

**Maltraitance institutionnelle**  
**Sous-traitance, sous-traitement**  
**15 min**

On parle plus généralement de l'accueil des étrangers en France, mais cet accueil commence dès le pays d'origine et il est en réalité bien à l'image de ce que l'on voit /vit ici.

La maltraitance commence déjà dans les consulats et elle est double :

**Externalisation => dématérialisation**

✓ **Pourquoi ?**

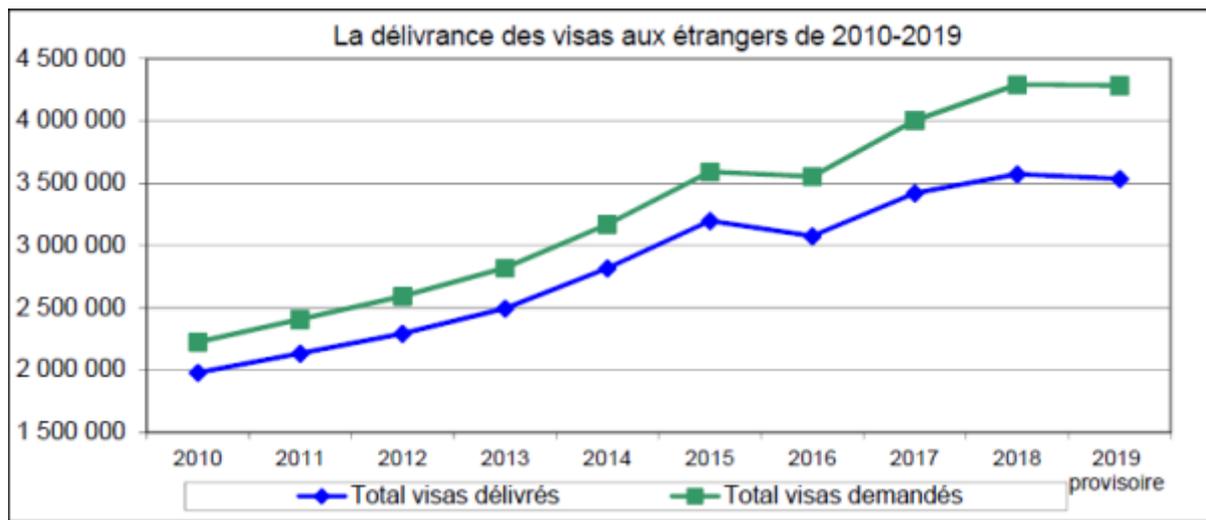
Augmentation de 60 % des demandes en 10 ans (2.5 millions en 2010 à 4.3 millions en 2019)

**[Rapport d'information n°3728 12.01.2021 sur la politique des visas<sup>1</sup>](#)**

1. L'externalisation a permis de faire face à la hausse de la demande

Les services consulaires ont été confrontés à une hausse régulière de la demande de visas. Le nombre de demandes est passé de **2,5 millions en 2010 à 4,3 millions en 2019**, soit une hausse de **60 % en dix ans**. Cette augmentation reflète celle du tourisme mondial et, plus spécifiquement, la croissance du nombre de touristes en provenance de certains grands pays émergents (Chine, Inde, Russie), ainsi que la mobilité croissante de certaines populations présentant des communautés importantes résidant en France (Maroc, Tunisie, Algérie). Les deux pays visités par vos rapporteurs, le Sénégal et la Côte d'Ivoire, ont ainsi enregistré une multiplication par deux de la demande de visas en seulement cinq ans.

**L'évolution de la demande et de la délivrance de visas de 2010 à 2019**



<sup>1</sup> [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_afetr/l15b3728\\_rapport-information#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/l15b3728_rapport-information#)

=> conséquences : Files d'attentes, locaux inadaptés, motifs sécuritaires et délais d'instructions en augmentation, impératifs budgétaires

Rapport 2021 (politique des visas) : ce n'était pas une option mais une nécessité

\* Ok si on exclut la question du coût. Car sinon il aurait suffi de mettre plus de moyens ....

Rapport public annuel de la Cour des comptes de 2017, chapitre intitulé : « L'externalisation du traitement des demandes de visa à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter »<sup>2</sup>.

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.

✓ Avantages pour administration

- Archivage – temps de copie/ scan
- Budget => **tout est supporté par le demandeur**
- Lieu différent- sécurité
- Les agents se concentrent sur l'examen du fond
- Economie pour ne pas resaisir le dossier pour les 2<sup>ème</sup> demandes
- Réduction du risque de fraude (par segmentation des tâches, multiplication des intermédiaires)

✓ Qui ?

3 prestataires (TLS/ VFS/ CAPAGO) = PSE « Prestataire de Services Extérieurs »

✓ Cadre juridique ?

Au départ aucun.

Puis UE mais le cadre communautaire reste imprécis quant à la nature juridique de la relation PSE- Etat

=> Code communautaire visa : « 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 »

---

<sup>2</sup> <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2017>

[Rapport public annuel de la Cour des comptes de 2017, chapitre intitulé : « L'externalisation du traitement des demandes de visa à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter »<sup>3</sup>.](#)

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 »

Malgré un arrêt du Conseil d'État 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 2014 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 explicitement. 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.

CE 29.06.2012 n°357976

✓ **Quoi ?**

Facilitation avec un examen sur la forme, l'appréciation de la situation du demandeur est une tâche régaliennne qui n'est réalisée que par l'autorité consulaire

MI : pour sécuriser et limiter le risque d'erreurs humaines.

[Rapport d'information n°3728 12.01.2021 sur la politique des visas](#)

2. La procédure de délivrance des visas est souvent partagée entre le prestataire et le consulat

L'externalisation a modifié la procédure de délivrance des visas qui est désormais partagée, dans la plupart des pays, entre le prestataire et le consulat. **Si le prestataire intervient pour**

---

<sup>3</sup> <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2017>

**faciliter la procédure de délivrance, en se contentant d'un examen du dossier sur la forme, l'appréciation de la situation du demandeur est une tâche régaliennne qui ne peut être réalisée que par l'autorité consulaire.** Même limitée dans son ampleur, l'externalisation suppose un contrôle régulier par l'autorité consulaire du prestataire qui exerce une mission au nom de la France. Selon les pays, les prestataires peuvent se voir confier une ou plusieurs tâches dont :

- la prise de rendez-vous ;
- l'accueil du demandeur ;
- la collecte du dossier, qui inclut la vérification de sa complétude ;
- l'acquittement des droits de visa ;
- le recueil des données biométriques.

À la suite de la réception des dossiers envoyés par le prestataire, les consulats organisent l'instruction des demandes de la manière suivante :

- le quittancement des droits de visa ;
- la saisine du dossier dans le logiciel réseau mondial visa 2 (RMV 2) ;
- la pré-instruction, à savoir la vérification des conditions de recevabilité de la demande, en particulier l'absence de fraude ;
- l'instruction, à savoir la vérification des conditions d'acceptabilité de la demande sur la base des justificatifs fournis, qui fonde la prise de décision ;
- 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 ;
- la restitution du passeport au demandeur, souvent *via* le prestataire.

Les deux niveaux d'instruction des demandes de visa ont été conçus pour sécuriser le processus de délivrance et limiter le risque d'erreurs humaines. **Si des agents de droit locaux participent à la pré-instruction des demandes, seuls les personnels titulaires sont compétents pour prendre une décision d'octroi ou de refus.**

✓ **Dématérialisation : projet France visa**

Le projet « France-Visas » se déploie à trois niveaux :

- le « *front-office* » : en 2017, le portail « France-Visas » a été ouvert afin d'apporter une information générale sur les visas et de permettre au demandeur de saisir en ligne son

formulaire de demande. En 2019, le portail s'est enrichi d'un logiciel permettant aux demandeurs de faire leur demande de rendez-vous et, l'année dernière, la numérisation des pièces justificatives par le demandeur a été expérimentée dans le cadre de la campagne étudiante dans un certain nombre de pays. Le paiement en ligne des droits de visa doit être intégré en 2021 ;

– le « *middle-office* » : en 2019, le portail « France-Visas » a été interconnecté, dans certains postes <sup>(24)</sup> avant une généralisation progressive, avec le guichet des prestataires, ce qui permet le versement direct de la demande de visa compilée en ligne par le demandeur dans le système informatique du prestataire ;

– « le *back-office* » : le prochain chantier est la transmission des dossiers de demande de visa par voie dématérialisée du prestataire extérieur vers le consulat. Un logiciel d'instruction dématérialisée utilisé par les consulats doit voir le jour.

## Difficultés

### 1- Augmentation du prix

Services « Premium » ou « VIP »

S'en contrefichent- **le coût n'est pas supporté par le consulat.**

Seulement droits de chancellerie.

Montants sont plafonnés par le droit communautaire à 30 €- mais « frais annexes » proposés et on passe à 40 ou 50 €

Ex. CAPAGO : Service Standard (salle d'attente commune) Togo 13500 FCFA = 20 € par dossier- Site 2021 = **34 e standard - Premium = 45 €**

Guinée = 475000 GNF = 40 € - normal = 28 €

Salaire moyen en guinée = 79 \$/ 56 €

\* Service premium=> quid principe d'équité et égalité devant le service public ?

[Rapport public annuel de la Cour des comptes de 2017, chapitre intitulé : « L'externalisation du traitement des demandes de visa à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter ».](#)

### **Une solution économe pour les finances publiques**

#### **1 -Lecoût 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 140,6M€. 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 «privilegié», qui sont proposées aux demandeurs

Des exemples de services «privilegiés» 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 1600 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 16h30 et autorisation d'utiliser un portable.

## 2- Fracture numérique + alphabétisme

- Pour ceux qui ne lisent ou n'écrivent pas le français => impossible.
- Les personnes ne peuvent pas faire de démarche de manière autonome
- Pas d'accès à des informations essentielles. **Ex. : n° passeport** sur France visa

- \* **Problème encore + lourd : pas d'associations pour venir en aide/ dénoncer !**
- \* **Cf impossibilité de prendre un RDV – RMU**

=> Pose la question de la renonciation aux droits ?

## 3- Déshumanisation- perte de confiance

**Pbl qui fait quoi ?.**

- **Accueil = Ressortissants du pays** (pbl cf homosexualité Alger) ;
- **Mauvaises informations** alors que pas d'examen du fond (sur le type de visa- refus de documents)
- **Absence totale de contact direct avec le consulat** – pas d'interlocuteur sur le fond

[Rapport d'information n°3728 12.01.2021 sur la politique des visas](#)

**Selon Mme Farida Souiah, chercheuse spécialisée sur les questions migratoires, l'externalisation présente des avantages mais elle aura aussi abouti à « dépolitiser » la délivrance des visas, en ajoutant un intermédiaire entre le demandeur et l'autorité consulaire.**

L'externalisation aurait eu pour conséquence **une perte de confiance des demandeurs qui assimilent le prestataire extérieur au consulat général de France et qui peuvent avoir l'impression que le visa se monétise.**

Vos rapporteurs comprennent que, même si celles-ci sont sans incidence sur l'instruction des dossiers, **les procédures « VIP » proposées par les prestataires extérieurs puissent avoir une influence sur la perception de l'État qui délivre le visa.**

L'existence de **procédures accélérées** pour les chefs d'entreprises, les étudiants, les journalistes et les chercheurs qui doivent se rendre en France dans des délais courts ou pour les personnes qui peuvent justifier d'une urgence, médicale ou familiale, est certes parfaitement compréhensible. Vos rapporteurs estiment également que le traitement du dossier d'un demandeur à qui l'autorité consulaire a déjà délivré plusieurs visas devrait être plus rapide que pour un primo-demandeur (cf. *infra*).

En revanche, **le sentiment que le visa, qui est délivré en mains propres par un opérateur privé assimilé à notre pays, puisse faire l'objet d'un traitement de faveur payant semble contraire à l'idée que ces derniers se font du service public.**

#### 4- Collecte des données

[Pbl relevés en 2007 – Cultures & Conflits 68/Hiver 2007](#)

[L'externalisation dans le domaine des visas- Gérard Beaudu<sup>4</sup>](#)

**- Dépendance vis-à-vis d'un prestataire unique et continuité du service des visas**

La prestation est fournie contre rémunération et c'est le niveau de cette rémunération par rapport aux coûts attendus qui incite le prestataire dans le domaine des visas. Logique économique. Quid si le prestataire ne convient plus ? Problème du monopole

**- Contrôle exercé sur le prestataire**

Le risque des pressions qui étaient sur les consulats en termes de délai (avec corruption et RDV vendus) se déplace sur le prestataire et son personnel

**- La rémunération des prestataires est contraire aux frais de dossiers tels que fixés par les ICC ou des accords communautaires de facilitations en matière de visas + pbl pour les cas d'exemption de frais de dossiers**

**- La confidentialité et la protection des données**

Le prestataire a connaissance de l'intégralité du dossier

---

<sup>4</sup><https://journals.openedition.org/conflits/5793>

#### Délibération CNIL 17.09.2009<sup>5</sup> :

«Au-delà de la question de savoir si l'activité de collecte de données personnelles des demandeurs de visa relève ou non de l'exercice d'une prérogative exclusive de puissance publique qui ne peut être déléguée, la Commission considère que l'intervention d'un prestataire extérieur dans le processus de collecte des données induit un risque de compromission de l'intégrité du processus de délivrance des visas. Il s'agit notamment du niveau de fiabilité et de sécurité de ce processus, ainsi que des garanties entourant la protection des données personnelles relatives aux demandeurs de visa. La Commission relève à cet égard que des garanties d'ordre contractuel risquent d'être insuffisants s'agissant de prestataires étrangers relevant de la souveraineté de leur Etat d'implantation. Or, il convient de relever que le gouvernement a précisément considéré comme essentiel le renforcement du niveau de sécurité du processus de délivrance des visas, en y introduisant des identifiants biométriques». **Un contrôle très strict doit donc être exercé sur ces opérateurs par les autorités françaises** pour éviter tout risque de fuite et garantir la protection des usagers. La CNIL demande que soient mises en place les clauses de sécurité suivantes : contrôle périodique par les instances consulaires, vidéosurveillance des locaux, conditions imposées sur le recrutement du personnel et des conditions d'accueil des demandeurs, interdiction de communiquer des données à des tiers. Elle estime que l'efficacité du dispositif de sécurité dépend fortement des conditions pratiques dans lesquelles les prestataires exercent leur mission et respectent le cahier des charges qui leur est imposé ».

[Rapport public annuel de la Cour des comptes de 2017, chapitre intitulé : « L'externalisation du traitement des demandes de visa à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter ».](#)

#### **Une solution économe pour les finances publiques**

##### 2 -Le coût du marché du recueil des données biométriques

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

---

<sup>5</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/cnil/id/CNILTEXT000021658473>

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€.

## **Cadre juridique des exceptions pour la sécurité nationale, défense nationale et sécurité publique<sup>6</sup>**

La directive 95/46/CE a été remplacée par le règlement no 2016/679, dit règlement général sur la protection des données (RGPD) adopté par le Parlement européen le 14 avril 2016 et dont les dispositions sont directement applicables dans l'ensemble de l'Union européenne depuis le 25 mai 2018.

L'article 23 du RGPD prévoit que certaines limitations à l'application du règlement peuvent être prises lorsqu'elles constituent une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir la sécurité nationale, la défense nationale, la sécurité publique. Le traitement des données collectées à l'occasion des demandes de visa ne relève pas de ces limitations et est soumis au RGPD.

Le MEAE et le ministère de l'intérieur sont particulièrement vigilants quant au respect de la protection des données personnelles par l'ensemble des prestataires comme en témoigne la présence depuis mai 2018 d'une annexe spécifique RGPD et la diffusion par les prestataires des notices en PJ.

=> **Problème de sécurité**

### **Projet vers la dématérialisation**

**France visa => tout le dossier sera versé auprès du PSE sur le SI**

Cédric Pietro : Etudiants depuis avril 2021<sup>7</sup>

- Transmission par PSE au CSL
  - o Module instruction
  - o Module sécuritaire

=> **Meilleur lien entre visa et titre => France visa**

### **Rapport 2021**

À plus long terme, l'intelligence artificielle pourrait se traduire par des progrès supplémentaires dans le processus de délivrance des visas. **Les Britanniques ont d'ores et**

<sup>6</sup> <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/venir-en-france/demander-un-visa-pour-la-france/le-traitement-des-demandes-de-visa/article/la-protection-des-donnees-personnelles-des-demandeurs-une-priorite-pour-l>

<sup>7</sup> <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20210705/etran.html>

**déjà recours à un algorithme qui sert d'outil d'aide à la décision et dont l'intérêt est de classer les demandes selon un code couleur (rouge, orange ou vert) en fonction du niveau de risque migratoire. Selon le préfet Besancenot, « on y viendra ». L'intelligence artificielle permettra de traiter les « 70 % » de dossiers les plus simples au regard de la typologie des demandeurs. L'activité visa nécessitera cependant toujours un traitement humain.**

Sur les visas UK (Algorithme suspendu après des critiques de racisme enraciné (2015- août 2020) :

<https://www.visa-algerie.com/royaume-uni-un-algorithme-de-visas-juge-raciste/>