

Propositions pour une amélioration de la délivrance des visas

Rapport à l'attention de :
Monsieur le Ministre de l'Intérieur et des Outre-Mer et
Madame la Ministre de l'Europe et des Affaires Etrangères

Paul Hermelin
Avril 2023

Sommaire

Introduction	3
1. Les principes qui doivent gouverner notre politique des visas	5
1.1. L'urgence de réaffirmer l'équilibre de nos priorités et de les partager	5
1.2. Oser une communication réaliste mais dynamique.....	6
1.3. Placer les publics cibles au centre de processus adaptés	6
1.4. Définir les rôles impartis au centre et aux échelons locaux.....	7
1.5. Organiser une collaboration fluide entre des acteurs responsables	7
Table des recommandations (par ordre d'apparition dans le rapport)	8
2. Modalités à déployer à court terme (entre 3 mois et 1 an si possible)	11
2.1. Affirmer fortement l'ambition de notre politique d'attractivité, la décliner en directives claires et partagées et assurer un suivi	11
2.1.1. Acter la liste des publics cibles et l'adapter dans les postes	11
2.1.2. Produire une instruction générale « attractivité »	12
2.1.3. Assurer une communication large de l'instruction générale « attractivité » aux décideurs de l'administration	12
2.1.4. Bâtir un réseau de référents « migrations & attractivité »	13
2.1.5. Définir des indicateurs de pilotage.....	14
2.2. Tirer mieux parti des procédures visas existantes au bénéfice des publics cibles.....	14
2.2.1. Faire du visa de circulation l'attribut des publics cibles.....	15
2.2.2. Appliquer 'l'Avantage Alumni'	16
2.2.3. Rendre lisibles et attractifs les Passeports-talents	16
2.2.4. Clarifier les exigences, unifier la procédure d'accès et accompagner les étudiants dans leur demande de visa	17
2.3. Accélérer les rendez-vous pour les publics cibles	20
2.4. Simplifier et accélérer le traitement des demandes	22
2.4.1. Former des équipes dédiées aux publics cibles	22
2.4.2. Alléger les procédures d'instruction grâce à la garantie apportée par des acteurs de confiance.....	22
2.4.3. Confier aux prestataires de services externalisés la possibilité de signaler un dossier	23
2.5. Adopter un discours de transparence et de vérité vis-à-vis des demandeurs.....	24
3. Recommandations à moyen terme	26
3.1. Transformer le réseau consulaire français à l'étranger pour le consolider.....	26
3.1.1. Définir une configuration minimale des services visas déterminant leur viabilité ...	26

3.1.2.	Mettre à profit la dématérialisation pour renforcer les capacités d'appui aux services des visas à l'étranger.....	27
3.2.	Continuer à investir dans les systèmes d'information	28
3.2.1.	Poursuivre les améliorations et les développements de France-Visas.....	28
3.2.2.	Procéder à la dématérialisation des demandes de visas.....	29
3.2.3.	Interfacier France-Visas avec le système d'entrée/de sortie de l'Union européenne (Exit/Entry System - EES)	30
3.2.4.	Interfacier France-Visas avec l'ANEF (Administration Numérique pour les Etrangers en France)	30
3.2.5.	Généraliser l'attribution des rendez-vous par les prestataires de services externalisés (PSE)	31
3.2.6.	Assurer un suivi précis des délais de délivrance des visas.....	32
3.2.7.	Mettre en place un algorithme de pré-sélection des dossiers de demande de visa .	32
3.3.	Développer et adapter les ressources humaines	32
3.3.1.	Créer un module « attractivité » dans les cycles de formation aux visas des agents praticiens et des cadres.....	32
3.3.2.	Reconstituer la capacité d'avant-covid et prioriser les redéploiements d'effectifs sur les pays cibles en termes d'attractivité	33
3.4.	Préparer l'avenir.....	34
3.4.1.	Etudier la possibilité juridique de confier l'instruction des visas à des recruté locaux	34
3.4.2.	Adopter un modèle d'attribution des recettes aux besoins d'une activité en croissance	34
3.4.3.	Prendre en compte la perspective européenne	35
Conclusion	36

Introduction

Pour élaborer les recommandations qui suivent, les membres de l'Inspection Générale des Affaires Etrangères et de l'Inspection Générale de l'Administration et moi avons rencontré les principaux acteurs de la politique de délivrance des visas à Paris et des interlocuteurs français fortement impliqués dans celle-ci (Institutions de l'enseignement supérieur, culturelles, conseillers du commerce extérieur, Medef, etc.). Nous avons fait des visites sur place au Cameroun, en Inde, au Maroc, et au Sénégal et nous sommes entretenus avec nos ambassadeurs au Bénin, en Côte d'Ivoire, au Nigéria et au Tchad. Sur place nous avons en particulier rendu visite aux services équivalents de plusieurs pays pour procéder à des comparaisons (Allemagne, Belgique, Italie, Royaume-Uni, Suisse), et/ou interrogé leurs services centraux (Etats-Unis notamment).

Puisque vous m'avez mandaté à titre personnel, je vais prendre mes responsabilités et signer ce document. Mais je veux souligner que ce texte aurait pu (dû ?) être signé par tous ceux qui ont participé à notre investigation et qui ont élaboré en commun les propositions que vous trouverez plus loin, à savoir Catherine Suard, Bruno Bresson, Frédéric Pichon et Philippe Ray. Elles ne sauraient néanmoins engager les Inspections Générales des deux ministères qui ont mis à disposition quatre de leurs collaborateurs.

Nous avons analysé en détail la situation et j'émetts des propositions détaillées. Vous trouverez dans ma lettre de couverture et en conclusion les actions prioritaires à engager sans délai.

En préambule, je veux insister sur le caractère dramatique de la situation actuelle. J'ai constaté que les hauts fonctionnaires qui m'accompagnaient, ne s'attendaient pas du tout à une situation aussi critique. Et tous les membres du corps diplomatique sont conscients et profondément affectés par ce qu'il faut bien qualifier de crise des visas. Sur tous les sites sans exception, nous avons constaté une insatisfaction générale, des demandeurs mécontents, des responsables frustrés et des services consulaires souvent épuisés.

D'autres pays enregistrent des problèmes comparables et parfois affichent des délais de délivrance encore plus longs. Certains réagissent sans tarder en accroissant leurs moyens. Votre lettre de mission insiste sur le cas de l'Afrique, à juste raison. Notre passé colonisateur fait de la France à la fois un pôle d'attraction et un pays à critiquer sévèrement en cas de difficultés. Les délais considérables pour obtenir un rendez-vous, les motivations sommaires en cas de refus, l'extrême difficulté à obtenir des visas de circulation nous portent donc tort et souvent donnent matière à des campagnes violentes de dénigrement.

L'accès à des moyens modernes de communication (et en particulier les réseaux sociaux), l'existence de transports moins coûteux et le développement économique contribuent à alimenter un appétit rapide et croissant des projets de voyage et donc des demandes de visas. Or les séquelles de la Covid sont encore là : réduction et depuis trop lente reconstitution des effectifs, accentuation légitime des préoccupations de sécurité et migratoires qui ont conduit à enrichir les processus mais aussi à les ralentir et bien entendu à accroître les taux de refus.

Je crois profondément irréaliste de considérer que notre pays puisse se contenter de mobiliser des moyens constants pour mettre en adéquation les priorités de sa politique et son dispositif de délivrance des visas. Pour néanmoins répondre à votre lettre de mission, j'évoquerai toutefois ici essentiellement des recommandations à moyens constants. Je fais cependant exception en notant l'urgence d'une reconstitution immédiate des crédits dits de vacation qui permettent de financer des renforts temporaires. Ils semblent épuisés à ce jour, c'est-à-dire avant même la saison haute des

remplacements estivaux indispensables. Sans attendre un collectif budgétaire, il serait souhaitable d'augmenter par voie réglementaire la part des recettes de visas attribuées au ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères.

Après les 5 principes généraux qui doivent selon moi gouverner un redressement urgent, suivront des mesures susceptibles d'être mises en œuvre de façon rapide mais aussi quelques autres de nature plus structurante qui devront sans doute être affinées pour un déploiement de moyen terme.

1. Les principes qui doivent gouverner notre politique des visas

1.1. L'urgence de réaffirmer l'équilibre de nos priorités et de les partager

Il est urgent de redéfinir clairement et publiquement ce que notre pays entend mettre comme priorités en matière de visas : accorder ou refuser un visa d'entrée en France, partie intégrante de la zone Schengen, doit bien sûr obéir aux règles définies par celle-ci. Mais cette décision importante relève aussi d'orientations que nous devons préciser comme un ensemble : les actualités récentes ont légitimement conduit à mettre l'accent sur la maîtrise de l'immigration. Celle-ci couplée à l'absolue nécessité de faire tous les efforts en matière de sécurité constitue aujourd'hui le principal motif de refus d'entrée. Mais faute de rappeler simultanément notre ambition en termes d'attractivité, l'importance majeure de certains échanges est passée totalement au second plan !

Les diplomates chargés de notre influence ont le sentiment que les services des visas n'adhèrent plus à cette mission tant la crainte de laisser passer un visiteur qui ne reviendrait pas dans son pays mais s'établirait en France est devenu le moteur principal et presque exclusif de l'instruction des dossiers.

Par conséquent d'innombrables interventions très chronophages sont effectuées pour ménager un traitement particulier à certains échanges. Examiner avec rigueur toute demande au regard des risques (sécurité et immigration) est impératif mais nous n'avons vu nulle part un pilotage de nos publics cibles là où l'Allemagne énonce sans ambages l'importance des échanges économiques ou la Suisse celle de sa politique touristique.

Les visites d'hommes d'affaires constituent évidemment le socle du développement des relations économiques entre nos pays mais c'est aussi le cas des échanges entre les leaders potentiels d'opinion, en particulier auprès des jeunes, que sont les artistes et aussi les sportifs, sans oublier le rôle des scientifiques et des universitaires.

Le cas de l'accueil des étudiants africains est particulièrement critique. Le Président de la République a appelé les jeunes de France et d'Afrique à se rencontrer et à se mieux connaître. Ceci conjugué à la facilité des moyens de transport et à l'usage croissant des réseaux sociaux conduit à une progression constante de demandes de visas étudiants trop souvent malheureusement sans projet académique substantiel et sans moyens convaincants de subsistance. Les taux considérables de refus ne sont pas sans conséquences : ils alimentent des communications négatives à l'endroit de notre pays.

Nous n'avons trouvé nulle part de statistiques permettant de suivre, et donc de piloter, les pourcentages de visas accordés au titre de ce rayonnement. Sans nécessairement imaginer des orientations globales, tant les situations des différents pays sont dissemblables, je recommande que les chefs de poste rassemblent ces données et donnent les impulsions pour arriver à la répartition souhaitable.

Les agents des services des visas reçoivent *de facto*, et quasiment exclusivement, des instructions restrictives. Celles-ci sont bien entendu absolument fondamentales, je le reconnais bien volontiers. Mais si aucune priorité positive ne s'y ajoute, celles-ci constituent dès lors le guide de l'étude des demandes. Et ceci nourrit par voie de conséquence un gonflement indéfini et excessif des demandes particulières et exceptionnelles.

La mission croit absolument essentiel que la combinaison des trois priorités (sécurité, maîtrise de l’immigration et attractivité) soit fortement réaffirmée et se traduise dans les instructions et dans les dénominations des instances qui pilotent notre politique des visas.

1.2. Oser une communication réaliste mais dynamique

On a certes enregistré des communications sur l’attractivité, et bien entendu sur l’immigration, mais elles restent le plus souvent très générales. De sorte que sur le terrain, celles qui prévalent sont, et le plus souvent via les réseaux sociaux, celles émises par les individus qui ont essuyé des refus et par des officines qui ont intérêt à dramatiser la situation pour vendre leurs « services ». Et elles portent atteinte à notre pays. Il faut donc communiquer, et communiquer encore. Et encourager les représentants français à communiquer localement.

En ce sens, je recommande de définir une communication globale émise depuis Paris qui conjuguera plusieurs impératifs dont la réaffirmation de l’attractivité mais aussi la nécessité d’une grande sélectivité (voire celle d’afficher les critères de sélectivité), l’existence de délais, etc.

Il est absolument indispensable qu’une communication locale existe en parallèle. Il est préférable d’assumer l’existence de délais que de voir les officines continuer à diffuser des rumeurs pour alimenter leur fonds de commerce. Il est possible et nécessaire d’outiller les ambassades et les services consulaires pour une communication externe pro-active et pédagogique, notamment sur les directives relatives aux publics prioritaires.

Et parallèlement, il faut travailler sur la formulation des refus en privilégiant des expressions intelligibles par des demandeurs déçus et les moins susceptibles d’alimenter des campagnes polémiques.

1.3. Placer les publics cibles au centre de processus adaptés

Comme partout, l’usager doit être au cœur de nos préoccupations. Les catégories de visa doivent être au service des usagers et en définissant notamment comment traiter nos publics cibles. Votre lettre de mission le souligne. Et le seul moyen d’y arriver est de définir des modalités particulières de prise de rendez-vous et de traitement des demandes, mais aussi et surtout de veiller à leur mise en œuvre.

En préalable, faisons l’effort de nous aligner sur une définition harmonisée des publics prioritaires avec un nombre limité de catégories et des critères fixés par l’échelon central. La définition des publics cibles peut bien entendu être ensuite précisée au niveau des chefs de postes qui ont la connaissance du contexte local, et une capacité d’appréciation plus fine et évolutive des publics prioritaires.

Précisons ici que les juristes que nous avons consultés nous ont confirmé la possibilité de traiter de manière prioritaire certains demandeurs dès lors qu’ils ressortent de catégories objectives, jugées importantes pour l’attractivité de la France. Une telle dérogation au principe d’égalité de traitement, si tant est qu’il s’applique en matière de visas, leur semblait acceptable et justifié.

Enfin, parmi les publics cibles, il s’agira de distinguer au-delà des publics prioritaires qui méritent d’obtenir un rendez-vous rapidement, les personnes « de confiance » qui, au-delà d’un rendez-vous rapide, pourront bénéficier d’un traitement allégé compte tenu des garanties qu’elles apportent.

1.4. Définir les rôles impartis au centre et aux échelons locaux

Il appartient bien évidemment aux administrations centrales compétentes d'énoncer leurs priorités et de les communiquer. Ceci va au-delà des deux ministères compétents au premier chef, le ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer et celui de l'Europe et des Affaires Etrangères. La qualification des publics cibles implique en effet d'associer d'autres ministères et opérateurs nationaux, comme le ministère chargé de l'Enseignement Supérieur ou Business France. On verra en particulier s'agissant des étudiants que l'activité quasiment commerciale d'établissements d'enseignement de droit privé qui mènent une prospection active de candidats et parfois perçoivent des revenus de pré-inscriptions, induit des demandes de visas souvent écartées du fait d'une crédibilité insuffisante. Une clarification des établissements bénéficiant d'une priorité de fait est nécessaire.

Mais en complément, il est justifié de laisser une marge d'appréciation aux acteurs de terrain qui sont plus à même d'évaluer le degré pertinent et parfois critique d'une interprétation de ces priorités globales pour en vérifier l'adéquation aux situations locales. Confions donc à des services français, s'agissant par exemple du risque migratoire, la responsabilité d'interpréter localement certains des critères importants pour mesurer le degré d'insertion locale de certains demandeurs, difficilement mesurables par les conditions habituelles. Dans certains pays, une évaluation du risque de non-retour repose par exemple plus sur une compréhension de la situation de ceux-ci dans leur milieu que de l'existence d'un dépôt bancaire souvent artificiellement constitué et le plus souvent volatile.

Ces interprétations locales doivent naturellement être explicitées, communiquées aux parties concernées et pouvoir le cas échéant bénéficier d'une communication vers le centre de façon à ce que celui-ci en assure une certaine cohérence.

1.5. Organiser une collaboration fluide entre des acteurs responsables

Le processus de décision implique des acteurs nombreux au sein des deux ministères concernés au premier chef et même au-delà, qu'ils soient publics (comme Business France ou Campus France pour les étudiants) ou privés (comme les prestataires de service externalisés). Il est indispensable que les responsabilités de chacun soient définies sans ambiguïté, que des échelons de dialogue et de concertation soient en place et enfin que la continuité des processus soit garantie par des interfaces fluides.

C'est pourquoi la mission préconise de renforcer les instances en charge tant à Paris que dans les postes. Face au Comité Stratégique Migrations, en charge globalement, qui rassemble sous l'autorité des Ministères de l'Intérieur et des Outre-Mer et de l'Europe et des Affaires Etrangères tous les acteurs concernés, un comité local par pays réunira les partenaires appropriés avec la même mission. Il définira localement les cibles et le traitement des dossiers de certains postulants qui pourront bénéficier d'une instruction allégée.

Pour optimiser la constitution et le traitement des demandes de visas et réduire autant que possible la saisie de leurs éléments, un traitement fluide et automatisé des dossiers tout au long de leur cheminement doit être mis en place aussi tôt que possible.

Table des recommandations (par ordre d'apparition dans le rapport)

Recommandation n°1 : Acter une liste exhaustive des publics cibles et l'adapter dans les postes en catégories simples et lisibles	12
Recommandation n°2 : Produire une instruction sur la politique d'attractivité et l'intégrer dans l'instruction générale sur les visas (IGV)	12
Recommandation n°3 : Promouvoir la politique d'attractivité auprès des décideurs de l'administration.....	13
Recommandation n°4 : Désigner référent ministériel l'ambassadeur chargé des migrations rebaptisé « ambassadeur chargé des migrations et de l'attractivité »	14
Recommandation n°5 : Désigner un référent « migrations & attractivité » et instaurer un comité migrations et attractivité dans chaque poste diplomatique.....	14
Recommandation n°6 : Fixer des objectifs généraux et locaux concernant le traitement des publics prioritaires et gérer en conséquence les agents des services consulaires	14
Recommandation n°7 : Généraliser les visas de circulation pour les publics cibles (immédiat)	15
Recommandation n°8 : Etendre au maximum la durée de validité des visas de circulation - supprimer l'application de la 'cascade' pour les publics cibles (juillet 2023)	15
Recommandation n°9 : Attribuer un visa de circulation à tous les Alumni détenteurs d'un diplôme français de niveau master ou plus et faciliter en conséquence leur traitement.....	16
Recommandation n°10 : En faire l'annonce et lancer une campagne de communication lors des 'France Alumni Days' (mai 2023)	16
Recommandation n°11 : Systématiser l'attribution d'un VLS-TS d'une durée d'un an au Passeport-Talent.....	17
Recommandation n°12 : Simplifier les catégories de Passeport-Talent en 5 profils maximum.....	17
Recommandation n°13 : Elargir le vivier des potentiels Passeports-Talents en assouplissant les conditions de ressources pour les débuts de carrière.....	17
Recommandation n°14 : Développer l'information et l'orientation accessibles gratuitement à tous (dont les critères d'éligibilité) et généraliser l'auto-évaluation par l'étudiant de son projet d'études.....	20
Recommandation n°15 : Faire de la procédure Etudes en France la voie unique d'admission pour les étudiants étrangers (rentrée 2024/2025)	20
Recommandation n°16 : Accroître le rôle des Espaces Campus France dans l'évaluation des demandes de visa pour études.....	20
Recommandation n°17 : Charger les Espaces Campus France de gérer directement les rendez-vous de dépôt des demandes de visa pour études auprès des prestataires de services externalisés (PSE)	20
Recommandation n°18 : Désigner des « référents métiers » comme porte d'entrée aux rendez-vous pour les publics prioritaires.....	21
Recommandation n°19 : Attribuer des rendez-vous prioritaires aux demandeurs de visas long séjour « passeport talent ».....	21

Recommandation n°20 : Signaler les dossiers des publics cibles et les faire traiter de façon prioritaire par une équipe identifiée et formée (instructeurs et agents de droit local).	22
Recommandation n°21 : Réserver les décisions négatives à un responsable (chef du service des visas ou consul adjoint).....	22
Recommandation n°22 : Développer de façon volontariste les conventions avec des partenaires de confiance en vérifiant régulièrement leur fiabilité	23
Recommandation n°23 : Alléger l’instruction des dossiers sur la base d’une présomption de solvabilité et d’absence de risque migratoire pour les demandeurs présentés par les partenaires de confiance ou par les services de l’Etat..	23
Recommandation n°24 : Donner aux prestataires de services externalisés la possibilité, sous le contrôle du consulat, de signaler un dossier suite à l’entretien avec le demandeur	24
Recommandation n°25 : Assumer publiquement la posture de sélectivité	24
Recommandation n°26 : Encourager et outiller les ambassadeurs et les consuls généraux pour une communication externe dynamique, pro-active et pédagogique	24
Recommandation n°27 : Homogénéiser les informations sur les sites consulaires, les sites des prestataires et France-Visas	25
Recommandation n°28 : Assurer la viabilité des services de visas par la détermination d’une configuration minimale.....	27
Recommandation n°29 : Procéder au regroupement des services de visas à l’échelle des pays (été 2025) et étudier les conditions de regroupements complémentaires par sous-région	27
Recommandation n°30 : Constituer un dispositif central pour traiter les demandes d’asile et assurer ponctuellement l’appui des services de visas à l’étranger	28
Recommandation n°31 : Mettre l’utilisateur au centre des réflexions pour améliorer la productivité – Organiser une communication bidirectionnelle entre l’équipe France-Visas et les services consulaires	29
Recommandation n°32 : Prioriser dans la feuille de route du programme France-Visas : 1/ la dématérialisation de l’ensemble des demandes de visa – 2/ l’interfaçage de France-Visas avec EES – 3/ l’interfaçage de France-Visas avec l’ANEF	31
Recommandation n°33 : Prioriser le développement d’une interface entre France-Visas et les systèmes d’information des prestataires de services externalisés et expérimenter un dispositif automatique d’attribution des rendez-vous aux demandeurs par les PSE.....	31
Recommandation n°34 : Mettre en place un indicateur précis de suivi des délais d’attribution des rendez-vous auprès des prestataires de services externalisés	32
Recommandation n°35 : Expérimenter un algorithme de pré-sélection des dossiers de demande de visa	32
Recommandation n°36 : Créer un module « attractivité » dans les cycles de formation aux visas des agents praticiens et dans les programmes de séminaire des cadres ; développer les formations de formateurs, le tutorat et les réseaux d’échanges entre praticiens	33
Recommandation n°37 : Reconstituer les effectifs d’agents instructeurs dans les postes, en priorité dans les pays cibles en termes d’attractivité.....	34

Recommandation n°38 : Etudier la possibilité juridique de confier à des recrutés locaux l’instruction de dossiers simples.....	34
Recommandation n°39 : Affecter une part supérieure de l’attribution de produit des visas aux services consulaires et créer un mécanisme incitatif d’intéressement en corrélant l’augmentation de cette proportion à l’augmentation des recettes visas.....	35
Recommandation n°40 : Réfléchir, pour les petits services visas, à une mutualisation des services des visas avec d’autres pays de l’espace Schengen, au-delà des accords de représentation existants.....	35

2. Modalités à déployer à court terme (entre 3 mois et 1 an si possible)

2.1. Affirmer fortement l'ambition de notre politique d'attractivité, la décliner en directives claires et partagées et assurer un suivi

De nombreuses politiques et mesures destinées à attirer en France différents publics cibles étrangers et à faciliter leur séjour ont été annoncées depuis 2006 à l'attention d'une diversité de catégories de bénéficiaires. Ces instruments de notre politique d'attractivité ont été décidés à des époques et dans des contextes variés et n'ont pas toujours été accompagnés d'instructions à caractère impératif transmises aux agents de l'Etat des postes diplomatiques et consulaires chargés de les mettre en œuvre, ni de campagnes d'information à l'attention des publics visés. La politique d'attractivité ne fait du reste pas non plus l'objet d'un suivi, ni de mesures d'impact, faute pour les administrations d'avoir mis en place des indicateurs spécifiques de performance.

Les publics ciblés ne bénéficient pas d'un traitement prioritaire effectif et rencontrent d'importantes difficultés pour déposer leur dossier et obtenir un visa (manque de clarté des procédures, nombreuses catégories de visas, temps d'attente pour obtenir un rendez-vous, délais de traitement, catégorie et durée du visa accordé).

Il est aujourd'hui impératif que la politique d'attractivité soit clairement affirmée ou renouvelée et promue publiquement au moyen de campagnes d'information (cf. § 2.5), qu'elle soit déclinée dans un corpus de directives claires et impératives et qu'elle fasse l'objet d'un suivi à haut niveau. Et cela bien entendu sans aucunement porter atteinte aux autres priorités (sécurité et risque migratoire)

Il convient en conséquence d'adopter une stratégie pilotée au niveau interministériel, portée par un Comité rebaptisé Comité Stratégique Migrations ET Attractivité qui animera un réseau de Comités Pays Migrations ET Attractivité, autour des outils et principes suivants.

2.1.1. Acter la liste des publics cibles et l'adapter dans les postes

La politique d'attractivité en matière de visas concerne une large palette de catégories de publics qui méritent un traitement différencié. Nous avons recensé les publics d'intérêt suivants : jeunes talents, salariés hautement qualifiés, chercheurs et doctorants, professeurs de français, hommes d'affaires, investisseurs et entrepreneurs, artistes et sportifs, ainsi que les touristes dans certains pays. S'y ajoutent les étudiants dont le traitement obéit à un dispositif particulier en termes de durée de séjour et de procédures.

Remarque d'importance : contrairement à ce qui fut le cas récemment avec les politiques restrictives adoptées par la France (plan d'action migration en 2017, mesures spécifiques Maghreb en 2020), je recommande d'exclure d'éventuelles mesures de restriction tout ou partie des personnes reconnues d'intérêt pour la France, qui ne représentent pas de risques sécuritaires ni migratoires.

La mission a examiné le cas des saisonniers. Bien que le recours à la main-d'œuvre saisonnière représente un enjeu économique important, nous avons estimé que cette population ne constitue pas un public cible au sens de la politique d'attractivité, dans la mesure où elle est déjà traitée de façon

différenciée avec des procédures très spécifiques engageant les préfetures (autorisation de travail, droit au séjour).

Recommandation n°1 : Acter une liste exhaustive des publics cibles et l'adapter dans les postes en catégories simples et lisibles

2.1.2. Produire une instruction générale « attractivité »

Les décisions et principes traitant de la politique d'attractivité relèvent de textes de natures différentes (notes diplomatiques, notes d'instructions, paragraphes dans l'instruction générale), parfois datées et non rappelées. Elles ne sont pas toujours reprises de façon explicite dans le texte de référence que constitue l'Instruction générale sur les visas (IGV). Document confidentiel (non public), cette instruction générale est en l'état une compilation de notices et de fiches express présentant les principes de base et les modalités de la politique des visas, à l'attention exclusive des praticiens du ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères et du ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer.

Je note qu'elle ne comprend pas de section dédiée à la politique d'attractivité, et que celle-ci est évoquée ici et là de façon parfois marginale, entre les différentes notices thématiques de l'IGV, au gré des sujets traités (à titre d'exemple, la dernière partie de la notice consacrée aux visas de circulation est intitulée « délivrance des visas de circulation à certains publics cible de notre attractivité »).

La mission recommande prioritairement qu'une instruction générale énonce la priorité donnée à l'attractivité et rassemble des directives pratiques claires et actualisées. Elle s'insérera et constituera une part intégrante et dédiée de l'IGV.

Outre l'IGV qui est un document confidentiel à l'usage des services, l'information sur les procédures à suivre par les demandeurs de visas doit être visible, claire et homogène sur le support crucial que constitue désormais le site France-Visas, les sites de nos postes se limitant à reprendre dans les mêmes termes ces éléments d'information.

Recommandation n°2 : Produire une instruction sur la politique d'attractivité et l'intégrer dans l'instruction générale sur les visas (IGV)

2.1.3. Assurer une communication large de l'instruction générale « attractivité » aux décideurs de l'administration

L'instruction générale devra faire l'objet d'une large communication interne à l'usage des praticiens des visas dans les services des deux ministères, dans les ambassades, les consulats, les préfetures ainsi qu'auprès des chefs de services extérieurs dans les postes diplomatiques et consulaires (services de coopération et d'action culturelle, services économiques régionaux, , attachés de défense, attachés de sécurité intérieure, instituts français) et des opérateurs (Business France, Campus France, Atout France), qui constituent autant de partenaires qui doivent être étroitement associés à la mise en œuvre

des mesures d'attractivité. Les sessions de formation des praticiens des visas incluront un module « attractivité », avec des études de cas. De la même façon, les journées consulaires annuelles (en juin) seront l'occasion d'informer les participants et de dresser un bilan de la mise en œuvre de l'instruction générale. Au-delà des sessions de formations, le partage d'informations entre les postes gagnerait à être formalisé, notamment sur des sujets complexes comme la lutte contre la fraude, avec la mise en réseau des référents « fraude » des services chargés des visas.

L'accent nouveau mis sur la priorité attractivité pourra donner lieu à une annonce concurremment sans doute à la réaffirmation des autres politiques, par exemple à l'occasion de la prochaine conférence des ambassadeurs en août 2023.

Recommandation n°3 : Promouvoir la politique d'attractivité auprès des décideurs de l'administration

2.1.4. Bâtir un réseau de référents « migrations & attractivité »

2.1.4.1. *Désigner pour le ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères un référent ministériel chargé de la coordination de la politique d'attractivité*

Au sein du ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères, plusieurs directions sont concernées à différents titres par la politique d'attractivité dans ses différentes composantes (direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, direction générale de la mondialisation, direction des ressources humaines).

Faisant le constat de lacunes dans la coordination sur ce sujet, la mission recommande de désigner un référent ministériel, probablement l'ambassadeur en charge des migrations, renommé « ambassadeur en charge des migrations et de l'attractivité ». Il aura pour mission l'animation du réseau, via les correspondants « migrations et attractivité » des postes diplomatiques, le suivi de la mise en œuvre des instruments de la politique d'attractivité au moyen d'une grille d'indicateurs (voir § 2.1.5) et veillera à une harmonisation des pratiques des services consulaires. Il sera le référent ministériel pour les directions du ministère, les autres ministères et les opérateurs concernés (Campus France, Atout France, Instituts français, Business France).

Pour le ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer, la sous-direction des visas est le référent naturel en charge de la déclinaison de la politique d'attractivité en matière de visas, en concertation avec la sous-direction de la politique des visas du ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères.

2.1.4.2. *Désigner dans les postes diplomatiques un référent attractivité et créer un Comité Pays Migrations & Attractivité (réunion de service thématique)*

La mise en œuvre de la politique d'attractivité passe également par la désignation d'un référent attractivité dans chaque poste diplomatique (le plus souvent le Numéro 2 de l'ambassade) et la mise en place d'une coordination entre tous les services impliqués. La mission recommande d'instaurer,

sous le pilotage de l'ambassadeur, un Comité Pays Migrations & Attractivité qui serait chargé de veiller à la mise en œuvre des instructions en matière de publics prioritaires.

La mission souligne l'importance de mettre en regard de la prévention des risques sécuritaires et migratoires des objectifs positifs, qui devront être affirmés et suivis par le Comité pays.

Recommandation n°4 :	Désigner référent ministériel l'ambassadeur chargé des migrations rebaptisé « ambassadeur chargé des migrations et de l'attractivité »
Recommandation n°5 :	Désigner un référent « migrations & attractivité » et instaurer un comité migrations et attractivité dans chaque poste diplomatique

2.1.5. Définir des indicateurs de pilotage

Le manque de référentiel commun sur le bon fonctionnement, l'efficacité et les points faibles d'un service des visas peut donner aux postes le sentiment de naviguer à vue.

La mission recommande d'établir une grille d'indicateurs commune à tous les postes – avec des objectifs encadrés par des fourchettes tenant compte des spécificités locales - sur les délais d'obtention d'un rendez-vous, de traitement, du stock de dossiers en instance (cf. § 3.2.6), de taux de délivrance par type de visa.

Des indicateurs positifs et des objectifs de performance doivent permettre de mesurer l'impact des mesures d'attractivité, comme le taux de progression annuel de la délivrance de visas de circulation par public cible et par durée du visa. Cette meilleure lisibilité permettra à chaque poste de choisir les objectifs prioritaires à décliner localement en fonction du contexte.

La gestion des membres des services des visas doit tenir compte des progrès réalisés dans l'accomplissement de ces objectifs, si possible avec la reconnaissance de leur contribution individuelle en termes de progression de carrière.

Recommandation n°6 :	Fixer des objectifs généraux et locaux concernant le traitement des publics prioritaires et gérer en conséquence les agents des services consulaires
-----------------------------	---

2.2. Tirer mieux parti des procédures visas existantes au bénéfice des publics cibles

A court terme, priorité doit être donnée à la mobilisation des instruments existants au bénéfice des publics cibles. Leur efficacité au service des objectifs d'attractivité peut être significativement améliorée.

2.2.1. Faire du visa de circulation l'attribut des publics cibles

Il est non seulement possible mais souhaitable de rendre au visa de circulation (court séjour à entrées multiples) sa vocation d'instrument de facilitation de la mobilité et d'en faire l'attribut, la marque distinctive de reconnaissance, des publics cibles. Les candidats de ces publics sont, dans un premier temps, considérés comme prioritaires. Après un premier aller-retour, nous pouvons les considérer comme sûrs.

Pour ce faire, on peut :

- généraliser l'attribution de visas de circulation. Lorsqu'ils relèvent des publics cibles, la norme doit être qu'après un premier retour, les candidats bénéficient donc de visas de circulation. La mission recommande même la fixation pour chaque poste d'un objectif de croissance annuelle du ratio des visas de circulation au regard du volume des visas de court séjour délivrés (avec pour référence le volume atteint en 2019).

- étendre la durée de validité des visas de circulation délivrés. Le code communautaire des visas (CCV) consacre la possibilité de délivrer des visas de circulation pour une durée inférieure ou égale à 5 ans aux demandeurs connus du poste (art. 24). La mission recommande de faire un plein usage de cette possibilité en octroyant dès la deuxième présentation, la durée maximale, avec pour seule limite celle de la validité du passeport. En comparant avec les partenaires Schengen, la mission a constaté que la France fait une interprétation inutilement restrictive de la modalité dite 'de la cascade'¹. Supprimer, pour les publics cibles, cette modalité revient évidemment à éliminer le flux des demandes de renouvellements.

La mission recommande que la France informe ses partenaires Schengen qu'elle cessera d'appliquer cette modalité 'de la cascade' à ses publics prioritaires à compter du 01/07/2023. Et s'agissant de la délicate question des familles accompagnantes, le Comité Migrations et Attractivité pourra délibérer sur cette question. En première approche, il nous a semblé raisonnable de faciliter l'octroi de visas de court séjour aux familles (en se limitant au conjoint et aux enfants mineurs) des titulaires des visas de circulation.

Recommandation n°7 :	Généraliser les visas de circulation pour les publics cibles (immédiat)
Recommandation n°8 :	Etendre au maximum la durée de validité des visas de circulation - supprimer l'application de la 'cascade' pour les publics cibles (juillet 2023)

¹ Dispositif restrictif qui conditionne l'octroi progressif de durées de séjour (en tout état de cause limité à 90 jours) à des précédents : 3 mois si déjà bénéficiaire d'un visa de court séjour, puis 6 mois puis 1 an et ainsi de suite.

2.2.2. Appliquer ‘l’Avantage Alumni’

Parmi les publics cibles, les Alumni, titulaires d’un diplôme de l’enseignement supérieur français, doivent, en particulier, bénéficier de facilités pour obtenir un visa de circulation. Un traitement privilégié a été énoncé par le Président de la République dans son discours prononcé à Ouagadougou le 28 novembre 2017. Force est de constater qu’il n’a guère été suivi d’effet malgré la mise en œuvre de plusieurs préalables :

- la plateforme France Alumni permet l’inscription du bénéficiaire en incluant ses informations personnelles et sa situation professionnelle ;
- l’outil de vérification du diplôme (application développée par la société Vérif Diploma en lien avec le ministère français de l’enseignement supérieur et de la recherche) permet d’authentifier le diplôme dont se prévaut l’alumni.

La mission recommande :

- de généraliser le bénéfice de cet ‘Avantage Alumni’ relatif au visa de circulation à tous les titulaires de diplômes de niveau master et plus, et de confier au Comité de pilotage Bienvenue en France² le soin d’étudier les modalités éventuelles de son extension à d’autres niveaux de qualification.
- d’adopter des modalités de traitement spécifiques à cette catégorie de demandeurs, tant en termes de prise de rendez-vous (cf. § 2.3), qu’en termes d’allègement des justificatifs (cf. § 2.4), la qualité du demandeur Alumni étant attestée par son inscription sur la plateforme et la détention vérifiée d’un diplôme de niveau requis.
- d’assurer une large communication de ce dispositif, tant en interne, que par une campagne à destination de ce public cible, dont le lancement interviendrait en clôture des prochains ‘France Alumni Day’ (28 mai 2023).

Recommandation n°9 :	Attribuer un visa de circulation à tous les Alumni détenteurs d’un diplôme français de niveau master ou plus et faciliter en conséquence leur traitement
Recommandation n°10 :	En faire l’annonce et lancer une campagne de communication lors des ‘France Alumni Days’ (mai 2023)

2.2.3. Rendre lisibles et attractifs les Passeports-talents

Le Passeport-talent permet l’exercice d’une activité en France et présente le double avantage de dispenser le bénéficiaire d’autorisation de travail (en dérogation aux conditions de traitement de l’immigration professionnelle) et de faire bénéficier les membres de la famille d’un visa de long séjour

² Comité composé de représentants des Ministères de l’Europe et des Affaires étrangères, de l’Intérieur et des Outre-mer, de l’Enseignement supérieur et de la Recherche, de l’agence Campus France, du Centre national des Œuvres universitaires et sociales (CNOUS) et du Conservatoire national des Arts et Métiers (CNAM).

(en dérogation à la procédure de regroupement familial). Une meilleure lisibilité du dispositif et un élargissement du nombre de ses potentiels bénéficiaires sont éminemment souhaitables par :

- l'attribution systématique d'un visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) dispensant, pendant toute la durée de sa validité (un an au maximum), de l'obligation de solliciter une carte de séjour. A ce terme, la délivrance de la carte de séjour pluriannuelle en préfecture pourrait être également facilitée (par un accueil spécifique de ces publics).

Soulignons qu'un interfaçage rapide des applications France-Visas et ANEF (administration numérique pour les étrangers en France) évitera une nouvelle saisie des données par le demandeur (cf. § 3.2.4).

- la réduction du nombre de profils de passeports-talents à 5 au lieu des 10 actuels : salarié, dirigeant, investisseur, chercheurs, professionnels reconnus venant exercer dans les domaines culturel, éducatif ou sportif.

- l'assouplissement des conditions de ressources minimales pour les demandeurs juniors dans leur domaine d'activité de sorte à inclure dans les potentiels bénéficiaires d'un Passeport-talent certains des publics cibles qui en sont aujourd'hui écartés (salariés qualifiés – par exemple de nombreux jeunes ingénieurs -, professionnels des industries culturelles et créatives, artistes).

Recommandation n°11 :	Systématiser l'attribution d'un VLS-TS d'une durée d'un an au Passeport-Talent
Recommandation n°12 :	Simplifier les catégories de Passeport-Talent en 5 profils maximum
Recommandation n°13 :	Elargir le vivier des potentiels Passeports-Talents en assouplissant les conditions de ressources pour les débuts de carrière

2.2.4. Clarifier les exigences, unifier la procédure d'accès et accompagner les étudiants dans leur demande de visa

Les étudiants étrangers désireux de poursuivre leurs études supérieures en France constituent la seule catégorie de public clairement identifiée et bénéficiant d'une procédure dédiée de traitement. Mais il faut faire face non seulement à une explosion des demandes, notamment en Afrique (+32% entre 2019 et 2022), mais aussi à la dualité du processus actuel (candidature, admission directe), à la pression venant de la commercialisation par des établissements français relayés par des officines locales de formations en réalité peu qualifiantes. Tout ceci génère des frustrations croissantes auprès de très nombreux jeunes (et de leurs proches) et nourrit *in fine* un narratif anti-français.

Les processus ont été analysés en détail car une amélioration de la situation pour cette catégorie de postulants aura un impact certain, en particulier en Afrique, et donc des propositions détaillées sont formulées, tant en amont qu'en aval du parcours d'admission. A cet effet la mission recommande :

- d'assurer un service gratuit d'information et de pré-orientation accessible au plus grand nombre, par le développement systématique des sites des Espaces Campus France (ECF), distincts de la plateforme

dédiée à la procédure Etudes en France (EEF) qui offriront services d'accueil et conseils en présentiel. Ils s'appuieront sur des produits innovants de communication susceptibles d'être relayés sur les réseaux sociaux. A cet égard, les initiatives prises par l'ECF au Sénégal nous ont paru exemplaires (site <https://monespacesn.campusfrance.org> ; accueil sur rendez-vous sous 48h).

- d'afficher des critères clairs d'éligibilité afin de crédibiliser les conditions de réussite du projet d'études. Composés d'un socle commun, ces critères pourraient être complétés de prérequis adaptés selon les pays pour favoriser par exemple le niveau master ou équivalent, et les formations d'intérêt pour la France. S'agissant du niveau des ressources exigibles, le seuil (actuellement de 615€/mois) apparaît ne plus correspondre au niveau de dépenses mensuelles moyen d'un étudiant international en France (estimé à 870€).

- de responsabiliser le potentiel candidat à des études supérieures en France en lui permettant d'évaluer son projet d'études, par exemple en généralisant le processus d'auto-évaluation – gratuit – mis en place par l'ECF au Sénégal. Pour en renforcer la portée, le compte-rendu devrait être signé par le potentiel candidat et présenté lors de l'inscription à la procédure Etudes en France, attestant ainsi que le candidat s'y engage en connaissance de cause.

- de faire de la procédure Etudes en France (EEF) le Parcoursup des étudiants étrangers (comme déjà recommandé par la Cour des Comptes dans son rapport sur la mobilité internationale des étudiants publié en septembre 2019). La procédure EEF³, quand elle est obligatoire⁴, doit en effet constituer la voie d'accès unique pour l'inscription d'étudiants étrangers en France.

- de supprimer la voie d'accès sur présentation d'une admission délivrée hors de la procédure (admission obtenue directement auprès d'établissements non répertoriés sur la plateforme).

Cette décision nous semble absolument nécessaire. Les services rendus aux candidats par la voie de la candidature (aide au choix des formations, évaluation du projet académique et valorisation des candidatures auprès des établissements, notamment par le signalement d'une mention « excellent »⁵) permettront d'éviter les refus de visas résultant d'une pré-inscription à des formations sans intérêt réel promues par des intermédiaires et établissements peu scrupuleux.

Elle suscitera néanmoins des réactions fortes de certaines écoles qui se sont habituées à prospecter à l'international sans avoir validé l'intérêt des formations qu'elles offrent. Et bien souvent les demandes de visas correspondantes ne sont pas acceptées, ce qui provoque inéluctablement des déceptions très nombreuses.

Cela reviendra à privilégier les établissements et les formations répertoriés sur la plateforme EEF (370 établissements à ce jour) et signataires pour ce faire de la charte établie par les trois conférences des établissements d'enseignement supérieur en France (conférence des universités, conférence des grandes écoles, conférence des sciences de l'ingénieur), auxquelles il faudra peut-être adjoindre une instance ad hoc pour prendre en compte les établissements désireux de rejoindre la plateforme EEF sans relever des conférences citées. L'adoption de ces modalités conduira les nouvelles écoles candidates à l'accueil d'étudiants étrangers à devoir se faire reconnaître.

Des modalités, strictement dérogatoires (dispense d'entretien par exemple), pourront être conservées pour les élèves des établissements d'enseignement français à l'étranger (éligibles à Parcoursup), pour

³ Dématérialisée depuis 2015 au travers de la plateforme du même nom.

⁴ Hors de l'UE et de l'espace économique européen.

⁵ A hauteur de 10% des évaluations positives.

les formations accessibles par concours, et celles relevant de parcours de double diplomation et de co-diplomation agréés par des conventions ou dans le cadre d'établissements français délocalisés.

Pour réduire le nombre de demandes non satisfaites, développer sur place des cursus d'enseignement supérieur délivrant des diplômes reconnus par la France est éminemment souhaitable. Cela répond aux besoins et offre une alternative crédible au départ pour l'étranger. Le Campus Franco-Sénégalais en constitue un exemple à développer (1 200 étudiants concernés à ce jour).

Dans certains pays représentant un fort enjeu d'attractivité et où les pratiques actuelles de recherche par les étudiants d'une admission reposent très majoritairement sur le travail d'agences spécialisées locales (cas notamment de l'Inde, pour plus de 90% des étudiants souhaitant poursuivre leurs études en France), une solution d'accréditation de ces agences leur permettant un accès à la plateforme EEF (ou à un module qui leur serait dédié) devrait être étudiée.

La mission recommande la mise en place de cette mesure pour la rentrée académique 2024/2025, en l'annonçant dès à présent, de sorte à donner l'opportunité aux établissements qui le souhaitent de rejoindre la plateforme EEF, et de confier la mise en œuvre de cette mesure au Comité de pilotage Bienvenue en France.

En aval de la procédure d'admission via la plateforme EEF, la mission recommande par ailleurs :

- d'instaurer une étape obligatoire pour que le candidat admis confirme (ou non) son intention de réaliser son projet et dépose une demande de visa, en pleine connaissance des conditions requises qui lui seront rappelées à cette occasion et dont il attestera avoir pris acte.

L'instauration de cette étape pourrait par ailleurs permettre, selon des conditions à définir, de dissocier les frais de la procédure d'admission (perçus lors de l'inscription sur la plateforme) des frais d'accompagnement à la soumission de la demande de visa (justifiés par un service d'accompagnement accru en la matière cf. ci-dessous).

- de confier aux Espaces Campus France (ECF) un rôle d'accompagnement à la présentation de la demande visa, incluant une vérification des pièces requises, une aide au demandeur pour remplir les conditions d'obtention du visa (avec orientation vers des solutions de financement, d'hébergement et d'assurance), et l'établissement d'une grille d'analyse de la demande de visa au regard de l'ensemble de ces éléments (cf. 2.4.2).

- de charger les ECF de gérer, en lien avec le prestataire de services externalisés (PSE), l'attribution des rendez-vous pour le dépôt de la demande, selon l'exemple de l'ECF à Tunis, et de prioriser les demandes ayant fait l'objet d'une analyse favorable, en particulier les dossiers précédemment signalés comme « excellents » en procédant au surplus à la dématérialisation des dossiers de demande de visa pour études (module existant dans l'application France-Visas)

- de faire savoir qu'une analyse défavorable emporte rejet de la demande de visa.

La mission relève qu'un tel développement du rôle des Espaces Campus France implique un renforcement de leurs capacités qui peut être financé par une augmentation des tarifs de la procédure EEF accompagnée d'une réaffectation des recettes au sein de ces établissements à autonomie financière. L'opérateur parisien devra aussi soutenir le réseau des ECF en investissant en formations, y compris à la détection des fraudes. En fonction des flux, le rôle d'accompagnement à la soumission de la demande de visa pourrait être confié au PSE - dans le cadre d'un contrat de prestation additionnel (expérimentation prochainement lancée à Alger).

Recommandation n°14 :	Développer l'information et l'orientation accessibles gratuitement à tous (dont les critères d'éligibilité) et généraliser l'auto-évaluation par l'étudiant de son projet d'études
Recommandation n°15 :	Faire de la procédure Etudes en France la voie unique d'admission pour les étudiants étrangers (rentrée 2024/2025)
Recommandation n°16 :	Accroître le rôle des Espaces Campus France dans l'évaluation des demandes de visa pour études
Recommandation n°17 :	Charger les Espaces Campus France de gérer directement les rendez-vous de dépôt des demandes de visa pour études auprès des prestataires de services externalisés (PSE)

2.3. Accélérer les rendez-vous pour les publics cibles

Le dispositif actuel a été rendu inopérant par le jeu d'intermédiaires informels. En effet, la procédure veut qu'après avoir complété sa demande de visa en ligne sur le site france-visas.gouv.fr, le demandeur prenne un rendez-vous pour déposer son passeport et les pièces requises, effectuer le recueil des données biométriques et payer les frais de visa. Le ministère des affaires étrangères a engagé en 2010 un processus d'externalisation de ces rendez-vous auprès de prestataires privés⁶.

Pour prendre un rendez-vous chez ces prestataires de services externalisés (PSE), il convient de créer un compte sur leur site (distinct donc de france-visas.gouv.fr) et de choisir un créneau de rendez-vous dans un calendrier mis en ligne. Le nombre de créneaux disponibles est fixé par le poste consulaire en fonction de ses capacités de traitement, selon des catégories qui varient selon les postes mais qui distinguent généralement les visas court et long séjour et certains motifs de déplacement.

Il a été constaté que ce dispositif est généralement très fortement perturbé par le jeu d'intermédiaires qui captent les rendez-vous disponibles en ligne et les revendent ensuite à des prix élevés, ce qui s'accompagne souvent d'une aide à la constitution du dossier pouvant aller jusqu'à la fourniture de documents frauduleux.

Ce phénomène massif de captation des rendez-vous par ces officines et l'éviction des usagers de la procédure normale pour déposer son dossier, constitue un sujet majeur de frustration et de mécontentement, qu'il s'agisse des publics cibles ou des demandeurs ordinaires, et décrédibilise l'ensemble du dispositif.

La pression ainsi engendrée sur le dispositif se traduit par un recours croissant aux interventions, dont la très grande majorité concerne la prise de rendez-vous et dont le nombre peut atteindre une part importante des visas délivrés. Le traitement de ces interventions perturbe le fonctionnement des postes, jusqu'à l'ambassadeur lui-même souvent très fortement sollicité.

⁶ Choisis par appel d'offre local, ces prestataires sont actuellement au nombre de trois (TLS, VFS, CAPAGO). Dans son rapport public annuel de 2017, la Cour des Comptes s'est félicitée de ce dispositif, qui permet de faire face à l'augmentation des demandes et de désengorger les consulats, tout en restant économe pour les finances publiques puisque le coût en est supporté par le demandeur.

Les prestataires eux-mêmes tentent de juguler le phénomène (blocage des adresses IP, mot de passe par SMS, prépaiement des frais...), sans avoir pu à ce jour régler le problème, tant s'en faut.

La mission propose donc de changer de logique et d'inverser la procédure en passant d'un système de proposition de rendez-vous à un système d'attribution des rendez-vous, d'abord pour les publics cibles mais également pour les autres demandeurs (cf. § 3.2.5).

L'identification des publics prioritaires est pour l'heure assurée par le système des interventions, ce qui tend à faire de cette procédure dérogatoire et chronophage un canal tout à fait excessif. Il est préférable de définir les publics prioritaires en liaison avec des acteurs de référence et d'organiser leur insertion dans les créneaux dégagés. Ces référents se trouvent naturellement parmi les services et organismes de l'Etat présents sur place, soit :

- les espaces Campus France pour les étudiants,
- Business France et les services économiques pour le monde des affaires,
- les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) / Instituts français pour les milieux intellectuels, académiques, artistiques et sportifs,
- d'autres organismes que le comité pays migrations et attractivité jugerait bon d'associer à la démarche.

Des partenariats de ce type existent avec des chambres de commerce, comme la chambre française de commerce et d'industrie du Maroc (CFCIM) ou la chambre de commerce européenne (Eurocham) au Sénégal. Ces organismes ont ainsi la possibilité d'offrir à leurs membres un accès rapide aux rendez-vous chez les prestataires grâce à des créneaux dédiés. D'autres services et partenaires seraient ainsi identifiés comme portes d'entrée pour les rendez-vous, en les encourageant à faire connaître ce rôle.

Cette faculté est à ne pas confondre avec la délégation de la gestion des rendez-vous des étudiants aux espaces Campus France, dans le cadre de créneaux dédiés (cf. *supra*).

Les modalités d'attribution de ces rendez-vous sont à adapter en fonction du volume des demandeurs : soit gestion directe des créneaux si le nombre le justifie, soit possibilité de prescrire aux prestataires d'attribuer des rendez-vous si le public est plus restreint.

Recommandation n°18 : Désigner des « référents métiers » comme porte d'entrée aux rendez-vous pour les publics prioritaires
--

Logiquement, les demandes concernant des visas long séjour pour ces publics cibles, en particulier les « passeport talent » (cf. § 2.2.3), bénéficieront aussi de ces rendez-vous prioritaires.

Recommandation n°19 : Attribuer des rendez-vous prioritaires aux demandeurs de visas long séjour « passeport talent »
--

2.4. Simplifier et accélérer le traitement des demandes

2.4.1. Former des équipes dédiées aux publics cibles

Afin d'accélérer et sécuriser la procédure, les publics cibles ont vocation à bénéficier d'un traitement spécifique de leur demande par les services consulaires. Cela suppose tout d'abord que ces dossiers, qui ont fait l'objet d'un accès prioritaire aux rendez-vous soient signalés par le prestataire, à court terme par des moyens physiques (couleur de pochette, marquage...), à moyen terme par un signalement informatique dans France Visas.

Ces dossiers signalés feront l'objet d'un traitement par des agents formés à ce public prioritaire (instructeurs et agents de droit local). Les décisions négatives sur un dossier signalé ne pourront être prises que par un responsable (probablement le chef du service des visas ou le consul adjoint), de façon à éviter les décisions hâtives et dommageables aux relations bilatérales dont de nombreux exemples ont été rapportés à la mission.

Recommandation n°20 :	Signaler les dossiers des publics cibles et les faire traiter de façon prioritaire par une équipe identifiée et formée (instructeurs et agents de droit local)
------------------------------	---

Recommandation n°21 :	Réserver les décisions négatives à un responsable (chef du service des visas ou consul adjoint)
------------------------------	--

2.4.2. Alléger les procédures d'instruction grâce à la garantie apportée par des acteurs de confiance

Des conventions, prévues par une instruction du 12 janvier 2018, visent à permettre à des entreprises ou organismes partenaires de faciliter les déplacements professionnels de dirigeants ou de leurs salariés, grâce à un accès privilégié aux rendez-vous et à un traitement plus rapide au consulat dès lors qu'elles se portent garantes de leur fiabilité.

Ces conventions sont très diversement utilisées. La mission a ainsi constaté qu'au Maroc, il n'existait pas de convention de partenariat malgré la densité des relations économiques bilatérales. Il en existe en revanche plus de 120 en Algérie. En Inde, le dispositif n'est pas utilisé alors qu'il est en cours de revivification au Sénégal en direction des entreprises mais également d'organismes tels que le comité national olympique et sportif sénégalais.

Ces partenariats sont un outil utile à la condition que ces entreprises ou organismes acceptent de se porter garants du retour de leurs dirigeants ou salariés, ce qui s'accompagnera d'un accès facilité aux rendez-vous mais également d'une instruction plus rapide des dossiers dès lors que s'y attache une présomption de solvabilité et d'absence de risque migratoire. L'instruction portant sur ces dossiers devra ne porter que sur des éléments flagrants susceptibles d'inverser cette présomption.

Cela suppose en contrepartie un contrôle de la part des autorités consulaires sur la mise en œuvre des conventions, notamment sur l'effectivité des retours, contrôles qui seront grandement facilités par la

mise en place, prévue en 2024, d'une interface de France Visas avec le futur système d'entrée et de sortie de l'Union européenne (EES) permettant de vérifier la sortie effective de l'espace Schengen des bénéficiaires d'un visa de court séjour. Dans l'attente, des contrôles physiques aléatoires de retour devront être menés. Ces contrôles pourront mener à la suspension ou à la dénonciation des conventions.

De plus, la mission estime qu'il serait utile que les services de l'Etat (SCAC / Instituts français, Business France, services économiques) puissent eux-mêmes avoir la faculté de se porter garants de l'absence de risque migratoire pour des demandeurs bien connus d'eux. Ainsi, ces services auraient la possibilité d'une part de faciliter l'accès prioritaire aux rendez-vous de leur public (cf. § 2.3.2) et d'autre part de faire bénéficier un public particulièrement sélectionné d'un traitement allégé de leur demande pour ce qui relève de la solvabilité et du risque migratoire. Cela serait particulièrement bienvenu pour le monde culturel et artistique ou encore pour les créateurs d'entreprises, dont les services consulaires ont souvent du mal à apprécier la réalité de la situation professionnelle.

La mission précise que la constitution de listes d'attention positive peut à cet égard s'avérer intéressante. Elle n'en fait toutefois pas une recommandation générale dans la mesure où de telles listes peuvent se révéler, notamment pour les postes importants, longues et difficiles à constituer et à maintenir.

Recommandation n°22 :	Développer de façon volontariste les conventions avec des partenaires de confiance en vérifiant régulièrement leur fiabilité
Recommandation n°23 :	Alléger l'instruction des dossiers sur la base d'une présomption de solvabilité et d'absence de risque migratoire pour les demandeurs présentés par les partenaires de confiance ou par les services de l'Etat

2.4.3. Confier aux prestataires de services externalisés la possibilité de signaler un dossier

À la suite de l'externalisation du processus amont de la gestion des visas, les services consulaires n'ont plus aucun contact direct avec les demandeurs, ce qui limite leur capacité d'évaluation de la sincérité du demandeur. Sans remettre en cause l'externalisation qui a porté ses fruits (amélioration des conditions d'accueil, meilleure gestion des flux sans coût supplémentaire...) nous pourrions à l'inverse aller plus loin dans la mission qui est confiée à ces prestataires en leur confiant un rôle de signalement à l'occasion de l'entretien, qui constitue désormais le seul contact physique avec le demandeur.

Ainsi, sur la base d'une grille d'analyse établie par l'autorité consulaire et sous son contrôle, le prestataire aurait la possibilité de porter à la connaissance de cette autorité les dossiers pour lesquels le profil de la personne qui se présente à l'entretien est manifestement incohérent avec les éléments communiqués dans sa demande de visa.

Ces dossiers seront physiquement identifiés (pastille, pochette de couleur ou autre). Aucun refus d'enregistrer le dossier ne sera pris par le prestataire à ce titre. Le consulat contrôlera régulièrement

cette procédure dans le cadre du contrôle qu'il exerce sur le prestataire. Une formation spécifique devra être prodiguée aux agents des prestataires.

Recommandation n°24 : Donner aux prestataires de services externalisés la possibilité, sous le contrôle du consulat, de signaler un dossier à la suite de l'entretien avec le demandeur

2.5. Adopter un discours de transparence et de vérité vis-à-vis des demandeurs

La contradiction apparente entre une politique d'attractivité (discours d'Ouagadougou, agenda transformationnel en Afrique embarquant la jeunesse, les artistes, les sportifs...) et une politique migratoire restrictive génère de l'incompréhension et du mécontentement, en particulier dans certains pays africains.

En ce sens, la mission recommande :

- d'assumer publiquement la posture de sélectivité (voire les critères de sélectivité) ;
- de communiquer de manière transparente sur les éléments de crispation (qui font le jeu des officines) en particulier les délais de prise de rendez-vous, délais de traitement, l'existence de paiements non remboursables des frais de visa (même en cas de refus) et les conditions requises pour l'attribution d'un visa multi-entrées ;
- de formuler les refus de manière à être intelligible pour le demandeur, c'est-à-dire en se mettant à sa place. Bien qu'il y ait des motifs de refus qui ne peuvent être explicités pour des raisons de sécurité, leur formulation mérite une attention particulière pour limiter les sentiments de vexation.

Les ambassades et les consulats engageront une communication externe pro-active (éléments de langage, conférence de presse, réseaux sociaux ...), notamment sur les directives relatives aux publics prioritaires (passeports talents, alumni, ...)

En complément, elle recommande de favoriser l'accès à une information fiable en homogénéisant les informations sur les sites consulaires, les sites des prestataires et France-Visas (informations, pièces justificatives selon les types de visa), ce qui n'est pas systématiquement le cas.

Enfin, il apparaît indispensable d'accompagner les PSE dans la formation de leurs employés sur une bonne connaissance des différentes catégories de visas pour orienter si nécessaire les publics cibles et pour adopter une posture plus pédagogique dans l'accueil du public – cet accompagnement doit faire l'objet de contrôles (visites inopinées, visites mystères...).

Recommandation n°25 : Assumer publiquement la posture de sélectivité

Recommandation n°26 : Encourager et outiller les ambassadeurs et les consuls généraux pour une communication externe dynamique, proactive et pédagogique

Recommandation n°27 : Homogénéiser les informations sur les sites consulaires, les sites des prestataires et France-Visas

3. Recommandations à moyen terme

3.1. Transformer le réseau consulaire français à l'étranger pour le consolider

L'allongement constaté des délais de rendez-vous (de 2 à 10 semaines), voire leur indisponibilité, et de traitement des demandes de visas – y compris pour les publics cibles – résulte pour une grande part de la pratique actuelle de contingentement du nombre de dossiers que chaque poste consulaire estime être en mesure de traiter, en fonction de ses ressources humaines, et plus précisément du nombre d'agents instructeurs dont il dispose. Il est en effet entendu que le PSE est lui capable d'ajuster le nombre de ses agents au volume de dossiers à réceptionner/remettre, et que son intérêt est au contraire d'accroître ce volume dont dépend son chiffre d'affaires. Le sujet central est donc bien celui de l'organisation des ressources humaines affectées au traitement des demandes de visas.

Outre une productivité accrue induite par l'allègement des procédures de traitement des publics cibles (cf. § 2.4), l'amélioration des délais de traitement par les services consulaires requiert un renforcement de leurs capacités, d'autant que la demande va croissante.

Or, comme l'a constaté la mission, le réseau consulaire français à l'étranger est à ce jour fragile car constitué de nombreux services visas, aux effectifs réduits (de 1 à 3 agents instructeurs) qui ne sont en mesure ni d'absorber les aléas et cycles de la gestion RH (rotation, congés, maladie, formation), ni les pics saisonniers. En outre cette segmentation en unités trop réduites peut donner lieu à des disparités de traitement et un défaut de mutualisation des bonnes pratiques et d'animation du réseau. Enfin, elle empêche de dédier des équipes au traitement des publics cibles, condition à l'effectivité des mesures de priorisation de ces publics.

3.1.1. Définir une configuration minimale des services visas déterminant leur viabilité

En première approche, la mission considère que cette configuration minimale souhaitable devrait comprendre 5 ETP instructeurs et environ le double d'agents de droit local (ADL). Elle estime que l'amélioration du traitement des visas face à une demande croissante tendra nécessairement vers la constitution de services visas plus importants. A cet égard, le regroupement en deux services composés chacun de 35 agents tel que conduit au Maroc doit servir de référence.

Une taille suffisante permettra en outre d'organiser la spécialisation des équipes pour améliorer le traitement des publics cibles, des grands comptes et des partenariats, ainsi que du risque migratoire et de la fraude.

En conséquence, à niveau constant d'ETP⁷ consacrés à ce réseau au niveau mondial, la mission recommande :

a/ le regroupement des services des visas à l'échelle d'un pays (tout en maintenant, selon les nécessités propres à l'administration des Français et au développement de notre politique d'influence, les autres services consulaires).

⁷ Alors que ce nombre a diminué de -3% entre 2019 et 2022 (815 en 2022 dont 300 titulaires et 515 ADL contre 840 en 2019 dont 340 titulaires et 500 ADL).

En Afrique, ce regroupement doit par exemple être conduit au Congo-Brazzaville (Pointe Noire/Brazzaville) et au Cameroun (Douala/Yaoundé), voire au Nigéria (Lagos/Abuja).

Pour certains pays à échelle continentale et structure fédérale, et à forts flux (comme l'Inde par exemple), ce regroupement pourrait être organisé en deux unités (Nord-Sud).

Cette mesure peut être mise en œuvre pour l'été 2025 (délai notamment nécessaire à la programmation des effectifs, aux changements d'affectation des agents titulaires et aux transferts ou fin de contrats/nouveaux recrutements d'ADL, à la relocalisation et aux aménagements immobiliers).

Elle doit s'accompagner du déploiement des PSE, là où ils n'interviennent pas encore, et de la multiplication des centres délocalisés là où ils sont déjà présents, pour permettre un dépôt des demandes et une remise des titres visés au plus près des demandeurs.

Si le regroupement des effectifs actuels ne permet pas d'atteindre la configuration minimale de viabilité à l'échelle d'un pays, des redéploiements d'ETP entre pays et zones géographiques doivent être opérés, également d'ici l'été 2025.

b/ l'étude, malgré le souhait exprimé par les Ambassadeurs de disposer d'un service des visas dans leur pays de résidence, des conditions de regroupements complémentaires à l'échelle de sous-régions dont les caractéristiques en termes d'enjeux d'attractivité et de pression migratoires sont similaires.

Cette étude devra notamment tenir compte, au-delà des proximités géographiques, des similitudes en termes de langue et de contexte culturel, de liens avec la France et de pratiques en matière de fraude.

Cette étude devra prévoir les conditions dans lesquelles le service des visas compétent pour la sous-région entretiendra des relations avec les chefs de poste des pays en relevant afin de prendre en compte leurs publics prioritaires.

Le pilotage de ces évolutions impératives de la cartographie du réseau doit être assuré par le Comité stratégique migration et attractivité, en lien avec la DFAE.

Recommandation n°28 : Assurer la viabilité des services de visas par la détermination d'une configuration minimale

Recommandation n°29 : Procéder au regroupement des services de visas à l'échelle des pays (été 2025) et étudier les conditions de regroupements complémentaires par sous-région

3.1.2. Mettre à profit la dématérialisation pour renforcer les capacités d'appui aux services des visas à l'étranger.

Dès lors que la dématérialisation du traitement des demandes de visas sera effective dans l'application France-Visas (cf. § 3.2.2), la mission recommande, en s'inspirant des solutions adoptées par certains de nos partenaires Schengen (Allemagne, Belgique et Suisse), de constituer en France un dispositif d'appui centralisé visant à décharger les services visas dans le réseau consulaire à l'étranger et dont les missions seraient les suivantes :

- traiter toutes les demandes d’asile. En effet, ces dossiers, complexes et chronophages, souvent liés à des situations de crise par nature imprévisibles, emportent des conséquences directes d’installation durable sur le territoire français et relèvent d’une obligation d’examen au titre des conventions internationales auxquelles la France est partie.
Dans le même esprit, le traitement des demandes de regroupement familial ou toute autre demande de long séjour lié à des motifs familiaux pourrait être confié, sous des modalités à préciser, à ce dispositif central.
- prendre ponctuellement le relais des postes, à leur demande ou en cas de défaillances, dans l’instruction des autres demandes. Ce soutien pérenne se substituerait aux missions de renfort projetées dans les postes, processus actuel dont la réactivité et l’efficacité ne paraissent pas optimales à la mission d’évaluation. Ce dispositif d’appui centralisé constituerait une modalité plus aboutie et dédiée aux visas du ‘Centre de soutien consulaire’ mis en place en 2022.

La mission estime par ailleurs utile de prendre en compte l’expérience du ‘Consulat olympique’, mis en place pour la délivrance des visas aux demandeurs accrédités par le Comité des Jeux olympiques, afin de déterminer les conditions dans lesquelles un processus analogue pourrait être appliqué à l’avenir à d’autres publics cibles ou pour d’autres événements d’ampleur.

A contrario, la mission considère que l’hypothèse d’une plateforme centralisée traitant toutes les demandes de visas en lieu et place du réseau consulaire à l’étranger, telle que mise en œuvre par nos partenaires néerlandais, doit être écartée. En effet, elle risquerait d’encourir les mêmes résultats négatifs que ceux relevés par la Commission européenne s’agissant de ce dispositif à La Haye : saturation des délais de demandes de rendez-vous auprès des PSE, délais de traitement allongés du fait d’inévitables ‘allers et retours’, défaut de supervision des PSE et de coopération locale Schengen, manque de compétences métier et linguistique. Par ailleurs, les flux concernés et les enjeux d’attractivité ne sont pas comparables avec ceux de la France ; et l’efficacité des Pays-Bas dans le contrôle des flux migratoires n’apparaît pas exemplaire.

Recommandation n°30 : Constituer un dispositif central pour traiter les demandes d’asile et assurer ponctuellement l’appui des services de visas à l’étranger
--

3.2. Continuer à investir dans les systèmes d'information

3.2.1. Poursuivre les améliorations et les développements de France-Visas

Une accélération et une fiabilisation du processus de délivrance des visas seront attendus grâce à des évolutions de France-Visas visant à rendre ce système d'information plus performant et à l'interconnecter/l'interfacer avec d'autres systèmes d'information nationaux et européens. Mis en place dans les postes consulaires à compter de 2018, le déploiement de France-Visas sera achevé dans les prochains jours avec le poste de Djibouti. Arrêtées conjointement par le ministère de l’intérieur et

des outre-mer et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, les évolutions du programme France-Visas sont planifiées dans une feuille de route hiérarchisant les priorités⁸.

La mission a pu constater que l'accueil de France-Visas par les agents des services consulaires est souvent réservé voire défavorable parce qu'il provoque une baisse sensible de la productivité. Parmi les causes avancées, une ergonomie imparfaite, des problèmes de lenteur et de coupures de réseaux et un plus grand nombre d'informations à renseigner dans l'application sont cités, mais aussi les contrôles de sécurité généralisés depuis le début de l'année.

Le temps nécessaire à une meilleure prise en main par les agents de cet outil récent et une formation à parfaire doivent pouvoir améliorer ce premier ressenti défavorable. Pour autant, des difficultés réelles faisant écho aux arguments présentés à la mission dans les postes ont bien été identifiées par l'équipe projet France-Visas qui a déjà procédé au premier trimestre 2023 à des améliorations des fonctionnalités existantes sur la base des remontées des utilisateurs tout en proposant des actions de formation sur site. Ce processus itératif d'amélioration doit prioritairement être poursuivi afin que France-Visas puisse rapidement être adopté sans réserve par les utilisateurs.

Les problèmes de performance rencontrés et ressentis doivent cependant être appréciés en tenant compte du passage d'une application Réseau Mondial Visas (RMV) reposant sur des bases locales peu sécurisées à une application web permettant une gestion centralisée des informations, avec des mises à jour régulières, offrant des possibilités d'interconnexions avec d'autres systèmes d'information et conforme aux niveaux d'exigences actuelles en termes de sécurité. Les problèmes de lenteur des réseaux locaux doivent par ailleurs continuer à faire l'objet d'un suivi attentif de la part de la direction numérique du ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères, en charge de cette mission en lien avec l'équipe projet France-Visas.

S'agissant des contrôles sécuritaires, qui découlent d'une obligation communautaire, leur mise en place a été complexe, ce qui a impacté le processus de délivrance des visas et provoqué des interrogations et incompréhensions parmi non seulement les agents des services consulaires mais aussi les consuls et les ambassadeurs. Aujourd'hui normalisé, le processus mérite toutefois d'être ajusté pour obtenir des délais encore plus courts. La mission estime également que les principes et modalités de ces contrôles de sécurité devraient être présentés et expliqués aux consuls à l'occasion des prochaines journées du réseau consulaire de juin 2023, voire aux ambassadeurs à l'occasion de la prochaine conférence des ambassadeurs d'août 2023.

Recommandation n°31 :	Mettre l'utilisateur au centre des réflexions pour améliorer la productivité – Organiser une communication bidirectionnelle entre l'équipe France-Visas et les services consulaires
------------------------------	--

3.2.2. Procéder à la dématérialisation des demandes de visas

La mise en œuvre effective de la dématérialisation de l'ensemble des demandes de visas est une priorité. Déjà possible pour les étudiants depuis avril 2021, elle a été utilisée par un tiers d'entre eux

⁸ Priorité 1 : réaliser la solution spécifique pour les JO 2024 – Priorité 2 : Consolider France-Visas – Priorité 3 : être au RDV de la mise en œuvre des interconnexions avec les SI européens – Priorité 4 : poursuivre l'ouverture de France-Visas aux partenaires nationaux.

pour la campagne 2022, les prestataires de services externalisés ne procédant pas à cette dématérialisation pour les deux tiers restants. Elle est également mise en œuvre dans le cadre de la préparation des Jeux Olympiques 2024, le comité d'organisation des Jeux Olympiques (COJO) transmettant au portail France-Visas les pièces nécessaires (limitées par rapport à une instruction standard) à l'instruction des dossiers de façon dématérialisée.

Outre l'accélération de l'instruction par une transmission plus rapide des dossiers, la dématérialisation complète facilitera le regroupement de services des visas sur une plate-forme d'instruction à l'échelle d'un pays, de plusieurs pays, voire à l'échelle nationale le cas échéant pour certaines catégories de dossiers (cf. § 3.1.2). Ces évolutions emportent la nécessité de confier aux PSE le soin de numériser les documents présentés par le demandeur si celui-ci ne l'a pas déjà fait.

Par ailleurs, une réflexion devra être engagée sur la possibilité de confier aux PSE la responsabilité d'apposer les vignettes visas sur les passeports, ce qui permettrait d'éviter tout flux physique de documents entre les plateformes déportées des prestataires et les services d'instruction des visas.

La dématérialisation est également une étape indispensable avant de pouvoir procéder à l'interfaçage avec l'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) et avec la future plateforme européenne de délivrance des e-visas Schengen prévue pour 2026.

3.2.3. Interfacer France-Visas avec le système d'entrée/de sortie de l'Union européenne (Exit/Entry System - EES)

EES vise à améliorer l'efficacité des vérifications aux frontières extérieures de l'espace Schengen en créant un système d'entrée/de sortie (EES) centralisé pour les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures de l'Union européenne pour un court séjour.

L'interfaçage de France-Visas avec EES permettra de disposer d'un instrument puissant de fiabilisation des critères de délivrance des visas dans les postes consulaires, au premier rang desquels figure la mesure de la pertinence des conventions de partenariat établies et du niveau de garantie des référents métiers (cf. § 2.4.3).

Prévu en priorité 4 de la feuille de route France-Visas, cet interfaçage doit être anticipé et priorisé de telle façon à pouvoir être opérationnel dès la mise en œuvre de EES, à une date restant incertaine (fin 2023 voire courant de l'année 2024) compte tenu des difficultés techniques rencontrées pour le développement de ce programme européen mais aussi du déroulement des Jeux Olympiques en France à l'été 2024.

3.2.4. Interfacer France-Visas avec l'ANEF (Administration Numérique pour les Etrangers en France)

Dès lors qu'il existe un continuum entre l'entrée et le séjour d'un étranger, le développement séparé de deux applications relevant par ailleurs de la même direction générale pose question. En tout état de cause, l'interfaçage de France-Visas avec le système de gestion des étrangers en France (ANEF) est nécessaire pour fiabiliser et fluidifier l'instruction et la décision de délivrance d'un titre de séjour d'un demandeur en possession d'un visa. En effet, du point de vue de l'utilisateur, il est difficilement compréhensible de devoir fournir à nouveau à la préfecture des pièces déjà transmises à l'appui de la

demande de visa. Ainsi, la consultation des pièces initiales relatives à une demande de visa permettra aux agents des préfectures d'apprécier la cohérence du parcours du demandeur en France et de ne lui demander que les nouvelles pièces nécessaires à la bonne appréciation des motifs justifiant le titre de séjour sollicité.

Recommandation n°32 : **Prioriser dans la feuille de route du programme France-Visas : 1/ la dématérialisation de l'ensemble des demandes de visa – 2/ l'interfaçage de France-Visas avec EES – 3/ l'interfaçage de France-Visas avec l'ANEF**

3.2.5. Généraliser l'attribution des rendez-vous par les prestataires de services externalisés (PSE)

Dans les pays à forte pression migratoire où la délivrance d'un visa représente un enjeu considérable pour de nombreux demandeurs, obtenir un RDV auprès des PSE dans un contexte de contingentement très fort des créneaux disponibles suscite un commerce lucratif (cf. § 2.3). Des officines spécialisées en la matière proposent leurs services en déployant tous types de modes opératoires y compris illégaux pour capter un maximum de rendez-vous et les revendre. Les PSE, en lien avec les services consulaires, ont adopté localement des mesures spécifiques pour lutter contre ces trafics (prépaiement des frais de service, détection des adresses IP utilisées pour un nombre élevé RDV, ...) qu'il conviendrait de généraliser pour les plus efficaces d'entre elles mais qui n'ont en réalité pas résolu le problème.

Pour mieux lutter contre les officines, outre l'attribution de rendez-vous par les référents métiers (cf. § 2.3), il serait extrêmement souhaitable de généraliser à moyen terme le passage d'un système de proposition à un système d'attribution des rendez-vous, c'est-à-dire un système où le demandeur ne choisit plus directement le créneau mais se voit attribuer automatiquement un rendez-vous (avec le cas échéant un autre choix possible pour tenir compte des indisponibilités des demandeurs), sans, par conséquent, possibilité de captation.

Ce mécanisme peut être mis en place par les PSE avec le développement d'un dispositif automatique d'attribution des rendez-vous vers lequel le demandeur sera automatiquement dirigé depuis le site de France-Visas après avoir finalisé sa demande. L'objectif recherché est double : les renseignements ne sont remplis qu'une seule fois et le numéro personnel de demande de France-Visas permet de sécuriser le processus d'attribution du RDV par le PSE au demandeur.

Cette solution nécessite de prioriser le développement d'une interface entre France-Visas et les PSE. Elle pourrait utilement faire l'objet d'une expérimentation préalable avant généralisation.

Recommandation n°33 : **Prioriser le développement d'une interface entre France-Visas et les systèmes d'information des prestataires de services externalisés et expérimenter un dispositif automatique d'attribution des rendez-vous aux demandeurs par les PSE**

3.2.6. Assurer un suivi précis des délais de délivrance des visas

Si les délais d’instruction et de remise des passeports sont suivis, il n’y a pas d’indicateur précis et fiable de suivi des délais d’obtention des rendez-vous dont le nombre est contingenté pour ne pas créer de stocks de dossiers en attente d’instruction dans les consulats. De fait, les critiques les plus fortes portent sur les difficultés à obtenir un rendez-vous, à l’instar d’ailleurs de ce qui a pu être ponctuellement observé par la mission pour d’autres pays⁹.

Il est dès lors proposé de développer un indicateur spécifique pour ces rendez-vous dont les bornes seront l’obtention d’un numéro France-Visas sur le formulaire en ligne et la transmission au consulat des dossiers à instruire. Cet indicateur permettra également de calculer un taux d’abandon de la démarche.

Recommandation n°34 : Mettre en place un indicateur précis de suivi des délais d’attribution des rendez-vous auprès des prestataires de services externalisés
--

3.2.7. Mettre en place un algorithme de pré-sélection des dossiers de demande de visa

Une pré-sélection des dossiers en « simple » et « complexe » permettrait de spécialiser des agents sur les dossiers « simples » avec des objectifs de traitement revus à la hausse. Cette préqualification peut résulter de la mise en œuvre de conventions de partenariat (cf. § 2.4.2). Elle pourrait également résulter d’un traitement automatique : les services du Royaume-Uni, s’appuient ainsi sur un algorithme qui définit la complexité d’un dossier en fonction de divers paramètres, dont les conditions matérielles du demandeur ou le fait qu’il soit ou non multi-visé. Dans cette perspective, la mission recommande d’étudier la possibilité de créer un tel algorithme qui pourrait entre autres s’appuyer, à partir des données EES, sur les profils des individus signalés comme n’étant pas sortis dans les délais requis de l’espace Schengen. Un tel classement des dossiers, bien que n’emportant pas la décision finale, permettrait une meilleure organisation des équipes et de gagner du temps sur l’examen des profils sans risques.

Recommandation n°35 : Expérimenter un algorithme de pré-sélection des dossiers de demande de visa
--

3.3. Développer et adapter les ressources humaines

3.3.1. Créer un module « attractivité » dans les cycles de formation aux visas des agents praticiens et des cadres

⁹ Importants délais pour obtenir un rendez-vous pour obtenir un visa américain ou britannique au Nigéria, un visa belge ou allemand au Cameroun

Les sessions de formation, initiale et continue, aux visas dispensés aux agents de catégorie B et C et aux ADL par l'école pratique des métiers de la diplomatie (EDI) sont centrées sur l'utilisation des outils (France-Visas, IGV), les procédures de traitement des différents types de visas, lutte contre la fraude documentaire. Elles sont intégrées dans les formations longues, initiale ou avant un départ en poste. Par ailleurs, les séminaires destinés aux chefs de poste avant leur affectation à l'étranger incluent une présentation des visas, des études de cas et une sensibilisation à la fraude.

La mission recommande d'inclure dans l'ensemble des modules de formation et des programmes de séminaire des modules additionnels présentant la politique d'attractivité (objectifs, types de publics prioritaires, référents de confiance), les procédures spécifiques, les instruments déployés pour sa mise en œuvre et la pratique d'instruments de suivi.

Elle recommande également d'inclure la politique d'attractivité dans les séminaires et rencontres destinés à l'encadrement, en particulier à l'occasion des deux grands rendez-vous annuels que sont la conférence des ambassadeurs (fin août) et les Journées du réseau consulaire (juin).

La formation continue des agents gagnerait à être complétée par le développement de la formation de formateurs, le tutorat, et par la création d'une cellule d'assistance de l'administration (SOS visas) – qui pourrait être rattachée au dispositif d'appui centralisé (cf. § 3.1.2) - et d'un forum d'échanges d'information entre les agents, sur le modèle des outils à la disposition des gestionnaires et comptables des postes diplomatiques (SOS Compta piloté par la DAF ; Forum informel « Safeur » d'échanges entre les praticiens).

Recommandation n°36 :	Créer un module « attractivité » dans les cycles de formation aux visas des agents praticiens et dans les programmes de séminaire des cadres ; développer les formations de formateurs, le tutorat et les réseaux d'échanges entre praticiens
------------------------------	--

3.3.2. Reconstituer la capacité d'avant-covid et prioriser les redéploiements d'effectifs sur les pays cibles en termes d'attractivité

La croissance inéluctable de la demande de visas et notre volonté de mieux traiter nos publics prioritaires dans des volumes plus importants rendent inévitable une perspective de croissance des moyens humains à moyen terme. Dans l'immédiat, ce secteur d'activité est en sous-effectif après la réduction de 40 agents titulaires/instructeurs – 12% de l'effectif total de 340 agents – entre 2019, année de référence avant la pandémie, et 2022. Cette mesure est consécutive à une décision du Conseil d'Etat de mettre un terme à l'affectation de volontaires internationaux sur ce type d'emploi.

Pour faire face à la demande et mettre en œuvre les mesures d'attractivité formulées dans ce rapport, la mission préconise de reconstituer les emplois perdus, progressivement à partir de 2024.

Dans le cadre d'ouverture d'ETP et de redéploiements d'effectifs entre les postes, la mission recommande de privilégier les pays prioritaires en termes d'attractivité.

Recommandation n°37 : Reconstituer les effectifs d'agents instructeurs dans les postes, en priorité dans les pays cibles en termes d'attractivité

3.4. Préparer l'avenir

3.4.1. Etudier la possibilité juridique de confier l'instruction des visas à des recruté locaux

Pour faire face à l'incapacité pour les services visas – à moyens constants – de traiter une demande appelée à se développer à un rythme élevé dans les années à venir, la mission recommande par ailleurs d'examiner la possibilité de renforcer les équipes d'instructeurs en confiant à des ressortissants recrutés localement, de nationalité française ou d'un pays de la zone Schengen, l'instruction de certaines demandes de visas. La Suisse a adopté cette pratique en embauchant à des postes d'instructeurs des recrutés locaux de nationalité d'un Etat tiers de la zone Schengen, encadrés par des responsables expatriés – comme la mission a pu le constater à Delhi.

Par extension, peut-on confier la décision d'accorder un visa à des agents de droit local quelle que soit leur nationalité pour des dossiers qui auraient été classés comme ne présentant pas de difficultés particulières ? Le Royaume-Uni opère de cette façon après avoir trié les demandes en utilisant un algorithme créé à cet effet (cf. § 3.2.7). Ceci mérite une étude approfondie.

Recommandation n°38 : Etudier la possibilité juridique de confier à des recrutés locaux l'instruction de dossiers simples

3.4.2. Adopter un modèle d'attribution des recettes aux besoins d'une activité en croissance

L'activité visa est un centre de profit important du fait des frais encaissés au moment de la demande (175 M€ en 2022). Il faut bien entendu leur ajouter les bénéfices pour l'économie française résultant de la croissance des déplacements internationaux, et cela tout en conservant la maîtrise des risques migratoires. Nous avons souligné précédemment la nécessité de mettre en regard les contrôles indispensables et les objectifs d'attractivité. A l'heure où certains publics font du « visa shopping » pour rejoindre la zone Schengen via le pays qui accorde des visas le plus facilement – en particulier pour attirer des touristes ou les étudiants les plus prometteurs – il faut envisager des mécanismes financiers vertueux.

Il n'est pas inutile de rappeler que les recettes générées par une journée supplémentaire d'un agent de droit local excèdent en général son salaire mensuel. Rapprocher davantage recettes et dépenses encouragerait une culture plus orientée usager et donc la satisfaction de la demande (et donc la réduction des délais de rendez-vous et de traitement) tout en ne faisant jamais de compromis sur les dimensions migratoires et sécuritaires.

Plusieurs pistes méritent d'être approfondies en liaison avec le ministère des Finances :

- Affecter une part supérieure de l'attribution de produit des visas aux services consulaires (actuellement 0,75% des recettes)

- Créer un mécanisme incitatif d'intéressement en corrélant l'accroissement du pourcentage attribué à l'activité des visas à l'augmentation des recettes

La création d'emplois publics est cependant toujours une étape critique. Pour la contourner, peut-on imaginer le recours à des établissements à autonomie financière dont les emplois ne ressortent pas du même décompte ? Un tel véhicule présenterait par définition une autonomie financière accrue et responsabiliserait le chef de poste consulaire dans la gestion de son poste dans une logique de compte de résultat. Mais une extension de ce concept utilisé pour le rayonnement culturel peut-il s'appliquer à une compétence éminemment régaliennne ?

Recommandation n°39 : Affecter une part supérieure de l'attribution de produit des visas aux services consulaires et créer un mécanisme incitatif d'intéressement en corrélant l'augmentation de cette proportion à l'augmentation des recettes visas

3.4.3. Prendre en compte la perspective européenne

Toutes ces recommandations ne peuvent être lues en faisant abstraction du cadre européen évolutif.

Dans l'hypothèse d'un approfondissement de l'Union Européenne, il est pertinent de réfléchir, pour les petits services visas, au-delà des accords de représentations avec d'autres pays de l'espace Schengen, à l'instar de notre accord avec la Belgique à Kinshasa, Kigali ou Bujumbura, à une mutualisation avec d'autres Etats Schengen en fonction du contexte local, en attendant une mutualisation intégrale dans des « Maisons Visas Schengen ».

En outre, la mise en place du e-visa Schengen en 2026 va nécessairement conduire à des adaptations du dispositif actuel, et il est indispensable de les anticiper.

Recommandation n°40 : Réfléchir, pour les petits services visas, à une mutualisation des services des visas avec d'autres pays de l'espace Schengen, au-delà des accords de représentation existants

Conclusion

Après analyse des structures et des processus qui sont en place, la mission a établi 40 recommandations qu'elle estime réalistes.

Les axes principaux des recommandations actionnables à court terme sont les suivants :

- 1) Sans aucunement affaiblir les priorités que sont la sécurité et la maîtrise migratoire, il faut réaffirmer la priorité attractivité comme l'une des trois dimensions qui gouvernent l'instruction des visas, au plus haut niveau et dans toutes les instances qui s'en occupent.
- 2) La gestion des agents consulaires doit trouver un nouvel équilibre qui promeut la rigueur mais aussi l'atteinte d'objectifs positifs en matière d'attraction de talents.
- 3) Une définition de publics cibles et de partenaires doit s'accompagner de décisions concrètes en termes d'instruction.
- 4) Des candidats prioritaires sont connus de nos services. Après un premier retour, la règle doit être de leur accorder un visa de circulation d'une durée maximum. D'autres pays de la zone Schengen le font. Nous pouvons le faire.
- 5) Une réorganisation des processus peut nous permettre de gagner en efficacité pour les candidats étudiants. Parier sur la jeunesse est un investissement sûr.
- 6) Communiquer et communiquer encore.

Il y a d'autres recommandations significatives en termes d'organisation, de consolidation, de formation et même d'investissements informatiques dont la mise œuvre sera nécessairement progressive mais dont l'impact sera déterminant. Elles méritent parfois une instruction complémentaire mais elles seront structurantes. La mission en recommande fortement l'adoption malgré les résistances que certaines d'entre elles susciteront (par exemple le regroupement des services des visas ou la mise en place d'un régime de recettes incitatif).

L'instance qui réunit vos ministères, le Comité Migrations (que nous recommandons du reste de renommer Comité Migrations et Attractivité) doit s'emparer de ce rapport et la mission recommande qu'il soit transformé en plan d'actions à court et moyen terme.