE

L'article 16 du code communautaire des visas prévoit que la demande de visa donne lieu au paiement d'un **droit de 60 euros** pour le droit commun, ou de 35 euros dans certains cas (mineurs entre 6 et 12 ans, ressortissants de certains Etats, etc.). Certains étrangers (mineurs de moins de 6 ans, scientifiques, ressortissants bénéficiaires de certains accords de facilitation, etc.) sont intégralement exemptés du paiement de droits de visas.

Les **droits de visas Schengen sont relativement peu élevés**, en comparaison des droits exigés par le Royaume-Uni ou les Etats-Unis, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Tarif des droits de visas dans les principaux pays développés

Pays	Etats membres de l'espace Schengen	Royaume-Uni	Etats-Unis	Japon
Tarif	60 €	116 €	entre 150 et 250 € ⁽¹⁾	23,50 €

⁽¹⁾ Le prix du visa pour les Etats-Unis dépend du motif du séjour et non de sa durée.

Source : ministère des affaires étrangères et du développement international

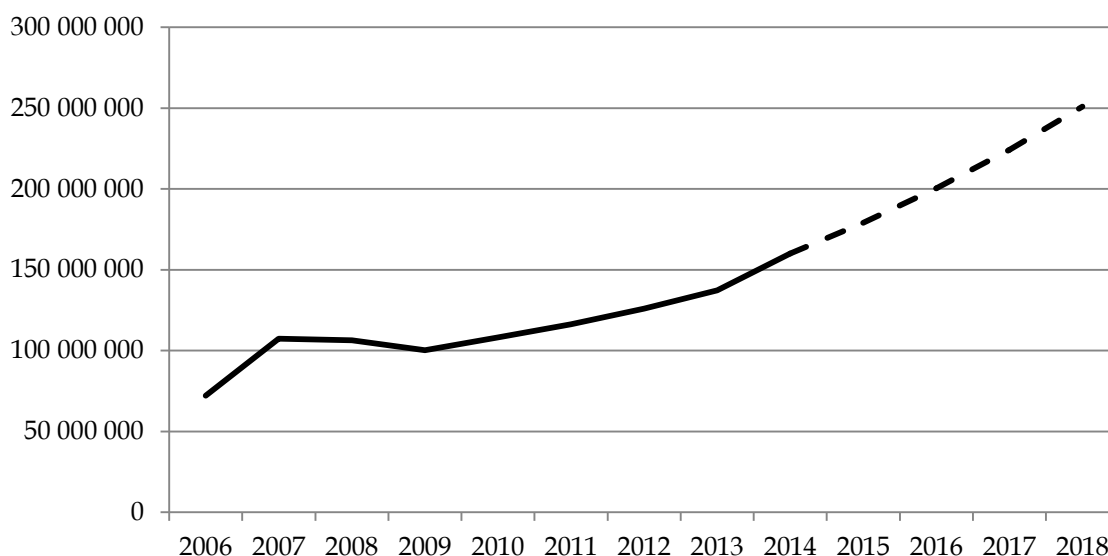
Le produit des droits de visas est ainsi comptabilisé dans la catégorie « Produits des chancelleries diplomatiques et consulaires » au sein des recettes non fiscales. Il a atteint le montant de **160 millions d'euros en 2014**. Bien que ce produit ne représente qu'environ 1,1 % du total de recettes non fiscales de l'Etat, qui s'établissent à 13 949 millions d'euros¹, il se caractérise, depuis 2009, par une **augmentation régulière et significative**, reflet de la croissance du nombre de demandeurs.

Ainsi, si le rythme d'augmentation annuelle moyenne constatée depuis 2009 se poursuit sur les prochaines années, **le produit des visas pourrait atteindre la somme de 250 millions d'euros en 2018**, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

¹ Ces recettes sont majoritairement constituées du produit des participations de l'Etat, du produit du domaine de l'Etat, des amendes et sanctions et de la vente de biens et de services, ainsi que du remboursement et des intérêts des prêts accordés par l'Etat.

Évolution du montant du produit des visas pour l'Etat depuis 2006

en euros



NB : à partir de 2015, la courbe correspond à une recette prévisionnelle sur la base de l'évolution moyenne constatée entre 2009 et 2014.

Source : commission des finances, d'après les données du ministère des affaires étrangères et du développement international

Si les droits de visas sont présentés comme des « frais de dossiers », **leur tarif est en réalité supérieur au coût de l'instruction**, qui comprend deux principaux postes de dépenses¹ :

- les dépenses de personnel affecté au traitement des visas, soit 49 millions d'euros en 2014 ;

- les dépenses de fonctionnement de l'administration consulaire, au prorata de l'activité d'instruction des visas, soit 74 millions d'euros d'après les données transmises par le ministère des affaires étrangères et du développement international.

Au total, **le coût de l'instruction des visas en 2014 est d'environ 124 millions d'euros, soit 38,75 euros par visa demandé**. En conséquence, l'instruction des demandes de visas est une activité « rentable » pour l'administration, avec un **bénéfice net qui peut être évalué à environ 20 euros par visa demandé, ou un quart du total du produit**.

¹ Les dépenses d'investissement en vue de l'adaptation des locaux sont prises en charge par les fonds européens – le fonds de sécurité intérieure à compter de 2014. Les dépenses courantes immobilières sont difficiles à isoler, car elles sont fondues dans l'ensemble des charges immobilières des consulats.

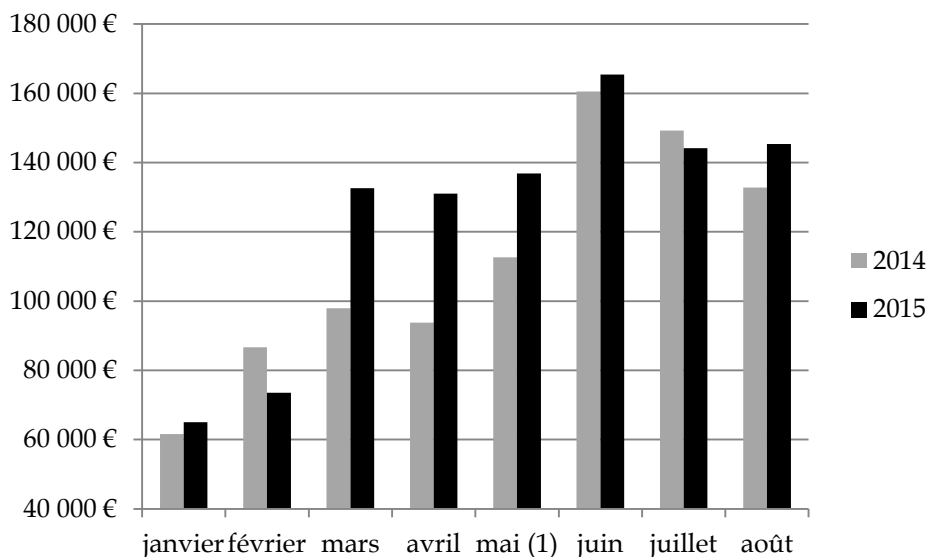
En outre, les charges sont relativement fixes, les dépenses de fonctionnement se caractérisant plutôt par leur stabilité, voire leur baisse, au cours des dernières années, tandis que les dépenses de personnel ne connaissent qu'une très légère augmentation (*cf. infra*). En conséquence, **le bénéfice de la recette de visas augmentera plus rapidement que le produit total, et pourrait atteindre 125 millions d'euros en 2018.**

Ce « bénéfice » ne constitue certes que **la partie la plus visible de l'ensemble des recettes fiscales générées indirectement par les touristes étrangers**, en particulier en termes de TVA payée sur leurs achats en France. Il présente l'intérêt d'être un produit identifiable, qui peut être directement rapporté à l'activité et aux charges de chaque consulat ; à cet égard, une partie importante de nos postes consulaires à l'étranger présentent des recettes, essentiellement liées aux visas, supérieures à leurs dépenses. Ainsi, il s'agit d'un indicateur utile dans l'analyse budgétaire des moyens, en particulier des moyens humains, mis à la disposition des consulats pour l'instruction des demandes.

Vos rapporteurs spéciaux ont constaté, au cours de leurs auditions et de leurs déplacements, que **l'instruction des visas pouvait, dans une certaine mesure, être regardée comme une activité « productive » de l'administration**, pour laquelle une augmentation des moyens dédiés entraîne une augmentation de la recette. **Les demandes de visas constatés au cours d'un mois ou d'une année ne représentent pas un « stock » fini** : il s'agit d'un volume dynamique, particulièrement sensible aux capacités d'instruction des consulats. En effet, dès lors que le titulaire d'un visa Schengen peut se déplacer dans tout l'espace Schengen, les demandeurs s'orientent souvent vers le consulat qui offre l'instruction la plus rapide, parfois indépendamment du ou des pays qu'ils ont l'intention de visiter. **Ce « visa shopping » explique l'élasticité du volume de demandes de visa en fonction de la rapidité d'instruction.**

À cet égard, l'exemple du consulat général de Dubaï en 2015 est particulièrement éclairant. En 2014, les nationaux émiriens représentaient environ 20 % du total des demandes de visas. Le 7 mai 2015, l'obligation de visa a été supprimée pour les émiriens. Or, aucune diminution du nombre de visas demandés n'a été constatée par le consulat depuis mai 2015. Au contraire, comme l'illustre le graphique suivant, le produit des visas encaissé mensuellement est supérieur en 2015 à son niveau de 2014, le mois de juillet excepté. Sur l'ensemble des quatre mois de comparaison (mai-août), le produit des visas a progressé de 6,5 %, malgré la disparition de la « clientèle » émirienne. Comme l'a souligné le consul général, *« l'exemption a permis de désengorger le service de visas en limitant les délais d'obtention de rendez-vous à quinze jours – au lieu d'un mois, voire deux, les années précédentes à la même période »*. Dans les postes consulaires sous tension, il apparaît donc que **le nombre de demandes de visas, et la recette correspondante, réagit fortement à la capacité d'absorption des consulats.**

Produit mensuel des visas demandés auprès du consulat général de France à Dubaï en 2014 et 2015



(1) Mai 2015 : suppression de l'obligation de visas pour les Emiriens

Source : commission des finances, d'après les données du consulat général de France à Dubaï

II. L'EXTERNALISATION, OUTIL D'ACCÉLÉRATION DES PROCÉDURES DE DÉLIVRANCE ET DE MASSIFICATION DU TRAITEMENT DES DEMANDES

A. L'EXTERNALISATION DE L'ACCUEIL DES DEMANDEURS POUR FAIRE FACE À LA SATURATION DES POSTES CONSULAIRES

À partir du milieu des années 2000, les capacités d'accueil des demandeurs et d'instruction des demandes de visas par certains consulats très exposés ont été progressivement saturées : aux files d'attente à la porte des consulats s'ajoutaient les délais nécessaires pour traiter le flux des demandes, qui pouvait atteindre plusieurs mois dans certains postes consulaires.

Cependant, adapter en conséquence les capacités d'accueil physique des demandeurs de visas dans les consulats tout en augmentant les moyens humains aurait engendré des coûts d'investissement et des charges de personnel (accueil, sécurité, instruction) exorbitants.

En conséquence, la France a fait le choix, comme la plupart des principaux pays partenaires, de **déléguer à des prestataires de service extérieurs certaines tâches liées au recueil des demandes de visas**. Cette possibilité de délégation est encadrée par l'article 43 du code communautaire des visas, qui prévoit notamment que les tâches « régaliennes » relatives

aux visas - l'instruction des demandes, les entretiens éventuels, la prise de décision, l'impression et l'apposition des vignettes visas - relèvent de la compétence exclusive des services consulaires.

En revanche, les autres tâches peuvent être confiées à des sociétés privées prestataires de services. En pratique, **l'externalisation recouvre trois principales formes :**

- l'externalisation de la seule prise de rendez-vous avec les demandeurs de visas ;

- l'externalisation de l'ensemble de l'accueil des demandeurs (prise de rendez-vous et de la collecte du dossier, y compris la vérification de sa complétude, ainsi que l'acquittement des droits de visas) ;

- l'externalisation de l'accueil des demandeurs ainsi que le recueil des données biométriques des demandeurs.

L'externalisation pour la seule prise de rendez-vous concerne 32 postes consulaires, dont 19 postes en Afrique.

L'externalisation pour la collecte de l'ensemble du dossier concerne quant à elle 66 centres, soit 41 centres principaux (où le service consulaire est présent) et 25 centres secondaires (villes dans lesquelles il n'existe pas de service consulaire).

Ces 66 centres externalisés de collecte des dossiers ont traité environ 74 % des demandes déposées en 2014. En pratique, **le processus d'externalisation semble arrivé à « maturité », la délégation à des prestataires étant pratiquée dans l'ensemble des pays où le niveau de risque d'une part et le volume des demandes d'autre part le justifient.**

De façon générale, **vos rapporteurs spéciaux approuvent cette évolution, rendue nécessaire par l'évolution de la demande, et qui a permis d'améliorer considérablement les conditions d'accueil des demandeurs de visa.**

Trois sociétés se partagent le marché de l'externalisation des consulats français : VFS Global, entreprise indienne, ainsi que TLS Services et Capago, entreprises françaises. Contrairement à certains pays, comme l'Espagne, la France n'a pas fait le choix de conclure un marché global avec une seule société pour l'ensemble de ses postes consulaires externalisés. Chaque consulat publie un appel d'offre pour un pays donné, et **un contrat est ainsi négocié par chaque poste en fonction de la situation locale, et validé par le ministère.** En 2014, la société TLS Services assure environ 60 % des demandes de visas externalisées, contre 35 % pour VFS et 5 % pour Capago. Vos rapporteurs spéciaux soutiennent ce choix, qui permet à la France de choisir au mieux le délégataire en fonction des prestations offertes localement, tout en faisant jouer la concurrence locale entre les différentes sociétés implantées.

Les prestataires extérieurs ne sont pas rémunérés par les consulats, mais directement par les demandeurs de visas par le biais de « frais de services » qui s'ajoutent aux frais de visas. L'article 17 du code communautaire des visas prévoit que ces frais de service doivent être « *proportionnés aux coûts engagés par le prestataire de services* », « *harmonisés* » entre les différents pays Schengen au niveau local, et qu'ils ne peuvent, en tout état de cause, être supérieurs à la moitié des droits de visas, soit 30 euros.

En pratique, les frais pratiqués par les prestataires de services oscillent entre 17 euros (Sri Lanka) et 29,5 euros (Russie, Chine, Royaume-Uni). **Vos rapporteurs spéciaux ont pu constater que les postes consulaires s'intéressent relativement peu à la pertinence et à la proportionnalité du montant des frais de services facturés.** Non seulement ces frais ne sont pas supportés par l'Etat, mais on observe que **les demandeurs sont beaucoup moins sensibles au montant des frais de service qu'à la rapidité d'instruction de leur demande** ; la différence, qui n'est jamais que de quelques euros, est trop faible pour avoir un impact significatif sur la demande.

Conformément aux prescriptions du code communautaire des visas, **l'activité des prestataires fait l'objet de vérifications régulières**, encore renforcées depuis le transfert du recueil des identifiants biométriques :

- cahier des charges validé par le conseiller juridique de la SDV qui fixe les conditions d'activité des prestataires ;
- contrôle par les postes selon des protocoles normalisés : des fiches de contrôle ont été mises au point et doivent être transmises au ministère (sous-direction des visas et mission pour la politique des visas) sur une base semestrielle ;
- assistance de l'administration centrale à la demande des postes ;
- missions d'audit réalisées par l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information.

Vos rapporteurs spéciaux ont pu constater, dans les trois postes consulaires visités (Londres, Dubaï, Abu Dhabi), que **les responsables de l'instruction des visas au sein de nos consulats contrôlent effectivement l'organisation des prestataires de services** et organisent régulièrement des réunions d'information avec les directeurs des centres externalisés. Il serait toutefois souhaitable de **systématiser les échanges avec les autres prestataires de services extérieurs présents dans le pays ou la ville concernée**, afin de faire jouer la concurrence pour assurer aux demandeurs le meilleur accueil possible.

Par ailleurs, **les marchés publics passés entre le ministère des affaires étrangères et chaque prestataire de services dans un pays donné ont fait l'objet d'avenants dans le cadre de la mise en place de la biométrie.**

Les prestataires se voient en effet confier, dans la mesure du possible, le recueil des données biométriques des demandeurs de visas au moment du dépôt de leur dossier. Pour compenser le coût supplémentaire engendré par cette nouvelle tâche pour les prestataires, en particulier en termes de personnels mis à disposition et de maintenance des machines, les prestataires ont souvent vu leur contrat prolongé d'une ou de deux années et ont obtenu le droit d'augmenter le montant des frais de services facturés aux demandeurs (*cf. infra*).

B. UNE AUGMENTATION DES EFFECTIFS CONSACRÉS À L'INSTRUCTION DES VISAS À POURSUIVRE DANS LES POSTES SOUS TENSION

L'objectif poursuivi par l'externalisation de l'accueil des demandeurs de visas était, dans un contexte de forte hausse de la demande, d'améliorer le service fourni (qualité de l'accueil et rapidité du traitement) sans devoir recourir à une augmentation des effectifs des consulats.

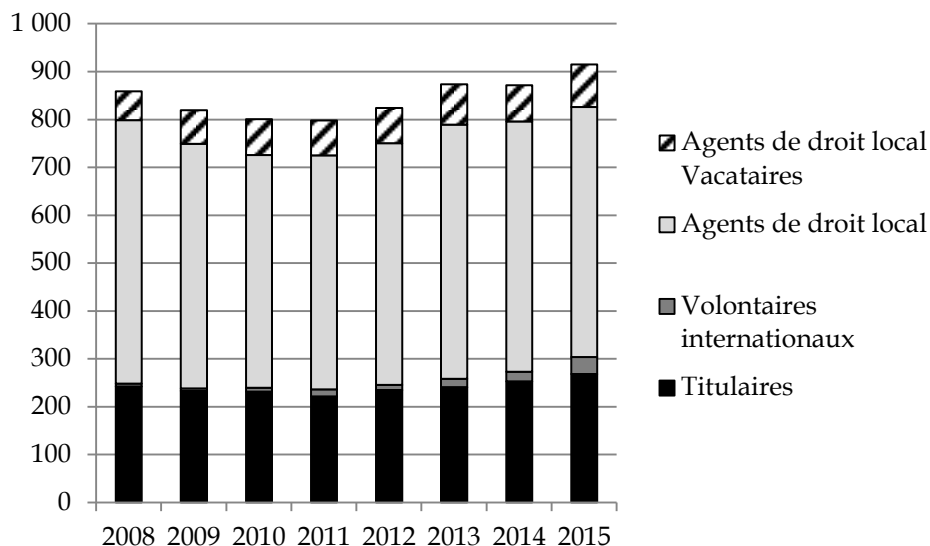
Cet objectif n'a été que partiellement atteint. En effet, depuis 2008, **les effectifs permanents sous plafond dédiés à l'instruction des visas sont passés de 798 ETP en 2008 à 826 ETP en 2014¹**. En y ajoutant les vacataires (hors plafond), **le nombre global d'ETP consacrés à l'instruction des visas est passé de 858 en 2008 à 915 en 2014**. Le graphique ci-dessous illustre cette évolution et met en évidence que cette augmentation a été essentiellement portée par **l'augmentation du nombre de titulaires et de volontaires internationaux** (qui sont habilités à prendre les décisions de délivrance de visas). Il montre aussi que l'augmentation n'a pas été linéaire, les effectifs ayant été d'abord réduits entre 2008 et 2011 avant de connaître une augmentation à compter de 2012 pour répondre à la hausse de la demande.

Cette évolution se poursuit, l'activité d'instruction des demandes de visa bénéficiant d'une augmentation de 75 ETP dans le cadre du triennal 2015-2017, dont 22 ETP en 2015. En outre, elle a bénéficié d'une enveloppe de vacances supplémentaires, qui sont hors plafond d'emplois du ministère, à hauteur de 43 ETP en 2015.

¹ Données du ministère des affaires étrangères. Ce nombre comprend les agents titulaires du ministère, les volontaires internationaux et les agents de droit local.

Évolution et répartition des effectifs dédiés à l'instruction des visas depuis 2008 (hors administration centrale)

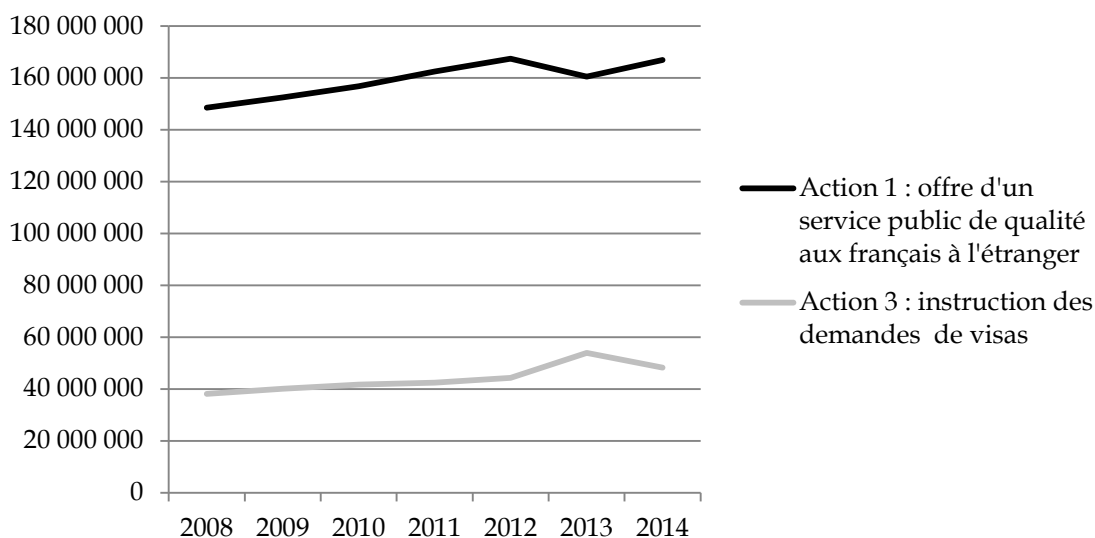
(en ETP annualisés)



Source : commission des finances, d'après les données du ministère des affaires étrangères et du développement international

Les dépenses de personnel correspondant à ces effectifs, portées par le programme 151 de la mission « Action extérieure de l'Etat », ont sensiblement augmenté sur les dernières années, passant d'environ 38 millions d'euros en 2008 à **48 millions d'euros en 2014 (+ 26,7 % en six ans)**. Cette augmentation est cependant parallèle à celle observée pour les dépenses de personnel des consulats non affectés aux services des visas, comme le montre le graphique ci-dessous.

Évolution des dépenses de personnel des postes consulaires depuis 2008



Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances

Vos rapporteurs spéciaux estiment, au regard du bénéfice résultant de l'activité visas (cf. supra) et de la sensibilité de la demande de visas aux délais d'obtention du visa, qu'il convient de renforcer les effectifs alloués à cette instruction dans les consulats soumis à une forte tension.

Ils préconisent à cet égard un **système d'attribution de produits** qui permettrait au ministère des affaires étrangères et du développement international de **ré-allouer une partie du bénéfice supplémentaire résultant de l'activité de visas directement dans les moyens des consulats**. D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, un tel système d'attribution de produits, qui ne nécessite pas de décision en loi de finances, serait prévu pour entrer en vigueur **à compter de 2016**.

Ce système jouerait ainsi comme une forme **d'intéressement des consulats à l'augmentation de leur « production » de visas**. Il serait assis uniquement sur une partie, par exemple les deux tiers, de l'augmentation du bénéfice de l'activité visas constatée d'une année sur l'autre¹. Enfin, il permettrait de financer notamment des moyens humains supplémentaires au sein du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », sans augmentation du plafond d'emploi du ministère (vacataires). D'autres emplois complémentaires pourraient être imaginés pour cette ressource, en particulier pour la promotion du tourisme avec un abondement du budget d'Atout France.

¹ Comme il a été mentionné précédemment, le bénéfice de l'activité visas représente environ les deux tiers de la recette.

Attribution de produit =

$$2/3 \text{ (part MAEDI)} \times 1/3 \text{ (bénéfice)} \times [(\text{Recette visas année N}) - (\text{Recette visas année N-1})]$$

En prenant comme exemple l'évolution de la recette visas entre 2013 et 2014, ce système aurait permis une ré-allocation d'environ 7,5 millions d'euros au ministère.

Proposition n° 1 : afin d'intéresser les consulats à l'évolution de la recette des visas, mettre en place un système d'attribution de produits des recettes de visas.

Proposition n° 2 : afin de répondre à l'augmentation de la demande, renforcer les effectifs dédiés à l'instruction des visas dans les postes consulaires sous tension.

DEUXIÈME PARTIE : UNE TRANSFORMATION INACHEVÉE DES PROCÉDURES DE DÉLIVRANCE DES VISAS

Tout en approuvant les deux mouvements parallèles – externalisation de l'accueil et augmentation des effectifs – qui ont permis à nos postes de répondre dans de meilleures conditions à l'augmentation de la demande de visas, **vos rapporteurs spéciaux considèrent cependant que des évolutions organisationnelles supplémentaires pourraient permettre à la fois de gagner en efficacité du point de vue de l'instruction des visas, et de gagner en attractivité auprès des demandeurs potentiels.**

I. CENTRER LES EFFECTIFS SUR LES TÂCHES D'INSTRUCTION ET DE CONTRÔLE INDISPENSABLES

A. DES DÉLAIS DE PRISE DE RENDEZ-VOUS VICTIMES DU « GOULOT D'ÉTRANGLEMENT » DE L'INSTRUCTION PAR LE CONSULAT

Parmi les indicateurs de performances qui permettent de mesurer l'efficacité de nos administrations à l'étranger, **l'indicateur 1.1 du programme 151 présente l'évolution des délais de traitement des documents administratifs et des demandes de titres, dont les visas**, par les services consulaires. Cet indicateur est relativement stable sur les dernières années, passant de 3,3 jours en 2012 à 3,5 jours en 2013 et 3 jours en 2014. En effet, grâce à la complétude du dossier garantie par l'externalisateur, **l'instruction en elle-même est relativement rapide** ; elle peut cependant aller jusqu'à deux semaines s'agissant des nationalités soumises à consultation d'autres Etats membres de l'espace Schengen conformément à l'article 22 du code communautaire des visas¹.

Vos rapporteurs spéciaux ont cependant déjà eu l'occasion, dans leur contribution au rapport général sur la loi de règlement 2014², de souligner que **le délai ainsi mis en avant par cet indicateur de performances n'est pas représentatif du délai réel d'obtention du visa par les demandeurs**, car il court à compter du dépôt de la demande chez le prestataire (ou au consulat s'agissant des postes n'ayant pas externalisé). Or, ce dépôt s'effectue sur rendez-vous, qui est fixé par le prestataire ou le consulat en fonction du stock de demandes à traiter et des capacités d'absorption du consulat. Ainsi,

¹ Le ministère a indiqué, dans les réponses au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux, que « le délai moyen de délivrance sur l'ensemble des postes était en 2013 de 3,87 jours et en 2014 de 4,58 jours pour les nationalités à délivrance directe et de 11,80 jours en 2013 et 10,56 jours en 2014 pour les nationalités soumises à consultations ».

² Rapport n° 604 (2014-2015) de M. Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014, p. 13.

comme il a été constaté au poste de Dubaï, **un délai affiché de trois jours peut masquer un délai invisible de plusieurs semaines entre la demande et l'obtention d'un rendez-vous chez le prestataire pour déposer le dossier.** Dans certains consulats non externalisés, il apparaît que le délai de prise de rendez-vous peut encore atteindre deux à trois mois. Pourtant, le code communautaire Schengen prévoit, dans son article 9, que « *le rendez-vous a lieu en règle générale dans un délai de deux semaines à compter de la date à laquelle il a été demandé* ».

Ces délais de prises de rendez-vous sont en pratique imposés aux prestataires par les consulats en fonction de la capacité de ces derniers à instruire les demandes dans un délai de quelques jours. **La phase d'instruction du dossier au consulat constitue donc le « goulot d'étranglement » de la demande de visa.** Cela est d'autant plus le cas que les consulats se sont vus fixer des objectifs très contraints de traitement des demandes, manifestés notamment par le programme « visa en 48 heures » mise en place en Chine dès 2014 (voir encadré ci-dessous).

Le programme « Visa en 48 heures »

Le programme « Visa en 48 heures » a été mis en place par le ministère des affaires étrangères en Chine en janvier 2014 dans le cadre du cinquantenaire de la reconnaissance de la RPC par la France.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, cette mesure a été étendue à l'Inde, l'Afrique du Sud, le Qatar, le Koweït, Bahreïn, Oman et aux Emirats arabes unis.

Le délai « 48 heures » s'entend du dépôt du dossier complet chez le prestataire à la remise du passeport avec le visa au demandeur. Cette mesure ne touche que les demandes individuelles et exclut de fait pour la Chine les demandes de visas pour les groupes ADS (voyages touristiques en groupe).

Des effectifs ont été affectés aux postes concernés par cette mesure et des missionnaires de renfort sont envoyés sur demandes des postes pendant la période de haute saison (traditionnellement de juin à septembre). Ce dispositif est renforcé par des mois de vacances sur demande des postes pour palier le flux des demandes pendant le pic saisonnier.

Source : réponses au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux

Pour l'instruction des demandes, les consulats s'organisent de la manière suivante :

- la réception des dossiers envoyés par le prestataire ;
- le quittancement des droits de visa (facturés par le demandeur directement auprès du prestataire) ;

- la saisine du dossier dans le logiciel réseau mondial visa (RMV) ;
- l’instruction du dossier proprement dite, réalisée généralement en équipe de trois à quatre agents, et qui comprend deux phases : une phase de préparation de la décision, avec un recueil et une synthèse des informations nécessaires (revenus, motif du voyage, situation familiale, évaluation du risque), et une phase de prise de décision, qui ne peut être effectuée que par un agent titulaire ;
- l’apposition de la vignette-visa pour les dossiers faisant l’objet d’une décision favorable ;
- la signature de la vignette-visa par l’autorité consulaire ou un agent titulaire ayant délégation de signature.

B. DES TÂCHES CHRONOPHAGES QUI PEUVENT ÊTRE SUPPRIMÉES

La phase d’instruction des demandes de visas constitue un véritable goulot d’étranglement de la procédure. **Le ministère des affaires étrangères attend de la mise en place de la nouvelle application « France Visa », qui va remplacer l’application actuelle « Réseau mondial visas », il est vrai obsolète, une amélioration significative de la productivité des agents.** Au-delà de ce développement informatique, qui n’entrera pleinement en vigueur qu’en 2017, vos rapporteurs spéciaux proposent à la fois d’augmenter, dans une certaine mesure, les effectifs dans les postes consulaires sous tension forte, et de **rendre plus efficace cette procédure en supprimant les tâches inutiles, en particulier le quittancement et la signature du visa.**

1. Supprimer le quittancement pour les visas ayant fait l’objet d’un dépôt externalisé

Les droits de visas sont payés, par les demandeurs, directement auprès des prestataires extérieurs au moment du dépôt du dossier. Ils reçoivent à cette occasion un reçu. Le **quittancement** consiste, lors de l’arrivée du dossier de demande au consulat, à produire, sur la base de la copie de ce reçu de paiement, une quittance qui prouve, du point de vue de la comptabilité publique, que les droits de visa ont bien été acquittés par le demandeur.

Cette tâche chronophage pourrait être supprimée. En effet, l’article L. 1611-7-1 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi du 20 décembre 2014 de simplification de la vie des entreprises¹, prévoit que « *l’État, ses établissements publics, les groupements nationaux d’intérêt public et les autorités publiques indépendantes peuvent (...) confier à un organisme public ou*

¹ Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives.

privé l'encaissement de recettes ou le paiement de dépenses. » Cet article précise que « peuvent être recouvrées par convention de mandat (...) les recettes non fiscales issues de la délivrance des visas dans les chancelleries diplomatiques et consulaires ».

Ce système, par lequel l'organisme privé a mandat pour « d'assurer l'encaissement de recettes ou le paiement de dépenses au nom et pour le compte de l'Etat », doit permettre de supprimer le doublon administratif que représente le quittancement au consulat.

Proposition n° 3 : afin d'accroître la productivité des services, supprimer le quittancement des droits de visa.

2. Supprimer l'obligation de signature de la vignette-visa

La décision d'attribution du visa est signalée par **l'apposition, sur le passeport du demandeur, d'une vignette-visa standardisée pour tout l'espace Schengen**. Les vignettes-visas sont entreposées, dans chaque service consulaire, dans un lieu sécurisé et sont apposées selon une procédure qui doit garantir l'absence de fraude ou de détournement. Les visas sont ensuite **signés par une autorité consulaire ayant délégation de signature du consul**.

Cette signature n'est pas rendue obligatoire par le droit communautaire. Le code communautaire des visas mentionne en effet seulement l'impression et l'apposition de la vignette visa sur le passeport. Ainsi, **dans les consulats allemands, les vignettes ne sont plus signées, mais sont seulement renseignées (par impression sur la vignette) du nom de la personne décisionnaire** – nécessairement un agent titulaire du ministère des affaires étrangères allemand –, et complétées par un tampon consulaire.

L'obligation de signature à laquelle les consulats français continuent de s'astreindre découle de l'article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dite « loi DCRA », qui prévoit que « *toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er} comporte, outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci* ».

Or, en raison du nombre réduit de personnes ayant qualité pour signer le visa, **cette obligation de signature crée un second goulot d'étranglement au sein même de la phase d'instruction**, en particulier lorsque l'une ou l'autre des personnes ayant délégation de signature est absente (congé, maladie, déplacement professionnel, etc.).

De plus, **cette signature n'apporte pas de garantie supplémentaire en termes de contrôle de la décision ou de réduction du risque de fraude**, les vignettes étant signées sans contrôle du dossier correspondant. En outre, sur le modèle de l'évolution opérée par l'Allemagne, il serait possible de garantir la traçabilité de la décision et la responsabilité de l'autorité décisionnaire, sans pour autant conserver la signature manuelle de chaque vignette individuellement.

En conséquence, **vos rapporteurs préconisent de supprimer l'obligation de signature des vignettes visas, tout en mettant en place un système d'impression des vignettes visas permettant de connaître le nom de l'autorité décisionnaire**. Il serait nécessaire d'ajouter une exception à l'article 4-1 de la loi DCRA, qui prévoit les exceptions à l'obligation de signature de l'article 4 précité.

A l'occasion de l'examen par le Sénat, en première lecture, du projet de loi relatif au droit des étrangers, ou portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration tel qu'adopté par le Sénat, vos rapporteurs spéciaux ont présenté un amendement en ce sens. Cet amendement, qui a été adopté par le Sénat, est devenu **l'article 13 septies A**.

Le Gouvernement avait demandé le retrait de cet amendement, la secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat Clotilde Valter indiquant que « [le système d'informations] "*France visa*" est en préparation, et ce programme sera mis en place au début de l'année 2017. Et il est prévu que la suppression de cette signature des vignettes-visas intervienne à ce moment-là ». Cependant, vos rapporteurs spéciaux ont maintenu leur amendement, considérant qu'**au regard de l'augmentation forte de la demande de visa, il n'était pas opportun de repousser à 2017 une éventuelle suppression d'une obligation** qui pèse d'ores et déjà inutilement sur nos services consulaires.

<p>Proposition n° 4 : afin de réduire le délai d'instruction des demandes de visa, supprimer l'obligation de signature des vignettes visas.</p>
--

II. REVOIR LE MARCHÉ DU RECUEIL DES DONNÉES BIOMÉTRIQUES DANS LES CENTRES EXTERNALISÉS

A. UN MARCHÉ RENDU NÉCESSAIRE PAR L'EXTERNALISATION DU RECUEIL DES EMPREINTES BIOMÉTRIQUES

Le recueil des données biométriques des demandeurs de visas, à des fins de sécurité et de contrôle de nos frontières, est rendu obligatoire par l'article 13 du code communautaire des visas. Mis en place dès 2005 dans les services des consulats, il était nécessaire de l'adapter pour les postes dans lesquels l'accueil des demandeurs avait été externalisé à une société privée.

Ainsi, **le ministère de l'intérieur a conclu avec la société Thalès un marché en vue du développement d'un dispositif informatique spécifique** permettant le recueil des données biométriques dans les centres externalisés : **la solution « BioNET »**. Installé à titre expérimental à Alger, Londres et Istanbul en 2011 et 2012, ce dispositif est progressivement étendu à tous les centres externalisés en 2014 et 2015¹. Vos rapporteurs spéciaux ont ainsi pu constater sa mise en place à Londres et dans les deux postes consulaires des Emirats arabes unis lors de leur déplacement.

La solution BioNET permet à la fois le **recueil des données biométriques** (empreintes digitales et photographie d'identité) par un seul appareil disposé chez le prestataire, ainsi que **l'échange des données**, de façon sécurisée, entre le prestataire et l'administration, permettant leur intégration dans les logiciels Visanet et RMV du ministère.

Parmi les garanties de sécurité offertes par BioNET figure l'impossibilité de constituer une base locale, les données recueillies étant injectées dans le système d'informations de l'administration sans être stockées par le prestataire.

B. UN CONTRAT RELATIVEMENT COÛTEUX POUR L'ETAT

Aux termes du marché, **la société Thalès fournit, outre la solution technique et les stations de matériel, des prestations complémentaires qui en permettent l'utilisation** : installation et formation, garantie, centre d'appel support, maintenance corrective et maintenance évolutive. En 2014, une renégociation du contrat entre l'Etat, Thalès et les trois prestataires de services concernés (TLS Service, VFS Global et Capago) conduit à une nouvelle répartition des charges afférentes à ce marché :

- **l'Etat prend en charge l'acquisition du matériel et en est l'unique propriétaire** ; il assure également **l'acheminement du matériel** par la valise diplomatique (y compris le coût du retour des matériels en panne) ;

- **les prestataires prennent en charge le transport et l'installation du matériel, ainsi que l'extension de garantie et la maintenance** ; afin de financer cette charge, les prestataires ont été autorisés à augmenter leurs frais de services. Par exemple, le consulat de Dubaï a autorisé un relèvement de 4,8 euros (20 AED) des frais de service de VFS dans le cadre de la mise en place de la biométrie ;

- **Thalès assure les prestations impliquant une action directe sur les matériels et les logiciels.**

Le coût pour l'État du développement et de l'acquisition et de maintien en condition opérationnelle du dispositif a représenté, entre 2009 et

¹ Décret n° 2013-147 du 18 février 2013, après délibération de la CNIL n° 2012-293 du 13 septembre 2012.

2014, un **montant total de plus de 10 millions d'euros**. Alors que seulement 160 stations ont été installées sur la période, cela représente un **coût moyen de 62 500 euros par station**.

A titre de comparaison, le ministère des affaires étrangères allemand, contacté par vos rapporteurs spéciaux, a indiqué que le système de recueil des données biométriques avait été mis au point par l'Imprimerie fédérale (*Bundesdruckerei*). Les appareils sont loués par le ministère, pour un **coût de 385 euros par mois (4 620 euros par an)**, auxquels s'ajoute un tarif de 5 500 euros par an payé par les prestataires extérieurs. Le coût de la solution BioNet apparaît donc comme particulièrement élevé au regard de celui du dispositif allemand.

Coût pour l'État du dispositif BioNet

en euros

2009-2011 (dont développement)	3 146 400
2012	2 214 294
2013	1 382 290
2014	3 272 150
Total	10 015 134

Source : ministère de l'intérieur

Ces coûts sont **supportés par le ministère de l'intérieur à travers le programme 303 « Asile et immigration » de la mission « Immigration, asile et intégration »**, et non par la mission « Action extérieure de l'Etat » et le ministère des affaires étrangères.

C. UN DISPOSITIF LOURD ET GÉNÉRATEUR DE PANNES QUI DEVRAIT ÊTRE RENÉGOCIÉ

Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la pertinence du dispositif retenu, au regard de :

- **son coût pour l'Etat**, qui est amené à augmenter au fur et à mesure de l'installation des stations dans les postes consulaires¹. Certes, l'Etat a obtenu, lors de la renégociation de 2014, un abaissement de 35 % du prix du matériel. En outre, il a transféré, comme cela a été souligné précédemment, la charge de l'installation et de la maintenance du dispositif aux centres externalisés, ce qui représente, sur trois ans, une économie de 8 millions

¹ En 2015 sont installées près de 170 stations.

d'euros – que les centres externalisés ont compensé par une augmentation de leurs frais de services auprès des demandeurs de visas ;

- **la disproportion manifeste entre le dispositif de recueil des données français, très sécurisé et lourd, et les dispositifs retenus par les autres Etats membres de la zone Schengen ;**

- **la fréquence des problèmes techniques et des pannes** dont font l'objet les appareils mis en place, d'après les informations concordantes recueillies par vos rapporteurs dans les postes consulaires et dans leurs auditions à Paris ;

- **la complexité et l'absence de maniabilité des appareils**, dont les équipes, souvent peu qualifiées, des centres externalisés ne parviennent que difficilement à assurer la maintenance ou les réparations en cas de difficultés.

Or, étant donné le nombre de stations présentes dans un centre externalisé (deux ou trois maximum), **la panne d'une seule station perturbe considérablement l'accueil des demandeurs. Elle crée un nouveau « goulot d'étranglement » qui se répercute directement sur le délai de prise de rendez-vous et, ainsi, sur l'attractivité de la destination France.** Ce goulot est d'autant plus sensible que les responsables des centres externalisés ont souligné le manque de disponibilité et la faible réactivité des équipes de l'entreprise pour venir régler les problèmes identifiés.

En conséquence, **vos rapporteurs spéciaux appellent à revoir le marché mis en place entre l'Etat et la société Thalès.** Il convient, *a minima*, d'exiger de la part de Thalès **une plus grande réactivité**, par le renforcement des équipes du centre d'appel et une meilleure disponibilité de la maintenance, lorsque des pannes surviendront. Cette exigence est d'autant plus naturelle que l'augmentation du nombre de stations installées impliquera nécessairement, surtout dans les premiers mois de mise en service, une augmentation des sollicitations de réparations ou de besoin en appui technique.

<p>Proposition n° 5 : revoir le marché passé avec la société Thalès pour le recueil des données biométriques.</p>
--

III. RENFORCER LA DÉMARCHE TOURISTIQUE

La demande de visa est le premier contact du touriste potentiel avec la destination France. À l'heure du tourisme de masse et de la concurrence entre les principales destinations européennes, **la demande et la délivrance du visa doivent de plus en plus être appréhendées comme des prestations de service ;** la démarche commerciale, visant à offrir la meilleure qualité de service au demandeur et à le fidéliser sur la destination France, doit ainsi

être développée. En outre, notre attractivité doit également être promue par la suppression des demandes de documents qui sont inutiles à l'examen du risque migratoire.

A. RENDRE PAYANTS LES SERVICES DE PRIORITÉ D'ORES ET DÉJÀ OFFERTS

Dans la procédure de délivrance des visas en France, comme dans tous les pays de l'espace Schengen, **il n'est pas fait de différence entre les demandeurs de visas** ; ainsi, les demandeurs de visa qui sollicitent le service « Premium », souvent proposé par l'externalisateur en échange d'un doublement des frais de service, se voient offrir des conditions d'accueil plus agréables, mais ne sont pas « prioritaires » dans l'instruction de leur demande par le consulat. Le délai de prise de rendez-vous en amont, et le délai de traitement de leur demande en aval, reste le même.

En effet, en prévoyant que les droits de visas sont fixés à 60 euros de façon uniforme (sauf exceptions), **le code communautaire des visas interdit de prévoir un tarif supplémentaire, payé aux consulats, pour accélérer le traitement de sa demande**. Cette pratique est mise en place dans les consulats britanniques - qui, ne faisant pas partie de l'espace Schengen, ne sont pas soumis au code communautaire des visas. Ainsi, **les demandeurs de visas pour le Royaume-Uni peuvent solliciter un traitement « prioritaire » de leur demande, qui leur assure une réponse dans les trois à cinq jours maximum ; ce service a un coût de 120 livres**, en plus du tarif normal du visa. Pour les pays dans lesquels un centre régional de traitement des visas est installé, **les Britanniques ont même mis en place un service « super-prioritaire » qui permet d'obtenir son visa dans la journée, au tarif de 600 livres**. Ce service, qui répond à la demande et au pouvoir d'achat d'une partie de la population des Emirats arabes unis où votre rapporteur spécial Eric Doligé a rencontré les responsables du centre régional britannique, était sollicité par environ 60 personnes sur une semaine - ce qui représenterait une recette supplémentaire d'au moins 1,5 million de livres (plus de 2 millions d'euros) par an, pour les seuls Emirats arabes unis¹.

¹ La période au cours de laquelle votre rapporteur spécial s'est rendu aux Emirats arabes unis était cependant la haute saison de demandes de visas (avant le Ramadan et les chaleurs d'été), si bien que la demande annuelle ne peut pas être arithmétiquement déduite de la demande constatée sur cette semaine.

L'organisation britannique de traitement des visas

Depuis 2005, le ministère des affaires étrangères britannique a modifié son organisation de traitement des visas dans le monde. Dans une logique de rationalisation, il a réduit le nombre de centres de traitement, en **rassemblant l'instruction des demandes de visas dans un nombre réduit de centres régionaux qui assure le traitement des demandes d'une région du monde**. Par exemple, le centre régional de traitement d'Abu Dhabi est responsable du traitement des visas de la plupart des pays du Proche et Moyen-Orient, depuis l'Égypte jusqu'au Pakistan, en passant par l'Iran, l'Afghanistan et l'ensemble de la péninsule arabique.

Les demandes sont ainsi déposées auprès de prestataires extérieurs, qui les adressent par poste aérienne aux centres régionaux. Le système mis en place nécessite ainsi que les passeports déposés par les demandeurs quittent le territoire national : pour l'Égypte, dont la loi interdit une telle sortie, les passeports restent sur le territoire égyptien, et le centre régional instruit le dossier à distance et, s'il accède à la demande, autorise à distance la production d'une vignette visa qui sera apposée au passeport sur place.

Les centres régionaux sont des plates-formes techniques, comprenant près de 150 personnes dans le cas du centre régional d'Abu Dhabi, qui sont réparties en plusieurs équipes en fonction du niveau de risque présenté par les dossiers. Selon la complexité des dossiers traités et le risque migratoire qu'ils présentent, chaque équipe a un objectif de nombre de dossiers à traiter par jour. Par ailleurs, le centre régional dispose d'une équipe chargée de recueillir des renseignements supplémentaires sur des dossiers complexes, ainsi que d'agents chargés d'effectuer des entretiens par vidéoconférence avec les demandeurs pour lesquels un tel entretien s'avère nécessaire.

Cette organisation industrielle du traitement des visas présente, selon les Britanniques, plusieurs avantages : **une meilleure capacité managériale, une plus grande adaptabilité aux variations saisonnières de la demande, une gestion plus souple des présences et des absences des agents chargés de l'instruction en raison de l'importance du personnel, des économies budgétaires (non chiffrés) liés à la fermeture de plusieurs centres locaux ou nationaux**.

Elle peut en revanche présenter l'inconvénient d'une **diminution de la qualité de l'instruction** en raison de l'éloignement géographique et de la non-spécialisation des équipes sur une zone ou une catégorie de demandeurs en particulier.

Source : commission des finances

Ce type de pratiques ne se justifie pas systématiquement ; leur utilité n'est avérée que lorsqu'une demande existe, soit en raison du pouvoir d'achat spécifique de la population concernée, soit en raison de la durée de traitement normal d'une demande. Par exemple, pour les pays ayant mis en place le programme « Visa en 48 heures », un traitement prioritaire ne

semble pas utile, à moins que le délai de rendez-vous en amont soit très important.

Cependant, vos rapporteurs spéciaux constatent que ces services prioritaires sont, en pratique, remplis par les consulats. En effet, si un demandeur présentant des gages d'honorabilité particulière fait une demande en ce sens, **les services consulaires français interviennent pour accélérer le traitement et permettre la venue en France de celui-ci.** Ainsi, **vos rapporteurs spéciaux regrettent que la France n'ait pas les moyens de facturer des services qu'en pratique elle rend, gratuitement, à certains demandeurs.** Ces interventions, qui ne sont pas rares, sont pourtant autant d'entorses au principe de non discrimination des demandes, entorses que le paiement effectif d'une prestation complémentaire ne vient pas même compenser. En conséquence, **vos rapporteurs spéciaux préconisent que la France soutienne, auprès de ses homologues européens et de la Commission européenne, une modification du code communautaire des visas, en particulier son article 16, afin de permettre le paiement de droits de visa supérieurs pour un traitement prioritaire de la demande.**

Proposition n° 6 : afin d'augmenter les recettes liées aux visas et de facturer les services rendus, proposer une modification du code communautaire des visas pour autoriser les services prioritaires de traitement des visas.

B. PROMOUVOIR LA DESTINATION « FRANCE » AUPRÈS DES DEMANDEURS DE VISAS

L'externalisation de l'accueil et du dépôt des demandes a permis de considérablement amélioré les conditions d'accueil des demandeurs depuis dix ans. Cette amélioration est une clé essentielle de l'attractivité touristique, tant il est vrai que le dépôt de la demande de visa constitue la première rencontre des demandeurs avec la France.

Pour aller plus loin dans cette démarche d'attractivité, vos rapporteurs spéciaux préconisent cependant que l'accueil des demandeurs dans le centre externalisé soit l'occasion d'une présentation de la destination France. Le dépôt de la demande doit devenir un moment d'information touristique auprès d'un public « captif », retenu dans la salle d'attente de l'externalisateur. L'objectif d'une telle démarche est triple.

Dans un contexte de concurrence entre les pays de Schengen pour l'accueil des touristes, **il s'agit tout d'abord d'attirer vers la France des demandeurs de visas qui s'orientaient plutôt vers d'autres destinations européennes.** En effet, les centres externalisés sont souvent partagés, en particulier avec d'autres pays Schengen (Allemagne, Espagne, Italie, Suisse,

etc.). Ainsi, des touristes qui viennent déposer une demande pour l'Espagne ou l'Italie peuvent avoir l'idée de passer quelques jours en France, en découvrant à l'occasion de l'attente dans le centre externalisé certaines possibilités de séjour.

Il s'agit, ensuite, de **fixer sur la destination France des touristes qui, certes, déposent leur visa auprès de la France** mais n'ont pas nécessairement encore préparé leur voyage et pourraient encore s'orienter vers un autre pays.

Il s'agit, enfin, de **promouvoir des destinations françaises moins connues auprès de demandeurs de visas qui envisagent un parcours « classique » (Paris, Disneyland, etc.)**. En effet, comme le souligne le rapport du Conseil de promotion du tourisme remis au ministre des affaires étrangères et du développement international le 9 juin 2015¹, la France est une collection de destinations : certaines, comme Paris, sont saturées, et il convient d'orienter les demandeurs vers des destinations secondaires (val de Loire, Mont-Saint-Michel, Alpes, Alsace, etc.). Le dépôt de la demande de visa permet en effet d'**informer les futurs touristes à un moment où leur voyage n'est pas encore complètement arrêté et planifié**, et permet ainsi de les attirer vers des destinations auxquelles ils n'auraient pas naturellement pensé.

Le Royaume-Uni a d'ores et déjà mis en place une telle logique d'information touristique, sous la forme d'une démarche commerciale de vente de produits touristiques par l'agence nationale « Visit Britain ». Cette dernière fournit ainsi aux prestataires des produits touristiques en nombre réduit (des parcours sur la Tamise, des billets pour *Mme Tussaud*, etc.), qui sont vendus par les agents des prestataires, qui prélèvent une commission sur ces ventes. D'après le rapport d'activité de Visit Britain, la recette globale liée à ces ventes est réduite, de l'ordre de 1,6 million de livres par an².

Ainsi, **l'objectif poursuivi à travers cette prestation n'est pas de créer une recette supplémentaire pour l'agence - Atout France pour la France - chargée de cette prestation, mais bien plutôt, à travers cette prestation commerciale, de donner une information touristique efficace, directement orientée sur la préparation du voyage (possibilités d'hébergement, transport, billets pour activités culturelles, etc.)**. En l'état actuel, **Atout France ne peut pas assurer une telle prestation**, car son statut de groupement d'intérêt économique (GIE), dans lequel participent plusieurs grandes entreprises de tourisme françaises, lui interdit de vendre des prestations qui feraient concurrence à ses membres. En conséquence, vos rapporteurs spéciaux préconisent que **soit définie rapidement une liste de produits ou d'informations qui puissent faire l'objet d'une promotion ou**

¹ Rapport du Conseil de promotion du tourisme, présidé par M. Philippe Faure, remis au ministre des affaires étrangères le 9 juin 2015.

² Visit Britain Business Plan 2015-2016, page 8.

d'une vente par Atout France. Si une telle liste ne peut être établie, vos rapporteurs spéciaux préconisent de modifier le statut d'Atout France qui est fixé par l'article L. 141-2 du code du tourisme, en adoptant un statut de droit privé permettant la vente de produits commerciaux

Proposition n° 7 : afin de renforcer l'attractivité du territoire français, promouvoir l'information touristique auprès des futurs touristes par Atout France au moment du dépôt de la demande de visas.

C. SUPPRIMER LES EXIGENCES INUTILES À L'EXAMEN DU RISQUE MIGRATOIRE DES DEMANDEURS

Les demandes de visa sont appuyées par un certain nombre de **documents justificatifs** qui permettent aux services consulaires chargés de l'instruction de s'assurer de l'absence de risque migratoire concernant le demandeur. Parmi ces documents justificatifs, qui sont harmonisés au niveau européen, figure notamment une **réservation d'hôtel**. Cette réservation permet, en théorie, de vérifier la cohérence du voyage projeté, par rapport au billet d'avion présenté et aux revenus de la personne. Cependant, à l'heure d'Internet, la réservation d'une chambre d'hôtel peut être faite et annulée sans frais en quelques clics ; ce document n'a donc plus de valeur probatoire du point de vue de l'analyse du risque d'un dossier. Vos rapporteurs spéciaux préconisent en conséquence que la France soutienne, au niveau européen, sa suppression de la liste des documents justificatifs nécessaires au dépôt d'un dossier.

Par ailleurs, au-delà des documents justificatifs harmonisés à l'échelle européenne, **certaines formalités administratives strictement françaises peuvent être exigées**. C'est en particulier le cas pour les **employés de maison** qui sollicitent des visas pour accompagner leur employeur dans le déplacement de ce dernier en Europe. En effet, ces employeurs doivent remplir une « **autorisation de travail temporaire pour un salarié étranger** », sous la forme d'un formulaire Cerfa¹ à envoyer à la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte). C'est cette dernière qui délivre, sur cette base uniquement déclarative, l'autorisation de travail qui permet l'obtention du visa.

Tout en comprenant l'objectif initialement poursuivi par cette autorisation de travail, qui est d'assurer un certain suivi du marché du travail s'agissant de salariés étrangers employés par des personnes ou des groupes étrangers en France, vos rapporteurs spéciaux constatent que cette procédure, uniquement déclarative, conduit à **ralentir la procédure de**

¹ Formulaire cerfa n° 15188*01.

délivrance de visa sans améliorer le contrôle des conditions de travail des salariés en question. En outre, cette procédure, uniquement française, oriente de nombreuses personnes disposant d'un personnel de maison important – et donc, d'un pouvoir d'achat conséquent – vers d'autres destinations européennes où les visas pourront être délivrés plus rapidement.

En conséquence, **vos rapporteurs préconisent de supprimer cette obligation de déclaration pour les employés de maison qui sollicitent un visa afin d'accompagner leur employeur à l'occasion d'un séjour de courte durée.**

<p>Proposition n° 8 : afin de renforcer l'attractivité de la France auprès des étrangers à fort pouvoir d'achat, supprimer l'autorisation de travail temporaire pour les employés de maison qui sollicitent un visa afin d'accompagner leur employeur à l'occasion d'un séjour de courte durée.</p>
--

TROISIÈME PARTIE : UNE COOPÉRATION EUROPÉENNE ENCORE INSUFFISANTE

I. LES CONTRADICTIONS D'UNE DÉLIVRANCE NATIONALE DE VISAS COURT SÉJOUR SCHENGEN

Le système de délivrance des visas dans l'espace Schengen présente des contradictions structurelles. En effet, si le visa permet l'accès à l'ensemble de l'espace Schengen quel que soit le pays de délivrance, et si les règles d'attribution ont été harmonisées à travers le code communautaire des visas, le traitement individuel des demandes et les décisions d'attribution du visa restent du ressort de chaque Etat. Cette contradiction explique la **situation de concurrence** à laquelle se livrent les pays européens pour attirer les demandeurs de visas, jetant la suspicion sur la qualité de la décision et les risques migratoires induits pour l'ensemble de l'espace Schengen. A l'heure où les règles de libre circulation au sein de l'espace Schengen sont remises en cause par l'afflux de migrants aux frontières européennes, il semble plus que jamais nécessaire **d'unifier la procédure de délivrance individuelle des visas entre les différents Etats Schengen.**

Ces derniers ont entrepris en effet une véritable « **course à l'attractivité** » qui n'est pas saine du point de vue de la coopération administrative européenne et de la sécurité de nos frontières. La France a, depuis trois ans, fait le choix de la rapidité de la procédure de délivrance pour attirer les demandeurs de visas potentiels ; cette stratégie semble notamment porter ses fruits en Chine. L'Italie, d'après les témoignages concordants de plusieurs personnes entendues, a fait le choix d'une sélectivité relativement faible des dossiers. L'Allemagne, quant à elle, joue davantage sur la mise en valeur des atouts structurels de la destination allemande (l'économie, la qualité de l'accueil médical s'agissant de l'accueil de patients étrangers, etc.), ainsi que sur une procédure de délivrance efficace aux délais maîtrisés.

II. LES FORMES LIMITÉES DE COOPÉRATION EUROPÉENNE EXISTANTES

A. UNE COOPÉRATION EUROPÉENNE RÉDUITE ESSENTIELLEMENT AUX ACCORDS DE REPRÉSENTATION

Le code communautaire encourage la coopération européenne en matière de délivrance de visas. Au-delà de l'harmonisation des règles

d'attribution (définies dans ce même code), la coopération européenne pour la délivrance individuelle des visas se matérialise d'abord par la **consultation préalable des autres Etats membres pour les nationalités soumises à consultation** (article 22 du code communautaire des visas). Il s'agit en l'occurrence moins d'une mise en commun de la procédure de délivrance que d'une garantie du point de vue du contrôle des frontières. En outre, les responsables des consulats Schengen se rencontrent de façon régulière, à l'initiative ou non de la représentation de l'Union européenne.

Localement, la coopération entre les différents consulats Schengen peut prendre la forme suivante :

- **la co-externalisation, c'est-à-dire la sous-traitance de l'accueil des demandeurs et du dépôt des demandes auprès d'un même prestataire extérieur.** Votre rapporteur spécial Eric Doligé a pu constater cette forme de coopération à Dubaï, où un même prestataire, VFS, assure ces prestations pour la quasi-totalité des Etats Schengen. Si elle facilite l'identification du lieu de dépôt des demandes par les demandeurs et crée des économies d'échelle pour le prestataire, la co-externalisation résulte rarement d'une action conjointe et délibérée et ne permet pas réellement une intégration des procédures de délivrance. Elle permet cependant de garantir des normes d'accueil équivalentes entre les différents Etats Schengen, supprimant ainsi l'un des premiers aspects de la concurrence possible entre ces derniers.

A cet égard, **un développement de la co-externalisation semble être la condition *sine qua non* d'un renforcement de la coopération européenne**, ainsi que d'une meilleure lisibilité pour les demandeurs de visa. Vos rapporteurs spéciaux préconisent ainsi de **privilegier, lors du choix de la société externalisatrice ou du renouvellement du contrat, les sociétés qui opèrent pour plusieurs pays Schengen.**

Proposition n° 9 : afin de renforcer la coopération consulaire, privilégier le choix de centres externalisateurs communs à d'autres pays de l'espace Schengen.

- **la co-localisation, c'est-à-dire le rassemblement des services consulaires d'instruction de deux ou plusieurs Etats membres de l'espace Schengen dans un même bâtiment.** En raison des stratégies et des besoins immobiliers différents entre les différents consulats Schengen, cette co-localisation est extrêmement rare ;

- **la représentation, c'est-à-dire la possibilité pour un Etat membre de Schengen de demander à un autre Etat de le représenter pour l'accueil et l'instruction des demandes de visa déposés localement.** La France, qui dispose d'un réseau consulaire étendu et dense par rapport à la plupart de ses partenaires de Schengen, représente ainsi 22 Etats différents, dans

79 postes consulaires (soit 431 représentations). **La France a délivré, en 2014, 41 480 visas dans le cadre de ces représentations¹.** A l'inverse, elle est représentée par 14 Etats dans 41 postes.

La représentation Schengen est une coopération strictement bilatérale, qui repose sur des accords entre l'Etat représentant et l'Etat représenté. Cependant, certains consulats, forts de leur implantation locale, ont mis en place des accords de représentation avec de nombreux Etats Schengen, au point d'instituer des « **maisons Schengen** » ; c'est le cas, en particulier, du consulat belge à Kinshasa, en République démocratique du Congo, ainsi que du consulat portugais à Praia, au Cap-Vert. Il convient de souligner que malgré le nom donné à ces « maisons Schengen », leur fondement juridique reste celui d'une multiplicité d'accords bilatéraux de représentation.

B. LES ARGUMENTS DIFFICILEMENT RECEVABLES DE LA NON-COMMUNAUTARISATION DE L'INSTRUCTION DES DEMANDES DE VISAS

Au total, la coopération dans le cadre de Schengen est encore loin d'aller jusqu'à l'instruction en commun et la délivrance conjointe de visas par les différents consulats. Le ministère avance deux principaux arguments pour expliquer la difficulté qu'il y a à « franchir le pas » d'une véritable co-délivrance européenne.

Le premier argument a trait aux **systèmes d'informations**. En effet, l'instruction des dossiers de demandes s'inscrit aujourd'hui dans un cadre informatique constitué de logiciels et d'application développés par chaque administration nationale et non interfacé. Il y a là un exemple caractéristique de « dépendance du sentier », que la collecte des informations biométriques, selon des normes techniques et des critères de confidentialité des données là encore hétérogènes, ne fait que renforcer.

Le second argument a trait aux **normes de sécurité différentes qui s'attachent aux consulats**. En particulier s'agissant de la France, le relèvement du niveau de sécurité des accès aux services consulaires depuis les attentats de Paris du début de l'année 2015 rend plus difficile encore une colocalisation des services français avec des services consulaires n'ayant pas le même niveau d'exigence sécuritaire.

Au-delà de ces deux principaux arguments avancés par le ministère, vos rapporteurs spéciaux ont pu constater, au cours de leur contrôle, que deux autres arguments, plus fondamentaux, expliquent largement la réticence à une coopération européenne plus approfondie.

¹ Soit une recette comprise en 2 et 2,5 millions d'euros, compte tenu des cas de gratuité ou de tarif réduit.

Tout d'abord, les Etats Schengen, au premier rang desquels la France, tiennent à **une délivrance des visas strictement nationale qu'ils voient comme un attribut de souveraineté**. Cette crainte d'une perte de souveraineté qui s'attacherait à la « communautarisation » de la délivrance des visas tient tout à la fois à des raisons politiques et philosophiques, mais aussi à des considérations pratiques – par exemple, des « interventions » ponctuelles sur des dossiers sensibles, pour des raisons politiques ou commerciales, seraient-elles encore permises dans le cadre d'un système purement européen ?

Par ailleurs, les Etats de l'espace Schengen constatent depuis plusieurs années **l'intérêt qu'ils peuvent avoir à cette « concurrence » entre consulats dès lors qu'ils sont en mesure de présenter des éléments d'attractivité** qui leur permettent de capter des flux importants de demandeurs de visas. Ce sont en effet les Etats, par cette course à l'attractivité, qui jouent les premiers le jeu du « *visa shopping* », aux termes duquel les demandeurs de visa s'adressent au consulat qui, de tous les Etats Schengen, offrira le traitement le plus rapide, le plus efficace ou présentant le plus de chance d'aboutir à une décision favorable.

Faisant le constat de la situation telle qu'elle se présente aujourd'hui et à court et moyen termes, vos rapporteurs spéciaux ont mis en avant, dans le présent rapport, des propositions qui participeront sans doute de cette logique d'attractivité et de concurrence. Cependant, ils n'en considèrent pas moins que **cette situation n'est, à long terme, ni saine ni pérenne, dès lors qu'elle contredit le principe même de la libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen et qu'elle fait peser un risque sur le contrôle de nos frontières**.

En outre, ils estiment que les arguments avancés par le ministère peuvent être largement surmontés si une volonté politique suffisante est engagée. Des systèmes d'information communs et multilingues peuvent être développés, y compris en utilisant les **fonds européens dont vos rapporteurs spéciaux ont constaté qu'ils avaient été particulièrement mal employés**, finançant la rénovation de salles d'accueil des demandeurs aujourd'hui vides compte tenu de l'externalisation. S'agissant des normes de sécurité, les services d'instruction des demandes de visas, qui ne sont pas les plus sensibles, peuvent être localisés dans un bâtiment commun qui présenterait les garanties de sécurité les plus élevées, dans le cadre d'un « nivellement par le haut ».

III. METTRE EN PLACE DES CENTRES UNIQUES D'INSTRUCTION DES DEMANDES DANS QUELQUES SITES PILOTES

Une « communautarisation » de l'instruction des demandes de visas, qui serait une forme poussée de colocalisation des services consulaires

d'instruction des différents pays Schengen, ne semble pas opportune dans un poste consulaire à faible demande, où tous les Etats ne sont pas représentés et où le dépôt des dossiers ne peut pas être externalisé, compte tenu du volume. De même, elle ne semble pas envisageable dans un poste consulaire de premier plan, en raison de la sensibilité politique et économique du pays et des contraintes immobilières qui pèsent sur des services déjà installés et équipés en conséquence.

En revanche, **vos rapporteurs spéciaux considèrent qu'une expérimentation pourrait avoir lieu dans un site-pilote qui soit amené à être reconfiguré par la plupart des partenaires Schengen** ; c'est par exemple le cas du poste consulaire de Téhéran, où l'amélioration des relations diplomatiques entre l'Iran et l'Union européenne, actuellement constatée, pourrait conduire la plupart des postes à repenser leur présence. Ce serait également une réponse apportée à une situation chaotique du point de vue de l'instruction des visas à la fois pour le consulat français, où les délais de rendez-vous avoisinent les trois mois, et pour le consulat allemand, qui a été frappé d'un scandale de corruption pour l'obtention de rendez-vous dans de plus brefs délais. D'autres sites-pilotes de cette nature pourraient être envisagés (Birmanie par exemple).

Au-delà de la logistique (immobilier, ressources humaines, etc.) nécessaire localement à la mise en place de tels centres uniques de traitement, ces sites-pilotes seraient l'occasion de créer, au niveau européen, un système d'information commun interopérable avec les systèmes d'information nationaux, mais aussi de rapprocher les cultures d'instruction, dont vos rapporteurs spéciaux ont pu constater, par leurs rencontres avec des représentants des consulats allemands et italiens des postes consulaires visités, qu'elles n'étaient pas si éloignées des méthodes d'instruction de nos consulats français. Enfin, de telles expérimentations nécessiteraient la création d'une vignette-visa Schengen non nationale, commune à tous les Etats-membres ; ces vignettes seraient signées par des fonctionnaires de l'administration de Schengen, qui pourraient être des fonctionnaires détachés de leur administration consulaire nationale d'origine.

C'est au prix de ces innovations juridiques et administratives que pourra être dépassé et brisé le cercle vicieux de la concurrence entre les Etats membres de l'espace Schengen et, *in fine*, renforcée la sécurité de nos frontières, dans le cadre d'une communautarisation qui permettra également, à long terme, de réaliser d'importantes économies d'échelle.

Proposition n° 10 : mettre en place des centres uniques de traitement des visas pour l'ensemble de l'espace Schengen dans quelques sites-pilotes.

CONCLUSION

L'instruction des demandes de visas par les services consulaires est une **activité productive et rentable de notre administration à l'étranger**. Avec un produit de 160 millions d'euros en 2014 et un produit estimé de 250 millions d'euros en 2018, il s'agit d'une recette non fiscale particulièrement dynamique et d'autant plus intéressante qu'elle ne pèse pas sur le pouvoir d'achat des Français. En outre, au-delà de la rentabilité directe et immédiate tirée des droits de visa, de l'efficacité de la procédure de visa dépendent, plus largement, l'attractivité touristique de la France et l'activité économique et les recettes fiscales qui en découlent. C'est pourquoi, dans le système de concurrence entre les pays européens, et sans renoncer pour autant à la qualité d'une instruction dont dépend le contrôle de nos frontières, **il est nécessaire de faire de la délivrance des visas un outil d'attractivité pour la France**.

Au vu de ce constat, vos rapporteurs considèrent qu'il convient de **consacrer les moyens humains nécessaires à cette mission**, non seulement par un **renforcement des effectifs dans les postes consulaires tendus**, mais aussi par la **suppression de tâches chronophages et inutiles** qui nuisent à la productivité des agents. De la même manière, il est nécessaire de **revoir l'architecture logistique**, qu'il s'agisse du système d'informations obsolète RMV ou du système de recueil des données biométriques non efficient BioNet, qui pèsent sur la rapidité et l'efficacité de l'instruction des visas.

A plus long terme, vos rapporteurs spéciaux appellent de leurs vœux une « **communautarisation** » **de l'instruction et de la délivrance des visas**, qui permette, dans un souci d'harmonisation et de sécurité de nos frontières, d'assurer la cohérence entre les droits conférés par le visa - la libre circulation dans tout l'espace Schengen - et la nature de la décision d'attribution. Cette prochaine étape, qui nécessite une volonté politique forte et affirmée, pourrait voir le jour dans un nombre restreint de **sites pilotes**. La France ne doit pas craindre la fin de la concurrence entre les pays Schengen pour l'accueil des demandeurs de visas : forte de ses atouts structurels en matière de tourisme, **la France a tout à gagner d'un système qui fasse enfin primer la qualité de l'accueil touristique et la richesse du patrimoine naturel et culturel sur l'efficacité d'une procédure administrative**.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du jeudi 29 octobre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Éric Doligé et Richard Yung, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Action extérieure de l'État » et a entendu une communication sur leur contrôle budgétaire concernant la délivrance des visas.

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. – Nous vous présentons le rapport budgétaire sur la mission « Action extérieure de l'État » ainsi qu'un rapport faisant suite à une mission de contrôle budgétaire sur la délivrance des visas dans les postes consulaires. Sur ces deux sujets, qui sont liés, nous vous proposons un amendement de crédits.

La mission « Action extérieure de l'État » contient l'ensemble des crédits consacrés à notre diplomatie politique et culturelle, à la fois à Paris et dans notre réseau, à travers les ambassades, Instituts français, centres de recherche et établissements d'enseignement français à l'étranger. Elle regroupe également les crédits destinés à l'administration des Français de l'étranger : réseau consulaire et bourses scolaires aux élèves français à l'étranger. Enfin, comme l'an passé, elle comprend un programme 341, spécifique et provisoire, pour les dépenses d'organisation de la COP 21. Les crédits demandés pour la mission s'établissent à 3 198,7 millions d'euros en crédits de paiement. C'est près de 250 millions d'euros de plus qu'en 2015. Cependant, cette hausse est en trompe-l'œil. Elle n'abonde pas les crédits du réseau ou les effectifs du ministère, qui diminuent, cette année encore, de 115 équivalent temps plein. Elle s'explique par un effet de change négatif et par le paiement en 2016 de l'essentiel des dépenses liées à la COP 21.

L'effet de change est le principal déterminant de la dépense du programme 105, qui rassemble les crédits de la diplomatie politique. En effet, son plus gros poste de dépenses est constitué des contributions aux organisations internationales – notamment l'ONU – et aux opérations de maintien de la paix. Les crédits prévus pour l'ensemble de ces contributions passent de 746 millions d'euros en 2015 à 904 millions d'euros en 2016, car elles sont, pour la plupart, libellées en dollars, et la valeur de l'euro est passée de 1,3 à 1,15 dollar. Aussi leur coût a-t-il été réévalué à la hausse en juillet. Le ministère a d'ailleurs, pour 2015, un besoin de financement d'environ 150 millions d'euros, car le montant budgété sur la base d'un taux de change plus favorable est insuffisant. Pour 2016, il a sécurisé ses décaissements en procédant, par l'intermédiaire de l'Agence France Trésor, à l'achat à terme de 600 millions de dollars. Ce mécanisme de couverture laisse toutefois à désirer : si, d'ici le paiement des contributions, la valeur de l'euro remonte, nous aurons perdu de l'argent. Et s'il baisse encore, nous aurons gagné de l'argent en spéculant à la baisse sur l'euro ! Mieux vaudrait, comme

en Allemagne, un mécanisme d'ajustement automatique en cours d'année du montant des dotations en fonction du taux de change.

Les crédits du programme 185, relatif à la diplomatie culturelle, baissent de 4 %. Cette diminution concerne les subventions aux opérateurs de la mission que sont l'Institut Français, Campus France ou Atout France, mais aussi celle versée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). C'est problématique, étant donné l'augmentation continue des effectifs d'élèves dans le réseau français à l'étranger. Pour assurer son financement, l'AEFE va procéder à une forme de prélèvement sur le fonds de roulement de certains des établissements dont elle assure la gestion directe. Utile, sinon justifié, cet expédient ne saurait être considéré comme une solution pérenne. Par ailleurs, les bourses aux étudiants étrangers diminuent d'environ 4 millions d'euros.

En 2016, la plupart des engagements pris en 2015 pour l'organisation de la COP 21 devront être payés. C'est l'objet du programme provisoire 341. Au total, le coût prévu pour l'État s'élève à 182 millions d'euros. L'an passé, j'avais présenté un amendement de crédits diminuant de 10 millions d'euros la dotation de ce programme, afin d'inciter le Gouvernement à développer les mécénats privés pour cet événement. D'après nos informations, environ 50 entreprises sont partenaires de la COP 21. Certaines contribuent par des versements, d'autres par des dons en nature : Engie fournit gratuitement du gaz, Derichebourg prend en charge le nettoyage, Renault prête des véhicules électriques... Au total, les contributions des entreprises représentent environ 26 millions d'euros. Cependant, comme il s'agit souvent de prestations fournies en plus de celles assurées par l'État, ce chiffre ne diminue pas directement la charge de celui-ci. De plus, le ministère constate d'importants surcoûts. Ainsi, l'espace d'accueil, dont la surface devait être de 130 000 m², fera 180 000 m², et la sécurité a été renforcée après les attentats de janvier. Bref, les contributions des entreprises ne feront qu'éponger les surcoûts constatés.

C'est pourquoi je vous propose d'adopter mon amendement, qui diminue de dix millions d'euros les dotations de ce programme, en crédits de paiement cette fois. Il soulignera la nécessité, quelle que soit l'importance de cet événement, de tenir les coûts dans son organisation, si besoin en réduisant certaines prestations non indispensables : au lieu d'augmenter la facture globale, les mécénats privés devaient réduire celle de l'État.

M. Richard Yung, rapporteur spécial. – Le programme 151 concerne l'administration des Français de l'étranger et les affaires consulaires. Ses crédits, d'environ 370 millions d'euros, connaissent une légère baisse résultant de deux évolutions contraires.

Les dépenses d'administration des Français de l'étranger sont en hausse. Cela s'explique par les recrutements, comme les années passées, de personnel pour l'instruction des visas, afin d'en accélérer la délivrance. C'est

le seul endroit où les effectifs augmentent, grâce à un relèvement de 10 ETP du plafond d'emplois des consulats. Autre explication : les dépenses de tournées consulaires et de préparation des élections augmenteront l'an prochain.

A l'inverse, les bourses scolaires aux élèves français des quelque 490 établissements dépendant de l'AEFE diminuent. Les crédits correspondant baissent de 10 millions d'euros par rapport à 2015, pour s'établir à 115,5 millions d'euros. Cette baisse, de même que la faible consommation estimée pour 2015 - 102 millions d'euros - contredisent l'engagement pris lors de la réforme du système d'aide à la scolarité en 2013, qui était de parvenir à un montant global de 125 millions d'euros. Après constitution de la réserve de précaution, il ne restera plus en 2016 que 108 millions d'euros de crédits disponibles. Certes, une réforme des aides à la scolarité était nécessaire. Le nombre d'enfants bénéficiaires est passé de 25 000 à 26 000, et nous pouvons faire encore plus. Mais la quotité prise en charge s'est réduite, ce qui n'est pas sans créer de réelles difficultés. Je crois donc que le niveau de 125 millions d'euros doit rester l'objectif si nous voulons garantir l'accès de tous nos enfants au réseau d'enseignement français à l'étranger.

C'est pourquoi nous vous proposons un amendement augmentant de 5 millions d'euros le montant des bourses. Comment est-il financé ? Non par une taxe sur le tabac, mais par la mise en œuvre d'une de nos préconisations relative à la délivrance des visas dans les consulats.

Cette activité se situe au croisement de plusieurs problématiques - sécurité et immigration, attractivité et tourisme - et engendre des recettes. Nous avons donc choisi d'en faire l'objet d'un contrôle budgétaire en 2015 et d'analyser son efficacité afin de garantir la croissance de cette recette non fiscale, qui s'élevait à 160 millions d'euros en 2014. Cette année-là, la France a instruit 3,2 millions de demandes de visas et en a délivré 2,8 millions, dont 2,5 millions étaient des visas de court séjour valables pour l'ensemble de l'espace Schengen. La France est le premier pays européen en termes de demandes de visas, celles-ci provenant essentiellement de Russie et de Chine. Leur instruction est une activité productive et rentable de notre administration. Son produit pourrait atteindre 250 millions d'euros en 2018 si la tendance de progression du nombre d'arrivées se poursuit. La délivrance des visas Schengen en 48 heures dans plusieurs grands pays d'Asie est, à cet égard, bienvenue. L'instruction des demandes de visa coûtant, en dépenses de personnel et de fonctionnement, environ 120 millions d'euros par an, soit 40 euros par visa demandé, ou un quart du produit total, correspond un bénéfice net pour l'État. C'est d'autant plus remarquable que le prix des visas est fixé au niveau communautaire.

L'exemple du consulat de Dubaï, où Éric Doligé a effectué une mission, montre bien que le nombre de demandes de visa n'est pas un stock fini. Au contraire, il est très élastique à la rapidité de l'instruction. Il est donc

légitime de renforcer les effectifs des consulats consacrés à cette activité dans les postes où la demande est forte, notamment en Chine, en Inde ou dans les pays du Golfe. Pour financer cet accroissement des moyens humains, nous proposons d'intéresser les consulats à la recette qu'ils produisent en créant un système d'attribution de produits. Le ministère des affaires étrangères se verrait attribuer une fraction du bénéfice issu de l'augmentation de la recette. Un tel mécanisme existait il y a plusieurs années, mais Bercy a récupéré depuis la totalité de la recette. Ce système n'est pas inscrit dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2016, mais le ministère nous a indiqué avoir recueilli l'accord de Bercy pour qu'il entre en vigueur dès le 1^{er} janvier 2016. Ainsi, le ministère conservera, sur la recette des visas, environ six millions d'euros par an. Il prévoit d'affecter un million d'euros au renforcement des effectifs et cinq millions d'euros à Atout France, agence de promotion à l'étranger du tourisme en France qu'il vient de faire entrer dans son périmètre. Toutefois, cette intention n'est pas indiquée dans le PAP ni dans le budget de l'opérateur.

Atout France est un opérateur utile et nécessaire. Ses missions et son statut font l'objet d'une mission d'inspection conjointe de l'inspection générale des affaires étrangères et de l'inspection générale des finances et devraient évoluer l'an prochain. Cependant, en contrepartie de l'abondement de cinq millions d'euros non inscrit dans le bleu budgétaire, nous proposons de réduire de 5 millions d'euros la subvention qui lui est versée. Cela rétablit la sincérité de la présentation du budget de l'opérateur. De plus, dans un contexte de réduction des dépenses des opérateurs, il n'est pas justifié d'augmenter de presque 10 % le budget d'un opérateur avant d'avoir redéfini ses missions - et surtout avant d'avoir précisé la part que le secteur privé doit prendre à son financement. Ainsi, l'amendement de crédits que nous vous proposons retire cinq millions d'euros au programme 185, sur la subvention d'Atout France, pour les affecter aux bourses scolaires du programme 151, étant entendu que le mécanisme d'attribution des produits des visas compensera, pour Atout France, cette réduction.

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. - Nous proposons en effet de renforcer les effectifs des consulats sous tension. Cependant, il est budgétairement impossible de faire face uniquement de cette manière à l'augmentation forte de la demande de visas pour la France, celle-ci s'étant accrue de 50 % en 5 ans. C'est pourquoi le ministère a, depuis environ dix ans, développé l'externalisation du recueil des dossiers de demandes. Délesté de l'accueil des demandeurs, le consulat peut ainsi se consacrer à l'instruction proprement dite. Trois quarts des demandes sont désormais déposées dans un centre externalisé. La productivité des consulats s'en trouve accrue et les conditions d'accueil des demandeurs considérablement améliorées. Le coût est nul pour l'État, puisque le prestataire est rémunéré par des frais de services facturés aux demandeurs.

Cependant, nous estimons que la productivité globale de la procédure peut encore être améliorée. Pour cela, il faudrait décharger les consulats des tâches inutiles et chronophages qu'ils effectuent. Nous avons déjà fait adopter un article additionnel au projet de loi sur le droit des étrangers supprimant l'obligation de signature des vignettes-visas. D'autres procédures administratives, comme le quittancement, pourraient être supprimées : nous l'avons constaté sur le terrain et vérifié par des comparaisons internationales.

Par ailleurs, le système d'information France Visa, plus fonctionnel que le système actuellement utilisé, devrait être mis en service en 2017. Mais il devra s'appuyer sur un autre système, appelé BioNet, qui recueille les données biométriques des demandeurs de visas dans les centres externalisés. Développé par Thalès, BioNet nous semble coûteux, disproportionné et inefficace. Il a d'ores et déjà coûté plus de 10 millions d'euros à l'État pour 160 appareils installés, soit environ 62 500 euros par appareil, alors que les appareils allemands représentent un coût de location de 4 600 euros par an. Les appareils, lourds et complexes, tombent très régulièrement en panne. Cela nous a été confirmé aussi bien par les directions à Paris que par les consulats que nous avons visités. Pis : le service de réparation de Thalès est particulièrement lent à répondre aux sollicitations des prestataires en cas de panne. Or un appareil en panne représente un goulot d'étranglement dans la procédure, des retards et, partant, une perte d'attractivité pour la destination France, dans un contexte très concurrentiel. Nous demandons donc une renégociation du contrat pour exiger de Thalès au minimum un renforcement de ses équipes de maintenance.

Par ailleurs, nous proposons d'intégrer dans la procédure de délivrance de visas une démarche plus commerciale. Atout France pourrait, comme le fait l'agence *Visit Britain*, vendre des produits touristiques - entrées aux musées, tickets pour les bateaux-mouches - dans les centres externalisés, ce qui fixerait les demandeurs sur la France. Nous pourrions aussi facturer les services rendus par les consulats aux demandeurs, notamment lorsque ces derniers souhaitent bénéficier d'une instruction rapide ou en urgence. Pour obtenir un visa britannique dans la journée, par exemple, il en coûte 600 livres.

Bref, nous préconisons un renforcement des moyens humains affectés à la délivrance de visas et une hausse de leur productivité, étant donné les bénéfices que recueille l'État de cette activité et son importance pour l'attractivité touristique de la France. Les tâches inutiles devraient être supprimées et les tâches supplémentaires, comme la priorisation de certaines demandes, facturées. Enfin, elle devrait être l'occasion d'une démarche de promotion touristique fixant les demandeurs de visa sur la destination France.

M. Richard Yung, rapporteur spécial. - Entre système européen et système national, notre architecture de délivrance des visas est au milieu du

gué. D'un côté, les visas sont valables pour tout l'espace Schengen et répondent à des règles communautaires. De l'autre, leur délivrance reste une compétence nationale, considérée comme un attribut de souveraineté, et les pays se livrent une véritable concurrence pour attirer le plus de demandeurs et, partant, de touristes. Nous connaissons le *visa dumping* auquel certains se livrent... Cette situation n'est ni saine ni sûre du point de vue du contrôle de nos frontières.

Nous connaissons les arguments avancés pour expliquer la difficulté d'une délivrance communautaire des visas. Je plaide en ce sens depuis dix ans, et le ministère des affaires étrangères a mis au point une liste des dix raisons pour lesquelles ce serait totalement impossible, comme l'incompatibilité entre les systèmes d'information nationaux ou la diversité des mesures de sécurité. En effet, chaque pays s'attache à ajouter aux règles communes ses pratiques spécifiques, sans doute pour préserver son pré carré. S'y ajoutent des préoccupations sur la souveraineté que le visa représenterait ou sur l'intérêt qu'ont certains États à prendre des parts de marché aux autres.

Je pense que ce système bancal a vécu et qu'une communautarisation de la délivrance de visas Schengen s'impose à terme. Nous préconisons de la mettre en œuvre dans des sites pilote, où les consulats doivent de toute façon s'adapter à une évolution des caractéristiques de la demande, comme à Téhéran. La France a tout à gagner d'un système qui fasse enfin primer la qualité de l'accueil touristique et la richesse du patrimoine naturel et culturel sur l'efficacité d'une procédure administrative.

Mme Michèle André, présidente. – Le matériel biométrique évoqué me fait penser à celui qui est installé dans nos préfectures. Il requiert un entretien soigneux, certes, et n'est pas d'une qualité exceptionnelle. Pour autant, ne confondons pas son prix d'achat avec le coût annuel de sa location. Il est vrai que dans les deux cas, c'est cher...

M. André Gattolin. – Vos deux amendements me posent problème. L'organisation de la COP 21 est lourde, et j'avais annoncé que les coûts prévus seraient sans doute dépassés. De fait, les participants seront bien plus que les 40 000 d'abord annoncés. Puis, outre l'évènement parisien, lui-même très dispendieux, la France devra assumer la présidence de la COP 21 pour un an à compter du 30 novembre. Le Pérou, qui préside la COP 20, organise encore des réunions à Lima ce mois-ci. Économiser dix millions d'euros sur les crédits de paiement de l'an prochain entravera le suivi de l'évènement de décembre.

Oui, il faut augmenter les bourses des élèves français scolarisés hors de France dans des établissements français. Leur nombre diminue car les bourses ne couvrent pas tous leurs frais. Au contraire, on a plutôt tendance à couper les bourses, comme on le voit à Québec et Montréal. En même temps,

pour assurer leur rentabilité, les établissements acceptent des élèves étrangers, qui paient cher. Bref, au lieu d'assurer un service public de l'éducation comparable à celui dispensé sur le territoire national, nous développons des écoles de luxe. Amputer les crédits du programme 151 serait terrible. La propension de Bercy à fractionner les crédits a pour résultat une totale illisibilité de certains budgets. Ainsi, l'action extérieure culturelle de la France se répartit entre le ministère des affaires étrangères et celui de la culture. Le budget de l'écologie, entre autres, subit le même éclatement, sur lequel Christian Eckert joue avec aisance.

M. Michel Bouvard. – Proposez donc un amendement...

M. André Gattolin. – La part du budget de la culture, dans l'action culturelle internationale, recule, et son montant passe de plus de 6 millions d'euros à 5,9 millions d'euros. L'action 2 « coopération culturelle et promotion du français » du programme 185 perd plus de 3 millions d'euros, l'agence pour l'enseignement du français à l'étranger perd 15 millions d'euros, et les dépenses de personnel concourant au programme « Diplomatie culturelle et d'influence » sont réduites de 7 millions d'euros. Dans ces conditions, où va la francophonie ? Que devient le rayonnement de la culture française ? Augmenter le budget national de la culture est une bonne chose, mais à l'étranger, nous sommes en perte de vitesse.

J'ai rencontré récemment, à sa demande, Mariko Oka-Fukuroi, qui enseigne le français à l'université de Tokyo et que le Gouvernement japonais a mandatée pour développer sa culture d'influence. Shinzo Abe, conservateur, qui ne passe pas pour un grand ami des lettres, s'est rendu compte de l'importance de la diplomatie d'influence : en cinq ans, il a porté le budget du ministère la culture de 0,17 à 0,34 % du PIB. Comment développer notre influence économique en négligeant la dimension culturelle ? Nous demandons de plus en plus aux Instituts français de développer leurs ressources propres. À Londres, c'est très facile, puisque la plupart de nos banques y ont, en pratique, leur siège. Ailleurs, tous nos établissements se serrent la ceinture, et leur activité s'effondre. Ce n'est donc pas chez eux qu'il faut prendre les sommes nécessaires à l'augmentation – légitime – des bourses.

M. Michel Bouvard. – Je salue la réactivité du ministère sur les problèmes de délivrance des visas. Certaines des opérations immobilières qui figurent sur le PAP – États-Unis, Nigéria, Haïti... – ont été lancées il y a longtemps, et la lenteur de leur mise en œuvre a entraîné des surcoûts. Les rapporteurs spéciaux indiquent dans leur note de présentation qu'ils n'ont, hélas, eu accès qu'à des informations limitées sur les perspectives d'évolution à moyen terme de notre patrimoine immobilier à l'étranger. Un travail d'approfondissement s'impose et, surtout, nous devons suggérer au ministère de raccourcir les délais entre la décision de vendre et son exécution.

Je suis très hostile à la réduction des crédits d'Atout France, même si je comprends le problème de lisibilité budgétaire qu'ils posent. Atout France est affecté par les évolutions du taux de change. Ayant été pendant cinq ans rapporteur spécial du budget du tourisme à l'Assemblée nationale, je suis sensible à cet aléa. Puis, tous nos concurrents augmentent leurs moyens de promotion touristique à l'étranger. Alors que notre ministre considère, à juste titre, que nous pouvons accueillir 100 millions de touristes, et que nous devons renforcer le panier moyen dépensé en France, ce n'est pas le moment de se priver des capacités d'action d'Atout France. Nous vendons également de l'ingénierie, développée par des groupes français, et certaines des missions d'Atout France sont exécutées sur le territoire national, à commencer celles de l'ancienne direction d'étude et d'aménagement touristique de la montagne, dont les services font désormais partie d'Atout France. Bref, on arrive à l'os : des postes ne sont pas renouvelés, on perd des compétences transversales... Clarifier les stratégies d'Atout France, très bien ! Mais réduire ses moyens de 5 millions d'euros serait particulièrement inopportun.

M. Marc Laménie. – Je m'interroge sur la baisse continue des effectifs au ministère des Affaires étrangères depuis 2007. Cette mission détermine l'image de notre pays dans le monde. Il serait dommage de l'écorner, même s'il est nécessaire de faire des économies.

M. Bernard Lalande. – On nous met toujours dans l'obligation de faire des efforts budgétaires. À force, on risque d'assécher le domaine qu'on cherchait à promouvoir. S'agissant du rayonnement de la France, ne sacrifie-t-on pas le long terme au court terme, l'histoire à l'actualité ? Par ailleurs, les effets de levier sont là où il y a un retour potentiel de la part de l'économie marchande. Si l'on continue à diminuer les crédits de la culture et de l'éducation, on ne parlera plus que le chinois ou l'anglais dans le monde, et la France n'aura plus aucune influence.

M. François Marc. – On parlera les langues régionales...

M. Bernard Lalande. – Je soutiens donc l'amendement. Comme vous le proposez dans l'amendement, on gagnerait à mener une analyse détaillée des conséquences des coupes budgétaires successives en matière d'enseignement français à l'étranger, dans le cadre d'une mission d'inspection. C'est même indispensable. On ne peut pas continuer à fournir des efforts budgétaires sans un tel audit à long terme.

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. – Pour répondre à la question de la présidente, le matériel dont nous parlons présente des exigences de sécurité encore renforcées par rapport à celui des préfectures, car il est géré par des prestataires privés, qui sont établis à l'étranger. Nous avons cependant constaté que dans les mêmes locaux où les demandes de visas français, allemands ou suisses sont adressées, alors qu'on utilise, côté français, des cabines spécialisées avec du matériel Thalès, lourd et coûteux,

les Allemands se contentent d'un simple ordinateur avec un programme et un appareil photo pour sécuriser les données. Notre technique est beaucoup plus volumineuse, coûteuse et risquée, puisque nous n'avons que Thalès pour fournisseur. Notre matériel a été acheté, avec de gros contrats de maintenance pour le mettre à jour ; les Allemands louent le leur à leur imprimerie nationale.

Il est vrai qu'en 2016, la France assurera la présidence de la COP 21 au-delà du rendez-vous international de Paris de ces prochaines semaines. Mais cela représente seulement un million d'euros de dépenses ; ce n'est donc pas ici qu'il faut chercher les surcoûts. L'an dernier, j'avais proposé dans un amendement de diminuer les dépenses de 10 millions d'euros sur un budget de 182 millions, en reportant l'effort sur la participation des entreprises. Grâce à cinquante d'entre elles, nous avons dégagé 26 millions d'euros en espèces ou en nature. J'espérais qu'on abaisserait le montant des dépenses de l'État. Au lieu de cela, on n'a fait qu'additionner ces nouveaux bénéfices aux dépenses déjà réalisées. Pour la COP 21, on est ainsi passé de 130 000 à 180 000 mètres carrés de locaux à aménager. Mieux vaudrait utiliser les apports des sponsors extérieurs pour faire des économies plutôt que pour augmenter les dépenses. C'est ce que je cherche à rappeler, dans mon amendement.

Quant à Atout France, l'objectif n'est pas d'en réduire le budget de cinq millions d'euros, mais de l'alimenter grâce aux six millions d'euros que l'on aura gagnés sur les bénéfices des visas. Il n'y a pas d'impact budgétaire pour Atout France par rapport à ce qui est inscrit dans le projet annuel de performances par le Gouvernement. Cela étant, un travail est en cours pour recadrer les missions d'Atout France, en supprimant celles qui ne sont pas adaptées - par exemple la classification des hôtels -, de sorte qu'il faudra sans doute revoir le budget. Des évolutions doivent aussi avoir lieu dans le cadre de la transformation de la carte des régions, dont l'agence devra tenir compte.

On attend une augmentation globale de 2 % des élèves inscrits dans les établissements français. Pour compenser l'augmentation des coûts scolaires, les frais de scolarité augmentent d'environ 5 % par an ; dans le même temps, les bourses scolaires n'augmentent pas. Richard Yung va nous en dire plus.

M. Richard Yung, rapporteur spécial. - Le système scolaire français à l'étranger connaît un succès qui ne se dément jamais. On enregistre une demande croissante de la part des familles françaises de plus en plus nombreuses à s'installer à l'étranger (20 % en plus cette année), mais aussi de la part des étrangers : sur les 350 000 élèves scolarisés dans les 500 établissements français, 200 000 ne sont pas français. C'est grâce à ces élèves étrangers qui n'ont pas de bourse et qui doivent s'acquitter de frais de scolarité majorés que le système se maintient. Parmi les Français, 26 000 élèves bénéficient de bourses, après les modifications du système

d'attribution, en 2013, qui en ont élargi l'accès et diminué les quotités, alors que le système précédent de prise en charge n'incitait pas à la modération des frais de scolarité. Cette révision à la baisse peut poser problème à certaines catégories intermédiaires. Cela dit, les cas d'enfants qui n'auraient pas pu intégrer le système français faute de bourse suffisante sont rarissimes. Par conséquent, je ne partage pas votre pessimisme.

Le vrai problème reste de savoir comment financer le devenir du système scolaire à moyen terme, si l'État retire ses aides. Dans la mesure où les parents paient déjà 63 % du coût total, il est difficile de leur demander plus. On ne peut pas non plus envisager de financer cela seulement par des partenariats avec les grandes entreprises, car cela n'entre pas dans la culture française. D'où mon plaidoyer pour les cinq millions d'euros de bourses.

Nous avons laissé de côté la question de l'immobilier, car nous en avons souvent parlé. Elle n'a pas pour autant été résolue, avec un compte d'affectation spéciale (CAS) qui évolue chaque année. Les bijoux de famille se raréfient...

Quant à la baisse des effectifs, elle est réelle. Avec 115 ETP en moins, elle reste cependant l'une des plus faibles sur l'ensemble des ministères.

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. – Je voudrais ajouter que l'éducation nationale pourrait faire un effort. Des postes ont été créés sur le territoire national, mais aucun à l'étranger. Nous continuerons à travailler sur la question des bourses, avec des analyses plus fines sur les masses globales.

L'immobilier reste un point d'interrogation. Il serait souhaitable d'avoir une visibilité non pas à l'année, mais sur le long terme. Le ministère des affaires étrangères doit verser systématiquement 25 millions d'euros à l'État sur les ventes immobilières. Le montant peut être plus élevé si les rentrées sont bonnes. Dans le cas contraire, cela risque de poser problème.

M. Richard Yung, rapporteur spécial. – La bonne nouvelle, c'est qu'il y a trois ou quatre ambassades communes franco-allemandes en construction. On progresse doucement mais sûrement.

La commission a donné acte de leur communication à MM. Éric Doligé et Richard Yung, rapporteurs spéciaux, et en autorise la publication sous forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **En audition à Paris**

Ministère des affaires étrangères et du développement international :

- M. Christophe Bouchard, directeur des Français de l'étranger ;
- M. Bruno Perdu, directeur des affaires financières ;
- M. Philippe Righini, chef de la mission pour la politique des visas ;
- Mme Agnès Romatet-Espagne, directrice des entreprises et de l'économie internationale ;

Ministère de l'intérieur :

- M. Luc Derepas, directeur général des étrangers en France ;
- M. René Consolo, sous-directeur des visas ;

Campus France :

- M. Antoine Grassin, directeur général de Campus France ;

Atout France :

- M. Christian Mantei, directeur général, et M. Christian Delom, directeur stratégie, observation et nouvelles technologies ;

- **En déplacement à Londres**

- M. Olivier Chambard, consul général de France à Londres ;
- Mme Anabelle Averty, consule adjointe ;
- M. Billal Mokrani, responsable du centre de Londres de TLS Contact et M. Christophe George, directeur régional Europe de TLS Contact ;
- M. Andreas Dohmen, responsable du service des visas au consulat général d'Allemagne à Londres ;

- **En déplacement aux Emirats arabes unis**

- Michel Miraillet, ambassadeur de France aux Émirats arabes unis ;
- M. Madji Abed, consul général de France à Dubaï ;
- Mme Berthylde Costille, consule générale adjointe de France à Dubaï ;

- M. Gilbert Perrot, consul de France à Abou Dhabi ;
- M. Giovanni Favilli, consul général d'Italie à Dubaï ;
- M. Axel Klein, chef de chancellerie du consulat général d'Allemagne à Dubaï et Mme Kathryn Kirsch, responsable du service des visas au consulat général d'Allemagne ;
- M. Issam Otfi, responsable « France » des centres VFS de Dubaï et d'Abou Dhabi.