

L'externalisation du traitement des demandes de visa à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter

PRÉSENTATION

Entre 2010 et 2015, le nombre de demandes de visa traitées par les services diplomatiques et consulaires français dans le monde a connu une augmentation considérable, de plus de 50 %, passant de 2,2 à environ 3,6 millions. Les recettes tirées par l'État de cette activité, au titre des droits de chancellerie, se sont élevées à près de 187 M€ en 2015, alors que les dépenses correspondantes se sont montées à 140,6 M€. Cette croissance massive des demandes de visa s'est accompagnée d'une exigence toujours plus forte quant aux délais de délivrance, aux conditions d'accueil et aux règles de sécurité.

Dans ce contexte, malgré les efforts d'adaptation conduits par les postes consulaires, les difficultés rencontrées par les services pour faire face à ce mouvement d'ampleur, jointes aux contraintes budgétaires, ont conduit la France, à l'instar d'autres États, à faire le choix d'externaliser le traitement des demandes de visa. L'État confie à un opérateur privé l'ensemble du processus de collecte des demandes et des documents nécessaires à leur instruction. Au plan juridique, cette procédure s'appuie sur le code communautaire des visas, qui fixe le cadre juridique de l'externalisation.

En octobre 2015, 70 centres externalisés pour la collecte des dossiers pouvaient ainsi être dénombrés, assurant le traitement de près de 83 % des demandes de visa. S'y ajoutait une trentaine de postes diplomatiques n'ayant externalisé que les prises de rendez-vous.

La décision de l'État d'associer, par la voie de l'externalisation, un acteur privé à l'exercice d'une mission régaliennne se veut une réponse efficace aux multiples enjeux auxquels est confrontée l'administration des affaires étrangères :

- être en mesure de faire face à l'augmentation du volume global des demandes et d'absorber les pics saisonniers, tout en garantissant un niveau de qualité dans leur traitement ;

- assurer une meilleure présence géographique, afin d'améliorer l'offre dans des pays étendus (Chine, Inde, Nigéria) ou de couvrir des zones comportant des risques au plan de la sécurité ;
- améliorer l'accueil du public et réduire les files d'attente ;
- mieux contrôler les risques de fraude ;
- optimiser l'organisation des services de visas des consulats et recentrer leur activité sur une instruction plus approfondie et plus exigeante des demandes.

Ce choix soulève aussi la question de l'implication du consulat dans le contrôle du prestataire privé.

Dans son rapport public annuel de 2013, à la suite d'une enquête consacrée à la délivrance des titres de séjours et des visas¹⁵⁰, la Cour avait déjà abordé la problématique de l'externalisation. Elle avait alors relevé la diversité des pratiques, selon le prestataire retenu et le poste consulaire.

La même année, dans une communication au Parlement consacrée à l'évolution de l'organisation et des missions des consulats à l'étranger¹⁵¹, la Cour avait souligné les tensions pesant sur les effectifs du fait de la délivrance des visas.

Aussi la Cour a-t-elle jugé utile de dresser un bilan actualisé d'une réforme qui a permis de répondre, avec une indéniable efficacité et à un moindre coût, à la forte croissance des demandes de visa. Illustration d'une réforme réussie dans le domaine régalién, cette démarche d'externalisation exige néanmoins la vigilance des services de l'État pour assurer tant la protection du demandeur que le contrôle des prestataires privés.

¹⁵⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I. La délivrance des visas et des titres de séjour : une modernisation à accélérer, des simplifications à poursuivre. La Documentation française, p. 27-78, février 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁵¹ Cour des comptes, *Communication à la Commission des finances de l'Assemblée nationale : L'évolution des missions et de l'organisation des consulats français à l'étranger*, septembre 2013, 143 p., disponible sur www.ccomptes.fr

I - L'externalisation : une réponse efficace et efficiente à l'afflux des demandes de visa

A - Une réforme indispensable pour faire face à la progression des demandes

1 - Une augmentation massive et continue des demandes de visa

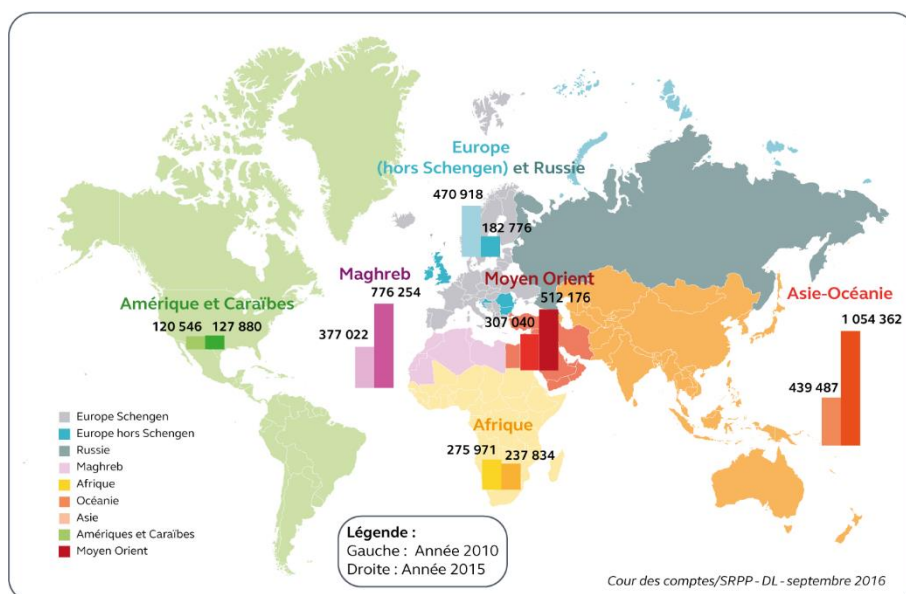
Entre 2010 et 2015, le nombre de demandes de visa traitées par les services diplomatiques et consulaires français dans le monde a connu une augmentation spectaculaire, de plus de 50 %, passant de 2,2 à environ 3,6 millions. Cette croissance massive a été particulièrement vive dans les pays émergents, notamment en Inde et en Chine.

Deux catégories principales de visas peuvent être distinguées :

- les visas de court séjour, dits Schengen, pour un séjour de moins de six mois sur le territoire européen. Régis par le droit communautaire¹⁵², ils sont uniformes et délivrés par les 26 États de l'espace¹⁵³. Lorsqu'un pays membre de l'espace Schengen accorde un visa d'entrée sur son territoire, cette autorisation donne aussi droit à l'entrée dans tous les autres États signataires de l'accord de Schengen du 14 juin 1985. La France est le premier pays de l'espace Schengen en termes du nombre de demandes de visa. Ces visas représentent près de 90 % des visas délivrés par la France. Ils participent au premier chef de la politique du tourisme.
- les visas de long séjour, d'une durée pouvant aller jusqu'à un an. Ils participent d'une politique plus globale d'attractivité, notamment à l'égard des étudiants ou des travailleurs étrangers. Ils sont régis par le droit national.

¹⁵² Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009, établissant un code communautaire des visas.

¹⁵³ Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse.

Carte n° 1 : évolution du nombre de visas accordés

Source : Cour des comptes d'après données du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI)

Au cours de cette période, l'augmentation significative et continue des demandes de visa, jointe à la complexité croissante tant des procédures de délivrance que de la motivation des refus, a provoqué une saturation des services diplomatiques et consulaires. Des stocks importants de demandes non instruites ont engendré des retards pouvant atteindre parfois plus de six mois¹⁵⁴ selon les consulats et en fonction des saisons. Ce phénomène n'a pas été sans affecter non seulement la dynamique de la politique du tourisme et des retombées économiques qui en sont attendues mais aussi l'image de la France.

2 - Une réponse indispensable et appropriée

Face à ce mouvement d'ampleur, le droit européen a d'abord encouragé le développement de la mutualisation des services de délivrance des visas entre les États de l'espace Schengen. En revanche, le recours à l'externalisation demeurerait une exception, mise en œuvre sous conditions

¹⁵⁴ Délai total depuis la prise de rendez-vous jusqu'à la remise du passeport.

et justifiée par l'absence d'alternative. Mais les projets de centres communs de dépôt des demandes, de « bureaux Schengen » et de sections communes des visas ont rapidement achoppé sur des obstacles juridiques (normes de sécurité différentes), techniques (incompatibilité des systèmes d'information) ou financiers. S'y est ajoutée la concurrence entre les États, chacun s'attachant à attirer le plus de demandeurs possibles de visa touristique¹⁵⁵.

Aussi, dans un contexte de contrainte budgétaire, la France, à l'instar d'autres États, a-t-elle fait le choix de l'externalisation. Il s'agit, en l'espèce, de confier à un prestataire privé les tâches préalables à l'instruction des dossiers : prise de rendez-vous d'une part et collecte des documents nécessaires à l'instruction des visas d'autre part. Dans ce cadre, les services consulaires conservent le traitement au fond des dossiers, à savoir l'instruction et la décision d'accorder ou de refuser le visa.

À l'expérience, l'externalisation a permis de désengorger les consulats, en déléguant des tâches à des tiers. Dès lors, les services des consulats ont pu se concentrer sur l'instruction des demandes *stricto sensu* et tenir, pour la plupart d'entre eux, l'objectif d'une délivrance d'un visa en 48 heures. L'externalisation a également contribué à améliorer, de manière significative, la qualité de l'accueil des demandeurs, en réduisant les files d'attente, qui ont trop longtemps caractérisé le dispositif consulaire français et qui posaient aussi des problèmes de sécurité. Les consulats ont ainsi disposé de locaux mieux organisés et adaptés à la gestion des flux comme au respect des demandeurs.

À titre d'illustration, à Londres, le délai de rendez-vous, qui était au minimum de deux mois en période haute avant l'introduction de l'externalisation en 2010, a été réduit de un à dix jours pour la plupart des demandes. Dans la même période, le nombre de demandes traitées est passé de 61 000 à 80 000 en 2015.

Si les critères de recours à l'externalisation n'ont pas été définis de manière précise, celle-ci n'est, en général, envisagée qu'à partir d'un seuil de 10 000 demandes par an et par consulat. Il en résulte que ce sont les pays à plus fort volume de demandes qui ont fait l'objet des premières expériences : l'externalisation est désormais en vigueur dans tous les consulats recevant plus de 20 000 demandes par an.

¹⁵⁵ Pratique dite du « *visa shopping* ».

B - Une solution économe pour les finances publiques

1 - Le coût de l'externalisation est supporté par le demandeur

En 2015, le budget consacré par l'État au seul fonctionnement des services des visas au sein des consulats s'est élevé à 140,6 M€¹⁵⁶. En regard, le recouvrement des droits de chancellerie, redevance dont le produit est intégralement reversé au budget général de l'État, s'est monté à 187 M€.

Les centres externalisés ne génèrent aucun coût de fonctionnement supplémentaire pour les finances publiques. Les prestataires privés ne sont en effet pas rémunérés par l'administration ; ils assurent seuls le financement de leurs locaux et de la logistique d'accueil. Ils perçoivent, en contrepartie, auprès des demandeurs, des frais de service, dont le plafond est fixé à 30 € par les règles communautaires, en complément des droits de chancellerie (eux-mêmes d'un montant de 60 € pour un visa Schengen de court séjour). Ces règles s'appliquent à tous les États Schengen. Au total, le coût d'un visa de court séjour pour un demandeur s'élève ainsi en moyenne à 90 €. Ce modèle diverge des modèles américain ou britannique où l'externalisation est, en tout ou partie, prise en charge par le département d'État américain ou le *Foreign Office* britannique, sous la forme d'un marché global conclu avec un ou deux opérateurs.

En parallèle, des frais annexes peuvent être perçus par les prestataires privés : ils correspondent à des prestations diverses, dont un service dit « privilégié », qui sont proposées aux demandeurs.

Des exemples de services « privilégiés »

À Ankara, le service « VIP », facturé 50 €, comprend l'accès à un salon privé, une boisson, les frais de photocopie et de courrier pour l'expédition du passeport.

À Bangkok, le service « premium » est facturé 1 600 THB (soit environ 40 €) pour le même type de service, avec accès à un réseau internet sans fil, possibilité de déposer des documents supplémentaires jusqu'à 16 h 30 et autorisation d'utiliser un portable.

¹⁵⁶ En frais de personnel et de fonctionnement.

En revanche, contrairement à la pratique britannique, qui prévoit la possibilité de délivrer un visa dans un délai garanti de 24 heures moyennant un coût de 600 £, ces paiements ne peuvent, en aucun cas, accélérer la procédure de collecte ou de délivrance, car le code communautaire des visas l'interdit.

Malgré ces coûts supplémentaires pour les demandeurs de visa, l'externalisation est aujourd'hui perçue de façon positive. Elle permet des conditions d'accueil et de délais que les services des visas de consulats, surchargés et peu adaptés, ne pouvaient plus offrir.

2 - Le coût du marché du recueil des données biométriques

Si l'installation et le fonctionnement des centres externalisés n'engendrent aucune dépense supplémentaire pour l'État, il n'en va pas de même pour le dispositif de recueil de données biométriques.

Le code communautaire des visas a édicté le principe de la constitution d'une base de données biométriques des demandeurs de visa auprès des pays membres de l'accord de Schengen. Ce texte prévoit que le contrôle aux frontières s'appuie sur une base de données biométriques – le Visa Information System (« VIS ») – mise en place à partir de 2011.

La France disposait depuis 2005 d'une application – « BIODÉV » – pour recueillir ces données. Conçue pour être utilisée par les consulats, cette application était toutefois inadaptée pour être exploitée par des sociétés privées. Elle présentait en effet des faiblesses en matière de cryptage du dispositif consulaire et n'offrait pas de garanties suffisantes en termes de stockage et de sécurité des données personnelles recueillies.

Le code communautaire des visas autorise la collecte de ces données par « le prestataire de services extérieur » et offre un cadre juridique à l'externalisation de cette opération. À ce titre, la France a recouru à une autre application, dénommée « BIONET », répondant à des spécifications particulières pour être installée dans les centres externalisés. Sa mise au point a représenté pour les finances publiques un coût d'environ 15 M€ pour la période 2010-2015.

Début 2015, 35 centres externalisés étaient équipés des systèmes de recueil « BIONET » et 161 stations étaient déployées. Avec l'introduction de la biométrie en Chine, en Inde et en Russie, environ 300 stations sont désormais en place.

En complément des coûts de développement, les frais de maintenance se sont élevés à un montant total de 8,1 M€ jusqu'en 2014. Depuis, la charge de la maintenance a été transférée aux prestataires. En contrepartie, les opérateurs ont obtenu d'allonger la durée de leur agrément et de revaloriser leurs frais de service. Tout en restant en deçà du plafond fixé par le droit communautaire, ces frais sont supérieurs pour la France à ceux pratiqués pour les autres pays Schengen : à Alger, ils sont de 27,50 €, contre 24 € pour les autres États membres. En Chine, ils s'élèvent à 29 €, contre 26 €.

Selon le ministère de l'intérieur, ce transfert a induit une économie pour l'État de 2,1 M€ par an. Les coûts récurrents restant à la charge de l'administration seraient, selon ce dernier, de l'ordre de 1,2 M€, et concerneraient des coûts d'hébergement informatique et de maintenance.

Ce choix n'est pas exempt de critiques. Le dispositif se révèle contraignant et des délais de maintenance et d'intervention trop longs sont récurrents. Ces difficultés sont de nature à ralentir le traitement des demandes de visa. Elles justifient que l'État contrôle mieux les obligations que l'entreprise titulaire du marché a souscrites dans son cahier des charges.

C - L'externalisation n'a toutefois pas réduit les effectifs des services consulaires

1 - Une augmentation du nombre d'agents affectés dans les consulats qui ont procédé à l'externalisation

L'externalisation n'a pas eu pour objectif premier de réduire le nombre d'agents affectés dans les services des visas des consulats, mais de limiter la hausse des emplois nécessaires pour faire face à l'afflux des demandes. À cette exigence, s'est ajoutée celle d'instruire les demandes dans des délais conformes à l'objectif de délivrance des visas en 48 heures dans certains pays.

L'évolution des effectifs dans les services des visas des consulats fait ainsi apparaître trois tendances fortes entre 2006 et 2015 :

- les effectifs totaux affectés aux visas ont crû de 4 %, atteignant 817 emplois¹⁵⁷ exprimés en équivalent temps plein (ETP) en 2015 ;
- les effectifs dans les postes qui n'ont pas procédé à l'externalisation ont diminué de 10 % ;
- en parallèle, les postes consulaires qui ont externalisé leurs tâches connaissent une croissance de 18 % de leurs effectifs, avec notamment un fort recours à des agents de droit local et à des volontaires internationaux.

Pour paradoxale qu'elle puisse paraître de prime abord, cette situation trouve son explication dans le fait que les services consulaires ayant procédé à l'externalisation ont fait face à un volume de demandes à traiter plus important et en nette progression. En conséquence, ces services ont dû renforcer leurs effectifs pour éviter la saturation. Dans certains consulats, comme à Alger, le phénomène n'est d'ailleurs pas entièrement résorbé : des quotas journaliers de demandes traitées ont été fixés aux centres externalisés et les plages horaires de rendez-vous ne sont déterminées qu'avec l'aval du consulat.

En raison de cet afflux, des agents de droit local ont été, comme à Pékin ou Alger, recrutés en urgence dans les consulats et des équipes de volontaires internationaux mises à disposition pour un temps limité. Dans le cadre des budgets triennaux 2013-2015, puis 2015-2017, le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) a attribué à l'activité visas une enveloppe globale de 150 emplois exprimés en ETP supplémentaires. Ces ETP ont été affectés, de manière échelonnée, dans les consulats connaissant les volumes d'activité les plus forts. Le financement de près des deux tiers de ces emplois a été assuré par l'excédent de recettes provenant de l'activité visas d'une année sur l'autre.

Toutefois, alors que l'externalisation aurait dû conduire à une réorganisation des services des visas, leur activité étant désormais recentrée sur l'instruction et la décision de délivrance relevant de la seule compétence des agents titulaires, la composition des effectifs n'a que peu évolué dans les consulats. Le ministère des affaires étrangères a préféré laisser chaque consulat composer avec les spécificités locales, sans figer une organisation-type des services.

¹⁵⁷ Dont 520 agents de droit local.

2 - Près de 1 200 agents locaux mobilisés par les prestataires privés

Si l'État n'a guère profité d'une réduction d'emplois à la faveur de cette démarche, les services consulaires bénéficient néanmoins *in fine* des effectifs que les sociétés externalisées consacrent aux « guichets France ». Ceux-ci représentent au total environ 1 200 agents en 2015, soit autant d'emplois que le MAEDI n'a eu ni à recruter ni à former.

Les opérateurs disposent d'un mode de gestion flexible, leur permettant de s'adapter en fonction de l'activité et de la saisonnalité des demandes de visa. Par ailleurs, la qualité et les résultats des agents font l'objet d'une surveillance régulière, par le biais d'indicateurs de performances. Ceux-ci permettent d'assurer un suivi de l'activité par agent (rapidité et efficacité), qui porte aussi bien sur le nombre de dossiers traités que sur la qualité du travail réalisé (taux d'erreur le plus faible possible).

II - Une réforme qui redéfinit les contours d'une mission régalienn

A - Une nouvelle répartition des responsabilités

Le partage des compétences entre l'État et l'opérateur privé auquel il fait appel a permis de définir un schéma de procédures commun à l'ensemble des consulats et d'identifier les tâches pouvant être déléguées :

- le prestataire externe se charge des prises de rendez-vous, de l'accueil du public, de la collecte des documents nécessaires à l'instruction des demandes et de la vérification du caractère complet des dossiers qui lui sont remis. La fonction de recueil des données biométriques s'est progressivement étendue à l'ensemble des centres externalisés équipés des stations biométriques spécifiques ;
- le service consulaire conserve la compétence exclusive de la totalité de l'instruction, de la conduite d'entretiens individuels lorsqu'ils sont jugés nécessaires et de la décision d'accorder ou de refuser le visa. Il demeure seul responsable du respect des règles en matière de protection des données¹⁵⁸ et du contrôle de la mise en œuvre de

¹⁵⁸ Les prestataires alimentent l'application « VIS » mais n'y ont pas accès.

l'agrément accordé au prestataire. À cet égard, l'externalisation n'est pas conçue, à juste titre, pour permettre un filtrage des demandes douteuses, le rôle du prestataire n'étant pas d'examiner l'authenticité des pièces produites.

Le plus souvent, l'accueil, la collecte des dossiers, la saisie informatique des données alphanumériques, le recueil des données biométriques, le règlement des frais de visas, le transfert des dossiers au consulat et la restitution du passeport au demandeur suivent le même parcours d'un prestataire à l'autre et d'un pays à l'autre.

La nature du travail des agents des services consulaires a changé : l'externalisation leur permet désormais de se concentrer à titre principal sur l'instruction des dossiers. Le rôle des agents d'encadrement a également évolué : communication permanente avec le prestataire, réunions avec celui-ci ou le ministère, gestion de problèmes précis, gestion de la biométrie, etc.

Pour autant, cette réorganisation des services demeure encore limitée. L'obsolescence de l'application informatique des consulats afférente à ce domaine – « Réseau mondial visa » (RMV2) –, qui souffre de lenteur et d'un manque de fonctionnalité, n'a favorisé ni les gains de productivité ni le redéploiement des effectifs dans les services consulaires¹⁵⁹.

Au-delà des réorganisations internes, l'externalisation a contribué à rapprocher les centres de collecte des demandes émanant des zones à forte densité. Des centres délocalisés ont, en effet, été ouverts en dehors des villes où sont implantés les consulats. Tel est le cas à Chennai et dans huit autres villes en Inde, ainsi qu'en Russie où le prestataire a ouvert une quinzaine de « guichets France ». En Chine, l'opérateur a ouvert récemment un centre délocalisé dans neuf villes de province.

L'externalisation a ainsi permis, dans une certaine mesure, de compléter la carte consulaire.

¹⁵⁹ L'application RMV2 devrait être remplacée par un « *back-office* » rénové, déployé en 2017 et en 2018.

B - Une exigence de vigilance qui demeure

1 - Un nombre restreint d'opérateurs

La démarche d'externalisation repose sur une mise en concurrence désormais systématique et conforme aux règles françaises de la commande publique. Cette mise en concurrence s'opère au niveau local, par un appel à candidature publié sur le site internet des consulats concernés. Certains pays ont choisi d'autres formules : l'Espagne ou la Grande-Bretagne passent, par exemple, des contrats nationaux avec un ou deux prestataires qui se répartissent des zones d'intervention.

Malgré cette mise en concurrence, deux sociétés bénéficient de la majorité des marchés d'externalisation, sans que ce phénomène soit spécifique à la France. Deux compagnies mondiales spécialisées dominent en effet l'ensemble du marché de l'externalisation du traitement des demandes de visa. Il en résulte que, si l'appel à candidature délocalisé peut susciter l'intérêt d'entreprises locales, la concurrence reste, dans les faits, limitée. Aussi la généralisation de l'externalisation comporte-t-elle le risque d'engendrer une forme de dépendance des consulats à l'égard des prestataires dominant le marché des visas.

Néanmoins, ces compagnies disposent d'une expérience mondiale et d'un savoir-faire indéniable, confortés par la formation dont bénéficient les employés et les cadres. Elles maîtrisent des processus robustes et rodés pour le traitement des demandes, mais aussi en matière de contrôle de gestion à travers des indicateurs significatifs et renseignés quotidiennement par le biais d'applications informatiques développées par les sociétés. Par ailleurs, l'extension des centres dans des sites où le volume des demandes est moindre nécessite d'avoir recours à des sociétés dont la rentabilité financière s'apprécie globalement.

2 - Un cadre juridique et comptable incomplet

Le droit communautaire reste relativement imprécis quant à la nature juridique de la relation entre le prestataire et les États qui procèdent à l'externalisation. Le code communautaire des visas dispose simplement que « les États membres devraient coopérer avec les prestataires de services extérieurs sur la base d'un instrument juridique qui devrait inclure des dispositions concernant les responsabilités exactes de ceux-ci, l'accès direct et entier à leurs locaux, les informations destinées aux demandeurs,

la confidentialité ainsi que les circonstances, conditions et procédures de suspension ou de fin de la coopération. »

Malgré un arrêt du Conseil d'État¹⁶⁰ clarifiant le caractère contractuel du lien unissant le prestataire et le consulat, la relation est longtemps restée ambiguë. Elle reposait sur des agréments qui, dans les premiers temps, n'étaient signés que par la seule autorité consulaire. En 2014, les nouvelles externalisations ont fait l'objet d'un « contrat de prestations de services », reprenant le contenu du modèle d'agrément, signé par les deux parties et permettant enfin une application effective de la jurisprudence du Conseil d'État.

Enfin, un nouveau contrat de prestation de services s'est progressivement substitué, depuis l'été 2016, à l'ensemble des instruments juridiques en cours. À terme, il deviendra l'unique document de référence.

En outre, il devrait être complété par une convention de mandat visant à régulariser une situation dénoncée par la Cour en 2013, qui avait relevé l'inexistence d'un cadre juridique propre à l'encaissement des droits de chancellerie par un tiers. En effet, la loi du 20 décembre 2014¹⁶¹ autorise désormais l'État, sous certaines conditions, à confier à un tiers privé le mandat de recouvrer certaines recettes, parmi lesquelles les droits de chancellerie sont explicitement mentionnés. Néanmoins, la Cour constate qu'à ce jour ce texte n'a toujours pas été complété par le décret d'application qu'il prévoit pourtant explicitement¹⁶². Dès lors, sans instructions particulières, les procédures d'encaissement par les tiers prestataires et de reversement dans les caisses des régies consulaires continuent de reposer sur des bases juridiques insuffisantes.

Si la convention-type de mandat, en cours de préparation, est de nature à combler en partie ces lacunes, à la condition qu'elle décrive de façon suffisamment précise l'ensemble du circuit comptable, la Cour rappelle que la légalité de cette convention reste encore tributaire d'une consolidation du cadre juridique, de nature réglementaire, qui n'est toujours pas établie à ce jour.

¹⁶⁰ CE, 29 juin 2012, *Société PRO 2C-consulat général de Tunisie*.

¹⁶¹ Loi 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.

¹⁶² Article 40 III de la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises : « Les conditions d'application du présent III sont définies par décret ».

3 - Des risques divers en matière de sécurité

Les consulats comme les administrations centrales font valoir que l'externalisation contribue à réduire le risque de fraude par l'organisation et la segmentation des tâches qu'elle induit. En effet, la multiplication des intermédiaires et l'organisation matérielle très contrôlée des locaux des centres externalisés limitent les possibilités de fraude. De plus, les agents alternent pour traiter les dossiers et ne sont jamais affectés aux mêmes postes. Au surplus, des caméras de surveillance, reliées aux consulats, filment en continu chacun des agents à leur poste de travail (caisses, biométrie, guichets).

L'externalisation pose néanmoins la question de la protection du demandeur. Les données personnelles et biométriques des demandeurs transitent en effet par les centres externalisés. Or, ceux-ci font souvent appel à des entreprises locales pour la réalisation de services annexes (entretien, services postaux, logistique de maintenance informatique, etc.). L'utilisation, le transfert ou le stockage de ces données pourraient, le cas échéant, porter atteinte aux droits et libertés des demandeurs.

Par ailleurs, dans certains pays, comme en Russie, en Chine ou en Arabie Saoudite, le prestataire étranger doit s'associer à une entreprise de droit national pour obtenir les autorisations nécessaires à l'ouverture d'un centre externalisé. Cette obligation contraint le consulat à introduire un tiers dans la relation contractuelle, qui peut se révéler d'une maîtrise aléatoire selon les pays. Cette situation doit conduire les consulats à effectuer des contrôles portant sur la destruction systématique des données personnelles et biométriques enregistrées et des dossiers des demandeurs. Ce contrôle exige du temps et une expertise technologique dont peu de consulats disposent.

Enfin, le risque de vols de passeports, au moment de leur transfert entre les centres externalisés et les consulats, doit aussi être pris en considération. Les mesures de sécurité (voiture parfois blindée, accompagnée par des gardes de sécurité, etc.) sont prévues dans le cahier des charges et il revient aux consulats de vérifier qu'elles sont mises en œuvre de façon effective.

Les dispositions prises pour prévenir ces différents risques ne sont, en général, pas assez surveillées par les consulats. Tel est le cas en particulier du contrôle par les centres externalisés du *curriculum vitae* et du casier judiciaire des agents locaux, au moment de leur recrutement. Leur embauche doit être validée par le consulat : dans la pratique, cette validation est le plus souvent formelle, les consulats ne procédant pas aux

vérifications complémentaires. En outre, les consulats ne consultent que rarement les bandes de vidéo-surveillance pourtant à leur disposition.

C - Un pilotage administratif complexe, une évaluation et un contrôle encore insuffisants

1 - Une double tutelle administrative à clarifier

Le pilotage de la procédure d'externalisation est assuré conjointement par le ministère de l'intérieur et le ministère des affaires étrangères. Ceux-ci se partagent historiquement la compétence de la politique des visas¹⁶³ : au ministère de l'intérieur, la compétence sur tous les visas ordinaires ; au MAEDI, celle sur les visas diplomatiques et ceux concernant l'adoption internationale. Dans ce contexte, les deux administrations apportent aux postes consulaires, chacune selon son périmètre d'intervention et ses moyens, le soutien qu'ils peuvent en attendre. En outre, les comptes-rendus des réunions avec les prestataires, qui ont lieu tous les trois à six mois avec chacun d'entre eux et l'existence de documents communs et standardisés organisant la relation entre les consulats et les prestataires, montrent que le pilotage est assuré conjointement et régulièrement.

Toutefois, cette dualité peut induire une certaine confusion parmi les interlocuteurs, en particulier chez les prestataires. En outre, le partage retenu, reposant sur la nature des visas traités, implique que le pilotage et la gestion sont des compétences partagées, suscitant des doublons dans les différentes interventions : missions d'audit, relectures communes des décisions, décision d'externalisation des postes, facilitation de visas, etc.

2 - Un dispositif de contrôle trop limité sur les prestataires

L'administration centrale effectue des missions d'audit mais celles-ci sont jusqu'à présent restées limitées, à l'occasion de l'ouverture de centres externalisés, ou justifiées par une situation particulière à dénouer. Ces missions, qui sont en partie financées par des crédits du Fonds

¹⁶³ Cf. décrets du 31 mai 2007 et du 13 novembre 2008, qui précisent les attributions en matière de visas des deux administrations.

européen pour la sécurité intérieure, sont cependant appelées à se multiplier et leur champ d'action à s'élargir.

Le contrôle quotidien des centres externalisés est exercé par principe par les consulats. Une fiche de procédure détaillée offre un cadre de référence précis, connu des consulats, pour la conduite des contrôles auprès des prestataires, à la fois sur la biométrie et le parcours général du demandeur. Pour autant, ces contrôles ne sont pas systématiquement menés : le binôme de contrôle, associant le chef du service des visas et le chef de chancellerie du consulat, est rarement constitué ; les contrôles et les visites inopinées sur place ont une fréquence très variable selon les consulats, et le procès-verbal correspondant n'est en réalité jamais rédigé. Les consulats vérifient rarement que la distinction entre les services de base et les services additionnels rémunérés spécifiquement est bien affichée et bien comprise des demandeurs et que ces prestations supplémentaires n'affectent en aucun cas la prise de rendez-vous ou la constitution des dossiers.

En outre, le contrôle sur le stock des données biométriques nécessite une compétence technique que les services consulaires ne détiennent pas toujours. Ils ne peuvent donc s'assurer que les données personnelles enregistrées sont effacées dans les cinq jours prévus par le cahier des charges. En revanche, les consulats, à quelques exceptions près, organisent régulièrement des réunions avec les chefs de centre, le directeur régional, voire parfois avec un représentant de la société prestataire. Mais la relation entre le consulat et les centres externalisés dépend avant tout de l'implication personnelle du consul ou du chef du service des visas, sans que celle-ci ne soit retracée en administration centrale. Peu d'instructions écrites émanent des consulats vers les prestataires. Le contrôle se fait sur des points précis et à l'occasion des problèmes rencontrés et se règle en général par courrier électronique.

En définitive, ce sont les prestataires, pour lesquels la concurrence est forte, qui ont intérêt à démontrer qu'ils exercent un contrôle rapproché sur leurs agents et que leurs centres fonctionnent de façon performante. Ils exposent d'ailleurs dans leur dossier de candidature les mesures qu'ils envisagent de prendre pour assurer un contrôle effectif en prévention des tentatives de fraude et de corruption. Leur système d'évaluation, qui repose sur des séries d'indicateurs renseignés quotidiennement, offre une bonne vision de la performance et de la qualité de leurs services. Néanmoins, ces éléments ne sont guère exploités par les consulats.

D - Les conséquences de la dématérialisation

Les fluctuations du nombre de demandes de visa et les changements technologiques conduisent à s'interroger sur les évolutions à venir.

Les données récentes font en effet apparaître que si, en 2015, 3,6 millions de demandes de visa avaient été enregistrées, l'année 2016 a été marquée par un infléchissement sensible du nombre des demandes, de l'ordre de - 8 %. Il n'est donc pas acquis que la forte progression des demandes de visa observée au cours de la décennie écoulée se prolonge à l'avenir.

De même, les évolutions technologiques en cours¹⁶⁴ soulèvent la question de la pérennité du dispositif d'externalisation auprès de centres privés tel qu'il existe actuellement.

À l'instar des modèles américain ou australien, le dispositif « France-Visas », application appelée à être déployée d'ici 2018, prévoit une gestion en ligne de l'essentiel des demandes de visa. La numérisation du passeport et des pièces justificatives, permettant le traitement dématérialisé des demandes de visa sous la forme d'un télé-service de dépôt et d'un traitement en ligne, serait ainsi généralisée.

Dans ces conditions, cette dématérialisation pose la question du rôle des centres externalisés tels qu'ils sont aujourd'hui conçus. Certes, ceux-ci conserveront des tâches d'accueil du public que les consulats ne peuvent plus assurer : assistance à l'accès du portail numérique, recueil des données biométriques, dépôt puis remise des passeports, etc. Néanmoins, la question du maintien en nombre des centres externalisés est à terme posée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'externalisation de la procédure de traitement des demandes de visa adressées aux services diplomatiques et consulaires français a fait à l'origine l'objet de critiques, suscitées aussi bien par la crainte exprimée par les personnels du ministère des affaires étrangères d'une réduction des

¹⁶⁴ Sur la problématique générale en la matière, voir Cour des comptes, *Communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale : Relations aux usagers et modernisation de l'État, Vers une généralisation des services publics numériques*, janvier 2016, 129 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

emplois au sein des consulats concernés, que par ses débuts tâtonnants et ses répercussions sur le coût des visas pour les demandeurs.

Dix ans après les premières initiatives, l'externalisation s'est généralisée et a su répondre aux principales attentes qui avaient motivé sa mise en œuvre. Elle s'est professionnalisée, sur la base d'un nouveau mode de relation entre le service public consulaire et des sociétés privées et dans le cadre d'un modèle économique à moindre coût pour l'État.

Cependant, alors qu'il serait désormais inenvisageable de renoncer à cette procédure d'externalisation, celle-ci conserve toujours une part de risques ; elle pose en particulier la question de la capacité pour les consulats d'exercer un contrôle effectif des prestataires privés, dans le cadre d'une double tutelle assurée par le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'intérieur.

Aussi, la Cour recommande-t-elle de clarifier et de renforcer le cadre juridique et comptable dans lequel s'inscrit la procédure d'externalisation des visas et de rendre plus effectif le contrôle des services de l'État sur les prestataires privés.

Au regard des évolutions technologiques en cours, la dématérialisation généralisée, permettant un télé-service de dépôt et de traitement en ligne des demandes de visa, pose à terme la question de la procédure d'externalisation et celle du rôle des centres externalisés tels qu'ils sont aujourd'hui conçus.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. donner un cadre réglementaire à l'encaissement des droits de chancellerie par les prestataires privés, comme l'exige la loi 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 ;*
- 2. renforcer le contrôle effectif des services de l'État sur les prestataires privés.*

Réponses

Réponse du ministre des affaires étrangères et du développement international	196
Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du budget	200
Réponse du ministre de l'intérieur	200

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Le ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI) prend note des constats et des recommandations de la Cour. Il souhaite les compléter avec les observations suivantes.

Ce ministère relève l'appréciation positive portée par la Cour sur le processus d'externalisation de la collecte des demandes de visas, lequel a permis de faire face à une croissance particulièrement forte de ces demandes sur la période récente en améliorant notablement l'accueil du public, en accélérant le processus décisionnel tout en limitant le coût de cette opération pour les finances publiques.

Fin 2016, 29 postes diplomatiques et consulaires représentant 83% des demandes de visas ont externalisé la collecte des demandes de visas. L'objectif est d'externaliser la totalité des postes recevant plus de 20 000 demandes par an. Le développement de l'externalisation est également lié au déploiement mondial depuis la fin 2015 du VIS (Visa Information System) qui implique la prise des empreintes biométriques de tous les demandeurs de visas.

La Cour formule deux recommandations principales, relatives, d'une part, à la consolidation du cadre réglementaire de la collecte des droits de visas par les prestataires de service extérieurs, et, d'autre part, au renforcement des contrôles effectifs des services de l'État sur ces prestataires.

1. La consolidation du cadre juridique de l'externalisation

Le processus d'externalisation suppose une claire définition des missions de chacun dans le respect de la réglementation et notamment de l'article 43-4 du Code communautaire des visas, lequel prévoit que toutes les tâches régaliennes (l'examen des demandes et la prise de décision) sont effectuées par le consulat. Dès lors ne sont confiées aux prestataires que les tâches d'accueil, de collecte des formulaires de demande et pièces justificatives, la prise d'empreintes biométriques et le recouvrement des droits de visa en application d'une convention de mandat. En cela, il est tout à fait normal que les prestataires n'examinent pas l'authenticité des pièces fournies par le demandeur et n'exercent pas de « filtrage des demandes douteuses » (cf. II-A).

Comme le souligne la Cour, l'Administration, particulièrement consciente des enjeux liés à l'externalisation, s'est engagée dans un processus de consolidation du cadre juridique permettant de mieux définir les droits et obligations de chacune des parties. Dans cette perspective et

conformément à la jurisprudence du Conseil d'État (CE, 29 juin 2012, n° 357976), un contrat de prestation de services s'est substitué aux agréments signés précédemment. Ce contrat est constitué par différents éléments contractuels par ordre de priorité décroissante : le contrat de prestations de services lui-même signé localement, le cahier des charges et les annexes (annexe 1 relative aux indicateurs mensuels d'activité et de performance, annexe 2 relative au tableau de bord d'indicateurs quotidiens, annexe 3 relative aux frais de service et annexe 4 relative à la biométrie) et l'offre technique et financière du titulaire. Ce nouveau contrat sera déployé dans l'ensemble des postes externalisés avant la fin 2016 en se substituant aux agréments pour la durée restant à courir.

Afin de se conformer aux recommandations émises par la Cour en 2013, les nouveaux contrats de prestation de service prévoient la signature de conventions de mandat encadrant juridiquement le recouvrement des droits de chancellerie par les prestataires de service et ceci en application de l'article 40-III de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 qui prévoit la possibilité pour l'État de confier le recouvrement, par convention de mandat à un organisme privé, de certaines catégories de recettes dont « les recettes non fiscales issues de la délivrance des visas dans les chancelleries diplomatiques et consulaires ». La convention de mandat élaborée décrit avec précision le circuit comptable actuel en prévoyant les dispositions comptables et financières permettant d'organiser le recouvrement des droits de visa (recettes non fiscales) et la reddition régulière des comptes et des pièces correspondantes.

Parallèlement à la signature des nouveaux contrats, il sera donc procédé avant la fin 2016, dans chacun des postes où la collecte des demandes de visas a été externalisée, à la signature d'une convention de mandat, visée au préalable par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) auprès du MAEDI.

La Cour évoque la base juridique fragile de ces conventions de mandat élaborées en l'absence du décret d'application pourtant prévu par l'article 40 de la loi du 20 décembre 2014. Dans l'attente de ce cadre réglementaire dont l'élaboration incombe aux services du ministère en charge du budget et des comptes publics, les services du MAEDI ont rédigé ces conventions de mandat afin de supprimer le risque de gestion de fait, conformément aux recommandations de la Cour qui a souligné l'urgence de cette régularisation. Le MAEDI souhaiterait être associé en temps et en heure à l'élaboration de ce cadre réglementaire.

2. Le renforcement des contrôles effectifs des services de l'État sur les prestataires

Dans son rapport, la Cour insiste sur la nécessité de renforcer les contrôles effectifs des services de l'État sur les prestataires de services extérieurs. Le MAEDI adhère bien évidemment à cette approche et le renforcement du cadre contractuel opéré en 2016 s'inscrit dans cette démarche.

En effet, les droits et obligations de chacune des parties ont été précisés notamment par :

- *la définition plus claire dans le cahier des charges de la volumétrie des demandes à laquelle les prestataires peuvent s'attendre et des prestations obligatoirement incluses dans le tarif de base des frais de service. Les consulats sont particulièrement attentifs au respect de l'offre financière par le titulaire et au fait que le choix d'un service « Premium » par un demandeur ne puisse entraîner une instruction plus rapide de sa demande ;*
- *les modalités de contrôle des activités e.g. les conditions générales d'organisation du centre, le respect des conditions de confidentialité et la sécurité de la collecte des données ou des conditions d'utilisation des équipements informatiques ;*
- *l'insertion de points de contrôle sur l'ensemble de la procédure de collecte ;*
- *le renforcement des dispositifs de sécurité ;*
- *une attention particulière est apportée aux conditions de recrutement et de management du personnel puisque tout agent du prestataire doit faire l'objet d'une habilitation par le consulat (notamment sur l'absence d'antécédents judiciaires du candidat).*

Les consulats procèdent fréquemment à des contrôles inopinés des centres (par exemple, les 7 centres de collecte au Maroc ont été contrôlés le même jour fin 2015). Dans le cadre du nouveau contrat de prestations de service, ces contrôles font l'objet d'un compte-rendu détaillant les anomalies constatées et transmis au titulaire. Des pénalités sont dorénavant prévues en cas de manquement grave et répété par le titulaire à ses obligations. Il en est de même en cas de retard dans l'ouverture d'un centre de collecte ou d'un taux d'erreur de saisie trop élevé. Enfin, l'Administration peut résilier le contrat en cas de défaillance du titulaire dans l'accomplissement des prestations.

Il n'y a donc pas de dépendance des consulats à l'égard des prestataires, mais une relation contractuelle équilibrée fondée sur une claire définition des droits et obligations des parties. On peut d'ailleurs souligner que les nouveaux contrats d'une durée initiale de trois ans ne peuvent être renouvelés qu'une seule fois entraînant en cela une nouvelle mise en concurrence (qui peut d'ailleurs intervenir à l'issue de la durée initiale comme dans le cas du Maroc actuellement). De plus, le mode de rémunération du prestataire de service, l'engage au respect de ses obligations sous peine de résiliation du contrat entraînant pour lui de graves conséquences financières.

Par ailleurs, la Cour s'interroge sur la double tutelle susceptible d'entraîner une certaine confusion. En vertu du décret du 28 décembre 2012 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères, la sous-direction de la politique des visas est chargée, conjointement avec les services du ministère chargé de l'Immigration, « de la politique d'attribution des visas » (article 8 du décret). Il y a complémentarité entre les deux structures et non pas doublonnage. Ainsi en 2016, si la sous-direction des visas du ministère de l'intérieur a poursuivi la mise en œuvre technique de l'externalisation dans de nouveaux pays, la sous-direction de la politique des visas a été à l'initiative de la réécriture complète de son cadre juridique.

En conclusion, si l'externalisation répond à une forte croissance de la demande de visa dans un contexte budgétaire contraignant, l'augmentation du nombre des centres délocalisés et l'évolution du réseau consulaire sont décorrélées. Les deux démarches répondent à des orientations distinctes (renforcement de l'attractivité d'une part et réflexion sur la carte consulaire soumise à la pression budgétaire d'autre part).

Les prochaines évolutions technologiques en terme de dématérialisation notamment dans le cadre du projet France-Visas (possibilité de demande de visas en ligne) ne devraient toutefois pas infléchir le développement de l'externalisation puisque certaines tâches, principalement la prise d'empreintes biométriques et la numérisation des pièces justificatives, seront toujours effectuées dans les centres externalisés.

L'externalisation de la collecte des demandes de visas a permis aux services de l'État de se recentrer sur les tâches régaliennes permettant une professionnalisation accrue de l'ensemble des agents.

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

Nous souscrivons pleinement à vos recommandations visant d'une part à donner un cadre réglementaire à l'encaissement des droits de chancellerie par les prestataires privés et, d'autre part, à renforcer le contrôle effectif des services de l'État sur les prestataires privés. Le décret d'application de la loi du 20 décembre 2014 sera publié dans les prochaines semaines.

Néanmoins votre rapport n'appelle pas de remarque particulière de notre part.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Le Ministère de l'Intérieur rejoint la Cour des comptes pour constater que l'externalisation du traitement des demandes de visas est une réforme dont la portée est positive. Il ne peut que partager le souci qu'exprime la Cour s'agissant de la vigilance des services de l'État pour assurer d'une part la protection du demandeur, d'autre part le contrôle des prestataires privés.

L'externalisation s'avère en effet être une réponse efficace et indispensable face à l'afflux des demandes de visas, mais également une réforme qui précise les modalités d'une mission régaliennne de l'État, du fait du partage des compétences entre État et partenaires privés qui en résulte. Cette nouvelle donne nécessite le maintien d'un haut niveau de vigilance des services de l'État.

Il s'agit d'une réforme indispensable pour faire face à la progression des demandes : il est en effet peu contestable que l'externalisation a permis, d'une part de désengorger les consulats, qui peuvent désormais se concentrer sur l'instruction des demandes de visas, d'autre part une réduction notable des files et des délais d'attente par la planification des rendez-vous (48 heures pour la majorité d'entre eux). Par ailleurs, dans un contexte de forte croissance de la demande de visas, ce mouvement d'externalisation permet d'ores et déjà un meilleur accueil des usagers dans des locaux plus spacieux, plus adaptés et mieux sécurisés.

Il s'agit en outre d'une solution globalement économe pour les finances publiques bien que la Cour critique les choix opérés en matière

de données biométriques, en particulier le coût du marché actuel portant sur le recueil des données ainsi que les délais de maintenance et d'intervention du dispositif actuel : s'il est constant que le coût de l'externalisation est supporté par le demandeur, on observe toutefois que le coût du marché du recueil des données biométriques dans le cadre de l'application BIONET est conséquent (15 M€ pour la période 2010-2015 ; coût de maintenance de 8,1 M€ au titre des années 2010 à 2014). Ce coût supporté par l'État reste néanmoins mesuré au regard de l'économie réalisée en matière d'effectifs. Depuis 2015, il se trouve en outre réduit sous l'effet du transfert d'une partie de la maintenance, mise à la charge des externalisateurs. Par ailleurs, s'il est exact que les choix techniques opérés à ce jour, qui s'imposaient dans le cadre du mouvement d'externalisation du traitement des demandes de visas, ne sont pas exempts de toute critique au regard de leur caractère contraignant, ils doivent aussi être rapportés aux performances du système retenu en termes de protection, de sécurisation et de fiabilisation du traitement des données. Le prochain renouvellement du marché public actuellement en cours d'exécution, permettra à l'administration, dans le cadre de ses prérogatives de puissance publique, d'imposer au prestataire des conditions contractuelles de contrôle renforcées de son action et de l'efficacité de cette action en matière de recueil des données biométriques.

La Cour observe que l'externalisation n'a pas réduit les effectifs des services consulaires ; elle regrette au passage l'insuffisante réorganisation, voire l'absence de réorganisation des services des visas.

Mais il importe de préciser que :

- *le surcoût du visa n'est pas un frein à l'attractivité de la France ; au contraire, les demandes ont régulièrement progressé, cette croissance étant favorisée par l'extension de l'externalisation aux pays émergents (hausse des demandes, meilleur accueil, service plus rapide) ;*
- *le Code communautaire des visas (CCV) et la loi française (code des relations entre le public et l'administration) nous imposent désormais de notifier aux usagers les motifs de tous les refus de visa (loi du 7 mars 2016), ce qui est de nature à augmenter encore et à long terme la tâche des services consulaires ;*
- *l'externalisation a clairement permis d'améliorer l'accueil des demandeurs de visa et de faire face à l'importante augmentation des demandes de visas ; la forte hausse de la charge de travail (le volume des demandes a quasiment doublé entre 2010 et 2015) a pu être amortie par la légère augmentation des effectifs dans les services des visas, laquelle a été partiellement financée par les économies*

inhérentes à l'opération. Comme l'admet la Cour, l'externalisation représente un volume de 1 200 emplois d'agents, dispositif que, faute d'externalisation, l'Etat n'aurait pas été en capacité de déployer. De surcroît, les agents consulaires, libérés des tâches d'accueil du public, consacrent ainsi plus de temps à l'instruction des dossiers de demandes, assurant en contrepartie un meilleur contrôle aux fins de lutter contre les fraudes et l'immigration irrégulière ;

- *contrairement à ce qu'écrit la Cour, l'État donne des instructions afin d'organiser les services consulaires comme les centres externalisés ; à l'aide de fonds européens, il contribue en outre régulièrement à leur modernisation.*

S'agissant de l'impact de l'externalisation sur les conditions de fonctionnement des services, la Cour relève que le nouveau dispositif ne permettrait pas un filtrage des demandes douteuses, faute d'examen par les prestataires de l'authenticité des pièces produites, que l'application informatique des consulats (RMV) serait obsolète dans l'attente du futur dispositif de « France-Visas » et que, malgré l'évolution de la mission des agents consulaires, la réorganisation des services consulaires demeurerait limitée.

Ces critiques, même si elles doivent être entendues, ne reflètent toutefois pas exactement la réalité.

Les prestataires externes exercent un premier contrôle sur les pièces justificatives produites, donc sur le caractère complet du dossier. Au surplus, les consulats, dans le cadre de leur mission régaliennne, qui par sa nature n'a pas vocation à être partagée, procèdent bien à l'instruction des dossiers et aux divers contrôles d'authenticité des pièces et documents versés aux dossiers. Le temps libéré par la suppression des guichets dans les consulats permet aux agents de se consacrer davantage au filtrage des demandes douteuses et à la lutte contre la fraude documentaire.

L'application France-Visas prendra progressivement le relais du RMV qui, bien que robuste et fiable, n'est effectivement plus adapté aux nouveaux besoins. Grâce à la dématérialisation, France-Visas offrira notamment une souplesse accrue en termes de répartition des traitements et de gestion des ressources des postes consulaires : le mode de gestion des pics saisonniers en est l'illustration.

La troisième critique peut être aisément levée au regard notamment de l'exemple récent de la Russie, où l'État a pris en compte la forte baisse des demandes de visas pour réduire les effectifs (en 2015 : moins 7,5 ETP et 75 mois de vacances ; en 2016 : moins 4 ETP), ensuite redéployés vers les postes des pays émergents. Bon an mal an, les services de l'État

fournissent ainsi un effort permanent d'adaptation et de dynamisation du réseau consulaire, ceci en considération des évolutions de la demande mondiale et afin de favoriser l'attractivité de la France.

La Cour s'inquiète par ailleurs sur plusieurs points des insuffisances ou vulnérabilités qui caractériseraient les relations entre les services consulaires et les prestataires, tant au plan fonctionnel, technique que juridique.

Ces critiques sont excessives.

En effet, les postes consulaires exercent un réel contrôle des personnels des centres externalisés et procèdent ainsi aux injonctions nécessaires tendant au remplacement des agents ne présentant pas les profils adéquats ou dont l'attitude face au public serait inadaptée. Le caractère systématique des contrôles sécuritaires et la surveillance des locaux des prestataires opérée par caméras, à divers moments de la journée, permettent de détecter d'éventuels comportements suspects. Des visites inopinées des centres externalisés mettent également et d'ores et déjà les postes en mesure de s'assurer du respect par les prestataires des clauses contractuelles des cahiers des charges afférentes à l'accueil des usagers, à la bonne information ainsi qu'au respect des tarifs agréés par l'autorité consulaire.

Il convient en effet de rappeler que le contrat-type de prestations de services élaboré courant 2016 par les deux ministères (MAEDI et MI), les cahiers des charges (qui ont valeur contractuelle) ainsi que, depuis lors, les divers contrats de prestations de services conclus ou en cours de signature dans les pays concernés prévoient, au titre des prestations de services dues par les prestataires, des stipulations contractuelles spécifiques portant d'une part sur la sécurité des locaux, en particulier par l'accès en direct aux enregistrements des systèmes de vidéosurveillance, d'autre part sur l'approbation des recrutements de personnels embauchés par les prestataires. L'ensemble de ces documents contractuels prévoient d'ailleurs un dispositif de sanctions pouvant aller jusqu'à la résiliation du contrat de prestation de service, en cas d'obstruction ou de manquement du prestataire notamment en matière de sécurité (ce qui inclut en particulier la sécurité des locaux et le recrutement des personnels). Les postes consulaires disposeront donc désormais des outils juridiques adaptés permettant, notamment en matière de sécurité, de renforcer encore un peu plus leur niveau de contrôle sur les centres externalisés et d'exercer effectivement un tel contrôle.

Par ailleurs, il importe de préciser que les postes consulaires en leur qualité d'administration publique de l'État et au regard de la nature

des contrats administratifs passés avec les prestataires, disposent de la possibilité légale de se faire délivrer les bulletins n° 2 du casier judiciaire des agents locaux recrutés par ces prestataires. Ils peuvent en conséquence s'opposer à toute erreur de recrutement, ou même après tout recrutement demander de faire remplacer un agent, ceci après avoir recueilli toute information sur la nature et le nombre de condamnations pénales éventuelles (de juridictions françaises ou étrangères) subies par tout candidat à un emploi offert par un prestataire.

La protection des données des demandeurs est une priorité constante des services de l'État qui contrôlent en permanence le respect des cahiers des charges dont les clauses garantissent la sécurité des données. La Commission européenne, qui partage cette préoccupation, évalue d'ailleurs régulièrement les États membres de l'Union européenne sur les conditions d'application des mesures préconisées par le Code communautaire des visas. La France vient d'ailleurs, entre le 24 et le 28 octobre 2016, de faire l'objet d'une évaluation portant sur la " protection des données ", évaluation impliquant, outre la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, deux directions du Ministère de l'intérieur : la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques et la Direction générale des étrangers en France.

S'agissant du contrôle de la suppression des données dans les centres, il faut rappeler qu'elle est automatique sur les systèmes VISA NET et BIONET. Il convient en effet de la contrôler sur le système informatique du prestataire. L'article 44 du Code communautaire des visas traite du chiffrement et des transferts sécurisés des données d'un poste vers un prestataire ou entre États membres. Parmi les principales dispositions, on relève :

- le caractère obligatoire du chiffrement complet des données transférées, qu'elles soient transmises par voie électronique (cas de la France avec VISANET) ou sur un support électronique ;*
- en cas d'interdiction du chiffrement par certains pays tiers, le caractère obligatoire du transfert physique des données sur un support électronique et sous une forme entièrement chiffrée.*

Quant au cadre contractuel, l'État met en œuvre la recommandation de la Cour des comptes en remplaçant l'agrément (acte unilatéral) par un contrat de prestations de services (acte conventionnel) dont l'intérêt est notamment d'accroître et de bonifier les outils de contrôle à la disposition des consulats. En raison de la jurisprudence du Conseil d'État de 2012 (Société Pro 2C) systématisant le principe de la mise en concurrence, ces

nouveaux contrats ont en effet vocation à se substituer à l'ensemble des agréments existants ; ils seront conclus avant la fin de l'année 2016.

Dans le même temps, l'État met également en place des conventions de mandat aux fins de voir recouvrer, dans les conditions les meilleures possibles, les recettes des frais de chancellerie, ceci en application de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014. Si la Cour regrette qu'un texte réglementaire d'application de la loi ne soit toujours pas intervenu à ce jour, et considère que dès lors les procédures d'encaissement par les tiers prestataires et de reversement dans les caisses des régies consulaires reposent sur des bases juridiques incertaines, nous ne pouvons que renvoyer à l'appréciation du ministère de l'économie et des finances quant à l'inutilité d'un décret d'application sur ce point précis.

S'agissant du pilotage administratif de l'externalisation, la Cour relève que la double tutelle administrative et les champs de compétences respectifs des deux départements ministériels concernés (Intérieur et Affaires étrangères) pourraient être une source de confusion pour les interlocuteurs et générer des risques de doublons.

Il s'agit en réalité plutôt ici d'une complémentarité dans l'organisation des services, des moyens, des instructions, visant à répondre de façon intégrée aux objectifs du ministère de l'intérieur en terme de politique de l'immigration et de protection du territoire et à ceux de gestion des relations bilatérales pour ce qui concerne le ministère des affaires étrangères et du développement international, deux dimensions essentielles dans la politique étrangère et intérieure de la France.

La Cour regrette aussi le caractère lacunaire du dispositif de contrôle des prestataires.

En réalité, l'examen attentif du nouveau dispositif contractuel mis en œuvre en 2016 s'avère plutôt rassurant quant au caractère effectif des moyens de l'État déployés dans les consulats au titre des modalités de contrôle des prestataires extérieurs. Quant au défaut d'exercice par certains postes consulaires de leurs prérogatives face à ces prestataires, nous pouvons à ce jour faire valoir que le cadre juridique contractuel adapté et nécessaire a été élaboré et que sa mise en place, initiée en 2016, se poursuivra courant 2017. Ce cadre juridique est constitué des contrats de prestation de service intermédiaires ou définitifs, des cahiers des charges et de leurs annexes, ainsi que des offres techniques et financières des titulaires ; il est au demeurant systématiquement visé dans l'un des premiers articles des contrats de prestations de service, conformément aux stipulations de l'article 1.3 du contrat-type de prestation de service.

S'interrogeant sur les conséquences possibles des évolutions technologiques inhérentes à la dématérialisation, la Cour évoque l'impact du dispositif de dématérialisation du dispositif « France-Visas » sur le nombre et, à terme, sur le rôle des centres externalisés.

En réalité, le projet France-Visas tendra au final à conforter le rôle des prestataires qui seront impliqués dans le contrôle de la véracité des pièces justificatives et dans leur numérisation. En dépit de certaines affirmations réductrices, les services de l'État envisagent au contraire d'étendre l'externalisation à de nouveaux pays (Iran, Biélorussie, Azerbaïdjan, États d'Afrique centrale et de l'ouest africain ...), mais aussi d'ouvrir de nouveaux centres délocalisés à proximité immédiate des demandeurs.

Enfin, L'État met en place dans divers pays des stations mobiles de recueil des données biométriques qui devraient à bref délai permettre de toucher plus aisément et plus rapidement les usagers éloignés des centres recevant et instruisant traditionnellement les demandes de visas.

La Cour semble conclure de son examen que le dispositif d'externalisation soulève la question de la capacité effective des consulats à exercer un contrôle effectif des prestataires privés et révèle la nécessité de renforcer encore le cadre juridique et comptable actuel en favorisant l'évolution du rôle des centres externalisés tels qu'ils sont actuellement conçus et organisés. Or, précisément, les travaux et la négociation menés par l'État avec les prestataires de services extérieurs visent à conforter le cadre contractuel et à décider des adaptations nécessaires, le but étant de garantir l'efficacité et la diversité des contrôles effectués par l'Etat dans le cadre de ses missions régaliennes.

La Cour formule deux recommandations finales : 1) donner un cadre réglementaire à l'encaissement des droits de chancellerie par les prestataires privés ; 2) renforcer le contrôle effectif des services de l'Etat sur les prestataires privés.

L'État les a d'ores et déjà prises en compte, en mettant en place les conventions de mandat de recouvrement et en renforçant les clauses contractuelles dont le niveau d'exigence et le caractère favorable à l'administration sont d'ailleurs perçus comme tels par les cocontractants prestataires. De telles clauses sont, par nature, susceptibles d'améliorer encore le niveau et la qualité du contrôle exercé sur les prestataires. De plus, la nomination dans les pays à forte demande d'agents d'encadrement supplémentaires (catégorie B) doit contribuer à renforcer la capacité des consulats à assurer efficacement leurs pouvoirs de contrôle et de sanction.