

**PROPOSITIONS POUR UNE
POLITIQUE DES MOBILITES
UNIVERSITAIRES**

**RAPPORT POUR MONSIEUR LE
MINISTRE DES AFFAIRES
ETRANGERES**

Pierre Buhler

Paris, 15 décembre 2005

Résumé

Avec **plus de 250 000 étudiants étrangers** dans ses établissements d'enseignement supérieur, la France est un des premiers pays d'accueil au monde, au même niveau que l'Allemagne, derrière les Etats-Unis et le Royaume-Uni. Un étudiant sur huit séjournant hors de leur pays d'origine poursuit ses études dans notre pays. Ce retour aux niveaux des années 70-80 n'est pas le fruit du hasard, mais d'une politique volontariste de l'Etat. Loin d'être saluée comme un succès, cependant, ce résultat nourrit **un bruit de fond critique dans le débat public** : rapports et articles de presse soulignent à l'envi les effets pervers de cette croissance spectaculaire des effectifs d'étudiants en mobilité. Les récentes décisions du comité interministériel de contrôle de l'immigration ont présenté la question de la mobilité des étudiants sous l'angle du risque migratoire. Parmi les griefs récurrents à l'adresse de notre dispositif d'accueil figure en bonne place son « illisibilité » pour des étudiants qui ne sont pas rompus aux subtilités de notre paysage académique et administratif. On y trouve également des récriminations relatives à la qualité de l'accueil, à la faible sélectivité et à des pratiques abusives de « bourrage d'amphi » de la part de certains établissements, et à la politique des bourses publiques.

Le présent rapport s'appuie sur une analyse de la mobilité étudiante et de ses enjeux, ainsi que des politiques publiques qui la déterminent pour formuler des **propositions qui ne se limitent pas à la création d'une agence**, mais portent sur **la « gouvernance » d'une politique publique concertée, unique et légitime**. Il faut cependant tempérer les attentes vis-à-vis d'une telle démarche : dans le contexte largement mondialisé, aujourd'hui, de l'enseignement supérieur, la mobilité est déterminée par de nombreux facteurs, souvent hors d'atteinte de politiques volontaristes. Les propositions présentées plus loin n'ont pas vocation à porter sur les « fondamentaux » de la compétitivité des établissements d'enseignement supérieur, qui sont, *in fine*, les principaux déterminants de l'« attractivité » d'un système national d'enseignement supérieur. Le nôtre souffre de handicaps certains dans la compétition mondiale. Mais à politiques constantes de ce point de vue, une démarche volontariste peut permettre de mieux exploiter les avantages comparés de notre dispositif et aussi de stimuler et d'accompagner sa transformation.

L'**enjeu** que constitue la mobilité des étudiants étrangers est celui du rayonnement de la France dans le monde, de sa langue et de sa culture, de sa place dans les réseaux du savoir et de l'influence, de son « attractivité » pour les chercheurs, les ingénieurs, les cadres de l'« économie de la connaissance », ainsi que d'un transfert de savoir-faire vers les pays en développement. C'est aussi un **enjeu budgétaire majeur** puisque les prestations d'enseignement supérieur offertes aux étudiants étrangers ont un coût pour la nation : **entre 2 et 2,5 milliards d'euros**. Les grands pays anglophones, dont les universités perçoivent des droits de scolarité souvent élevés, traitent la mobilité étudiante comme une recette d'exportation de services : une douzaine de milliards de dollars par an pour les Etats-Unis, 4,5 et 2,5 milliards d'euros, respectivement, pour le Royaume-Uni et l'Australie. En France, la contribution demandée aux étudiants est sans commune mesure avec le coût de la prestation.

Notre système se distingue de ceux des autres pays de stature comparable par :

- une définition insuffisante de l'intérêt qui s'attache à la mobilité étudiante. La conséquence en est **une multiplicité de prismes** par lesquels la politique publique est réfractée : composante de la politique étrangère, volet de la politique d'aide au développement et de coopération, levier de réforme du dispositif d'enseignement supérieur, élément de l'« attractivité » de la France, facteur de risque migratoire. De ces cinq angles, seuls les deux derniers font l'objet d'un traitement à un niveau interministériel ;

- une **dispersion extrême des parties prenantes**, des décideurs et des protagonistes. Aux établissements d'enseignement supérieur et à leurs instances représentatives il y a lieu d'ajouter les postes diplomatiques et consulaires, les administrations centrales - éducation nationale et affaires étrangères au premier chef, mais aussi d'autres ministères - l'Agence Française pour les Investissements Internationaux, le « Conseil national pour le développement de la mobilité internationale des étudiants », les « opérateurs » - Edufrance, Egide, le Centre National des Oeuvres Universitaires et Scolaires, la Société Française d'Exportation des Ressources Educatives, l'agence Leonardo-Socratès - l'Agence Universitaire de la Francophonie, les grandes entreprises et leurs fondations, les collectivités territoriales et l'Union Européenne.

La conjugaison de l'**éparpillement des politiques** et de la **dispersion des acteurs** résulte en une juxtaposition d'idiosyncrasies qui ne génère pas spontanément une cohérence de l'ensemble. Et sur un plan plus strictement opérationnel, la **fragmentation du paysage** en un kaléidoscope de politiques, de tutelles, d'opérateurs, d'acteurs et de procédures rend malaisé un « pilotage » efficace. En l'absence d'arbitrage, les priorités invoquées par les uns et les autres échappent au tri de la hiérarchisation et les actions qui en procèdent se disputent les ressources - nécessairement rares - disponibles. La force d'inertie aidant, ce sont les récurrences et les reconductions qui, *in fine*, forment le socle de la pratique, conférant aux choix arrêtés par des décisions passées une pondération beaucoup plus forte que les inflexions du présent.

C'est à cette absence de « pilotage » qu'il est proposé de remédier par **une démarche à deux niveaux** :

- une **politique des mobilités universitaires et scientifiques**, déterminée par le gouvernement, dans le cadre d'un comité interministériel dont les délibérations seraient préparées par les deux ministres concernés au premier chef, le Ministre des Affaires Etrangères et le Ministre de l'Education Nationale ;

- la **mobilisation**, pour la mise en œuvre de cette politique, **de quatre outils** : le **réseau diplomatique**, les **bourses**, l'ensemble formé par **les établissements d'enseignement supérieur** et le réseau des **œuvres universitaires**, ainsi qu'**un opérateur principal des mobilités universitaires et scientifiques**, dont le statut serait celui d'**un établissement public industriel et commercial, créé par la loi**.

Un objectif premier du système de « gouvernance » ainsi esquissé est d'**associer étroitement les établissements d'enseignement supérieur**, principales parties prenantes de la mobilité étudiante, à la conception, à la conduite et à l'évaluation de cette politique, à la fois à travers le rôle central conféré au « Conseil national pour le développement de la mobilité internationale des étudiants » et à la représentation des établissements d'enseignement supérieur dans les instances dirigeantes de l'opérateur principal.

Un second objectif est de faire de cet opérateur une **plate-forme d'harmonisation**, dans le cadre défini chaque année par la politique gouvernementale, des préférences et besoins des établissements d'enseignement supérieur et des contraintes perçues, sur le terrain, par les postes diplomatiques. Une plate-forme de **prestation de service public**, aussi, dans des conditions de transparence et de « vérité des coûts », répondant à des besoins bien définis, hiérarchisés et arbitrés.

Au total, le schéma de « gouvernance » proposé s'analyse en une redistribution des rôles et des responsabilités entre un **échelon gouvernemental** qui a vocation à définir, après avoir « entendu toutes les parties », les fins et les moyens, c'est-à-dire la politique, un **échelon opérationnel** compétent pour la mettre en œuvre et un **échelon de contrôle** chargé du suivi et de l'évaluation. En « externalisant » des compétences de gestion vers un opérateur, cette redistribution implique une conversion des administrations centrales d'une fonction de gestionnaire à une fonction de stratège. C'est là, au vu des pratiques en vigueur dans les grands Etats développés, une **condition de la modernité de l'action publique**.

Avant-propos

Avec plus de 250 000 étudiants étrangers sur son sol, la France est aujourd'hui l'un des premiers pays d'accueil du monde, après les Etats-Unis (574 000) et le Royaume-Uni (300 000). En termes relatifs, proportionnellement au nombre total d'étudiants dans l'enseignement supérieur, la France est encore, avec un taux de plus de 11 %, dans le peloton de tête, aux côtés du Royaume-Uni et de l'Allemagne. La **progression** des effectifs a été **spectaculaire** au cours des six dernières années - + 71 % entre 1998 et 2004 - et, bien qu'elle n'ait pas été assortie d'un objectif chiffré, la politique de promotion de l'enseignement supérieur peut être raisonnablement considérée comme couronnée de succès. Trop, peut-être, si l'on en croit les rapports et articles de presse qui ont, ces deux dernières années, dénoncé les **effets pervers de cette croissance galopante** : saturation des capacités de logement, stratégies de contournement à des fins migratoires, multiplication des situations de précarité d'étudiants étrangers, taux d'échec significativement plus élevés que pour les étudiants français, « bourrage d'amphi » par des universités peu scrupuleuses et sauvetage artificiel de filières menacées de suppression faute d'étudiants...

Ce simple constat renvoie aux **questions de fond** : quels étudiants et à quelles fins ? dans quelles conditions ? dans quelles disciplines ? à quels coûts ? faut-il choisir les étudiants ? si oui, sur quels critères ? et qui doit opérer ce choix ? Ces questions, chaque responsable, politique, administratif, universitaire se les pose, implicitement ou explicitement, lorsqu'il est confronté à une décision qui engage, au niveau de l'Etat, dans une ambassade ou dans un établissement d'enseignement supérieur, la mobilité étudiante. Il n'est pas sûr, en revanche, que les décisions prises reflètent des réponses identiques, ou même convergentes, à ces questions. Bien au contraire, si l'on en juge par la sévérité des jugements émis dans le débat public sur le dispositif qui détermine la mobilité des étudiants. Sans doute des progrès très substantiels ont-ils été accomplis depuis que le Professeur Elie Cohen a proposé, en juillet 2001, un « plan d'action pour améliorer l'accueil des étudiants en France », depuis que, en 2003, la logique de l'« attractivité » a inclus la mobilité étudiante. Il faut en rendre justice à ceux qui ont porté ces efforts. Mais la persistance d'un « bruit de fond » critique, qui devient parfois strident, sur la place publique reflète une insatisfaction qu'on ne saurait ignorer. Il n'est ni indifférent ni anodin que cette insatisfaction s'exprime également au sein de la représentation nationale, sous la plume de deux sénateurs¹.

C'est pourquoi il était opportun d'**étayer la réflexion sur la création d'une agence par une analyse de la mobilité étudiante et de ses enjeux, ainsi que des politiques publiques qui la déterminent**. Tel est le choix qui a présidé à l'élaboration du présent rapport, et qui organise son économie. Il débouche sur des propositions qui ne se bornent pas à la création d'un nouvel instrument, mais visent à insérer celui-ci dans un système plus large de gouvernance d'une politique publique, concertée, unique et légitime.

Pour autant, il faut rester conscient des limites de cette démarche. La mobilité des étudiants dans un paysage de l'enseignement supérieur aujourd'hui largement « mondialisé » est

¹ *L'accueil des étudiants étrangers ; l'université, un enjeu pour l'international pour la France*, rapport de Monique Cerisier-ben Guiga et Jacques Blanc, Commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat, septembre 2005.

déterminée par de nombreux facteurs, souvent hors d'atteinte d'une politique volontariste. Le plus décisif est sans doute ce qu'Elie Cohen appelle « le rôle indépassable des établissements d'enseignement supérieur ». Car ils sont les déterminants premiers de l'« attractivité » d'un pays vis-à-vis des étudiants. Ce n'est pas faire injure à tous ceux qui, jour après jour, ne ménagent pas leur peine au service de l'enseignement supérieur français que de constater que celui-ci souffre, dans la compétition internationale, d'un lourd handicap. **Les comparaisons et les classements internationaux ne sont pas flatteurs pour les performances de nos universités**². Que le choix de critères retenus par ces classements soit discutable ne saurait cependant disqualifier en bloc le constat qu'ils dressent et nous conduire à les ignorer. Car, largement diffusés - et utilisés comme argument de promotion de leur offre par les établissements les mieux classés - ils façonnent le jugement des étudiants que, précisément, on souhaite intéresser et attirer.

Le handicap dont souffre l'enseignement supérieur français peut être mesuré, *a contrario*, par les **libertés** dont jouissent les universités qui dominent, par l'excellence et le prestige - leur « attractivité » en somme - le paysage mondial de l'enseignement supérieur : **la liberté de choisir leurs étudiants et leurs enseignants, la liberté de définir leurs cursus et le contenu de leurs diplômes, la liberté de déterminer le niveau de leurs ressources** - en clair, de faire payer les étudiants - **et l'emploi de celles-ci. Notre système a du reste permis de développer une logique de ce type**, soit en marge de l'université - les grandes écoles, d'ingénieurs et de management, des établissements comme Sciences Po - soit en son sein - avec des filières comme les études de médecine ou des universités comme Paris IX-Dauphine. Tous ces établissements jouissent du droit de choisir leurs étudiants dès l'entrée en formation et ils n'est pas fortuit qu'on les retrouve les mieux classés. Pour les autres, la grande majorité des universités françaises, le tableau est plus sombre, brossé d'une formule lapidaire par le président d'une grande université : « sur les 26 000 étudiants inscrits dans mon université, 15 000 n'y sont pas à leur place ».

Comment imaginer que les universités - qui accueillent 80 % des étudiants étrangers en France - réussissent à attirer les meilleurs de ces étudiants alors qu'elles peinent à attirer les meilleurs étudiants français ? Cette question renvoie aux limites de la réflexion qui forme la trame du présent rapport et des propositions qui en découlent, et **qui n'ont pas vocation à porter sur les « fondamentaux » de la compétitivité des établissements d'enseignement supérieur**. Tout en raisonnant à politiques constantes de ce point de vue, il reste que ceux-ci, même lorsqu'ils souffrent d'un handicap, n'en sont pas moins **dans la compétition internationale** et peuvent tirer profit de toute politique publique susceptible de mieux les armer pour l'affronter. D'autant plus que l'enseignement supérieur français abrite, dans sa diversité, des niches, des secteurs d'excellence, des avantages comparés, des créneaux de notoriété, des talents et des compétences qu'une politique volontariste de promotion peut permettre d'exploiter.

² les deux classements mondiaux qui font autorité sont ceux de l'université Jiao Tong de Shanghai et du *Times Higher Education Supplement*. Dans leur édition de 2005, ces classements ne font figurer que 4 et 5 établissements français, respectivement, parmi les 100 premiers : Paris VI (46^{ème} rang), Paris IX-Dauphine (61^{ème}), Strasbourg I (92^{ème}) et l'ENS de la rue d'Ulm (93^{ème}) pour le premier, l'Ecole Polytechnique (10^{ème}), l'ENS de la rue d'Ulm (24^{ème}), Sciences Po (69^{ème}), Paris I Panthéon-Sorbonne (88^{ème}), l'ENS de Lyon (92^{ème}) pour le second. La différence entre ces deux classements renvoie naturellement aux critères retenus, mais le changement de critères n'altère pas fondamentalement la place occupée par les établissements français.

I. LES ENJEUX DE LA MOBILITE DES ETUDIANTS

A. La mondialisation

L'enseignement supérieur est affecté par la mondialisation au même titre que la production de biens et services marchands. Portée par la baisse des coûts de transport, la mobilité des personnes, des capitaux, des marchandises, des idées qui est la marque distinctive de ce phénomène ne pouvait ignorer les étudiants. **Quelque 2 millions d'entre eux étudient hors de leur pays d'origine** et ce nombre croît d'année en année. Tant l'offre que la demande s'en sont trouvées transformées, dans une dynamique d'abord déclenchée par les universités américaines, en situation de rivalité entre elles pour s'attacher les meilleurs étudiants. D'autres universités, souvent de langue anglaise, ont suivi le mouvement, développant des formes nouvelles d'organisation des études : programmes *offshore*, campus délocalisés, partenariats et doubles diplômes, enseignement en ligne... Fortes de leur avantage linguistique et aussi de leur avance dans les techniques de promotion de leur offre, les **universités anglophones** accueillent aujourd'hui la moitié des deux millions d'étudiants hors de leurs frontières. **Elles ont surtout introduit la notion de compétition dans un secteur qui en était jusque là relativement exempt, du moins dans sa dimension économique** : il s'agit d'attirer les meilleurs étudiants, solvables de préférence, qui recherchent, eux, les formations et diplômes offrant les meilleures garanties d'accès à un marché du travail lui-même de plus en plus mondialisé.

D'**autres facteurs** que cette compétition croisée interviennent dans la détermination des flux d'étudiants : les affinités historiques et linguistiques, les déficits et excédents des offres de formation et des offres d'emploi dans le pays d'origine comme dans le pays d'accueil, l'universalité de la langue d'enseignement, l'image, le rayonnement culturel et économique du pays d'accueil, ainsi que les politiques publiques. Car tous les pays développés, principaux pays d'accueil de la mobilité étudiante, y voient un moyen de poursuivre leur **intérêt national**, que ce soit sous la forme de ressources injectées dans l'économie - là où les études sont payantes -, de la formation des élites du monde et de l'influence qui en résulte, ou encore de l'apport futur de main-d'œuvre aux secteurs à haute valeur ajoutée (recherche, hautes technologies...) de l'économie. **Matière première de l'« économie de la connaissance », les étudiants sont devenus un objet à part entière des politiques publiques des Etats développés**, soucieux d'attirer les meilleurs, **comme des pays émergents**, qui envoient les leurs acquérir à l'étranger les technologies et les savoir-faire qui leur font encore défaut.

B. Quatre exemples de politiques publiques

Dans tous les grands pays développés, les dispositifs d'encouragement de la mobilité étudiante dessinent un éventail de démarches qui vont du « laisser-faire » américain au volontarisme allemand ou français, et qui sont principalement dictées par une volonté d'attraction des compétences et d'influence. L'aide au développement et la coopération apparaissent comme des mobiles plus subsidiaires.

1. L'Allemagne

L'Allemagne a pris, un peu avant la France, la mesure de l'enjeu de la formation, dans ses universités, de bons étudiants, en particulier dans le domaine industriel, où l'existence d'un réseau d'ingénieurs et de techniciens supérieurs formés en Allemagne a été tôt considéré comme un atout essentiel pour les stratégies d'exportation des entreprises allemandes. Cette dimension n'a cessé d'être développée par la suite, et en particulier à partir du milieu des années 90, le nombre d'étudiants étrangers passant de 146 000 à 246 000 entre 1996 et 2004

La politique allemande s'est largement appuyée sur un organisme existant, ancien - créé en 1925 - jouissant d'un réseau mondial et d'une notoriété bien assise, le DAAD (*Deutscher Akademischer Austausch Dienst*). Association de droit privé, le DAAD fédère quelque 230 établissements d'enseignement supérieur - universités et *Hochschulen* - et affiche son indépendance vis-à-vis du gouvernement, dans la tradition de l'autonomie institutionnelle des universités allemandes. Tout en admettant que l'origine publique de ses ressources lui impose de contribuer aux politiques publiques allemandes - la politique étrangère, les politiques de recherche et d'éducation.

Les différents programmes du DAAD peuvent être subdivisés en **cinq grandes catégories** correspondant à des **objectifs stratégiques** : des bourses d'études pour étudiants étrangers, destinées à former une élite liée à l'Allemagne (57 M€), des bourses d'études pour les meilleurs étudiants allemands, destinées à former une élite dirigeante ouverte sur le monde (55 M€), l'appui à l'internationalisation et à l'attractivité des établissements allemands d'enseignement supérieur (66 M€), l'appui à la diffusion de la langue et de la culture allemandes (36 M€), la formation au bénéfice des pays en développement (37 M€). Les différents ministères concernés accordent des enveloppes budgétaires correspondant aux actions pour lesquelles ils mandatent le DAAD : affaires étrangères (118 M€ en 2004), éducation et recherche (60 M€), coopération économique et développement (22 M€). Le DAAD est également l'agence nationale, pour l'Allemagne, des programmes Socrates/Erasmus et Leonardo, distribuant quelque 25 M€). Soit au total **un budget de 238 M€ en 2004**³.

Par ses programmes, le DAAD finance également la mobilité, entrante et sortante, des enseignants, chercheurs et assure la promotion à l'étranger des universités allemandes. Enfin, il gère un réseau de 600 lecteurs⁴, dévolus à des missions pédagogiques au premier chef, mais mobilisables - avec efficacité lorsque c'est le cas - au service de la promotion de l'enseignement supérieur.

Au total le DAAD a accordé, en 2003, quelque 24 000 bourses d'études de toutes natures et de toutes durées à des étudiants étrangers, dont **9 250 bourses** d'une durée égale ou supérieure à un semestre. Ces bourses sont, de même que les aides aux projets, attribuées par le DAAD hors de toute interférence des ministères mandants, par des comités de sélection formés d'universitaires et chargés d'appliquer des critères de sélection basés sur la seule excellence des dossiers. Fort de 1 200 collaborateurs permanents, il couvre le monde entier, par un réseau de 14 bureaux régionaux et 39

³ ce budget a connu une contraction importante entre 2003 et 2004 : - 7,5 % pour les ressources de provenance fédérale, - 5,5 % pour le budget total du DAAD.

⁴ dont la masse salariale n'est cependant pas prise en compte dans le budget de 238 M€.

centres d'information, localisés dans les aires où la demande potentielle est la plus forte en direction du système d'enseignement supérieur allemand.

2. le Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, la politique de mobilité étudiante a d'abord eu pour vocation de générer, en exploitant le savoir-faire pédagogique des universités britanniques, des ressources d'appoint à leur profit lorsqu'elles furent soumises, pendant les années Thatcher, à une politique de forte rigueur budgétaire. Les droits d'inscription ont augmenté en conséquence et le gouvernement britannique a largement mobilisé le *British Council* pour développer une stratégie de marketing en direction des étudiants étrangers. Les effets en sont perceptibles puisque le nombre d'étudiants étrangers a augmenté de 165 000 à 300 000 entre 1994 et 2004, générant **un apport de l'ordre de 4,5 milliards d'euros à l'économie britannique**.

Fondé en 1934, le *British Council* avait longtemps centré son action sur la diffusion culturelle et linguistique à l'étranger avant de se voir soumis lui aussi à des coupes budgétaires et de se retrouver devoir trouver des ressources alternatives. C'est à ce titre que le *British Council* est devenu la principale agence de mobilité étudiante entrante.

Organisation à but non lucratif (*charity*), le *British Council* cumule **un ensemble large de fonctions** : diffusion artistique, culturelle, intellectuelle, information sur le Royaume-Uni, organisation de cours d'anglais et d'examens - une source importante de revenus - programmes de coopération, de promotion des droits de l'homme et de la bonne gouvernance, ainsi que toutes les formes de promotion de l'enseignement supérieur et de la recherche britanniques, y inclus la gestion de bourses du gouvernement britannique. La position forte de l'institution dans les domaines culturel et linguistique contribue à façonner et entretenir un vivier de candidats potentiels, par la suite, à des études supérieures au Royaume-Uni.

Pour mener l'ensemble de ces tâches, le *British Council* disposait en 2003-2004 d'un **budget total de 480 millions de livres**, provenant à hauteur de 35 % de subventions publiques, de 42 % de prestations payantes, et de 23 % de contrats exécutés pour le compte d'autres organismes.

C'est dans cette dernière catégorie que tombe la plus grande part des interventions du *British Council* au bénéfice des universités. Au-delà du « service minimum » que constitue la promotion indifférenciée du système britannique d'enseignement supérieur⁵, les établissements peuvent adhérer, moyennant une cotisation annuelle variant entre 10 et 20 000 €, à l'*Education Counseling Service* (ECS), un service plus sophistiqué de conseil et de promotion : études de marché, services d'appui aux opérations menées à l'étranger par les établissements, aide à la conception et à la mise en œuvre de stratégies, séminaires de formation des responsables des relations extérieures des universités, spécialisation sur certains pays... Le *British Council* a également développé des expertises de conseil pour les appels d'offres internationaux

⁵ ce « service minimum » s'appuie cependant sur des outils de communication et de marketing performants comme la « marque » *Education UK Brand*.

en matière d'enseignement supérieur et de conseil pour l'organisation d'enseignements à l'étranger (*offshore*). Il s'est doté d'une cellule de veille et de *lobbying* - forte de 5 personnes - à Bruxelles et a su pratiquer un entrisme discret et efficace dans la DG « éducation et culture » de la Commission, où servent plusieurs anciens collaborateurs.

Le *British Council* est dirigé par un conseil d'administration, investi du pouvoir exécutif, et dont le lien avec le *Foreign Office* est relativement lâche, sur le plan formel du moins : un seul des dix membres du conseil est nommé par le Secrétaire au *Foreign Office*, dont l'accord est par ailleurs nécessaire pour la désignation du président et du vice-président du conseil. Mais la règle est la cooptation par le conseil à l'issue de chaque mandat de trois ans, renouvelable une fois. Ce conseil est épaulé par un conseil consultatif et des comités spécialisés.

Fort d'un **réseau mondial** - 110 pays et 230 villes - le *British Council* s'est véritablement imposé, par son professionnalisme et sa « puissance de feu », comme un modèle d'opérateur public de projection d'image et d'influence.

3. Les Etats-Unis

Les Etats-Unis offrent **l'exemple le plus accompli du « laisser-faire »** en matière de mobilité étudiante, au sens où la seule politique publique véritablement significative est celle qui conditionne l'octroi du visa et du droit de séjour. Pour le reste, cette fonction est exercée par les universités elles-mêmes, qui s'en acquittent avec une **efficacité redoutable**, mobilisant leurs réseaux d'anciens élèves, le prestige de leurs diplômés, de leur corps enseignant, de leurs prix Nobel, de leurs laboratoires... Ces universités, qui se sont développées dans un contexte de forte compétition interne aux Etats-Unis, ont appliqué ces mêmes méthodes pour attirer les meilleurs étudiants de la planète. Prêts à payer des droits de scolarité qui apparaîtront exorbitants de ce côté-ci de l'Atlantique - jusqu'à 33 000 dollars par an dans les universités privées les plus prestigieuses, de l'ordre de quelques milliers de dollars dans les universités publiques - mais qui ne découragent pas la centaine de milliers d'étudiants du monde qui chaque année rivalisent pour être admis sur un campus américain. Et pour neutraliser l'effet de sélection par l'argent, les établissements s'arrachent les meilleurs en leur proposant, pour couvrir tout ou partie du coût de leurs études, des bourses qu'ils financent eux-mêmes. Quant à la mutualisation des moyens, elle est minimaliste, mais assurée avec efficacité, sur le plan de la diffusion de l'information, par une organisation à but non lucratif qui fédère les établissements, l'*Institute of International Education* (IIE).

Sans doute faut-il imputer cette « **attractivité** » en partie à l'attrait exercé dans le monde par le **modèle américain**, avec ses mythes, mais aussi la perspective de trouver un **emploi gratifiant** soit aux Etats-Unis soit sur le marché mondial du travail, de faire de la recherche dans les laboratoires les mieux dotés ou de revenir dans le pays d'origine en étant intégré dans un réseau efficace et en maîtrisant la langue véhiculaire de la mondialisation. Il n'est pas fortuit que ce soient les **étudiants asiatiques**, originaires des pays émergents notamment, qui forment les gros bataillons de la population étrangère des universités américaines - 57 %, soit 327 000 étudiants.

Les difficultés que nous éprouvons dans l'accueil de nos étudiants en France sont en l'espèce beaucoup moins perceptibles : les universités prennent en charge la chaîne de

l'accueil et de l'intégration de leurs étudiants étrangers. Le seul élément qui leur échappe est le **visa** et on a vu, suite aux mesures de restriction sur l'accès au territoire américain, consécutives aux attentats du 11 septembre 2001, les présidents d'universités - et d'éminents *alumni* aussi - se mobiliser, avec succès, pour faire revenir l'administration sur un dispositif qui commençait à avoir des conséquences lourdes sur l'économie de nombreux établissements, illustrées par une décroissance de 2,4 % des effectifs d'étudiants étrangers en 2004. Du point de vue plus général de l'économie américaine, l'apport des étudiants étrangers n'est du reste nullement marginal puisque qu'il constituait, avec **12 milliards de dollars** en 2003, le cinquième poste d'exportation de services des Etats-Unis.

4. L'Australie

L'Australie mérite de figurer dans cette revue succincte des modèles étrangers de mobilité étudiante car elle illustre le mieux une démarche de politique publique très volontariste de promotion de l'enseignement supérieur national, non pas tant à des fins de rayonnement, de coopération ou d'attraction d'une élite qu'à **des fins, assez classiquement mercantilistes, d'exportation de services**. Comme au Royaume-Uni, le revirement a été provoqué par une forte réduction du financement public, assortie d'une autorisation accordée aux établissements d'enseignement supérieur de fixer librement le montant des droits d'inscription.

Le gouvernement australien a ainsi transformé une agence originellement vouée à l'aide au développement, l'*International Development Project* (IDP) en agence de promotion de l'enseignement supérieur. Proposant des services de conseil, de marketing, de conseil en ingénierie pédagogique à la quarantaine d'universités australiennes, elles-mêmes très engagées dans ce nouvel axe de développement, l>IDP a eu un effet de levier spectaculaire. En l'espace d'une quinzaine d'années, le nombre d'étudiants étrangers a été multiplié par plus de six, passant de 21 000 en 1988 à 136 000 en 2003⁶. Avec l'équivalent de **2,5 milliards d'euros** de revenus générés chaque année, l'enseignement supérieur constitue un des principaux postes de la balance commerciale du pays. Servie par l'avantage comparé d'une formation occidentale dispensée en anglais et aussi par une démarche commerciale agressive, l'Australie a véritablement capté une part importante du « marché » asiatique, solvable et porteur. Quoique l'on pense des risques et des dérives possibles de cette démarche - et certains, en Asie, commencent à émettre des doutes sur la qualité de cette offre⁷ - elle constitue une réalité et façonne, avec d'autres, identiques, l'économie mondiale de l'enseignement supérieur.

⁶ encore ne s'agit-il là que des étudiants physiquement présents sur le territoire australien. Les universités australiennes ont fortement développé leurs implantations à l'étranger (*offshore*) et investi dans de l'enseignement à distance, regroupant un total de 167 000 étudiants inscrits en 2003.

⁷ réagissant au risque de voir les étudiants asiatiques se détourner des études en Australie, les huit premières universités du pays se sont ainsi mises en consortium, sous le nom de *Group of Eight*, sur la base d'une charte de qualité.

C. Les étudiants étrangers en France

1. Tableau général

255 600 étudiants étrangers étaient enregistrés, à la rentrée 2004, dans l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur de France et DOM, dont 203 000 dans les universités⁸ et 16 000 dans les écoles d'ingénieurs et les écoles de commerce. Cet agrégat a connu une croissance de 71 % entre 1998 et 2004 - soit un taux annuel moyen de 9,4 % - alors que le nombre total des étudiants a crû, durant toute cette période, de 6,6 % et le nombre d'étudiants français de 1,8 %. Avec 106 000 étudiants supplémentaires sur la période considérée, les étudiants étrangers ont donc assuré les trois quarts de l'accroissement total des étudiants de l'enseignement supérieur. Ce phénomène est plus marqué encore dans le périmètre des universités, où c'est le seul apport de 84 000 étudiants étrangers qui a permis d'éviter que les effectifs décroissent en valeur absolue, ce qui a été le cas des étudiants français (- 56 000).

ETUDIANTS INSCRITS DANS L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR FRANÇAIS (EN MILLIERS)

	98-99	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05	1999-2005
étudiants étrangers	149,3	160,4	174,6	196,7	221,6	244,3	255,6	+ 71,2 %
étudiants français	1 976,7	1 976,5	1 986,5	1 967,8	1 986,9	2 012	2 013	+ 1,8 %
Total	2 126,9	2 136,9	2 161,1	2 164,5	2 208,5	2 256,3	2 268,4	+ 6,7 %

Source : MEN-DEP

ETUDIANTS INSCRITS DANS LES UNIVERSITES (EN MILLIERS)

	98-99	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05	1999-2005
étudiants étrangers	118,5	125,7	137,5	154,7	174,9	194,2	202,8	+ 71,1 %
étudiants français	1 278,4	1 264,6	1 259,3	1 219,7	1 217,6	1 231,5	1 221,7	- 4,4 %
Total	1 396,9	1 390,3	1 396,8	1 374,4	1 392,5	1 425,7	1 424,5	+ 2,0 %

Source : MEN-DEP

La date de **1998** correspond à l'**inflexion imprimée à la courbe, jusque-là décroissante, d'évolution des effectifs des étudiants étrangers** par les politiques volontaristes d'accueil mises en œuvre : assouplissement des conditions d'entrée et de séjour sur le territoire⁹, promotion de l'enseignement supérieur français par les postes diplomatiques et l'agence Edufrance, ouverture des établissements d'enseignement supérieur aux étudiants étrangers, européanisation des formations et programmes

⁸ ces chiffres ne donnent qu'un tableau approximatif de la situation, car les statistiques ne tiennent pas compte des étudiants inscrits dans des cursus non sanctionnés par un diplôme, ou qui ne restent qu'un semestre (étudiants Erasmus).

⁹ loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers et au droit d'asile (dite « réséda »).

européens de mobilité étudiante... Le nombre de visas de séjour pour études a quasiment doublé¹⁰.

A une démarche faiblement discriminante quant au niveau des étudiants a succédé à partir de **2003** une approche privilégiant **des objectifs plus « qualitatifs »** - préférence pour l'accès en *master* et en doctorat, pour des étudiants issus de pays émergents, pour des disciplines et filières plus scientifiques et techniques - qui se reflète d'ores et déjà dans un ralentissement du taux de croissance : supérieur à 10 % par an entre 1998 et 2003, il est tombé à 4,5 % à la rentrée 2004.

Ces étudiants forment, en 2004, **11,25 % des effectifs totaux de l'enseignement supérieur en France** et **14,25 %** - à comparer à un point bas de 8,5 % en 1998 - pour ce qui est des **universités**. Les taux sont plus élevés encore pour les écoles d'ingénieurs de la CGE (18,5 %) et les écoles de management (24 %).

Cette proportion, qui renoue avec les niveaux atteints pendant les années 1970-1985, nous place dans la même catégorie que l'Allemagne ou le Royaume-Uni, loin devant les Etats-Unis, où elle tourne autour de 4 %.

S'agissant de la **répartition par niveaux**, elle marque une assez forte concentration dans le « cursus licence » - avec 49 % des effectifs en 2004 - et le « cursus master », avec 40 %¹¹. Les cursus de doctorat accueillent les 11 % restants. Dans une structuration assez classique dans les systèmes universitaires de pays développés, la concentration d'étudiants étrangers s'accroît à mesure que le niveau s'élève : de 11 % en premier cycle, elle passe à 18 % au niveau *master* et à 33 % en troisième cycle.

Quant à la **répartition par région d'origine**, une majorité absolue des étudiants étrangers inscrits dans les universités françaises - 51 %, soit 104 000 - proviennent du Maghreb (29 %) ou d'Afrique Noire (22 %). Ces derniers représentent 40 % des Africains étudiant hors de leur pays d'origine. 16 % des effectifs sont originaires des pays membres de l'Union Européenne¹², et 19 % d'Asie¹³ - notamment de Chine (7%).

Une autre distinction pertinente, parce qu'elle renvoie à des problématiques différentes en matière d'accueil et de conditions de vie et surtout parce qu'elle définit les étudiants « en mobilité », est celle qui traverse l'agrégat des étudiants étrangers **selon qu'ils sont ou non résidents**. Le groupe des résidents est formé par des étudiants qui n'ont pas la nationalité française, mais résident déjà sur le territoire français, avant leur entrée dans l'enseignement supérieur (immigrés non naturalisés, parents établis en France pour des raisons professionnelles...). Les statistiques universitaires ne les traitent pas séparément des étrangers non résidents, mais des évaluations fiables renvoient à une proportion de 28 % en 2004-2005¹⁴. Près de trois

¹⁰des visas de séjour pour études s'appliquent aussi bien, cependant, à des séjours courts (formations non diplômantes, stages...), qui n'apparaissent pas dans les statistiques, qu'à des séjours de longue durée.

¹¹ dans les établissements rattachés au MENESR.

¹² cette proportion est sous-évaluée du fait que les étudiants Erasmus ne sont guère pris en compte dans les statistiques.

¹³ au sens géographique, incluant l'Asie Mineure et le Proche-Orient.

¹⁴ l'évaluation est faite à partir du nombre de bacheliers, diminué de l'ensemble, relativement faible, des titulaires étrangers d'un baccalauréat français obtenu dans un établissement français à l'étranger. Cf. *Repères*

quarts des étudiants étrangers à l'université sont donc véritablement en mobilité, soit 146 000 et, si l'on applique le même ratio à l'ensemble des étudiants présents dans l'enseignement supérieur, on obtient un chiffre de 184 000, qu'il faut traiter comme un ordre de grandeur et non pas comme une donnée exacte.

Alors que les effectifs d'étudiants résidents inscrits dans les universités sont ainsi restés relativement stables, passant de 51 000 à 56 000 entre 1998 et 2004, **l'essentiel de l'augmentation des effectifs étudiants depuis 1998 est imputable aux étudiants en mobilité**. Pour les seules **universités**, leur nombre est passé de 67 000 à quelque 147 000 entre 1998 et 2004, soit un accroissement de 80 000 - 120 %, **un taux de 14 % par an**. Cette dynamique, qui embrasse également les autres établissements d'enseignement supérieur, est reflétée dans la courbe de délivrance des visas « étudiant » : leur nombre a doublé en l'espace de 5 ans, passant de 35 000 à 69 000 entre 1998 et 2003. Les gros bataillons sont formés par les étudiants en provenance des Etats-Unis¹⁵, de Chine, du Japon, des trois pays du Maghreb, du Vietnam, de Roumanie et du Sénégal. Et à l'exception du Japon, ce sont là des origines qui ont connu des progressions fulgurantes depuis 1998 : une multiplication par 10 pour l'Algérie, par exemple, par plus de 6 pour la Chine, par 5 pour le Vietnam. Le chiffre de quelque 70 000 visas doit être augmenté du nombre d'étudiants d'origine européenne, dispensés de la formalité de visa (une vingtaine de milliers), pour produire une approximation des effectifs qui chaque année arrivent sur le territoire français chaque année pour y poursuivre des études - sanctionnées ou non par un diplôme.

Enfin, une dernière **distinction** utile concerne les étudiants venus en France dans le cadre d'une **démarche individuelle** et ceux dont le parcours est balisé et facilité par le rattachement à un **programme « intégré »** ou une autre forme de prise en charge : les **boursiers** du gouvernement français ou d'autres gouvernements, les **bénéficiaires de programmes européens** (Socrates/Erasmus, Alban...), ou d'autres programmes (accords d'échanges entre universités, formules *study abroad* des universités américaines...). La majorité de ces « primo-arrivants » relève de la première catégorie, celle des étudiants engagés dans une démarche individuelle. Une estimation situe leur proportion à plus de 75 % pour les étudiants en université¹⁶. C'est cette catégorie qui est la plus exposée à l'accumulation des difficultés qui attendent l'étudiant étranger qui a choisi de poursuivre des études en France (*cf. infra*).

Si les mesures prises à partir de 1998 pour inverser la courbe décroissante des effectifs d'étudiants étrangers ont eu un effet indiscutable, en termes quantitatifs tout au moins, un certain nombre de motifs d'insatisfaction sont apparus, qui affluent dans les

et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche, 2005, DEP du MENESR, dossier n° 6.14. Il convient de préciser que cette donnée est facilement mesurable dans les universités, beaucoup moins dans les autres établissements d'enseignement supérieur.

¹⁵ les statistiques relatives aux étudiants américains illustrent les différentiels de saisie statistique : bien que 7 600 visas aient été délivrés en 2003, on ne les retrouve pas dans les statistiques universitaires, où leurs effectifs stagnent à 2 600. Cette divergence s'explique par les périodes de *study abroad* que les universités américaines proposent à leurs étudiants, qui leur permet, en vertu d'accords avec des établissements, de suivre certains cours sans être régulièrement inscrits.

¹⁶ *Les conditions d'inscription et d'accueil des étudiants étrangers dans les universités*, rapport de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) au Ministre de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche, juin 2005, p. 13

nombreux travaux, rapports et articles consacrés à cette question. On peut subdiviser ces griefs en trois catégories :

- la **qualité de l'accueil** : les observations qui relèvent de cette catégorie décrivent une situation paradoxale puisque les conditions difficiles que rencontrent les étudiants dans leurs cheminement (« parcours du combattant » de l'inscription¹⁷, lourdeur des formalités administratives) et surtout la grave pénurie de logement étudiant¹⁸ n'ont pas découragé une croissance robuste des effectifs depuis 1998. Elles n'en sont pas moins fondées, car ces obstacles contribuent à façonner l'image que garderont de leur séjour ces élites futures que nos politiques d'attractivité ont notamment pour objet d'attirer, de séduire et d'attacher à notre pays ;

- la **trop faible sélectivité du dispositif** : plusieurs rapports récents ont dressé des constats sévères à cet égard. Un rapport de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale constate des « conditions de recrutement et d'études qui ne permettent pas de s'assurer de la qualité académique des étudiants étrangers » : « les établissements, pour l'essentiel, accueillent les étudiants étrangers, ils ne les recrutent pas », lit-on, moyennant quoi « la plus grande part des étudiants étrangers représentent ainsi une forme de mobilité subie par les universités qui ni ne les refusent, ni ne souhaitent et préparent véritablement leur accueil ». « Les résultats obtenus par les étrangers sont décevants », déplorent les sénateurs Cerisier-ben Guiga et Blanc, qui observent que « plus de 130 000 étudiants étrangers viennent chez nous 'par hasard', et non par choix, parfois simplement parce qu'ils ont été refusés par leur université nationale »¹⁹. Ces constats sont confirmés par les statistiques du MENESR : les taux de réussite des étudiants étrangers étaient inférieurs de 20 % à ceux de leurs camarades français en premier cycle, de 40 % en second cycle et de 30 % en troisième cycle²⁰. Ces mêmes rapports dénoncent également les causes de ces dérives : du « bourrage d'amphi » pour compenser la baisse du nombre d'étudiants français²¹, des « stratégies, en général individuelles, de maintien artificiel de formations par le recrutement massif d'étudiants étrangers »²². En ligne de mire, le système de dotation globale de fonctionnement San Remo, devenu un « outil mécanique de distribution de crédits », a « sans nul doute contribué aux dérives constatées dans certaines universités visant à gonfler artificiellement les crédits »²³ ;

- la **politique de bourses publiques** fait également l'objet de critiques sévères dans les différents travaux consacrés à un titre ou un autre à la mobilité étudiante. Pour le Conseil Economique et Social, « la France se singularise (...) par l'absence de critère d'excellence pour la quasi-totalité de son système de bourses publiques »²⁴. Quelques programmes (Eiffel...) échappent à ce grief, mais le faible nombre de bourses accordées à ce titre ne permet pas de peser véritablement sur le niveau des étudiants présents en France. Pour l'Inspection Générale de l'Education Nationale, le MAE agit « très largement seul et notamment sans véritable consultation des directions du MENESR ni

¹⁷ *L'accueil des étudiants étrangers ; l'université, un enjeu pour international pour la France*, rapport de Monique Cerisier-ben Guiga et Jacques Blanc, Commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat, septembre 2005, pp. 10 et sqq.

¹⁸ *Le logement étudiant et les aides personnalisées*, rapport de Jean-Paul Anciaux, janvier 2004

¹⁹ cf. rapport Cerisier-ben Guiga Blanc, p. 18.

²⁰ chiffres pour l'année 2001-2002 de la DEP-MEN. Cf. La lettre d'Edufrance, Hors-série 2, novembre 2004.

²¹ Ibid., p. 24.

²² *Les conditions...*, rapport de l'IGAENR, p. II.

²³ Ibid. p. X

²⁴ rapport CES, p. 135.

des établissements eux-mêmes (...) il apparaît en conséquence, dans la mesure où les critères de choix échappent aux établissements et reposent très largement sur la seule initiative des postes diplomatiques, que les boursiers du gouvernement français sont, dans les universités, assimilés à une forme de mobilité "subie", comme les étudiants arrivant à titre individuel ». Jugeant l'adéquation des bourses à leur finalité dans le domaine de la coopération, le Haut Conseil de la Coopération Internationale observait en 2002 : « les bourses ne sont pas aujourd'hui considérées comme l'un des instruments d'une politique globale de formation en direction du pays bénéficiaire. Elles représentent un instrument de négociation (...) destiné aux élites locales. (Elles) sont distribuées sans tenir suffisamment compte des besoins réels de formation des pays »²⁵. Ces jugements critiques, récurrents dans la communauté universitaire, traitent en bloc une multitude de situations très différentes, et le MAE se défend énergiquement de ces griefs (*cf. infra*).

2. Une procédure complexe

L'étudiant arrivé sur le territoire français a déjà franchi plusieurs obstacles, recensés par différents rapports, et qui persistent, semble-t-il, malgré les mesures prises ces dernières années. Ce sont là, certes, des obstacles épargnés aux étudiants venant en France dans le cadre de programmes structurés (programmes européens de type Erasmus, accords entre établissements ou accords bilatéraux) ou avec une bourse française, mais ils sont une minorité. Les autres, dont la démarche d'inscription est le plus souvent individuelle, sont exposés à :

- la **difficulté, en premier lieu, d'accéder à l'information sur les offres disponibles**, en particulier en second et troisième cycle²⁶ : conditions d'admission et équivalences, contenu des formations, manque de clarté des sites Internet, trop rarement encore dotés d'une version anglaise, absence d'informations spécifiques pour les étudiants étrangers...

- les difficultés éprouvées dans la **constitution des dossiers** : procédures inadaptées à un public étranger, impossibilité, le plus souvent, de s'inscrire en ligne²⁷, incertitudes sur la reconnaissance des diplômes, délais de réponse excessivement longs ;

- une vérification obligatoire du niveau de maîtrise de la langue française par un **test linguistique** (TCF ou TEF) dont les résultats sont joints au dossier. Lorsque les candidats sont trop peu nombreux, les instituts français, qui en sont les principaux organisateurs, rechignent à multiplier les sessions, causant des abandons de candidature ou des dépassements de délais. Dans les postes dotés d'un « centre d'études en France » (CEF), ce test est intégré dans une procédure qui comprend également une vérification de la capacité d'un candidat à suivre des études supérieures en France (*cf. infra*).

- une **évaluation du niveau académique** du candidat par une « commission pédagogique » de l'établissement sollicité. La proposition de cette commission doit être avalisée par le président de l'université pour déclencher l'émission de l'« avis favorable à l'inscription » qui permet la poursuite de la procédure. Moins d'un tiers des

²⁵ « Enseignement supérieur, recherche et coopération avec les pays en voie de développement », rapport du Haut Conseil de la Coopération Internationale, 24 septembre 2002, p. 67.

²⁶ L'information et les modalités de pré-inscription en première années semblent en revanche suffisamment standardisées pour ne plus poser de difficultés. Cf. rapport *L'accueil des étudiants étrangers...* Monique Cerisier-ben Guiga et Jacques Blanc, p.10.

²⁷ seuls 12 des 89 sites d'universités françaises disposeraient d'un service d'inscription en ligne. Ibid. p. 13.

candidatures sont retenues à ce stade. Très encadré par les textes, ce schéma, dit de la « demande d'admission préalable », s'applique aux inscriptions en première et deuxième années de licence, mais pas au niveau du second cycle, où les garde-fous s'évanouissent. Et où se produisent les « dérives », qui aboutissent à ce que certaines formations, incapables d'attirer des étudiants français, ne doivent leur survie qu'à des pratiques de « chasse à l'étudiant » étranger - au point de trouver des proportions de 60 à 90 % d'étudiants étrangers dans certaines formations, voire dans certaines UFR²⁸ ;

• **l'obtention du visa « étudiant »**, délivré par le consul, au vu de l'« avis favorable à l'inscription » et d'un justificatif de ressources, à l'issue d'un contrôle de la base de données du « système d'information Schengen ». Un certain nombre de visas - dans une proportion variant de 0 à 54 % en 2004²⁹ - sont refusés à ce stade, provoquant l'indignation des rapporteurs du Sénat, qui s'interrogent sur la pertinence des procédures mise en œuvre et sont enclins à imputer ces difficultés au « hasard, à l'arbitraire et au jeu des influences (qui) parasitent le processus au détriment des étudiants et de l'image de notre pays »³⁰. L'obligation de motiver le refus de visa, édictée par la loi « réséda » de 1998, a été abrogée en 2003.

Une fois sur le territoire français, l'étudiant doit déposer une **demande de titre de séjour** auprès d'une préfecture, dont le récépissé permet à l'établissement de prononcer l'inscription définitive³¹. Cette demande est instruite par un certain nombre de vérifications et l'attribution de la carte de séjour tributaire d'une visite médicale à l'OMI ou auprès d'un médecin agréé par l'OMI. Des « guichets uniques » ou des formules de dépôts groupés des demandes ont été mises en place par certaines académies et par certains sites universitaires pour simplifier ces démarches et épargner aux étudiants des formalités et attentes fastidieuses. Mais tel n'est pas le cas partout.

Au total, ce sont surtout les délais et la complexité engendrés par la **double procédure du visa et du titre de séjour** qui sont ressentis, par ceux qui y sont assujettis, comme décourageants, voire humiliants. D'autant plus que presque tous les grands pays d'accueil d'étudiants en mobilité - les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie - délivrent simultanément, au guichet du consulat, le visa et le titre de séjour. Seule l'Allemagne impose une double procédure analogue à la nôtre.

Celle-ci a fait l'objet d'une simplification, approuvée par le Comité interministériel de contrôle de l'immigration, réuni le 29 novembre 2005 : dispense de titre de séjour pour certaines catégories d'étudiants, création d'une carte de séjour pluri-annuelle, assouplissement des conditions de séjour et de recherche d'un emploi après la fin des

²⁸ *Les conditions...*, rapport de l'IGAENR. pp. 22-23.

²⁹ 673 refus sur 1 237 demandes en Côte d'Ivoire, soit 54 %, 3 610 sur 8 456 en Algérie, soit 43 %, 1 304 sur 7 552 en Chine, soit 17 % (chiffres de 2004). Il s'agit à chaque fois de chiffres relatifs à l'activité des postes consulaires dans les pays mentionnés, non pas de statistiques relatives aux ressortissants. Au total, quelque 17 500 demandes de visas de long séjour pour études se sont vu opposer un refus en 2004, soit 21,5 % des 82 000 demandes déposées.

³⁰ cf. rap. cit. p. 8.

³¹ le rapport de l'IGAENR s'élève contre les conduites « irresponsables » de certaines universités qui, limitant leur compétence aux seuls critères pédagogiques et se refusant à être les « auxiliaires d'un service de police », n'effectuent pas même les contrôles minimaux, suscitant de la part des préfectures un soupçon légitime, et entraînant des délais de traitement dont les étudiants sont *in fine* les premiers à souffrir.

études³². Par ailleurs, le Comité a arrêté une redéfinition des critères de délivrance des visas de long séjour pour études, consignés dans une circulaire.

3. Un accueil problématique

Autre ombre au tableau, la première **recherche d'un logement** est vécue comme une épreuve par les étudiants en mobilité, moins familiarisés que leurs homologues français ou résidents avec les procédures et les pratiques efficaces, moins aidés, également, par leurs familles. Les uns comme les autres se heurtent à l'effet de rareté induit par la pénurie de logements pour étudiants, une pénurie dont le rapport Anciaux a mesuré l'ampleur : 1,3 millions d'étudiants en quête d'un logement, alors que le parc des résidences universitaires gérées par les CROUS n'offrait que 145 000 places. Qu'on y ajoute la tension générale sur le marché du logement en France - qui se traduit par une inflation des loyers - et aussi la vétusté d'équipements souvent construits dans les années 60 et 70, et il en ressort un paysage peu encourageant. La demande non satisfaite de logement se tourne donc vers les résidences universitaires privées (foyers...), qui proposent environ 120 000 chambres, le logement en HLM (80 000 chambres) et, surtout, le marché locatif privé non spécialisé (environ un million de chambres). Ces agrégats recouvrent des disparités fortes entre régions, la situation étant la plus critique en région parisienne.

Un certain nombre de mesures ont été prises par le gouvernement sur la base des propositions du rapport Anciaux pour remédier à cette situation, notamment le lancement en 2004 d'un plan de rénovation des résidences universitaires et de construction de nouveaux logements étudiants. Mais la mise en œuvre se heurte à des obstacles et **la situation de pénurie est appelée à perdurer plusieurs années** au moins.

Pour ce qui est des **étudiants étrangers**, ils bénéficient d'un **accès privilégié aux résidences du CROUS**, en étant soumis à une procédure différente de celle des étudiants français, qui se voient attribuer un logement en cité universitaire sur la base de critères sociaux. 34 000 étudiants étrangers sont ainsi accueillis, occupant 24 % du parc immobilier des CROUS. Ceux-ci, qui doivent, pour déjouer le risque de formation de ghettos, gérer des dosages entre étudiants français et étrangers dans les cités et aussi respecter une certaine équité à l'endroit des étudiants français éligibles sur critères sociaux, ont fixé en 1998 des critères de priorité dans l'attribution des chambres : le premier étant le statut (boursier du gouvernement français ou d'un gouvernement étranger, étudiants en mobilité institutionnelle), le second tenant au niveau d'études (avec une priorité pour les étudiants les plus avancés).

Pour les étudiants venus en France à titre individuel et qui bénéficient d'une admission en résidence universitaire et *a fortiori* pour ceux qui doivent se loger sur le marché locatif privé, l'obstacle suivant est la **caution d'un tiers solvable** domicilié en France ou l'obligation de verser une caution de plusieurs mois d'avance, une condition souvent difficile à remplir pour des primo-arrivants. Une situation d'autant plus délicate qu'ils sont rarement en mesure de bénéficier dès leur arrivée des droits qui leur sont ouverts : allocation d'aide au logement social ou aide personnalisée au logement,

³² de nature législative, ces mesures seront intégrées dans le projet de loi relatif à l'immigration.

autorisation provisoire de travail (à mi-temps) - tributaires de l'obtention de la carte de séjour.

Certes, parmi les conditions mises à l'attribution d'un visa « étudiant » figure **la preuve de moyens d'existence suffisants**, aujourd'hui évalués à 430 € par mois, à nouveau soumise à vérification lors de la demande de titre de séjour auprès des préfectures. Dans la réalité, les cas d'étudiants en situation de **précarité** financière dès les premières semaines de séjour et tout au long de leur séjour sont suffisamment nombreux pour que plusieurs rapports y voient l'indice d'un dysfonctionnement du système. Le rapport de l'Inspection Générale de l'Administration de l'Education Nationale signale l'exemple d'un campus où une soixantaine d'étudiants de bon niveau académique originaires du Maghreb et d'Afrique sont chaque année trouvés en grande précarité (sans domicile fixe, sous-alimentation)³³. Les demandes adressées aux dispositifs d'aide d'urgence aux étudiants consomment 40 % des ressources de fonds qui ne sont pas *a priori* destinés aux étudiants étrangers : 12 600 d'entre eux ont ainsi sollicité une aide en 2003 auprès du Fonds de Solidarité Universitaire. Et les organisations caritatives, étudiantes ou généralistes, sont également de plus en plus sollicitées. Constatant ces dérives, le rapport s'interroge sur **l'efficacité du système de vérification des ressources**, mais plus encore sur la qualité de l'information sur le coût de la vie en France et **le réalisme de la norme réglementaire** de l'ordre de **4 300 €** (430 fois 10 mois) retenue comme minimum. Un calcul sommaire conduit à évaluer à 7 500 € au minimum le coût d'une année universitaire en France³⁴, une somme assez proche du plancher de ressources de 7 200 € exigé par l'Allemagne pour accorder un visa étudiant - et dont le montant doit être viré au préalable sur un compte bloqué dans une banque allemande³⁵.

Enfin, il y lieu de mentionner une plus grande difficulté de **l'intégration sociale** du fait de la relative rareté, en France, des campus universitaires.

4. La déperdition des bacheliers du réseau AEF

Par son ouverture aux élèves de toutes nationalités, le réseau des 413 établissements français est un outil majeur d'influence de notre pays : 60 % des quelque 160 000 élèves qui y sont scolarisés sont d'une nationalité autre que française. Mais pour une majorité de ces derniers, l'enseignement supérieur français n'apparaît pas comme le débouché naturel de la scolarité secondaire. Plusieurs rapports ont souligné la déperdition qui affecte ce système, tant au cours de la scolarité qu'à l'occasion du choix d'un établissement d'enseignement supérieur. Si 26 % seulement des bacheliers français formés dans notre réseau choisissent de poursuivre leur études ailleurs qu'en France, la proportion est de 62 % pour les bacheliers d'autres nationalités³⁶. Cette désaffection, dont les causes sont multiples, s'analyse en la perte d'un investissement

³³ rap. cit. p. 57. La note de M. Josy Reiffers aboutit à des conclusions similaires.

³⁴ conclusions convergentes du rapport de l'IGAENR (p. 49), des entretiens des inspecteurs avec les services sociaux des CROUS et de l'enquête *Les étudiants en difficulté, précarité, pauvreté*, de 2003 de l'Observatoire de la Vie Etudiante (OVE).

³⁵ le CICI a, le 29 novembre, donné mandat au MENESR et au Secrétaire Général du CICI pour étudier la mise en place d'un système de consignation de fonds analogue à celui existant en Allemagne.

³⁶ « Quel avenir pour l'enseignement français à l'étranger ? », rapport de M. Bernard Cariot au Conseil Economique et Social, 29 octobre 2003.

initial pourtant réussi : le taux de réussite au baccalauréat dans les lycées français à l'étranger est nettement plus élevé qu'en métropole et les bacheliers étrangers que nous avons formés sont généralement de très bon niveau.

Le Département a voulu remédier à cette perte de substance par la **procédure dite des « dossiers bleus »**, confiée au CNOUS, dont la finalité est de rationaliser et simplifier les procédures d'inscription dans les établissements d'enseignement supérieur de métropole, et aussi de s'inscrire dans un calendrier des décisions d'admission qui permette de rivaliser avec ceux des universités américaines ou britanniques, lesquelles constituent généralement l'alternative considérée par les futurs bacheliers. Si une très grande proportion de ceux-ci recourent à cette procédure et déposent un dossier de candidature - 7 000 l'ont été dans la campagne 2005 - les taux de choix de l'enseignement supérieur français restent faibles.

D. La « mobilité sortante »

Bien que moins importante et moins étudiée que la mobilité des étudiants étrangers vers la France, la « mobilité sortante » fait partie intégrante du paysage, ne fût-ce que par un des mécanismes qui l'alimente, celui des échanges d'étudiants entre établissements, sur une base de réciprocité. Les **écoles d'ingénieurs et de gestion** pratiquent de longue date de tels échanges, les **universités** s'y sont mises plus récemment, notamment dans le cadre de programmes européens. Le principal de ces programmes est **Erasmus-Socrates**, qui a permis à plus de 21 500 étudiants français de faire en 2004 un séjour d'études de trois mois à une année dans une université d'un autre pays européen, sur un financement communautaire (14,5 M€ en 2004-2005) et national (4,5 M€ versés par le MENESR). Le MENESR attribue par ailleurs des « **bourses de mobilité internationale** » aux boursiers sur critères sociaux des établissements placés sous sa tutelle (4000 bourses par an pour un montant de 13,8 M€).

Les données statistiques sont moins fiables sur un phénomène qui, certes encouragé par des bourses, procède largement de décisions très décentralisées, y compris de l'initiative individuelle des étudiants. On les retrouve alors dans les statistiques par nationalités des pays d'accueil, et dans celles, agrégées, produites par l'OCDE. **52 000 étudiants français** seraient ainsi inscrits dans des universités de pays membres de l'OCDE, principalement au Royaume-Uni (24 %), en Allemagne (12 %) et aux Etats-Unis (12 %). Ce chiffre a connu une progression de plus de 50 % sur les sept dernières années³⁷.

La France a mis sur pied un programme - les **bourses Lavoisier** - de mobilité sortante au profit d'étudiants en doctorat, pour un séjour d'une durée de 5 à 12 mois dans une université étrangère. Quelque 250 bourses Lavoisier sont attribuées chaque année. Des « bourses bilatérales » permettent par ailleurs de financer des échanges d'étudiants. Au total, 950 étudiants français ont bénéficié de ces prises en charge en 2004, à hauteur de 3,4 M€. Mais ce sont surtout les collectivités territoriales qui

³⁷ « Stratégies de développement de la mobilité internationale des étudiants et attractivité de l'enseignement supérieur français », rapport annuel 2003-2004 du CNDMIE, p. 11.

interviennent, souvent dans le cadre de jumelages de régions, pour soutenir les séjours à l'étranger d'étudiants issus de la région.

Au total, **l'action de la France en faveur de la mobilité sortante reste modeste**, au regard de celle des pays comparables, comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne. Cette dernière y consacre ainsi, en 2004, 55 M€, répartis en 14 000 bourses gérées par le DAAD.

II. LES POLITIQUES PUBLIQUES EN FRANCE

Sans avoir jamais été totalement absente du champ de préoccupation de la décision politique, la question de la mobilité étudiante n'est véritablement apparue comme un enjeu qu'à la fin des années 1990, lorsqu'ont pu être mesurées les conséquences de la mondialisation de l'enseignement supérieur - et aussi de la lente contraction des effectifs d'étudiants étrangers en France. Plusieurs **rapports publics** avaient alors dressé des bilans et proposé des réformes, des stratégies, des actions³⁸. Leurs constats, leurs diagnostics, leurs propositions ont permis de fonder les politiques publiques mises en œuvre. D'autres rapports sont depuis lors venus évaluer leurs effets, formulant de nouvelles propositions. Cette production, de qualité remarquable, a constitué une source irremplaçable, sur le plan de l'analyse comme des recommandations, du présent rapport. Elle souligne également **l'importance de l'enjeu que constitue, pour l'avenir de notre pays, la mobilité des facteurs de production de l'« économie du savoir »**, fondement du potentiel de croissance des pays développés : les étudiants, bien sûr, mais aussi les enseignants, les chercheurs, les experts, les consultants... bref, tous les « cerveaux » qui produisent ou produiront de la haute valeur ajoutée dans la sphère intellectuelle.

Plus prosaïque, peut-être, mais non moins importante, la place qu'occupent **les étudiants étrangers dans l'économie de l'enseignement supérieur français** présente un autre angle pour aborder la question de la mobilité. Etudier en France a un coût, qui n'est jamais supporté en totalité par le bénéficiaire, qu'il soit français ou étranger. La composante principale en est le coût de la formation, que l'on peut évaluer entre 7-8 000 €, en moyenne, pour un étudiant dans un cursus général en université, à 15-17 000 € dans une école d'ingénieurs. La contribution de l'étudiant est de l'ordre de 200 € dans les universités, de 3 à 5 000 € dans les écoles d'ingénieurs et de 5 à 6 000 € dans les écoles de gestion. **Le différentiel est généralement couvert par le budget de l'Etat**, lorsqu'il assure le financement des établissements - un apport qui a été quelquefois appelé « **bourse cachée** » ou « **bourse invisible** ». L'Etat est également le contributeur principal pour les bourses (100 M€), pour les allocations logement (150 M€)³⁹, pour la quote-part imputable aux étudiants étrangers dans la subvention au réseau des œuvres universitaires (50 M€) et dans le financement du régime de sécurité sociale étudiante (50 M€). Il convient d'y ajouter, pour mémoire, les coûts induits par les procédures administratives spécifiques aux étudiants étrangers en mobilité, ainsi que

³⁸ le rapport de la « mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration », présidée par Patrick Weil, avait joué un rôle pionnier à cet égard en juillet 1997, en proposant des mesures pour « replacer la France au centre des échanges intellectuels et économiques ». Il avait notamment débouché sur la loi du 11 mai 1998, dite « réséda ». Plus spécifiquement consacrés à la question des mobilités étudiantes et de la compétitivité de notre système d'enseignement supérieur, les rapports Prévost (accueil des étudiants étrangers), Dufourg (« la compétitivité éducative et internationale de la France », CCIP) et Claeys (« l'accueil des étudiants étrangers en France », Assemblée Nationale) ont tous vu le jour en 1999. Le Pr Elie Cohen a déposé en juillet 2001 son « Plan d'action pour améliorer l'accueil des étudiants étrangers en France ; diagnostic et propositions ».

³⁹ deux allocations - l'allocation logement à caractère social et l'aide personnalisée au logement - ont été servies à hauteur de 1 milliard d'euros en 2002 à 700 000 étudiants, sans condition de nationalité (rapport Anciaux, p. 31). Une évaluation, nécessairement approximative, renvoie, pour les étudiants étrangers, à une quote-part de 15 % de ce total, soit 150 M€.

les efforts, parfois considérables, des collectivités locales. Au total, la fourchette du **coût**, pour les budgets publics, **des études en France pour les étudiants étrangers se situe entre 2 et 2,5 milliards d'euros**.

L'ordre de grandeur de cet effort de la nation définit indiscutablement **un enjeu de politique publique**, qui attire à juste titre l'attention de la représentation nationale, de la presse, de l'opinion publique. Cet enjeu est traité aujourd'hui par une juxtaposition de politiques, d'objectifs, d'acteurs et de pratiques.

A. Les politiques et les objectifs

La mobilité des étudiants étrangers figure toujours en bonne place dans notre discours public et dans nos pratiques. Elle y est traitée par cinq angles différents :

- comme **une composante de la politique étrangère française**. Les études françaises - dans lesquelles il faut compter les élèves non français des établissements français à l'étranger aussi bien que les étudiants étrangers de l'enseignement supérieur en France - procèdent d'une démarche dont les finalités sont diverses, mais toutes liées à l'image, au rayonnement et à l'influence de notre pays : **soutien à la francophonie, formation des élites, francophilie, création de réseaux...** Cette démarche est portée par l'ensemble de notre appareil diplomatique, qui dispose à cette fin de toute la palette des actions - et des crédits d'opération - des SCAC. Dans le cas des étudiants, l'outil incitatif est la bourse - et de façon plus générale, la coopération universitaire - et l'outil dissuasif est le filtre de l'octroi du visa et, le cas échéant, le passage par la procédure des CEF (*cf. infra*) ;

- comme **une composante de la politique de coopération et d'aide au développement**. Sans doute celle-ci est-elle partie intégrante de la politique étrangère de la France, mais elle s'en distingue à la fois par sa finalité et par ses outils. Même si l'accueil des étudiants originaires des pays en développement n'apparaît pas explicitement comme un corollaire de notre politique d'aide au développement, **cette logique est inscrite dans les statistiques** : plus de la moitié des étudiants étrangers présents dans l'enseignement supérieur français proviennent du continent africain. Quant aux bourses du gouvernement français, elles bénéficient, à hauteur d'une bourse d'études sur deux, à des étudiants d'Afrique francophone. Et c'est dans la catégorie des pays en développement que figurent neuf des dix premiers contingents de boursiers du gouvernement français. Malgré une volonté affichée du Département de rééquilibrer cette répartition au profit d'autres continents, la part du continent africain dans l'enveloppe de bourses n'a baissé que de 4 % entre 1999 et 2004, au profit, pour l'essentiel, d'une autre région en développement, le Proche et Moyen-Orient. Il convient d'y ajouter la part des bourses de l'Agence Universitaire de la Francophonie (*cf. infra*) qui bénéficie à des étudiants issus de pays en développement. Le discours adressé aux pays d'origine de ces étudiants souligne la nécessité d'endiguer la « fuite des cerveaux ». Le Président de la République observait ainsi en novembre 2004 qu'il fallait « poursuivre le travail engagé pour enrayer la fuite des meilleurs étudiants (des pays francophones du sud), c'est-à-dire de leurs cerveaux, professeurs et

chercheurs»⁴⁰. Une thématique également en filigrane dans les conclusions des ministres de l'intérieur du G5 lorsqu'ils appelaient à « améliorer l'accueil et la formation dans leurs établissements universitaires des meilleurs étudiants étrangers sans pour autant porter préjudice au développement futur des pays d'origine »⁴¹ ;

- comme un levier de **la réforme de notre système d'enseignement supérieur par l'internationalisation**. C'est là une des retombées principales du mouvement de convergence des systèmes européens d'enseignement supérieur et de leur rapprochement des normes mondiales, marquée par la « déclaration de la Sorbonne » et le « processus de Bologne », par les réformes LMD et ECTS, par la démarche de promotion de l'offre française, avec la création d'Edufrance, par l'encouragement aux actions de coopération universitaire transnationale, l'insertion dans le secteur en croissance de l'« ingénierie pédagogique »... Cette entreprise, poursuivie depuis 1998 par les ministres successifs, avait, comme beaucoup d'autres politiques européennes, pour objectif plus ou moins avoué une transformation subreptice, **une modernisation discrète de l'institution universitaire** sans encourir les risques politiques associés à toute mise en cause des dogmes de la non-sélection, de la quasi-gratuité et de la gestion centralisée des universités ;

- comme **une des composantes de l'« attractivité » de la France**, un concept lancé en décembre 2003 à l'occasion du premier séminaire gouvernemental consacré à cette question. Un des objectifs énoncés dans ce cadre était de « faire de la France le premier pays d'accueil en Europe pour les étudiants étrangers préparant un *master* ou un doctorat dans les disciplines scientifique, techniques et économiques ». Plusieurs mesures, dont l'installation du « Conseil national pour le développement de la mobilité internationale des étudiants » (CDNMIE) avaient été alors annoncées. Un nouvel exercice de même nature a été conduit le 7 février 2005 et une nouvelle série de mesures prises - douze au total - relatives à la mobilité étudiante. Ce « séminaire » est appelé à connaître une fréquence annuelle, ce qui lui confère l'autorité d'un comité interministériel, et il est peu douteux que la question de la mobilité étudiante continuera d'y occuper une place centrale. L'argument de l'attractivité figure en bonne place dans le discours public. Le Ministre a ainsi exhorté à « faire de la France un espace de formation supérieure de premier plan en Europe et dans le monde »⁴². Le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a pour sa part formé le vœu que les bourses pour les étudiants étrangers soient « recentrées sur les filières stratégiques »⁴³.

- comme une **source d'immigration**. Il faut se rappeler que la forte croissance des effectifs d'étudiants en mobilité avait été rendue possible par les assouplissements introduits en 1998 par la « loi réséda ». Le séjour des étudiants est le second facteur d'immigration légale en France. Le comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), créé en mai 2005, a reçu mandat d'évoquer, entre autres « l'évolution de la politique d'accueil des étudiants étrangers » ainsi que « l'adaptation de notre pratique en matière d'immigration aux besoins de l'économie française », une question qui n'est

⁴⁰ discours d'ouverture du X^e sommet des chefs d'Etats et de gouvernements ayant le français en partage, Ouagadougou, 26 novembre 2004.

⁴¹ réunion des ministres de l'intérieur du G5, Evian, 5 juillet 2005.

⁴² allocution du Ministre aux « journées de la coopération internationale et du développement » (20 juillet 2005).

⁴³ intervention à la conférence « attractivité », La Baule, 30 juin 2005

pas sans lien avec la mobilité étudiante. La politique française en ce domaine est donc également traitée dans ce cadre, tant dans sa dimension d'immigration (critères de délivrance de visa et des titres de séjour, évaluation des CEF) que dans des dimensions moins directement liées à l'immigration, comme le logement.

Les objectifs ainsi réunis dans une seule et même politique publique présentent une contradiction implicite, non pas tant dans le principe que dans la définition des priorités ou dans la communication. **L'accent mis sur les meilleurs étudiants**, indépendamment de leur origine nationale, dans une démarche d'attractivité affiche **une dissonance marquée avec la logique géographique, politique, bilatérale** de l'incitation à faire des études françaises et plus encore avec la logique de la coopération et de l'aide au développement. Tout en appelant, au nom de l'« attractivité », au drainage de « cerveaux » en direction de la France, notre politique s'interdit d'appliquer cette démarche aux pays en développement, qui fournissent pourtant plus de la moitié des étudiants en mobilité dans notre système d'enseignement supérieur. Sans doute ce paradoxe est-il aisé à résoudre sur le plan rhétorique, par l'emploi d'un discours public équilibré et prudent, mais le discours est de peu de secours lorsqu'il s'agit d'éclairer des arbitrages, de définir des priorités, d'allouer des ressources. Et **il peine à produire un message clair** et cohérent lorsqu'il apparaît **tantôt derrière la bannière de l'attractivité, tantôt derrière celle du contrôle de l'immigration**.

B. Les outils, les acteurs, les pratiques

1. Les établissements d'enseignement supérieur

Même si un certain nombre d'établissements n'ont pas attendu 1998 pour amorcer un mouvement d'internationalisation, c'est largement de l'impulsion politique alors imprimée que procède la généralisation de cette dynamique à l'ensemble de l'enseignement supérieur, avec le desserrement, grâce à la loi « réséda », des contraintes qui entravaient antérieurement l'accès des étudiants étrangers au territoire français. Il ne s'agissait certes, peut-on faire valoir, que d'un retour à la densité des étudiants étrangers aux niveaux des années 1970-80, mais la politique publique alors mise en place avait bien d'autres composantes, en particulier la convergence vers la norme européenne LMD, qui a davantage absorbé les universités qu'une démarche volontariste de recrutement et d'accueil des étudiants étrangers. Au total, sans certes prétendre dresser un bilan exhaustif de la mise en œuvre de cette politique publique, force est de constater que **les établissements d'enseignement supérieur se sont prêtés au jeu de l'internationalisation** :

- par l'accueil en nombre d'étudiants étrangers, reflété par les statistiques. **L'accroissement spectaculaire de 14 % par an des effectifs d'étudiants en mobilité dans les universités** observé tout au long de ces années a certes permis de compenser la contraction des effectifs d'étudiants français dans les universités. Il a également conduit celles-ci à modifier leur offre (enseignements en anglais...) et leurs méthodes (suivi pédagogique plus attentif, périodes, voire cycles complets de préparation). Si les **abus** dénoncés dans les rapports - « bourrage d'amphi », sauvetage artificiel de certaines filières délaissées par les étudiants nationaux - ont beaucoup attiré l'attention, il reste qu'un certain nombre d'établissements se sont lancés, avec plus ou moins de succès, dans des politiques délibérées et énergiques de recrutement de bons étudiants sur le « marché » mondial, usant de leur avantage comparé dans tel ou tel domaine, de

leur notoriété, de l'attrait d'un séjour d'études en France, des bourses d'excellence, de réseaux patiemment tissés, etc. ;

- par l'**ajustement progressif** des cursus et de l'évaluation aux **normes européennes** (semestrialisation, LMD, ECTS) ;

- par la multiplication des démarches de **coopération transnationale** et des **accords entre établissements** : échanges d'étudiants, d'enseignants, de chercheurs, cursus intégrés, doubles diplômes ou diplômes conjoints, projets de recherche... Certains de ces accords sont de pure forme, d'autres servent de socle à des pratiques très structurantes. Pour ne prendre qu'un exemple parmi d'autres, une université comme Paris I, qui accueille 7 000 étudiants étrangers, s'appuie ainsi sur quelque 150 accords avec d'autres établissements, à titre « bilatéral » ou en consortium, a développé une maîtrise intégrée de droit débouchant sur un double diplôme ou encore un *master*, en anglais, de modélisation mathématique appliquée à l'économie et à la finance.

- par la recherche de **labels internationaux** de qualité et d'excellence, en particulier dans les disciplines de la gestion et du management, où la compétition est la plus vive ;

- par des **projections à l'étranger de savoir-faire pédagogique**, qu'il s'agisse de « délocaliser » certaines formations au sein d'institutions partenaires, d'implanter une école ou une université dans un pays tiers, ou d'assurer des prestations d'ingénierie pédagogique dans des pays en développement ou émergents. Certaines de ces démarches sont anciennes - l'université Galatasaray à Istanbul, l'université Saint-Joseph à Beyrouth... - d'autres sont en cours de mise en œuvre ou en projet : c'est ainsi que l'Ecole Centrale a ouvert, à Pékin en 2005, une école d'ingénieurs éponyme ou que Paris IV-Sorbonne projette d'ouvrir en 2007 une « antenne » à Abou Dhabi (EAU). Ces entreprises forment l'ensemble des « filières délocalisées », éligibles à un appui de la part du MAE, soit politique vis-à-vis des autorités du pays d'accueil, soit matériel, sous la forme d'une subvention ou de mise à disposition de personnel. Quelque 130 établissements conduisent ainsi dans 25 pays - en Europe Centrale et Orientale, en Russie et en Chine notamment - des formations relativement complètes, le plus souvent en français - au moins en partie - et délivrent des diplômes français, nationaux ou conjoints. Le MAE soutient à hauteur de près de 8 M€ ces cursus, qui bénéficient à plus de 10 000 étudiants - auxquels on peut ajouter 88 000 étudiants dans les cinq « grands établissements » soutenus par la France au Liban.

Dans la plupart des cas, les établissements d'enseignement supérieur ont noué directement des rapports, quelquefois épaulés par l'administration centrale du MAE ou par les ambassades, avec leurs homologues étrangers, sur le mode « bilatéral » ou en consortium, et bâti des coopérations durables. L'indice le plus probant, dans doute, de la mobilisation d'un établissement sur le terrain international est fourni par les effectifs dédiés à cette fonction, et son poids dans la gouvernance interne de l'institution : Sciences Po, tôt engagé dans l'internationalisation, et qui accueille 2 200 étudiants en mobilité, soit 33 % des effectifs totaux, s'appuie sur une direction des affaires internationales forte de 30 personnes (dont 6 à l'étranger), dont le directeur est aussi l'un des quatre directeurs adjoints de l'établissement.

Au total, si la sphère de l'action internationale des établissements n'a cessé de croître, **cette expansion s'est opérée sur un mode très décentralisé**, par addition d'initiatives des présidents d'universités - et quelquefois, aussi, à leur insu, des doyens de facultés - et des directeurs d'établissements, en un foisonnement où des impulsions sans lendemain voisinent avec des démarches réfléchies et poursuivies avec

détermination. Dans ce processus sujet à décantation continue, certains établissements ont su manifester davantage d'efficacité ou d'agilité que d'autres, et notamment opérer en réseau et mettre à profit la complexité et l'opacité du système pour accéder aux différentes aides et outils mis en place dans le cadre des politiques publiques, nationale ou européenne. Créant un certain ressentiment de la part d'établissements moins habiles à exploiter les ressources, parce que moins bien outillés en expertise - les services de relations internationales sont de tailles très différentes selon les établissements - et souvent, également, parce qu'éloignés de Paris.

2. Le réseau diplomatique

Le réseau des ambassades et consulats est, à la fois par sa densité et par le rôle qui lui est explicitement assigné dans le domaine de l'enseignement supérieur, un **outil de premier ordre** dans une politique publique d'internationalisation de l'enseignement supérieur français. Ce dispositif se distingue en cela de celui de nos principaux concurrents, où cette fonction est assurée par des agences organiquement distinctes des appareils diplomatiques, le *British Council* et le DAAD en premier lieu, qui conduisent leur action en s'appuyant sur un réseau propre, autonome par rapport aux ambassades et consulats.

Les plus grands postes disposent d'un service culturel et d'un service scientifique, les autres d'un service de coopération et d'action culturelle, dont une mission importante - et souvent la première par le montant des moyens mobilisés, est la coopération universitaire. Cette appellation générique recouvre **un ensemble d'actions de natures différentes et dont le dosage est variable selon les postes** : appui aux démarches des établissements d'enseignement supérieur, attribution de bourses d'études (*cf. infra*) ou de stage, préparation et suivi d'accords bilatéraux, promotion de l'enseignement supérieur français et des études en France, présélection de candidats à de telles études...

Ces dernières fonctions sont aussi les plus récentes, reflétant la priorité accordée à ce type d'action par les gouvernements successifs depuis la création d'Edufrance en 1998 jusqu'aux plus récentes mesures de renforcement de l'attractivité de la France. Elles ont pris la forme de la création d'« espaces Edufrance » au sein du réseau culturel (Alliances Françaises, Instituts Français...) et de participation des postes aux actions de l'agence, de pages dédiées sur les sites Internet des postes, et, plus récemment, de la mise en place, dans certaines ambassades et consulats généraux, de structures chargées de faire un premier « filtrage » des étudiants candidats à des études en France. Apparues en décembre 2002 dans notre ambassade en Chine sous l'appellation de « Centres d'Evaluation Linguistique et Académique » (CELA), ces dispositifs ont fait l'objet d'une seconde phase d'extension sous le nom de « **Centres d'Etudes en France** » (CEF) et ont été mis en place dans 5 pays en 2005 : le Vietnam, le Sénégal et les trois pays du Maghreb. Le CICI a, le 29 novembre, validé l'extension des CEF à six nouveaux pays⁴⁴ et décidé de financer cette décision par des crédits supplémentaires à hauteur d'un M€ par an pendant 5 ans, avant de généraliser l'expérience en 2007.

⁴⁴ Mexique, Corée du sud, Liban, Cameroun, Madagascar, Turquie.

La démarche consiste dans le traitement, au niveau d'une ambassade ou d'un consulat général⁴⁵, des opérations qui précèdent et accompagnent l'inscription dans un établissement d'enseignement supérieur : la promotion tout d'abord - conjointement avec Edufrance lorsque cette agence est présente - par Internet ou par d'autres moyens de communication, l'orientation et le conseil au profit des candidats, reçus pour un entretien individuel, la vérification de l'authenticité des diplômes et documents produits, l'évaluation des aptitudes à la fois linguistiques et académiques, l'assistance pour les formalités de candidature et d'inscription dans un ou plusieurs établissements, l'appui au traitement de la demande de visa d'études par les services consulaires.

La singularité de ce dispositif est que, tout en étant une émanation de l'ambassade, **le CEF s'autofinance** en percevant auprès de tout candidat des frais de dossier⁴⁶ qui permettent de couvrir les charges nouvelles induites par cette prestation. Afin d'offrir la souplesse de gestion nécessaire, les CEF sont adossés, à chaque fois, à un établissement doté de l'autonomie financière, et recourent, à l'échelon local, à des prestataires de services de leur choix. Tous les CEF ont ainsi contracté avec une société prestataire de services informatiques, IPSO, qui avait mis au point la première application informatique - pour les CELA créés par notre ambassade à Pékin - et a ensuite adapté cette application aux besoins de chaque CEF. Portés par une forte demande, ces dispositifs ont pris une ampleur considérable. En **Chine**, ainsi, où la progression est la plus avancée, les statistiques consolidées des 4 centres renvoient à des chiffres édifiants : 12 000 tests linguistiques et 6 600 entretiens d'évaluation académique en 2004, 43 salariés, un chiffre d'affaires de près de 2 M€ en 2004. Les indicateurs d'activité des autres centres, de création récente, sont à des niveaux plus modestes : 4 600 entretiens au Maroc, 2000 environ au Sénégal et en Tunisie, 700 seulement au Vietnam.

Les modalités d'intervention des CEF et les procédures qu'ils mettent en œuvre ont fait l'objet d'une approche concertée entre le MAE, le MENESR et les instances représentatives des établissements, débouchant sur une **convention-cadre**, signée le 14 décembre.

3. Les bourses et autres dispositifs d'attractivité

a. Les bourses

La France accorde des « **bourses du gouvernement français** » (BGF) à des étudiants étrangers par le canal du MAE, selon deux procédures distinctes :

- les bourses attribuées sur un **mode déconcentré** par les postes diplomatiques. 88 M€ ont été alloués en 2004 à 18 800 boursiers, bénéficiaires de bourses d'études (12 000 bourses) ou de bourses de stage (6 100 bourses, à hauteur de 25 M€). Dans le cas des bourses de stage, les boursiers ne sont étudiants que dans un quart des cas ;
- les « bourses d'excellence » attribuées, dans le cadre de différents programmes (Eiffel, Charcot, Major...) sur un **mode centralisé**. Quelque 600

⁴⁵ dans le cas de la Chine.

⁴⁶ de l'ordre de 150 € en Chine, de 125 € au Vietnam, et 70 € au Maroc et en Tunisie. Ces frais viennent s'ajouter à ceux perçus pour le test linguistique (59 € en 2004) et aux droits de visa, qui sont cependant réduits de 45 € pour les étudiants passés par la procédure CEF. Par ailleurs, les boursiers du gouvernement français sont dispensés de la procédure.

boursiers nouveaux sont venus rejoindre en 2005 les rangs des bénéficiaires. Au total, 18,8 M€ ont été alloués à ce titre en 2005.

Il convient de mentionner également les **bourses de mobilité sortante**, offertes à des étudiants français, le plus souvent de niveau doctoral, pour poursuivre une partie de leurs études ou de leurs recherches à l'étranger. Certaines (bourses Lavoisier...) sont financées par le MAE. D'autres émanent des collectivités territoriales, très actives, pour certaines, en ce domaine, ou encore d'Etats étrangers, au titre de la réciprocité (bourses dites « bilatérales »). Ces bourses peuvent ensuite être gérées par l'un ou l'autre opérateur (Egide ou le CNOUS). C'est à ce titre, mais aussi parce qu'elles participent aux flux de la mobilité universitaire et à l'image de la France à l'étranger qu'elles ont leur place dans la présente réflexion.

Les **bourses du gouvernement français** se subdivisent en plusieurs sous-catégories - bourse d'études, bourse de stage, bourse de séjour scientifique de haut niveau - chacune assortie de plusieurs taux correspondant au niveau des études poursuivies, avec également des niveaux de prestations variables (allocation d'entretien, voyage, couverture sociale) qui laissent aux postes une assez grande flexibilité pour adapter la bourse à la diversité des situations et des allocataires. Le montant total des bourses attribuées et leur répartition entre niveaux et disciplines sont la résultante d'un processus complexe qui met en jeu différents échelons :

- pour les bourses « **déconcentrées** », chaque poste se voit allouer une enveloppe budgétaire pour l'ensemble de ses actions de coopération et d'action culturelle, dont il décide librement la ventilation en intégrant les considérations d'ordre local ainsi que les directives et les orientations reçues de l'administration centrale. Cette enveloppe est un levier majeur à la disposition du chef de poste dans la conduite de la relation bilatérale, en particulier dans les plus petits postes. Elle fait l'objet d'une proposition, rarement rejetée mais souvent ajustée à la marge, de programmation à l'administration centrale, suivie d'une mise en œuvre tout au long de l'année de programmation. Les critères et modalités d'attribution des bourses sont variables selon les postes : appel d'offres et concours nationaux dans certains pays, appui à des programmes de coopération universitaire existants, quelquefois cofinancés, conférant un effet multiplicateur aux moyens mobilisés, bourses de stage apportées à des institutions partenaires de l'ambassade... La mise en place de la bourse incombe ensuite déléguée, en fonction de l'établissement de destination, à l'un des deux opérateurs - Egide ou CNOUS (*cf. infra*) ;

- les **bourses d'excellence** relèvent d'une logique d'attribution centralisée, qui, dans le cas des programmes Eiffel et Eiffel-doctorat, implique davantage les établissements d'enseignement supérieur en les invitant à présenter les dossiers des meilleurs étudiants étrangers qu'ils souhaitent attirer. L'attribution est également centralisée dans le cas des bourses Major, même si elle concerne au premier chef des individus - anciens bacheliers⁴⁷ des établissements français à l'étranger - et non pas des établissements.

⁴⁷ ayant obtenu une mention « très bien » ou « bien » au baccalauréat.

Ce dispositif, qui aboutit à réserver 85 % des BGF à des étudiants en *master* ou en doctorat⁴⁸, fait néanmoins l'objet de **critiques récurrentes de la part des représentants des universités**, critiques dont on retrouve l'écho dans les nombreux rapports publiés ces dernières années (*cf. supra*). A vrai dire les récriminations portent principalement sur les bourses accordées par les postes, dont la procédure d'attribution est jugée sinon arbitraire, du moins dictée davantage par des considérations de politique bilatérale ou d'ordre local que par des critères d'excellence académique ou par les préférences des établissements d'accueil. Par contraste, un président d'université française qui s'engage dans une action de coopération avec un établissement étranger ne dispose, à la différence de ses vis-à-vis, d'aucune marge de manœuvre pour apporter des bourses à un projet, et le ressentiment qui en résulte se reflète dans les propos des uns et des autres.

Sans doute des pratiques passées ou des cas abusifs peuvent-ils peser sur cette image, mais celle-ci reflète mal **une réalité aujourd'hui faite de nombreux programmes structurés et récurrents**, définis notamment par les préférences de certains partenaires pour des études dans les grandes écoles, par des accords intergouvernementaux (un quart des bourses) ou qui viennent en complément d'actions de coopération (la moitié environ des bourses). On ne s'étonnera donc pas de trouver parmi les dix premiers bénéficiaires de bourses d'études attribuées par les postes 9 pays en développement (Algérie, Syrie, Maroc, Vietnam...⁴⁹). Si les procédures de sélection, qui mobilisent souvent les responsables des établissements concernés, ne peuvent, dans la plupart des cas, pas être qualifiées d'arbitraires - encore qu'il y ait là un large champ d'améliorations possibles - la liste des pays bénéficiaires reflète sans ambiguïté le poids accordé à des **considérations d'aide au développement**. Ainsi, parmi les 50 premiers contingents nationaux bénéficiaires de bourses d'études - représentant 83 % des quelque 11 000 bourses de ce type - figuraient en 2004 une vingtaine de pays du continent africain, 8 pays d'Europe centrale et orientale, une dizaine de pays émergents du reste du monde et un seul pays développé, le Japon. L'Afrique du nord et l'Afrique noire absorbent 50 % du total des bourses, l'Asie 13 %, le Proche-Orient 12 % et l'Amérique Latine 5 %⁵⁰. Cette répartition fait certes l'objet d'un redéploiement progressif - consécutif à la politique d'attractivité décidée par le gouvernement en 2003 - réduisant d'autant la part du continent africain (54 % des bourses en 1999) et au profit des pays émergents, mais elle n'a pas, à ce stade, bouleversé la distribution en grandes masses.

Les **programmes de bourses d'excellence**, mis en œuvre en partenariat avec les établissements d'enseignement supérieur et leurs instances représentatives, font l'objet d'appréciations nettement plus positives. Ils s'inscrivent dans une logique clairement orientée vers la formation des décideurs futurs du secteur

⁴⁸ les bourses d'excellence de l'AEFE, les bourses réservées aux élèves des classes préparatoires, les bourses des premières années des grandes écoles forment les 15 % restants.

⁴⁹ ils étaient les quatre premiers bénéficiaires en 2004, avec 500 à 700 boursiers d'études chacun. Mais même un pays comme Maurice (1,25 millions d'habitants) figurait en neuvième position, avec plus de 200 boursiers.

⁵⁰ Rapport « la politique des bourses ; évaluation concernant les bourses attribuées par le MAE aux étudiants étrangers (1998-2004) », p. 23.

public et du secteur privé, et non d'enseignants et de chercheurs, comme c'est largement le cas pour les bourses « déconcentrées », une logique reflétée par les filières et disciplines choisies : 45 % en sciences de l'ingénieur, 38 % en économie et gestion, 16 % en sciences politiques. Ils s'inscrivent aussi dans une démarche d'investissement dans les élites de pays émergents plus que de coopération, une démarche que reflète la répartition géographique des bourses Eiffel : 50 % des lauréats de 2005 étaient ainsi originaires d'Asie et 24 % d'Amérique Latine. Malgré la montée en puissance des bourses Eiffel, leur nombre - 431 bourses nouvelles en 2005 - ne représente qu'une faible part des bourses d'études accordées par la France - même si du fait d'un coût unitaire nettement plus élevé, elles pèsent plus lourdement dans l'enveloppe.

Au total, tant par la création des programmes Eiffel que par une posture plus directive de l'administration centrale du MAE, le dispositif de bourses se voit imprimer un mouvement très progressif de réorientation vers une mobilité étudiante dictée par des objectifs d'attractivité et de sélectivité au détriment de celle motivée par des objectifs d'aide au développement. Il est cependant difficile de se défendre de l'idée que le rythme lent de cette réorientation est davantage imputable à l'inertie des mécanismes en jeu - et notamment à la difficulté de redéployer des moyens budgétaires aux dépens des postes de la ZSP - qu'à un arbitrage explicite et éclairé entre des priorités. Quoi qu'il en soit, le présent rapport n'a pas pour ambition de proposer une analyse critique de la pratique des bourses, mais d'explicitier le mode de fonctionnement d'un outil privilégié d'une politique de mobilité des étudiants.

b. Les collèges doctoraux

Lancée en 2002 par la création d'un collège doctoral franco-japonais, la formule vise à encourager des échanges croisés de doctorants entre deux pays, sur la base d'un appel d'offres aux établissements d'enseignement supérieur à se regrouper en consortium dans un domaine scientifique convenu de concert. Chaque partie s'engage à financer la mobilité « sortante » de ses étudiants. Ce dispositif a été étendu à de nouveaux partenaires, le Brésil, la Chine, le Chili et pourrait l'être prochainement à la Russie, à l'Inde et au Mexique. Les effectifs traités dans chaque collège sont de 30 doctorants de part et d'autre⁵¹. Ce mécanisme ménage une participation de la Conférence des Présidents d'Universités (CPU) à la définition des cahiers des charges et à la sélection des offres.

c. La mobilisation des collectivités territoriales

Usant des prérogatives nouvelles conférées par les lois de 1982 et 1996 sur la décentralisation, plusieurs collectivités territoriales ont mis en place des dispositifs d'attractivité régionale. Les régions, en particulier, ont mesuré l'intérêt d'une ouverture sur l'étranger par l'accueil d'étudiants en mobilité,

⁵¹ sauf pour le Chili, où le chiffre est de 10.

dont le séjour réussi contribue à la formation de réseaux utiles, par la suite, aux entreprises locales, aux partenariats transnationaux, au rayonnement et à l'image de la région. C'est ainsi qu'on a vu des régions prendre la tête d'initiatives associant les établissements d'enseignement supérieur et les CROUS à d'autres acteurs - départements, municipalités de villes universitaires, chambres de commerce et d'industrie... - pour développer tel ou tel volet de la chaîne de la mobilité : promotion directe des établissements de leur région, bourses, des « plates-formes d'accueil internationale » (comme celle organisée par la Ville de Paris), une aide à la recherche de logement ou à l'accomplissement des formalités administratives... Des postes diplomatiques ont développé localement des programmes associant, sur le mode du cofinancement, des collectivités territoriales françaises.

Certaines régions, comme l'Ile de France, Rhône-Alpes, le Nord-Pas de Calais et PACA, ou des villes comme Lyon, Grenoble, Tours et Strasbourg **déploient un activisme notable en ce domaine**, au risque, peut-être, de rajouter à la multiplicité et à la dispersion des acteurs - un inconvénient sans doute mineur au regard de l'impact de ces initiatives sur la mobilité étudiante. Même si aucune donnée consolidée n'est disponible sur la mobilité entrante, l'ampleur de l'action internationale des collectivités locales peut se chiffrer à plusieurs dizaines de millions d'euros. La **région Rhône-Alpes**, largement en tête dans ce mouvement, consacre ainsi **17 M€ au financement de bourses** de mobilité entrante et sortante.

Et c'est naturellement vers les régions que s'est tourné le MAE pour créer, par un financement paritaire, un programme, baptisé **ARCUS**, de recherche et de formation à la recherche avec des pays émergents à fort potentiel. Doté en 2005 de 2 M€ de crédits et de 0,7 M€ de bourses de mobilité pour études doctorales, ce programme a consisté en un appel d'offres lancé à des régions et à des *consortia* universitaires et scientifiques et a permis la sélection de 7 projets.

4. Les opérateurs

Tous les opérateurs ont en commun d'être parties, à un titre ou un autre, à des politiques publiques : par les deniers publics qu'ils manient, parce qu'ils impliquent des établissements publics, parce qu'ils contribuent à l'image de la France à l'étranger, parce qu'ils recourent, plus ou moins selon les circonstances, aux services et à l'appui du réseau diplomatique.

a. Edufrance

Groupement d'intérêt public placé sous la tutelle conjointe des ministères des affaires étrangères et du MENESR, par une convention de groupement d'intérêt public (**GIP**) qui arrive à expiration fin octobre 2006, Edufrance a reçu pour mandat de **promouvoir dans le monde l'offre française de formation supérieure**. A cette fin les deux administrations mettent chacune à la disposition d'Edufrance une subvention de 1,56 M€, soit 3,12 M€ en 2005, absorbés, pour

l'essentiel par la rémunération des personnels contractuels et l'hébergement sur les 780 m² du siège parisien. S'y ajoute la mise à disposition de 13 postes « équivalent temps plein » par le MENESR à Paris et d'un poste par le MAE, représentant une masse salariale de 674 000 € en 2005. A l'étranger, Edufrance bénéficie de la mise à disposition, par le MAE, de quatre agents, et s'appuie, pour remplir sa mission, sur le réseau diplomatique français. Celui-ci contribue, sur les crédits d'intervention des postes, à hauteur de plus de 1 M€ au fonctionnement et à la rémunération du personnel d'Edufrance ainsi qu'aux actions de promotion conduites par l'agence.

Outre les adhésions versées par les quelque 180 établissements adhérents (250 000 €) Edufrance génère également des ressources propres, provenant de la gestion de plusieurs programmes dits « intégrés » (« n+i », accueil d'étudiants chinois, malais, candidatures en ligne...) ainsi que de la participation d'établissements à des manifestations d'Edufrance. Mais ces activités, qui impliquent une sous-traitance importante, induisent des décaissements à peine inférieurs aux recettes (respectivement 4,5 et 4,2 M€, soit une « marge » de 300 000 € dans le budget prévisionnel pour 2005).

Au total, avec un effectif de 41 personnes, Edufrance remplit un ensemble de missions :

- des actions de **promotion de l'enseignement supérieur français**, qui prennent la forme d'une information en 14 langues, accessible en ligne et sur différents supports (papier, CD-ROM, vidéo...), régulièrement mise à jour, sur les formations supérieures disponibles en France. Cette mission revêt également la forme de participation à des manifestations, ou d'organisation de celles-ci à titre principal : salons, conférences, réunions d'information. En 2004 a été ainsi réalisée une semaine de l'enseignement supérieur français en Chine à laquelle ont pris part quelque 150 établissements et qui a accueilli près de 30 000 visiteurs. S'y ajoutaient différents salons, européens ou internationaux, de l'enseignement supérieur. Au total, une centaine de milliers d'étudiants a été de la sorte exposée, en 2004, à l'offre française dans une douzaine de pays d'Asie, d'Amérique en Russie. Il faut y ajouter les interventions ponctuelles en direction du réseau des établissements français à l'étranger (une dizaine de réunions d'information en 2004), les actions au jour le jour des responsables des 76 « espaces Edufrance » (190 000 contacts en 2004, 120 000 pour le premier semestre 2005) et l'appui, technique ou financier, apporté aux actions locales des ambassades. Enfin, c'est à cette démarche de promotion qu'il convient d'imputer différentes missions de terrain et d'animation du réseau ;

- la **gestion de programmes « intégrés »**, consistant dans la prise en charge d'un ensemble de prestations au profit d'établissements français d'enseignement supérieur : aide aux formalités d'inscription en ligne, à la recherche de bourses, information des étudiants avant le départ, accueil personnalisé à l'arrivée et assistance pour les formalités administratives, réservation de logement, formation linguistique, assistance dans la recherche de stages. 193 étudiants ont choisi ce service en 2005 au titre du programme « n+i » (qui concerne une cinquantaine d'écoles d'ingénieurs), 132 au titre du programme d'accueil d'étudiants chinois, et 27 au titre du programme d'accueil d'étudiants malais. Ces prestations sont facturées entre 150 et 11 000 € à l'étudiant. Une formule

analogue est proposée depuis 2004, sous le nom d'EduDroit, au bénéfice de 24 facultés de droit : elle concerne 69 étudiants.

- **l'organisation de salons éducatifs** : cette activité table sur le savoir-faire acquis, permettant à Edufrance de remporter un premier appel d'offres de la Commission européenne en 2004 et un second en 2005 (pour un montant total de 2,4 M€, en partenariat à parts égales avec le *British Council*, le DAAD et une agence néerlandaise (NUFFIC), aux fins d'organiser des salons en Asie).

La **Cour des Comptes** a, dans un rapport de 2004, conclu que le mécanisme mis en place avec Edufrance ne pouvait permettre de « mener la politique publique dans le domaine de la promotion de l'enseignement supérieur français et de l'accueil des étudiants étrangers en France à la hauteur des enjeux en cause » et que le GIP avait échoué dans sa mission⁵². Portant sur les années 1999-2002, cet audit avait pour l'essentiel porté sur une première période de l'existence du GIP, marquée par une démarche très commerciale - vente aux étudiants de prestations de services en *package* - avec un objectif avéré d'autofinancement. Une expérience dont les deux ministères de tutelle avaient en 2002 tiré les conséquences en redéfinissant les missions de l'organisme dans le sens d'un retour à une démarche de service public. Les observations les plus récentes de la Cour⁵³ portent la marque de cette impression initiale et d'un scepticisme persistant quant à la capacité d'Edufrance, dans la configuration existante, à remplir sa mission. Tout en se défendant des reproches jugés infondés qui étaient adressés à Edufrance depuis 2003, les ministères de tutelle et les responsables sont engagés dans une réflexion continue sur une réforme du dispositif⁵⁴.

b. Le Centre National des Oeuvres Universitaires et Scolaires (CNOUS)

Etablissement public administratif placé sous la double tutelle du MENESR et du ministère du budget, le CNOUS assume un ensemble de fonctions qui ont trait à la vie étudiante, dont la principale est d'être la « tête de réseau » des 28 centres régionaux (CROUS), qui sont eux-mêmes des EPA, et assurent un service public de prestations aux étudiants. Une autre fonction est d'assurer des missions transversales (formation des personnels des CROUS, analyse et propositions relatives à la vie étudiante, grâce, notamment, aux travaux de l'« observatoire de la vie étudiante »). Une troisième mission est **l'organisation de « l'accueil et du séjour en France des boursiers du gouvernement français, d'Etats étrangers ou d'organismes internationaux, en faisant appel aux centres régionaux »**. Le CNOUS n'assume cependant pas la gestion de tous les boursiers du gouvernement français, mais des seuls boursiers affectés dans des établissements relevant des ministères de l'Education

⁵² rapport Cour des Comptes du 28 avril 2004, p. 34.

⁵³ Référé « le GIP Edufrance et l'accueil des étudiants étrangers en France » de la Cour des Comptes, en date du 23 juin 2005.

⁵⁴ Rapport « L'enseignement supérieur français dans la compétition internationale ; propositions pour une agence » de Thierry Audric et Gérard Binder, janvier 2004, lettre conjointe du DGCID/MAE et du DRIC/MENESR en date du 21 février 2005 au Directeur d'Edufrance lui demandant d'élaborer un plan d'action stratégique, Plan d'action d'Edufrance, juillet 2005.

nationale, de la Jeunesse et des Sports, de la Culture et de la Communication, pour autant qu'ils ne soient pas ressortissants d'Etats relevant de la zone de compétence de l'ancien ministère de la Coopération (« pays du champ »)⁵⁵.

A ces missions, confiées par des textes⁵⁶, **le CNOUS a ajouté au fil des années d'autres actions**, connexes à sa vocation principale, en particulier **dans la sphère internationale**. Outre les relations avec les structures homologues, en Europe, aux Etats-Unis et dans les pays francophones, le CNOUS a étendu le périmètre de la gestion de bourses à d'**autres mandants** que ceux qui lui étaient initialement assignés (entreprises, fondations d'entreprise, collectivités territoriales...) ou à d'autres catégories que les étudiants (jeunes professionnels, chercheurs). Répondant à une demande exprimée par le MAE et le réseau diplomatique, il assure la logistique de la **sélection des boursiers** des programmes Excellence et Major, s'implique dans l'accompagnement des politiques internationales des universités, gère pour le compte du MAE certains programmes (PAI, FSP, bourses avec co-financements), participe à la mise en œuvre en France de **programmes européens** (Tempus, Leonardo-Socrates). Il gère les procédures d'inscription dans les établissements d'enseignement supérieur français des bacheliers du réseau des établissements français à l'étranger (7 000 dossiers en 2004). Il conduit **des actions de « mobilité sortante »**, c'est-à-dire l'organisation de l'envoi à l'étranger d'étudiants et stagiaires français pour le compte de différents mandants (MAE pour les bourses de stages de français langue étrangère, MENESR pour des étudiants arabisants, Ville de Paris pour des « bourses de mobilité »). En concertation avec les ambassades, il **prospecte et recherche de nouveaux partenaires**, qu'il s'agisse d'établissements français ou d'autorités gouvernementales de certains pays. A ce titre, le CNOUS a effectué des missions dans une quinzaine de pays en 2004, soit pour des entretiens avec des représentants officiels, soit pour participer à des salons. Toutes ces actions relèvent de la sous-direction des affaires internationales (SDAI) du CNOUS, chargée de « la gestion de l'accueil des boursiers étrangers et du développement des activités internationales du réseau des œuvres universitaires et scolaires » et qui se définit elle-même comme un « ensemblier ». La dimension du développement international du CNOUS est du reste très présente dans le projet d'établissement⁵⁷.

Le CNOUS bénéficie, pour remplir ces missions, de **moyens budgétaires et humains** délégués par le MENESR :

- un budget propre de 38,2 M€ en 2005 ;

⁵⁵ partage défini par la circulaire n° 752/DGRCST/MM du 25 juin 1991 du ministère des Affaires étrangères. L'instruction n° 42/SPE/PM/m-PMI du 19 juillet 2000 du Directeur général de la Coopération Internationale et du Développement rappelle que tous les boursiers issus de la zone de compétence de l'ancien ministère de la Coopération sont gérés par l'association Egide, de même que les stagiaires, quel que soit leur pays d'origine (ex-champ ou ex hors-champ) et les étudiants de toutes origines affectés dans des ministères autres que ceux de l'Education nationale, de la Jeunesse et des Sports, de la Culture et de la Communication.

⁵⁶ loi du 16 avril 1955, décret n° 87-155 du 5 mars 1987. Pour les boursiers du gouvernement français, les textes sont les arrêtés du 6 novembre 1958 et du 22 septembre 1964, ainsi que la circulaire du 25 juin 1991.

⁵⁷ celui-ci mentionne, parmi les objectifs poursuivis :

- « accompagner la politique internationale des universités »,
- « promouvoir (...) la politique de l'offre française de formation supérieure et d'accueil des étudiants étrangers ».

- une dotation de 122 postes budgétaires ;
- une emprise immobilière répartie sur plusieurs sites.

De cet ensemble la SDAI forme la branche la plus importante, avec 43 emplois en 2004 (1,55 M€ de masse salariale en 2004), les autres sous-directions étant sensiblement moins nombreuses. Il faut y ajouter 71 agents dédiés à ces missions dans les CROUS (2,38 M€). Hors salaires, la SDAI consomme 29 % des dépenses de fonctionnement du CNOUS, soit 1,6 M€. Par ailleurs, l'activité internationale du CNOUS génère des recettes au titre de la gestion de bourses pour le compte de gouvernements étrangers, à hauteur de 50 € par mois de bourse, totalisant 1,76 M€ en 2004. Il s'agit là de la principale ressource propre du CNOUS, à laquelle viennent s'ajouter les produits de ses placements financiers, à hauteur de 1,32 M€.

La SDAI gère au total, en 2004, au titre de 80 contrats, **12 821 boursiers** : 7 922 bourses du gouvernement français, 1 029 bourses cofinancées par la France et un autre Etat, et 3 870 bourses financées par des gouvernements étrangers. En 2004, 59 M€ ont été de la sorte versées aux bénéficiaires, dont 37,5 M€ de provenance française et 21,5 M€ de provenance étrangère. Ces chiffres sont à comparer aux quelque 500 000 bourses servies par le CNOUS aux étudiants français - 1,3 milliards d'euros en 2002.

La gestion proprement dite de la bourse - partagée entre le CNOUS et les CROUS - ne se limite pas à la mise en place des versements mensuels. Elle implique **un ensemble de prestations quelquefois assez complexes** en amont lorsque la bourse est servie dans le cadre d'un programme : sélection et information des candidats, pilotage académique, suivi pédagogique, logistique « sur mesure ». Le CNOUS gère une douzaine de programmes de ce type, concernant 3 870 étudiants. Plus en aval, on trouve **la chaîne d'accueil des étudiants étrangers en France, qui ne concerne pas que les seuls boursiers**. Ces derniers bénéficient certes d'un traitement plus favorable : accueil par une cellule implantée à l'aéroport de Roissy, hébergement provisoire, mise en route vers les lieux de destination finale, prise en charge par un personnel spécialisé dans les CROUS, programmes spécifiques d'activités culturelles⁵⁸. Mais **tous les étudiants étrangers**, qu'ils soient ou non boursiers, ont **un accès indifférencié à des prestations d'aide à l'hébergement**, et font, de la part des CROUS, l'objet d'une sollicitude particulière : 25 % du parc de logements, soit 34 300 chambres, leur sont ainsi alloués (contre 10 % seulement en 1999⁵⁹), alors qu'ils ne représentent que 11 % du nombre total des étudiants. Ce dernier ratio n'a cependant guère de signification car pour les étudiants français, des conditions de ressources déterminent l'éligibilité : en comparant les taux de satisfaction de la demande, exprimée ou théorique, on parvient à des ratios plus proches : 32,6 % pour les étudiants français éligibles, 23,7 % pour les étudiants étrangers⁶⁰.

⁵⁸ 450 000 € sont réservés chaque année à ce type d'activités. Un déplacement d'une semaine à Paris est également organisé à l'intention des boursiers du CNOUS affectés en dehors de la région parisienne.

⁵⁹ les étudiants étrangers étaient à l'époque, il est vrai, 1,7 fois moins nombreux.

⁶⁰ *Les conditions...*, rap. cit. de l'IGAENR, p. 58.

La moitié des étudiants hébergés par les CROUS est formée d'étudiants venus en France dans un cadre bien structuré (échange entre universités, bourses). L'autre moitié est constituée d'étudiants qui se sont **inscrits à titre individuel dans un établissement** : majoritairement originaires du continent africain, ils sont souvent démunis de ressources, en dépit des planchers réglementaires de ressources qui déterminent la délivrance du visa, et il n'est pas rare qu'ils se retrouvent devoir faire appel au Fonds de Solidarité Universitaire (FSU) - dont ils représentent la moitié environ des dépenses (1 M€). En essayant de satisfaire en partie cette demande, les CROUS agissent en conformité avec leur vocation sociale, tout en étant confrontés par la pénurie de logements universitaires à des dosages délicats entre les différentes catégories d'étudiants. Une autre ligne d'action porte sur des services spécifiques aux étudiants étrangers : mise en place de « guichets uniques » pour les formalités administratives, intégration sociale et culturelle... Sans doute la responsabilité première de cette action incombe-t-elle aux CROUS, mais l'attention particulière vouée aux étudiants étrangers dans le périmètre très large qu'est celui des œuvres universitaires n'est pas fortuite. Elle est imputable à une logique relativement développée de réseau et d'intégration entre services « centraux » et services « décentralisés » : logiciel unique de suivi informatique des boursiers, diffusion de l'information, actions de formation, fonction de « pilotage » des personnels à l'occasion de rencontres annuelles régulières...

Au-delà des services directement rendus au boursiers étrangers et, par le truchement des CROUS, aux étudiants étrangers non boursiers, le **CNOUS est partie prenante au GIP Socratès-Leonardo** et y apporte 7 emplois - pour un montant de 0,2 M€ - et apporte également un emploi à la gestion du programme Tempus⁶¹.

c. Egide

Egide est une **association relevant de la loi de 1901**, issue de la fusion, en 1999, de l'Association pour l'Accueil des Personnalités Etrangères (APAPE) et du Centre International d'Etudiants et Stagiaires (CIES), dont elle a repris à son compte les personnels et les missions. Conformément au statut juridique de l'association, l'ensemble du personnel relève du **droit privé** et les relations professionnelles sont régies par un **accord d'entreprise**. Bien qu'on ne puisse parler de « tutelle », l'influence du MAE est décisive à la fois par sa qualité de principal mandant - à hauteur de deux tiers des fonds gérés par l'association - et par sa représentation au Conseil d'Administration.

Encadrées par des conventions⁶², les missions d'Egide peuvent se subdiviser en cinq fonctions :

- la **gestion de différentes catégories de bourses** :

- les « bourses du gouvernement français » pour le compte du MAE. Egide a compétence sur les bourses pour les pays du « champ », les bourses de stage

⁶¹ un emploi de catégorie B, en contrepartie duquel le MAE et le MENESR subventionnent conjointement un autre emploi, d'indice inférieur, au CNOUS.

⁶² la principale convention entre Egide au MAE est celle du 7 janvier 2003.

(hormis les stages linguistiques) pour tous les pays, sur les bourses d'études pour les pays « hors champ » lorsque l'établissement d'affectation ne relève ni du ministère de l'Education nationale, ni du ministère de la Culture et de la Communication. Par dérogation à cette règle, Egide gère le programme des bourses d'excellence Eiffel ;

- des bourses pour le compte de différents mandants, publics et privés, français, 321 au total en 2004 : autres ministères, collectivités territoriales, entreprises, CNRS, associations...

- des bourses d'études pour le compte de cinq gouvernements africains ;

- la gestion à distance de séjours d'étudiants étrangers à l'étranger (bourses locales en Afrique) ;

- la gestion de boursiers français à l'étranger, pour le compte du MAE (bourses Lavoisier) et de la région Ile de France ;

- la **gestion de missions d'experts**, pour l'essentiel pour le compte du MAE. Il s'agit principalement de missions effectuées dans le cadre de programmes bilatéraux de coopération ;

- l'**accueil de personnalités étrangères** invitées principalement par le MAE ;

- la **gestion de « programmes d'action intégrée »**, pour le compte du MAE, principalement, du MENESR plus accessoirement ;

- l'organisation de **conférences et séminaires internationaux**.

Egide dispose d'un patrimoine immobilier – d'une valeur de 11 M€ en montants bruts, 4 850 m² de surface utile - et d'un fonds de réserve, de l'ordre de 20 M€, constitués au fil des années. Egide reçoit des avances de trésorerie et facture à ses mandants les services rendus. Ce dispositif permet d'éviter le recours à la subvention. L'association a, en 2004 servi des prestations pour un montant total de 152 M€, qui ont généré des produits d'exploitation à hauteur de 18 M€. Dans la colonne des charges d'exploitation apparaissent 11 M€ de charges de personnel, représentant la masse salariale des 215 personnels employés par l'association. Après déduction des autres charges (6 M€) et des impôts sur les bénéfices (0,5 M€), réintégration des produits financiers (0,8 M€), l'association a dégagé un résultat net de 0,8 M€. Egide a mis en place cinq délégations régionales dans les zones de plus grande activité, chargées pour l'essentiel d'une tâche de gestion déconcentrée des boursiers étrangers.

Les activités d'Egide correspondent pour l'essentiel au « cœur de métier » de la **gestion de bourses et d'invitations** : logistique de l'acheminement et de l'accueil, hébergement et aide à la recherche d'un logement, mise en place du versement des prestations, appui dans les démarches administratives relatives au droit de séjour, protection sociale, suivi pédagogique des boursiers tout au long de leur séjour et compte rendu d'exécution aux mandants. Comme pour les autres opérateurs, les exigences des mandants et les attentes des bénéficiaires ont induit une plus grande sophistication des prestations et **un développement de celles-ci sur des fonctions contiguës** :

- information et appel de candidatures au bénéfice de certains programmes de bourses dont Egide a la charge (bourses Eiffel, PAI, boursiers français...) : par le site Internet ou par des campagnes plus ciblées ;

- sélection des candidatures (examen de recevabilité, mise en place des commissions de sélection, information des candidats) ;
- affectation d'étudiants - ceux qui n'ont pas d'affectation lors du dépôt du dossier d'études - dans un établissement d'enseignement supérieur ;
- recherche et proposition de logement, ainsi que, accessoirement, la gestion directe de logement, à l'occasion de la fusion avec une association propriétaire d'un parc de logements (AFI, 167 logements) ;
- organisation d'activités culturelles et de loisirs pour les boursiers et stagiaires.

Effectué en novembre-décembre 2001 par l'**Inspection générale des affaires étrangères**, un audit d'Egide conclut à une impression d'ensemble favorable et à une bonne organisation du travail, tout en faisant des observations sur certains dysfonctionnements et en posant des questions de principe quant au *modus operandi* entre Egide et le MAE (mandats confiés en dehors du code des marchés publics, légitimité des excédents et des produits financiers).

La **Cour des Comptes** a pour sa part opéré un contrôle d'Egide en 2002-2003 et adressé un référé au MAE dans lequel elle réitère les réserves formulées antérieurement quant à l'adéquation du statut d'association aux missions exercées par Egide. Elle a également déploré le contrôle insuffisant exercé par l'autorité de tutelle, une méconnaissance du coût réel des prestations, une politique salariale éloignée des pratiques du secteur public et jugée trop généreuse, la persistance d'un actif financier considérable, disproportionné par rapport aux besoins de l'activité de l'association, dont les produits permettent seuls de résorber le déficit d'exploitation. Elle conclut que les activités d'Egide « doivent demeurer dans un cadre de gestion publique qui permette à la fois une indépendance de gestion, une transparence de l'utilisation des fonds publics et un contrôle précis des dépenses (et que) le statut d'EPIC avec agent comptable paraît s'imposer ».

Dans un autre référé⁶³ portant sur les trois opérateurs principaux du MAE - outre Egide, l'AFAA ou l'ADPF - **la Cour** renouvelle ses observations critiques et **prescrit avec insistance le changement de statut** : « il n'est pas fréquent que la Cour préconise un statut particulier pour un organisme qu'elle contrôle. Elle y est conduite aujourd'hui (...) par la nécessité où se trouvent ces organismes de se conformer aux exigences de la LOLF et de la réforme de l'Etat, en raison de leur taille, de leur chiffre d'affaires et de leur rôle dans la mise en œuvre des politiques publiques ». Dans sa réponse au référé, le MAE a, tout en convenant que les recommandations de la Cour rejoignaient la réflexion en cours sur le statut des opérateurs, a exprimé le souhait « d'intégrer la question de l'articulation des missions de cet opérateur avec le mode de fonctionnement et les responsabilités exercées par son principal concurrent en matière de gestion des boursiers, le CNOUS » et a subordonné toute évolution à une concertation avec le ministère de l'Education nationale⁶⁴.

⁶³ en date du 15 novembre 2004.

⁶⁴ lettre du 1er mars 2005 du Secrétaire Général du MAE au Premier Président de la Cour des Comptes.

Enfin, la mise en place depuis l'été 2005 d'une nouvelle organisation interne en quatre départements, articulée autour d'un système informatique avancé, rencontre certaines difficultés : interrogés par le Département, une quarantaine de postes, pour la plupart dans des pays d'Afrique et du Moyen-Orient, ont émis des récriminations quant à la qualité des services proposés depuis l'été par Egide (retards, dysfonctionnements...). La direction de l'association ne les nie pas, tout en expliquant qu'elles sont transitoires, et limitées à 2 % environ du volume global traité. Un système d'information partagée, dont la mise en œuvre avait été retardée, ainsi qu'une meilleure formation devraient permettre d'y remédier. Une majorité de postes semble satisfaite des prestations d'Egide, de même que le service de programmation financière et budgétaire, qui trouve dans l'opérateur un partenaire efficace et réactif pour la mise au point des dispositifs de contrôle de gestion (indicateurs, statistiques, suivi de l'exécution...) requis en LOLF.

d. La Société Française d'Exportation de Ressources Educatives (SFERE)

Créée en 1984 à l'initiative de plusieurs ministères⁶⁵ qui ont choisi et le statut et la mission, la SFERE est constituée en **société anonyme** (à capitaux publics). Opérateur d'**exportation de services d'enseignement**, la SFERE intervient aujourd'hui sur deux pôles, qui forment l'essentiel de ses opérations :

- la **formation en France** de contingents d'étudiants, dans des cursus variables d'une durée de 15 à 80 mois, scientifiques ou technologiques (y compris la gestion), qui débouchent sur la délivrance d'un *master*, d'un doctorat ou d'un diplôme d'ingénieur. Certains de ces contrats, passés avec des commanditaires étrangers, Etats ou entreprises, sont cofinancés par le MAE, dans une proportion variant de 4 à 20 %⁶⁶, et même lorsque tel n'est pas le cas, les ambassades peuvent être amenées à apporter leur caution institutionnelle. Conduite exclusivement dans des pays non francophones, cette activité de la SFERE couvre une chaîne intégrée d'opérations :

- prospection, recherche et négociation de nouveaux contrats ;
- sélection des étudiants à retenir dans chaque programme ;
- accueil et organisation de l'acheminement sur le lieu de la formation ;
- organisation, le plus souvent, d'une formation de mise à niveau linguistique, scientifique et culturelle ;
- placement et inscription des étudiants dans des établissements choisis, qui ont signé avec la SFERE un accord définissant les conditions relatives à l'accueil (tutorat, « charte de qualité ») ;

- suivi pédagogique, logistique et budgétaire du déroulement du séjour ;
- des prestations de **conseil et d'assistance technique** en « ingénierie des systèmes éducatifs » dans le cadre d'appels d'offres de l'AFD, de l'Union Européenne, de la Banque Mondiale ou de banques régionales de développement, ou encore de contrats de gré à gré avec des pays, remportés par la société, au profit de pays en développement ou émergents. Ces prestations peuvent également être fournies dans le cadre de contrats de gré à gré négociés

⁶⁵ Ministères de l'Education Nationale, des Affaires Etrangères et de l'Agriculture.

⁶⁶ 762 000 € avaient été programmés par les postes en 2004 pour accompagner des contrats exécutés par la SFERE, représentant 5 % du montant total de ces contrats.

avec des partenaires étrangers, publics ou privés. Cette branche d'activité représentait en 2004 35 % du chiffre d'affaires de la SFERE.

Bien que société anonyme, la SFERE apparaît comme plus proche, par ses origines et par la personnalité de son président-directeur-fondateur, ancien inspecteur général de l'éducation nationale, par sa culture d'entreprise, par sa relation avec les administrations, par l'absence de distribution de dividendes, du secteur privé à but non lucratif que d'une structure à finalité commerciale.

Afin de conduire ces activités, la SFERE s'appuie sur 28 salariés - 18 cadres et 10 agents d'exécution - et sur un réseau de 2000 experts mobilisables sur contrat. Elle ne dispose d'aucun patrimoine immobilier et loue ses locaux. Le compte d'exploitation pour 2004 révèle un chiffre d'affaires de 5 M€.

La SFERE gère actuellement une douzaine de contrats, représentant environ 850 étudiants en cours d'études à la fin de l'année 2005. Certains contrats sont parvenus à expiration et ne génèrent plus d'effectifs nouveaux, étant entendu que les étudiants présents dans le système achèvent leurs études. Parmi les contrats actifs, l'activité de la SFERE est concentrée sur deux pays, le Pakistan (92 étudiants à la rentrée 2005, et 11 étudiants individuels) et la Malaisie (25 étudiants envoyés par le gouvernement et 10 envoyés par deux sociétés nationales).

Trois contrats n'ont pas été renouvelés, dans le cas d'accords bénéficiant d'un co-financement des ambassades, du fait que les postes ont jugé trop onéreuses les prestations de la SFERE, ou parce que les autorités locales ont exprimé des demandes différentes. Tel était le cas en Indonésie (programme lancé en 1999 et qui a permis de former 74 étudiants), en Iran (programme lancé en 1992 et qui a permis de former 137 étudiants, auxquels il convient d'ajouter les 134 qui se trouvent toujours en France) et au Mexique (programme lancé en 1976 et qui a permis de former 1200 étudiants, auxquels il convient d'ajouter les 188 qui se trouvaient toujours en France en juin 2005). Ces pertes de contrats ont généré une certaine amertume au sein de la SFERE, qui dénonce, à mots à peine couverts⁶⁷, les pratiques du CNOUS, jugé responsable de l'interruption du contrat CONACYT avec le Mexique et aussi de tentatives de capter le contrat en cours avec le Pakistan.

Au titre de ses activités de conseil, dont les recettes générées par les activités d'accueil sont essentielles pour équilibrer les fluctuations, la SFERE prospecte et négocie des contrats : 16 au total ont été conclus en 2005, de gré à gré ou sur appel d'offres, au Chili, en Algérie, au Maroc, en Tunisie et au Sénégal, concernant des projets de réforme de la formation professionnelle et de développement de l'enseignement supérieur.

e. Les autres opérateurs public ou parapublics

⁶⁷ cf. Sfere Info, lettre d'information de la SFERE, n° 8, septembre 2005.

Egide et le CNOUS ne sont pas les seuls « opérateurs » de mobilité étudiante. Un nombre conséquent de **bourses** concernant les étudiants étrangers transite par d'autres canaux :

- l'« **agence Socrates-Leonardo da Vinci France** » : groupement d'intérêt public (**GIP**) créé en 2000 par le MENESR et le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et placé sous leur tutelle, cette agence assure la promotion et la mise en œuvre, sur le territoire national, de quatre programmes européens d'éducation et de formation : Socratès, Leonardo, Erasmus Mundus et Europass-formation. Certains de ces programmes ont trait à la mobilité étudiante : Erasmus, Erasmus Mundus et Leonardo (*cf. infra*). L'agence, dont le siège est à Bordeaux, emploie 67 personnes et gère en 2003 des crédits d'intervention à hauteur de 22 M€ pour le programme Socratès-Erasmus et 5,3 M€ pour le programme Leonardo ;

- par les **établissements d'enseignement supérieur**, lorsqu'ils assurent eux-mêmes le financement de bourses : le manque de moyens ne permet guère aux universités d'accorder des bourses (en dehors des allocations de recherche qui permettent de financer les doctorants et post-doctorants), mais les grandes écoles disposent de tels mécanismes et dans ce cas les gèrent elles-mêmes (écoles de gestion, Sciences Po)

- par les **collectivités territoriales**, parfois très dynamiques, qui dans leurs dispositifs de coopération décentralisée, peuvent financer des bourses de mobilité au bénéfice d'étudiants admis dans les universités de leur ressort. Selon les cas, ces bourses sont gérées par Egide ou le CNOUS ;

- certains **gouvernements étrangers**, comme le Sénégal ou le Maroc, gèrent directement, en totalité ou en partie, les bourses qu'ils accordent à leurs nationaux ;

- certaines **grandes entreprises** accordent, par le truchement de leurs fondations, des bourses à des étudiants étrangers, parfois avec des critères de nationalité ou de spécialisation : c'est le cas de Renault (70 étudiants par an), de la BNP, d'EADS, de Total ou encore de la SNECMA ;

- l'**Agence Universitaire de la Francophonie** (AUF), opérateur de l'Organisation Internationale de la Francophonie, anime un réseau de plusieurs centaines d'institutions universitaires et scientifiques de l'espace francophone. Au nombre des huit programmes conduits par l'agence figure un programme de mobilité scientifique et universitaire, qui a absorbé en 2004 30 % du budget d'intervention de l'agence (10,3 M€)⁶⁸ et a notamment permis à 855 étudiants boursiers, sur un total de 1 336, de séjourner en France - pour un montant de 6 M€. L'AUF gère elle-même ses bourses (appel de candidatures, suivi pédagogique, paiement) depuis son siège et ses 9 bureaux régionaux.

S'agissant des **autres volets de la mobilité des étudiants étrangers**, le terrain est naturellement occupé par toutes les institutions qui, à un stade ou un autre, interviennent, sur le mode de la gestion, dans le processus. On y trouve les établissements d'enseignement supérieur, au premier chef, dans leurs démarches de recrutement d'étudiants ou d'« ingénierie » pédagogique (*cf. Supra*), mais aussi d'autres acteurs, au premier rang figurent les **chambres de commerce et d'industrie**, qui, fortes de leur savoir-faire national et mettant à

⁶⁸ la France contribue à hauteur de 70 % au budget de l'AUF.

profit les liens de coopération décentralisée, ont multiplié les actions de conseil à la mise en place de formations à la gestion, de formations techniques ou linguistiques. La Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris (CCIP), la plus active, de loin, à cet égard, et qui administre une dizaine d'établissements d'enseignement supérieur - gestion, enseignement technique et technologique - s'est montrée particulièrement réactive aux exigences de la mondialisation et a amorcé très tôt l'internationalisation de sa démarche de formation. C'est ainsi que le groupe ESCP-EAP, dont 45 % des étudiants sont de nationalité étrangère, opère aujourd'hui sur cinq campus distribués à travers l'Europe. 370 accords (échanges d'étudiants, double diplôme...) lient les établissements à des homologues à l'étranger et six établissements, techniques ou de gestion, implantés hors des frontières sont directement gérés par la CCIP⁶⁹. Il y a lieu d'ajouter un ensemble de services d'évaluation, de certification et de perfectionnement du **niveau de français**. Le test standardisé mis au point par la CCIP, le TEF, administré par 330 centres agréés à quelque 17 000 candidats, est aujourd'hui le premier test de « français langue étrangère » pratiqué dans le monde. Il est homologué par le MENESR pour l'instruction des dossiers d'admission dans les universités. Il existe désormais dans une version électronique (e.tef) du test, administré en ligne.

5. Les dispositifs européens

Plusieurs programmes européens d'encouragement à la mobilité dans l'enseignement supérieur bénéficient au premier chef aux étudiants. Le plus important est le programme **Erasmus-Socrates**, qui permet à des étudiants d'un pays d'Europe de poursuivre une période d'étude de trois mois à une année dans un établissement d'enseignement supérieur d'un autre pays européen, avec validation des crédits correspondants et, éventuellement, une bourse de défraiement des surcoûts liés à cette mobilité. Au titre d'Erasmus, la France, deuxième pays d'accueil européen après l'Espagne, accueille 21 000 étudiants pour une durée moyenne de 7 mois, représentant 18,8 M€⁷⁰.

Une formule plus sélective a été mise en place en 2004 sous l'appellation d'**Erasmus Mundus**, qui réserve des bourses de montants beaucoup plus élevés à des étudiants déjà diplômés, originaires de pays tiers, pour des formations de niveau *master* co-organisées par des consortia d'au moins trois universités dans trois pays européens différents, formations elles-mêmes soumises à une compétition pour obtenir ce label. Au total, le programme prévoit l'admission de 5000 étudiants de pays tiers dans une centaine de *masters* triés sur le volet. Ce dispositif prévoit également une aide à la mobilité d'un millier d'enseignants de pays tiers et à la mobilité de quelque 4000 étudiants européens vers les établissements d'enseignement supérieur des pays tiers. 30 projets impliquaient

⁶⁹ en Afrique du sud, en Algérie, au Japon, au Liban, en Russie et au Vietnam. On peut y ajouter les campus de l'ESCP-EAP à Londres, Madrid, Berlin et Turin.

⁷⁰ évaluation pour 2003-2004, sur la base d'un montant moyen de 128 € de la bourse mensuelle. Cf. *La politique des bourses* p. 19. Le rapport Vuilletet (Conseil Economique et Social) fait état de 19 247 étudiants. Ces étudiants, connus par les statistiques des programmes européens, sont cependant fréquemment ignorés des statistiques universitaires, surtout s'ils arrivent en France au second semestre de l'année académique.

des établissements français à l'issue des trois premiers appels d'offres et 350 étudiants ont été accueillis à ce titre, en 2004-2005.

Le programme **Alban**, en vigueur depuis 2002, est destiné aux étudiants d'Amérique Latine pour des formations de niveau *master* ou doctorat dans un établissement d'enseignement supérieur de l'UE pour un total de 780 bourses en 2004-2005. La France se situe au troisième rang des pays d'accueil après l'Espagne et le Royaume-Uni, accueillant 110 étudiants à ce titre.

Le programme **Tempus III** finance la mise à niveau des systèmes d'enseignement supérieur de pays partenaires de l'UE en complément d'autres programmes dont bénéficient ces pays : CARDS pour les Etats des Balkans, TACIS pour les Etats issus de l'ex-URSS (moins les baltes) et MEDA pour les Etats du pourtour méditerranéen. Un volet de Tempus III porte sur la mobilité étudiante, mais 700 bourses seulement ont été attribuées au total à ce titre en 2004, dont moins d'une centaine pour la France.

Le programme **Leonardo** encourage, par un dispositif de sélection de projets et un régime de bourses dédiées, la mobilité de jeunes ressortissants européens, en cours d'étude ou fraîchement diplômés, sous forme de stages dans des entreprises ou dans des organismes de formation professionnelle. 70 000 stages d'une durée de 3 semaines à un an auront eu lieu en 2005, grâce à un budget de 85 M€. 4,4 M€ ont été attribués aux 15 projets présentés par la France, permettant d'accueillir environ 2000 jeunes étrangers

C. Un système sans « pilote »

Notre système se singularise, parmi les pays développés de stature comparable, par **une dispersion extrême des parties prenantes**, des décideurs et des protagonistes. Certes on trouve partout un nombre conséquent d'établissements d'enseignement supérieur plus ou moins en compétition, mais dans le cas de la France, le paysage est d'entrée plus complexe qu'ailleurs : la coexistence des **universités** proprement dites et d'un ensemble de « **grandes écoles** » régies par des règles spécifiques constitue un premier motif de perplexité pour des étudiants étrangers qui ne sont pas familiarisés avec le système d'enseignement supérieur de la France. Tous ces établissements ont chacun une pratique plus ou moins volontariste en matière de mobilité des étudiants, qui ne peut cependant pas être conduite dans l'isolement par rapport au reste du dispositif. Un premier échelon est formé par les instances représentatives des établissements, dont on peut recenser trois principales : la CPU, la CDEFI⁷¹, la CGE⁷², mais il faut y ajouter les regroupements selon des affinités plus fonctionnelles, comme la FNEGE⁷³, ou régionales, ainsi que les têtes de réseau comme les chambres de commerce et d'industrie - et en particulier la CCIP⁷⁴.

⁷¹ CDEFI : Conférence des Directeurs d'Ecoles et Formations d'Ingénieurs.

⁷² CGE : Conférence des Grandes Ecoles.

⁷³ FNEGE : Fondation Nationale pour l'Enseignement de la Gestion des Entreprises.

⁷⁴ CCIP : Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris.

Sur le terrain, munis d'un mandat explicite en matière de mobilité des étudiants - et se distinguant en cela de leurs homologues - nos **postes diplomatiques et consulaires** l'appliquent chacun à la situation locale : ce sont les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) qui assurent cette mission, sous l'autorité, plus ou moins « interventionniste » selon les cas, du chef de poste. A l'**échelon central**, on trouve le MENESR et le MAE, qui peuvent être eux-mêmes le siège de plusieurs visions distinctes, ainsi que des ministères comme ceux de l'intérieur, de l'économie et des finances ou encore de l'emploi, qui peuvent à bon droit s'estimer concernés par tel ou tel aspect de la mobilité des étudiants. Il en va de même pour une agence comme l'AFII ou encore le secrétariat du CICI. Créé en 2003, le CNDMIE est investi d'une fonction à la fois de diagnostic et de proposition.

Il y a lieu d'y ajouter les « **opérateurs** », investis d'une mission de gestion de cette mobilité pour le compte de différents mandants, publics et privés, français et étrangers - Edufrance, Egide, le CNOUS, la SFERE, l'agence Leonardo-Socratès. Mais le tableau ne serait pas complet si l'on ne mentionnait également l'Agence Universitaire de la Francophonie, à la fois pourvoyeuse de bourses et opérateur, les grandes entreprises et leurs fondations, les collectivités territoriales et l'Union Européenne.

C'est peu dire que **ce dispositif manque de lisibilité**, *a fortiori* pour un étudiant étranger, peu rompu aux subtilités du paysage académique et administratif de notre pays. La dispersion des intervenants explique certainement ce constat, mais elle est elle-même la conséquence d'une autre logique, celle de l'**éparpillement des politiques**. Les cinq « angles » identifiés en II.A déterminent, derrière la bannière d'une politique publique d'encouragement à la mobilité des étudiants vers notre pays, des pratiques, des choix, des accents, des expressions publiques qui dessinent non pas, certes, des politiques distinctes, mais des centres de gravité séparés. Chaque centre de décision, chaque protagoniste, chaque partie prenante jouit ainsi d'une marge d'autonomie et s'en sert pour donner, en toute bonne foi, sa propre interprétation de la valeur d'« intérêt public » unanimement assignée au principe de l'ouverture de notre système d'enseignement supérieur aux étudiants étrangers. Il en résulte **une juxtaposition d'idiosyncrasies qui ne génère pas spontanément une cohérence de l'ensemble**.

Une observation analogue vaut pour les initiatives institutionnelles prises ces dernières années. On se souvient de la création en 1998, à l'instigation du ministre de l'Education Nationale, de l'agence Edufrance, qui avait vocation à être un des outils de l'internationalisation de notre système d'enseignement supérieur. En 2003, c'est du séminaire gouvernemental sur l'attractivité qu'a procédé la création du CNDMIE. Chacune de ces démarches trouve sa justification dans le constat d'un besoin insatisfait, mais faute d'une articulation efficace avec les nombreux autres éléments du dispositif, elles n'ont pas répondu aux espoirs placés en elles. Sans dénigrer en rien le travail accompli, il est patent qu'Edufrance, après avoir longtemps peiné toujours à trouver sa place, n'a pas réussi à trouver les moyens d'une montée en puissance à la hauteur de l'enjeu.

Quant au CNDMIE, son expertise et sa capacité de synthèse des intérêts de toutes les parties prenantes n'ont pas été suffisamment exploitées dans la conception des politiques publiques concernant la mobilité étudiante.

A un niveau beaucoup plus opérationnel, la **fragmentation du paysage** en une multiplicité de politiques, de tutelles, d'opérateurs, d'acteurs et de procédures **rend malaisé un « pilotage » efficace**. Cette inadéquation est plus criante encore dans un contexte aujourd'hui ordonné par la LOLF. Que dire, ainsi, de la division des opérations de gestion des BGF entre deux opérateurs, Egide et le CNOUS, dont les procédures, les nomenclatures, les normes de contrôle de gestion, les indicateurs de performance diffèrent ? Les critères géographiques ou fonctionnels qui avaient présidé au partage des tâches il y a 15 ou 20 ans ont désormais perdu toute intelligibilité. Et cet archaïsme serait, s'il n'y était porté remède, une source de complication inutile - et coûteuse en personnel - pour le service gestionnaire, au MAE (DGCID), de la dépense. Quant aux prestations offertes par ces opérateurs, loin de se limiter à leurs « métiers » d'origine, elles ont connu, portées par la demande, un développement en amont et en aval, dans le sens d'une plus grande intégration des services. Les uns et les autres se retrouvent alors fréquemment sur les mêmes terrains, engagés dans une rivalité qui, opposant des opérateurs investis d'une caution officielle et dont les modalités de gestion et structures de coûts diffèrent, n'est pas du meilleur effet auprès de nos partenaires étrangers.

Au total, les nombreuses composantes du système ainsi formé sont rebelles au « pilotage » non pas par esprit d'obstruction ou par velléité systématique d'indépendance, mais parce que **l'autorité investie d'une telle fonction fait tout simplement défaut**. Chacune de ces composantes est donc encline à se laisser guider par sa propre interprétation de l'intérêt public dont elle est porteuse et à voir dans toute velléité de « pilotage » une remise en cause de cette interprétation, voire un empiètement sur ses prérogatives. **En l'absence d'arbitrage, les priorités invoquées par les uns et les autres échappent au tri de la hiérarchisation** et les actions qui en procèdent se disputent les ressources - nécessairement rares - disponibles. La force d'inertie aidant, ce sont les récurrences et les reconductions qui, *in fine*, vont former le socle de la pratique, conférant aux choix arrêtés par des décisions passées une pondération beaucoup plus forte que les inflexions du présent – sans même parler des exigences du futur.

III. UN NOUVEAU DISPOSITIF

En partant du constat de l'illisibilité de notre dispositif et de notre politique, et au risque de paraître sacrifier à une mode, il y a lieu d'introduire la notion de **gouvernance**. Ses origines qualifient parfaitement, en l'espèce, ce concept puisqu'il est apparu il y a 30 ans dans la théorie de l'entreprise pour rendre compte de la logique d'arbitrage entre le traitement interne des opérations de production ou leur externalisation sous forme de sous-traitance, en fonction de l'importance respective des valeurs assignées au contrôle, qui plaide pour l'internalisation, et aux coûts, qui peuvent déterminer le choix de l'externalisation. Des choix stratégiques de nature analogue sont aujourd'hui au cœur de la démarche de réforme de l'Etat. Mais si dans le cas de la mobilité des étudiants, les politiques qui l'organisent se trouvent face à des choix de ce type, il est difficile en l'espèce de parler de gouvernance, au sens d'une architecture qui en ordonne le sens et la cohérence.

Le présent rapport se propose d'esquisser **un système de gouvernance formé par l'association d'un mécanisme de production d'une politique des mobilités étudiantes aux instruments de la mise en œuvre de cette politique**. Il ne fera pas de recommandation quant aux objectifs et priorités de cette politique, en considérant qu'il incombe précisément à ce mécanisme de les déterminer, année après année.

A. Une politique des mobilités universitaires et scientifiques

La mobilité des étudiants fait l'objet d'un traitement **interministériel** au titre de la **politique d'attractivité** de notre pays et de la politique de **contrôle de l'immigration**. Chacune de ces politiques embrasse naturellement un champ plus large : régime des impatriés, fiscalité des entreprises, droit des affaires, etc. pour l'attractivité, droit de la famille, droit de séjour, etc. pour le contrôle de l'immigration. Que la mobilité étudiante apparaisse dans le champ d'action de ces politiques est parfaitement légitime et les deux ministères principalement concernés à ce titre que sont le MAE et le MENESR ont été dûment associés aux travaux préparatoires des décisions approuvées par ces instances. Il est cependant paradoxal d'observer que l'enjeu stratégique que constitue cette mobilité n'est évoqué à un niveau gouvernemental que par le prisme de deux politiques qui ne peuvent évidemment avoir vocation à le traiter dans sa totalité. Et qui, par leur finalité première, confèrent une charge symbolique particulière au message : présenter les études en France comme un volet du contrôle de l'immigration n'a pas la même coloration que leur présentation sous la bannière de l'attractivité. Le **risque de dissonance** n'est pas, en l'espèce, négligeable.

L'importance de cet enjeu pour le poids et l'influence de la France dans le monde, pour le positionnement de nos établissements d'enseignement supérieur dans la compétition internationale, pour la place de notre pays dans l'« économie du savoir » qui se dessine plaide en faveur de sa prise en compte

par **une politique publique à part entière**. Une première question est celle du champ de cette politique. Le présent rapport est ordonné autour d'une réflexion sur les mobilités étudiantes, et il serait sans doute légitime de conclure à la nécessité d'une politique des mobilités étudiantes. Ce n'est cependant pas déborder du mandat fixé par la lettre de mission que de **suggérer que cette politique embrasse l'ensemble des mobilités** qui, précisément, contribuent à alimenter et façonner cette « économie du savoir » à la fois sur le territoire national et dans ses ramifications extérieures : les étudiants, bien sûr, mais aussi les enseignants, les chercheurs, les professionnels accueillis en stage, les experts... L'appellation définitive découlera du périmètre retenu *in fine* pour cette politique : « politique des mobilités étudiantes », « universitaires » ou « politique de mobilité des savoirs ».

La **détermination et la conduite de cette politique incombent au gouvernement**. Les sénateurs Cerisier-ben Guiga et Blanc ont proposé d'en faire l'objet d'une loi d'orientation et d'une régulation gouvernementale sous la forme d'un « plan global d'action ». Sans méconnaître les mérites d'une approche législative, il apparaît qu'une politique conçue et appliquée avec esprit de méthode est mieux à même que la loi d'épouser les conditions changeantes de l'environnement des mobilités universitaires, de permettre un suivi de la mise en œuvre et d'assurer la réactivité nécessaire. S'agissant d'une politique qui doit nécessairement s'inscrire dans la durée, l'**impératif de la continuité** de l'effort et de l'attention renvoie à la nécessité d'**une récurrence dans la détermination de cette politique au niveau gouvernemental**. Le **rythme annuel** paraît le plus indiqué.

Par comparaison avec le traitement par l'Etat d'enjeux publics comparables, le cadre le plus approprié est celui d'un **comité interministériel** regroupant autour du Premier Ministre les ministres concernés : ceux qui le sont au premier chef par la question des mobilités universitaires - le Ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, le Ministre des affaires étrangères - ainsi que les ministres de l'économie et des finances, de l'intérieur, de l'emploi, du logement et, en tant que de besoin, les membres du gouvernement intéressés à un titre ou un autre par les mobilités universitaires.

Une condition de l'efficacité de la politique qu'il incombe à ce comité de déterminer est la **prise en compte des intérêts et des analyses de toutes les parties prenantes à la question des mobilités universitaires** : les administrations concernées, bien entendu, mais aussi les établissements d'enseignement supérieur, les collectivités locales, la représentation nationale, le monde de l'entreprise... Conduites à contribuer à un titre ou un autre à la mise en œuvre de cette politique, ces parties prenantes doivent être engagées, par une association à sa conception, à **se l'approprier**. C'est pourquoi le CDNMI, **seul cadre**, aujourd'hui, **de l'expression des intérêts et préférences de ces parties prenantes**, est l'enceinte appropriée d'une telle association. C'est pourquoi le **CDNMIE** paraît également le cadre adéquat pour assurer le **secrétariat du comité interministériel**. Afin de donner à cette fonction l'efficacité nécessaire, le Président du CDNMI pourrait, après concertation avec ses autorités de tutelle, désigner le **secrétaire du comité**, chargé de

préparer les délibérations de celui-ci. La personnalité choisie serait investie de l'autorité nécessaire pour conduire les travaux préparatoires du comité interministériel, en s'appuyant sur les représentants des ministres concernés et les membres du CDNMIÉ.

La politique déterminée dans ce cadre interministériel s'appuie sur **quatre outils de mise en œuvre** :

- le **réseau diplomatique** ;
- les **bourses** ;
- un **opérateur principal** ;
- l'ensemble formé par les **établissements d'enseignement supérieur** et le **réseau des œuvres universitaires**.

Trois de ces outils relèvent de la catégorie des personnes morales investies d'une mission de service public, et on comprend aisément comment la politique arrêtée par le comité interministériel est appelée à devenir la ligne directrice de leur action dans le domaine des mobilités universitaires. Quant aux **bourses**, elles forment indubitablement, avec une enveloppe de l'ordre de 100 M€ par an, le **principal levier financier de cette politique**, et leur « pilotage » doit certainement refléter les priorités, géographiques ou fonctionnelles, de la politique. Les critiques dont fait l'objet le dispositif actuel justifient **une réflexion collective et constructive sur les modalités de sa mise au service de la future politique**, un exercice qui pourrait constituer le **premier chantier de réforme de celle-ci**.

Afin de marquer l'unité de cette politique, dont la mise en œuvre incombe à plusieurs administrations et relève de différents programmes, missions et actions de la LOLF⁷⁵, il y a lieu d'en retracer les différentes composantes dans un « **document de politique transversale** » (DPT). Certes les éléments figurent déjà dans trois des sept DPT existants⁷⁶, mais sur un mode disparate qui ne reflète évidemment pas l'unité d'une politique. Les ressources budgétaires mobilisées par la future politique, l'attention qu'y porte la représentation nationale dans l'examen du budget, la qualité de l'enjeu plaident d'autant plus dans ce sens que les critères exigés pour la création d'un DPT sont en l'espèce réunis⁷⁷.

Enfin, la composition et le rôle du **CDNMIÉ** dans la réflexion sur la politique des mobilités universitaires désigne cet organe pour une **mission nouvelle**, celle d'assurer le **suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de cette politique** dans toutes ses dimensions. Pour la mener à bien, il importe qu'il se

⁷⁵ au MAE, elle figure ainsi dans deux programmes : le programme 185 (« rayonnement culturel et scientifique »), dont l'action 4 est intitulée « renforcement des échanges scientifique, techniques et universitaires », et le programme 209 (« solidarité à l'égard des pays en développement »), dont l'action 3 est libellée « promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement ».

⁷⁶ Action extérieure de l'Etat, Enseignement supérieur, et Aide publique au développement.

⁷⁷ ces critères sont au nombre de trois :

- l'existence d'une politique transversale financée à un niveau significatif par l'Etat ;
- la capacité à définir des objectifs et des indicateurs pertinents au regard de cette politique;
- la capacité à identifier, dès le stade de la préparation de la loi de finances initiale et de manière certaine, les moyens consacrés à cette politique.

tienne à distance des différents niveaux de la mise en œuvre, tout en bénéficiant d'une transparence de leur part quant à la conduite de leur action.

B. Un opérateur principal des mobilités universitaires et scientifiques

L'existence d'un opérateur se justifie par la nature et l'ampleur des tâches de gestion qu'impliquent les éléments constitutifs de cette politique future. Ce constat va de soi pour la logistique des bourses, il s'impose sans guère de doutes pour les autres fonctionnalités de l'attractivité des études en France - information, promotion, mise en œuvre de programmes intégrés... - et les conséquences en ont du reste été tirées il y a longtemps puisque plusieurs opérateurs assument ces fonctions. **Faut-il** pour autant **un opérateur unique** ? La réponse ne prête guère à discussion pour ce qui est de la **gestion des bourses** : sans même parler des **gains de productivité** à attendre d'une procédure unique, les exigences les plus élémentaires de la gestion budgétaire dans le cadre de la LOLF condamnent sans appel le dualisme actuel. Quant aux prestations en amont, qui relèvent de la promotion, de la sélection ou de la gestion de programmes, la **multiplicité des institutions** qu'un candidat aux études en France est amené à rencontrer dans sa démarche **rajoute à l'illisibilité** d'un système par ailleurs relativement touffu : Edufrance, un service culturel d'ambassade, son site Internet propre, un CEF dans certains cas, Egide ou le CNOUS dans certains cas, dont l'intervention précède l'arrivée dans l'environnement universitaire et administratif français.

Au-delà de l'image, pour que ce dispositif fonctionne avec un minimum d'efficacité, les **interfaces** entre ces différents intervenants - entre eux et avec les établissements d'enseignement supérieur - doivent faire l'objet d'une organisation attentive, dont les carences engendrent des frictions, des redondances et de la confusion. Il est trivial d'observer que cette organisation est rendue plus malaisée par la multitude de possibilités combinatoires que génère le nombre aujourd'hui élevé d'opérateurs.

1. Les missions de l'opérateur

Pour toutes ces raisons, même si la séquence ne se prête pas à une unification totale, l'intérêt qu'il y aurait à tendre vers **un interlocuteur institutionnel unique** ne fait pas de doute, en ce qu'il **constitue pour les candidats une garantie de continuité, de fiabilité** et de fluidité. C'est le choix qu'ont fait, pour la conduite de leur politique publique de mobilité universitaire, des pays comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne, à la tradition centralisatrice pourtant moins affirmée que la nôtre.

Il est donc proposé de **créer un opérateur principal des mobilités étudiantes**, investi des **missions** aujourd'hui exercées par différentes agences publiques ou para-publiques :

- l'**information** sur l'enseignement supérieur en France ;
- la **promotion des études en France** ;

- des **prestations de services**, individuellement ou sur un mode mutualisé, au bénéfice des établissements d'enseignement supérieur : identification de candidats potentiels, sélection, gestion de procédures de candidatures en lignes, gestion de programmes de coopération et d'échanges universitaires, fonction de veille sur l'évolution de l'environnement mondial de l'enseignement supérieur (tendances générales, règles d'éligibilité aux bourses de l'UE ou d'autres organisations, appel d'offres...). Il est important que cette mission corresponde à une demande expressément formulée par les bénéficiaires - et instruite avec eux - et que ses composantes ne soient pas « imposées » ;
- la **gestion des actions de mobilité** universitaire et scientifique : bourses, missions et invitations.

Deux questions se posent à ce stade quant au périmètre à retenir pour les missions de cet opérateur :

- doit-il comprendre les bourses de mobilité sortante aujourd'hui gérées par l'**agence Leonardo-Socratès** ? tel est le schéma choisi par le DAAD allemand, retenu par la Commission comme agence nationale pour les programmes européens. Une certaine similitude des métiers plaiderait dans le sens de l'affirmative, même si une telle inclusion amènerait dans l'ensemble à créer des fonctions nouvelles, qui ne concernent pas les étudiants, mais des élèves de l'enseignement primaire et secondaire et leurs établissements. Les obstacles inévitables dans la création d'une nouvelle structure conduisent à adopter une démarche de **prudence**, qui ménagerait un temps de consolidation du nouvel opérateur sur une plate-forme d'abord plus réduite de missions, tout en gardant cette option ouverte pour un développement ultérieur ;
- quid de l'inclusion de la notion d'« **ingénierie éducative** » ? Si l'on entend par là l'assistance et le conseil apportés à une administration ou à un établissement étranger pour créer une filière d'enseignement supérieur ou réformer le dispositif existant, la technicité, la complexité et le coût de ce type de prestations commandent là aussi la prudence. La maîtrise et l'exécution sans heurts des missions principales doivent constituer la priorité première du futur opérateur principal, qui ne saurait sans risque se disperser dans une prolifération débridée de ses missions. Pour autant il ne faut pas exclure définitivement ce champ des options de développement futur de l'opérateur, dès lors qu'il apparaîtra comme un prolongement naturel des missions déjà assurées avec succès par l'opérateur ou la réponse à des demandes de mutualisation exprimées par les établissements d'enseignement supérieur. Et pour autant que le statut d'agence publique ne disqualifie pas l'opérateur dans les appels d'offres internationaux.

2. Les principes d'opération

Les **principes d'opération** de cette agence doivent refléter la double vocation d'une politique publique : dispenser un service public également accessible à tout usager, poursuivre un intérêt public par des actions ciblées, impliquant des arbitrages et des préférences. Cette observation détermine un service à deux niveaux :

- au titre des **prestations relevant du service public**, il y a lieu de traiter sans discrimination tous les établissements d'enseignement supérieur dont le siège est en France, indépendamment de leur statut, public, privé à but non lucratif ou privé commercial, et ce au motif que leur valeur ajoutée pédagogique est produite sur le territoire français ;

- au titre des **priorités définies par la politique des mobilités**, il incombe à l'agence de mettre en œuvre, pour la part qui lui revient, les procédures et les moyens correspondants, en en réservant le bénéfice à un nombre limité d'établissements, de filières ou d'étudiants.

Ce choix, mais aussi la capacité contributive des différentes parties prenantes ainsi que la nécessité, pour l'opérateur, d'équilibrer son budget, déterminent **deux types de ressources** :

- une **subvention de l'Etat**, au titre de l'exécution d'une politique publique. Le montant de la subvention doit refléter le coût de la mission de service public de base ;

- pour les prestations qui ne relèvent pas de l'offre du service public de base, la **rémunération** par les mandants ou les bénéficiaires.

Tant l'esprit de la LOLF que les règles élémentaires de bonne gouvernance d'une politique publique impliquent que cette agence ne bénéficie, en dehors de la subvention formelle, d'**aucune mise à disposition, ni de personnels, ni de locaux**. L'action des postes diplomatiques en appui de ses missions devra faire l'objet d'une convention conforme à cette règle.

Dans le même esprit, l'agence devra être astreinte à **une règle de vérité des coûts et des prix**, appuyée sur une comptabilité analytique et un contrôle de gestion efficaces. La tarification des services payants devra refléter le prix moyen (coût marginal augmenté de la quote-part des charges non imputables) de leur production, tempéré, le cas échéant, par un « ticket modérateur » lorsqu'est mise en œuvre une priorité édictée par la politique publique.

Enfin, toujours au titre des principes directeurs de l'action de cet opérateur, il y a lieu de prévoir un mécanisme de **normalisation de ses services** et aussi d'**évaluation de ses performances**. La « charte de qualité », en cours de finalisation à l'initiative du MAE est un de ces mécanismes, et l'opérateur futur y a évidemment toute sa place. Et il y a lieu également d'inscrire dans le mandat l'alignement progressif sur **une norme de qualité ISO** (ISO 9001:2000 ou 9004:2000), que couronnerait une certification par l'AFNOR. Cette norme comprend également une exigence de surveillance de la « satisfaction des clients » : un dispositif adéquat d'**évaluation des performances et de la qualité des services** mérite en tout état de cause de figurer dans la charte constitutive de l'opérateur.

3. Un statut d'EPIC, créé par la loi

Une fois définis les missions et les principes d'opération de l'agence, il y a lieu de trancher la question importante de son **statut**. Aucune des formules aujourd'hui mises en œuvre par les différents opérateurs existants n'est véritablement satisfaisante. Malgré la souplesse de gestion qu'elle autorise, la formule du **GIP** est sans doute disqualifiée d'entrée par la limite temporelle dont elle est assortie : un opérateur doit s'engager dans la durée vis-à-vis de ses partenaires, de ses mandants et de ses clients et la perspective de devoir renouveler à intervalles réguliers la convention de GIP. De surcroît, les différences de statut, public et privé, des agents compliquent la gestion des ressources humaines. La lourdeur de gestion de l'**établissement public administratif** (EPA) rend ce statut inapproprié pour un opérateur investi de certaines missions à fort contenu commercial (organisation de salons, campagnes de promotion, vente de prestations...). La formule de la **société anonyme** détenue à 100 % par l'Etat présente, comme du reste le statut d'**association**, qui est celui d'Egide, l'avantage de la plus grande souplesse de gestion. Mais la Cour des Comptes a, sans contester la licéité de cette dernière formule, estimé qu'elle était inadaptée à la mise en œuvre des politiques publiques par les trois opérateurs - Egide, l'AFAA et l'ADPF - qui en bénéficient aujourd'hui. Il en va de même, *a fortiori*, de l'idée de société anonyme, alors que la Cour a également préconisé avec force le statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC). Enfin, la solution de la **fondation**, certainement préférable en termes de flexibilité de la gestion, doit également être écartée car la jurisprudence du Conseil d'Etat exige, pour la reconnaissance d'utilité publique, que l'initiative ne soit pas exclusivement publique et que la composition des organes dirigeants reflète une réelle indépendance vis-à-vis de l'Etat. S'agissant d'une organisation créée pour mettre en œuvre une politique publique, une telle qualification est évidemment exclue.

Cet examen renvoie à **la formule de l'EPIC** sinon comme la seule possible, du moins comme la plus **souhaitable**. Un tel établissement doit être créé par la loi pour autant qu'il constitue une « catégorie d'établissements publics ». Dans son article 34, la Constitution attribue en effet à la loi la fixation des « règles concernant (...) la création de catégories d'établissements publics ». On peut à bon droit plaider, en effet, qu'à raison de ses missions, l'établissement à créer ne se rattache à aucune catégorie existante, puisque celui qui s'en rapproche le plus, le CNOUS, chargé de « l'accueil et le séjour en France d'étudiants étrangers », n'est pas investi d'une mission de promotion à l'étranger de l'enseignement supérieur français.

Une **création par voie législative** présente deux avantages par rapport à une création par décret - qui n'aurait cependant rien d'abusif pour peu que l'on considère qu'il n'y a pas création d'une « catégorie d'établissement public » :

- elle constitue **une garantie contre le risque de requalification de l'EPIC en EPA**, dans le cadre d'une procédure contentieuse, par le juge administratif se fondant sur la nature des missions de l'établissement⁷⁸. En effet, le poids des

⁷⁸ Tel a été le cas du Centre Français du Commerce Extérieur, qualifié d'EPIC par le décret de création et requalifié en EPA par le Conseil d'Etat (arrêt Berger, 4 juillet 1984).

bourses publiques et, de façon plus générale, l'origine publique prédominante des fonds alloués à l'établissement peuvent motiver une telle décision, lourde de conséquences pour la gestion de l'opérateur. La loi permet d'éviter cette incertitude :

- la loi est également **un outil pour adapter l'établissement aux exigences de gestion efficace** d'une agence chargée d'une mission de service public et d'éviter que celle-ci soit handicapée, par son statut, sur un terrain international où elle se trouve en compétition - et aussi, quelquefois, dans une posture de coopération - avec des grandes structures à gestion privée comme le DAAD ou le *British Council*. La loi ménage en effet la faculté d'introduire dans le statut de l'établissement un certain nombre de **règles dérogatoires au régime de droit commun des EPIC** : un régime de comptabilité de droit privé⁷⁹, le droit, dans un cadre de comptabilité publique, de gérer la trésorerie ou encore de gérer les activités à l'étranger - paiements et recouvrements - selon les « règles en usage dans les sociétés commerciales »⁸⁰, l'exclusion du domaine public des biens de l'EPIC⁸¹. Par ailleurs, sauf à admettre que la relation entre les commanditaires publics et l'agence à créer soit contractuelle - et donc soumise aux règles d'attribution des marchés publics - il y a lieu d'inscrire dans la loi des **droits exclusifs** au bénéfice de l'agence, du moins pour une partie de ses missions. Une telle disposition est admise par le droit communautaire en vigueur pour les marchés publics⁸². La contrepartie logique serait naturellement que le nouvel établissement devienne un « pouvoir adjudicateur », soumis, pour la passation des ses propres marchés, aux règles d'attribution des marchés publics dont il serait le commanditaire pour ses prestations.

4. L'agence et les opérateurs existants

La création d'une telle entité n'est évidemment **pas sans incidence sur les opérateurs qui remplissent aujourd'hui les missions** qu'il est envisagé de lui confier : celles-ci recouvrent en effet la totalité des fonctions assumées par Egide et par Edufrance, une partie des fonctions assumées par le CNOUS et la SFERE. Ces opérateurs bénéficient d'une expérience et d'un savoir-faire remarquables et sont garants d'une continuité dont la nouvelle agence ne saurait se priver sans dommage. Il y a donc lieu, le cas échéant, de leur proposer l'intégration, totale ou partielle, dans l'EPIC, une entreprise qui se pose en des termes différents pour chacun d'entre eux :

- dans le cas d'**Egide**, la concordance entre ses missions et celles de la future agence conduit à préférer une proposition d'intégration du personnel dans l'EPIC. Cette intégration, pour autant qu'elle respecte les termes de l'accord d'entreprise du 24 octobre 2000 d'Egide, n'aurait aucune incidence sur la gestion et le statut du personnel, qui demeurerait de droit privé, à la seule

⁷⁹ tel est le cas, par exemple, de l'Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques (INERIS).

⁸⁰ disposition figurant à l'article 50 de la loi n° 2003-721 du 1er août 2003, qui portait création de l'Agence Française pour le Développement International des Entreprises (Ubifrance).

⁸¹ la loi peut en effet confier à un établissement public le soin de gérer ses biens, de les prendre à bail, de les aliéner dans des conditions applicables aux personnes privées.

⁸² article 18 de la directive 2004/18 du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

exception du directeur de l'EPIC et, dans l'hypothèse d'un comptable public, du chef de la comptabilité, nécessairement agents publics⁸³. Sur le plan formel, les personnes morales associées dans Egide seraient amenées à prononcer la dissolution de l'association et la dévolution de ses biens à une personne morale publique, conformément aux statuts de l'association (article 21) ;

- dans le cas d'**Edufrance**, la même observation s'applique, s'agissant des missions, qu'à Egide, mais le statut du GIP renvoie à une procédure différente : sa dissolution peut être prononcée de façon synchronisée avec la création du futur établissement, et ceux des personnels d'Edufrance qui souhaitent y servir pourraient se voir proposer un recrutement sur un contrat de droit privé ;

- s'agissant du **CNOUS**, seules certaines des missions remplies par la sous-direction des affaires internationales sont concernées, à savoir la gestion des bourses d'études et les programmes de coopération. En revanche, la mission, confiée par le décret du 5 mars 1987, d'organiser « l'accueil et le séjour en France des boursiers » n'est pas affectée. Il n'y a pas lieu, en effet, de confier à l'opérateur des fonctions qui relèvent de cette mission, telles que l'aide à la recherche d'un logement ou à l'accomplissement des formalités administratives d'installation, les activités culturelles des boursiers... En tout état de cause, le recrutement par détachement doit pouvoir être proposé par la future agence à ceux des personnels du CNOUS, en plein accord avec la direction de celui-ci, qui ont assuré la mise en œuvre des missions transférées ;

- pour ce qui est de la **SFERE**, ses activités, d'ampleur au demeurant modeste par comparaison à celles des autres structures, en font davantage un opérateur de « niche » qu'un opérateur généraliste. En outre, le poids, dans son chiffre d'affaires, des prestations d'assistance et de conseil ne rend pas cette société éligible à une proposition d'intégration dans le périmètre de la future agence. Cette option doit cependant rester ouverte pour l'avenir. En tout état de cause, il conviendra que les rapports entre la SFERE et cette agence soient réglés par une convention.

La configuration qui se dessine ainsi renvoie à un établissement que son activité principale mettra en relation quotidienne avec les boursiers transitant par la capitale, avec les deux ministères de tutelle et notamment le service de gestion budgétaire des bourses (DGCID), avec les commanditaires des différents services, avec le CNOUS, avec les instances représentatives des établissements d'enseignement supérieur (CPU et AMUE, CDEFI, CGE, CCIP), avec les prestataires de services, notamment pour les invitations, les missions et l'organisation de colloques et conférences. Ce constat, de même que l'existence, dans la capitale, d'un site immobilier propre d'Egide, dicte clairement **un choix de Paris comme siège de l'opérateur**.

5. L'interface avec les réseaux

La définition de ses missions impose que soit analysée, précisée, réglée la question de son articulation avec les deux autres parties prenantes de la

⁸³ soit fonctionnaire en détachement, soit contractuel de droit public. Dans le cas du directeur, il est nommé par décret du Premier Ministre.

« politique des mobilités universitaires », le réseau des postes diplomatiques et sa tête de réseau, le MAE, le réseau des établissements d'enseignement supérieur et des œuvres universitaires et sa tête de réseau, le MENESR.

S'agissant des **administrations centrales**, qui sont, à raison de leur compétence de premier rang dans les mobilités étudiantes, les **autorités de tutelle** évidentes de cet opérateur, cette articulation les renvoie vers **une fonction de définition de la stratégie plutôt que de gestion**. Certes, il n'existe ici aucun critère qui permette de tracer de façon indiscutable la ligne de partage entre pilotage stratégique et gestion, notamment pour les actions de promotion à l'étranger de l'enseignement supérieur français. Il faut donc s'attendre à ce que cette ligne se précise sur un mode empirique, par la pratique, par la négociation et par l'itération. Il faut cependant s'attendre, si l'on en juge par les enseignements d'expériences similaires (AFD...), à ce que **l'opérateur développe des compétences, une technicité, une légitimité qui renforcent sa stature dans le système de décision**. Cette montée en puissance peut aussi lui valoir une attractivité propre vis-à-vis d'agents servant dans les administrations centrales et détenteurs d'une compétence ou d'un savoir-faire particulier, corollaire d'un abandon progressif de fonctions de gestion par les administrations centrales. Au total, cette nouvelle répartition des tâches ne sera pas sans incidence sur les effectifs des services concernés, en particulier à la DGCID.

La question est beaucoup plus délicate pour ce qui est de l'**interface avec les éléments des deux réseaux**. L'agence n'a, en effet, ni l'autorité ni la compétence pour créer son propre réseau, que ce soit à l'étranger ou dans les zones de compétence des CROUS. Elle n'y a du reste aucun intérêt. Elle doit donc **s'appuyer sur les réseaux existants**, et les modes d'interaction avec chacun d'entre eux doivent faire partie de la charte constitutive de l'agence :

- **avec le réseau diplomatique** : les postes diplomatiques, qui forment un des outils de la politique des mobilités universitaires - à la fois comme lieu de mise en œuvre de la politique des bourses et comme interlocuteur des étudiants du pays d'accréditation - jouent un rôle central dans l'action de l'opérateur sur son territoire de compétence. Les postes - et plus précisément les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) - doivent « former réseau » avec l'opérateur, à l'image de la cohésion réalisée entre le réseau des départements de « services aux entreprises » des postes d'expansion économique et Ubifrance. Le parallèle a cependant ses limites, car à la différence de l'exemple mentionné, le personnel des SCAC n'est pas dédié à la seule gestion des mobilités universitaires. Mais l'esprit de ce mode d'organisation d'une action publique peut nourrir la réflexion sur un *modus operandi* efficace en matière de mobilité étudiante. **Il ne saurait être question de conférer la moindre autorité hiérarchique à l'opérateur ni sur un SCAC ou tel ou tel de ses agents**, ni *a fortiori* sur un chef de poste. En revanche, la mise en œuvre de la politique des mobilités universitaires justifie un partage des tâches analogue à celui qui, dans la réalisation de projets, distingue le maître d'ouvrage du maître d'œuvre, liés par un cahier des charges. Au **maître d'ouvrage** incombent la formalisation des besoins - qu'il est seul à pouvoir définir légitimement au titre de son interaction avec le « client », c'est-à-dire le réseau des établissements

d'enseignement supérieur - leur traduction en normes et la vérification de la conformité au cahier des charges des « services » livrés. Au **maître d'œuvre** revient le soin de mettre sur pied les moyens, procédures et solutions pertinentes pour atteindre le résultat recherché. Le poste diplomatique n'intervient pas seulement comme maître d'œuvre, sur son territoire de compétence, d'une politique du gouvernement, il est aussi le premier visage qui se présente au candidat aux études en France dans le parcours qui l'amènera peut-être dans notre pays. Dans ce parcours, la **continuité et la lisibilité** sont des conditions essentielles de l'efficacité et de la fluidité. Le candidat aux études doit rencontrer, dans la séquence qui l'amènera, le cas échéant, sur son lieu d'études, un minimum d'interlocuteurs institutionnels : l'opérateur, le service consulaire pour l'octroi, éventuellement, d'un visa, et le (ou les) établissement(s) d'enseignement supérieur. Pour cette raison, il y a lieu de confier aux postes diplomatiques une **mission de représentation**, dans leur pays d'accréditation, **de l'agence**. La nature même de ces fonctions, les différences, d'un pays à l'autre, de leurs modalités d'exécution, le respect de l'autonomie des postes, mais aussi l'exigence de normes communes impliquent la mise au point d'un **cahier des charges unique**, qui concilie, en un point d'équilibre, des forces de sens opposé. Il devra notamment préciser les termes de la fonction de représentation, par le poste, de l'agence, les procédures à mettre en œuvre pour le traitement des candidats (incluant notamment les CEF existants et à venir) et des étudiants acceptés, le partage des coûts, les indicateurs de performance, les normes de qualité ;

- **avec le réseau des œuvres universitaires** : ce réseau est comptable, dans les limites fixées par la loi, des conditions de vie et de travail des étudiants, quelle que soit leur nationalité, et à ce titre est partie prenante de premier rang à la politique de mobilité des étudiants et aussi opérateur de sa mise en œuvre. Son interaction avec l'agence future doit être définie, là aussi, avec précision : bornage des domaines de responsabilité respectifs, procédure de passage sans heurts des étudiants de l'un à l'autre domaine, tarification des prestations croisées éventuelles... Un souci particulier devra être mis à la continuité des services aux étudiants entre les deux opérateurs, tant sur le plan des procédures que sur celui des personnels. Afin de faciliter cette continuité, il y a lieu de proposer une mobilité des agents entre le futur opérateur et le réseau des œuvres. L'ensemble des modalités de cette relation feront l'objet d'une **convention-cadre** - doublée d'un cahier des charges dans le cas de prestations de service - entre cet opérateur et le CNOUS ;

- **avec le réseau des établissements d'enseignement supérieur** : accueillant les étudiants pour des durées parfois longues, les établissements sont au cœur du dispositif des mobilités étudiantes et l'interface avec l'agence future doit refléter cette centralité, non pas d'un simple point de vue formel, mais sur le mode de la relation qui lie un maître d'ouvrage à son **commanditaire**. Sans doute **cette fonction de commanditaire est-elle exercée en premier lieu par** l'autorité investie de la fonction de définition de la politique, **le comité interministériel**, dont les décisions et les arbitrages s'imposent à l'agence comme aux établissements d'enseignement supérieur. Il reste cependant, s'agissant de la mise en œuvre des axes directeurs ainsi arrêtés, **un large champ ouvert à la discussion et à la négociation** : procédures de présélection des candidats aux études en France, standardisation de l'information ou l'inscription

en ligne, étendue et contenu des services offerts aux établissements, suivi pédagogique des boursiers, normes particulières applicables aux étudiants en mobilité... La relation de travail qui en découle doit revêtir la double forme de **documents écrits** - convention-cadre, avenants à celle-ci, cahiers des charges relatifs à des actions précises... - et d'**un engagement direct dans le dispositif de gouvernance** de la politique des mobilités. A ce titre, les instances représentatives des établissements d'enseignement supérieur doivent se voir réserver **une place de choix dans les organes dirigeants de l'opérateur** (cf. *infra*).

6. Organisation et fonctionnement

Conformément à la loi⁸⁴, l'EPIC est administré par un **conseil d'administration** formé de représentants de l'Etat, de personnalités choisies à raison de leur compétence et de représentants élus des salariés, ces derniers représentant un tiers au moins des membres du conseil dès lors que le nombre de salariés est égal ou supérieur à 200 - ce qui a toutes chances d'être le cas. Le président du conseil est nommé, par décret, parmi les membres du Conseil et sur proposition de celui-ci. Le conseil statue à la majorité simple et, prescrit la loi, « aucune décision relative aux grandes orientations stratégiques, économiques, financières ou technologiques de l'entreprise (...) ne peut intervenir sans que le conseil d'administration en ait préalablement délibéré » (article 7). Par ailleurs, le **directeur** de l'EPIC est nommé, lui aussi, par décret du Premier Ministre.

Un **décret** devra préciser les modalités d'application de la loi au cas d'espèce de l'agence envisagée. Dans la répartition des rôles entre ces deux dépositaires de l'autorité, il y a lieu de conférer au **conseil d'administration** un pouvoir de délibération sur les actes majeurs qui déterminent l'activité de l'établissement (budget et comptes, emprunts, choix stratégiques, conventions-cadres avec les principaux partenaires, règles de gestion du personnel, gestion du patrimoine...), mais aussi de laisser à son **directeur** la liberté de gestion nécessaire pour remplir les missions de l'agence, sous le contrôle du conseil. Cette définition des rôles renvoie à une **composition** qui ménage deux sièges à chaque administration de tutelle de l'EPIC, un siège aux autres ministères ayant sous leur tutelle des établissements d'enseignement supérieur (Agriculture, économie et finances), un siège à chacune des agences concernées au premier chef par la mobilité étudiante (CNOUS, AFII...), un siège à chaque organisation représentative des établissements d'enseignement supérieur (CPU, CDEFI, CGE), plusieurs sièges à des personnalités qualifiées issues du monde de l'enseignement supérieur, à des parlementaires, à des représentants des collectivités territoriales. S'y ajouteraient de droit, à hauteur d'un tiers des effectifs totaux, des représentants du personnel. Il est souhaitable, pour marquer le rôle de premier plan qui revient aux établissements d'enseignement supérieur dans la gouvernance de ce dispositif, de réserver à leurs représentants et aux personnalités qui en sont issues une majorité de sièges par rapport aux autres groupes.

⁸⁴ loi n° 83-675 du 26 juillet 1983, relative à la démocratisation du secteur public, article 5.

Afin de procéder à un réglage fin de la mise en œuvre, par l'agence, de la politique d'ensemble, il y a lieu de prévoir un « **comité de pilotage** », à même d'intégrer en temps réel les préférences des parties prenantes. Cette instance, appelée à se réunir plusieurs fois par an, pourrait associer à la direction de l'opérateur des représentants des deux administrations directement concernées par la mobilité étudiante (MENESR, MAE), ainsi que des représentants des établissements d'enseignement supérieur (AMUE, COREX de la CPU, autres conférences...).

Toujours dans une démarche d'appropriation par les établissements d'enseignement supérieur de la problématique des mobilités internationales des étudiants, il y a lieu de prévoir, à l'initiative de cet opérateur, une manifestation telle que des « **états généraux** des mobilités universitaires » réunissant, sur un rythme annuel ou biennal, en un même lieu, toutes les parties prenantes : représentants des ministères, responsables des relations internationales dans les établissements d'enseignement supérieur, conférences, conseillers culturels...

Enfin, **il n'est pas prévu**, dans ce dispositif, de **conseil de surveillance** : cette fonction doit être remplie, sur un mode informel, par le **CDNMIE** dans le cadre de sa mission plus large de suivi et d'évaluation de la politique des mobilités universitaires. Afin qu'il puisse l'exercer dans toute sa plénitude, le principe devra être affirmé d'une transparence sans réserves de l'agence vis-à-vis du CDNMIE.

7. Le nom du futur opérateur

Cette question est de première importance car le nom projette une image, nécessairement réduite et parcellaire, de l'institution qu'il désigne. Le sigle doit, à cause de la connotation administrative et un peu désuète qu'il véhicule, être évité. La question est posée de reprendre le nom de l'un des deux opérateurs existants - des noms de création récente et qui reflètent précisément ce souci faire porter un message ou une image par l'appellation. A l'aune de la correspondance entre le nom et la mission, il apparaît qu'Edufrance reflète bien mieux qu'Egide celle du futur opérateur. De surcroît, la fonction même d'Edufrance a conduit cette agence, beaucoup plus que ce n'est le cas pour Egide, à faire connaître son image et son nom dans le monde. De ce point de vue, la « marque » Edufrance jouit certainement de la plus grande notoriété.

Ce double avantage conduit à **proposer de retenir le nom d'Edufrance pour le futur opérateur**. Afin de préciser que son champ d'action ne se limite pas aux études dans notre pays, il est opportun d'y adjoindre un « **sous-titre** »⁸⁵, qui pourrait être : « Agence française des mobilités universitaires » ou « Agence française de mobilité des savoirs ».

⁸⁵ c'est la solution qui a été retenue pour Ubifrance, qui s'intitule également « Agence française pour le développement international des entreprises ».

8. Le calendrier

Le choix de la voie législative pour créer l'EPIC introduit, par rapport à la voie réglementaire, un allongement des délais, amplement justifié par la sécurité juridique qu'apporte la loi. Dans cette hypothèse, **quatre phases** doivent être envisagées : la négociation interministérielle du texte du projet de loi, le passage en Conseil d'Etat, la phase parlementaire, la promulgation et la publication du décret d'application. La durée du parcours de chacune de ces étapes est tributaire du **degré de priorité que le gouvernement choisira d'accorder à ce projet**, étant entendu qu'une échéance peut constituer l'horizon souhaitable pour l'aboutissement de cette procédure : le **28 octobre 2006**, date à laquelle la convention de GIP d'Edufrance arrivera à extinction. Pour éviter toute solution de continuité juridique, le décret d'application de la loi aura dû paraître au Journal Officiel avant cette date.

Conclusion

Partie d'un mandat sur l'organisation d'une agence investie d'une mission de service public, la réflexion qui sous-tend le présent rapport a naturellement débordé sur le contenu même de cette mission, la nature du bien public à dispenser et les conséquences qui en découlent pour la politique elle-même. Ce détour - ou plutôt cet aller-retour - s'est avéré indispensable pour ne pas investir l'agence d'une responsabilité politique et administrative qu'elle n'aurait pas l'autorité ni les moyens d'exercer.

Cette réflexion avait pour ambition de dessiner les contours non pas d'une agence simplement dispensatrice d'un service public à des usagers, mais d'**un dispositif propre à mieux armer notre pays pour la compétition mondiale** qui polarise l'enseignement supérieur. Beaucoup d'efforts ont été faits dans ce sens, souvent prometteurs et couronnés de succès. Mais les autres, nos rivaux dans cette compétition, ne restent pas inertes. Ils demeurent mobilisés, bénéficiant souvent de l'avantage d'être partis plus tôt dans la course et souffrant de moins de handicaps que notre propre système d'enseignement supérieur. Il ne saurait donc être question d'une stratégie arrêtée une fois pour toutes. La **politique** doit être **réactive**, capable d'imprimer les inflexions au moment opportun, anticiper sur les évolutions de l'environnement international. Elle doit aussi produire de la **stabilité** et de la **prévisibilité**, se garder des effets de mode sans lendemain et des coups de barre soudains, qui désorientent ceux qui sont chargés de l'appliquer et ruinent des investissements patiemment bâtis. Ces exigences ne sont contradictoires qu'en apparence.

C'est pourquoi, plutôt que d'énoncer des préconisations de politique ou de laisser ce soin, au motif de la compétence acquise, au futur opérateur, il a paru préférable d'esquisser **un système de gouvernance à même de la formuler avec, à la fois, la compétence, l'autorité et la légitimité nécessaires**. Un système de gouvernance dont font partie intégrante les outils de mise en œuvre de cette politique. L'ensemble ainsi formé est aussi l'instrument d'**une appropriation par toutes les parties prenantes** d'une politique qui, autrement, aurait été vue davantage comme une prérogative de l'agence - *ipso facto* érigée en enjeu de pouvoir - que comme un intérêt commun. Il ne fait pas de doute qu'il doive recevoir ajustements, tempéraments, correctifs avant sa mise en place éventuelle, pendant et

après celle-ci. Mais une altération substantielle de **l'équilibre** qui sous-tend le schéma proposé exposerait au risque de se borner à un simple réarrangement de prérogatives administratives et de devoir se contenter des gains de productivité permis par un regroupement de tâches aujourd'hui dispersées.

Cet équilibre repose sur une **redistribution des rôles et des responsabilités** entre un **échelon gouvernemental** qui a vocation à définir, après avoir « entendu toutes les parties », les fins et les moyens, c'est-à-dire la politique, un **échelon opérationnel** compétent pour la mettre en œuvre et un **échelon de contrôle** chargé du suivi et de l'évaluation. En « externalisant » des compétences de gestion vers un opérateur, cette redistribution implique une conversion des administrations centrales d'une fonction de gestionnaire à une fonction de stratège. C'est là, au vu des pratiques en vigueur dans les grands Etats développés, une **condition de la modernité de l'action publique**.

ANNEXE I

Indicateurs d'activité pour 2004⁸⁶

	<u>Edufrance</u>	<u>CNOUS</u>	<u>Egide</u>	<u>SFERE</u>	<u>Agence Socratès-Leonardo</u>
Personnel	41	43 (ss-dir Aff. Int.) 71(CROUS)	215	28	67
Forme juridique	GIP	EPA	Assoc. 1901	SA	GIP
Subvention	3,3 M€	38 M€⁸⁷			4,5 M€
Ressources d'expl.	4,9 M€	3,1 M€	18 M€	5 M€	
Nombre de contacts individuels	90 000				
Nombre de visiteurs dans les salons, conférences...	346 000				
programmes intégrés Edufrance (n+i, Chine) en 2005	241 étudiants 3,2 M€				
programmes en cours				600 étudiants	
gestion BGF (bourses d'études)		7658 boursiers 1029 en co-financement avec des gouvernements étrangers 35,3 M€	4 728 boursiers d'études 39,8 M€		
Bourses de stage MAE			6 135 boursiers 24,9 M€		
bourses AEFÉ		264 boursiers 2,2 M€			

⁸⁶ sauf indication contraire.

⁸⁷ il s'agit de la subvention à l'ensemble du CNOUS, dont les fonctions débordent largement au-delà de la sphère des activités internationales.

bourses d'études et de stages autres mandants français			7 618 bourses 65,2 M€		
bourses gouvernements étrangers	88 boursiers 0,3 M€	3870 boursiers 21,8 M€	144 étudiants 0,8 M€		
bourses Union Européenne					Socratès Erasmus : 21 561 étudiants et 2 093 enseignants 22 M€ Leonardo : 2 000 étudiants 5,3 M€
missions d'experts			9625 missions 16,9 M€		
accueil personnalités			5974 invités 13,6 M€		
boursiers français à l'étranger		22 boursiers Ville de Paris 185 stagiaires FLE 44 boursiers arabisants 0,4 M€	951 boursiers 3,4 M€		
gestion PAI		49 projets 0,7 M€	39 progr. 1647 projets en cours 5 078 chercheurs fr. et étr. en mobilité 6,5 M€		
organisation de colloques et conférences			1,1 M€		
Nombre total de dossiers individuels gérés		12 821	40 253	env. 600	1 042 contrats d'établissement
Total des crédits gérés au titre des bourses	0,3 M€	59 M€	152 M€		27,3 M€

ANNEXE II Les principaux acteurs de la mobilité et leurs interventions

	Ambassades ou MAE	Edufrance	Etablissements d'enseignement supérieur	SFERE	Egide	CNOUS	Agence Socrates-Leonardo
Diffusion de l'information sur l'enseignement supérieur en France	<ul style="list-style-type: none"> - contacts des SCAC avec les universités ; conférences de promotion - site Internet du poste - information sur les bourses disponibles - CEF : site Internet propre - participation aux actions d'Edufrance - distribution de matériel Edufrance et CNOUS - hébergement des « espaces Edufrance » 	<ul style="list-style-type: none"> - site Internet Edufrance (22.000 formations disponibles fin 2005 – fichier ONISEP, fiches filières, catalogues des formations en anglais...) - matériel de promotion (imprimé, vidéo, CD...) - participation à des manifestations de promotion (salons) ou organisation de celles-ci - organisation de conférences, forums, actions auprès des médias... 	<ul style="list-style-type: none"> - campagnes d'information spécifiques à l'établissement (seul ou en association avec des partenaires) - participation aux salons, soit à titre individuel, soit avec Edufrance - sites Internet propre 	<ul style="list-style-type: none"> pas de diffusion générale : information limitée aux contacts institutionnels 	<ul style="list-style-type: none"> - information générale à travers le site Intrnet - information sur les bourses Eiffel (<i>mailing</i>, affichage, voie de presse) 	<ul style="list-style-type: none"> - publication de deux brochures d'information générale sur les études en France, en plusieurs langues (diffusées par les postes et dans les salons) - sites Internet du CNOUS et des CROUS 	<ul style="list-style-type: none"> - site Internet - magazine SOLEO (30 000 ex.) - SOLEO Flash, lettre électronique mensuelle ; - promotion des programmes européens (Socrates/Erasmus s/Erasmus Mundus/Europass, Leonardo da Vinci « Etudiants ») - organisation nationale des appels d'offres au titre de ces programmes, contractualisation avec les établissements, paiements, suivi, contrôle, audit financier

	Ambassades ou MAE	Edufrance	Etablissements d'enseignement supérieur	SFERE	Egide	CNOUS	Agence Socrates-Leonardo
Prospection active	contacts institutionnels, participation aux actions d'Edufrance, initiatives propres des postes	Salons, animations de campus, missions d'universitaires...	- missions de coopération universitaire lorsqu'elles débouchent sur une mobilité étudiante	contacts de prospection noués avec des autorités publiques ou des entreprises		- participation à des salons ou des congrès - contacts avec des responsables d'universités - actions avec les postes et/ou autres organismes français ou étranger	- journées nationales de l'enseignement supérieur - organisation d'ateliers - participation à des colloques, congrès, etc. - mise en place de partenariats
Sélection des étudiants	- présélection par le SCAC ou par le CEF : - vérification de l'aptitude linguistique (test ou entretien) - vérification de l'authenticité des diplômes	- procédure centralisée en ligne pour les programmes mutualisés entre établissements (n+i, Edudroit...) - organisation de missions de sélection à la demande des établissements dans les pays prioritaires	sont les principaux décideurs finals de l'admission, sauf lorsque cette prérogative a été déléguée à un autre intervenant par accord explicite	Sélection des étudiants pour les programmes gérés	bourses françaises à l'étranger-Eiffel - étude de la recevabilité des dossiers ; - préparation des dossiers retenus ; - mise en place des commissions de sélection - notification des résultats - bourses dans les projets PAI - extranet à la disposition des laboratoires - sélection, gestion	Sélection des étudiants pour les programmes gérés (cinq programmes concernés en 2005)	La sélection des étudiants est effectuée par les établissements. L'agence exerce un contrôle a posteriori.

	Ambassades ou MAE	Edufrance	Etablissements d'enseignement supérieur	SFERE	Egide	CNOUS	Agence Socrates-Leonardo
Inscription dans un établissement d'enseignement supérieur		dans le cadre des programmes intégrés : n + i, étudiants chinois, ...	idem	proposition de placement adressée à différents établissements, le choix final incombant aux étudiants retenus par chaque établissement	recherche des établissements de formation correspondant aux objectifs des boursiers BGF dont les dossiers sont présentés sans indication de support de formation	placement pour les élèves issus du réseau des établissements français à l'étranger (dossiers bleus) et les étudiants des cinq programmes gérés par le CNOUS	Les inscriptions s'effectuent au niveau des établissements eux-mêmes, dans le cadre de leur « charte Erasmus » et de leurs accords bilatéraux.
Attribution de bourses	- appel de candidatures - instruction des dossiers et sélection - attribution dans le cadre de programmes de coopération bilatérale - transmission du dossier de bourse à l'opérateur retenu	Non	systèmes de bourses propres aux établissements (certaines grandes écoles, Sciences Po)		gestion de la procédure de sélection des programmes de bourses Eiffel, BFE, PAI : appel de candidatures, sélection	- gestion de la procédure de sélection des programmes de bourses Excellence et Major, réservées aux étudiants issus des établissements français à l'étranger : appel de candidatures, sélection - idem pour les programmes à coût partagé	L'agence attribue une enveloppe de bourses aux établissements, en fonction de l'enveloppe globale dont elle dispose et des prévisions des établissements eux-mêmes.

	Ambassades ou MAE	Edufrance	Etablissements d'enseignement supérieur	SFERE	Egide	CNOUS	Agence Socrates-Leonardo
Information avant le départ	site Internet du poste	- site Internet - progr. « n+i » : information sur les bourses disponibles, - entremise pour l'obtention de bourses d'entreprise, - information sur la vie en France	- e-mail - site Internet de l'établissement	à l'occasion de la sélection, et à nouveau, sur le mode du conseil personnalisé, pendant la formation linguistique dans le pays d'origine	- site Internet d'Egide - Brochure d'accueil : remise avant le départ, comprenant la lettre de présentation et les informations pour l'accueil à l'arrivée	- site Internet - brochures	effectuée par les établissements, sur la base des informations fournies par l'agence.
Formalités administratives avant le départ	traitement de la demande de visa par le service consulaire (vérification des ressources, état-civil...)	aide à la constitution de dossiers de pré-inscription et, dans de nombreux pays, de dossiers de demandes de visas		appui à la demande de visa auprès du poste concerné, notamment sous la forme d'une garantie de placement	- fourniture des éléments nécessaires à l'obtention du visa d'entrée en France	assistance pour les bénéficiaires des programmes gérés	assistance dans les établissements.
Mise en route et acheminement Accueil à l'arrivée	Dans les programmes intégrés : n + i, étudiants chinois (sous-traitance Egide), autres étudiants (sous-traitance CNOUS)		conjointement avec le partenaire local (administration publique ou entreprise)	systematique pour tous les boursiers: mise à disposition des billets, accueil à l'aéroport, hébergement initial à Paris, transfert vers le lieu de destination	systematique pour tous les boursiers: mise à disposition des billets, accueil à l'aéroport, hébergement initial à Paris, transfert vers le lieu de destination	systematique pour tous les boursiers: mise à disposition des billets, accueil à l'aéroport, hébergement initial à Paris, transfert vers le lieu de destination	Id

	Ambassades ou MAE	Edufrance	Etablissements d'ens. supérieur	SFERE	Egide	CNOUS	Agence Socrates-Leonardo
Période de mise à niveau préalable		Formations linguistiques dans un centre de FLE, dans les programmes intégrés : n + i, étudiants chinois, autres étudiants (sous-traitance CNOUS)	possible	formation linguistique et éventuellement technique, localement ou en France, pour les programmes gérés	- recherche de l'établissement de mise à niveau linguistique et scientifique, le cas échéant ; mise en concurrence des établissements pour les groupes avec montage des programmes spécifiques; inscriptions dans l'établissement	formation linguistique pour certains programmes	Préparation linguistique prévue dans les programmes.
Démarches administratives en France		Dans les programmes intégrés : n + i, étudiants chinois (sous-traitance Egide), autres étudiants (sous-traitance CNOUS)	possible	appui sous-traité par contrat à un des centres de formation linguistique en France	- aide à l'obtention d'un titre de séjour pour les boursiers, -traitement direct, avec les préfectures dans 8 villes uni-versitaires, des demandes de cartes de séjour, - affiliation à la protection sociale des boursiers ne bénéficiant pas de la SS étudiante	assistance pour l'obtention d'un titre de séjour : mise en place (CROUS) de guichets uniques de formalités dans certaines villes universitaires, incluant le titre de séjour, la couverture sociale, ces guichets bénéficient à tous les étudiants	Soutien des établissements.

	Ambassades ou MAE	Edufrance	Etablissements d'enseignement supérieur	SFERE	Egide	CNOUS	Agence Socrates-Leonardo
Installation matérielle		Dans les programmes intégrés : n + i, étudiants chinois (sous-traitance Egide), autres étudiants (sous-traitance CNOUS)		fourniture d'un logement à l'arrivée et aide à la recherche d'un logement (grâce à des accords conclus avec des prestataires de services de logement étudiant)	- fourniture d'un logement à l'arrivée et aide à la recherche d'un logement au profit des étudiants bour-siers (résidences universitaires du CROUS, résidences étudiantes privées, secteur privé) - fourniture de logement en cas de stages liés à la formation en France	fourniture d'un logement à l'arrivée et aide à la recherche d'un logement au profit des étudiants étrangers boursiers et des étudiants étrangers individuels (résidences universitaires du CROUS, résidences étudiantes privées, secteur privé)	Idem
Prestations diverses		Dans les programmes intégrés : n + i, étudiants chinois (sous-traitance Egide), autres étudiants (sous-traitance CNOUS)		activités culturelles intégrées dans les « stages linguistiques et d'intégration culturelle »	propositions de formations complémentaires à la formation principale ; d'activités culturelles et récréatives	- accès des étudiants étrangers en difficulté aux allocations du FSU - propositions d'activités culturelles et récréatives	Id. L'agence n'est pas en relation directe avec les étudiants, mais leurs établissements

	Ambassades ou MAE	Edufrance	Etablissements d'enseignement supérieur	SFERE	Egide	CNOUS	Agence Socrates-Leonardo
Gestion de la bourse				selon le contrat : soit déléguée à la SFERE, soit exécutée par le mandant	- versement direct de l'allocation mensuelle de bourse selon plusieurs modes de versement (caisse, virement sur compte bancaire, lettre chèque, mise à disposition sur l'heure) - administration et gestion du système indemnitaire lié à des événements répertoriés dans la réglementation des bourses - billetterie nationale et internationale pour les déplacements en cours de formation	versement de l'allocation mensuelle de bourse et de prestations diverses par le CROUS	Versement des enveloppes aux établissements

	Ambassades ou MAE	Edufrance	Etablissements d'ens. supérieur	SFERE	Egide	CNOUS	Agence Socrates-Leonardo
Suivi pédagogique		Dans le programme n + i		suivi pédagogique sous la forme d'une à deux visites annuelles à chaque étudiant deux rapports annuels demandés au responsable pédagogique de l'étudiant	suivi pédagogique - régulier à mi-année après les partiels et en fin d'année après chacune des sessions - personnalisé sur alertes professionnelles avec mise en place possible de soutiens pédagogiques	contrôle pédagogique régulier auprès des établissements d'accueil	Dans le cadre du rapport final des établissements à l'agence
Communication avec les mandants				comptes rendus réguliers (de 1 à 4 par an selon le contrat) des performances pédagogiques	comptes rendus réguliers : - des performances pédagogiques après parution des résultats de fin d'année - de l'exécution financière de la bourse (mensuels)	comptes rendus annuels des performances pédagogiques et de l'exécution financière de la bourse	Rapport final annuel des établissements à l'agence et de la Commission Européenne
Autres					Mise en place du billet de rapatriement comprenant les droits à bagages		

ANNEXE III

Lettre de mission

ANNEXE IV

Liste des personnalités extérieures au Département rencontrées

Mme Marise Andréani, Vice-Présidente chargée des relations internationales, Université Pierre et Marie Curie, Paris

M. Olivier Audéoud, Président de l'Université Paris-X

M. Thierry Audric, Directeur d'Edufrance

Mme Françoise Bevalot, Présidente de l'Université de Franche-Comté

M. Gérard Binder, Président d'Edufrance

M. Jacques Bodin, Président-Directeur Général de la Société française d'Exportation des Ressources Educatives (SFERE)

M. Bernard Bosredon, Président de l'Université Paris III

Mme Myriam Christien, Direction des Relations Internationales, Université Pierre et Marie Curie, Paris

M. Elie Cohen, Président du Conseil national pour le développement de la mobilité internationale des étudiants

M. Cyril Condé, Conseiller technique au cabinet du Ministre délégué à l'Enseignement supérieur et à la Recherche

M. Xavier Cornu, Directeur Général Adjoint chargé de la Formation, Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris

Mme Anne-Charlotte de Marguerye, Chef de projet, Société IPSO

M. Jean-Michel Debrat, Directeur Général Adjoint de l'Agence Française de Développement

M. François Decoster, Conseiller Diplomatique au cabinet du Ministre de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche

M. Jean-Paul Deloffre, Directeur du développement et du marketing, Ubifrance

M. Gilles Demailly, Président de l'Université de Picardie

Mme Dominique Deville de Périère, Présidente de l'Université de Montpellier

M. Marc Foucault, Directeur des Relations Internationales et de la Coopération (MENESR)

M. Eric Froment, Responsable de la mission relation internationales (MENESR)

M. Jacques Gelas, Délégué aux affaires internationales, Conférence des Directeurs d'écoles et Formations d'Ingénieurs

Mme Michèle Gendreau-Massaloux, Rectrice de l'Agence Universitaire de la Francophonie

Mme Nadine Guibert, Secrétaire Générale d'Ubifrance

M. Pierre-Yves Henin, Président de l'Université Paris I

M. Jean-Dominique Lafay, Directeur du Centre National des Oeuvres Universitaires et Scolaires

M. Bernard Levraey, Secrétaire Général, Egide

M. Michel Lussault, Président de l'Agence de Mutualisation des Universités

M. Joël Manin, Délégué Général de la Conférence des Grandes Ecoles

Mme Guilhène Maratier-Declety, Directrice des Relations internationales, Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris

M. Christian Marchandise, Directeur des opérations, Société IPSO

M. Laurent Monjole, Conseiller technique au cabinet du Ministre délégué à l'Enseignement supérieur et à la Recherche

M. Michel Mudry, Délégué Général de la Conférence des Directeurs d'écoles et Formations d'Ingénieurs
M. Jean Nemo, Président d'Egide
M. Robert Peccoud, Directeur de la recherche, Agence Française de Développement
M. Georges Pierron, Directeur de la Gestion des Programmes (SFERE)
M. Jean-Robert Pitte, Président de l'Université Paris IV-Sorbonne
Mme Brigitte Porée, Chargée de mission pour les relations internationales et la communication, Conférence des Grandes Ecoles
Mme Christiane Prigent, Premier Vice-Président, Université Paris I
M. Josy Reiffers Conseil d'Analyse de la Société
M. Renaud Rhim, Adjoint au Directeur des Relations Internationales et de la Coopération (MENESR)
M. Claude Ronceray, Secrétaire Général, Université Pierre et Marie Curie
M. Jean-Paul Roumegas, Sous-directeur des Affaires Internationales du CNOUS
M. Bertrand Sulpice, Directeur du Développement, Egide
M. Eric Tison, Chef du bureau du droit de séjour, du droit d'asile et des questions migratoires, Direction des libertés publiques et affaires juridiques, Ministère de l'Intérieur
M. Laurent Trupin, Directeur général, Agence Française des Investissements Internationaux
M. Yannick Vallée, Président, Conférence des Présidents d'Universités
Mme Chantal Vié, Chargée de mission, Agence Française des Investissements Internationaux
M. Daniel Vitry, Directeur Adjoint du cabinet du Ministre délégué à l'Enseignement Supérieur et à la recherche
M. Bertrand Weisgerber, Président de la société IPSO

Mes remerciements vont à tous ces interlocuteurs, qui ont pris le temps de me recevoir et de me faire partager leur expertise, leurs analyses, leurs points de vue. Ils vont également à tous les agents du Département et notamment de la DGCID, non cités nommément ici, qui ont, avec talent et compétence, éclairé le travail d'analyse de problématiques le plus souvent complexes et enchevêtrées. Ils vont enfin aux auteurs des nombreux rapports cités plus haut, tous de très grande qualité, dont les diagnostics et les recommandations ont été une source constante d'inspiration. Il va de soi que toutes les erreurs qui subsistent dans le rapport sont de mon entière responsabilité.

ANNEXE V

Glossaire des sigles

AFD	Agence Française de Développement
AFII	Agence Française des Investissements Internationaux
AMUE	Agence de Mutualisation des Universités
AUF	Agence Universitaire de la Francophonie
CCIP	Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris
CDEFI	Conférence des Directeurs d'Ecoles et Formations d'Ingénieurs
CDNMIE	Conseil national pour le développement de la mobilité internationale des étudiants
CELA	Centre d'Evaluation Linguistique et Académique
CGE	Conférence des Grandes Ecoles
CICI	Comité interministériel de contrôle de l'immigration
CNOUS	Centre National des Oeuvres Universitaires et Scolaires
CPU	Conférence des Présidents d'Universités
CROUS	Centre Régional des Oeuvres Universitaires et Scolaires
DAAD	<i>Deutscher Akademischer Austausch Dienst</i>
DPT	Document de politique transversale
ECTS	<i>European Credit Transfer System</i>
EPA	Etablissement Public Administratif
EPIC	Etablissement Public Industriel et Commercial
FNEGE	Fondation Nationale pour l'Enseignement de la Gestion des Entreprises
FSU	Fonds de Solidarité Universitaire
GIP	Groupement d'Intérêt Public
IGAEN	Inspection Générale de l'Administration de l'Education Nationale
LMD	Licence- <i>Master</i> -Doctorat
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MENESR	Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche
PAI	Programme d'Action Intégrée
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SFERE	Société Française d'Exportation des Ressources Educatives
ZSP	Zone de Solidarité Prioritaire

Table des matières

<i>Résumé</i>	3
<i>Avant-propos</i>	7
<i>I. LES ENJEUX DE LA MOBILITE DES ETUDIANTS</i>	9
A. La mondialisation	9
B. Quatre exemples de politiques publiques	9
1. L'Allemagne	9
2. le Royaume-Uni.....	11
3. Les Etats-Unis	12
4. L'Australie	13
C. Les étudiants étrangers en France	14
1. Tableau général	14
2. Une procédure complexe.....	18
3. Un accueil problématique	20
4. La déperdition des bacheliers du réseau AEFÉ.....	21
D. La « mobilité sortante »	22
<i>II. LES POLITIQUES PUBLIQUES EN FRANCE</i>	25
A. Les politiques et les objectifs	26
B. Les outils, les acteurs, les pratiques	28
1. <i>Les établissements d'enseignement supérieur</i>	28
2. <i>Le réseau diplomatique</i>	30
3. <i>Les bourses et autres dispositifs d'attractivité</i>	31
a. Les bourses.....	31
b. Les collèges doctoraux.....	34
c. La mobilisation des collectivités territoriales	34
4. <i>Les opérateurs</i>	35
a. Edufrance.....	35
b. Le Centre National des Oeuvres Universitaires et Scolaires (CNOUS).....	37
c. Egide.....	40
d. La Société Française d'Exportation de Ressources Educatives (SFERE)	43
e. Les autres opérateurs public ou parapublics	44
5. Les dispositifs européens.....	46
C. Un système sans « pilote »	47
<i>III. UN NOUVEAU DISPOSITIF</i>	51
A. Une politique des mobilités universitaires et scientifiques	51
B. Un opérateur principal des mobilités universitaires et scientifiques	54
1. Les missions de l'opérateur.....	54
2. Les principes d'opération.....	55
3. Un statut d'EPIC, créé par la loi	56
4. L'agence et les opérateurs existants	58
5. L'interface avec les réseaux	59
6. Organisation et fonctionnement	62
7. Le nom du futur opérateur	63
8. Le calendrier	64

<i>Conclusion</i>	64
<i>ANNEXE I Indicateurs d'activité pour 2004</i>	67
<i>ANNEXE II Les principaux acteurs de la mobilité et leurs interventions</i>	69
<i>ANNEXE III Lettre de mission</i>	85
<i>ANNEXE IV Liste des personnalités extérieures au Département rencontrées</i>	87
<i>ANNEXE V Glossaire des sigles</i>	89
<i>Table des matières</i>	91